

# عودة إلى السبعينيات: الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية

ستيفن هيرتوغ

عودة إلى السبعينيات:

الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية



عودة إلى السبعينيات :  
الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية

ستيفن هيرتوغ

ورقة قدمت ضمن فعاليات  
منتدى الرحمانية السنوي

يناير ٢٠١٣

العاظ

الطبعة الأولى ١٤٣٥هـ - ٢٠١٤م  
حقوق الطبع محفوظة

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

**بحوث الرحمانية:** ورقات مختارة مما يتم تقديمه في منتدى الرحمانية السنوي، وهو لقاء ينظر في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والعلاقات الدولية، ذات الصلة بالمملكة العربية السعودية. ينظم المنتدى مركز الرحمانية الثقافي في مؤسسة عبدالرحمن السديري الخيرية، ويشارك فيه أكثر من أربعين مفكراً وباحثاً ومهتماً من المملكة العربية السعودية والدول العربية والأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية. ويقام المنتدى سنوياً في الغاط.

## ستيفن هيرتوغ

أستاذ علوم السياسة المقارنة في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية. حصل على درجة الدكتوراه من جامعة أكسفورد، وكان سابقاً أستاذ الكويت في تشاري موين اورينت في معهد العلوم السياسية - باريس، ومحاضراً في جامعة درم، وباحث ما بعد الدكتوراه في جامعة برنستون. اهتمامه البحثي الرئيس هو الاقتصاد السياسي في الخليج والشرق الأوسط، مع التركيز بشكل خاص على إصلاح القطاع العام، وأسواق العمل، والعلاقة بين الدولة وقطاع الأعمال. أما اهتمامه الفرعي فيتركز على الدينامية الجزئية في سياسة العنف. نشر دراسات عديدة في مجلات علمية مشهورة منها:

World Politics, Review of International Political Economy, Comparative Studies in Society and History, Business History, Archives Européennes de Sociologie, International Journal of Middle East Studies.

وقد نشرت مطبعة جامعة كورنيل عام ٢٠١٠ كتابه عن بناء الدولة السعودية بعنوان

Princes, Brokers and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia

وله بالتعاون مع ديفغو غامبيتا كتاب آخر تحت الطبع، في مطبعة جامعة برنستون حول الراديكالية الإسلامية والتعليم العالي.



## عودة إلى السبعينيات:

### الاقتصاد السياسي السعودي بعد الانتفاضات العربية

لم يكن تفاعل الحكومة السعودية بشكل طبيعي مع الاضطرابات الإقليمية التي شهدتها العام ٢٠١١م مع سياسات التوزيع المحلي أمراً مفاجئاً، إلا أن حجم التعامل لم يكن متوقعاً: فقد بلغ إجمالي مراسيم التوظيف والإسكان والرفاهية في شهري فبراير ومارس وحدهما من العام نفسه إجمالاً قدره ١٣٠ مليار دولار أمريكي، أي بما يزيد على إجمالي الموازنة السنوية للدولة للعام ٢٠٠٧. وفي سبتمبر ٢٠١٢م، أعلن مجلس الوزراء السعودي عن توظيف ٢٩٩,٠٠٠ مواطن من الجنسين ذلك العام وحده<sup>(١)</sup> - بما يُعادل المضاف الإجمالي (الرسمي) لقاعدة التوظيف العامة في العقد السابق بأسره، وبما يُعادل نحو نصف إجمالي العمالة السعودية في القطاع الخاص خلال العام ٢٠١٠م.

تبدو الحكومة عازمة على تهدئة الشكاوى الاجتماعية الاقتصادية الشائعة، والتي كانت العامل الذي حوّل تظاهرات النخبة إلى تحركات جماهيرية في البلدان العربية الأكثر فقراً؛ وكان لسياسات التوزيع مفعول السحر، فقد مرت المملكة من الانتفاضات العربية من دون اضطرابات محلية رئيسة، على الأقل خارج المدن الشيعية في المنطقة الشرقية، ومحاولات تنظيم تظاهرات أوسع نطاقاً انتهت دون جدوى خلال العام ٢٠١١م.

(١) عرب نيوز، ١٨ سبتمبر ٢٠١٢ - <http://www.arabnews.com/saudi-arabia/299000-saudis-join-civil-service>

وربما الأكثر تأثيراً من ذلك أنه في الوقت الذي يواصل الشباب العربي تظاهراتهم في شوارع القاهرة ودمشق وصنعاء وتونس، إلا أن «دراسة مسحية للشباب العربي» لسنة ٢٠١٢ تُشير إلى زيادة كبيرة في معدلات رضا الشباب السعوديين عن حكومتهم من العام ٢٠١١ إلى ٢٠١٢<sup>(١)</sup>. وفي الوقت الذي يوافق فيه ٦٠٪ من السعوديين بين سن الـ ١٨ و ٢٥ عاماً خلال العام ٢٠١١ بأن الحكومة «تمضي في الطريق الصحيح»، فقد ارتفع الرقم إلى ٧٦٪ خلال العام ٢٠١٢، في نتيجة تفوق المعدلات الخليجية وغير الخليجية<sup>(٢)</sup>. وأكد ٨٤٪ أن «حكومتكم قد أصبحت أكثر جدارة بالثقة والشفافية منذ انطلاق الربيع العربي»، في ثاني أعلى المراتب بعد ليبيا<sup>(٣)</sup>.

وإذا كانت هذه الورقة توضح الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي في المملكة حتى العام ٢٠١٢، فإنه ربما ينتهي هنا، وتتجاوز آثار حدود التهدئة الفورية للسكان المحليين؛ ومع ذلك فقد صارت الصورة أكثر تعقيداً وإشكالية، إذا ما نظرنا إلى نتائج السياسات الأخيرة على التنمية الاقتصادية والاستدامة الطويلة الأجل للاقتصاد السياسي السعودي.

تشير مراسيم الرفاهية إلى عودة إلى الممارسات المالية والسياسية الخاصة بفترة الازدهار النفطي في حقبة السبعينيات - ولكن من ناحية أكبر وأقل استدامة، فإنها تخدم طلبات أكثر

(١) تضمن الاستقصاء ٢٥٠٠ مقابلة مباشرة بين المستجيبين من سن ١٨-٢٥ عاماً من ديسمبر ٢٠١١ إلى يناير ٢٠١٢ في المملكة العربية السعودية، وقد أجريت مقابلات مع نحو ٢٥٠ شخصاً من بينهم ٤٠٪ من الرياض و٤٠٪ من جدة و٢٠٪ من الدمام. [http://www.araby-outhsurvey.com/english/pdf/presentation\\_ays2012\\_01052012\\_English.pdf](http://www.araby-outhsurvey.com/english/pdf/presentation_ays2012_01052012_English.pdf)

(٢) استقصاء الشباب العربي، الشريحة ١٩.

(٣) المرجع السابق، الشريحة ٢٦.

تعقيداً- وردة عن التوجهات الطويلة الأجل نحو استقلال اجتماعي واقتصادي للمواطنين والشركات السعودية، فقد نما استقلال الدولة في كليهما بشكل كبير، وتحرك الاقتصاد بعيداً عن مسار نمو مستقل. وقد جاءت السياسات لتضع قدرًا أكبر بكثير من العبء على الدولة، والتي هي الآن في مسارٍ منحني غير مستدام مالياً على المدى البعيد، في الوقت الذي يمثل فيه أثرها المهدئ حلاً مؤقتاً؛ إذ يُنظر إلى إجراءات التوزيع - حتمًا - على أنها استحقاقات، كما تتواصل التوقعات والطموحات في ارتفاعها.

ويبرز الجزء المتبقي من هذه الورقة نقاط الجدل المثارة في الفقرة المذكورة؛ فهي أولاً تقدم نظرة عامة على نظام التوزيع السعودي وتتناول تطور القنوات المتعددة (الرسمية)، التي تقوم الدولة من خلالها بتوزيع الموارد المادية في المجتمع، وكيف أسهم هذا النظام في تهميش النشاط الاقتصادي الخاص، وكيف حصل الشباب السعودي بصفة عامة على القدر الأقل منه. ويناقش القسم التالي أثر إجراءات التوزيع في العامين ٢٠١١ و٢٠١٢م على النظام السعودي من الجانبين الاقتصادي والسياسي. وبعد مناقشة الاستدامة الاقتصادية لنظام التوزيع الحالي، تقدم الورقة ملخصاً لنقاط الجدل الرئيسية، ومناقشة بدائل السياسة الاقتصادية.

وتستند الورقة إلى بيانات كمية من المصادر السعودية الرسمية وصندوق النقد الدولي، ومسحاً للصحافة السعودية منذ مطلع العام ٢٠١١م، والاستحقاقات الانتخابية المتعددة التي جرت في المملكة منذ العام ٢٠٠٣م.

## نظام التوزيع السعودي

يتسم الاقتصاد السياسي السعودي بدور مهيمن بشكل غير معتاد على الدولة، إذ تُستحق جميع الإيرادات النفطية للحكومة، وتستمر توزيعات الإيراد في كونها المحرك الرئيس للنمو الاقتصادي وتكوين الجماعات الاجتماعية بسبل عديدة. وقد أدى الدور الرئيس لنظام التوزيع ليس فقط إلى التهميش النسبي للإنتاج الخاص، وكذلك التنظيم الاجتماعي المستقل؛ إذ أن معظم التشكيلات الاجتماعية - شبكات النسب والصفوة المدنية والطبقات الاجتماعية وغيرها - قد دخلت دائرة التنظيم المركزي حول الدولة، والتي نمت نفسها، مُمزقة داخلياً في العملية (Hertog) (2010a).

نشأ نظام التوزيع السعودي أول مرة في خمسينيات القرن الميلادي العشرين، وتسارعت بشدة في النمو أثناء حقبة السبعينيات، وظلت من دون تغيير بشكل أساسي منذ ذلك الحين. وتستمر موارد الدولة في الاضطلاع بدور عميق في الحياة اليومية لمعظم السعوديين، حتى وإن كان الاستقلال الاجتماعي السياسي - من بعض النواحي - قد نما باعتدال منذ منتصف الثمانينيات وحتى مطلع العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

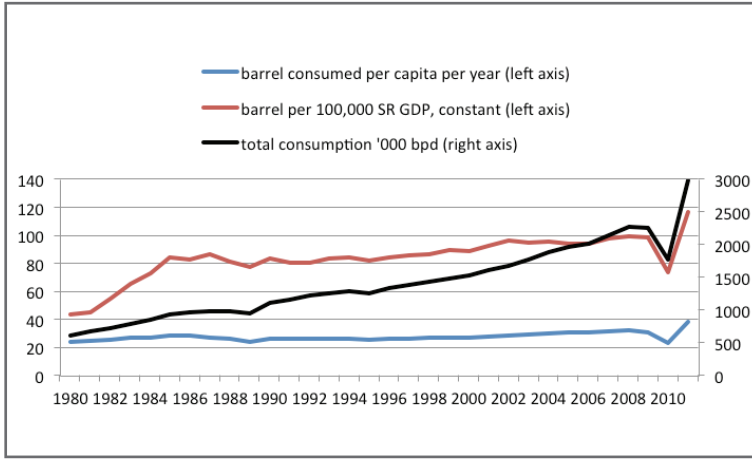
يقدم القسم التالي نظرة عامة على هياكل التوزيع التي تظهر العلاقة بين المجتمع والاقتصاد السعوديين. وينصبّ التركيز بشكل رئيس على التوزيع الجمعي المؤسسي وليس على التوزيع التقديري ورعاية النخبة، والتي تمثل شيئاً مهماً من جانبها ولكنها

أكثر ارتباطاً بالهيكل الكلي للعلاقات بين الدولة والمجتمع في الدولة، والتي تمثل اهتمامنا الرئيس هنا.

### السلع والخدمات المدعومة

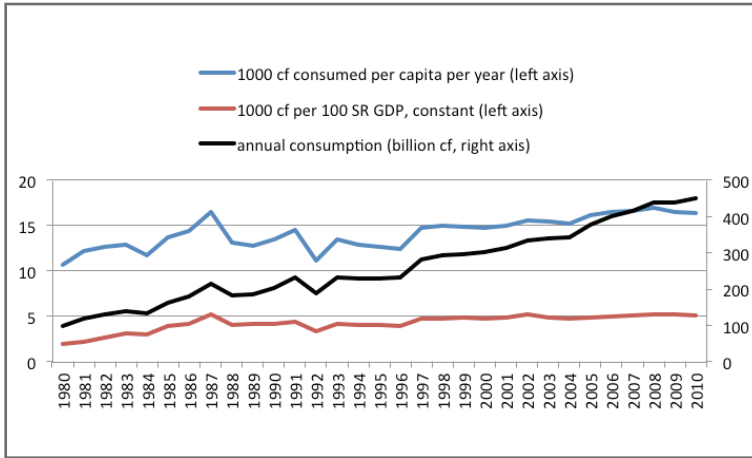
يتمتع السعوديون بنطاق عريض من الخدمات المجانية أو المدعومة بشكل كبير من قبل الدولة، تشمل خدمات التعليم والصحة التي تقدمها الهيئات الحكومية مجاناً، وتقدم خدمات المياه والكهرباء ووقود النقل بأسعار تقل عن تكلفة الإنتاج وأقل بكثير من تكاليف الفرصة (على سبيل المثال بخصوص الطاقة، راجع (Stevens & Lahn 2011)). ونتيجة لذلك، فإن الاستهلاك الزائد ينتشر ويمضي، ضد كافة التوجهات العالمية، مع انخفاض كفاءة الطاقة في الاقتصاد السعودي. وتقدر تكاليف الفرصة لدعم الطاقة بنحو ١٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي السعودي (Hodson, Nathan 2011)، وتمثل موازنة التعليم الحكومية ٨٪ أو نحو ذلك من الناتج المحلي الإجمالي.

## الشكل ١: الاستهلاك المحلي للبتروول منذ العام ١٩٨٠م



المصادر: تقييم الأثر الاقتصادي - مؤسسة النقد العربي السعودي

## الشكل ٢: استهلاك الغاز الطبيعي الجاف منذ العام ١٩٨٠م



المصادر: تقييم الأثر الاقتصادي - مؤسسة النقد العربي السعودي

في وجه دولة ثرية حاضرة يصعب الوصول إليها إدارياً، يأتي الكثيرون من السعوديين بدخولهم من «الوساطة» في الوصول إلى خدمات الدولة وصناعة القرار الإداري من المواطنين الأقل اتصالاً والمقيمين من الأجانب، وتشمل السلع المشمولة في هذه

التفاعلات الحصول على تأشيرات العمالة الأجنبية، والتسجيل التجاري للشركات المُسجلة باسم مواطن ولكن يُديرها -فعلياً- أجنب، والوصول إلى الخدمات الصحية، وغيرها من الخدمات العامة والأراضي، والأشكال المتعددة من التراخيص، وكذلك -على مستوى أعلى- العقود الحكومية (Hertog 2010b). وتزيد هذه الممارسات من تعويل الأفراد على الدولة، ولكنها تأتي بتكلفة كبيرة من حيث الإنصاف والكفاءة. وفي الوقت الذي تقوم فيه محاولات جادة للحد من أنشطة الوساطة المذكورة، فلا يزال يبرز في الأفق كيف أن أثر الحملات الأخيرة على المتاجرة في التأشيرات والأعمال «المستترة» سيكون مستداماً.

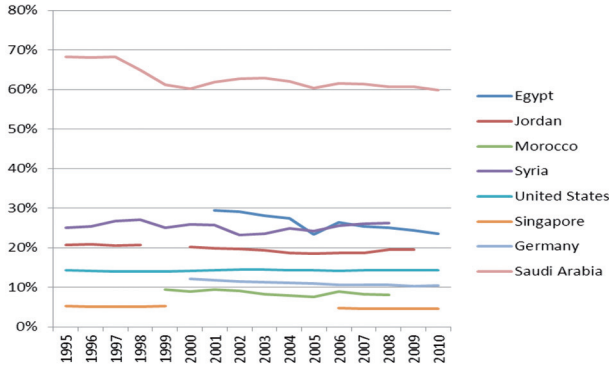
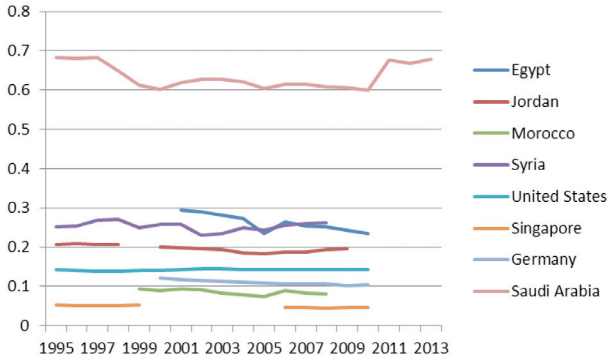
## التوظيف العام

يُعد التوظيف العام المكوّن الأكثر أهمية من الناحية السياسية، من بين مكونات نظام التوزيع السعودي، والذي يشهد في بعض الأحيان وساطة من خلال الوساطة غير الرسمية، ولكنها تُخصص بشكل متكرر على أساس معايير التعليم الرسمي، وموضع الشخص على قائمة انتظار، وهي بذلك مؤسسة على أنها خدمات عامة مجانية أو مدعومة.

تفوق نسبة التوظيف العام إلى الخاص بين السعوديين بشكل كبير نظيرتها بين الدول غير دول مجلس التعاون، وقد استقرت فوق ٦٠٪ بعد بعض الانخفاض خلال النصف الثاني القاتم من عقد التسعينيات؛ وحتى العدد المتواضع من السعوديين في القطاع الخاص فإنه يأتي - إلى حد ما - كنتيجة لتدخلات الدولة التي تجبر الشركات على توظيف السعوديين، بما في ذلك الارتفاع في التوظيف الخاص السعودي بعد العام ٢٠١١م كما يتضح في الشكل

٤، والذي تمخض عن سياسات «نطاقات» الحكومية التي تُقيد قدرة الشركات تصاعدياً على استخدام عمالة جديدة، إذا ما كانت دون حدود مُحددة للسعودة.

