



# صندوق النقد الدولي

التقرير القطري رقم 18/264  
الصادر عن صندوق النقد الدولي

## المملكة العربية السعودية

### تقرير القضايا المختارة في إطار مشاورات المادة الرابعة لعام 2018

24 يوليو، 2018

أعد فريق من خبراء صندوق النقد الدولي تقرير القضايا المختارة عن المملكة العربية السعودية ليصبح وثيقة مرجعية تركز عليها مشاورات الصندوق الدورية مع المملكة. ويستند التقرير إلى المعلومات المتوافرة وقت استكماله في 29 يونيو 2018.

يمكن الحصول على نسخ من هذا التقرير بمراسلة العنوان التالي:

International Monetary Fund • Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
هاتف: (202) 623-7430 • فاكس: (202) 623-7201

بريد إلكتروني: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) إنترنت: <http://www.imf.org>

السعر: 18 دولاراً أمريكياً للنسخة المطبوعة

صندوق النقد الدولي  
واشنطن العاصمة

## المملكة العربية السعودية

قضايا مُختارة

٢٨ يونيو ٢٠١٨

أعد هذا التقرير نبيل بن لطيفة، وأنتا أندوي (وكلاهما من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وعبدالله الحسن (إدارة نصف الكرة الغربي)، وعلي الصادق (الإدارة المالية)، وميشال أندريل (إدارة البحوث)، وأوليفيه بادوفون وألبرتو سولر (وكلاهما من إدارة شؤون المالية العامة)، وتمينة شوكت خان (البنك الدولي)، وريم الجابر ووليد الزهراني (وكلاهما من مؤسسة النقد العربي السعودي)، وقصي الخنيزي (وزارة الاقتصاد والتخطيط)، مع مساهمات من أحمد العبادي (مؤسسة النقد العربي السعودي)، ومحمد المزيني (هيئة السوق المالية)، وعبدالرحمن بن عقيل (وزارة المالية)، وقدم المساعدة التحريرية والدعم البحثي كل من ديانا كارغبو-سيكال، وجاريد بيبي، وتاكر ستون.

اعتمد التقرير

عاصم حسين

### الصفحة

### المحتويات

- الأطر المالية وركائز المالية العامة: تجارب البلدان المصدرة للسلع الأولية وانعكاساتها على المملكة العربية السعودية \_\_\_ ٤
- ألف - مقدمة ٤
- باء - تجارب البلدان الغنية بالموارد الطبيعية التي وضعت قواعد للمالية العامة ٧
- جيم - اعتبارات مؤسسية: ما المطلوب مقارنة بما هو متاح؟ ١٠
- دال - التفكير في وضع قاعدة مالية في المملكة العربية السعودية ١٦
- هاء - النتائج المستخلصة ٢٣
- المراجع ٢٩

### الأطر

- ١ - التخطيط الاستراتيجي للمالية العامة ١١

### الأشكال البيانية

- ١ - أسعار النفط والإيرادات والنفقات ٥
- ٢ - خيارات وضع ركيزة مالية طويلة المدى ١٧
- ٣ - خيارات الهوامش الوقائية في المالية العامة ١٩

- ٢١ -٤ مثال توضيحي لقاعدة العجز غير النفطي
- ٢٢ -٥ مثال توضيحي لقاعدة النفقات

### الجدول

- ٧ -١ الناتج والإنفاق الحكومي والتضخم
- ٢٠ -٢ قواعد المالية العامة التشغيلية

### الملاحق

- ٢٥ -١ ركائز وقواعد المالية العامة في مجموعة مُختارة من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية
- ٢٨ -٢ فرضيات احتساب الركائز المالية طويلة الأجل

### التأثير الاقتصادي لسياسات زيادة توظيف المواطنين السعوديين

- ٣١ ألف- خلفية
- ٣٣ باء- هيكل سوق العمل
- ٣٧ جيم- سياسات سوق العمل في الفترة الأخيرة
- ٣٩ دال- تقييم تأثير سياسات سوق العمل على الاقتصاد
- ٤٥ هاء- النتائج المستخلصة والتوصيات بشأن السياسات
- ٤٩ المراجع

