

تحديات «تطبيع» الاقتصاد السعودي

إسحاق ديوان

تحديات «تطبيع» الاقتصاد السعودي

إسحاق ديوان

جامعة كولومبيا وباريس للعلوم والآداب

ورقة قدمت ضمن فعاليات

منتدى الرحمانية السنوي

مايو ٢٠١٨م

ح مركز عبدالرحمن السديري الثقافي، ١٤٤١هـ
فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

ديوان، إسحاق

تحديات تطبيع الاقتصاد السعودي. / اسحاق ديوان .- الرياض ،
١٤٤١هـ.

٩٢ ص؛ ١٥,٥ × ٢٣,٥ سم.

ردمك: ٦-٦-٩٠٨٥٩-٦٠٣-٩٧٨

١- السعودية - الأحوال الاقتصادية أ. العنوان.

ديوي ٣٣٠,٠٩٥٣١ ١٤٤١/١٣٩٩

رقم الايداع: ١٤٤١/١٣٩٩

ردمك: ٦-٦-٩٠٨٥٩-٦٠٣-٩٧٨

الطبعة الأولى ١٤٤١هـ - ٢٠١٩م

حقوق الطبع محفوظة

مركز عبدالرحمن السديري الثقافي

يُعنى المركز بالثقافة من خلال مكتباته العامة في الجوف والفاط، وقيم المناسط المنبرية الثقافية، ويتبني برنامجاً للنشر ودعم الأبحاث والدراسات، يخدم الباحثين والمؤلفين، وتصدر عنه مجلة (أدوماتو) المتخصصة بآثار الوطن العربي، ومجلة (الجوبة) الثقافية، ويضم المركز كلاً من: (دار العلوم) بمدينة سكاكا، و(دار الرحمانية) بمحافظة الفاط، وفي كل منهما قسم للرجال وآخر للنساء. ويصرف على المركز مؤسسة عبدالرحمن السديري الخيرية.

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.

إسحاق ديوان

جامعة كولومبيا وباريس للعلوم والآداب

إسحاق ديوان أستاذ زائر في كلية الشؤون الدولية والعامّة (SIPA)، يتولى تدريس مقررات تمويل الشركات واقتصادات الشرق الأوسط. ويشغل منصب رئيس قسم الاقتصاد الاجتماعي للعالم العربي في جامعة باريس للعلوم والآداب (Paris Sciences et Lettres).

حصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة كاليفورنيا في بيركلي عام ١٩٨٤. ودرّس في كلية إدارة الأعمال بجامعة نيويورك خلال الفترة ١٩٨٤-١٩٨٧ قبل التحاقه بالبنك الدولي، والعمل في مجمع الأبحاث ١٩٨٧-١٩٩٢، وفي قسم الشرق الأوسط ١٩٩٢-١٩٩٦، وفي معهد البنك الدولي ١٩٩٦-٢٠٠٢، وفي قسم إدارة إفريقيا ٢٠٠٢-٢٠١١. كما عمل في التدريس في كلية هارفارد كينيدي خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، وفي جامعة دوفين في باريس خلال الفترة ٢٠١٤-٢٠١٦. كان أستاذ الكويت الزائر في مركز بلفر للعلوم والشؤون الدولية في كلية هارفارد كينيدي الحكومية في الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧.

يعمل د. ديوان في مجال التمويل الدولي على، وتتركز اهتماماته البحثية على الاقتصاد السياسي في الشرق الأوسط، إضافة إلى قضايا التنمية الأوسع نطاقاً. يدير ديوان برنامج الاقتصاد السياسي لمندى البحوث الاقتصادية، وهو اتحاد (جمعية) علماء الاجتماع في الشرق الأوسط.

أقام في أديس أبابا من ٢٠٠٢-٢٠٠٧، وفي أكرا من ٢٠٠٧-
٢٠١١، مديرا قطريا للبنك الدولي لإثيوبيا والسودان، ثم لغانا
وليبيريا وسيراليون وبوركينا فاسو وغينيا. وبهذه القدرات، قاد
عدة مبادرات طموحة، مثل شبكة الأمان الإنتاجية في إثيوبيا،
وبرنامج حماية الخدمات الأساسية في إثيوبيا وغربي إفريقيا،
ومبادرات لتحسين إدارة الموارد الطبيعية، وغيرها. كما عمل
على نطاق واسع في مجال وقف النزاعات وبناء الدولة في كل
من: فلسطين، والسودان، وليبيريا، وسيراليون، واليمن، وغينيا.

كما أن د. ديوان هو أستاذ مقرر في تمويل الشركات لبرنامج
إدارة السياسات الاقتصادية (MPA-EPM) وبرنامج «تمويل
الشركات في الدول الناشئة».

١. المقدمة

تواجه المملكة العربية السعودية الآن تحدياً مزدوجاً، يتمثل في الحاجة إلى تثبيت توازنها الداخلي والخارجي في مواجهة صدمة كبيرة وشاملة، وإصلاح هيكلها الاقتصادي من أجل إطلاق مصادر جديدة للنمو؛ لتحل محل قطاع النفط الآخذ بالتضاؤل، مع أنه ما يزال هو القطاع المسيطر بشكل كبير. وفي عام (٢٠١٦)، أثار الإعلان عن رؤية (٢٠٣٠) جرعةً كبيرةً من التفاؤل وإطلاق زخم جديد من التغيير في مجتمع معروف عبر التاريخ بالتحفظ وببطء عملية صنع القرار. ورغم ذلك، فإن تلك الرؤية تزيد من تعقيد ثلاث قضايا مركزية تكمن في صميم خصوصية الدولة السعودية، وستجعل التحديات أمامها صعبة للغاية، هي: حجم التعديل الكبير جداً المطلوب للاقتصاد الكلي، والذي يهدد الاستقرار المالي والاجتماعي؛ والاعتماد الاستثنائي لاقتصادها على العمالة الوافدة، ما يجعل عملية خلق فرص عمل للشباب السعودي أصعب؛ وأعمق من ذلك، الاقتصاد السياسي غير العادي الذي يخلق صعوبات في تحقيق التوازن بين مصالح الشركات والعمال.

تبحث هذه الورقة هذه القضايا، كلا على حده، ولا تكمن القيمة المضافة لهذه الورقة في تسليط الضوء على هذه القضايا التي تم دراستها في الماضي، بقدر ما هي بالقول بأن التعامل معها يعني «تطبيع» الاقتصاد السعودي. وتسلط المناقشة الضوء على المجالات الرئيسية

للسلوكين الاقتصادي والاجتماعي، والتي تتطلب فهماً أفضل لوضع سياسات فاعلة في السنوات القادمة؛ ويحلل القسم الثاني التحدي المتمثل في تعديل الاقتصاد الكلي لصدمة أسعار النفط الحالية، بينما يناقش القسم الثالث كيفية تحسين إمكانية توظيف المواطنين السعوديين في سوق العمل؛ أما القسم الرابع فيناقش التغيير الهيكلي اللازم للقيام بذلك؛ ويعمل القسم الخامس على توسيع نطاق المناقشة ليشمل نماذج التطوير التي يمكن للمملكة أن تتبعها؛ ويختتم القسم السادس بمناقشة تحديات الاقتصاد السياسي التي تواجه الإصلاح.

٢. التكيف مع الصدمة الكلية

إن أول خصوصية للمملكة العربية السعودية اليوم هي الحجم الكبير للصدمة الكلية التي ضربت اقتصادها، ووفقاً لأحدث مادة صادرة عن صندوق النقد الدولي، وهي المادة (٤) لسنة ٢٠١٧، فقد انخفضت إيرادات صادرات النفط بمقدار النصف، من نحو (٣٠٠) مليار دولار في السنة خلال الفترة (٢٠١٢-٢٠١٤)، إلى ما بين (١٤٠ - ١٦٠) مليار دولار سنوياً خلال الفترة (٢٠١٥-٢٠١٨). وتمثل عائدات النفط المستحقة لميزانية الدولة نحو (٩٠٪) من الإيرادات الحكومية في عام (٢٠١٤)، وانخفضت من (٩١٣) مليار ريال سعودي في عام (٢٠١٤)، إلى ما يقدر بنحو (٤٥٤) مليار ريال سعودي في الفترة من (٢٠١٧ - ٢٠١٨).

وحسب معظم القراءات، فإن المستوى المنخفض

الحالي لأسعار النفط، والذي انخفض من نحو (١٠٠) دولار للبرميل خلال العقد الذي انتهى في عام (٢٠١٤)، إلى نحو (٥٠) دولاراً بعد ذلك، من غير المحتمل أن يتعافى على المدى المتوسط، في ضوء توقعات العرض والطلب. وهذا يعني أن المستوى الجديد للأسعار سيكون دائماً وليس مؤقتاً. وعلى الرغم من أن هذا القول يمكن الاختلاف فيه، إلا إن هذه الورقة ستعد هذه الفرضية نقطة انطلاق لها. والمعنى الضمني لذلك هو أن العجز المالي الناجم عن هذه الصدمة السلبية الهائلة لا يمكن تمويله إلى الأبد، ومن ثم هناك حاجة إلى تعديل الميزانية، وفقاً للمستوى الجديد لأسعار النفط، عاجلاً أم آجلاً.

ويصبح عبء التعديل أكثر صعوبة؛ نظراً لأنه وبحلول عام (٢٠١٤)، وهو عام ذو إيرادات نفطية قياسية، كانت الميزانية تعاني فيه بالفعل من عجز (طفيف)، وهذا يختلف عن الوضع السابق لصدمة النفط في التسعينيات، عندما كانت المملكة تحقق فائضاً كبيراً، وبالتالي كان تقليص النفقات اللازمة محدوداً بشكل أكثر. كما أنه يختلف أيضاً عن أوضاع معظم دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى اليوم (باستثناء البحرين وعمان)، والتي كانت تحقق فوائض كبيرة في عام (٢٠١٤)، إذ أدت الصدمة السلبية فقط إلى تقليل هذا الفائض، أو تحويلته إلى عجز طفيف.

الجدول (١) ميزانية الحكومة بين (٢٠١٤ - ٢٠٢٢)
(الأرقام بالمليار سعودي ريال)

متوقعة					قراءة أولية				
٢٠٢٢	٢٠٢١	٢٠٢٠	٢٠١٩	٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	
١٠٥٣	١٠١٩	٩٨٢	٨٥١	٧٥٧	٦٤٩	٥١٩	٣١٢	١٠٤٤	العائدات
٥١٩	٥٠٠	٤٧٩	٤٦٣	٤٥٤	٤٥٥	٣٠٩	٤٤٦	٩١٣	النفط
٥٣٤	٥١٩	٥٠٣	٣٨٨	٣٠٣	١٩٤	٢١٠	١٦٦	١٣١	غير النفط
١٩٩	١٩٤	١٨٧	١٥٥	١١٦	٦٣	٥٤	٤١	٣٨	الضرائب
٢١٠	٢٠٣	١٩٨	١١٩	٨١	٣٥	٢٠			الطاقة/المياه
١٠٧٧	١٠٥٦	١٠٢٣	٩٨٢	٩٣٦	٨٩٠	٩٣٦	٩٩٩	١١٤١	المصروفات
٤٦٦	٤٥٥	٤٤٤	٤٣٣	٤٢٢	٤١٢	٤٣٩	٣٩٤	٣٣٥	الأجور
٢٥٢	٢٥٠	٢٤٤	٢٣٩	٢٣٦	٢٣٤	٢٢٩	٢٢٩	٢٨٦	الضائع والخدمات
٣٦	٣٥	٣٢	٢٦	١٧	١١	٥	٣	٤	الفائدة
٩١	٨٩	٨٦	٨١	٧٥	٦٠	٥٤	٤٢	٤٥	المعونات الاجتماعية
٢٣٢	٢٢٧	٢١٧	٢٠٣	١٨٦	١٧٣	٢٠٩	٣٣١	٤٧١	الاستثمارات
٢٤-	- ٣٧	- ٤١	١٣١-	١٧٩-	- ٢٤١	٤١٧-	-	- ٩٧	عجز الموازنة
								٣٨٧	ملحوظات
٣٠٩٥	٣٠١٨	٢٨٩٦	٢٧٩٥	٢٧١٣	٢٥٩٦	٢٤٢٤	٢٤٥٤	٢٨٣٦	الدخل المحلي الإجمالي
٢٣٠٨	٢٢٣٩	٢١٣٦	٢٠٤٧	١٩٦٦	١٨٥٩	١٧٩٧	١٧٦٨	١٦١٥	الدخل المحلي الإجمالي من غير النفط
٢	٢,١	٢,٢	٢	٥	١,٧	٣,٥	٢,٢	٢,٧	تغيير % الأسعار

المصدر: صندوق النقد الدولي المادة (٤) لعام ٢٠١٧م

يمكن تقدير حجم الصدمة بعدة طرق؛ ففي العامين (٢٠١٥ و٢٠١٦)، كان العجز المالي نحو (٤٠٠) مليار ريال سعودي كل سنة (أو ١,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي)، على الرغم من الشروع في بعض تدابير خفض الميزانية.

وبحلول عام (٢٠١٧)، تم خفض العجز بمقدار النصف تقريباً، وذلك من خلال تخفيضات كبيرة في الاستثمارات العامة، والتي كانت تسجل مستويات قياسية عالية في الماضي القريب. وإضافة إلى ذلك، تم انتهاك أمر كان محرماً مع إدخال العديد من الضرائب الجديدة (الضريبة غير المباشرة، وضريبة القيمة المضافة)، والشروع في الزيادات في الأسعار المحلية للطاقة والمياه، وهي القطاعات التي كانت تتلقى الدعم الكثير وما تزال حتى الآن. وبحلول عام (٢٠١٧)، انخفض الاستثمار العام إلى ثلث مستوى عام (٢٠١٤)، إلى (٧٪) من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفعت الإيرادات غير النفطية من (٦، ٤) إلى (٥، ٧٪) من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول ١). لذلك، وبحلول نهاية عام (٢٠١٧)، فإن ما تم تحقيقه هو بالفعل تعديل مالي كبير حسب المعايير العالمية.

وعلى الرغم من هذه الجهود الكبيرة، ظل العجز المالي كبيراً في نهاية عام (٢٠١٧)، إذ كان لا يزال هناك نحو (٢٤١) مليار ريال سعودي من الزيادة في النفقات على الإيرادات (أو (٣، ٩٪) من الناتج المحلي الإجمالي). وبما أن العجز يجب تمويله من الجزء غير النفطي في الاقتصاد، فإن أفضل تعبير عنه كحصة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي. وبهذا المعيار، بلغت نسبته (١٣٪) من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في نهاية عام (٢٠١٧)، وهو رقم كبير (انخفض من ٢٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في ٢٠١٥ و

٢٠١٦). وفي الوقت نفسه، أدت الحاجة إلى تمويل العجز خلال السنوات الأربع الماضية إلى ارتفاع الدين العام من (٦,١٪) إلى (١٢٪) من الناتج المحلي الإجمالي، وتخفيض الاحتياطي الخارجي من (٧٢٤) إلى (٤٧٣) مليار دولار بين عامي (٢٠١٤ و ٢٠١٧).

وسيكون التحدي في المستقبل أكثر صعوبة، لأن أنواع الإنفاق المتبقية على الميزانية يصعب كبحها^(١)، وتقترب الأجور والتعويضات لموظفي القطاع العام الآن من نسبة (٥٠٪) من النفقات، وبدأت دفعات الفائدة في الارتفاع. وعلاوة على ذلك، ومع بدء الضرائب والرسوم الجديدة في إلحاق الضرر بالأسر الفقيرة، فإن الحاجة إلى بعض التعويضات سوف ترتفع. وتقوم الحكومة بوضع اللمسات الأخيرة على برنامج للتحويلات النقدية (يسمى حساب المواطن)، والذي ينبغي أن يبدأ الصرف خلال عام (٢٠١٨)^(٢).

وهكذا، لم يبق أمام الحكومة سوى خيارين فقط، وهما: زيادة الإيرادات، وتمويل العجز (المتبقي)، وحتى الآن، اتخذت الحكومة موقفاً قوياً إزاء تخفيض العجز، وقد أشارت إلى أنها تعتزم زيادة الضرائب واسترداد التكاليف بسرعة، ويبقى علينا أن ننتظر لنرى إن كان

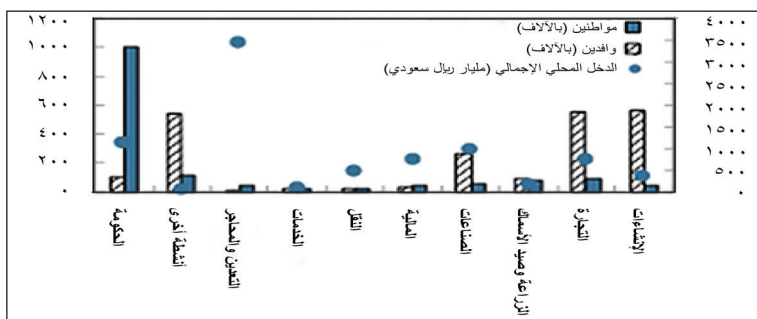
(١) ليس لدينا أية معلومات خاصة حول الإنفاق العسكري، وهي نفقات كبيرة.