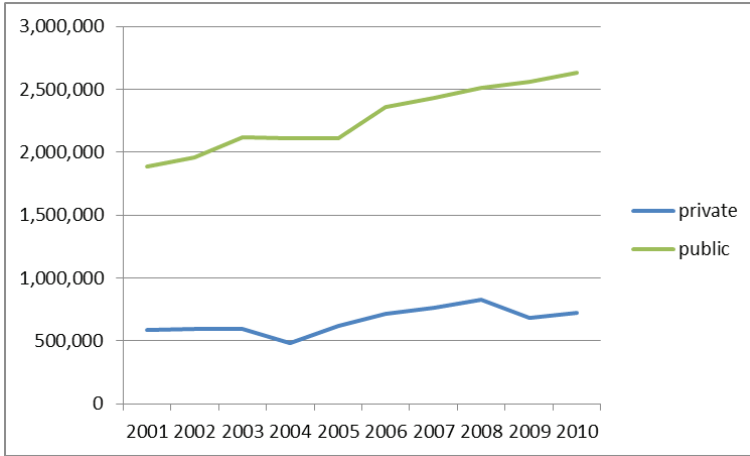
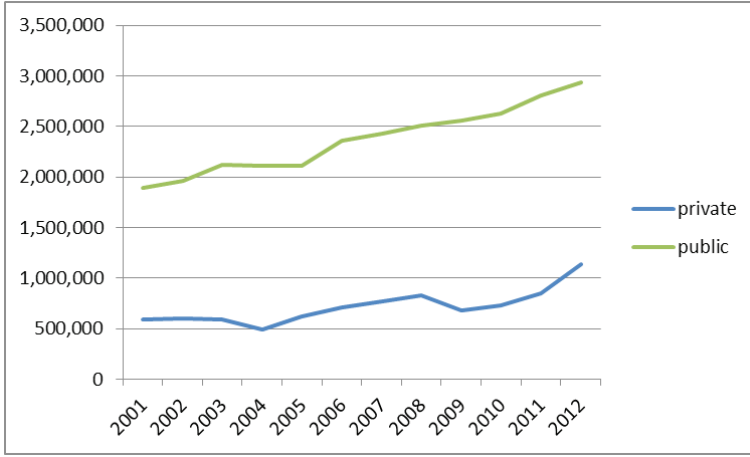
الشكل ٣: حصة العاملين السعوديين في الحجم السكاني النشط اقتصادياً بدول مختارة (١)



المصدر: البنك الدولي، م.د.ع.، استقصاء القوة العاملة السعودية، مؤسسة النقد العربي السعودي.

(١) تُحسب الحصة السعودية على أنها (موظفة حكوميًّا)/(جميع الموظفين + ١٠ بالمئة غير موظفة) مع الحصول على جميع الأرقام من مسوحات القوة العاملة، وتُستمد البيانات الخاصة بالحالات الأخرى من منظمة العمل الدولية (التوظيف العام) والبنك الدولي (الكتلة السكانية النشطة اقتصادياً)، ولا يتضمن ذلك الشركات العامة لأي حالة من الحالات، ولذا فإنه من المحتمل أن تكون جميع الأرقام دون تقديرها الحقيقي (ربما بشكل أكبر للمملكة العربية السعودية، إذ ما تزال القطاعات المهمة، مثل: التعدين والهيدروكربونات والطيران والنقل بين المدن والمرافق والصناعات الثقيلة بشكل كبير في قبضة الدولة)، وتشمل الحالات غير السعودية توظيف غير المواطنين والذي لا يمكن فصله، وإن كان من غير المحتمل أن يوجه النتائج بشكل قوي.

الشكل ٤: عدد الموظفين السعوديين في القطاعين العام والخاص - ٢٠١٢-٢٠٠١



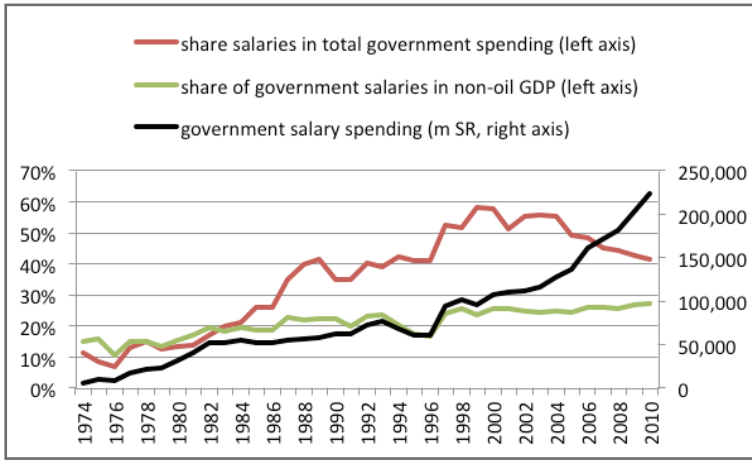
المصدر: وزارة العمل - استقصاءات القوة العاملة السعودية

تشير البيانات الإدارية في وزارة العمل أنه خلال العام ٢٠١١م، أن ٦,٥٪ فقط من السكان السعوديين في سن العمل قد تبوأوا وظيفة في القطاع الخاص، وهو ما يتعارض مع ما يزيد على ٥٠٪ في البلدان المتقدمة غير النفطية.

يُشير الشكل ٤ أدناه إلى أن الإنفاق على الأجور والمزايا في

القطاع العام قد زاد بشكل كبير ووصلت حصة هذا الإنفاق في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي أكثر من الربع. وعلى الرغم من انخفاض حصتها في الإنفاق الحكومي الإجمالي مؤخراً نتيجة إنفاق أكبر بشكل كبير على مشروعات البنية التحتية، فإنها لا تزال تمثل نحو ٤٠٪، وهو ما يفوق بكثير نظيرتها في دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي التي تراوح فيها نمطياً بين ١٥ و ٣٠٪.

الشكل ٥: الإنفاق المُدرج بالميزانية على الأجور والمزايا بالقطاع العام منذ العام ١٩٧٤<sup>(١)</sup>



المصدر: وفق الكتب السنوية الإحصائية المتعددة - الكتب السنوية لمؤسسة النقد العربي السعودي

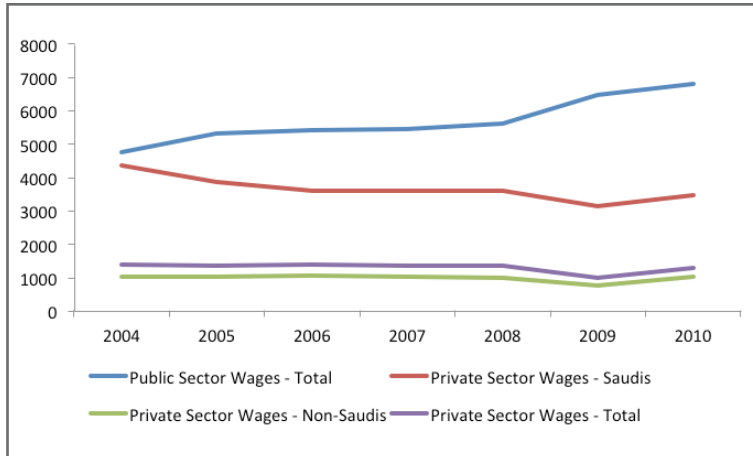
وفي ضوء الدول المعيارية غير النفطية، يمكننا أن نرى أنه من المحتمل أن نصف إنفاق الأجور في القطاع العام يأتي نتيجة للتوظيف الزائد، وبالتالي يمثل توزيعاً في الإنفاق الحكومي<sup>(٢)</sup>.

(١) الأرقام الخاصة بسنة ١٩٨٦ تطابق أرقام سنة ١٩٨٥ وتشير إلى سنة الموازنة الهجرية نفسها (وقد عدلت دورة الموازنة بعد ذلك حسب التقويم الغريغوري).

(٢) في حال الاعتماد على حصة الإنفاق الحكومي على الأجور في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي كمعيار، فإن تقدير التفضل سيكون أعلى عما لو استخدمنا حصة الإنفاق على الأجور في الإنفاق الحكومي الإجمالي (إذ أن الإنفاق الحكومي الإجمالي عالي تماماً للبدء منه في المملكة).

وإلى جانب توظيف عدد من السعوديين يفوق نظيره في القطاع الخاص، فإن الدولة تدفع المزيد بشكل كبير، وتعرض ظروف عمل أكثر سهولة بكثير - على الرغم من أن السعوديين في القطاع الخاص لا يزالون يحصلون على أجور أفضل بكثير من نظرائهم من الأجانب (في تقدير حديث لعلاوات الأجور المدفوعة، يحصل السعوديون مقارنة بمن يكافئهم من الأجانب على ٢١٥٪). وما يمكن فهمه أن التوظيف في القطاع الخاص يمثل بصفة عامة خياراً ثانياً لجميع المواطنين، بل وأكثرهم موهبة. وتشير بيانات الاستطلاع السعودية من دراسة مسحية للقيمة العالمية إلى انخفاض مستويات المبادرة، وميل أقوى نحو ساعات العمل المريحة، والعطلات الطويلة، ورفض أقوى للدفع على أساس الأداء بين المواطنين السعوديين عن النسبة ذاتها بين مواطني الدول الأخرى.

الشكل ٦: متوسط الأجور في القطاعين العام والخاص ٢٠٠٤-٢٠١٠



المصدر: بيانات الحسابات الوطنية - وزارة العمل - حسابات المؤلف

وعلى الرغم من محاولة مشاركة الثروات النفطية من خلال التوظيف الزائد الهائل في القطاع العام، فإن المجتمع السعودي يُعاني من عدم المساواة البارزة؛ فمدى أجور القطاع العام عريض (إذ تُراوح مقاييس الأجور المنتظمة من ٣٠٠٠ ريال سعودي إلى ٤٢٠٠٠ ريال سعودي شهرياً)، والأهم من ذلك، أنه نتيجة للنمو السكاني المتواصل، فإن كثيراً من السعوديين لا تزال فرصهم دون طموحاتهم من مجموع فرص العمل الحكومي المتاحة، والكثير منهم يظل خارج قوة العمل - فمعدل المشاركة في قوة العمل لا يتجاوز ٣٦٪- أو يلتحقون بالعمل في القطاع الخاص بدخول أقل بشكل عام.

لقد ساعد الاستقدام الهائل للعمالة الأجنبية المملكة العربية السعودية على التطور السريع في حقبة السبعينيات والثمانينيات، وإن كان قد أثر على فرص المواطنين في سوق العمل المحلية؛ أما القطاع الخاص فلا يزال تحت هيمنة العمالة الآسيوية الرخيصة التي تخفض الأجور ولاسيما في قطاعات سوق العمالة المنخفضة إلى المتوسطة المهارة، بما يؤدي إلى توزيع غير عادل للأجور بين المواطنين السعوديين. وفي ضوء بيانات الأجور المنشورة، فقد جاء معامل جيني للأجور الخاصة للسعوديين المُقيدين لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية الوطنية العام ٢٠١١م بقيمة

٥١، ٠، وهي قيمة عالية للغاية على ساحة المقارنة الدولية<sup>(١)</sup>.

لقد دفع التوافر الجاهز للعمالة الأجنبية الرخيصة القطاع الخاص السعودي إلى الاستثمار في أعمال ذات إنتاجية منخفضة وتقنية رديئة، لا تحقق إلا القليل من الابتكار أو الأبحاث؛ وهو ما يعني بدوره خلق وظائف أقل مع قيمة مضافة أعلى (Hertog 2011a)، إذ انخفضت إنتاجية العمل منذ سنة ١٩٨٠م؛ فحسب صندوق النقد الدولي، هبطت إنتاجية العامل الإجمالي للاقتصاد السعودي بمعدل واحد بالمئة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧م، والتي كانت سنوات ازدهار اقتصادي من منظور الاقتصاد الكلي (International Monetary Fund 2011)، وقد تمثلت المحركات الرئيسة للنمو في زيادة قيمة رأس المال والعمالة (الأجنبية) الموظفة، وليست الزيادات في الارتقاء بمستويات الكفاءة والتقنية.

### الشركات والدولة: توليد الطلب

على غرار السكان بشكل عريض، تظل الشركات السعودية معتمدة على الدولة بشكل أساسي، فيمكن أن يأخذ الدعم شكل عقود وأراضي حكومية أو مدخلات تحظى بالدعم مثل خدمات الكهرباء والغاز الرخيصة، والائتمان الحكومي. فحتى لو جرى

(١) يُعد معامل جيني مقياساً لعدم المساواة بين مستويات الدخل. ويُعبّر المستوى صفر عن المساواة التامة، أما واحد فيعبر عن الحد الأعلى لعدم المساواة. ولإعطاء صورة مقارنة عن موضع المملكة، فإن معامل جيني لإجمالي الأجور في ١٢ دولة من دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي الموثقة في دراسة حديثة جاء بمتوسط ٢٦، ٠، بينما جاء المعامل لصافي الأجور في ١١ دولة أخرى من دولة المنظمة بمتوسط ٢، ٠، وستكون الأرقام السعودية أكثر درامية لو تضمن التقدير الأجانب: فقد كان معامل جيني للعمالة الأجنبية وحدها بمعدل ٥٨، ٠، وجاء معامل جيني الإجمالي لموظفي القطاع الخاص المسجلين لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بمعدل ٦٤، ٠، وهي قيمة عالية للغاية.

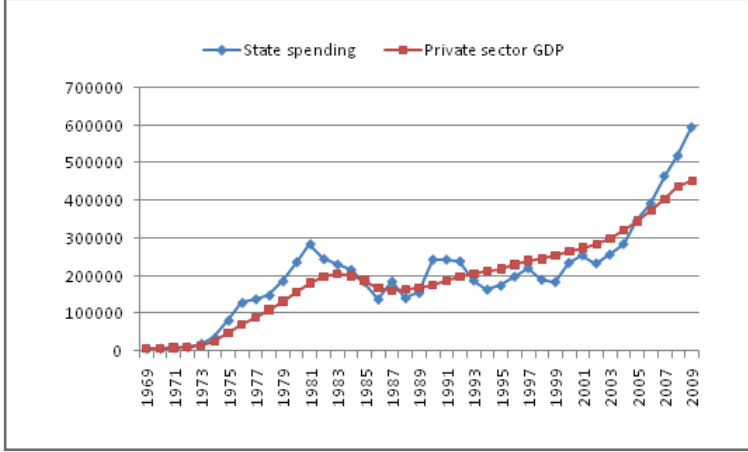
التخصيص في بعض النواحي المهمة من دون محسوبة<sup>(١)</sup>، فإن الموارد الحكومية متمركزة حول إنجاز قطاع الأعمال وازدهاره؛ فتظل الشركات معولة على المدخلات المدعومة وأبرزها الطاقة الرخيصة والعمالة الأجنبية الرخيصة لتحقيق أرباحها، إضافة إلى أن هياكلها الإنتاجية مكثفة العوامل.

واختلافًا عن الاقتصادات المتقدمة التقليدية، فإن الشركات لا تسهم عملياً بشيء في الموارد الحكومية؛ إذ لا توجد عملياً ضرائب في المملكة، ولا يوجد كذلك «مضاعف كنزي» يمكن من خلاله تعويض الإنفاق الحكومي الأعلى، ولو جزئياً على الأقل، من خلال إيرادات ضريبية أعلى. بدلاً من ذلك، يُعول النمو على المستويات الأعلى للإنفاق الحكومي الممولة من مورد منتهي.

وخلال السنوات التي شهدت ركوداً ملحوظاً في معدلات الإنفاق الحكومي، لم يتمكن القطاع الخاص أبداً من النمو بشكل كبير بمفرده، وأظهرت الاختبارات الحسائية الاقتصادية ارتباطاً شديداً طويلاً الأجل بين الإنفاق الحكومي وحجم القطاع الخاص.

(١) في الوقت الذي يُعد فيه الوصول إلى عقود البنية التحتية الكبرى والأراضي غير الصناعية، على سبيل المثال، في العديد من الحالات قاصراً فعلياً على عدد صغير من الأطراف ذات العلاقة (حتى وإن كانت مُقيدة بمعايير أداء محددة)، فإن الوصول إلى وقود النقل والكهرباء الرخيصة أمر عام.

الشكل ٧: مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي السعودي  
مقابل الإنفاق الحكومي الإجمالي (بالمليون ريال سعودي)



المصدر: حسب بيانات مؤسسة النقد العربي السعودي

ظل التجار السعوديون يراكمون رأس المال ويعاودون استثماره لعقود، ويزيدون من استقلالهم اليومي عن الدولة؛ وبذلك، صار اعتمادهم على العقود الحكومية أقل نسبياً عما كان عليه في فترة الازدهار خلال حقبة السبعينيات؛ أما رأس المال الخاص فيخدم بصفة عامة طلب مستهلكي القطاع الخاص بشكل أكبر مما اعتاد عليه، والأمر أقل حساسية للصدمات المالية القصيرة الأجل، عما كان عليه قبل منتصف عقد الثمانينيات، وصار أكثر تعقيداً إدارياً (Hertog 2011b; Luciani 2006).

وحتى لو كان طلب المستهلك السعودي «الخاص» متحققاً من قبل الدولة في الجزء الأغلب منه، وكذلك معتمداً كلياً في المدى المتوسط على الإنفاق الحكومي، والسبب الرئيس وراء ذلك هو الحصة المنخفضة للغاية من الحصة الخاصة من الناتج المحلي

الإجمالي السعودي، والذي ينتج من الأجور المنخفضة، والدور الهامشي للسعوديين في سوق العمل الخاصة.

تشير بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية إلى أن الموظفين السعوديين في القطاع الخاص في العام ٢٠١٠ قد حصلوا على عوائد سنوية إجمالية تدنو من ٥٠ مليار ريال سعودي، في الوقت الذي حصل فيه المغتربون على ما بلغ في إجماله ٧٥ مليار ريال سعودي، حُوت غالبيتها إلى الخارج<sup>(١)</sup>، وتمثل كلتاهما معاً فقط ٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي السعودي؛ أما حصة أجور القطاع الخاص بالمملكة فهي منخفضة للغاية على ساحة المقارنة الدولية، إذ تتراوح بين ٤٠-٥٠ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة بمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي<sup>(٢)</sup>.