### الأشكال البيانية

- ٣٢ -١ البطالة
- ٣٢ -٢ السكان السعوديون في سن العمل والقوى العاملة في ظل سيناريوهات مختلفة
- ٣٤ -٣ توظيف العمالة والأجور
- ٣٥ -٤ المشاركة في سوق العمل حسب نوع الجنس والعمر، ٢٠١٧
- ٣٦ -٥ عدم توافق المهارات مع متطلبات سوق العمل
- ٣٧ -٦ التعليم ونتائجه
- ٤١ -٧ سيناريوهات رسوم الوافدين (تأثير تراكمي)
- ٤٣ -٨ سيناريو زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل
- ٤٤ -٩ سيناريوهات العودة

### الملاحق

- ٤٧ -١ نموذج مجموعة العشرين (G20MOD)

- ٥٠ ما مدى تطور وشمول القطاع المالي في المملكة العربية السعودية \_\_\_\_\_
- ٥٠ ألف - خلفية \_\_\_\_\_
- ٥١ باء - هيكل النظام المالي \_\_\_\_\_
- ٥٣ جيم - القياس المقارن لمستوى تطور وشمول القطاع المالي في المملكة العربية السعودية \_\_\_\_\_
- ٦٢ دال - مبادرات الحكومة \_\_\_\_\_
- ٦٥ هاء - التوصيات بشأن السياسات \_\_\_\_\_
- ٦٩ المراجع \_\_\_\_\_

#### الأطر

- ٥٣ ١- مؤسسات الإقراض المتخصصة في المملكة العربية السعودية \_\_\_\_\_
- ٦٠ ٢- التقنية المالية في المملكة العربية السعودية \_\_\_\_\_
- ٦١ ٣- تطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة \_\_\_\_\_
- ٦٣ ٤- دعم الحكومة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة \_\_\_\_\_

#### الأشكال البيانية

- ٥١ ١- هيكل النظام المالي، ٢٠١٧ \_\_\_\_\_
- ٥٢ ٢- أصول القطاع المصرفي \_\_\_\_\_
- ٥٢ ٣- أصول وخصوم البنوك \_\_\_\_\_
- ٥٤ ٤- مؤشرات مختارة للعمق المالي \_\_\_\_\_
- ٥٤ ٥- إصدار السندات في دول مجلس التعاون الخليجي، ٢٠٠٦ - ٢٠١٧ \_\_\_\_\_
- ٥٦ ٦- مؤشرات مختارة للربحية المالية \_\_\_\_\_
- ٥٨ ٧- مؤشرات مختارة للحصول على الخدمات المالية \_\_\_\_\_
- ٥٩ ٨- الشمول المالي \_\_\_\_\_

#### الملاحق

- ٦٧ ١- عملية القياس المعياري \_\_\_\_\_
- ٦٨ ٢- مؤشر الشمول المالي \_\_\_\_\_

## الأطر المالية وركائز المالية العامة: تجارب البلدان المصدرة للسلع الأولية وانعكاساتها على المملكة العربية السعودية<sup>١</sup>

تشهد عملية تنفيذ سياسة المالية العامة في المملكة العربية السعودية مرحلة من التغيير الكبير، غير أن هناك حاجة إلى مواصلة تعميق الإصلاحات وترسيخ الضبط المالي ضمن إطار يحد من اعتماد سياسة المالية العامة على الإيرادات النفطية المتقلبة ويحدد أهدافا مالية أوضح على المدى المتوسط. وهناك سؤال مهم يطرح نفسه حول ما إذا كان وضع قاعدة مالية على غرار الوضع في بعض البلدان الأخرى الغنية بالموارد الطبيعية يمكن أن يساعد على إدارة المالية العامة في المملكة العربية السعودية. ويشير هذا التقرير إلى أن الحكومة ينبغي أن تواصل العمل على تحديد أهدافها للمالية العامة بوضوح، وينبغي أن ينصب تركيز الإصلاحات في هذه المرحلة على مواصلة تعزيز إطار المالية العامة وليس على وضع قاعدة مالية رسمية. وتعتمد جودة القاعدة المالية على جودة المؤسسات التي تدعمها. وعلاوة على ذلك، كانت للبلدان الغنية بالموارد الطبيعية تجارب مختلطة في وضع قواعد للمالية العامة كما ثبتت صعوبة صياغة قواعد تتسم بالبساطة والمرونة والقوة تستطيع أن تثبت في مواجهة التقلبات الكبيرة في أسعار السلع الأولية.