(٢) ومن المتوقع أن يكون التحويل الشهري نحو (٨٠٠) ريال سعودي لكل أسرة/شهر، ومن المتوقع أن يكلف نحو (٢,٢٪) من الناتج المحلي الإجمالي عند التشغيل الكامل. وقد تستهدف ما يصل إلى (٨٠٪) من السكان، وليس من الواضح في هذه المرحلة ما إذا كان البرنامج سيكون دائماً أم مؤقتاً.

هذا الأمر سيحدث أم لا. وللتعرف على حجم التعديل المطلوب، تتوقع الخطط الحكومية القضاء على العجز بحلول عام (٢٠٢٠)، ولتحقيق هذا الهدف الطموح، من المتوقع أن ترتفع الإيرادات الضريبية إلى (٢٠٠) مليار ريال بحلول عام (٢٠٢٢) من قاعدة إيرادات قدرها (٣٨) مليار ريال سعودي في عام (٢٠١٤)، (ضريبة القيمة المضافة مبدئياً عند ٥٪) وترتفع بعد ذلك، ومن المتوقع أن ترتفع الضرائب على التبغ والمشروبات وارتفاع الرسوم على الوافدين)، وترتفع تكلفة عودة قطاع المياه والطاقة بمقدار (٢١٠) مليار ريال. وإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن ترتفع الإيرادات غير الضريبية بسبب برنامج طموح للخصخصة.

وبالتالي، فإن جهود التمويل هذه تمثل نحو (٤٠٠) مليار ريال من الإيرادات الإضافية التي سيتعين دفعها من قبل أسر المواطنين السعوديين، والشركات، والعمالة الوافدة. ولقياس واقعية هذه الأهداف، من المهم، ولكن

الشكل (١) عدد العمال والدخل المحلي الإجمالي حسب القطاع (٢٠١٦)



المصدر: صندوق النقد الدولي، المادة (٤) لعام (٢٠١٧)

من الصعب، الشعور بالجهد المالي المخطط له لدى الفئات المختلفة من السكان.

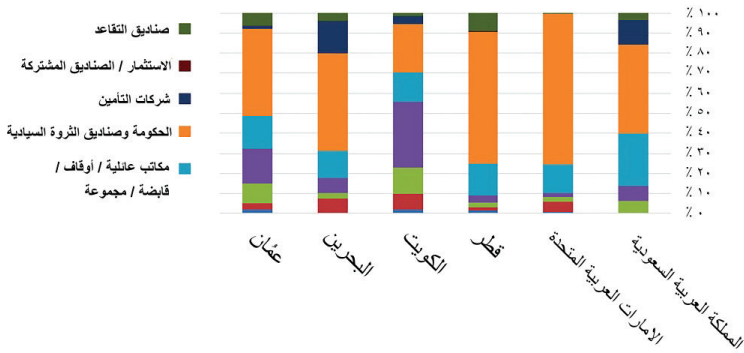
يشكل الوافدون بالفعل رافداً كبيراً للاقتصاد، ولكنهم من غير المحتمل أن يكونوا جزءاً من القاعدة الضريبية. فقد كانت هيمنة الوافدين على قطاع البناء (الشكل ١) تعني، خلافاً لغيرها من البلدان، أن الإغلاق الأخير والمستمر لمشاريع البنية التحتية الرئيسية لم يخلق بطالة كبيرة بين المواطنين، إذ تم استيعابها عن طريق تقليص القوة العاملة من الوافدين (Mahroum, 2017). ورغم ذلك، يفترض المرء أن الوافدين يتلقون الحد الأدنى من الأجور، ومع أنه يمكن ترحيلهم في أي وقت، إلا إنه لا يمكن تقليص دخلهم الصافي بحجم كبير مع الاحتفاظ بهم في العمل. وهكذا، في حين أن العديد من الرسوم تفرض عليهم بالفعل (تصريح العمل، وتصريح الإقامة، ورسوم التدريب)، وعلى الرغم من أنه من المتوقع أن ترتفع هذه الرسوم أكثر في المستقبل (بنسبة ٢,٢٪) من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام (٢٠٢٢)، إلا إنه يتوقع المرء أن يتحمل أرباب العمل هذه التكاليف الإضافية بدلاً من تقليص دخل هذه العمالة الصافي. وأن المزيد من الأبحاث حول هذه المسألة، مفيد لفهم هذه المجموعة المهمة من المسائل بشكل أفضل.

ونتيجة لكل ذلك، فإن عبء الضرائب واسترداد التكاليف سوف يقعان على الأسر والشركات السعودية. أما بالنسبة للشركات، فلا توجد بيانات كافية حول

مدى ضخامة أرباحها، لأن عائداتها لا تخضع للضريبة. وبالتالي، ليس من الواضح إلى أي مدى ستكون تلك الشركات مستعدة لاستيعاب الضرائب الجديدة من خلال تخفيض أرباحها، في مقابل اختيار إما إغلاق عملياتها (خاصة بالنسبة للذين يعملون في القطاعات التي يوجد لها تنافس تجاري عالمياً)، أو تجاوز زيادة أسعارها على المستهلكين (خاصة بالنسبة للمواد غير القابلة للتداول). وهناك مؤشرات تدل على أن الربحية في المجمل هي في الجانب الأعلى: فقد كان قطاع الشركات غير النفطية سريع النمو في العقد الماضي، ويمكن تقدير معدلات استثماره بنسبة (٢٥٪) تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي غير النفط، وهو رقم مرتفع يشير إلى مستويات عالية من الربحية. وتميل الشركات الكبيرة المتداولة في البورصة، والمدرجة في قاعدة بيانات أوربيس (Orbis)، إلى تحقيق أرباح عالية، وباستثناء شركات البتروكيماويات وخدمات الطاقة، بلغت معدلات ربحها (نسبة إلى الإيرادات) (١٧٪) في عام (٢٠١٤)، إذ انخفضت إلى (١٥٪) في عام (٢٠١٦) (IMF, 2017). كما يمكن اعتبار هذه النسبة عالية وفقاً للمعايير الدولية، وعلاوة على ذلك، يتمتع القطاع الخاص ككل بقدرة عالية على الوصول إلى الاقتراض، إذ إن إجمالي الائتمان للقطاع الخاص يبلغ نحو (٩٠٪) من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطية، وهو رقم كبير، حسب المعايير الدولية.

ولكن يبدو من المعقول الاعتقاد بأن قطاع الشركات

الشكل (٢) ملكية الشركات المتداولة في دول مجلس التعاون الخليجي



المصدر: (Coskun, Cevikel, and Akgiray, 2018)

هو قطاع ثنائي للغاية، إذ تستفيد الشركات الكبيرة من الوصول إلى سوق الائتمان، وتواجه ضغوطاً أقل تنافسية من الشركات الصغيرة (Hanieh, 2016)، وهذا يعني أن الشركات الكبيرة قادرة على استيعاب خسائر أكثر من الشركات الصغيرة والمتوسطة. ولكن تجدر الإشارة إلى أن ملكية الدولة في أكبر الشركات كبيرة جداً، وهي في المعدل بنحو (٤٥٪)، إضافة إلى حصص الدولة في البنوك وشركات التأمين التي تمتلك (١٥٪) أخرى من هذه الشركات (Coksum et al, 2018)، انظر الشكل (٢). هذا يحد من المكاسب المالية الصافية الناجمة عن تحمل عبء التعديل على هذه الشركات. وفي الوقت نفسه، هناك مؤشرات على أن الشركات الأصغر تعمل في بيئة شديدة التنافسية، وأنها تضررت بالفعل من ظروف السوق المتدهورة^(١).

(١) يبدو أيضاً أن قدرتها على الوصول إلى التمويل هي قدرة محدودة (مسح الشركات الصغيرة والمتوسطة، ٢٠١٧، الهيئة العامة للإحصاءات).

وأخيراً، هناك إمكانية لفرض ضرائب على الثروات، مثل الحسابات المصرفية، وأشكال أخرى من الأصول، ولكن لا يوجد حتى الآن أي مؤشر على أن هذا قد يحدث بشكل رسمي، على الرغم من أن حادثة «فندق الريتز كارلتون» تشير إلى أن هذا قد يحدث بشكل غير رسمي، على الأقل في قمة الهرم المؤسسي. فقد كانت هناك تقارير عن كميات كبيرة من هروب رؤوس الأموال في السنوات الأخيرة؛ ما يوحي بأن أصحاب رؤوس الأموال يحاولون حماية أصولهم من الضرائب المحتملة التي تفرضها الدولة.

وللتعرف على حجم العبء على الأسر والشركات التي توحى بها توقعات الدولة وكما ينقلها صندوق النقد الدولي في تقريره، سنحاول فيما يأتي تقدير معدل الضريبة الإجمالي؛ الأدنى والأعلى. وكما هو موضح أعلاه، فإن الضرائب الجديدة المعلنة هي في الأساس ضريبة على القيمة المضافة والضريبة غير المباشرة، والتي ستقع مباشرة على الأسر، ولكن يمكن أن تؤثر بشكل غير مباشر على الأسعار والإنتاج، والتي تؤثر على الأرباح وحتماً سيقع على المستهلكين من خلال تأثيره غير المباشر على أسعار الإنتاج^(١).

إن أحد الافتراضات المتطرفة التي يمكن للباحث

(١) وبما أن الأسرة السعودية تحصل على معظم دخلها من العمل في القطاع العام، فإن طريقة بديلة (أو مكملة) لفرض ضرائب عليها هي من خلال تخفيض قيمة العملة التي تقلل من القيمة الحقيقية لأجورهم.

أن يفعلها، هو أن كل العباء سوف يقع على الأسر السعودية. وإذا كان الأمر كذلك، فإنه سيكون عبئاً لا يطاق. وللحصول على إحساس بمقدار ذلك نركز على إن (٧٠٪) من السعوديين العاملين يعملون في القطاع الحكومي، وكان إجمالي تعويضاتهم في عام (٢٠١٧) يبلغ (٤١٢) مليار ريال سعودي (الجدول ١). وحتى لو قام المرء بحساب للدخل الذي يكسبه السعوديون في القطاع الخاص بسخاء (والذي من غير المرجح أن يكون أكثر من ثلث هذا المبلغ)، ومن مصادر غير العمالة (مثل العائد على المدخرات وغيرها من الأصول)، فمن الواضح أن عبء الضرائب الإضافية وتكاليف الخدمات ستشكل نسبة كبيرة من دخلهم، وربما تصل لأكثر من نصفه^(١).

سوف تأخذ الحدود الدنيا بعين الاعتبار قاعدة ضريبية أكبر تشمل أرباح الشركات وأرباح التوظيف الذاتي، إذ بلغ إجمالي الناتج المحلي غير النفطي (٨, ١) تريليون ريال سعودي في عام (٢٠١٧). ويمكن تقدير ذلك استناداً إلى بيانات وزارة العمل بأن إجمالي دخل الوافدين يبلغ نحو (٦٠٠) مليار ريال سعودي. وإذا استبعدنا هذا المبلغ، فإن الدخل من غير النفط يصل إلى (٢, ١) تريليون ريال سعودي، يضاف مع فاتورة الأجور من القطاع العام، إلى إجمالي قاعدة ضريبية تبلغ (٦, ١) تريليون ريال تقريباً. ومع هذه القاعدة الضريبية الأكبر، فإن التقديرات الدنيا

(١) من الطرق البديلة لحساب حد أعلى أن تبدأ من رقم الاستهلاك القومي الذي تقدمه الحسابات القومية (نحو ١ مليار ريال سعودي في عام ٢٠١٦)، وخصم الاستهلاك التقديري للوافدين، ستكون النتائج متقاربة.

للعبء الضريبي سوف تصل إلى نحو (٢٥٪)، وهي أقل، لكنها تبقى عبئاً كبيراً^(١).

يمكننا أن نستنتج أن الطريقة الوحيدة لتحمل عبء التسوية هو أن يرتفع الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي لكي يستطيع تعزيز القاعدة الضريبية. ورغم ذلك، فإن النمو، وبالتالي تحقيق الاستقرار، سيصبح أكثر صعوبة بسبب التيارات المعاكسة الناتجة عن عملية الاستقرار المالي نفسها. وعلى المدى القصير، تؤدي التخفيضات في الإنفاق الحكومي إلى تدني نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي الذي يعتمد حجمه على حجم «المضاعف المالي»، ويعتمد المضاعف على مقدار الإنفاق الحكومي الذي ينتهي به المطاف في شكل الواردات والتحويلات، وكلما كان حجمها أكبر، كلما صغر حجم «المضاعف». وبناءً على البيانات التاريخية، فقد تم التقدير بأن المضاعف قصير الأجل منخفض للغاية عند نحو (٥, ٠) (Espinoza et al, 2010)^(٢). وهذا يعني أن التسريبات الكبيرة تقلل من تأثير نمو الإنفاق الحكومي، ولكن وبالمنطق نفسه، فإن الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي نفسه لن يتأثر كثيراً بسبب انخفاض الإنفاق العام. ورغم ذلك، يتوقع المرء حدوث انخفاض تراكمي في نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بسبب

(١) من المحتمل أن تكون القاعدة الضريبية الفعلية أصغر، ومعدل الضريبة الإجمالي الضمني أعلى، لأن بعض الأرباح تجنيها شركات أجنبية وسيتم إعادتها إلى بلادها بدلاً من أن ينتهي بها المطاف في الاستهلاك المحلي.

(٢) نجد بأن المضاعف لكل من رأس المال والمصروفات المتكررة متشابهاً.

الاستقرار بنسبة (١١٪) تقريباً بمجرد التخلص من العجز المالي. وبالفعل، توقّف نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي عند الصفر تقريباً، بعد أن كان سريعاً قبل صدمة (٢٠١٤)، ومن المتوقع أن يستمر في عدم النمو لفترة من الوقت مع قيام الشركات بضبط مستوى عملها مع مستويات أدنى من الإنفاق الحكومي.

لقد أعلنت الحكومة عن خطط طموحة لتعزيز نمو القطاع الخاص، بما في ذلك التحسينات في مناخ الأعمال، وفي الخدمات اللوجستية التجارية، وفي تطبيق حكم القانون. وفي سيناريو صندوق النقد الدولي، الذي يقال إنه أكثر تحفظاً من توقعات الحكومة، من المتوقع أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى زيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بمقدار (٣) نقاط بحلول عام (٢٠٢٠)، ليصل إجمالي النمو إلى (٣,٥٪) سنوياً. ويبدو هذا النمو متفائلاً إلى حد كبير بالنظر إلى الوزن الكبير للإنفاق الحكومي في تعزيز النمو في الماضي.

ولكن الأهم من ذلك، أن نمو الناتج المحلي الإجمالي في حد ذاته لا يخبرنا كثيراً عن قدرة الاقتصاد على استيعاب زيادة جمع الإيرادات، الأمر الذي لا يعتمد فقط على معدلات النمو، بل على نوع النمو. إن مسار النمو المكثف للعمالة والمبني على العمالة الوافدة يمكن أن يسمح بفرض ضرائب أكبر على أرباح الشركات، ولكن إذا لم ينجح في زيادة التوظيف بين السعوديين، فإنه سيتطلب إنفاقاً اجتماعياً للحفاظ على السلام الاجتماعي،

وبالتالي لن يكون من المفيد تصحيح الاختلالات الكلية. ومن ناحية أخرى، فإنه مسار نمو منخفض، بل يضع العمالة السعودية محل العمالة الوافدة وسيؤدي إلى قاعدة ضريبية أوسع مع مرور الوقت.

ومن الناحية الواقعية، فإن الاستراتيجية الرامية إلى القضاء على حالات العجز المالي التي يمكن أن تتجح ستكون تدريجية بشكل أكبر، وسوف تعتمد بشكل مركزي على الإصلاحات التي تزيد من حجم القاعدة الضريبية مع مرور الوقت. ورغم ذلك، فهناك حدود مالية لمدى التدريج، إذ إن كلاً من التكيّف المالي البطيء، والإصلاح، يتطلبان التمويل؛ ومن ثمّ هناك تنازل كبير، والذي سنعود إليه في الجزء الأخير من الورقة: إذا كان التعديل بطيئاً للغاية، فسيستهلك الكثير من الحيّز المالي؛ ما يترك موارد مالية قليلة متاحة للاستثمار، بما فيه الكفاية في المصادر الجديدة للنمو.