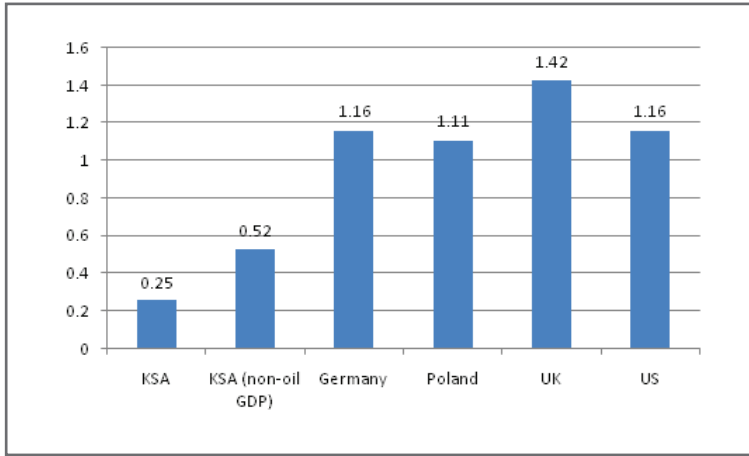
يعني ذلك أن معظم الطلب في الاقتصاد السعودي لا يزال متحققاً من قبل الدولة، فيما تلعب أجور القطاع العام - التي تمثلت ١٥ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٠م - دوراً أكثر أهميةً من أجور القطاع الخاص في تحريك الاستهلاك؛ وحتى لو استخدم أحد القطاع الخاص غير النفطي كمقام (والذي مثل ٢٩٪ من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٠م)، فقد

(١) تُقدر مؤسسة النقد العربي السعودي إجمالي التحويلات لسنة ٢٠١٠ بنحو ٩٨ مليار ريال سعودي، وهو ما يتجاوز بالفعل إجمالي حجم الأجور المسجلة لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وهو يشير إلى أنه من المؤكد أن بعض الأجور لم يُبلَّغ عنها أو مُبلَّغ عنها دون قيمتها الحقيقية. ووفق الحسابات الوطنية لسنة ٢٠١٠، تمثل الأجور غير الحكومية نحو ٨,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي - بما يعكس أن بعض العمالة غير مسجلة لدى المؤسسة.

(٢) تشير Glyn (٢٠٠٧) إلى أن إجمالي حصة الأجور في منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي تبلغ نحو ٦٥٪ (على الرغم من تصحيحها تصاعدياً للتمويل الذاتي). ومع تمثيل التوظيف الحكومي نحو ٢٠٪ من إجمالي حجم التوظيف، فإن حصة الأجور المتحققة من خلال الأعمال ذات الراتب تمثل نصف الناتج المحلي الإجمالي أو أقل من ذلك بقليل.

بلغت حصة الأجور الخاصة للعام ٢٠١٠ فقط نحو ٢٥٪- والذي ربما يعكس عنصراً قوياً من عناصر استخراج الإيجار من العمالة الأجنبية الرخيصة. كانت حصة الأجور من القطاع الحكومي على سبيل المقارنة نحو ٨٠٪. ويوضح الشكل ٨ أدناه أن نسبة الأجور الخاصة للنتائج المحلي الإجمالي للفرد في المملكة العربية السعودية قد وصلت إلى ٢٥٪ فقط، والذي يدنو بكثير من نظيره في الدول المعيارية - بما يعكس المساهمة الصغيرة في الاقتصاد الكلي السعودي لطلب المستهلك المتحقق من القطاع الخاص.

الشكل ٨: نسبة متوسط أجور القطاع الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي للفرد<sup>(١)</sup>



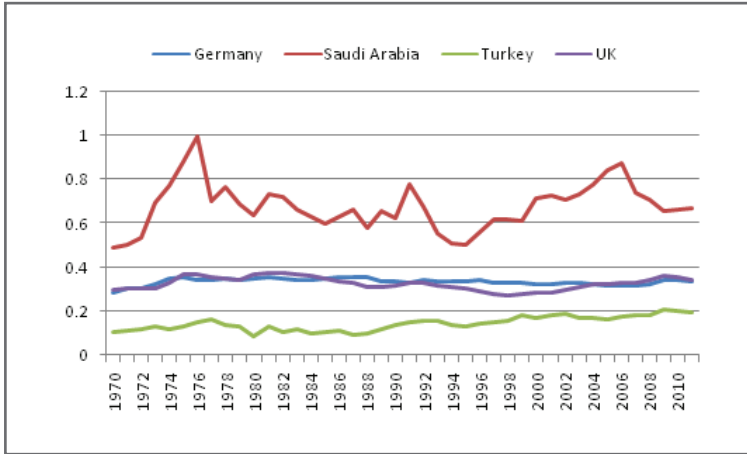
المصادر: منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي؛ البنك الدولي؛ مؤسسة النقد العربي السعودي؛ وزارة العمل

(١) تستخدم التقديرات الواردة هنا متوسط الأجور (الأقل) التي توردها وزارة العمل واستقصاءات القوة العاملة، أما متوسط الأجور المتحققة من تقسيم متوسط الأجور الخاصة الواردة في الحسابات الوطنية بعدد العاملين بالقطاع الخاص الواردة في نتائج وزارة العمل في المعدلات العليا من ٤٢،٠ (إجمالي الناتج المحلي الإجمالي) و٨٦،٠ (الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي). وتشير بيانات المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية إلى متوسط أعلى لأجور القطاع الخاص في المملكة العربية السعودية بما يتمخض عنه ٤٧،٠ (إجمالي الناتج المحلي الإجمالي) و٩٧،٠ (الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي)، حتى أن التقدير الأعلى لا يزال دون المعايير المُحددة.

يدفع اعتماد الشركات السعودية على العمالة الأجنبية الرخيصة المواطنين إلى التوظيف الحكومي والاعتماد على الدولة بشكل أكثر اتساعاً، في الوقت الذي يؤدي فيه تهميش المواطنين السعوديين في قطاع العمل الخاص إلى جعل الشركات أكثر اعتماداً على الإنفاق الحكومي للتحفيز الاقتصادي. وقد جاء معدل الاستهلاك العام إلى الخاص في المملكة عالياً للغاية، من حيث المقارنة الدولية، ما يعكس دوراً أكبر مما ينبغي للدولة في الاقتصاد؛ ولا يمثل هذا الدور حقيقة أن معظم الاستهلاك الخاص يتحقق عن طريق الدولة بشكل غير مباشر.

الشكل ٩: نسبة الاستهلاك الحكومي إلى الخاص في المملكة العربية

السعودية واختيار الحالات المقارنة - ١٩٧١ إلى ٢٠١١



المصدر: إحصاءات الأمم المتحدة

يتسم الاقتصاد السعودي بارتفاع مستويات الاعتماد على الدولة من قبل السكان السعوديين بشكل موسع والشركات السعودية - اعتماداً صار في بعض الجوانب أكثر منه أقل ترسيخاً منذ عقد

السبعينيات- وعلى الرغم من حجم نظام التوزيع والوصول إليه، فقد امتزجت طبيعة الاقتصاد في تلك الفترة بحرية التحالف والاختيار، ضمن نظام مفتوح لهجرة العمالة، بهدف تحقيق مستويات عالية من التباين بين السعوديين؛ فالوصول العميق للتوزيع يسمح للدولة بضمان توفير سبل العيش الأساسية والأمن الاقتصادي لمعظم المواطنين، بما يضمن الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي الذي لم يتحقق في البلدان العربية الأكثر فقراً. ولذا، فإن نظام التوزيع أقل استدامة على المدى البعيد من الاقتصادات الأكثر فقراً في المنطقة؛ إذ يُرسخ مستويات أعلى من الاستحقاق بمرور الوقت مع غياب الزيادة المُطابقة في القدرات الإنتاجية للمجتمع السعودي.

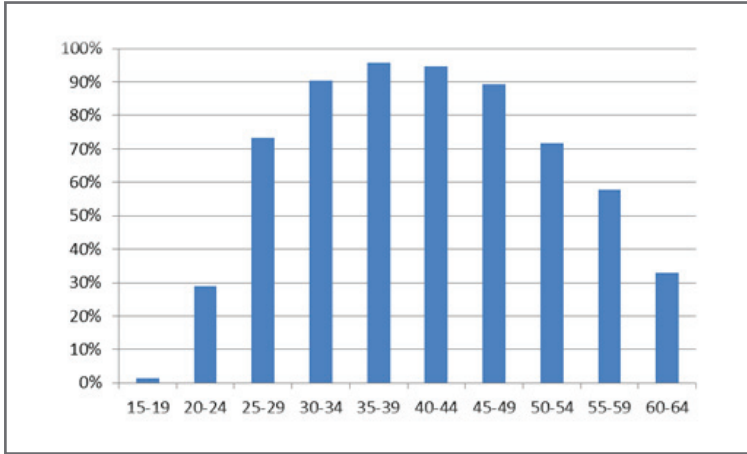
### الشباب السعودي على هامش نظام التوزيع

إن لتباين الفرص في المملكة العربية السعودية بعد جيلاً حاداً، يسهم في تعميق القوة السياسية. وعلى الرغم من التحول الديموغرافي، فلا يزال حجم السكان في المملكة في نمو يفوق ٢٪ سنوياً، في الوقت الذي نمت فيه قوة العمل بشكل أسرع، بنسبة تفوق ٤٪ سنوياً في العقد الممتد من العام ٢٠٠٠ إلى العام ٢٠٠٩ (IMF 2012b: 22). وقد كان من المُحرِّكات المُهمّة لهذا النمو زيادة مشاركة الفتيات السعوديات في سوق العمل، ممن لهن تطلعات بنمط حياة أقل تقليدية، ومستوى تعليمي أفضل.

يصل في كل عام أكثر من ٤٠٠,٠٠٠ شاب سعودي من الجنسين إلى سن العمل، فيما يصل أقل من ٧٠,٠٠٠ سعودي إلى سن

التقاعد؛ ونظرًا لحالات الوفاة في سن العمل، فإن صافي المُضاف إلى السكان في سن العمل في الوقت الحالي يبلغ نحو ٣٠٠,٠٠٠ سنويًا، وهو ما يضع تأثيرًا هائلًا على سوق العمل السعودية غير القادرة على توظيف هذه الأعداد من الباحثين عن عمل للمرة الأولى. وقد جاء نحو ٨٠٪ من السعوديين غير العاملين المُقيدين لدى وزارة العمل في العام ٢٠١٠ بين سن الـ٢٠ والـ٣٥ عامًا، ولا يحصل الكثيرون من السعوديين على توظيف كلي إلا في عقدهم الرابع.

الشكل ١٠: معدلات توظيف السعوديين من الذكور بحسب الفئة العمرية



المصدر: استقصاءات القوة العاملة ومؤسسة النقد العربي السعودي

ومن ثم، فإن حدود دولة التوزيع يشعر بها بشكل أكثر حدة الشباب السعودي غير القادر على إيجاد وظيفة مناسبة في القطاع الخاص، ويكون عليهم أن يقضوا سنوات عديدة على قوائم الانتظار لوظائف القطاع العام. وتزداد حالة التوتر لدى الفتيات السعوديات المتطلعات للحصول على فرص عمل؛ إذ أن المعدل الرسمي

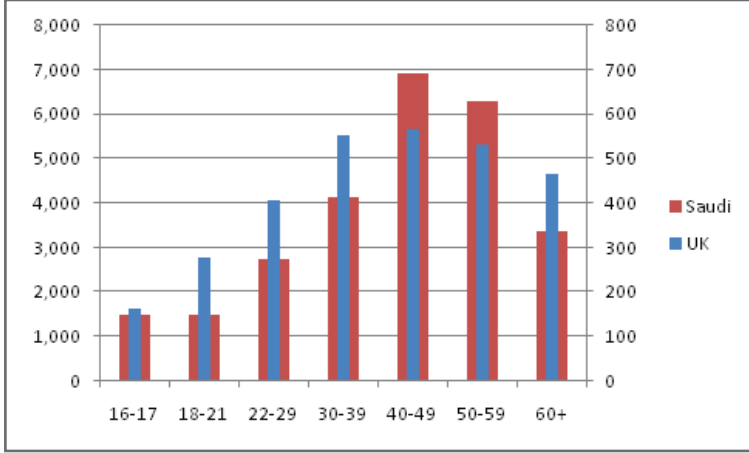
لتوظيف الإناث يدنو من ٣٠٪، وبحسب البيانات الإدارية، فقد كان هناك ٣٥٠,٠٠٠ سيدة سعودية فقط من مجموع ٥,٦ مليون في سن العمل، كُنَّ قيد التوظيف في العام ٢٠١٠ - وفي الأغلب في قطاعات الصحة والتعليم العام؛ ويشير ذلك إلى فجوة هائلة يصعب شغلها في ظل نظام تُوفّر فيه معظم الوظائف عن طريق الدولة، يتنافس فعلياً الرجل والمرأة من أجلها. وقد توضح هذه المنافسة لماذا وافق ٦٨,٧٪ من السعوديين في اقتراع استقصاء القيمة العالمية سنة ٢٠٠٣م على أن توفير الوظائف للرجال يجب أن تكون له الأولوية على توفيرها للسيدات، مقارنة بـ ٤٧٪ في الأربعين دولة الأخرى المذكورة في العيّنة<sup>(١)</sup>.

وحتى لو أمكن للشباب السعوديين إيجاد وظيفة في القطاع الخاص، فإنهم يُواجهون تمييزاً في الأجور، بالنظر إلى خبراتهم وأعمارهم، ويوضح الشكل ١٠ أدناه الارتفاع الشديد لعامل السن في أجور القطاع الخاص في المملكة العربية السعودية، مقارنة بالمملكة المتحدة (إذ يعمل نظام ضريبي تقدّمي على تخفيض حالات عدم المساواة في صافي الدخل). ومن غير المحتمل أنه يمكن تفسير ذلك بالجودة الأفضل والخبرة التي يتمتع بها العاملين السعوديين الأكبر سنّاً، فيبدو التمييز العمري في العمل<sup>(٢)</sup>.

(١) يتناقض ذلك مع السلوكيات المتعلقة بالجنس التي تتسم بالليبرالية على نحو يثير الدهشة: مقارنة بالمستجيبين غير السعوديين في كل أنحاء العالم، فقد اتفق عدد أكبر من السعوديين على أن الزواج يمثل تأسيساً مهجوراً وأن المرأة ليست بحاجة إلى الأطفال كي تعيش حياة كاملة.

(٢) بصورة متناقضة، يبدو الشباب السعودي مهتماً على النحو الأقل بالأجر المناسب مقارنة بأقرانهم من الشباب العرب - استقصاء الشباب العربي ٢٠١٢ - الشريحة ٨.

الشكل ١١: إجمالي الأجور الأسبوعية في المملكة المتحدة (الجنه الإسترليني، المحور الأيمن) مقابل الإيرادات الشهرية في القطاع الخاص في المملكة العربية السعودية (ريال سعودي، المحور الأيسر)



المصادر: المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية؛ المكتب البريطاني للإحصاءات الوطنية

يستفيد الشباب السعودي، كذلك، من أنظمة الدعم السائدة، ويُستثنون من الدعم الحكومي للإسكان، نتيجة قوائم الانتظار الطويلة؛ وهو ما يعني أنهم يعولون بشكل أقل على خدمات المرافق الرخيصة عن الرفقاء الأكبر سناً، والدعم الذي يستفيدون منه في الغالب يأتي في شكل البنزين الرخيص بشكل مثير للجدل، والذي يُعد في غياب التوظيف ذا فائدة محدودة لأي شيء سوى السفر عديم الجدوى.

وكما تشير أرقام الاقتراع المذكورة في المقدمة، فإن عدم المساواة بين الأجيال قد لا تكون سبباً كافياً للقلق السياسي إذا كانت الأوقات مناسبة بخلاف ذلك؛ ويجب التنويه مع ذلك على أن المرحلة الخطيرة الوحيدة من التعبئة المعارضة في التاريخ السعودي الحديث - وموجة تظاهرات الإسلاميين في مطلع حقبة التسعينيات - كان له

مكوّن جيلي قوي؛ والأكثر من ذلك، فقد تأصل ذلك في حالات عدم مساواة جوهرية بين الأجيال، ظهرت في عصر التقشّف والكساد الاقتصادي في حقبة الثمانينيات والتسعينيات. لقد جاء الكثير من الشباب الإسلاميين من المشاركين المتأخرين في دخول النظام السعودي في موجة البطالة أو تراجع مستويات البيروقراطية، إذ هيمن على ذلك جيل «متحرر» أمكن له صناعة مسار مهني سريع في أيام الازدهار في حقبة السبعينيات (Lacroix 2011a).

لقد تحسّنت الفرص الآن، إذ دخلت معدلات النمو في الإنفاق الحكومي مرحلة الرقمين لغالبية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وربما صارت الأوقات جيدة للغاية لتساعد حالة عدم الرضا وانتشارها - وإن كان وجود الشباب السعودي على هامش نظام التوزيع ليس مقلقاً.

إن أعداد الشباب السعودي كبيرة للغاية في الوقت الحالي، إلى درجة أن سياسات التوزيع التي تتبعها الحكومة - رغم ضخامتها - لا تصل إلا إلى جزء منهم. فكما جرى في حقبة التسعينيات، يستمر هناك توتر هيكلي بين التكنوقراط، من جهة، وجماعات ديموغرافية شبابية أكبر متعلمة وقلقة على الجانب الآخر - وقد عبّر عن بعض هذا التوتر مؤخراً في موجة جديدة وإن كانت أصغر من النشاط الشبابي تلهمه موجات الربيع العربي.

### آثار إجراءات التوزيع منذ العام ٢٠١١

لقد عكست مراسم الرفاهية في ربيع ٢٠١١ بشكل يثير الجدل عدة أمور من بينها محاولة توسيع نطاق شبكات التوزيع

بالدولة للجماعات الشبابية ذات الحساسية السياسية. وإلى جانب توظيفات القطاع العام الجديدة البالغة ٣٠٠,٠٠٠ والحد الأدنى للأجور بالقطاع العام ٣٠٠٠ ريال سعودي والتي أثرت في الغالب على الموظفين ذوي المستوى المنخفض، من ذوي الأقدمية المحدودة؛ فقد وضعت الحكومة نظاماً لإعانة البطالة يقوم بسداد ٢٠٠٠ ريال سعودي شهرياً لجميع الباحثين عن وظائف من السعوديين، لمدة حدها الأقصى ١٢ شهراً؛ كما استهدف التوفير المُخطط لخمسائة ألف مسكن جديد من قبل الحكومة الشباب السعودي الأصغر سناً على الرغم من أن هؤلاء في أواخر العقد الثالث والرابع من الطلاب من الشباب أو الباحثين عن وظائف للمرة الأولى.

لقد ساعدت الإجراءات الجديدة على توزيع ثروات المملكة بشكل أكثر اتساعاً، كما دفعت بجيل جديد من السعوديين، وكذلك القطاع الخاص السعودي، مجدداً إلى مرحلة سابقة من الاعتماد على الدولة، مع احتمال إضعاف العواقب الطويلة الأجل على مسار التنمية الاقتصادية في المملكة واستدامتها الاقتصادية؛ كما تسببت هذه الإجراءات في ظهور موارد جديدة وغير كفوّة في حالات كثيرة. ومجدداً، تصل الإجراءات المستفيدين المستهدفين ولاسيما بين الشباب، وإن كان ذلك بشكل غير متساوٍ.