### ألف - مقدمة

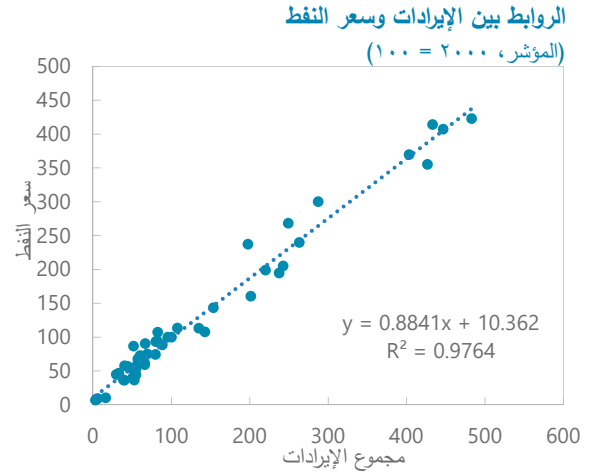
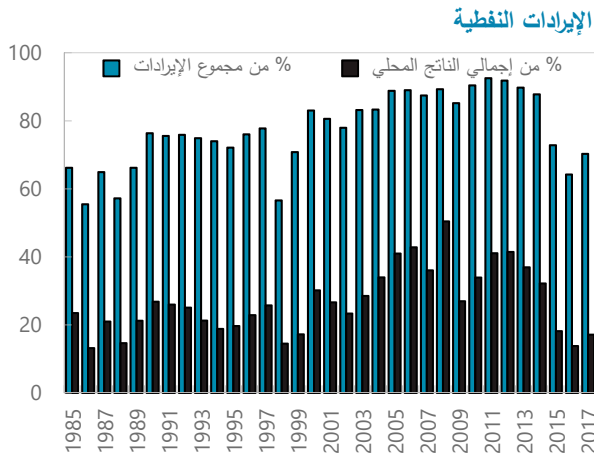
١- تقوم سياسة المالية العامة في المملكة العربية السعودية، كما هو الحال في معظم البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، بدور كبير في إدارة سياسة الاقتصاد الكلي. وعادة ما تركز هذه السياسة على ثلاثة أهداف رئيسية: تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، والتنمية، والعدالة بين الأجيال. ويهدف دور السياسة في تحقيق الاستقرار عادة إلى تقليص تأثير تقلب أسعار النفط (والصدمات الأخرى) على الاقتصاد إلى أدنى حد عن طريق فك الارتباط بين الإنفاق الحكومي—وهو المحرك الرئيسي للنشاط الاقتصادي—وتقلبات الإيرادات النفطية. ويتضح دور التنمية جليا من خلال الإنفاق على رأس المال البشري والبنية التحتية، بينما هدف الادخار لتحقيق العدالة بين الأجيال تحركه الحاجة إلى أخذ مصالح الأجيال القادمة في الحسبان عند استخدام الموارد النفطية، نظرا لطبيعتها غير المتجددة.

٢- وظلت تطورات المالية العامة في المملكة العربية السعودية محكومة بتطورات أسعار النفط على مدار العقود الماضية.