٣. التحدي الرئيس: توظيف السعوديين

إذا كانت قضية الاستقرار المالي توضّح جيداً حجم التحدي الذي تواجهه البلاد على المدى القصير، فإن التحدي على المدى البعيد والمتمثل في إيجاد مصادر جديدة للنمو ليحل محل النفط قد أصبح أكثر حدّةً نتيجة لانخفاض أسعار النفط مؤخراً. ومع ازدياد عدد السكان والدخول، فإن أسلوب التنمية «الريعية» لم يكن مستداماً في كل الأحوال.

إن صعوبة هذا التحدي متعلق في النهاية بنموذج النمو الحالي الذي يعتمد على صفتين منفصلتين، هما: صفقة مع الشركات تسمح لهم حرية استيراد العمالة من الخارج، و صفقة مع المواطنين لوظائف مضمونة في القطاع العام والدعم مدى الحياة. وبتعدادها السكاني الحالي والبالغ (٢٣) مليون نسمة، والعائدات النفطية التي تبلغ ستة آلاف دولار فقط للفرد في الوقت الحالي (مقارنة بنحو أربعة أضعاف ما كانت عليه في عام (١٩٩٠)، عشية أزمة النفط السابقة)، فقد تجاوزت المملكة السعودية بشكل واضح الترتيب الحالي. فالحكومة لم تعد تقوم بتوظيف جميع السعوديين الراغبين في العمل، وبالفعل، بلغت نسبة البطالة رسمياً (٦, ١١٪)، و (٨, ٣٢٪) للنساء، و (٤, ٢٩٪) للشباب، وهذه النسب ما تزال في الارتفاع. فلا يكفي ريع النفط لتمويل مستويات الاستهلاك الحالية للسكان، وهذا يزداد سوءاً بمرور الوقت، في ظل غياب مصدر جديد للنمو الاقتصادي.

غير أن المواطنين، في البيئة الاقتصادية الحالية لا يمكن توظيفهم بأعداد كبيرة في القطاع الخاص. فيمكن أن نتصور سيناريو سيء، ونسميه سيناريو الوضع الراهن، إذ يستمر تقاسم عائدات النفط المتضائلة بين المواطنين، ويستمر استيراد العمالة الرخيصة بحرية، ولا ينخفض الحد الأدنى المقبول من الأجور للسعوديين إلا بمرور الوقت، مع انخفاض معدل أسعار ريع النفط للفرد الواحد. وفي مثل هذا السيناريو، ستتحوّل المملكة

مع الوقت إلى دولة رفاه فقيرة على نحو متزايد، مع ارتفاع معدلات البطالة (أو انخفاض المشاركة في القوة العاملة). وعلاوة على ذلك، فإن التفاوت في الدخل سيرتفع بسرعة، مع استمرار ثراء أصحاب الأعمال من خلال الاستفادة من العمالة الأجنبية الرخيصة، ويزداد بقية السكان فقراً مع مرور الوقت. إن هذا بالطبع سيناريو بعيد المنال، ولا شك أن المملكة يمكن أن تحقق نتائج أفضل، ولكن الهدف من هذه المناقشة هو أن نقول إن هذا الأمر سيتطلب إصلاحات في السياسة العامة لخلق حوافز للسعوديين للانضمام إلى القوى العاملة قبل أن تتخفف دخولهم إلى مستويات أجور الوافدين، والتي تميل إلى أن تكون أدنى الأجور العالمية لأي مستوى من المهارات.

وعلى الرغم من أن الاستراتيجية المعلنة لوثيقة رؤية (٢٠٣٠) هي تشجيع النمو من خلال الحد من أوجه الضعف والقصور، إلا إنه لا يوجد الكثير من النقاش في الوثيقة حول التحدي المركزي المتمثل في توظيف الرجال والنساء السعوديين بشكل منتج. ولكن، فإن المشاركة المنخفضة للقوى العاملة بين السعوديين هي إلى حد بعيد أكبر نقطة ضعف وقصور في الاقتصاد المحلي. ويبدو الأمر وكأن رؤية (٢٠٣٠) تعتمد بشكل ضمني على السعوديين لخفض الحد الأدنى الذي يقبلونه من الأجور وبسرعة، بحيث تتلاشى عدم قابليتهم للتوظيف بأجور منخفضة بسهولة. غير أنه من غير المحتمل أن يحدث

هذا، نظراً لحجم تجزئة سوق العمل والحوافز الصعبة التي تواجهها الشركات.

تضع ترتيبات العمل الحالية عبء ثقيلة أمام رغبة المواطنين في الانضمام إلى القوة العاملة، يمكن تحقيق مكاسب ضخمة إذا تم تشجيعهم على القيام بذلك، لأن العمالة الوطنية تعاني قدراً كبيراً من البطالة، ونظراً لأنها عمالة متعلمة فهذا يزيد من تكلفة فرصة المشاركة المتدنية. في الوقت الحالي، (٤٠٪) فقط من السعوديين في سن العمل في القوى العاملة، ويعمل (٣٥٪) فقط من السكان (والباقي عاطل عن العمل)، ويقارن ذلك بمعدلات توظيف تبلغ نحو (٦٠٪) في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ويعزى انخفاض معدلات المشاركة الوطنية بشكل كبير إلى انخفاض مشاركة المرأة بنسبة كبيرة (٢١٪)، ولكن مشاركة الرجال ليست مرتفعة أيضاً وفقاً للمعايير الدولية (٥٥٪). ولتوضيح حجم المكاسب المحتملة إذا تم توظيف العمالة الوطنية بشكل فعال، يشير نموذج توضيح بسيط إلى إنه مع ارتفاع معدلات المشاركة من (٤٠٪) إلى (٦٠٪) من السكان في سن العمل، وانخفاض البطالة إلى معدلها الطبيعي، سوف يزيد الدخل القومي غير النفطي أكثر من الضعف إذا انضم العمال الإضافيون إلى القطاع غير النفطي بمستويات الإنتاجية الحالية. وهذا من شأنه أن يوفر دفعة محتملة من النمو تبلغ نحو (٢٪) سنوياً للسنوات العشرين المقبلة. وإذا ارتفعت إنتاجية العمل أيضاً يمكن أن تساوي هذه الإضافة إلى الثروة

الوطنية حجم الثروة النفطية في المملكة!

وبالمقارنة مع ذلك، فإن مدى المكاسب الاقتصادية التي يمكن تحقيقها عن طريق إزالة القيود الأخرى على النمو، سوف تكون بالمقابل ضعيفة جداً. وتبلغ التكلفة الإجمالية لدعم الطاقة نحو (٧٪) من الناتج المحلي الإجمالي، وهناك تفريط في استهلاك، مقارنة بالأسعار المنخفضة، ولكن مدى إمكانية زيادة الحصة الاقتصادية في الواقع على هذه الجبهة هي إمكانية محدودة. وإن استيراد التقنيات لزيادة الإنتاجية، وهي سياسة التنمية التقليدية، هو أمر مرغوب، ولكن السبب في انخفاض إنتاجية العمالة في الماضي لم يكن عدم انفتاح السوق السعودي للتأثيرات الخارجية، بل كان هو حافز الشركات لاستخدام التقنيات الكثيفة للعمالة، والتي هي نفسها مرتبطة بتوافر العمالة الرخيصة (المستوردة) على نطاق واسع.

ويتمثل التحدي الرئيسي، إذاً، في توفير حوافز للمواطنين من كلا الجنسين للانضمام إلى سوق العمل بأعداد أكبر، وللشركات السعودية بتوظيفهم. وكخلفية لهذه المناقشة، نحتاج أن نلخص الأزواجية المعروفة لسوق العمل السعودية. يعمل نحو (٧٠٪) من المواطنين في القطاع العام، بينما يعمل ٨٠٪ من الوافدين في القطاع الخاص، ويعمل نحو (٤) ملايين سعودي في القطاع العام، ومليون واحد في القطاع الخاص.

ووفقاً للبيانات الصادرة عن الهيئة المركزية للإحصاءات،

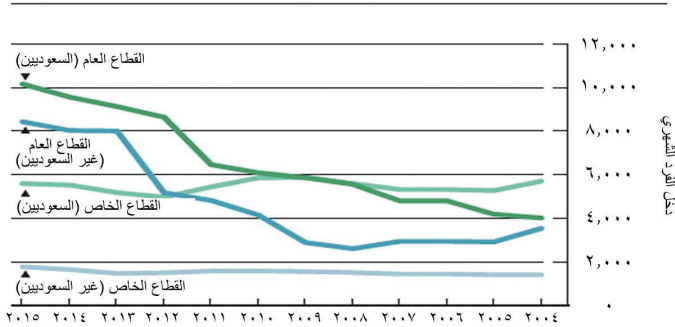
فإن نسبة الأجور بين الرجال السعوديين الذين يعملون في القطاع العام مقارنة بالعاملين في القطاع الخاص تبلغ نحو الضعف (الشكل ٣)، وهذا يعني أن الحد الأدنى الحالي للأجور المقبولة من السعوديين يبلغ نحو نصف أجر القطاع العام^(١). إن استحقاقات البطالة، والدعم الأسري والروابط الأسرية الوثيقة، والأمل في الحصول على الوسطة للانضمام إلى جزء من القطاع العام سيمنع الحد الأدنى المقبول من الأجور من الانخفاض بسرعة، حتى مع تلاشي احتمال الحصول على وظيفة في القطاع العام. وفي الوقت نفسه، في القطاع الخاص يكسب الرجال في المتوسط أكثر من ضعف الوافدين (وعدة مرات مضاعفة أعلى لذوي المستوى التعليمي الأدنى)^(٢). ومن ثمَّ، فإن الشركات مستعدة لتوظيف السعوديين بأجور أعلى من أجور الوافدين، وقد يعكس هذا جزئياً القيود المفروضة على الشركات التي فرضها برنامج السعودية، وفي أجزاء، يعكس المزايا النسبية للمواطنين في بعض القطاعات. ولكن من الواضح أن الطلب من جانب الشركات على العمالة الوطنية يكون مقيّداً أيضاً بحجم فوارق الأجور.

من المحتمل أن تعكس البطالة في مثل هذه الظروف

(١) كما أن الفرق بين ظروف العمل في القطاعين العام والخاص يقلل أيضاً من جاذبية العمل للقطاع الخاص؛ ما يعني أن الحد الأدنى المقبول أقل من نصف أجر القطاع العام.

(٢) تراوح النسب بين (٣.٧) للأميين، و (١.٢) لمن يحملون درجة الماجستير وأعلى. ومن ناحية أخرى، فإن دخل المرأة السعودية في القطاع الخاص يساوي دخل المرأة الوافدة.

الشكل (٣) متوسط الأجور الشهرية للعاملين (٢٠١٤ - ٢٠١٥)



المصدر: تقرير وزارة العمل لعام (٢٠١٧)

كلاً من قيود العرض والطلب، فالسعوديون لا يقبلون إلا بأجور مرتفعة، وأن الشركات تجد توظيف العمالة الوافدة الرخيصة أكثر ربحية. ولتحسين المشاركة الوطنية في القوى العاملة، ينبغي إما زيادة أجور الوافدين أو تخفيض الحد الأدنى المقبول للأجور بين المواطنين.

وحتى الآن، ركزت جهود السعودية إلى حد كبير على نظام حصص يفرض تشغيل المواطنين السعوديين في مختلف القطاعات على الشركات، ولكن اتضح مع مرور الوقت أن نظام السعودية لا يمكن أن يعمل بفاعلية ما لم ترتفع تكلفة توظيف العمالة الوافدة في الوقت نفسه، بحيث تظل الحصص (المرتفعة) قريبة من أعداد العمالة الوطنية المطلوبة فعلياً من قبل السوق. وطالما أن توظيف العمالة الوافدة على مستوى الشركات أقل تكلفة من توظيف المواطنين، فإن سعي الشركات لتحقيق الربح

سيضمن تجاوز نظام الحصص الحالي^(١). وبالتالي، سيكون النظام الأفضل هو فرض نظام الحصص على المستوى الوطني، والسماح للوافدين بالانتقال بين الشركات؛ ما يسمح لآلية تحديد أجور العمل، فانخفاض عرض العمالة الوافدة سيؤدي إلى ارتفاع أجورهم.

يتضمن موقف السياسة الحالي جهوداً رامية إلى تقليص فجوة الأجور بين السعوديين والوافدين،^(٢) ويتمثل الهدف المعلن للحكومة في تقليص تلك الفجوة بنسبة (٢٠٪) بحلول عام (٢٠٢٢). ولكن هذا الهدف يبدو متواضعاً جداً، نظراً للحاجة إلى إيجاد/توفير إنشاء مليون وظيفة على الأقل للسعوديين على مدار الخمس سنوات المقبلة. ويكمن السبب الرئيس للنهج المتواضع في أن قطاع الشركات يقاوم سياسات العودة بشكل طبيعي لأنها تؤدي إلى تقليص الربحية على المدى القريب. وعلاوة على ذلك، ومع ارتفاع أجور الوافدين، تصبح بعض الشركات، خاصة تلك التي تنتج السلع التجارية، غير قادرة على المنافسة عالمياً وتضطر إلى الإغلاق خاصة وأن تكاليف المدخلات الأخرى ترتفع أيضاً.

(١) على سبيل المثال، من خلال ارتفاع وهمي لعدد العمال السعوديين؛ والاتجار بتصاريح الوافدين وانتشار شركات المقاولات الصغيرة تحت مراقبة نظام الحصص.

(٢) على وجه الخصوص، ارتفعت تكلفة رسوم التأشيرات وتصاريح الإقامة ومن المتوقع أن تصل إلى حوالي (٢٪) من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام (٢٠٢٠). ورغم ذلك، ستظل هذه الرسوم تمثل أقل من (٢٠٪) من إجمالي إيرادات الوافدين، في حين أن الهدف النهائي ينبغي أن يكون لزيادة تكاليف العمالة الوافدة بمقدار الضعف تقريباً.

إن البديل المتمثل بالضغط على السكان لقبول الأجور المنخفضة يولد سخطا اجتماعيا ومقاومة؛ ما يؤدي إلى التأخير وانتكاسات السياسة، وحتى الآن، تراجعت الحكومة عن عدد من الإصلاحات التي تؤدي السكان (بما في ذلك تخفيض الأجور). وبالنظر إلى حجم التحدي، فهناك حاجة إلى توسيع مجموعة أدوات السياسة، وهناك ثلاث طرق أخرى لتحسين مشاركة القوى العاملة من السعوديين في القطاع الخاص، إلى جانب فرض الضرائب على الوافدين، ودفع السعوديين لقبول أجور أقل، وهي: (١) دعم أجور السعوديين في القطاع الخاص بفرض ضريبة دخل سلبية؛ و (٢) دعم تدريبهم داخل الشركة لتحسين إنتاجيتهم؛ و (٣) التأثير على الأعراف الاجتماعية وظروف العمل بطرق تشجع المرأة السعودية على العمل بشكل أكبر. والأرجح أن تستخدم الاستراتيجية الناجحة جميع هذه الأدوات.

٤. التغيير الهيكلي

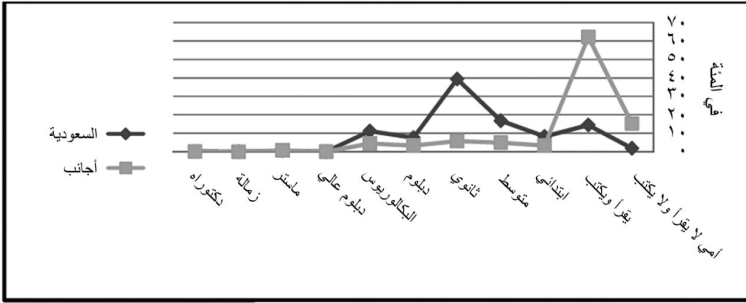
تفترض المناقشة السابقة أن التحدي المتمثل في خلق فرص عمل للسعوديين هو مشكلة ثروات، وأن كل ما تحتاجه المملكة هو أن تضع السعوديين محل العمال الأجانب في المواقع الحالية. ولكن الاستبدال البسيط لن يحل المشكلة. وكما أكد عديد من المحللين (مثل، هيرتوغ (Hertog) ٢٠١٤، و كابلي (kabili) ٢٠١٤)، فإن (٦) ملايين وظيفة يشغلها حالياً الوافدون هم إما مهارة منخفضة للغاية أو مهارة عالية. وتم تشكيل هيكل الإنتاج

المزدوج هذا من خلال الحوافز الاقتصادية، وكلما أمكن، تميل الشركات إلى استخدام أساليب الإنتاج التي تستفيد من التكلفة المنخفضة للعمالة غير الماهرة؛ ما يوفر في ضرورة الاستثمار في الآلات والأصول الإنتاجية الأخرى. وقد انعكس ذلك في انخفاض إجمالي إنتاجية العمل خلال العقد الماضي، حتى مع الارتفاع السريع للنتائج المحلي الإجمالي غير النفطي. وفي الوقت نفسه، فإن الإعانات السخية للطاقة، والإمدادات الكبيرة من الأموال القابلة للإقراض، تتمتع أيضاً بكثافة رأسمالية كبيرة بين الشركات الكبيرة، تركز على توظيف العمال ذوي المهارات العالية.