### الآثار على المواطنين

لقد أسهمت العلاوات التي تُدفع لمرة واحدة والتوظيفات الجديدة، ورفع الحد الأدنى للأجور في القطاع العام، في نمو يُقدر

بنحو ١٦٪ في الإنفاق الحكومي على الأجور من العام ٢٠١٠ إلى ٢٠١١ وحدها (IMF 2012a)؛ فمن المحتمل أن تؤدي الموجة الجديدة من التوظيف في سنة ٢٠١٢ إلى نمو هائل أكبر في هذا البند من بنود الموازنة. كما زاد الإنفاق على الرفاهية بنحو ٢٠٪ العام ٢٠١١، وكان مفاد الانبساط الكلي لنظام «حافز» لإعانة البطالة -والذي يمنح الباحثين عن وظائف من السعوديين دون سن الـ ٣٥ عاماً منحة شهرية قدرها ٢٠٠٠ ريال سعودي شهرياً لمدة تصل إلى سنة كاملة- أنه من المتوقع ارتفاع إجمالي الإنفاق الاجتماعي إلى ما يزيد على الضعف خلال العام ٢٠١٢ (IMF 2012a). وفي الوقت نفسه، فقد زادت الحكومة من جهودها بشدة لدفع جهات التوظيف في القطاع الخاص إلى الاعتماد على العمالة السعودية من خلال نظام الحصة «نطاقات»، والذي تراه أجزاء مهمة من قطاع الشركات على أنها أشبه بالضرية.

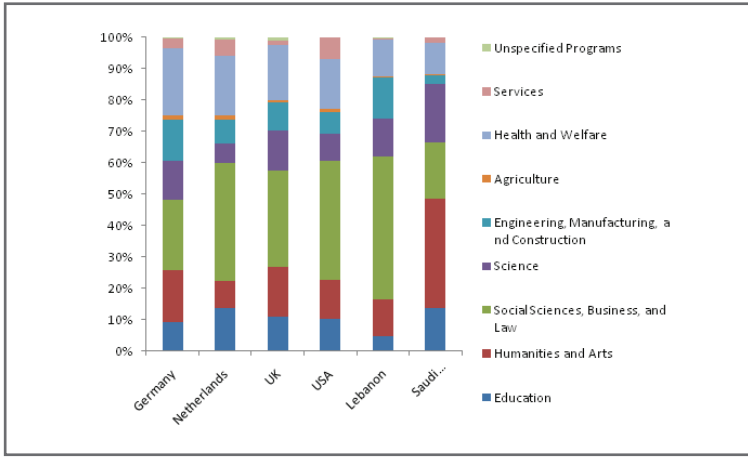
وبعيداً عن نطاقات، فإن معظم السياسات المتعلقة بالتوظيف تحدّ من إمكانية التكامل المستدام للمواطنين السعوديين في قوة العمل في القطاع الخاص، وتتمتع فائدة حافز -حتى وإن كانت متواضعة بحسب مستويات المعيشة السعودية- عند ٥٠٪ من متوسط الأجور في القطاع الخاص<sup>(١)</sup>، فربما يُعطي حوافز للمواطنين لصرف النظر عن العمل في القطاع الخاص المحدود الأجر، أو على الأقل عدم الانضمام إلى القطاع الخاص قبيل انتهاء هذه الفائدة. والأكثر إشكالية من ذلك، فإن الحد الأدنى الجديد

(١) متوسط الأجور للقطاع الخاص وفق بيانات وزارة العمل لسنة ٢٠١٠ يبلغ نحو ١٣٠٠ ريال سعودي، والمتوسط للسعوديين يبلغ نحو ٣٥٠٠ ريال سعودي، فيما يبلغ نحو ١٠٠٠ ريال سعودي للأجانب المغتربين.

للأجور في القطاع العام يزيد على ضعف متوسط الأجور لجميع موظفي القطاع الخاص وأقل بنحو ١٥٪ فقط عن متوسط أجور القطاع الخاص للسعوديين.

وإلى جانب موجة التوظيف الحكومي الجديدة، فإن ذلك يُعطي الشباب السعودي حوافز قوية للانضمام إلى لائحة الانتظار لوظائف القطاع العام، ويدفعهم إلى اختيارات تعليمية لا تتعلق بالقطاع الخاص - وبشكل ملحوظ لصالح الدرجات الجامعية في مواد الإنسانيات مثلاً، (السهلة)، والتي تُعد أقل احتياجاً بشكل عام في السياق السعودي، ولكنها تحقق عوائد مماثلة في سوق الوظائف في القطاع العام لما تحقّقه الدرجات الجامعية في التخصصات العلمية (الأصعب)؛ فالدرجات الجامعية في الإنسانيات (السهلة) بالفعل ممثلة بشكل قوي في الجامعات السعودية، والسياسات المؤيدة للسعودة مثل نطاقات - وإن كانت تُتابع بشكل قوي - متصاعدة مقابل الحوافز القوية التي تدفع بالسعوديين إلى القطاع العام، وبعيداً عن الحصول على مهارات ذات صلة.

### الشكل ١٢: الخريجون وفق مجال الدراسة (٢٠١٠)



المصدر: اليونسكو

ربما زاد منظور التوظيف العام السخي من أجور الحجز للشباب السعودي، بما دعم من مبالغة تقديرهم خارج سوق العمل في القطاع الخاص، وتضخيم توقعاتهم من ظروف العمل السهلة والمناسبة. وفي الوقت نفسه، فقد واصلت الحكومة سياسة الارتحال المفتوحة بما يحافظ على أجور دنيا في القطاع الخاص، مع تسبب التطبيق الأخير للرسم السنوي المُقدر بقيمة ٢٤٠٠ ريال سعودي على العمالة الأجنبية في زيادة التكلفة الخاصة بها، وإن كان ذلك على الهامش فقط. والفجوة في إمكانية التوظيف بين المواطنين والمقيمين في القطاع الخاص قلما تكون أكبر حجماً.

تميل إجراءات التوزيع الأخيرة إلى تهميش السعوديين في سوق العمل الخاصة بما يزيد من هوية إقصائهم وكذلك -وكما نرى- القطاع الخاص السعودي من غاية الاكتفاء الذاتي الاقتصادي فإنه لا يُعول على سخاء الدولة. وفي الوقت نفسه، فإن السياسات

الجديدة لم تكن كافية لتوظيف جميع الباحثين عن وظائف. ويظل التوظيف العام - وإن كان سخيًا - انتقائيًا حتى بعد ٢٠١٢م، إذ يُعطي أقل من ثلث السعوديين في سن العمل. وعلى غرار الوصول إلى الإسكان الحكومي، فإنها تُميز السعوديين الأكبر سنًا على الأصغر سنًا من حيث الأجور ومن حيث قائمة الانتظار للتوظيف، حتى لو اختُصرت الأخيرة بسنة أو اثنتين.

هناك كذلك دلالات على أن الأنظمة الجديدة مثل «حافز» و«نطاقات» قد عملت على إيجاد فرص جديدة غير مقصودة للباحثين الأميين عن أجور، فقد استبعد نحو ٧٠٠,٠٠٠ من متفع من نظام حافز من البرنامج بعد أن تبين أنهم لم يفوا بالمتطلبات اللازمة<sup>(١)</sup>؛ فعلى سبيل المثال، وجد أن بعضهم لديه وظيفة في القطاع العام، وأن ما لا يقل عن ٣٠٠٠ شخص كانوا متوفين<sup>(٢)</sup>.

إن نظام نطاقات لا يوفر موارد الدولة المباشرة، وإن كان من المحتمل أن يُستدعى التلاعب، فقد قفز عدد الموظفين من الإناث في القطاع الخاص - على سبيل المثال - من ٧٧,٠٠٠ في العام ٢٠١١م إلى ٢٠٢,٠٠٠ في العام ٢٠١٢م مع البدء في تطبيق النظام، وزاد كذلك عدد العاملين من الطلاب فجأة من ٢٦,٠٠٠ شخص إلى ٩٧,٠٠٠ شخص. وفي كلتا الحالتين، فإن قدرًا كبيرًا من الزيادة يُمكن تفسيره بـ«التوظيف الوهمي» للمواطنين الذين لا يحضرون فعليًا إلى بيئة العمل (وإن كان من الممكن أن يحصلوا على راتب بسيط في مقابل السماح بقيدهم على سجل الرواتب

(١) عرب نيوز، ٢٧ أغسطس ٢٠١٢: <http://www.arabnews.com/saudi-arabia/labor-ministry-plans-crack-down-work-visa-sellers>

(٢) عرب نيوز، ٣٠ نوفمبر ٢٠١١: <http://www.arabnews.com/node/399677>

للشركة<sup>(١)</sup>. وقد أوضحت الصحافة السعودية حكايات عديدة عن الوظائف الوهمية التي تشمل مديرات منازل برواتب دنيا، أو حتى موظفين مدنيين إلزاميين لم يكونوا على علم بوضعهم على سجل الرواتب في شركات خاصة.

ومن غير الضروري أن نصرّح بأن فرص البحث عن أجور تُقوض من حوافز السعي وراء توظيف مُثمر، وتعمل على إيجاد مزيد من عدم المساواة لصالح هؤلاء، ممن يرغبون في كسر القواعد. وتعمل الحكومة على تعزيز صفتها التفتيشية وإن كانت السياسات الجديدة مُعقدة، وكانت سوق العمل تملك تاريخًا طويلًا من الإشراف الخفيف والتهرب التنظيمي من قبل أصحاب العمل، إضافة إلى كبر تحديات المراقبة.

وطالما تكدست الحوافز الأكثر اتساعًا أمام التوظيف الخاص للسعوديين، فإن الشركات والمواطنين سيحاولون إيجاد ثغرات، وإن أمكن محاولة توجيه الأجور في هذه العملية. تبدو السياسات الأخيرة قد ولدت بعض الوظائف الحقيقية للسعوديين، وإن كان النطاق غير واضح. ولا يزال قيد الشك، ما إذا كانت هذه الخطوات كافية لوضع المملكة على مسار سعودة مدعوم ذاتيًا، طالما أن نظام التوزيع الأوسع يعمل ضدها.

### الآثار على الشركات والأعمال

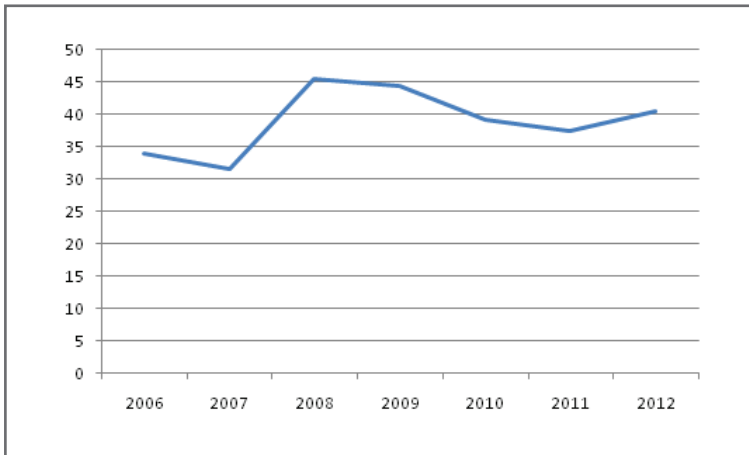
وفي مواجهة ذلك، فإنه يبدو أكثر صعوبة القول بأن سياسات

(١) بالنسبة للأرقام، راجع الجريدة الرسمية السعودية، المؤرخة في ٢٨ نوفمبر ٢٠١٢: <http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&content.id=20121128144254>

التوزيع الأخيرة قد جاءت سلبية على القطاع الخاص؛ فقد شهد الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي السعودي معدلات نمو فعلية ظلت فوق معدل الـ ٦٪ خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٩ إلى ٢٠١١م، ومن المتوقع أن يصل النمو لسنة ٢٠١٢م إلى ٥,٦٪ (IMF 2012a)، في الوقت الذي كانت فيه دول العالم الأكبر الأكثر فقراً، في خضم أزمة مع معدلات نمو أكثر انخفاضاً أو أكثر سلبية بكثير خلال عامي ٢٠١١ و٢٠١٢م.

لقد تمخّض عن النمو الذي يحركه الإنفاق الحكومي حصة أقل للقطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي كما يوضح الشكل ١٠. وتفوق الحصة الحالية للحكومة في الاقتصاد متوسط الـ ٣٥,٥٪ المُسجل للفترة بين عامي ٢٠٠٠-٢٠٠٦ (IMF 2012a)، على الرغم من أن هذه السنوات شهدت بالفعل إنفاقاً حكومياً متنامياً بشكل سريع.

الشكل ١٣: إجمالي الإنفاق الحكومي العام وصافي الإقراض  
(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



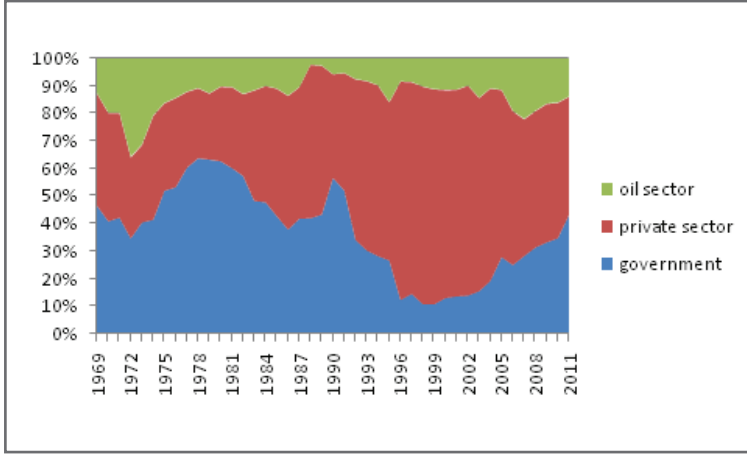
المصدر: صندوق النقد الدولي

وأكثر ما يُقلق فقد ماثل الإنفاق الحكومي نحو ٩٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في العام ٢٠١١م مقارنة بنحو ٨٠٪ العام ٢٠١٠م (IMF 2012a; Saudi Arabian Monetary Agency 2012 (SAMA)). ولذا، فقد جرى أغلب النشاط الخاص في رد فعل على الطلب المتحقق من خلال الدولة، وجاء ازدهار تجارة التجزئة منذ العام ٢٠١١ - في الجزء الأكبر منه - نتيجة قصورية لارتفاع الأجور الحكومية ومعدل التوظيف<sup>(١)</sup>. ومقارنة بفترة الهبوط في حقبة الثمانينيات والتسعينيات، فقد تقلصت مساهمة القطاع الخاص (انظر الشكل ٨).

لقد رفعت الحكومة كذلك من حصتها في تكوين رأس المال، فشهد العام ٢٠١١م ارتفاع مساهمتها للمرة الأولى منذ حرب الخليج (١٩٩٠/١٩٩١م) على مساهمة القطاع الخاص، حتى لو استبعدنا القطاع النفطي المملوك للدولة من هذه المعادلة. وفي حقبة التسعينيات ومطلع العقد الأول من القرن الحادي والعشرين تضاعف تكوين رؤوس الأموال الخاصة بمقدار خمس مرات من حجم نظيرتها في القطاع العام.

(١) بلومبرج، ٨ أكتوبر ٢٠١٢: <http://www.businessweek.com/news/2012-10-08/saudis-buy-burgers-with-royal-handouts-in-boom>

## الشكل ١٤: المساهمات القطاعية في تكوين مجمل رأس المال



المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي

لقد كان نمو القطاع الخاص خلال السنوات الأخيرة مؤثراً، وكان ثمن ذلك مستوى من الاعتماد على الدولة، لم تشهده منذ مطلع حقبة الثمانينيات. كما جاءت مستويات الاستهلاك السعودي منيعة أمام تقلبات الأزمة المالية العالمية وكذلك الربيع العربي، إذ تركز معظم الطلب على وظيفة الإنفاق الحكومي على الأجور والتعاقدات. وفي الوقت الذي يُوفر فيه ذلك بيئة آمنة للغاية للقطاع الخاص على المدى القصير؛ فإن ذلك يعني أيضاً أن المملكة أبعد ما تكون عن النمو المدعوم ذاتياً والذي عاشته لعقود.

وإلى جانب الطلب المتحقق عن طريق الدولة، فإن الشركات السعودية تواصل اعتمادها على التوفير المنظم حكومياً للمُدخلات الرخيصة، سواء تمثلت في الطاقة أم العمالة الأجنبية المنخفضة التكلفة من آسيا. وكذلك، فقد توقف الجدل الإصلاحى حول سبل الدعم المحلي للطاقة والغاز بعيد انطلاق الانتفاضات العربية ولم

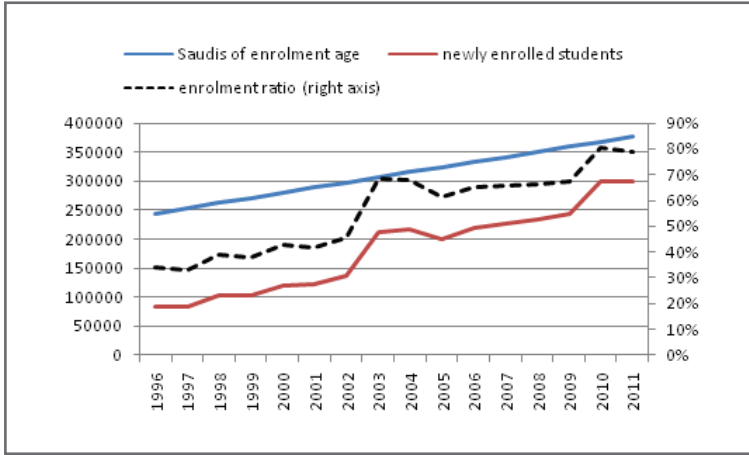
تنشط من جديد إلا في ٢٠١٢م وسط حذر شديد، وهو ما يمثل ارتداداً آخر على طريق وضع المملكة على مسار النمو المستدام، القائم على التنوع التقني والصناعي عن المضاربة بسعر العامل منخفض التقنية والإنفاق الحكومي المتنامي.

### استشراف توظيف الشباب

في الوقت الذي توجد دلالات محدودة على النمو الخاص المدعوم ذاتياً، فإنه من المحتمل أن تنشأ أزمة في التوظيف؛ فمن غير المحتمل أن يستوعب القطاع الخاص توقعات سوق التوظيف العالية للشباب السعودي التي جاءت نتيجة للمراسيم الصادرة العام ٢٠١١م؛ وفي الوقت ذاته، يقف القطاع العام وحده عاجزاً عن استيعاب الأعداد الجديدة الكبيرة من الباحثين عن العمل، حتى لو تصاعدت حدة التوظيف الزائد. وتبدو أزمة متوسط المدى للمطالب الاجتماعية والاقتصادية أكثر تلويحاً في الأفق مما كانت عليه في العام ٢٠١٠م.