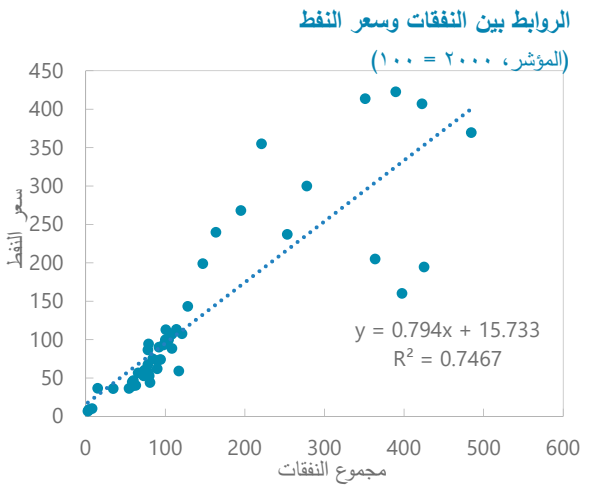
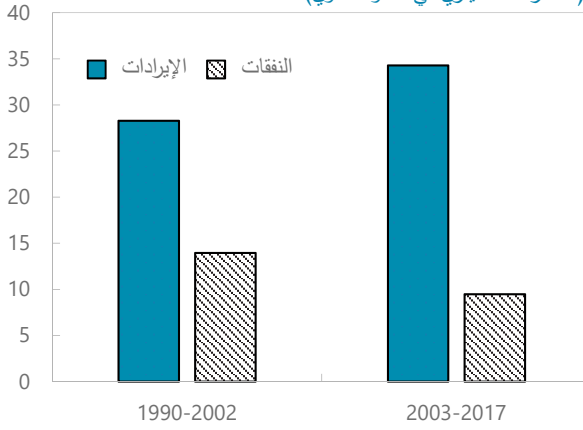
• هناك علاقة ارتباط قوية بين الإيرادات والنفقات الحكومية وأسعار النفط (الشكل البياني ١). ومنذ عام ١٩٨٥، بلغت حصة الإيرادات النفطية في المتوسط ٧٧% من مجموع إيرادات الميزانية و ٢٧% من إجمالي الناتج المحلي. وتراجعت إلى ما يقرب من ٥٥% من مجموع الإيرادات عندما كانت أسعار النفط منخفضة ووصلت إلى ما يزيد على ٩٣% خلال فترات ارتفاع أسعار النفط.

<sup>١</sup> أعد هذا التقرير فريق يقوده نبيل بن لطيفة (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وتألّف من قصي الخنيزي (وزارة الاقتصاد والتخطيط)، وأوليفيه بادوفون (إدارة شؤون المالية العامة، وألبرتو سولر (إدارة شؤون المالية العامة)، بمساهمات من أحمد العبادي (مؤسسة النقد العربي السعودي)، وعبدالرحمن بن عقيل (وزارة المالية). وقدم تاكر ستون وديانا كارغبو-سيكال (وكلاهما من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) الدعم البحثي والمساعدة التحريرية، على التوالي. ويود المؤلفون الإعراب عن امتنانهم لمن شاركوا في الندوات التي عُقدت في مؤسسة النقد العربي السعودي وصندوق النقد الدولي لما قدموه من تعليقات مفيدة.

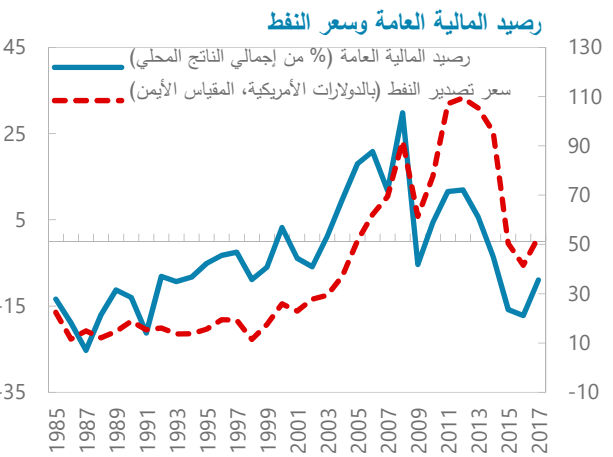
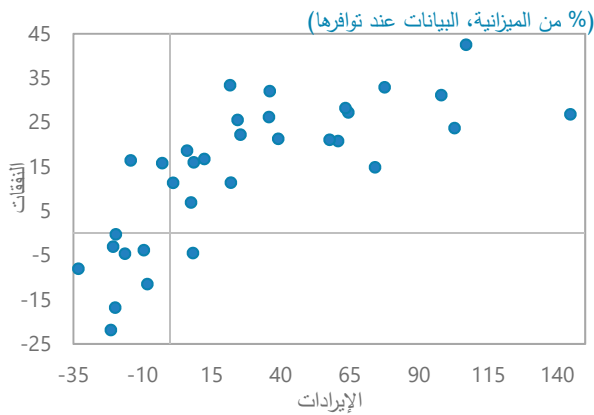
الشكل البياني ١ - أسعار النفط والإيرادات والنفقات