ولكن المشكلة في هذا الهيكل المزدوج للإنتاج، هو أنه لا يتوافق مع الندرة النسبية للعمالة الوطنية، خاصة وأن القوى العاملة السعودية هي في الغالب الآن ذات مستوى مهارة متوسطة (انظر الشكل ٤). وبالتالي، فإن نوع التغيير الهيكلي المطلوب هو التغيير الذي يطور القطاعات كثيفة العمالة، عن طريق إضافة رأس المال والمهارات والتقنيات^(١). وبذلك ستكون وظائف المهارات

(١) مثل هذا الرفع لمستوى الوظيفة سوف يزيل الكثير من المراكز المتدنية التي تحتلها العمالة الوافدة، ويمكن أن يحدث هذا حتى في القطاع «المحلي». وهناك ما يقدر بنحو (٤, ٢) مليون شخص أجنبي يعملون في المهن المنزلية، مثل الخادومات، والطهاة، والسائقين. وبينما يميل المرء إلى الاعتقاد بأن الوظائف المحلية لا يمكن توظيف السعوديين فيها محل العمالة الوافدة، إلا أن الأجور الأعلى للوافدين يمكن أن تحفز استخدام نهج يستخدم التقنيات التي يمكن أن تستهوي أصحاب المشاريع والعمال السعوديين بشكل أكثر، فعلى سبيل المثال في الأعمال التجارية الزراعية والصناعات الغذائية العامة، وشركات النقل، وتنظيف الملابس، أو مراكز رعاية الأطفال.

الشكل (٤) توظيف المواطنين والوافدين في القطاعات غير النفطية ونسبتها بالمستويات التعليمية، (٢٠١٠)



(المصدر: (Kabli, 2014) استخدام إحصائيات وزارة العمل، (٢٠١٢)

المتوسطة الجديدة ذات إنتاجية أعلى؛ ما يسمح بدفع أجور أعلى، وجذب العمالة الوطنية. ولكن مثل هذه التغيير الوظيفي سيقتضي على كثير من الوظائف المتدنية التي يشغلها الوافدون حالياً.

إن العمل الذي قامت به مؤخراً جنيفر بيك (Jennifer Peck, 2017) حول تأثير برنامج السعودة بين عامي (٢٠١١ و ٢٠١٢) يوضح هذه الصعوبات جيداً. وباستخدام مجموعة بيانات مفصلة على مستوى الشركات، وجدت أن الحصص الجديدة التي يفرضها البرنامج استطاعت على مدى (١٦) شهراً زيادة عدد الوظائف للعمال السعوديين بمقدار (٩٣،٠٠٠) وظيفة، ولكن وفي الوقت نفسه، كان التأثير المدمر للبرنامج كبيراً، فقد فضّلت (١١) ألف شركة (معظمها شركات صغيرة) الخروج بدلاً من الالتزام بالحصص الجديدة (أو دفع الغرامة)؛ وتم إلغاء (٩٣٤،٠٠٠) وظيفة من وظائف الوافدين. وكانت هذه النتائج الصارخة تدين بالكثير للطبيعة المتهورة للبرنامج،

فلو أُعطيت الشركات مزيداً من الوقت، فقد تقوم بتعديل استثماراتها الرأسمالية بطرق تنقذ مزيداً من الوظائف. ورغم ذلك، فإن هذه الأرقام تعطي إحساساً بالتأثيرات المحتملة المترتبة على سياسة استبدال العمالة. وفي نهاية المطاف، قد يتم استبدال ستة ملايين من الوافدين العاملين في شركات القطاع الخاص بأقل من مليون عامل سعودي، ويمكن أن يتقلص القطاع الخاص بشكل كبير، حتى لو نمت القاعدة الضريبية في الوقت ذاته.

وفي الوقت نفسه، قد تحتاج الشركات والقطاعات التي تعتمد على الدعم الضخم للطاقة ورأس المال، إلى تقليصه أو إلغائه، إذ يصبح رأس المال النقدي أكثر ندرة، ويزداد الطلب عليه في القطاعات ذات المهارات المتوسطة. وفي الواقع، سوف تحتاج الشركات الصغيرة والمتوسطة الجديدة ليس فقط إلى دفع ما يكفي لجذب العمال السعوديين، ولكنها ستحتاج أيضاً إلى الاستثمار في المزيد من أساليب الإنتاج المكثف لرأس المال والمهارة، والبدء في تدريب العاملين لديها حتى يتمكنوا من تحسين إنتاجيتهم، ومن المحتمل أن تكون احتياجات التمويل الجديدة كبيرة للغاية. فعلى المستوى الكلي، لخلق نحو مليون وظيفة كل خمس سنوات، يمكن أن تكون التكلفة نحو (٢٥٠) مليار دولار على مدى خمس سنوات، ونصف تريليون دولار على مدى عشر سنوات^(١). ويجب

(١) يفترض هذا بأن كل وظيفة تتطلب في المعدل استثماراً في الآلات يصل إلى (٢٥٠,٠٠٠) دولار، وهو مبلغ يزيد (٢٠) ضعفاً للمعدل الأجر.

أن تأتي هذه الأموال من القطاعات المصرفية والمالية الوطنية، أو الاستثمار الأجنبي المباشر، أو من الأموال العامة.

وعلى الرغم من أن تحسين مناخ الأعمال، والقدرة على الحصول على الائتمان، من شأنه أن يساعد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على التكيف مع هيكل أسعار المدخلات الجديد، إلا إن السياسات الأكثر استهدافاً يمكن أن تساعد في تسريع التكيف. وقد لوحظ أن السعودية يمكن تحقيقها أكثر في الصناعات التي تكون فيها فجوة الأجور أصغر (Hertog, 2014). أما في القطاعات ذات الفجوات الكبيرة في الأجور، فيجب اتخاذ قرار بشأن التضحية بالقطاع أو إنقاذه. ومن شبه المؤكد أن قطاعي البناء والتجارة هما قطاعان يحتاجان إلى الإنقاذ نظراً لحجمهما المهم (انظر الشكل ٤)، وتجذب هذه القطاعات في الوقت الحاضر نحو أربعة ملايين من الوافدين غير المتعلمين، وتستخدم أساليب العمالة الكثيفة لإنتاج نحو (٢٠٪) من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي (انظر الشكل ١). كما يجب تحفيزهما لزيادة إنتاجيتهما من خلال الاستثمار في الآلات والتقنيات، وبشكل عام، يجب وضع سياسة صناعية مناسبة لدعم تحويل القطاعات الاقتصادية كلها بطرق تدعم زيادة مشاركة العمال السعوديين.

تركز وثيقة رؤية (٢٠٣٠) كثيراً على تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة الجديدة، ولكن هذا لن يساعد

كثيراً إلا إذا كانت الشركات ذات الكفاءة المتدنية تواجه في الوقت نفسه تكاليف أعلى للعمالة ويتم دفعها للإغلاق. وقد كشفت دراسة حديثة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أجرتها الهيئة العامة للإحصاءات أن هناك قيوداً مهماً يواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة يتمثل في المنافسة والربحية. ويمكن للشركات الصغيرة والمتوسطة الجديدة التي تعطل طريقة العمل الكثيفة بالعمالة أن تلعب دوراً مهماً في تحويل الصناعات المختلفة نحو هياكل أكثر إنتاجية، ولكن هذا يجب أن يسير جنباً إلى جنب مع التدمير (الخلاق) للشركات القديمة غير الفاعلة، بحيث يمكن للشركات الجديدة زيادة حصتها في السوق. وبهذا، فإن السياسات التي تساعد الشركات على البقاء في الأوقات العصيبة القادمة، مثل الدعم للتعويض عن ارتفاع تكاليف الطاقة، ينبغي أن تميز بعناية بين الشركات التي ينبغي لها النجاة، وتلك التي لا ينبغي لها ذلك.

٥. نحو نموذج جديد للتنمية

يفترض النقاش السابق أن العمال السعوديون سيحلون محل الوافدين مع مرور الوقت، وأنهم سينتهي بهم الأمر إلى حد كبير في الوظائف التي تخدم الطلب المحلي الإجمالي الذي يغذيه النفط. وهذا يفترض نموذجاً اقتصادياً معيناً، يمكننا أن نسميه «نموذج الاقتصاد النفطي الطبيعي»، وهو ليس نموذجاً لاقتصاد متنوع موصوف في وثيقة الرؤية (٢٠٣٠). وبدلاً من ذلك، يعد

هذا نموذجاً يشبه المسار الذي تتبعه النرويج، التي يتركز اقتصادها حول قطاع نفطي ضخم يهيمن عليه القطاع العام (والذي يشمل قطاعات فرعية رجعية وقطاعات متطورة مترابطة)، ويعمل فيه عمال متخصصون (مثل نحو ٥٠,٠٠٠ مهندس نفط)، يعملون جنباً إلى جنب مع عمال ذوي إنتاجية عالية في قطاعات الخدمات التي يقودها القطاع الخاص، وفقط عدد قليل من القطاعات القابلة للتداول. وحتى بشكل أقل طموحاً، في اقتصاد سعودي طبيعي، يمكن التصور أنه في المرحلة المقبلة (مثلاً عشر سنوات مقبلة)، فإن حصة كبيرة من القوى العاملة السعودية (تقريباً النصف) ستبقى مستخدمة في القطاع الحكومي.

وفي مثل هذا الاقتصاد، ليس من الواضح إن كانت العديد من الشركات التي تنتج السلع القابلة للتداول الآن سوف تكون قادرة على البقاء أم لا، بالنظر إلى أن أجور العمالة غير الماهرة سوف ترتفع، وسيخفض الدعم، وسيتم فرض الضرائب، إلا في عدد قليل من المجالات ذات الأفضلية النسبية، مثل السياحة الدينية. ولكن، وبعد التراجع الأولي في القطاع التجاري الحالي، يمكن للمرء أن يتخيل أن الشباب السعوديين المبدعين سيجدون مع مرور الوقت طرقاً لتصدير الخدمات إلى أسواق دول مجلس التعاون الخليجي الغنية، وسيجد رأس المال الخليجي فرصاً لا حصر لها للنمو في التصنيع والزراعة في الشرق الأوسط وفي أماكن أخرى.

في نهاية هذا التحوّل، فإن ملايين الوافدين قد يعودون إلى بلدانهم الأصلية، بعد أن قدموا إسهامات كبيرة في مهمة بناء دولة حديثة بسرعة قياسية. وسوف يصبح الاقتصاد السعودي أصغر مما هو عليه اليوم، لكنه سيوظف نسبة أكبر من مواطنيه بشكل منتج، وسوف ينتهي به المطاف إلى الهبوط إلى اقتصاد «طبيعي» أكثر استدامة. سيبقى النفط رافداً مركزياً، لكنه سيكون له تأثير أكبر بكثير من حيث التوظيف المحلي للمواطنين.

وهذه ليست بالضبط رؤية اقتصاد متنوع، الذي تم تطويره في وثيقة رؤية (٢٠٣٠)، ولكنه هدف أكثر واقعية للسنوات العشر القادمة. كما أنه أكثر واقعية من نموذج بديل، لم يتم توضيحه بشكل جيد، ولكنه يبدو أنه يوجه الكثير من الوعي الاقتصادي لصانعي القرار، وهو اقتصاد يشبه الاقتصاد الإماراتي ولكن بشكل أضخم. والفكرة هي وضع العمالة السعودية ذات المهارات المتوسطة كعمالة تكميلية للعمالة الوافدة (بدلاً من الحلول مكانها، كما هو الحال في نموذجنا المُطَبَّع آنفاً). والمشكلة في هذه الرؤية، بالنسبة لبلد بحجم المملكة العربية السعودية، هي أنه بينما يمكن للمرء أن يفكر في قطاعات معينة يمكن أن تكون فيها استراتيجيات الإنتاج هذه منطقية، إلا إنها تبدو رؤية طموحة للغاية على المستوى الكلي. وفي الوقت نفسه، فإن القطاعات العازلة التي لديها عمالة أجنبية رخيصة من قطاعات أخرى تستخدم عمالاً ذوي مهارات عالية، تعود مرة أخرى إلى المشكلة نفسها كما هو الحال

مع القيود الكمية الحالية على استخدام اليد العاملة، وهي أن وجود العمالة الوافدة الرخيصة غير الماهرة سيؤدي إلى تقليل حوافز الشركات لزيادة الاستثمار الرأسمالي، وتحسين الكفاءة والأجور في القطاعات المختارة للتغيير.

على الرغم من تعقيد مهمة التحوّل الهيكلي للقطاع غير النفطي، يجب الملاحظة أن التحدي العام لا يزال متواضعاً، وهو العثور على وظائف منتجة لنحو مليون سعودي خلال السنوات الخمس المقبلة، في اقتصاد ناتجه المحلي الإجمالي يقترب من تريليون دولار. إن تعديل استراتيجية السعودية التي خضعت لاختبار الوقت بشكل أكبر، والانتقال بشكل أسرع وبشكل أكثر طموحاً لزيادة تكلفة العمالة الوافدة، واستكمال سياسات العمل هذه بسياسة صناعية ديناميكية وموجهة بشكل جيد تساعد الشركات المحلية على التكيف بشكل أسرع مع مجموعة جديدة من أسعار المدخلات، سوف تقوم بهذه المهمة. ولكن ليس هناك حاجة لأن تحقق المشاريع العملاقة هذه الأهداف، وبدلاً من ذلك، يجب إدارة مخاطر تشتيت الطاقة والتمويل على الحلول المكلفة بعناية من خلال اللجوء إلى تقييم واقعي للمشاريع وتحليل التكاليف والفوائد.

٦. تحدي الاقتصاد السياسي

على الرغم من أنه من السهل التوصية بسياسات ذات جدوى تقنية، والمجادلة بأنها متفوقة على البدائل

الأخرى من وجهة نظر الكفاءة الاقتصادية، إلا إن القيود السياسية تميل إلى دفع صانعي القرار إلى تفضيل اختيار مسار عمل قد يكون دون المستوى الأمثل من منظور الكفاءة الاقتصادية المحضة، ولكنه يُنظر إليه على أنه يتلاءم بشكل أفضل مع مصالح استمرارية النظام. وبالتالي، من أجل مناقشة تحديات الاقتصاد السياسي، يحتاج المرء إلى توسيع إطار المناقشة إلى التأثير المحتمل للإصلاحات المقترحة على التسوية السياسية القائمة في المملكة. ويؤدي مثل هذا الاستقصاء بطبيعة الحال إلى مزيد من الأسئلة السياسية، مثل: كيف ستقوم الإصلاحات المقترحة بموازنة مصالح قطاع الشركات مقابل مصالح العمالة؟ هل ستتطور الإصلاحات كما هو مخطط لها، أم هل من المحتمل أن تتغير الخطط من أجل استيعاب المعارضة المتزايدة من الشركات أو من السكان؟ والأكثر طموحاً، إذا حدثت الإصلاحات بالفعل، فهل من غير المحتمل أن تؤدي بمرور الوقت إلى تغييرات في أسلوب الحكم؟

ولمعالجة هذه الأسئلة، من المفيد أن ننظر إلى إصلاحات السياسة المقترحة من ثلاث زوايا وهي كما يأتي: تقاسم الأعباء، والسرعة، والتسلسل.

يجب أن يبدأ منظور مشاركة الأعباء بتوصيف الطرق الحالية التي يتم بها تقاسم المصادر، إذ إن البنية الاقتصادية المتغيرة ستؤثر على توزيع المصادر بين الأطراف الاجتماعية الفاعلة والمهمة. إن الصنف الأكثر

أهمية اقتصادياً هي في التحالفات الموازية مع قطاع الأعمال من أجل الحصول على حرية استقدام العمالة من الخارج، ومع المواطنين لوظائف مضمونة في القطاع العام، التي هي في قلب التسوية السياسية الحديثة، والتي ستتأثر كثيراً إذا تم إجراء تغييرات مهمة في النموذج الاقتصادي الذي تتبعه المملكة.