من العوامل الرئيسة التي تسهم في تلك الأزمة المستوى العالي للغاية للتعليم الرسمي بين الشباب السعودي؛ فقد وسعت الحكومة السعودية بشكل سريع من نظامها للتعليم العالي، طيلة العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وذلك جزئياً من خلال توسيع الجامعات القائمة، وكذلك من خلال الإسراع في إنشاء عدد كبير من الجامعات الإقليمية الجديدة، ولا تزال جودتها النوعية في كثير من الأحيان محل شك.

الشكل ١٥: عدد الطلاب المُقيدين في المملكة العربية السعودية  
(من الذكور والإناث)



المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي/ وزارة التعليم العالي

في الوقت الذي نمت فيه الجماعات السكانية في سن الجامعة إلى نحو ٦٠٪ على مدار الخمسة عشر عاماً الأخيرة، فقد نما حجم القيد الإجمالي بنحو ٣٠٠٪، وحوالي ٣٠٠,٠٠٠ طالب جديد يلتحقون الآن بالنظام الجامعي السعودي سنوياً - أي ما يماثل 3/4 جماعتهم العُمريّة؛ وهناك في الوقت الحالي ١٢٠,٠٠٠ طالب آخر يدرسون في الجامعات خارج المملكة. وفي الوقت الذي يمثل فيه طلاب الجامعات أقلية صغيرة بين جماعاتهم العُمريّة خلال المرحلة الأخيرة من الاضطراب السياسي الذي شهدته الفترة من بداية حقبة التسعينيات إلى منتصفها، فإنهم الآن يمثلون الأغلبية الكاسحة.

لقد سمح توسيع نطاق التعليم العالي بالركن المؤقت للشباب السعودي -منهم كثيرون خارج قطار العمل بخلاف ذلك - في

الجامعات المحلية، فيما تعادل العلاوة الشهرية المستحقة للطلاب السعوديين بعدة سبل مستحقات البطالة، بل جاء العصف بمشكلة التوظيف من خلال التوسيع المُفرط للنظام الجامعي ليزيد الطين بلة. ففي الوقت الذي تظل فيه جودة التعليم العالي ومناظير التوظيف الخاص المُربح محلَّ شكٍّ، فقد ارتفعت التوقعات الجوهرية بشكل أقرب للتأكيد بين الشباب الخريجين، إذ لا يرغب الكثيرون منهم العمل كسائقين أو كتاب في المتاجر أو رجال أمن - وهي نوعيات الوظائف التي تتوافر بأعداد كافية لاستيعاب الأعداد المستقبلية من الباحثين عن عمل<sup>(١)</sup>.

تتركز الغالبية العظمى من الطلاب السعوديين في برامج درجة البكالوريوس، وهو ما يعني أن الكتلة الضخمة من المبتدئين من العام ٢٠١٠م سوف تغزو سوق التوظيف خلال عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤م، والأرقام المتنامية بسرعة كما في الشكل (١٢) قد تكون نذيراً بأزمة توظيف أقرب مما تدرك الحكومة. ويشير استقصاء الشباب العربي لعام ٢٠١٢م إلى أن الشباب السعودي أكثر قلقاً بشأن الاقتصاد والبطالة عن متوسط الشباب العربي<sup>(٢)</sup>.

يبدو الاستيعاب الإضافي لهذه الجماعات الشبابية في العمل المدني المنتفخ أمراً ممكناً، ويمكن تمويله في الوقت الحالي بشكل

(١) من بين أكثر من خمسة ملايين وظيفة في القطاع الخاص يشغلها مغتربون في العام ٢٠١٠م، (٢٨٠,٠٠٠) عامل فقط يتقاضون راتباً يزيد على ٣٠٠٠ ريال سعودي شهرياً. وما لم تزد مستويات الإنتاجية بشكل كبير، فإن القطاع الخاص سيعجز عن سداد أجور المعيشة لملايين من السعوديين ممن هم بحاجة إلى التوظيف في السنوات المقبلة.

(٢) يشعر ٥٤٪ من السعوديين بـ«القلق الشديد» بشأن الاقتصاد و٥١٪ بشأن البطالة، فيما يبلغ متوسط الأرقام الإقليمية في الاستقصاء ٤٨٪ و٤٤٪ على التوالي - استقصاء الشباب العربي - الشريحة ١١.

مُريح بفضل الاحتياطي المالي المتنامي. تبدو التزامات التوزيع شديدة الصعوبة على إبطالها، وأي إجراءات إضافية سيزيد من المساس بأسواق العمل، ويزيد من الاعتماد على الدولة، ويُقصر من متوسط العمر المتوقع للنموذج الاقتصادي السعودي كما نعرفه؛ ويعمل الإنفاق الزائد على التوزيع بموازاة الخيوط الموضوعة، لن يزيد يوم الحساب إلا قُرْبًا، أما تاريخه الدقيق فهو ببساطة مهمة أسعار النفط ومستويات الإنفاق المستقبلية.

لقد استُهلِك الكثير من الكلام في المناقشات التي جرت بخصوص نقاط التحليل لأسعار النفط السعودي - والتي لا حاجة لإثارها هنا مجددًا - وتبدو مستحيلة تلك التنبؤات المرحلية بموعد تعرض الحكومة لحالات العجز، وإن كان ما يلي أمرًا واضحًا: سيواصل الإنفاق ارتفاعه مع تقلب الإيرادات النفطية. وعند نقطة ما، سيتقاطع المنحنيان وسيكون على المملكة الاعتماد على احتياطاتها الخارجية. وفي الوقت الذي توجد فيه بعض مكونات الإنفاق التي يمكن تخفيضها - الإنفاق الرأسمالي على المشروعات بصفة خاصة، كما حدث في حقبة الثمانينيات والتسعينيات القاتمتين - فإن الإنفاق الحالي على الأجور والدعم والتحويلات قد برهن على مناعته السياسية أمام التخفيضات في الماضي، وسيواصل هذا الإنفاق نموه، نتيجة النمو السكاني والطموحات الاجتماعية المتزايدة تدريجيًا.

يمثل النمو الاقتصادي جزءًا من المشكلة عن كونه حلًا في السياق السعودي، نظرًا لاختلاف طبيعة النمو في المملكة بشكل

أساسي عن النمو في الدول القائمة على الضرائب؛ فلا يزال نمو القطاع الخاص خاضعاً لتوجيه الزيادات في الإنفاق الحكومي، نظراً لمحدودية الطلب المستقل للقطاع الخاص، وكثيراً ما تكون ثرواته الخاصة محفوظة بالخارج، والأجور (الضعيفة بشكل نمطي) المدفوعة في هذا القطاع تميل إلى التسرب إلى الخارج في شكل تحويلات. ومن ناحية أخرى، فإن التعويل على عمالة منخفضة التكلفة يعني انتفاء نمو الإنتاجية أو نموها سلبياً، بما يُبعد الأعمال عن مسار النمو التقني الذي قد يمنحها فرصة المنافسة دولياً.

ومع محدودية فرض الضرائب، فإن الشركات لا تقدم الإسهام الأكبر في دخل الدولة، بما يعني أن المملكة العربية السعودية لا تملك المضاعف الكنزي. واختلافاً عن الدول القائمة على الضرائب؛ فإن النمو الاقتصادي لا يساعد الموقف المالي من خلال ضرائب أعلى (بل إنه في الواقع يقوضه إلى مدى يجعله قائماً على الإنفاق الحكومي).

ومع زيادة عدد السكان بشكل أكبر، وازدياد الاحتياجات التي تقف عند مستوى عالٍ، فإن أنماط التوزيع الحالية قد تبرهن على عدم استدامتها الاقتصادية والسياسية في غضون سنوات. واستمراراً، فإنه سيكون بمقدور الحكومة تقديم فائض التوظيف إلى المجموعات الشبابية من الباحثين عن عمل لعقد آخر أو نحوه، ولكن بذلك سيكون الإصلاح النهائي لنمط التوزيع أمراً صعباً ومؤلماً إلى حد كبير.

لقد كان الدور المهيمن للدولة السعودية في الاقتصاد وسوق

العمل نقطة قوة النظام في الفترات الأخيرة من الأزمة السياسية والاقتصادية، وربما تتحول إلى نقطة ضعفه مع المضي قدماً عندما تدخل الموارد الحكومية مرحلة الندرة ويضيق النشاط الاقتصادي المستقل في المجتمع والذي يمكن البناء عليه، وربما يكون الانهيار مدوياً بعد أن يصل حجم السكان والشركات لمستوى جديد من الاعتماد على الدولة، لم تشهده البلاد منذ الازدهار النفطي في حقبتى السبعينيات والثمانينيات.

هناك وبوضوح نوع من النذر المشؤم بين التكنوقراط السعوديين ودراية بالتحديات المالية وتحديات سوق العمل طويلة الأجل - كما انعكس في المعدل البطيء للتوسع المالي العام في ٢٠١٣م وجهود نطاقات المرفوعة، والتي تمثل تحسناً مفهوماً وعملياً هائلاً لجهود السعودية الماضية، متبوعة بنشاط وقوة لم تكن متخيلة قبل ثلاث أو أربع سنوات خلت. وإلى نطاق ما، سيعمل التوظيف السعودي المُعزز من خلال نطاقات على تحسين الطلب المحلي (ومن ثمَّ يعمل بشكل أكبر كعامل شبه ضريبي وبديل للإنفاق الحكومي) مع منح السعوديين مهارات العمل العملية التي كثيراً ما يعجز النظام التعليمي عن توفيرها.

إن الخصائص الأساسية للوضع الراهن للتوزيع تُحد من فعالية كل من التضامن المالي ونطاقات؛ فلا يزال التوظيف الزائد بالقطاع العام ينحرف بحوافز سوق العمل وتقبض على الإنفاق الحالي عند مستوى غير مستدام بشكل متزايد. ونظام تسعير الطاقة المحلية يُقوض بشكل هيكلي الأساس المالي للدولة في الوقت الذي يمثل

فيه ذلك طريقة غير فعالة على نحو استثنائي لمشاركة الثروات حيث تحفز الاستهلاك الزائد، وتصبّ في مصلحة الأسر الأكثر ثراءً على نحو غير متجانس، ويجب التعامل مع كليهما لنقل المملكة إلى مسار النمو المستقل الذي يلعب فيه المواطنين دوراً مثمراً في اقتصادهم.

### الخلاصة والمنظور السياسي

لقد عمّق رد الفعل المالي الذي تبنته الحكومة السعودية تجاه ثورات الربيع العربي بشكل كبير من دور الدولة في المجتمع والاقتصاد السعودي، فسياسات التوزيع الجديدة أنشأت عدداً من الحواجز الاقتصادية غير السليمة وزاد من اعتماد الشركات على الدولة، وأخرج المواطنين من دائرة المشاركة المثمرة في اقتصاد وطنهم. وعلى الرغم من أن النظام السعودي أكثر مؤسسية مما كان عليه في عقد السبعينيات، إلا أنه عاد إلى منطق التوزيع والنمو نفسه الذي تحركه الدولة.

يواصل الكثير من الشباب السعودي الاضطلاع بدور هامشي في الاقتصاد السياسي للدعم الحكومي، وإن كانوا أكثر دراية سياسية، ولديهم توقعات جوهرية أعلى، وذلك بصفة جزئية نتيجة للسياسات الشديدة التوزيعية التي تستهدفهم على سبيل التحديد، ولاسيما توسيع التعليم العالي؛ ولا يمكن الوفاء بجميع احتياجاتهم من خلال الإنفاق الحكومي على المدى البعيد.

من الواضح، أن بعض أشكال توزيع الإيرادات يصعب تجنبها

بالنسبة للسكان السعوديين، ويمكن القول أنها ضرورة سياسية وأخلاقية، وهناك بدائل أقل تحريفًا واستدامةً بكثير للتوزيع التقليدي من خلال التوظيف الحكومي الزائد، وخدمات المرافق المدعومة. ويمكن مشاركة الأجور - على سبيل المثال - بطريقة أكثر حيادية من حيث التحفيز، من خلال المنح النقدية المباشرة وغير التقليدية، والتي قد تبرر سياسياً انجذاباً أقل إلى القطاع العام، مع السماح لعدد أكبر من المواطنين بتحقيق دخل إجمالي مقبول، على الرغم من الأجور المنخفضة في القطاع الخاص.

إن هذا الدخل للمواطنين يقدم تأميناً أساسياً للدخل في حال البطالة، ولكنه سيُحد من أجور الحجز السعودية في سوق العمل الخاصة، إذ يمكن للموظفين الوطنيين رفع أجورهم في القطاع الخاص، من خلال المنح النقدية والتي لا تخضع إلى تحقق لاستحقاقها، وسيدعم ذلك متحصلات السعودية في القطاع الخاص، من دون الحاجة إلى دفع الموظفين إلى توظيف مواطنين لا مصلحة لهم في توظيفهم.

إن دخلاً للمواطن بقيمة ١٥٠٠ ريال سعودي شهرياً قد يجعل السياسات الأكثر تقييداً، مثل: تخفيض التوظيف في القطاع العام، وتشديد معايير الخدمة المدنية، وإصلاح أسعار الطاقة، أكثر قبولاً من الناحية السياسية. وتعكس المحاكاة أنه على المدى الطويل سيكون هذا النظام أقل تكلفة من الممارسات الحالية للتوظيف الزائد في القطاع العام؛ ومن الممكن أن تُمول وبشكل دائم منحة نقدية قدرها ١٥٠٠ ريال سعودي لجميع البالغين من غير الموظفين

حكومياً، من خلال عائد مفترض قدره ٥٪ على الأصول الخارجية الحالية للمملكة العربية السعودية.

ويسهم هذا البديل للمنح النقدية ضد توظيف حكومي أكثر انتقائية في صنع بيروقراطية أكثر ميلاً وأفضل أداءً، ويُقدم حوافز عمل أكثر قوة للمواطنين في قطاع الخدمة المدنية والقطاع الخاص، وسيكون شفافاً وعادلاً وأكثر سهولة للتنبؤ والتخطيط أكثر من النظام الخاص الحالي لتوزيع الأجور، وسيدعم حركة سياسية قوية للعمل الخيري وتضمين المواطنين السعوديين.

وعلى المدى المتوسط، فإن المملكة بحاجة إلى نظام ضريبي هادف يُوفر للشركات والحكومة والمواطنين مصلحة مشتركة في القطاع الخاص المزدهر، والذي يمكن التعويل عليه بغية التقليل من حجم العمالة الأجنبية الوافدة المنخفضة المهارة - التي تمثل العامل الرئيس الآخر الذي يُبقي السعوديين بعيداً عن سوق العمل الخاصة - وكل ذلك قد يزيد من الاستقلال الاقتصادي الطويل الأجل للمواطنين السعوديين والشركات السعودية، والذي قد يزدهر على أكتاف طلب أكثر ضخامة، متحققاً من خلال الأجور الخاصة. وتُدرس بعض خطوات هذا الشكل في بعض أجزاء من الحكومة السعودية، ولا يبدو من المحتمل أنها ستُنفذ عندما تكون هناك حاجة قصوى إليها - أي في أوقات الأزمة<sup>(١)</sup>.

(١) يُعد المؤلف في الوقت الحالي ورقة عن المنح المالية غير المشروطة لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

Back to the 70s:

Saudi Arabia's Political Economy after the Arab Uprisings

Steffen Hertog



AL-RAHMANIAH CULTURAL CENTER

ABDUL RAHMAN AL-SUDAIRY FOUNDATION

**Back to the 70s: Saudi Arabia's Political  
Economy after the Arab Uprisings**



# **Back to the 70s: Saudi Arabia's Political Economy after the Arab Uprisings**

**Steffen Hertog**

A Paper Presented at  
**The Rahmaniah Annual Seminar**

January 2013  
Al-Ghat



AL-RAHMANIAH CULTURAL CENTER

ABDUL RAHMAN AL-SUDAIRY FOUNDATION

***The Rahmaniah Occasional Paper Series** is a select presentation of papers offered at the Rahmaniah Annual Seminar, a forum on current, socio-economic and international affairs as they pertain to Saudi Arabia. The Seminar is organized by the Rahmaniah Cultural Centre and its participants include more than forty scholars, lawyers and businessmen from Saudi Arabia, the Arab countries, the U. S. and Europe. The Rahmaniah Cultural Centre is sponsored by the Abdulrahman Al-Sudairy Foundation. The Seminar is held annually in Al-Ghat.*

## **Steffen Hertog**

*Steffen Hertog is a senior lecturer in comparative politics at the London School of Economics and Political Science. He holds a PhD from the University of Oxford and was previously Kuwait Professor at the Chaire Moyen Orient at Sciences Po/Paris, lecturer at the University of Durham and post-doctoral researcher at Princeton University. His main research interest lies in Gulf and Middle East political economy, with special focus on public sector reform, labour markets and state-business relations.*

*He has a subsidiary interest in micro-dynamics of political violence and has published in journals such as World Politics, Review of International Political Economy, Comparative Studies in Society and History, Business History, Archives Européennes de Sociologie, and International Journal of Middle East Studies. His book about Saudi state-building, “Princes, Brokers and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia” was published by Cornell University Press in 2010, and a book about Islamic radicalism and higher education, co-authored with Diego Gambetta, is forthcoming with Princeton University Press.*



## **Back to the 70s: Saudi Arabia's Political Economy after the Arab Uprisings**

That the Saudi government would instinctively react to the regional unrest in 2011 with domestic distribution policies was not surprising, but the scale was unexpected: The employment, housing and welfare decrees of February and March 2011 alone reached a total volume of about 130 billion USD, more than the country's total annual budget as recently as 2007. In September 2012, the Saudi Council of Ministers announced that 299,000 Saudi men and women had been hired by government in that year alone<sup>(1)</sup> – about as much as the total (official) addition to public employment in the whole previous decade, and corresponding to almost half of the total Saudi employment in the private sector in 2010.

The government seems determined to mollify popular socio-economic grievances – which arguably were the factor that converted elite protests into mass movements in the poorer Arab countries. Distributional policies seem to have done the trick. The kingdom has gotten through the Arab uprisings without major domestic unrest, at least outside of Shiite towns in the Eastern Province; attempts to organize broader-based protest fizzled out in 2011.

Perhaps even more impressively, while young Arabs continued to demonstrate and fight in the streets of Cairo,

---

(1) Arab News, 18 September 2012;  
<http://www.arabnews.com/saudi-arabia/299000-saudis-join-civil-service>

Damascus, Sana'a and Tunis, the 2012 "Arab Youth Survey" indicates that young Saudis' approval of their own government has increased significantly from 2011 to 2012.<sup>(1)</sup> While 60% of Saudis between 18 and 25 years of age agreed in 2011 that the country is "going into the right direction", the figure increased to 76% in 2012, a result above both the GCC and non-GCC averages.<sup>(2)</sup> 84% endorsed the statement "Your government has become more trustworthy and transparent since the Arab Spring", the second highest score after Libya<sup>(3)</sup>.