**الإيرادات الحقيقية والنفقات الحقيقية**  
(الانحراف المعياري في النمو السنوي)



**الإيرادات الفعلية ناقص الإيرادات والنفقات المقررة في الميزانية،**  
٢٠١٤-١٩٨١



المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

- تحول تقلب إيرادات النفط إلى تقلب في الإنفاق الحكومي، وإن كان بدرجة أقل (الشكل البياني ١). ويرجع أحد أسباب انخفاض درجة تقلب الإنفاق إلى القيود المفروضة على تخفيض المصروفات الإلزامية أثناء فترات هبوط أسعار النفط وزيادتها أثناء

فترات الانتعاش إما بسبب الطاقة الاستيعابية أو سياسة الحكومة الرامية إلى تقوية الهوامش الوقائية في المالية العامة. كذلك كان الإنفاق الحكومي يعكس الميل إلى تحديد ميزانيات سنوية على أساس أسعار متحفظة للنفط خلال فترات انتعاشها—وكانت الإيرادات الفعلية أعلى كثيرا في المتوسط من الإيرادات المقررة في الميزانية—ثم تجاوز حدود الإنفاق عندما يتبين أن الأسعار أعلى مما هو مقرر في الميزانية. وأثناء فترة انتعاش النفط (٢٠٠٣-٢٠١٤)، ارتفعت النفقات بوتيرة سريعة وسجلت نموا سنويا بلغ في المتوسط ١٢,٣% مقارنة بمتوسط نمو بلغ ٠,٧% أثناء فترة انخفاض أسعار النفط من ١٩٩١-٢٠٠٢. وأخذ رصيد المالية العامة يتقلب بين الفوائض الكبيرة والعجز، فتأرجح بين تسجيل عجز يبلغ ٢٥% من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٨٧ وتحقيق فوائض تصل إلى ٣٠% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٨.

٣- وظلت سياسة المالية العامة في المملكة العربية السعودية مسيرة للاتجاهات الدورية عموما مقارنة بالبلدان النظيرة غير الغنية بالموارد الطبيعية. وكان معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي أعلى (٢٠٠٣ - ٢٠١٧) عندما كان نمو الإنفاق الحكومي الحقيقي أعلى كذلك، يحركه ارتفاع الإيرادات النفطية وأسعار النفط (الجدول ١). وعلاوة على ذلك، كان تقلب نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي أعلى في المملكة العربية السعودية مقارنة ببلدان مجموعة العشرين واقترب بتقلب أكبر في نمو الإنفاق الحكومي الحقيقي الذي يرجع بوجه عام إلى زيادة تقلب أسعار النفط وتأثيرها على ميزانية الحكومة. ومع هذا، كان تقلب نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في المملكة العربية السعودية أقل من تقلبه في البلدان الأخرى المصدرة للنفط والمنتجات الأولية، مما يرجع إلى انخفاض التقلب في معدل نمو مصروفاتها الحكومية الحقيقية. وربما كان انخفاض هذا التقلب في السنوات الأخيرة يرجع إلى التحسن النسبي في إدارتها للمالية العامة. وفضلا على ذلك، حققت المملكة العربية السعودية نجاحا أكبر في السيطرة على التضخم. ويبدو أن ذلك، إن كانت له دلالة، يلقي الضوء على أهمية ربط العملة، الذي ظل يشكل الركيزة الاسمية الرئيسية للاقتصاد السعودي.<sup>٢</sup>

٤- ومن أجل مواجهة تقلب أسعار النفط واعتماد ميزانية الحكومة بدرجة كبيرة على النفط، شرعت المملكة العربية السعودية منذ عام ٢٠١٥ في تنفيذ جدول أعمال إصلاحى جريء وشامل للمالية العامة. واستند ذلك إلى سلسلة من الإصلاحات لدفع الإيرادات غير النفطية، وتخفيض دعم الطاقة، وترشيد الإنفاق الذي هبط كثيرا من مستوى الذروة الذي بلغه في ٢٠١٤. ووضعت الحكومة هدفا لتحقيق توازن الميزانية بحلول عام ٢٠٢٣ وعدم تجاوز دين الحكومة المركزية ٣٠% من إجمالي الناتج المحلي. وبدأت كذلك تركز على تقوية عملية إعداد الميزانية وإدارة النفقات.