مع انخفاض الريع النفطي الذي يتم تقاسمه، تتعرض التسويات الداخلية لضغوط كبيرة، فإن اعتماد المملكة على العمال الوافدين ليس له مثيل في التاريخ الاقتصادي الحديث. فليس هناك دولة أخرى يقبل بها المواطنون هذه المنافسة المفتوحة مع العمالة الأجنبية، فهم يريدون أن يكون لهم الحق في الاستفادة من النمو الوطني من خلال سوق العمل المرتفعة. وقد وافق السعوديون على هذه السياسة فقط لأن الدولة وظفتهم بأجور أعلى من أجور السوق.

إن تقليص الدعم عن رجال الأعمال، أو السكان، أو كليهما، سيقوّض الميثاق الوطني الحالي، وبالمقارنة مع الموقف الراهن، من المرجح أن يؤدي تخفيض العجز في الموازنة والتحوّل نحو وضع «الاقتصاد الطبيعي» إلى إلحاق الضرر بالعمالة المحلية ورجال الأعمال المواطنين على حد سواء. وستقوم الشركات بمعارضة السياسات التي تؤدي إلى مزيد من القيود على قدرتها على توظيف العمالة الوافدة بتكلفة منخفضة، وستقوم العمالة بمعارضة إجراءات تقليص الحد الأدنى المقبول من الأجور. وعلى

الجانب الإيجابي، ومقارنةً بالسيناريو الأسوأ البديل في التحول للعمالة المواطنة دون أي إصلاحات، يمكن لجميع الأطراف الفاعلة أن تستفيد من الإصلاحات التي توسع حجم المنافع الاقتصادية. وهكذا، وفي ظل الظروف المواتية، يمكن إقناع جميع الأطراف بقبول بعض الخسائر على المدى القصير، إذا كانوا مقتنعين بأنهم سيتمكنون من حصد بعض المكاسب على المدى البعيد.

إن الإشارة المبكرة والموثوقة من الحكومة والتي تساعد الأطراف الفاعلة الرئيسة على أن المنافع الاقتصادية سوف ترتفع مع مرور الوقت سوف تقلل من معارضة الإصلاحات. ولكن الأهم من ذلك، هو أن الإشارات المبكرة بأن تقاسم عبء التكيّف مع التحوّل سيتم بعدالة بين المجتمع كله، ستكون حاسمة في الحدّ من المعارضة للتغيير. وفي كثير من الأحيان، ينتهي الأمر بالإصلاحات ذات التأثيرات التوزيعية المهمة في تأليب مجموعات مختلفة ضد بعضها بعضاً، مع محاولة كل منها تحويل عبء التعديل من خلال المشاركة في «حرب استنزاف» في محاولة لانتظار المجموعة الأخرى لتحمل ذلك العبء (Alesina and Drazen, 1989). ويمكن أن يحدث هذا أكثر عندما تختلف الأطراف التي ستعرض للخسارة من الإصلاحات (مثل الأعمال كثيفة العمالة ذات النمط القديم) عن الأطراف التي يمكن أن تكسب في النهاية (مثل الأعمال ذات رأس المال الأكبر، والأعمال التجارية الجديدة التي تتطلب مهارات كبيرة). ويمكن

تقليص هذا النوع من المشكلات تقنياً باستخدام برامج تعويضات موجهة بشكل جيد، مثل تلك البرامج التي يتم وضعها في الوقت الحالي.

وهكذا، فإن أحد المكونات المهمة لبرنامج الإصلاح الناجح هو الالتزام المبكر والموثوق لتقاسم الأعباء والمكاسب بشكل عادل بين الأطراف الرئيسية في المجتمع؛ إذ إن هذا النوع من الإشارات يكشف أن التفضيلات السياسية لصنّاع القرار محايدة، وأنهم لا يمكن دفعهم من طرف ضد مصلحة طرف آخر. وحتى الآن، فإن بعض التحركات الكبيرة للأمير محمد بن سلمان، ولي العهد، تناسب احتياجات الحد من معارضة الإصلاح، ويبدو أن حادثة فندق الريتز كارلتون قد فسّرها السكان على أنها محاولة لإجبار الدائرة الأولى من العائلة المالكة والنخبة من الشركات على دفع نصيبها العادل من عبء التكيف مع التغيير، وهناك تقارير تفيد بأن هذه الخطوة قد عملت على تسهيل القبول الشعبي لتقديم ضريبة القيمة المضافة.

وبتجاوز الدائرة الأولى نرى أن قطاع الشركات، يقوم برنامج السعودية بتقويضه؛ إذ يحتاج إلى دفع أسعار أعلى للخدمات. ويمكن للمرء أن يجادل بأن هذا لا يزال حصة صغيرة وغير عادلة من العبء الكلي؛ إذ لا توجد محادثات حول ضريبة دخل الشركات، ولا تزال خطط السعودية متواضعة. ربما كان يُنظر إلى ذلك على أنه نهج أكثر أماناً في وقت مبكر، نظراً لأنه من المتوقع أن تكون

الشركات هي المولِّدات الرئيسية للوظائف.

ولكن وبالمقابل، فإن نهجاً مؤيداً للشركات والذي يدفع بمعظم عبء التعديل على السكان (في ضرائب أعلى فاعلية وحدود أجور دنيا أقل) سيقابل بالمعارضة عاجلاً أم آجلاً. ويمكن للمرء أن يتوقع بعض المفاضلة بين الدخل الأقل والمزيد من الحقوق الاجتماعية، ولكن هل يمكن أن تكون شروط المقايضة شديدة الحِدَّة، بحيث تُدفع الأسر الشابّة لقبول الدفع مقابل زيادة الحرية الاجتماعية مع انخفاض بنسبة (٥٠٪) في مستويات استهلاكها، مقارنة مع أوضاع والديهم؟ وبالتالي، من وجهة النظر السياسية، فإن مساندة أصحاب المشاريع قد تؤدي إلى مزيد من الكبت.

وهناك خطر آخر يتمثل في أن أي برنامج يضع الشركات قبل العمالة من غير المرجح أن يغير نظام الحوافز الحالي للشركات بشكل كبير، وبالتالي قد يستمر في جذب مزيد من الوافدين بدلاً من توظيف مزيد من السعوديين. وبالتالي، فإن الحاجة إلى التوازن هي أمر بالغ الأهمية.

أما المسألة الثانية في تصميم السياسة ذات التأثيرات الاقتصادية المهمة، فهي مسألة السرعة. لا شك بأن المملكة قادرة على تنفيذ إصلاحاتها بخطى بطيئة، وتسهيل تكلفة التكيف مع الوقت. وخلال آخر صدمة نفطية كبيرة في تسعينيات القرن الماضي، كان التعديل المالي مقصوراً إلى حد كبير على الاستثمار

العام، وعانت المملكة العربية السعودية من العجز على مدار (١٦) عاماً على التوالي؛ ما أدى إلى تراكم الدين العام الكبير (والذي تم سداؤه خلال فترة الازدهار اللاحقة). إن تمويل العجز، بدلاً من التكيّف معه، سيكون أكثر تكلفة خلال جولة الصدمة النفطية الحالية، ليس لأن الانخفاض في أسعار النفط كان أكبر، بل لأن حصة أكبر من عائدات النفط كان يتم استهلاكها. ولكن ما يزال لدى المملكة مساحة مالية كبيرة نسبياً (وهي قدرتها على الاقتراض)، ومع نسبة الدين الحالية إلى الناتج المحلي الإجمالي التي تصل إلى (١٦٪)، فإن الزيادة، لنقل (٧٥٪)، تسمح باقتراض نحو (٥٠٠) مليار دولار. وإذا أضفنا هذا المبلغ إلى عائدات الخصخصة، بما في ذلك أرامكو، فقد يتضاعف المبلغ الإجمالي^(١). وبالتالي، من الناحية النظرية على الأقل، يمكن للمملكة تمويل ما يصل من عشرة إلى خمسة عشر عاماً من العجز، عند المستوى الحالي لعام ٢٠١٨، قبل المخاطرة بالتعرض للإفلاس. وبالتالي يمكن للحكومة أن تستجيب للمعارضة الشعبية من خلال تأجيل الأمر وإبطاء التكيّف المالي ووقفه.

والتكلفة الرئيسية للبطء هي ليست تكلفة مالية فقط، لكن ستؤدي كميات كبيرة من التمويل العام للعجز إلى سحب الأموال من القطاع الخاص. وبالنظر إلى أن الاستثمار الخاص المطلوب لاستراتيجية ناجحة

(١) وفقاً لبعض التقديرات، تصل قيمة الأصول العامة حوالي (١,٥) تريليون دولار، ويصل الاحتياط إلى (٤٥٠) مليار دولار.

للإصلاح الهيكلي هو استثمار كبير، فإن هناك بالتالي مقايضة مالية. وبحساباتنا، لن يكون من الممكن الانتظار لمدة عشر سنوات للتكيف، وفي الوقت نفسه خلق مليون وظيفة جديدة جيدة، تتمتع برأسمال كبير لكل عامل. فمن الواضح بالتالي أن تباطؤ التعديل أكثر من اللازم سيحد من مقدار ما يمكن استثماره لتحسين الوظائف والإنتاجية.

وعلى الرغم من أن إي حكومة قصيرة النظر قد تقترض لتأخير التعديل، فإن الحكومة الإصلاحية ذات البصيرة والأفق البعيد ستقوم بالإصلاح بشكل أكثر قوة عندما تتمكن من استهلاك سلس لتجنب انخفاض الاستهلاك الأولي الذي قد يزعزع استقرار جهود الإصلاح. وبالتالي، يجب التمييز بين الاقتراض لتجنب الإصلاح والاقتراض لدعم الإصلاح. وفي هذا الصدد، تبرز العلاقة بين السرعة ومعارضة التغيير، فهل سيكون للإصلاحات فرصة أكبر للتنفيذ إذا فرضت بسرعة، أم إذا تم تخفيفها بمرور الوقت، مع بذل مزيد من الجهود لتسهيل عبء التعديل، في حدوده، في انتظار أن ينتعش النمو غير النفطي قبل زيادة الضرائب؟

ويمكن طرح نوعين من وجهات النظر؛ هما: أولاً، أن النجاح النسبي للإصلاحات السريعة في أوروبا الشرقية، حين أجرت البلدان التي نجحت في الانتقال إلى اقتصاد السوق فقامت بإصلاحات كثيرة وبسرعة كبيرة، عندما كانت النافذة السياسية للفرص الناجمة عن سقوط جدار

برلين ما تزال مفتوحة على مصراعيها (انظر على سبيل المثال جانكوف وآخرون (Djankov et al, 2003) حول هذا الأمر). إن الخطر المتمثل في تحييد الإصلاحات السريعة يتمثل في إعطاء الوقت للمعارضة لإعادة تجميع صفوفها، والوصول في نهاية الأمر إلى حالة «عدم الوصول إلى أي حل»؛ ولكن، ثانياً، تتمثل تكلفة الإصلاحات السريعة في الخسائر الكبيرة التي تفرضها على المجتمع. وفي أوروبا الشرقية، كان يُنظر إلى هذا على أنه الثمن الذي يجب دفعه للانتقال إلى نظام ديمقراطي يدعمه اقتصاد السوق. ورغم ذلك، من المحتمل أن تكون الحسابات مختلفة تماماً في المملكة، فما كان خاصاً في العام الماضي هو التطوع المدهش في صنع السياسة، ولكن هل يمكن أن يتحمل ذلك الموجة الأولى من المعارضة الخطيرة التي ستشأ دون شك بمجرد أن تبدأ تكاليف التكيّف والإصلاح في الوضوح؟ وحالما تشب المعارضة، يميل الإصلاح إلى التباطؤ، وتميل سرعته إلى أن تكون مدفوعة بمنطق سياسي أكثر منه منطقاً تكنوقراطياً.

وبالتالي، فإن الاعتبار المذكورة أعلاه، المالية منها والسياسية، تشير إلى أن برنامج الإصلاح سيحقق بشكل مثالي بوتيرة مخططة ولكن تدريجية، مستفيداً من وجود حيز مالي كبير لتسهيل تكلفة الإصلاحات بمرور الوقت، ولكن في الوقت نفسه التحرك بعناية بتنفيذ جدول الأعمال على مدار عدة سنوات. والآن وبعد أن تم إرسال إشارة موثوقة بالتغيير، لا يمكن تعزيز المصادقية

إلا من خلال خطط أكثر واقعية على المدى البعيد. إن القول بأن الحالات التي نُفذت فيها إصلاحات طموحة كانت نادرةً تاريخياً هو قول صحيح، وبالفعل، فإن تحدي البصيرة وضبط النفس يتعارض مع اتجاه الريع لارتفاع للنفقات إلى مستوى الإيرادات، «وتأجيل الحل» لأطول فترة ممكنة (Karl, 1990). ولكن البلدان ذات الحيز المالي الكبير والفهم الواضح لحاجتها لتغيير مسار نموها بطرق أساسية هي دول نادرة، وهذه الصدفة بالتحديد هي التي تُميّز المملكة العربية السعودية عن بقية الدول.

يتمثل النوع الأخير من مسائل تصميم السياسة مع التأثيرات الاقتصادية المهمة في التسلسل في الإصلاحات، ولن تكون الفائدة الاجتماعية المحتملة لبرنامج التكيف التدريجي، وهي تخفيف الألم، ذات قيمة كبيرة، إلا إذا كان البرنامج يحقق في النهاية مكاسب اقتصادية. وعلاوة على ذلك، فكلما تحققت المكاسب في وقت أقرب، كلما كان العلاج أقل تكلفة. وعلى النقيض من ذلك، إذا كانت الفوائد الاقتصادية تزداد بسرعة كافية، فإن الضرورة لإجراء تعديل حاد مع أسعار النفط المنخفضة تختفي نسبياً. وتشير وجهات النظر هذه بالتالي بأنه من الأفضل أن تبدأ الإصلاحات الهيكلية بشكل مبكر.

ورغم ذلك، يمكن أن تكون هناك قيود مختلفة على اتخاذ إجراءات سريعة بشأن الإصلاحات الهيكلية؛ وكما ذكرنا سابقاً، فإن التعديل المالي في حد ذاته يؤدي إلى خفض النمو؛ ومن ثمّ، يجعل الشركات أقل رغبة

في إجراء تغييرات سريعة في خطط أعمالها، استجابة للإصلاحات الهيكلية. وبشكل خاص، تم تفسير حادثة فندق الريتز أيضاً من مجتمع الأعمال بوصفها مصادرة للممتلكات الشخصية من شأنها أن تُضعف حقوق الملكية الخاصة بهم، وبشكل عام، تضعف سيادة القانون. وما لم يتم اتباع ذلك بسرعة بتدابير تعزز سيادة القانون، فإن حادثة فندق الريتز قد تؤدي إلى نتائج عكسية في النهاية.

ومن المخاطر المهمة التي يجب أن يأخذها التسلسل في الإصلاحات بعين الاعتبار، هو إجراء الإصلاحات على الجانب المدمر، وهذا يعني رفع تكلفة الأعمال على الشركات عن طريق دفع الوافدين للعودة إلى بلادهم، أو زيادة استرداد التكاليف، أو زيادة الضرائب، قبل توليد استجابة للعرض من القطاع الخاص. ويتمثل الخطر الرئيس في دفع الوافدين للمغادرة، والفشل في إقناع السعوديين بالعمل بأعداد كبيرة. ويمكن أن يحدث هذا على وجه الخصوص إذا لم يتم تحفيز الشركات على الاستثمار في رفع مستوى الوظائف، الأمر الذي سيسمح لها بدفع أجور أعلى للمواطنين بسبب مستويات أعلى من الإنتاجية. وللوقاية من هذا النوع من المخاطر، فإن هناك حاجة لتطوير سريع لنوع السياسة الصناعية التي نوقشت أعلاه.

وأخيراً، وبخلاف الخطط الاقتصادية التي تمكنت من الحد من معارضة الاستقرار والإصلاح من خلال تقاسم

عبء الإصلاحات بشكل أكثر عدلاً، عبر المجموعات والوقت، لا يمكن للمرء إلا أن يتساءل عن كيفية تعامل السياسة مع متطلبات المواطنين، والقطاع الخاص مع مرور الوقت. وكيف سيختار النظام السياسي الحالي تعديل الطرق التي يحكم بها البلاد طالما بقيت الظروف غير مؤكدة إلى حدٍ كبير. وعلى المدى البعيد، سيصبح توزيع الريع أقل سيطرة، وسيصبح غير قادر على تحييد الأصوات السياسية كما كان في الماضي. ومن المؤكد أن الاستثناء الحقيقي للمملكة، هو أنها من أغنى البلاد التي ليست ديموقراطية، سيقع تحت الضغط عندما تبدأ الإيرادات في التحوّل من المنطق الريعي، إلى المبادرة الخاصة.