If this paper was about explaining the socio-economic stability of Saudi Arabia up to 2012, it could perhaps end here. The effects of distribution go beyond immediate pacification of the national population however, and the picture becomes more complex and problematic if we consider the ramifications of recent policies on economic development and the long-term sustainability of the Saudi political economy.

The welfare decrees indicate a return to the fiscal and political practices of the 1970s oil boom period – but on a much larger and less sustainable scale, catering to much more complex demands – and a roll-back of long-term trends towards socio-economic autonomy of Saudi businesses and citizens, as the state dependence of both has grown significantly and the economy has moved away from an autonomous growth path. The policies have put a much

---

(1) The survey involved 2,500 face-to-face interviews among respondents aged 18-24 from December 2011 to January 2012; in Saudi Arabia, 250 individual were interviewed, of whom 40% were from Riyadh, 40% from Jeddah, and 20% from Dammam. [http://www.arabyouthsurvey.com/english/pdf/presentation\\_ays2012\\_01052012\\_English.pdf](http://www.arabyouthsurvey.com/english/pdf/presentation_ays2012_01052012_English.pdf)

(2) Arab Youth Survey, slide 19.

(3) Ibid, slide 26.

larger onus on the state, which is now on a trajectory that is fiscally unsustainable in the long run, all the while their pacifying effect will be temporary, as new distributional measures inevitably come to be seen as entitlements, and expectations continue to rise.

The rest of the paper will flesh out the arguments of the above paragraph. It will first provide an overview of the Saudi distributional system, describing the evolution of various (formal) channels through which the state has been distributing material resources in society, how this system has marginalized private economic activity, and how young Saudis have generally gotten the short end of the stick in this set-up. The next section will discuss the impact of the 2011 and 2012 distributional measures on the Saudi system in economic and political terms. After a discussion of the economic sustainability of the current distributional system, the paper concludes with a summary of its main arguments and a discussion of economic policy alternatives.

The paper is based on quantitative data from official Saudi sources and the IMF, a survey of the Saudi press since early 2011 and various polls that have been conducted in Saudi Arabia since 2003.

## **The Saudi Distributional System**

Saudi Arabia's political economy is characterized by an unusually dominant role of the state, as all oil rents accrue to government and rent distribution continues to be the core driver of economic growth and, in many ways, the formation of social groups. The central role of the distributional state

has led not only to the relative marginalization of private production, but also of autonomous social organization, as most social formations – kinship networks, urban elites, social classes etc. – have come to be concentrically organized around the state, which in itself has grown internally fragmented in the process (Hertog 2010a).

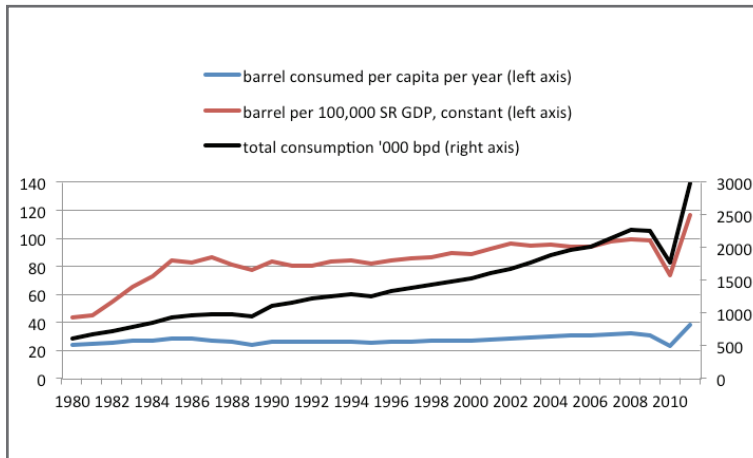
The Saudi distributional system was first created in the 1950s, drastically accelerated its growth in the 1970s, and has remained basically unchanged since. State resources continue to play a deep role in most Saudis' everyday lives, even if in some regards socio-economic autonomy has gently increased from the mid-1980s to the 2000s. The following section provides an overview of the distributional structures that Saudi society and economy are enmeshed in. The focus is mostly on institutionalized mass distribution rather than discretionary, elite patronage, which is important in its own right but less relevant for the macro-structure of Saudi state-society relations that is our primary interest here.

## **Subsidized Goods and Services**

Saudis enjoy a wide range of free or heavily subsidized services, including education and health provided by state agencies free of charge and water, electricity and transport fuels provided below production cost and far below opportunity costs (on energy see Stevens & Lahn 2011). As a result, over-consumption is rampant and, against all global trends, the energy efficiency of the Saudi economy has been declining. The opportunity costs of energy subsidies alone have been estimated at 10% of Saudi GDP (Hodson, Nathan

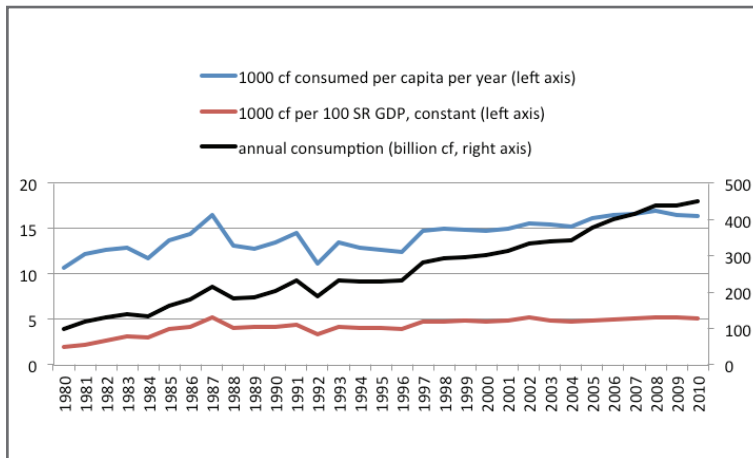
2011); the government's education budget constitutes another 8% or so of GDP.

**Figure 1: Domestic petroleum consumption since 1980**



Sources: EIA, SAMA

**Figure 2: Dry natural gas consumption since 1980**



Sources: EIA, SAMA

In the face of a rich, omnipresent but administratively rather inaccessible state, many Saudis also derive income from “brokering” access to state services and administrative

decision-making to less well-connected compatriots and foreign residents. The goods involved in such interactions include visas for foreign workers, commercial registrations of companies registered in a national's name but in fact run by foreigners, access to health and other public services, land, various types of licenses and, on more senior levels, government contracts (Hertog 2010b). Such practices increase individuals' dependence on the state, but also come at a great cost in terms of equity and efficiency. While there are serious attempts to reduce some of these brokerage activities, it remains to be seen how sustainable the impact of recent campaigns against trade in visas and "cover-up" businesses will be.

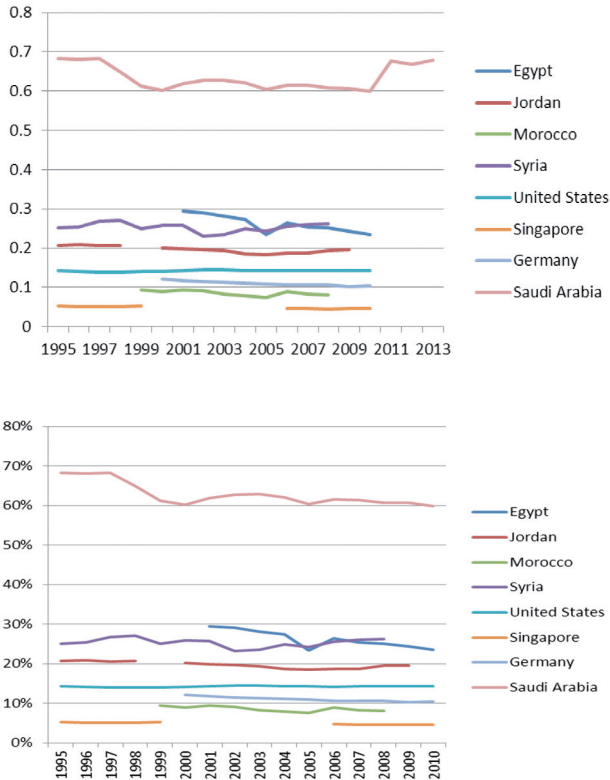
## **Public Employment**

The politically most important component of the Saudi distributional system however is public employment – which sometimes is mediated through informal brokerage, but quite frequently is also allotted just on the basis of formal educational criteria and one's position on a waiting list. It is hence as institutionalized as free or subsidized public services.

The ratio of public to private employment among Saudis is drastically higher than among non-GCC states and has stabilized above 60% after some decline in the austere second half of the 1990s. Even the modest number of Saudis in the private sector is to some extent an outcome of state interventions forcing companies to employ Saudis – including the post-2011 upward tick in Saudi private employment in figure 4, which results from the

government's "Nitaqat" policies that progressively restrict companies' ability to hire new workers if they fall below certain Saudization thresholds.

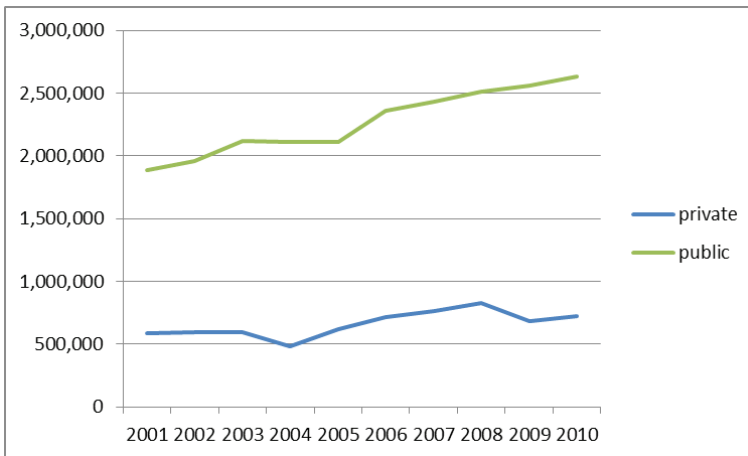
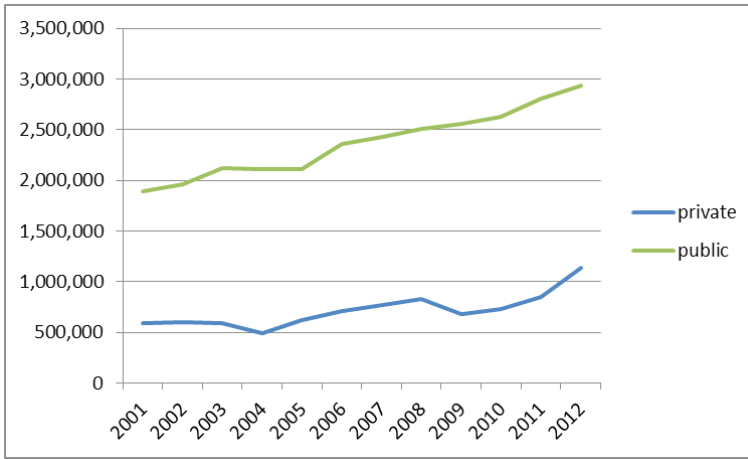
**Figure 3: Share of government employees in the economically active population of select countries<sup>(1)</sup>**



Source: World Bank, ILO, Saudi Labor Force Survey, and SAMA

(1) The Saudi shares are calculated as (government employed)/(all employed + 10 percent unemployed), with all figures taken from labor force surveys. The data for the other cases are from ILO (public employment) and World Bank (economically active population). Public enterprises are not included for any of the cases, hence all figures are likely to be somewhat underestimated (possibly more so for Saudi Arabia, where important sectors such as mining, hydrocarbons, inter-city transport and aviation, utilities, and heavy industry are still largely in state hands). Non-Saudi cases include non-citizen employment, which could not be separated out but is unlikely to bias results strongly.

**Figure 4: Number of Saudi public and private employees, 2001-2012**



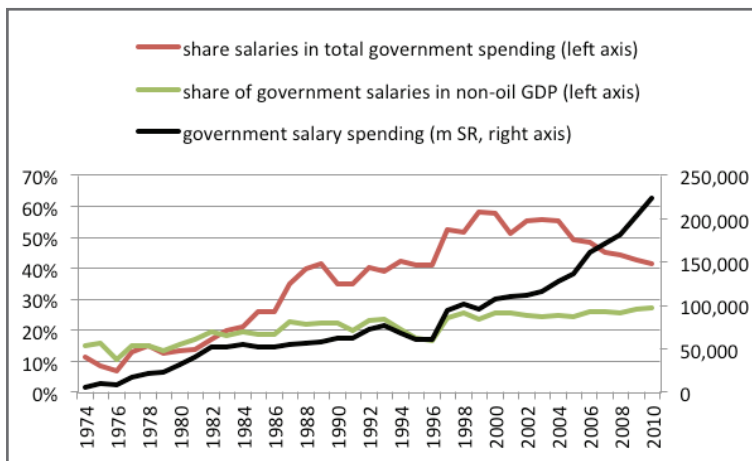
Source: Ministry of Labor, Saudi Labor Force Surveys

Administrative data from the Ministry of Labor indicate that in 2011 only 6.5% of the Saudi working age population held a private sector job, which contrasts with more than 50% in non-oil developed countries.

Figure 4 below indicates that spending on public sector salaries and benefits has been increasing dramatically, and the share of such spending in non-oil GDP has now reached

more than a quarter. Although its share in total government spending has somewhat declined recently due to very larger expenditure on infrastructure projects, it still remains around 40%, which is much higher than in OECD countries, where it typically lies between 15 and 30%.

**Figure 5: Budgeted spending on public sector salaries and benefits since 1974<sup>(1)</sup>**



Source: based on various statistical yearbooks, SAMA yearbooks

Based on non-oil benchmark countries, we can estimate that perhaps half of public sector wage spending is a result of over-employment and hence constitutes rent distribution.<sup>(2)</sup>

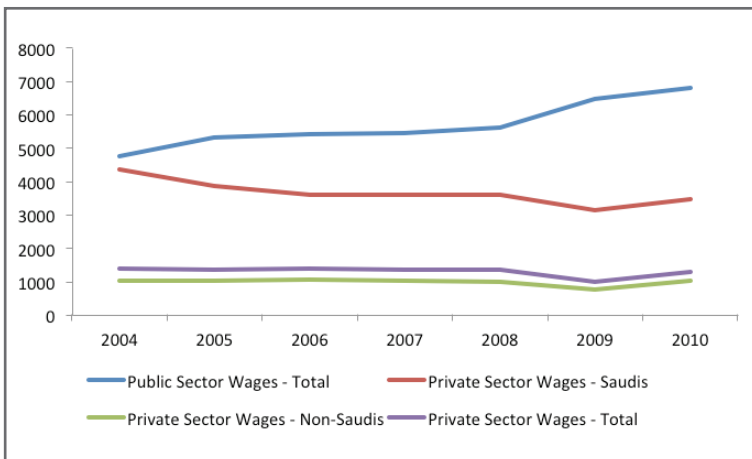
In addition to employing more Saudis than the private sector, the government also pays considerably more and typically offers much easier working conditions – although Saudis in the private sector in turn are still much better paid than foreigners (a recent estimate of the wage premium paid

(1) Figures for 1986 are identical to those for 1985 and refer to the same Islamic budget year (the budget cycle was subsequently adjusted to the Gregorian calendar).

(2) If the share of government wage spending in non-oil GDP is taken as a benchmark, the estimate of patronage is somewhat higher than if we use the share of wage spending in total government spending (as total government spending is quite high to start with in the kingdom).

Saudis receive compared to otherwise equivalent foreigners reached 215%). Understandably, private employment is generally considered second choice by all but the most talented nationals, and Saudi polling data from the World Value Survey indicates lower levels of initiative, a stronger preference for convenient working hours and long holidays, and stronger rejection of performance pay among Saudis than among citizens of other countries.

**Figure 6: Average wages in the public and private sectors, 2004-2010**



Source: National accountsdata, Ministry of Labor, and author's calculations

Despite the attempt to share the oil riches through large-scale over-employment in the public sector, Saudi society suffers from considerable inequality. The range of public sector salaries is wide (regular payscales range from 3000 SR to 42,000 SR a month); more important, due to continuing population growth, many Saudis remain excluded from government employment. And many remain altogether out of the labor force – the labor force participation ratio is estimated at only 36% – or join a private sector with generally lower incomes.

Large-scale importation of foreign labor helped Saudi Arabia develop rapidly in the 1970s and 1980s, but it has marginalized nationals in the local labor market. Private employment remains dominated by cheap Asian workers who pull down wages particularly in the low- to mid-skilled market segments, leading to an unequal wage distribution also for Saudis. Based on published salary data, the Gini coefficient for private wages of Saudis registered with the national social insurance organization in 2011 was 0.51, a very high value in international comparison.<sup>(1)</sup>

The ready availability of cheap foreign labor has led the Saudi private sector to invest in low-productivity, low-technology businesses that produce little innovation or research, which in turn means that few jobs with higher value-added are created (Hertog 2011a). Labor productivity has declined since 1980, and according to the IMF, the Saudi economy's total factor productivity declined by an average of one percentage point from 2000 to 2007, which were boom years in macro-economic terms (International Monetary Fund 2011). The main drivers of growth have been increases in the amount of capital and (foreign) labor employed, not increases in efficiency and technology upgrades.

---

(1) The Gini coefficient is a measure of the inequality among levels of income. Zero expresses perfect equality and 1 maximal inequality. To give a comparative sense of where Saudi Arabia stands, the Gini coefficient for gross wages in 12 OECD countries documented in a recent study averaged 0.36, while the coefficient for net wages in 11 further OECD countries averaged 0.32. Saudi numbers are even more dramatic if foreigners are included in the estimate: The Gini coefficient for foreign workers alone is 0.58; the total Gini for all GOSI-registered private employees reaches 0.64, an extremely high value.

## **Business and the State: Demand Generation**

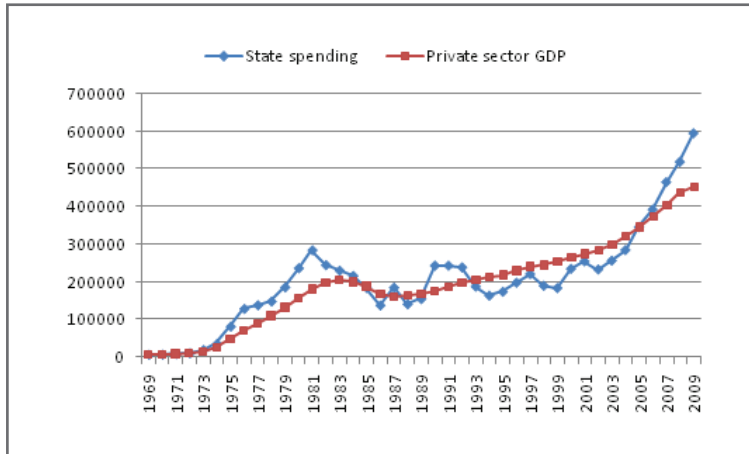
Saudi business, just like the population at large, remains fundamentally state-dependent.