٥- وعلى هذه الخلفية، ينظر هذا التقرير في الدور الذي يمكن أن تقوم به قواعد المالية العامة في تعزيز إدارة المالية العامة في المملكة العربية السعودية. وتفيد النتيجة الرئيسية التي يستخلصها بأنه بينما ينبغي أن تواصل الحكومة العمل على تحديد أهدافها للمالية العامة بوضوح، ينبغي أن ينصب التركيز في هذه المرحلة على الإصلاحات الرامية إلى تقوية إطار المالية العامة (تقوية التخطيط لاستراتيجية المالية العامة، وتعزيز عملية إعداد تقارير المالية العامة ومراقبتها، وتقوية عملية تنفيذ الموازنة) وليس على وضع قاعدة مالية رسمية. ويُقسّم هذا التقرير على النحو التالي. يناقش القسم "باء" تجارب البلدان الغنية بالموارد الطبيعية التي وضعت قواعد للمالية العامة. ويناقش القسم "جيم" الإصلاحات الجارية للإدارة المالية العامة وتقوية المؤسسات التي تركز

<sup>٢</sup> بناء على كل من المقارنة عبر الفترات الزمنية والمقارنة المقطعية، تؤكد دراسة (Akhareif et al. (2017 أن ربط العملة بالدولار قد عاد بالنفع الكبير على المملكة العربية السعودية.

## المملكة العربية السعودية

عليها المالية العامة في المملكة العربية السعودية. ويستعرض القسم "دال" الخيارات المتاحة والتحديات أمام تصميم قاعدة مالية للمملكة العربية السعودية، اعتمادا على الدروس المستفادة من تجارب البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، ويحتوي القسم "هاء" على النتائج المستخلصة.

| الجدول ١- الناتج والإنفاق الحكومي والتضخم<br>(النمو السنوي، %) |       |       |       |       |       |                                     |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------------|
| انحراف معياري  |       |       | متوسط |       |       |                                     |
| -١٩٩٠  | -٢٠٠٣ | -١٩٩٠ | -١٩٩٠ | -٢٠٠٣ | -١٩٩٠ |                                     |
| ٢٠١٧   | ٢٠١٧  | ٢٠٠٢  | ٢٠١٧  | ٢٠١٧  | ٢٠٠٢  |                                     |
| إجمالي الناتج المحلي الحقيقي غير النفطي                        |       |       |       |       |       |                                     |
| ٢,٧  | ٢,٩   | ١,٢   | ٤,٧   | ٦,٠   | ٣,١   | المملكة العربية السعودية            |
| ٦,٠  | ٥,٤   | ٦,٠   | ٤,٧   | ٥,٩   | ٣,٤   | البلدان المصدرة للنفط /١            |
| إجمالي الناتج المحلي الحقيقي                                   |       |       |       |       |       |                                     |
| ٤,٩  | ٣,٧   | ٦,٠   | ٣,٧   | ٤,٤   | ٢,٩   | المملكة العربية السعودية            |
| ٦,٥  | ٤,٥   | ٥,٦   | ٤,١   | ٤,٣   | ٢,٨   | البلدان المصدرة للنفط               |
| ٢,١  | ٢,٠   | ٢,١   | ٢,٤   | ٢,٤   | ٢,٦   | مجموعة العشرين                      |
| ٤,٦  | ٣,٠   | ٤,٥   | ٣,٥   | ٤,٢   | ٢,٣   | البلدان المصدرة للمنتجات الأولية /٢ |
| الإنفاق الحكومي الحقيقي  |       |       |       |       |       |                                     |
| ١١,٥   | ٩,٥   | ١٤,٠  | ٥,١   | ٦,٢   | ٣,٦   | المملكة العربية السعودية            |
| ١٨,٩   | ١٩,٤  | ١٧,٧  | ٣,٤   | ٦,٠   | ١,١   | البلدان المصدرة للنفط               |
| ٦,٧  | ٤,١   | ٧,٠   | ٢,٠   | ١,٦   | ٢,٠   | مجموعة العشرين                      |
| ١٤,٧   | ١٣,٦  | ١٣,٧  | ٦,٢   | ٦,٣   | ١,٨   | البلدان المصدرة للمنتجات الأولية    |
| التضخم في مؤشر أسعار المستهلكين                                |       |       |       |       |       |                                     |
| ٢,٢  | ١,٩   | ٢,١   | ١,٥   | ٢,٥   | ٠,٤   | المملكة العربية السعودية            |
| ٨,٢  | ٣,٥   | ٩,٠   | ٦,٥   | ٥,١   | ٦,٣   | البلدان المصدرة للنفط               |
| ٢,٧  | ١,٢   | ٢,٥   | ٣,٣   | ٢,٥   | ٤,٧   | مجموعة العشرين                      |
| ٨,٢  | ٣,٥   | ٨,٩   | ١١,٣  | ٦,١   | ١٢,٢  | البلدان المصدرة للمنتجات الأولية    |

المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.  
ملحوظة: الأرقام المنبئة هي القيم الوسيطة على مستوى المجموعات القطرية.  
١/ البلدان المصدرة للنفط تتضمن: الجزائر وأنغولا وأذربيجان والبحرين وبوليفيا وبيروناي دار السلام وجمهورية الكونغو وإكوادور وغينيا الاستوائية واليابون والعراق وكازاخستان والكويت وليبيا ونيجيريا وعمان وقطر وجنوب السودان وجمهورية تيمور ليشتي والديمقراطية وترينيداد وتوباغو وتركمانستان والإمارات العربية المتحدة وفنزويلا واليمن.  
٢/ البلدان المصدرة للمنتجات الأولية هي اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية التي كانت السلع الأولية تشكل ٥٠% أو أكثر من قيمة صادراتها الإجمالية (رموز التصنيف الموحد للتجارة الدولية صفر أو ١ أو ٢ أو ٤ أو ٦٨) في المتوسط في الفترة بين ٢٠١٢ و٢٠١٦.

## باء- تجارب البلدان الغنية بالموارد الطبيعية التي وضعت قواعد للمالية العامة

٦- ينبغي بوجه عام أن تتسم قواعد المالية العامة بالبساطة والمرونة والاتساق مع الأهداف النهائية (دراسة Kopits and Symansky, 1998). غير أن تعريف قاعدة مالية يستلزم تحقيق التوازن بين عدة أهداف تكون هناك رغبة في تحقيقها:

- البساطة والمرونة: يمكن أن تُبنى القاعدة على متغيرات معدلة لاستبعاد العوامل الدورية مما يفسح المجال لعمل أدوات التنشيط التلقائي. غير أن هذه المسألة تنطوي على تحديات في بلدان مثل المملكة العربية السعودية، لأنها تقتضي تحديد المركز الدوري للاقتصاد، بينما الدورة الاقتصادية ليست راسخة تماما بسبب الاعتماد على إيرادات/أسعار النفط.
- الاستقرار الاقتصادي الكلي: الحد من تقلبات الاقتصاد الكلي، عن طريق حماية سياسة المالية العامة من الدوران في دورة انتعاش وكساد، مع ارتفاع أسعار النفط وهبوطها، أو مع تغير أحجام الإنتاج.



- الصلابة: من خلال تشجيع تراكم الهوامش الوقائية في المالية العامة وقت ارتفاع أسعار السلع الأولية، ودعم اتباع منهج تدريجي في تنفيذ أي تعديل يلزم عند هبوط أسعار السلع الأولية.
- الثبات: يمكن أن تثبت القاعدة في مواجهة صدمة الموارد والصدمات الأخرى، بسبل منها استخدام الهوامش الوقائية أو تطبيق شرط انسحاب مؤقت محدد بوضوح أمام الصدمات الكبيرة،
- الاستمرارية: تضمن القاعدة الحفاظ على (أو التقدم بالتدريج نحو) مستويات من العجز والديون يمكن الاستمرار في تحملها في مواجهة نزوب الموارد (الإيرادات) بالتدريج.