The Challenge of “Normalizing” the Saudi Economy

Ishac Diwan



**The Challenge
of “Normalizing” the Saudi Economy**

The Challenge of “Normalizing” the Saudi Economy

Ishac Diwan

Columbia University and Paris Sciences et Lettres

A Paper Presented at
The Rahmaniah Annual Seminar
May 2018

***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.*

Ishac Diwan

Columbia University and Paris Sciences et Lettres.

Ishac Diwan is a visiting professor at SIPA, where he teaches courses on Corporate Finance, and Middle East Economics. He holds the chair of the Socio-Economy of the Arab World at Paris Sciences et Lettres, a consortium of Parisian universities, based at the Paris School of Economics.

Dr. Diwan received his PhD in Economics from the University of California at Berkeley in 1984. He taught at the New York University's Business School between 1984-87, before joining the World Bank, working in the Research Complex (1987-92), the Middle East department (1992-96), the World Bank Institute (1996-2002), and the Africa Department (2002-11). He held teaching positions at Harvard Kennedy School during 2011-13, and at Dauphine University in Paris during 2014-16. He was the Kuwait visiting professor at the Belfer Center for Science and International Affairs at the Harvard Kennedy School of Government in 2016-17. Diwan is a frequent consultant with international organizations and governments.

Dr. Diwan's work on international finance is widely published. His current research interests focus on the political economy of the Middle East, in addition to broader development issues. Diwan directs the Political Economy program of the Economic Research Forum, an association of Middle East social scientists, where he manages research projects on the study of the political economy of state-business relations, and the analysis of opinion surveys.

Dr. Diwan lived in Addis Abeba (2002-07) and Accra (2007-

11), as the World Bank's Country Director for Ethiopia and Sudan, and then for Ghana, Liberia, Sierra Leone, Burkina Faso, and Guinea. In these capacities, he led several ambitious initiatives, such as Ethiopia's Productive Safety Net, Ethiopia's Protection of Basic Services Program, and in West Africa, initiatives to improve the governance of natural resources, among others. He has worked extensively on conflict prevention and on state building in Palestine, Sudan, Liberia, Sierra Leone, Yemen, Guinea.

Dr. Diwan is the professor for the MPA in Economic Policy Management (MPA-EPM) program's Corporate Finance for Emerging Countries course.

1. Introduction

Like many countries before it, Saudi Arabia now faces the twin challenge of having to stabilize its internal and external balances in the face of a large macro shock, and to reform its economic structure in order to fire up new sources of growth to replace a weakening but still overly dominant oil sector. The publication in 2016 of its Vision 2030 has injected a dose of optimism and unleashed a new momentum of change in a society known in the past for its conservatism and slow decision-making. Yet, the Vision also obfuscates three central issues, which are at the heart of the country's specificity, and which will make the challenges ahead particularly trying: the very large size of the required macro-economic adjustment, which threaten both the financial and social stability of the kingdom; the extraordinary dependence of its economy on migrant labor, which makes the challenge of creating jobs for young Saudis more difficult; and deeper down, its unusual political economy, which creates difficulties in balancing the interests of businesses and workers.

This paper explores each of these issues in turn. Its value added is not so much with highlighting these issues, which have been explored in the past, as much as it is with its claim that addressing them amounts to “normalizing” the Saudi economy. The discussion highlights the main areas of economic and social behavior that require a much better understanding for effective policies to be devised in the years ahead. Section 2 analyses the challenge of adjusting the macro-economy to the current oil price shock. Section 3 explores how to improve the employability of Saudi nationals in the labor market. Section 4 discusses the

structural change needed to do so. Section 5 broadens the discussion to the development models that the Kingdom could follow. Section 6 concludes with a discussion of the political economy challenges facing reform.

2. Adjusting to the macro shock

The first specificity of Saudi Arabia (KSA thereafter) today is the extraordinary size of the macro shock that has hit its economy. According to the most recent IMF article IV, oil exports revenue dropped by half, from around \$300 billion/year during 2012-2014, to \$140-160 billion/year during 2015-2018. Oil revenues that accrued to the state budget represented close to 90% of government revenues in 2014, and they have dropped from SAR 913 billion in 2014, to an estimated SAR 454 billion in 2017-18.

By most accounts, the current depressed level of oil prices, which dropped from about \$100/barrel during the decade that ended in 2010, to about \$50 afterwards, are unlikely to recover in the medium term, given demand and supply projections. This means that there is a good chance that the new level of prices would be permanent rather than transitory. Although this assertion can be debated, the paper will consider this hypothesis as its starting point. The implication is that the fiscal deficit resulting from this massive negative shock cannot be financed forever, and that there is therefore a need, sooner or later, to adjust the budget to the new level of oil prices.

The burden of the adjustment is made harder by the fact that by 2014, a year with record oil revenues, the budget was

already running a (small) deficit. This is unlike the situation of the previous oil shock of the 1990s, when the kingdom was running a large surplus, and the needed expenditure cutback was therefore more limited. It is also unlike the situations of most other GCC countries today (except Bahrain and Oman), which were running large surpluses in 2014, and where the negative shock only reduced this surplus, or turned it into a small deficit.

Table 1. Central Government Budget 2014-22 (SAR, billions)

	<i>Prelim.</i>				Projected				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Revenue	1044	612	519	649	757	851	982	1019	1053
Oil	913	446	309	455	454	463	479	500	519
Non oil	131	166	210	194	303	388	503	519	534
o/w taxes	38	41	54	63	116	155	187	194	199
o/w energy/ water			20	35	81	119	198	203	210
Expenditures	1141	999	936	890	936	982	1023	1056	1077
Wages	335	394	439	412	422	433	444	455	466
Goods and services	286	229	229	234	236	239	244	250	252
Interest	4	3	5	11	17	26	32	35	36
Subsidies	45	42	54	60	75	81	86	89	91
Investments	471	331	209	173	186	203	217	227	232
Budget Deficit	-97	-387	-417	-241	-179	-131	-41	-37	-24
GDP	2836	2454	2424	2596	2713	2795	2896	3018	3095
o/w non oil GDP	1615	1768	1797	1859	1966	2047	2136	2239	2308
Prices - % Change	2.7	2.2	3.5	1.7	5	2	2.2	2.1	2

Source: IMF article IV, 2017.

The size of the shock can be appreciated in several ways. In 2015-16, the fiscal deficit was about SAR 400 billion/year (or 16% GDP), in spite of the initiation of some budget cutting measures. By 2017, the deficit was cut by nearly half, to about SAR 240 billion (9.3% GDP), largely through deep cuts in public investment, which were running at a record high level to start with. In addition, a long-standing taboo was broken with the introduction of several new taxes (excise, VAT), and the initiation of increases in the domestic prices of energy and water, sectors that have been heavily subsidized to date. By 2017, public investment has fallen to a third of its 2014 level, to 7% of GDP, and non-oil revenues rose from 4.6 to 7.5% of GDP (see Table 1). So by the end of 2017, what has been achieved is already a large fiscal adjustment by global standards. But additional adjustments will be more challenging, as there is no more room left for reductions in the investment budget.

In spite of these considerable efforts, the fiscal deficit remained sizable at the end of 2017, as there was still about SAR 241 billion of excess of expenditure over revenues (9.3% GDP). Since the deficit has to be financed from the non-oil part of the economy, one gets a better sense of its magnitude by expressing it as a share of non-oil GDP. By this measure, it stood at 13% of non-oil GDP at the end of 2017, a large figure (down from 22% of non-oil GDP in 2015 and 2016). At the same time, the need to finance the deficit during the past 4 years has led public debt to rise from 1.6 to 13% GDP already, and external reserves to be reduced from \$724 to \$473 billion between 2014 and 2017.

The challenge ahead will be more difficult, as the types of expenditure left on the budget are more difficult to compress.⁽¹⁾ Wages and compensation of public servants now approach 50% of expenditure, and interest payments have started to rise. Moreover, as new taxes and new tariffs start hurting poorer households, the need for some compensation will rise. The government is finalizing a cash transfer program (called the citizen account), which should start disbursing during 2018.⁽²⁾

The government is thus left with only two choices: to increase revenues, and to finance (the remaining) deficit. So far, the government has taken an aggressive stance at deficit reduction and it has signaled that it intends to increase taxes and cost-recovery rapidly. Whether this will happen however remains to be seen. To get a sense of the magnitude of the needed adjustment, government plans foresee to eliminate the deficit by 2020. To achieve this ambitious goal, tax revenues are projected to rise to SAR 200 billion by 2022 (VAT initially at 5% and rising afterwards, excise on tobacco and high-sugar drinks, and higher expat fees), from a base of SAR 38 billion in 2014, and water and energy cost recovery are projected to rise by SAR 210 billion. In addition, non-tax revenues are expected to also rise due to an ambitious program of privatizations.

This financing effort represents therefore about SAR 400

(1) We have no particular information on military expenditures, besides that they are currently large.

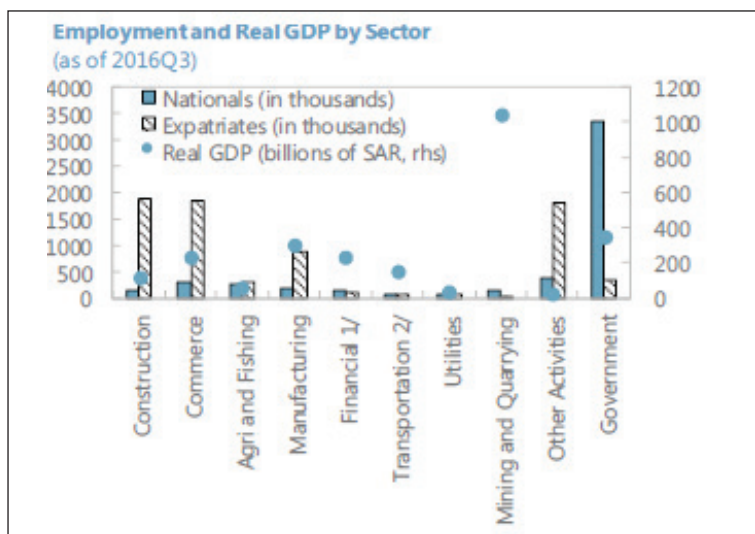
(2) The monthly transfer is expected to be about SAR 800 per household/month, and is expected to cost about 2.2 % of GDP when fully operational. It may target up to 80% of the population. It is not clear at this stage whether the program will be permanent, or temporary.

billion of additional revenues that will have to be paid by national households, corporations, and expatriate workers. To gauge the realism of these objectives, it is important (but difficult) to get a sense of the incidence of the planned fiscal effort on the various parts of the population.

Expats do create a buffer for the economy, but are unlikely to be part of the tax base. The predominance of expats in the construction sector (Figure 1) meant that, unlike other countries, the recent and ongoing closing-down of major infrastructure projects has not created large unemployment among nationals, as it has been absorbed instead by a shrinking of the expat labor force (Mahroum 2017). One presumes however that expats are being paid their reservation wage, and while they can be fired at will, it is not possible to compress their net incomes by much and keep them employed. Thus, while several fees are levied on them already (work permit, residence permit, training charges), and while these fees are expected to rise more in the future (by a total 2.2% of GDP by 2022, according to IMF projections), one expects that such additional costs will have to be borne by their employers rather than through a compression of their net income. Some more research on this issue, taking advantage of recent increases in these fees, will be useful to understand this central set of issues better.

The burden of taxation and cost recovery will therefore have to fall on Saudi households and firms. Concerning firms, there is little understanding of how large their profits are - there is actually no such data since corporate revenues are not taxed. Thus, it is not clear to what extent they would

Figure 1. Employment and Real GDP by sector (2016)



Source: IMF Article IV, 2017.

be willing to absorb the new taxes through reductions in their profits, as opposed to choosing to either close down their operations (especially for those in the traded sector), or to pass on the increased burden to consumers (especially for those in non-tradables). There are indications that in the aggregate, profitability is on the high side: the non-oil corporate sector has been growing fast in the past decade, and its investment rates can be estimated roughly from the national account to be about 25% of non-oil GDP, a pretty high figure which suggests overall high levels of profitability. Large firms traded on the stock exchange, and listed in the Orbis database, tend to report large profits. Excluding the petrochemical companies and energy utilities, their profit rates (relative to revenues) were of the order of 17% in 2014, falling to 15% in 2016 (IMF 2017). This can be considered high by international standards. Moreover, the private sector

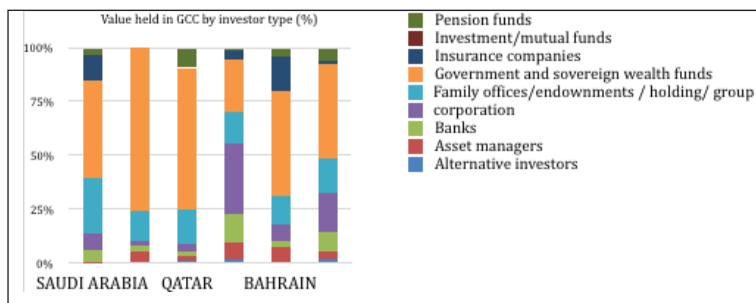
as a whole has relatively high access to credit, as total credit to the private sector is reportedly at about 90% of non-oil GDP, again, a large figure by international standards.

But it seems plausible to think that the corporate sector is highly dualistic, with large corporations benefitting from a privileged access to the credit market, and facing less competitive pressures than smaller firms (Hanieh 2016). This would imply that large firms are able to absorb more losses than SMEs. It should be noted however that state ownership in the largest firms is quite sizable - directly at about 45%, and overall even more, given state stakes in banks and insurance companies that own another 15% of these firms (Coksum et al, 20180 - see figure 2). This limits the net financial gains of passing the burden of adjustment on such firms. At the same time, there are indications that smaller firms operate in a highly competitive environment, and that they are already hurting from the deteriorating market conditions.⁽¹⁾ More research is needed to understand in more detail the performance of the corporate sector and its ability to sustain more taxation, as this will help devise better policies in the years ahead.

Finally, there is a possibility of taxing wealth, such as bank accounts, and other forms of assets. There has been to date no indication that this may take place formally, although the episode of the Ritz-Carleton hotel suggests that this may take place informally, at least at the top of the corporate pyramid. There have been reports of large

(1) It also appears that their access to finance is quite limited (SME survey, 2017, General Authority of Statistics).

Figure 2. Ownership of traded companies in the GCC



Source: Coskun, Cevikel, and Akgiray, 2018.

amounts of capital flight in recent years, which suggests that capital-holders are trying to shield their assets from potential taxation and state predation.

To get a sense of magnitude of the burden on households and corporations implied by the IMF projections, I will try below to estimate a lower and upper bound aggregate tax rate. As described above, the new taxes announced are essentially a VAT and excise taxes, which will fall directly on households, but that can indirectly influence prices, output, and profits; higher expat fees, which affect profits directly, and consumer prices indirectly; and increased utilities prices, which fall directly on consumers and firms, but that may end up falling more on consumers via their indirect influence on output prices.⁽¹⁾

One extreme assumption one can make is that all of the burden will fall on Saudi households. If that were the case, the burden would be unbearable. To get a feel of magnitudes,

(1) Since Saudi household derive most of their income from public sector employment, an alternative (or complementary) way of taxing them is through a devaluation that reduces the real value of their wages.

70% of working Saudis work for government, and their total compensation in 2017 was SAR 412 billion (Table 1). Even if one accounts generously for income earned by Saudis in the private sector (which is unlikely to be more than a third of this amount), and from non-labor sources (such as return on savings and other assets), it is apparent that the burden of the extra taxes and utility costs will be a large proportion of their income – possibly more than half! ⁽¹⁾

A lower bound would consider a larger tax base that includes corporate profits and self-employment earnings. Non-oil GDP stood at SAR 1.8 trillion in 2017. One can estimate based on ministry of labor data that total expats income is about SAR 600 billion. Taking this out leaves about SAR 1.2 trillion of non-oil national income, which together with the public sector wage bill, adds to a total tax base of about SAR 1.6 trillion. With this larger tax base, a lower bound estimate of the average tax burden would stand at about 25%, a lower, but still quite a large burden.⁽²⁾

We can conclude that the only way for the burden of adjustment to become bearable is for non-oil GDP to rise in ways that boosts the tax base. However, growth – and thus stabilization – will be made harder by the headwinds created by fiscal stabilization itself. In the short term, cuts in government expenditure create a drag on non-oil

(1) An alternative way to compute a higher bound would be to start from the national consumption figure given by the National Accounts (about SAR 1 billion in 2016), and to deduct the estimated consumption of expats. Results would be in the same ballpark.