Support can take the shape of government lands and contracts or subsidized inputs like cheap electricity, gas and state credit. Even if in some important regards the allocation is done without favoritism,<sup>(1)</sup> state resources are central to the business sector's thriving. Business continues to rely on subsidized inputs, notably cheap energy, and cheap foreign labor for its profits; its production structures are factor-intensive. Different from conventional developed economies, business in turn contributes practically nothing to state resources, as there are practically no taxes in Saudi Arabia. There is no "Keynesian multiplier" under which higher state spending can at least be partially recouped through higher tax revenue. Growth instead relies on ever higher levels of state expenditure financed from a finite resource. In years of stagnating or declining state spending, the private sector never managed to grow significantly of its own accord, and econometric tests show a tight long-term correlation of state spending and the size of the private sector.

---

(1) While access to large infrastructure contracts and non-industrial lands for example is in many cases de facto limited to a small number of well-established players (even if they are held to certain performance standards), access to cheap electricity and transport fuel is universal.

**Figure 7: Private sector contribution to Saudi GDP vs. total government expenditure (million SR)**



Source: Based on SAMA data

Saudi merchants have been accumulating and reinvesting capital for decades, increasing their day-to-day autonomy from the state, and their dependence on state contracts is relatively smaller than it was during the 1970s boom. Private capital on average caters to a larger private consumer demand than it used to. It is less sensitive to short-term fiscal shocks than it was before the mid-1980s and has become managerially more sophisticated (Hertog 2011b; Luciani 2006).

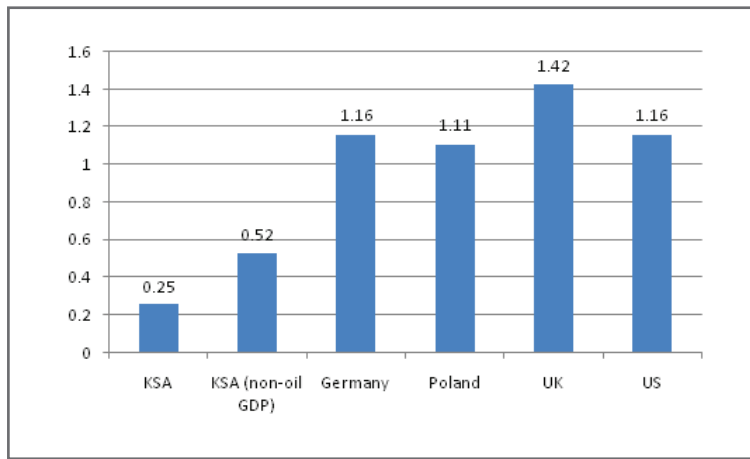
Even the “private” Saudi consumer demand however is for the most part state-generated and in the mid-term almost completely dependent on state spending. The main reason for this is the very low share of private remuneration in total Saudi GDP, which in turn results from low wages and the marginal role of Saudis on the private labor market. GOSI data indicate that Saudi employees in the private sector in 2010 had total annual earnings of about 50 billion

SR, while expatriates earned a total of about 75 billion SR, the vast majority of which was remitted abroad.<sup>(1)</sup> Both together account for only about 7 percent of Saudi Arabia's GDP. Saudi Arabia's private wage share is very low in international comparison. In developed OECD economies it lies around 40-50 percent of GDP.<sup>(2)</sup>

This means that most demand in the Saudi economy is still state-generated, and public sector wages – which accounted for 15 percent of GDP in 2010 – play a more important role than private sector wages in stimulating consumption. Even if one uses only the non-oil private sector as a denominator (which constituted 29% of total GDP in 2010), the private wage share for 2010 only reached about 25%, probably reflecting a strong element of rent extraction from cheap foreign labor. The wage share of the government sector by contrast was almost 80%. Figure 8 below shows that the ratio of private wages to GDP per capita in Saudi Arabia also reaches only 25%, much lower than in benchmark countries, reflecting the small contribution to the Saudi macro economy of privately generated consumer demand.

- 
- (1) SAMA estimates total remittances for 2010 to have reached 98 billion SR, which in fact exceeds the total size of GOSI-registered wages. This indicates that some wages must be unreported or under-reported. According to the national accounts for 2010, non-government salaries constitute about 8.8% of GDP, possibly reflecting some labor that is not GOSI-registered.
  - (2) Glyn (2007) reports total OECD wage shares around 65% (although these are corrected upward for self-employment). With government employment typically accounting for about 20% of total employment, private wage shares generated through salaried work typically account for about half or a bit less of GDP.

**Figure 8: Ratio of average private sector wages to GDP per capita<sup>(1)</sup>**

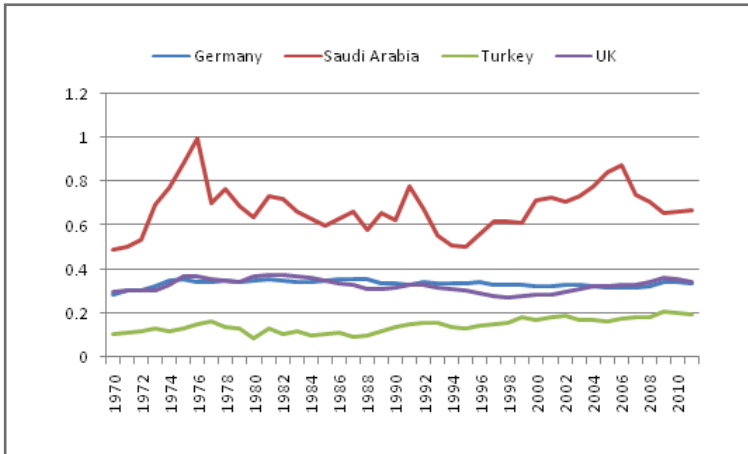


Sources: OECD, World Bank, SAMA, MoL

Saudi businesses' reliance on cheap foreign labor drives citizens into state employment and state-dependence more broadly, while the marginality of Saudi citizens in the private labor market in turn makes business more dependent on state spending for economic stimulus. The ratio of public to private consumption in Saudi Arabia is very high in international comparison, reflecting an outside role of the state in the economy – and this ratio does not even account for the fact that most private consumption is indirectly state-generated.

(1) The estimates here use the (lower) average wages reported by the MoL and labor force surveys. Average wages derived by dividing the aggregate private wages reported in the national accounts by the number of private sector workers reported by MoL results in higher ratios of 0.42 (total GDP) and 0.86 (non-oil GDP). GOSI data indicate even higher average private sector wages in Saudi Arabia, resulting in ratios of 0.47 (total GDP) and 0.97 (non-oil GDP). Even the highest estimate however still lies below the benchmarks.

**Figure 9: Ratio of government to private consumption in Saudi Arabia and select comparative cases, 1971 to 2011**



Source: UNSTATS

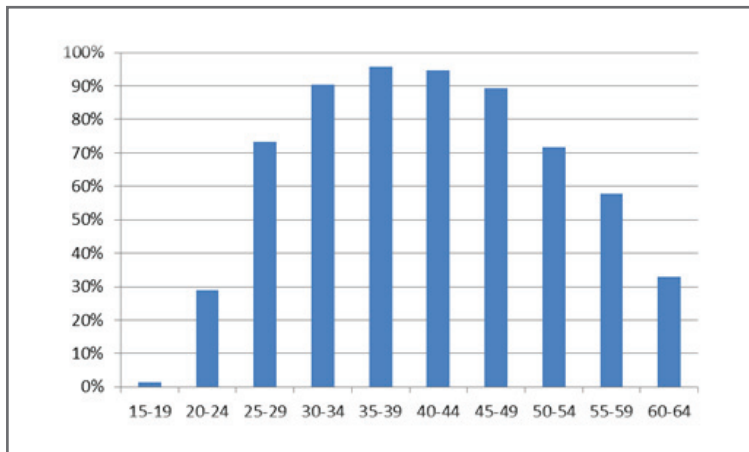
The Saudi economy is characterized by high levels of state dependence of both the national population at large and Saudi business – a dependence that in some regards has become more rather than less entrenched since the 1970s. Despite the size and reach of the distributional system, its discretionary and “lumpy” nature has combined with an open labor migration regime to produce high levels of inequality among Saudis. The deep reach of distribution allows the state to guarantee basic livelihood and economic security for most citizens, thereby guaranteeing the socio-economic stability that has eluded poorer Arab countries. The distributional system however is also less sustainable in the long run than the poorer economies of the region, as it entrenches ever higher levels of entitlement over time with no corresponding increase in the productive capacity of Saudi society.

Saudi youth on the margins of the distributional system  
Inequality in Saudi Arabia has a particularly sharp

generational dimension that deepens its political potency. Despite a demographic transition, the Saudi population continues to grow above 2% per year, while the labor force has been growing even faster, at above 4% per year in the decade from 2000 to 2009(IMF 2012b: 22).An important driver of this growth has been the increasing labor market participation of young Saudi women, who have increasingly fewer and later children, have ever less traditional lifestyle expectations, and are on average better-educated than men.

More than 400,000 young Saudi males and females reach working age every year, while less than 70,000 Saudis reach retirement age. Accounting for deaths in working age, the net addition to the working age population is currently about 300,000 per year. This puts an enormous strain on the Saudi labor market, which is unable to accommodate such volumes of first-time job seekers. 80% of Saudi unemployed registered with the Ministry of Labor in 2010 were between 20 and 34 years of age; many Saudis obtain full employment only in their 30s.

**Figure 10: Employment ratios of Saudi males by age group**



Source: Labor force surveys and SAMA

The limits of the distributional state are hence most acutely felt among young Saudis who are unable to find an adequate job in the private sector and have to spend many years on waiting lists for public sector jobs. The tensions are particularly severe for young Saudi women. The official female unemployment rate is approaching 30%. According to administrative data still only 350,000 Saudi women of 5.6 million in working age were in employment in 2010, mostly in the public education and health sectors. This indicates a huge gap that will be difficult to fill in a system where most jobs are state-provided and financed through finite rents that men and women are de facto rivals for. This rivalry might explain why 68.7% of Saudis in a 2003 World Value Survey poll agreed that job provision for men should have priority over that for women, compared to 47.1% in the 40 other countries in the sample<sup>(1)</sup>.

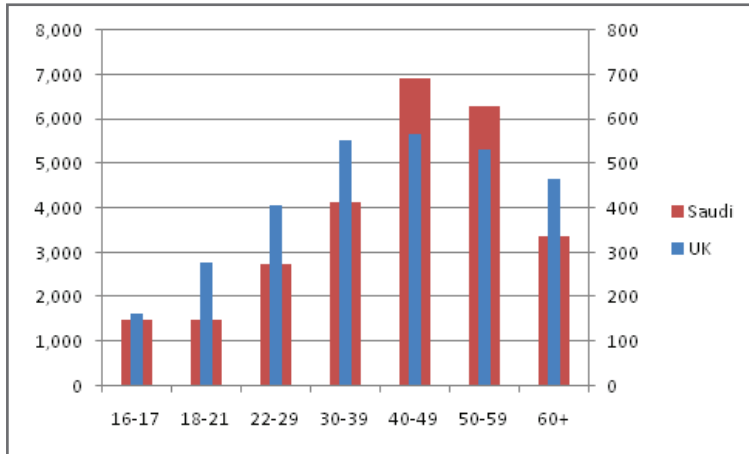
Even if young Saudis manage to find a private sector job, they are penalized particularly harshly for their age in wage terms. Figure 10 below shows that the age premium in private sector wages is very high in Saudi Arabia compared to the UK (where a progressive tax system further reduces inequalities in net incomes). It is unlikely that all of this can be explained with the better quality and experience of older Saudi workers; age discrimination seems to be at work<sup>(2)</sup>.

---

(1) This contrasts with other gender-related attitudes which are surprisingly liberal: Compared to non-Saudi respondents across the world, more Saudis agreed that marriage is an outdated institution and that a woman does not need children to have a fulfilled life.

(2) Paradoxically however, young Saudis appear to care least about a fair wage compared to their Arab peers; Arab Youth Survey 2012, slide 8.

**Figure 11: Weekly gross wages in the UK (GBP, right axis) vs. monthly earnings in the private sector in Saudi Arabia (SR, left axis)**



Sources: General Organization for Social Insurance, UK Office for National Statistics

Young Saudis also profit less from prevailing subsidy regimes. They are de facto excluded from state support for housing due to long waiting lists, which in turn means they also make less use of cheap utility services than their older compatriots. The subsidy they profit most from is arguably cheap petrol, which in the absence of employment is of little use for anything but idle cruising.

As the poll numbers cited in the introduction indicate, generational inequality might not be a sufficient cause of political disquiet if otherwise the times are good. It should be noted however that the only serious phase of oppositional mobilization in modern Saudi history – the wave of Islamist protests in the early 1990s – had a strong generational component. More than that, it was rooted in material inequalities between generations that came to the fore in the age of austerity and economic stagnation in the

1980s and 1990s. Many young Islamists were latecomers to the Saudi system stuck in unemployment or on low levels of the bureaucracy, lorded over by a “liberal” generation that had made rapid careers in the boom days of the 1970s (Lacroix 2011a).

Opportunities are better now, as growth rates of state spending have been in the double digits for most of the 2000s. Times are probably too good for dissatisfaction to become acute and widespread – but the position of Saudi youth on the margins of the distributional system is nonetheless precarious. The numbers of young Saudis are now so large that the government’s distribution policies, however vast, reaches only a fraction of them. As in the 1990s, there continues to be a structural tension between a government that is led by a small and aging generation of technocrats on the one hand and much larger young, educated and restless demographic cohorts on the other – and some of this tension has recently been expressed in a new, albeit smaller wave of youth activism inspired by the Arab uprisings.

### **The Effects of the Distributional Measures Since 2011**

The welfare decrees of spring 2011 arguably reflected, among other things, an attempt to extend the state’s distributional networks to politically sensitive youth cohorts. In addition to the 300,000 new public sector hires, and a public sector minimum wage of 3000 SR that mostly affected low-level employees with limited seniority, the government created an unemployment assistance scheme

paying 2000 SR per month to all national job seekers for a maximum period of 12 months. The planned provision of 500,000 new houses by the government also targeted younger Saudis, although those in their late 20s and 30s rather than younger students or first-time job-seekers.

The new measures have helped to spread the kingdom's wealth somewhat more broadly. They are also pushing a new generation of Saudis as well as the Saudi private sector back into an earlier age of state dependence, however, with potentially debilitating long-term consequences for the kingdom's economic development path and fiscal sustainability. The measures have also created new, often unequal rent-seeking opportunities. And once more, the measures reach the intended beneficiaries, especially among the youth, only unequally.

## **The Effects on Citizens**

One-off bonuses, new hires and public sector minimum wage together have contributed to 16% growth in the government's salary expenditure from 2010 to 2011 alone (IMF 2012a); it is likely that the larger wave of hiring in 2012 will lead to further significant growth of this budget item. Welfare spending has also increased by 20% in 2011, and the full roll-out of the "Hafiz" unemployment assistance scheme – providing 2000 SR per month for up to a year to Saudi job seekers below 35 – means that total social spending was expected to more than double in 2012 (IMF 2012a). At the same time, the government has strongly stepped up its efforts to force private employers

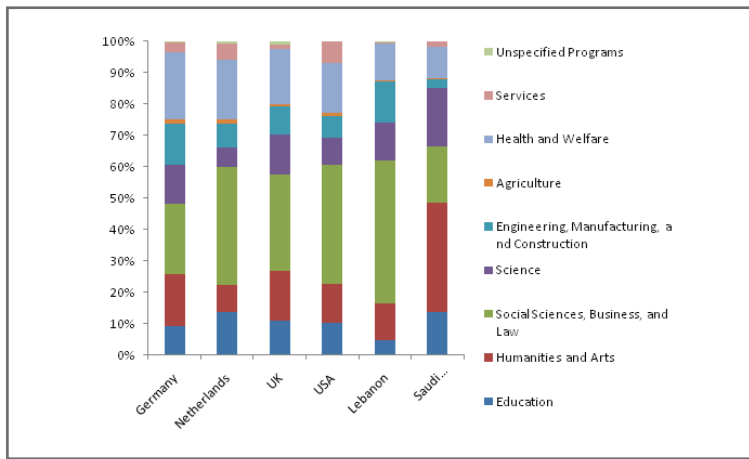
to take on Saudi workers through the new “Nitaqat” quota system, which important parts of the business class perceive as a quasi-tax.

Apart from Nitaqat, most employment-related policies reduce the prospect of Saudi nationals’ sustainable integration into the private labor force. The Hafiz benefit, even if modest by Saudi standards of living, lies about 50% above the average wage in the private sector,<sup>(1)</sup> thereby giving nationals incentives to drop out of low-wage private employment or at least not join the private sector before the expiry of the benefit. More problematic, the new minimum wage in the public sector is more than twice the average wage for all private sector employees and only 15% less than the average private sector wage for Saudis. Together with the new government hiring wave, it gives young Saudis strong incentives to join the waiting queue for a public sector job and pushes them to make educational choices that are not relevant for the private sector – notably in favor of degrees in “soft” humanities subjects, which are generally less demanding in the Saudi context, but yield similar returns in the public sector job market as most “hard” degrees. Soft degrees are already strongly over-represented in Saudi universities. Pro-Saudization policies like Nitaqat, however forcefully pursued, are up against strong incentives that pull Saudis into the public sector and away from the acquisition of relevant skills.

---

(1) The average private sector wage according to 2010 Ministry of Labor data lay at about 1300 SR; the average for Saudis was about 3500 SR, the average for expatriates around 1000 SR.

**Figure 12: Graduates according to field of study (2010)**



Source: UNESCO

The prospect of generous public employment has likely increased the reservation wages of young Saudis, further pricing them out of the private labor market and inflating their expectations of easy and convenient working conditions. At the same time, the government has continued its open migration policy, sustaining rock-bottom wages in the private sector; the recent introduction of a 2400 SR annual fee on foreign workers dents their cost advantage, but only at the margin. The employability gap between nationals and expatriates in the private sector has seldom been larger.