(2) The actual tax base is likely to be smaller, and the implied overall tax rate higher, since some of the profits are earned by foreign corporations and will be repatriated rather than end up as local consumption.

GDP growth whose size depends of the size of the “fiscal multiplier”. The multiplier depends on how much of government spending ends up as imports and remittances - the larger these are, the smaller the “multiplier”. It has been estimated, based on historical data, that the short-term multiplier is quite low at about 0.5 (Espinoza et al, 2010).⁽¹⁾ This means that large leakages reduce the growth impact of government expenditures – but by the same token non-oil GDP would not be too depressed by a fall in public spending. Still, one would expect a cumulative fall in the growth of non-oil GDP on account of stabilization by about 11% points once the fiscal deficit is eliminated. Already, non-oil GDP growth, which was fast before the 2014 shock, has halted to about zero. The stabilization this drag is expected to continue to operate for a while as firms adjust their level of operation to lower levels of government spending.

The government has announced ambitious plans to boost private sector growth, including improvements in the business climate, in trade logistics, and in the application of the rule of law. In the IMF scenario - which is reportedly more conservative than government expectations - these reforms are expected to increase non-oil GDP growth by 3 points by 2020, for a total of 3.5% growth per year. This seems quite optimistic given the large weight of government spending in fostering growth in the past. But more importantly, GDP growth per se does not tell us much about the economy’s ability to absorb increased revenue collection, which

(1) The multiplier for both capital and recurrent expenditures are found to be similar.

depends not just on growth rates, but on the type of growth. A path of labor intensive growth leveraged on expat labor can allow for larger taxation of corporate profits, but if it does not manage to increase employment among Saudis, it would require social spending to preserve social peace, and thus, would not be conducive to correcting the macro-imbalances. On the other hand, a path of lower non-oil growth that manages to replace expat by Saudi labor would lead to a broader tax base over time.

Realistically then, a strategy to eliminate fiscal deficits that can work would be more gradual, and it would rely centrally on reforms that increase the size of the tax base over time. There are however financial limits to the extent of gradualism, since both slow fiscal adjustment, and reform require financing. There is thus a central trade-off, to which we will return in the last part of the paper: if adjustment is too slow, it would consume much of the fiscal space, leaving little financing resources available to invest sufficiently in new sources of growth.

3. The central challenge: Saudis employability

If the issue of fiscal stabilization illustrates well the size of the challenge facing the country in the short term, the long-term challenge of finding new sources of growth to replace oil has only been made starker by the recent drop in oil prices. With rising population and incomes, the “rentier” mode of development was unsustainable to start with.

It is only a bit of a caricature to state that the current growth model rests on a two separate deals: one deal with

businesses for a free hand at importing labor from abroad, and one with citizens for guaranteed public sector jobs and life-long support. With its current population of 23 million, and oil revenues of only \$6,000/capita at present (compared to about four times as much in 1990, on the eve of the previous oil crisis) – KSA has clearly outgrown the current arrangement. The government is no longer hiring all Saudis that are willing to work. Already, unemployment is officially at 11.6%, 32.8% for women, and 29.4% for youth, and rising. The oil rent is not sufficient to finance anything close to current consumption levels of its population, and this can only get worse over time in the absence of a new source of economic growth.

In the current economic environment however, nationals are simply not employable in large numbers in the private sector. One can envision a worse case scenario – call it the status quo scenario - where dwindling oil revenues continue to be shared among the nationals, cheap labor continues to be freely imported, and Saudi reservation wages only fall slowly over time as oil rents per capita decline. In such a scenario, the kingdom will turn into an increasingly impoverished welfare state, with rising unemployment (or low labor force participation). Moreover, income inequality would rise fast, as business-owners continue to enrich themselves by exploiting cheap labor, while the rest of the population gets poorer over time. This is of course a farfetched scenario, and KSA can no doubt do better. But the point of the argument is that this will require policy reforms to create incentives for Saudis to join the labor force well before their incomes decline to expat wage levels – which

tend to be the lowest global wages for any level of skills.

While the stated strategy of the Vision 2030 document is to fuel growth by reducing inefficiencies, there is however far too little discussion in the document about the central challenge of employing Saudi men and women productively. Yet, the low labor force participation among Saudis is by far the largest inefficiency in the domestic economy. It is as if the Vision is implicitly counting on Saudis to lower their reservation wages rapidly so that their non-employability painlessly goes away. This is unlikely to be the case however, given the scale of labor market segmentation and of the perverse incentives faced by firms.

The current labor arrangements place a heavy disincentive on nationals from joining the labor force. Yet, huge gains could be made if they were instead encouraged to do so, both because national labor is grossly underemployed, but also because it is increasingly well educated, thus increasing the opportunity cost of low participation. Currently, only 40% of the working age is in the labor force, and only 35% population works (the rest is unemployed). This compares to employment rates of about 60% in the OECD. Low national participation rates are largely due to very low participation by women (19%), but men's participation is not high by international standards either (at 55%). To give a sense of magnitudes of the potential gains if national labor was employed more effectively, a simple projection model suggests that with participation rates growing from 40% to 60% of the working age population, and unemployment dropping to its natural rate, non-oil

national income would more than double if the additional workers join the non-oil sector at current productivity levels. This would provide a potential boost of about 2% of growth a year for the next 20 years. Improvements in labor productivity would add to this growth rate further. All together, such an addition to national wealth is comparable in magnitude to the kingdom’s oil wealth!

At the same time, the extent of economic gains that can be obtained by fixing other inefficiencies, or by removing other constraints to growth, pale in comparison. The total cost of energy subsidies is about 7% GDP – there is certainly much over-consumption given low prices, but the extent by which the economic pie can actually be increased on this front is limited. Importing technology to increase productivity, the classical catch-up development policy, is desirable, but the reason for the relatively low labor productivity in the past has not been the lack of openness of the Saudi market to outside influences, but rather, the incentive of firms to use labor-intensive technologies, which is itself connected to the widespread availability of cheap (imported) labor.

The key challenge then is to provide incentives for Saudi women and men to join the labor market in larger numbers, and for Saudi firms to hire them. As a background for this discussion, let us summarize the well-known duality of the Saudi labor market. About 70% of nationals work for the public sector, while expatriates fill 80% of private sector jobs. About 4 million Saudis work for the public sector, and 1 million in the private sector. According to data from the Central Authority for Statistics, the wage ratio between

Saudi men that work in the public sector over that of those that work in the private sector is about 2 (Figure 3). This means that Saudi current reservation wage is at around half the public sector wage.⁽¹⁾ Unemployment benefits, close family ties and support, and the hope to get a *wasta* (i.e., connection) to join some part of the public sector will keep reservation wages from falling rapidly, even as the prospect of getting a public sector job fades away.

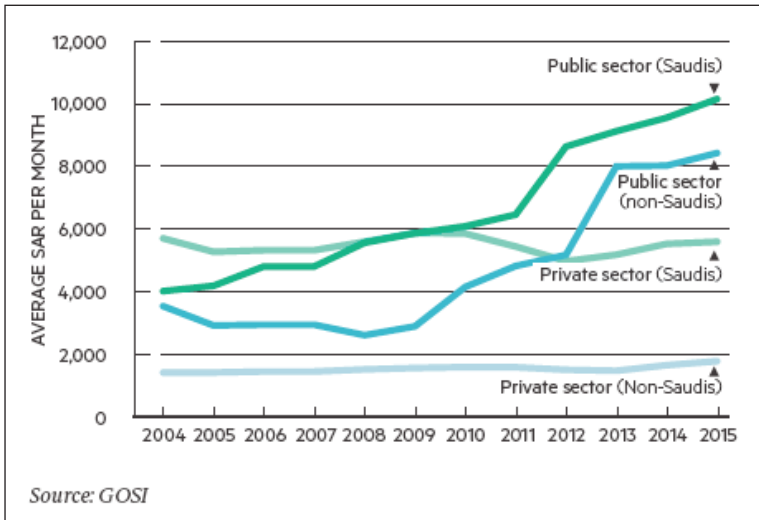
At the same time, a small proportion of Saudis already work in the private sector, where the men among them earn on average twice more than expats (and higher multiples for those with lower levels of education).⁽²⁾ Firms are thus willing to hire Saudis at wages above those of expats. This may reflect in part constraints on firms imposed by the Saudization program, and in parts, the comparative advantages of nationals in some sectors. But clearly, the demand by firms for national labor must be also constrained by the size of the wage differentials.

Unemployment in such circumstances probably reflects both demand and supply constraints – Saudis with reservation wages too high given private sector wages for nationals, and firms finding it more profitable to hire cheaper expats. To improve the national labor force participation, expat wages need to go up in order to improve the attractiveness of national

(1) The difference between the work conditions in the public and private sector also reduce the appeal of working for the private sector, meaning that on net terms, the reservation wage is already even lower than one half of the public sector wage.

(2) The ratios vary between 3.7 for illiterates, and 1.2 for master degree and above. On the other hand, Saudi women earnings in the private sector are equal to those of women expats.

Figure 3. Average month wages, 2004-15



Source: Ministry of Labor Report (2017)

workers to firms, and/or national reservation wages need to go down to expand labor supply. The more movement in these prices, the faster Saudi employment would expand. The balance in the use of the two approaches determines the terms of the burden sharing of reforming the labor market, i.e., the welfare loss of workers versus that of firms.

So far, the Saudization effort has largely focused on a system of quotas for Saudi nationals in various sectors imposed at the firm level. But it has become clear over time that a system of growing quotas cannot work effectively unless the cost of employing expats rises at the same time, so that the (rising) quotas remain close to the quantity of national labor effectively demanded by the market. As long as it is cheaper to employ expats at the firm level, rent seeking by firms would ensure that the current quota system

will leak.⁽¹⁾ A better system would therefore be to impose quotas at the national level, and to allow expats to move between firms, thereby allowing the price mechanism to work - the reduced supply of expat labor would lead to a rise in their wages.

The current policy stance does include efforts to shrink the Saudi-expat wage gap.⁽²⁾ The government's stated goal is to reduce it by 20% by 2022. This goal seems however too modest given the need to create at least 1 million jobs for Saudis over the next 5 years. The main reason for the modest approach is that Saudization policies are naturally resisted by the corporate sector since they lower profitability in the short term. Moreover, as expat wages rise, some firms, especially those producing tradables, become globally uncompetitive and have to close down (especially that other input costs are also rising).

The alternative of squeezing the population into accepting lower reservation wages generates social discontent and resistance leading to delays and to policy reversals – so far, the government has backed down on several reforms that hurt the population (including wage cuts). Given the scale of the challenge, there is therefore a need to broaden the policy toolkit. There are three other ways to improve the labor force participation of Saudis in

(1) For example, through the rise in the number of ghost Saudi workers; the trading in expat permits; the proliferation of small contractor companies below the quota system radar.

(2) In particular, the cost of visa fees and residence permits has been rising, and is expected to reach about 2% of GDP by 2020. These fees however will still represent less than 20% of the total expat earnings, while the ultimate goal should be to increase expats labor costs by a magnitude of about two.

the non-oil sector, besides taxing the expats, and pushing Saudis to accept lower reservation wages: (i) to subsidize the private sector wages of Saudis with a negative income tax; (ii) to subsidize their in-firm training so as to improve their productivity; (iii) to influence social norms and work conditions in ways that encourage Saudi women to work more in the private sector. More likely, a successful strategy would use all these instruments.

4. Structural change

The discussion above assumes that the challenge of creating jobs for Saudis is a problem of riches, and that all that KSA needs to do is to substitute Saudi for foreign workers in existing positions. But simple substitution will not do. As stressed by various analysts, the 6 million jobs currently occupied by expats in the non-oil sector are either overly low skill, or high skill intensive (for example, Hertog 2014, Kabli 2014). This dualistic production structure has been molded by economic incentives – whenever possible, firms have tended to use production methods that take advantage of the low cost of unskilled labor, which saves on the necessity to invest in machinery and other productive assets. This is reflected in a decline in aggregate labor productivity over the past decade, even as non-oil GDP rose fast. At the same time, the generous energy subsidies, and the large supply of loanable funds have also advantaged capital intensity among large firms, resulting overall in a two-peak aggregate production function, focused around the employment of low and high skills workers, to the detriment of technologies using middle levels of skills more

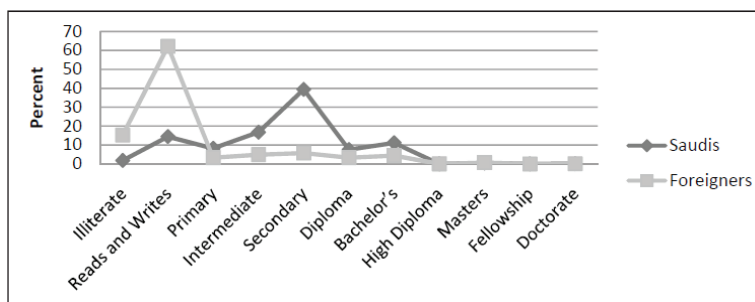
intensely.

The problem with this two-peaks dual production structure however is that it does not correspond to the relative scarcity of national factors, as the Saudi labor force is now predominantly of a medium skill level (see Figure 4). Thus, the type of needed structural change is one that upgrades labor-intensive sectors, by adding capital, skills, and technology.⁽¹⁾ The new Middle-skill jobs would be at higher productivity, allowing paying higher wages, and attracting national labor. But such job upgrading will eliminate much of the menial positions occupied presently by expats. And in the tradable sector, many firms may not be able to survive this costlier production cost structure.

The recent work of Jennifer Peck (2017) on the effects of the Nitakat program between 2011 and 2012 illustrate well these difficulties. Using a detailed dataset at the firm level, she finds that the new quotas imposed by the program managed over a period of 16 months to increase the number of Saudi jobs by 93,000. But at the same time, the destructive effect of the program was considerable: 11,000 firms (mostly small ones) preferred to exit rather than have to respect the new quotas (or pay the fine); and 934,000 expat jobs were eliminated. These stark results owe much to

(1) Such job upgrading will eliminate much of the menial positions occupied by expat labor. This can even take place in the “domestic” sector. There is an estimated additional 2.4 million expat working in domestic occupations - maids, cooks, and drivers. While one is tempted to think that domestic positions are not substitutable by Saudis, here too, higher expat wages can incentivize the use of more technology intensive approaches that can appeal to Saudi entrepreneurs and workers, for example in agro-business and food industries, public transport, dry-cleaning businesses, or childcare centers.

Figure 4. Nationals and Expats employment in the non-oil sectors in relation to educational levels, 2010



Source: Kabli 2014, using Ministry of Labor statistics, 2012.

the precipitous nature of the program – if firms were given more time, they may have adjusted their capital investments in ways that rescued more jobs. Nevertheless, these figures give a sense of the potential implications involved in a labor replacement policy. At the end of the day, the 6 millions expats working in private sector firms may be replaced by less than 1 million Saudi workers, and the private sector could shrink considerably – even as the tax base grows.

At the same time, overly capital-intensive firms and sectors, which rest on massive energy and capital subsidies, may need to be scaled down or eliminated, as financial capital becomes more scarce, and in higher demand in medium-skill intensive sectors. Indeed, the new SMEs will need to not only pay sufficiently to attract Saudis workers, but they also will need to invest in more capital and skill intensive production methods, and to start training their workers so they can improve their productivity. These new financing needs are likely to be large. At the aggregate level, to create about one million jobs every 5 years, they can be

of the order of \$250 billion over 5 years, and 0.5 trillion over ten years.⁽¹⁾ These funds will have to come from the national banking and financial sectors, FDI, or from public funds.

While improving the business climate, and access to credit, would help SMEs adjust to the new input price structure, more targeted policies can help speed up the adjustment. It has been noted that Saudization is more achievable in industries where the wage gap is smaller (Hertog 2014). In sectors with large gaps, a decision needs to be made about whether to sacrifice or rescue the sector. Construction and commerce are two sectors that would almost certainly need to be rescued given their important size (see figure 4). These sectors attract at present nearly 4 million uneducated expats and use labor-intensive methods to produce about 20% of non-oil GDP (see figure 1). They need to be incentivized to increase their labor productivity by investing in machinery and technology. More generally, a proper industrial policy needs to be put in place to support the transformation of whole economic sectors in ways that support increased Saudi labor participation. As for industrial policies more generally, the question is not as much why such policies are needed, but rather how to implement them in ways that work. Success here would be judged by their ability to elicit the cooperation of the private sector in finding effective solutions, while avoiding rent-seeking (on this, see Rodrik 2009).

(1) This assumes that each job requires on average an investment in machinery of \$250,000, which is 20 times an average wage.

The Vision 2030 document puts a lot of emphasis on the development of new SMEs. This will however only help if at the same time, the less efficient firms face higher labor costs and are pushed to close down. According to national statistics, there are more than 1.1 million firms with less than 50 employees, which can be compared to 1.5 million such firms in Turkey, a country with a population four times that of KSA. A recent survey of SMEs by the General authority on Statistics reveals that an important constraint facing SMEs in KSA was competition and profitability. New SMEs that disrupt the labor-intensive way of doing business could play an important role in the transformation of various industries toward more productive structures, but this should then go hand in hand with the (creative) destruction of the old inefficient firms, so that the new firms can increase their market shares. Thus, policies that help firms survive the coming hard times – such as support to compensate for higher energy costs – should carefully discriminate between firms that should, and those that should not survive.

5. Towards a new development model

The discussion above presupposes that Saudis workers will replace expats over time, and that they will end up largely in jobs that service a domestic aggregate demand fueled by oil. This presupposes a particular economic model, which we can call the “normal oil economy model”, which is not that of a diversified economy described in the Vision 2030 document. Instead, this is a model that resembles the path followed by Norway, whose economy

is centered around a publicly dominated large oil sector (which includes backward and forward linked sub-sectors), employing specialized workers (for example, about 50,000 oil engineers), working alongside high-productivity workers in privately driven service sectors, and only a few tradable sectors. Even less ambitiously, in a normalized Saudi economy, one can envisage that in the next phase (say next 10 years), a large share of the Saudi labor force (say half) will remain employed in government.

In such an economy, it is not clear that many firms producing tradables now will be able to survive, given that unskilled wages will rise, subsidies will fall, taxes will be introduced - except in a few areas of comparative advantages, such as religious tourism. But after the initial decline in the existing tradable sector, one can imagine that over time, creative young Saudis will find ways to export services to the rich GCC market, and Khaleeji capital will find countless growth opportunities in manufacturing and agriculture in the Middle East and elsewhere.

At the end of this transition, millions of expats would have returned to their home countries, having provided a central contribution to the task of building up a modern country at a record speed. The Saudi economy will then become possibly smaller than it is today, but it will be employing a large share of its own population productively, and it will end up landing into a more sustainable “normal” economy. Oil will remain central, but it will have a much larger multiplier effect in terms of the domestic employment of nationals.

This is not exactly the vision of a post-oil, diversified, knowledge based economy that is developed in the Vision 2030 document. But it is a more realistic goal for the next 10 years. It is also more realistic than an alternative model, which has not been clearly articulated, but seems to be guiding much of the economic intuition of decision-makers, which is one of a mega-Emirati economy. The idea there is to make middle skill Saudi workers complementary to expat workers (as opposed to substitute, as in our normalized model above). The problem with that vision, for a country the size of KSA, is that while one can think of particular sectors where such a production strategy can make sense, it seems too ambitious at the macro level. At the same time, insulating sectors with cheap foreign labor from others that employ higher skilled workers runs again into the same problem as with the current quantitative restrictions on labor use – the existence of cheap unskilled expats will reduce the incentives of firms to increase capital investment and improve efficiency and wages in the sectors selected for upgrades.

In spite of the complexity of the task of structural transformation of the non-oil sector, one should keep in mind that the overall challenge remains modest – to find productive jobs for about 1 million Saudis over the next five years, in an economy whose GDP is close to \$1 trillion. Tweaking the time-tested Saudisation strategy further, moving faster and more ambitiously on increasing the cost of expat labor, and supplementing these labor policies with a well-targeted and dynamic industrial policy that helps domestic firms adapt faster to a new set of input prices, will

do the job. But there is no need for mega-projects to achieve these objectives. Instead, the risk of dissipating energy and finance on white elephants should be carefully managed by resorting to realistic project evaluation and cost/benefit analysis.

6. The Political economy challenge

While it is easy to recommend policies that are technically feasible, and argue that they are superior to other alternatives from an economic efficiency point of view, political constraints tend to push decision-makers to prefer to select a course of action that may be sub-optimal from a pure economic efficiency perspective, but that is perceived to fit better with the interests of regime durability. Thus, in order to discuss the political economy challenges, one needs to enlarge the frame of the discussion to the likely impact of the proposed reforms on the existing political settlement in the Kingdom. Such an investigation naturally leads to more political questions, such as: How will the proposed reforms balance the interests of the corporate sector versus those of households? Will the reforms evolve as planned, or would the plans likely change in order to accommodate rising opposition from firms or from the population? And more ambitiously, if the reforms do take place, are they not likely to lead over time to changes in governance?

To address such questions, it is useful to look at the proposed policy reforms from three angles: burden-sharing, speed, and sequencing.

A burden-sharing perspective must start by characterizing

the current ways in which resources are divided, since a changed economic structure will affect the distribution of resources among important social actors. More than the much-heralded political deal of the ruling family with the clergy, it is its parallel alliances with the business sector for a free hand at importing labor from abroad, and with citizens for guaranteed public sector jobs, that is at the heart of the modern political settlement, and which will be affected if important changes are made in the economic model followed by Saudi Arabia.

With lower oil rents to share, the domestic settlement comes under strain. The GCC is now the most open region of the world to global labor, ensuring that its businesses get the cheapest wage to skill ratio in the world. As a result, the reliance of the KSA on foreigners has no parallel in modern economic history. In no other country would nationals accept such open competition by foreign labor – they would want to be entitled to benefit from national growth through a rising labor market. Saudi nationals have accepted this policy only because they have been employed by the state at above market wage rates.

Cutting support for businessmen, the population, or both, will undermine the current national pact. Compared to the current situation, reducing the budget deficit and moving towards the “normal economy” situation will likely end up hurting both national labor and entrepreneurs. Firms will oppose policies that lead to more restrictions on their ability to hire expats at low cost. Labor will oppose measures to lower their reservation wage. On the positive

side, compared to the alternative Egyptianization scenario with no reforms, all actors could gain from reforms that enlarge the size of the economic pie. Thus, under favorable circumstances, all actors can be made to accept some short-term losses, if they are convinced that they will end up with long-term gains.

Early and credible signaling by government that helps key actors believe that the economic pie would rise over time would therefore reduce opposition to reforms. But more important, early signals that the burden of adjustment will be shared fairly across society will be crucial in reducing opposition to change. Often, reforms that have significant distributional implications end up pitting different groups against each other, with each trying to shift the burden of adjustment by engaging in a “war of attrition” in an attempt to wait the other group out (Alesina and Drazen 1989). This can happen more when those that stand to lose from reforms (e.g., old style labor intensive businesses) are different from those that stand to ultimately gain (such as more capital and skill intensive new businesses). Problems of this sort can be technically reduced with the use of well-targeted compensation programs, such as those currently being devised. Thus, an important ingredient of a successful reform program is an early and credible commitment to share the burdens and gains equitably among key parts of society, since this type of signal reveals that the political preferences of decision-makers are impartial, and that they will not be pushed by one side against the benefits of the other. So far, some of the big moves of Muhammad Bin Salman, the crown prince, fit the needs to reduce opposition

to reform. The Ritz Carlton episode seems to have been interpreted by the population as an attempt to make the first circle of the royal family and the corporate elite pay their fair share of the burden of adjustment. There are reports that this move has eased popular acceptance of the VAT introduction.

Going beyond the first circle, the corporate sector is being squeezed by the Nitaqat program, and needs to pay higher utility prices. One can argue that this is still an unfairly small share of the overall burden – as there are no talks of corporate income tax, and the Saudization plans remain modest. Perhaps this is perceived as a safer approach early on, given that firms are expected to be the main generators of jobs, but it is important to realize also that the political balance on the issue of burden-sharing is fairly tight. Clearly, a populist reform program that advantages labor over firms will have a hard time generating a supply response from the private sector, and it risks weakening elite cohesion.

But equally, a pro-business approach that pushes most of the burden of adjustment on the population (in higher effective taxes and lower reservation wages) would be met with opposition sooner or later. One can expect some trade-off between less income and more social rights, but can the terms of the trade-off be so steep as to induce young households to accept paying for increased social freedom with a 50% reduction in their consumption levels, relative to the situation of their parents? Thus, from a political point of view, going with the entrepreneurs may require a rise in repression. Another risk is that a program that puts firms

ahead of labor is unlikely to change the current incentive system of firms fundamentally, and may thus continue to attract more migrants rather than employ more Saudis. The need for balance is thus paramount.

The second policy design issue with important political economy implications is that of speed. To be sure, KSA can afford to implement its reforms at a slow pace, and to smooth the cost of adjustment over time. During the last large oil shock of the 1990s, the fiscal adjustment was largely confined to public investment, and KSA ran 16 years of deficit in a row, accumulating in the process a large public debt (which was repaid during the subsequent boom). Financing the deficit, rather than adjusting to it, would be much more expensive during this oil shock round, not so much because the drop in oil prices is larger, but rather, because a larger share of oil revenue was consumed to start with. But still, KSA has a relatively large fiscal space (i.e., its ability to borrow). With a current debt to GDP of 16%, an increase to say 75% would allow for loans of about \$500 billion. Add to this proceeds from privatization, including of Aramco, would possibly triple the total.⁽¹⁾ Thus, at least theoretically, KSA could finance up to ten to fifteen years of deficit, at the current 2018 level, before risking bankruptcy. The government could therefore respond to popular opposition by kicking the can down the road and slowing-down the fiscal adjustment to a halt.

The main cost of going slow is financial. Large amounts

(1) By some estimates, the value of domestic public assets is about \$1.5 trillion. Moreover, reserves are about \$450 billion.

of public financing of deficits will crowd out funds going to the private sector. Given that the private investment required for a successful structural reform strategy is large, there is therefore a global finance trade-off. On our back of the envelop calculations, it would not be possible to wait ten years to adjust, while at the same time create one million new good jobs – i.e., endowed with a large capital per worker. To the extent there is no or little additionality (such as FDI), it is thus apparent that slowing adjustment too much will constrain how much can be invested to upgrade jobs and productivity.

While a myopic government may borrow to delay adjustment, a reformist government with foresight and a long horizon would reform more energetically when it is able smooth consumption, in order to avoid an initial consumption drop that may destabilize the reform effort. Thus, we need to make a distinction between borrowing to avoid reform, and borrowing to support reform. In this respect, the relation between speed and opposition to change comes to the fore. Will reforms have a greater chance of being implemented if they are imposed quickly, or if they are eased over time, with more effort to smooth the burden of adjustment – at the limit, waiting for non-oil growth to pick up before increasing taxation?

Two types of arguments can be made. First, the relative success of the big bang reforms of Eastern Europe, where countries that most successfully transitioned to a market economy made wholesale reforms very quickly, when the political window of opportunity created by the fall of the

Berlin wall was still wide-open (see for example Djankov et al, 2003, on this). The risk that quick reforms neutralize is that of giving time to the opposition to regroup, and ending up stuck in a situation of “smoothing to nowhere”. But second, the cost of big bang reforms is the immediate heavy social toll they impose on society. In Eastern Europe, this was seen as the price to pay to move towards a democratic system supported by a market economy. The calculus is however likely to be quite different in the Kingdom. What has been special about Saudi Arabia in the past year is the refreshing voluntarism in policy-making. But can this survive the first wave of serious opposition that will no doubt arise once the costs of adjustment and reforms start becoming clearer? Once opposition sets in, reform tends to slow down, and its speed tends to become driven by a political rather than a technocratic logic.

Thus, the considerations above, both financial, and political, suggest that the reform program would ideally advance at a deliberate but gradual pace, taking advantage of the existence of a sizable fiscal space to smooth the cost of reforms over time, but at the same time, moving deliberately along a pre-set multi-year agenda. Now that a credible signal of change has been sent, credibility can only be enhanced with more realistic long-term plans going forward. It is true that cases where ambitious reforms were carried-out gradually have been historically rare. Indeed, the challenge of foresight and restraint is contrary to the rentier tendency for expenditures to rise to the level of revenues, “kicking the can” as long as possible (Karl 1990). But countries with significant fiscal space and a clear understanding of their

need to change their growth path in fundamental ways are also rare. And it is precisely this coincidence that sets KSA apart.

The last type of policy design issue with important political economy implications is that of sequencing. The potential social benefit of a gradual adjustment program, that of smoothing the pain, is only valuable if the program ultimately delivers an economic gain. Moreover, the earlier efficiency gains emerge, the cheaper is smoothing. At the extreme, if the economic pie grows fast enough, the necessity for a sharp adjustment to lower oil prices disappears altogether. These arguments therefore imply that the earliest structural reforms can start, the better.

There can be however various constraints to quick action on structural reforms. As argued earlier, fiscal adjustment depresses growth by itself, and thus makes firms less willing to contemplate quick changes in their business plans in response to structural reforms. In particular, the Ritz incident has also been interpreted by the business community as an expropriation that weakens their property rights, and more generally, the rule of law. Unless this is followed rapidly by measures that strengthen the rule of law, the Ritz incident may end up being seriously counterproductive.

An important risk that sequencing should guard against is that of reforms proceeding on the destructive side – i.e., making business more costly to firms by pushing expats out, increasing cost recovery, or raising taxes – way ahead of generating a supply response from the private sector. The main risk is pushing expats out, but not managing to

convince Saudis to get employed in greater numbers. This can happen in particular if firms are not incentivized to invest in the upgrading of jobs, which would allow them to pay higher wages for nationals working at higher levels of productivity. In order to guard against this type of risk, there is a need to develop rapidly the type of industrial policy discussed above.

Finally, beyond economic plans that manage to reduce opposition to stabilization and reform by sharing the burden of reforms more fairly across groups and time, one cannot avoid wondering how politics will adjust over time to the demands of a more autonomous population and private sector. How the current political regime will choose to adjust the ways the country is governed once circumstances change remains highly uncertain. In the long term, rent distribution will become less dominant and it will become unable to neutralize political voices as much as it did in the past. KSA's truest exceptionalism – the richest non democratic large country in the world - will surely come under stress as incomes start shifting from a rentier logic, to one based on private initiative.

References

1. Alesina, Alberto, and Allan Drazen. “Why Are Stabilizations Delayed?” *The American Economic Review* 81.5 (1991): 1170-1188.
2. Coskun, Ali, Serhat Cevikel, and Vedat Akgiray. *The Role of the state in MENA capital markets*. In Diwan, Malik, and Atiyas: *Crony Capitalism in the Middle East*. OUP, forthcoming, 2018.
3. Diwan, Ishac, Philip Keefer, and Marc Schiffbauer. “On top of the Pyramids: Cronyism and Private Sector Growth in Egypt.” World Bank, mimeo (2014).
4. Djankov, Simeon, Edward Glaeser, Rafael LaPorta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2003. “The New Comparative Economics.” *Journal of Comparative Economics* 31 (4): 595-619.
5. General Authority of Statistics, Kingdom of Saudi Arabia: SME survey, 2017.
6. Espinoza, Raphael, Ghada Fayad, and Ananthakrishnan Prasad. *The Macroeconomics of the Arab States of the Gulf*. International Monetary Fund, 2013.
7. Hanieh, Adam. *Capitalism and class in the Gulf Arab states*. Springer, 2016.
8. Hertog, S. (2014). *Arab Gulf States: An Assessment of Nationalization Policies*. Gulf Labor Markets and Migration - GLMM. European University Institute & Gulf Research Center.
9. IMF. Article IV for Saudi Arabia, 2017. Washington, DC.
10. Kabli, Saud. *Unemployment in Saudi Arabia*. AUC masters thesis, 2014.
11. Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty*, University of California Press, 1997,

12. Kingdom of Saudi Arabia. Vision 2030. Retrieved at: <http://vision2030.gov.sa/en>
13. Mahroum, Sami. The Gulf States Expats Dividend. Project Syndicate, July 2016
14. Ministry of labor and social development. Saudi Arabia Labor Market Report 2016. 3rd edition, Kingdom of Saudi Arabia, July 2016
15. Peck, Jennifer R. "Can hiring quotas work? The effect of the Nitaqat program on the Saudi private sector." *American Economic Journal: Economic Policy* 9.2 (2017): 316-47.
16. Rodrik, Dani. "Industrial policy: don't ask why, ask how." *Middle East Development Journal* 1.01 (2009): 1-29.