Recent distributional measures tend to marginalize Saudis on the private labor market, further removing them and, as we will see, the Saudi private sector from an ideal of economic self-sufficiency that is not dependent on state largess. At the same time, the new policies have been insufficient to accommodate all job seekers. Public

employment, however generous, remains selective even after 2012, covering less than a third of working-age Saudis. Like access to state housing it privileges older over younger Saudis both in terms of salaries and in terms of the waiting queue for recruitment, even if the latter have been shortened recently by a year or two.

There are also indications that new schemes like Hafiz and Nitaqat have created new, unintended opportunities for illicit rent-seeking. Some 700,000 Hafiz recipients have been removed from the program after it turned out that they did not fulfill its requirements,<sup>(1)</sup> for example, because they already held public sector jobs, held company registrations in their name or – in the case of at least 3000 individuals – were actually dead<sup>(2)</sup>.

The Nitaqatsystem does not provide direct state resources, but also potentially invites manipulation. The number of female employees in the private sector, for example, has exploded from 77,000 in 2011 to 202,000 in 2012 with the introduction of the scheme, and the number of student workers suddenly grew from 26,000 to 97,000. In both cases, a good deal of the increase might be explained by the “phantom employment” of nationals who do not actually show up at the workplace (but might receive a small stipend in return for letting themselves be listed on a company payroll).<sup>(3)</sup> The Saudi press has reported numerous anecdotes of phantom jobs involving female homemakers

---

(1) Arab News, 27 August 2012; <http://www.arabnews.com/saudi-arabia/labor-ministry-plans-crack-down-work-visa-sellers>.

(2) Arab News, 30 November 2011; <http://www.arabnews.com/node/399677>.

(3) For the numbers see Saudi Gazette, 28 November 2012; [http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.region&content\\_id=20121128144254](http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.region&content_id=20121128144254).

on minimal salaries or even incumbent civil servants who were not aware of their position on the payroll of private companies.

Needless to say, such rent-seeking opportunities undermine incentives to seek productive employment, and create further inequality in favor of those willing to break the rules. The government is working on enhancing its inspection capacity, but the new policies are complex and the labor market has a long history of light supervision and regulatory evasion by employers. Monitoring challenges are large. As long as broader incentives are stacked against private employment of Saudis, businesses and nationals will try to find loopholes and, if possible, try to derive rents in the process. Recent policies appear to have generated some genuine jobs for Saudis – but the extent is unclear, and it is in doubt whether these steps are sufficient to put the kingdom on a self-sustaining Saudization trajectory as long as the broader distributional system works against them.

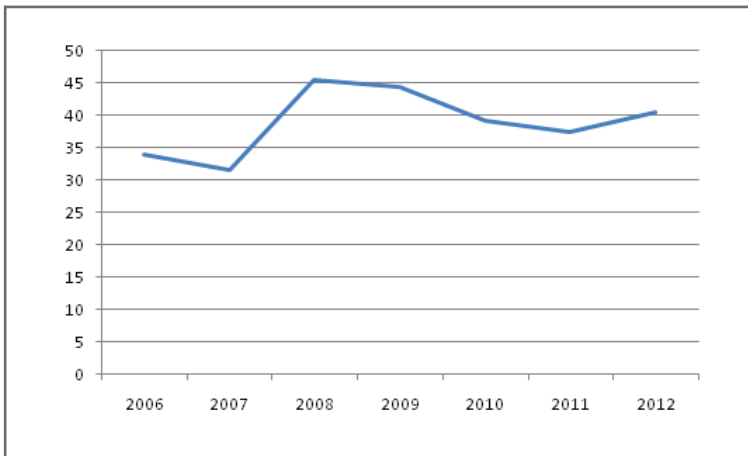
## **The Effects on Business**

On the face of it, it appears harder to argue that recent distributional policies have been bad for the private sector. Saudi Arabia's non-oil GDP has witnessed real growth rates consistently above 6% from 2009 to 2011, and growth for 2012 is expected at 5.6% (IMF 2012a) – while the poorer states of the Arab world have been in crisis with much lower or negative growth rates for 2011 and 2012.

Growth driven by state spending has led to a lower share of the private sector in GDP however, as figure 10

shows. The current share of government in the economy is considerably above the 35.5% average recorded in 2000-2006 (IMF 2012a), although these already were years of rapidly growing state expenditure.

**Figure 13: General Government Total Expenditure and Net Lending (Percent of GDP)**



Source: IMF

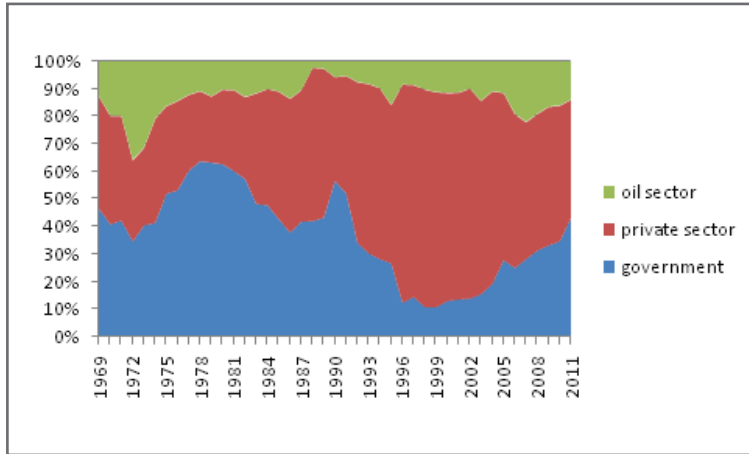
Most worryingly, state spending corresponded to about 90% of non-oil GDP in 2011, compared to around 80% in 2010 (IMF 2012a; Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA) 2012). Most private activity hence happened in reaction to state-generated demand. The retail boom since 2011 is almost exclusively a result of higher state salaries and employment.<sup>(1)</sup> Compared to the lean 1980s and 1990s, the private contribution to consumption has shrunk (see figure 8 above).

The government has also ramped up its share in capital formation; in 2011, for the first time since the 1990/91 Gulf

(1) Bloomberg, 8 October 2012; <http://www.businessweek.com/news/2012-10-08/saudi-buy-burgers-with-royal-handouts-in-boom>.

war, its contribution was larger than that of the private sector, even if the state-owned oil sector is excluded from the calculation. In the 1990s and early 2000s, private capital formation had been 5 times as high as that of government.

**Figure 14: Sectoral contributions to gross fix capital formation**



Source: SAMA

Private sector growth in recent years has been impressive; the price however has been a level of state dependence last witnessed in the early 1980s. Saudi consumption levels have been immune to the vagaries of the global financial crisis as well as the Arab spring, as most demand has been a function of state spending on salaries and contracts. While this provides a highly secure environment for the private sector in the short run, it also means that the kingdom is the furthest from self-sustaining growth it has been in decades.

In addition to state-generated demand, Saudi business also continues to depend on the state-organized provision of cheap inputs, be it energy or low-cost foreign labor from Asia. The reform debate about domestic subsidies on

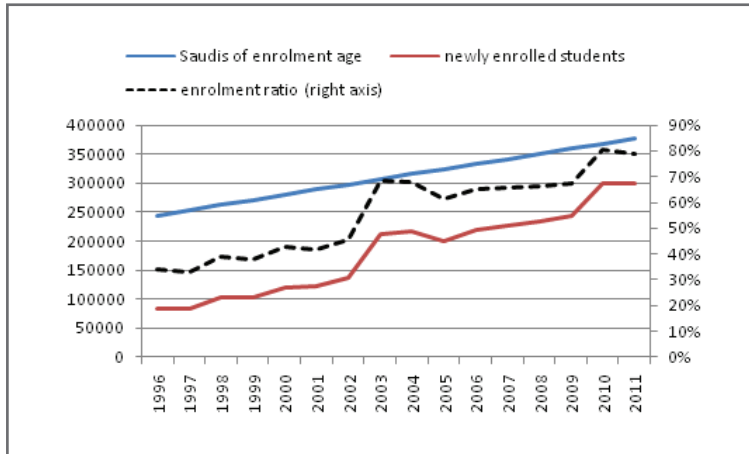
energy and gas was put on halt in the wake of the Arab uprisings and has been rekindled only very carefully in 2012 – another setback on the way to putting the kingdom on a sustainable growth path built on technological and industrial? diversification rather than low-tech factor price arbitrage and ever-growing government spending.

The youth employment outlook after the distributional decrees

While there are few signs of self-sustaining private growth, an employment crisis is potentially brewing. Young Saudis' elevated job market expectations resulting from the decrees of 2011 are unlikely to be accommodated in the private sector; at the same time, the public sector alone is unable to absorb the large new cohorts of job-seekers even if over-employment further escalates. A mid-term crisis of socio-economic demands looks more likely now than it did in 2010.

One major factor that would contribute to such a crisis is the much increased level of formal education among young Saudis. The Saudi government has rapidly expanded its higher education system throughout the 2000s, in part through the expansion of existing universities, but also through the rapid build-up of numerous new provincial universities the quality of which is often put in question.

**Figure 15: Number of enrolled students in Saudi Arabia (male and female)**



Source: SAMA/Ministry of Higher Education

While the population cohorts of university age have grown about 60% over the last 15 years, total enrolment has grown about 300%. About 300,000 new students are now entering the Saudi university system annually, corresponding to about  $\frac{3}{4}$  of their age cohort. A further 120,000 are currently enrolled in universities abroad. While university students were a small minority among their age groups during the last phase of political unrest in the early to mid-1990s, they now constitute the crushing majority.

The expansion of higher education has allowed the temporary parking of young Saudis, many of whom would otherwise be unemployed, in local universities; the monthly allowance to which Saudi students are entitled is in some ways equivalent to an unemployment benefit. But kicking the employment problem down the road through over-expansion of the university system has arguably made it worse. While the quality of higher education and prospects

of gainful private employment remain in doubt, material expectations almost certainly have increased among young graduates, many of whom will not be willing to work as drivers, shop clerks or security guards – the only types of positions of which there are enough to accommodate future numbers of job seekers.<sup>(1)</sup>

The vast majority of Saudi students are in bachelor's programs, which means that the huge freshmen cohort of 2010 will hit the job market in 2013 and 2014. The quickly growing bars on figure 12 could be the harbinger of an employment crisis that is closer than the government has realized. The 2012 Arab Youth Survey indicates that young Saudis are more worried about the economy and unemployment than average Arab youngsters.<sup>(2)</sup>

Further absorption of these young cohorts in the bloated civil service is possible and can, for the time being, be financed comfortably thanks to a fiscal reserve cushion that is still growing. Distributional obligations are very hard to reverse however, and any additional measures would further distort labor markets, increase state dependence and shorten the life expectancy of the Saudi economic model as we know it. Further distributional spending along established lines would only bring the eventual day of reckoning closer; its precise date is simply a function of oil price and future levels of spending.

---

(1) Among the more than 5 million expatriate-held private sector jobs in 2010, only 380,000 paid a salary of more than 3000 SR/month. Unless levels of productivity increase drastically, the private sector will not be able to pay living wages to the millions of Saudis in need of employment in future years.

(2) 54% of young Saudis are "very concerned" about the economy and 51% about unemployment; the average regional figures in the survey are 48% and 44% respectively; Arab Youth Survey, slide 11.

Much ink has been spilled in discussions of Saudi breakeven oil prices, a discussion that does not need to be rehashed here. Point predictions of when the government will start incurring deficits are impossible, but the following is clear: Spending will continue to trend upwards, while oil revenues will fluctuate. At some point the two curves will intersect and the kingdom will have to draw on its overseas reserves. While there are some components of spending that can be cut – capital spending on projects in particular, as has happened in the austere 1980s and 1990s – current spending on salaries, subsidies and transfers has proven politically immune to cuts in the past. Such spending will continue to grow due to population growth and gradually increasing social expectations. Economic growth is part of the problem rather the solution in the Saudi context, as the nature of growth in the kingdom is fundamentally different from tax-based states. Private sector growth continues to be driven by increases in state spending, as there is little autonomous demand created by the private sector, the private wealth of which is often kept abroad and the (typically meager) salaries paid by which tend to leak abroad in the form of remittances. Reliance on low-cost labor also means no or negative productivity growth, pushing away business from a technological growth path that could make it internationally competitive. As there is little taxation, business also makes no significant contribution to state income, which means that Saudi Arabia has no “Keynesian multiplier”. Different from tax-based states, economic growth does not help the fiscal situation through higher taxes (in fact it undermines it to the extent that it is based on state spending).

With a much larger population and much increased needs “ratcheted in” on a high level, current distribution formulas could prove economically and politically unsustainable within years rather than decades. At a stretch, the government will be able to provide surplus employment to young cohorts of job seekers for another decade or so, but thereby make eventual reform of the distributional model all the more difficult and painful.

The dominant role of the Saudi state in the economy and labor market has been the system’s strength in recent times of political and economic crisis. It could be its weakness further down the road when government resources get scarce and there is little autonomous economic activity in society to build on. The crash could be all the more severe after both population and business have reached a new level of state dependence that was last witnessed during the 1970s/80s oil boom.

There is clearly a sense of foreboding among parts of the Saudi technocracy and an awareness of long-term labor market and fiscal challenges – as is reflected in the much slowed rate of fiscal expansion in 2013 and the stepped-up Nitaqat efforts, which constitute a significant conceptual and practical improvement over past Saudization efforts and are pursued with a vigor that was unimaginable just three or four years ago. To some extent, stronger Saudi employment through Nitaqat will improve local demand (thereby functioning even more as a quasi-tax and substitute for state spending) and give Saudis the hands-on job skills that the education system often cannot impart.

The fundamental features of the distributional status quo however limit the efficacy of both fiscal consolidation and Nitaqat. Public sector over-employment continues to skew labor market incentives and locks in current spending on an increasingly unsustainable level. The domestic energy pricing regime structurally undermines the fiscal basis of the state, while being a singularly ineffective way of sharing the wealth as it incentivizes over-consumption and benefits richer households disproportionately. Both will need to be tackled to move Saudi Arabia onto an autonomous growth path in which a majority of nationals play a productive role in their own economy.

## **Conclusion and Policy Outlook**

The Saudi government's fiscal reaction to the Arab spring has considerably deepened the role of the state in Saudi society and economy. New distributional policies have created a number of perverse economic incentives, increasing state dependence of business and excluding nationals from productive participation in their own economy. Although the Saudi system is more institutionalized than in the 1970s, it has returned to the same logic of distribution and state-driven growth.

Many young Saudis continue to play a marginal role in the political economy of state support, but are more politically aware and have higher material expectations – partially as a result of the very distributional policies specifically aimed at them, notably the expansion of the higher education system. Not all their demands can be

satisfied through state spending in the long run.

It is clear that some distribution of rent income to the Saudi population is hard to avoid and can indeed be argued to be a political and moral imperative. There are however much less distortionary and sustainable alternatives to conventional distribution through government over-employment and subsidized utility services. Rents could for example be shared in a more incentive-neutral way through direct and unconditional cash grants, which could politically justify a smaller intake into the public sector while allowing more nationals to achieve an acceptable total income despite low private sector wages.

Such a citizens' income would provide basic income security in case of unemployment, but would also decrease Saudi reservation wages on the private labor market, as national employees could top up their private sector wages with the cash grants, which would not be means-tested. It would therefore boost private sector Saudization outcomes without having to force employers to recruit nationals they are not interested in employing.

A citizens' income of 1500 SR per month could make other, more restrictive policies, such as a reduction in public sector recruitment, a tightening of civil service standards and energy pricing reform, more politically acceptable. Simulations show that in the long run, such a scheme would be less expensive than the current practice of public sector over-employment. A 1500 SR grant for all adults who are not state-employed could in fact be perpetually financed by an assumed 5% return on Saudi Arabia's current overseas

assets.

Such a quid pro quo of cash grants against more selective government recruitment would contribute to a leaner and better-functioning bureaucracy, give stronger work incentives to nationals in both civil service and private sector, and would be transparent, fair, and easier to predict and plan than the current ad hoc regime of rent circulation. It would also make for a powerful political gesture of benevolence and inclusion towards Saudi Arabia's citizens.

In the mid-term, the kingdom also needs a meaningful taxation system that gives business, government and citizens a shared interest in a prosperous private sector, and which could be used to disincentivize excessive imports of low-skill foreign labor – the other main factor keeping Saudi nationals away from the private labor market. All this could increase the long-term economic autonomy of both Saudi citizens and of Saudi business, which could thrive on the back of a more substantial demand derived from private wages. Some steps of this kind are deliberated in parts of Saudi government; it looks unlikely however that they will be undertaken when they are most needed, namely in times of crisis<sup>(1)</sup>.

---

(1) A paper on unconditional cash grants for GCC citizens is currently under preparation by the author.

## **Bibliography**

1. Glyn, A., 2007. Explaining Labor's Declining Share of National Income, G-24. Available at: <http://www.g24.org/PDF/pbno4.pdf>.
2. Hertog, S., 2011a. A comparative assessment of labor market nationalization policies in the GCC. In Hertog, Steffen, ed. *Labour Market, Unemployment, and Migration in the GCC*. Geneva: Gulf Research Center.
3. Hertog, S., 2010a. *Princes, Brokers, and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia*, Cornell Univ Pr.
4. Hertog, S., 2011b. The evolution of rent recycling during two booms in the Gulf: business dynamism and societal stagnation. In M. Legrenzi & B. Momani, eds. *Shifting Geo-Economic Power of the Gulf*. Ashgate, pp. 55–74.
5. Hertog, S., 2010b. The sociology of the Gulf rentier systems: societies of intermediaries. *Comparative Studies in Society and History*, 52(02), pp.282–318.
6. Hodson, Nathan, 2011. *Distributional Structures in the Arab Gulf: Public Employment, Subsidies, and Potential Reform*, Paris: Sciences Po Paris.
7. IMF, 2012a. *Saudi Arabia: Article IV Consultation*, Washington, D.C. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40002.0>.
8. IMF, 2012b. *Saudi Arabia: Selected Issues*, Washington, D.C. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40002.0>.
9. International Monetary Fund, 2011. *Qatar: 2010 IMF Article IV Consultation—Staff Report*,
10. Lacroix, S., 2011. *Awakening Islam: The Politics of Religious Dissent in Contemporary Saudi Arabia*, Harvard University Press.
11. Luciani, G., 2006. From Private Sector to National Bourgeoisie: Saudi Arabian Business. In P. Aarts & G. Nonneman, eds. *Saudi Arabia in the Balance: Political Economy, Society, Foreign Affairs*. NYU Press, pp. 144–181.
12. Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA), 2012. *48th Annual Report*.
13. Stevens, P. & Lahn, G., 2011. *Burning Oil to Keep Cool: The Hidden Energy Crisis in Saudi Arabia*, London: Chatham House. Available at: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/180825>.