٧- ويسبق النجاح في تنفيذ قواعد المالية العامة عموماً فترة من ضبط أوضاع المالية العامة (تقرير IMF, 2009، ودراسة Debrun and Kumar, 2007). ويرغم أن وضع قواعد مالية كان عادة ما يتزامن مع تحسن أداء المالية العامة، فعلاقة السببية بينهما ليست واضحة تماماً (تقرير IMF 2005، وتقرير OECD 2001). وتشير الأدلة الدولية على أن مفتاح نجاح سياسة المالية العامة يكمن في عوامل تغير المناخ السياسي لصالح استمرارية أوضاع المالية العامة. ووجد أن هناك علاقة ارتباط موجبة بين هيمنة القواعد المالية الوطنية ومدى استيفاء أهداف المالية العامة (تقارير IMF, 2005, 2009, 2010).

٨- والقواعد المالية في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية يمكن أن تحول دون حدوث عجز مفرط، وأن تمهد للصدمات، وأن تعالج المصاعب في تحقيق العدالة بين الأجيال، ولا سيما حين تدعمها مؤسسات قوية. وتواجه البلدان الغنية بالموارد الطبيعية تحدياً صعباً عندما تشهد أسعار السلع الأولية صدمات كبيرة ومستمرة، الأمر الذي يمكن أن يعوق التخطيط للمالية العامة من خلال التقلبات الكبيرة، وغير المتوقعة في بعض الأحيان، في إيراداتها ذات الصلة بالموارد. ومن أجل مواجهة هذه التحديات، حاولت البلدان الغنية بالموارد الطبيعية أن تقوي أطر المالية العامة لديها بوسائل منها استخدام أنواع مختلفة من القواعد المالية (راجع الملحق ١).

٩- غير أن التجارب التي خاضتها البلدان الغنية بالموارد الطبيعية في وضع قواعد للمالية العامة كانت مختلطة نتيجة لعيوب في التصميم وضعف الترتيبات المؤسسية (تقرير IMF, 2015). وتعرض تطبيق القواعد المالية للتعقيد بسبب ضعف الإدارة المالية العامة وعدم وجود أطر شاملة ومتسقة (القواعد والهوامش الوقائية وشروط الانسحاب). وانخفضت أسعار السلع الأولية بدرجة كبيرة في ٢٠١٤، مما أدى للبلدان الغنية بالموارد الطبيعية ذات الأصول المالية الكبيرة إلى استخدامها من أجل التمهيد للتصحيح بصرف النظر عن القواعد المالية، إذا كان لها وجود. وبصفة خاصة، تبين من التجارب أن:

- القواعد المالية تحتاج إلى دعم من المؤسسات القوية، التي لا يكون له وجود في كل الحالات. ويتضمن ذلك كفاية التخطيط للموازنة ومراقبتها، والإدارة المالية العامة القوية، والدعم السياسي والاجتماعي واسع النطاق (تقريراً IMF, 2012, 2015). وتكتسب مؤسسات وأطر المالية العامة القوية أهمية بالغة بقدر ما تقدمه من إرشادات تشغيلية حول طريقة التعامل مع إيرادات الموارد المتقلبة—وتترجم الأهداف طويلة الأجل إلى ميزانيات سنوية ثم مساهلة صناعات السياسات عن تحقيقها. وتتضمن هذه النظم وضع إطار متوسط الأجل للمالية العامة، واتباع منهج قائم بقدر أكبر على المخاطر في تحديد سياسة المالية العامة من أجل تعزيز إدارة المخاطر على المالية العامة، وتقوية شفافية المالية العامة، مما سيمكن من الفهم والفحص الدقيق على أساس مستنير، ومن ثم تعزيز المساهلة (مثل شيلي والنرويج).

- وشهد تاريخ كثير من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية وضع قواعد مالية لم تدم لفترة طويلة، و/أو توقف تطبيقها لفترات مطولة. واضطر بعض البلدان إلى تغيير قواعده أو تقويتها في أعقاب الأزمة المالية العالمية (إكوادور وروسيا والبلدان الأعضاء في الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا). وتخلّى بعضها عن تطبيق قواعده بعد انهيار أسعار السلع الأولية في ٢٠١٤، وكثير منها لديه سجل أداء مختلط في الالتزام بقواعده.
- ولم تتمكن قواعد تمهيد الأسعار من الصمود بنجاح في مواجهة صدمات أسعار السلع الأولية الكبيرة والمستمرة. ووضع بعض البلدان الغنية بالموارد الطبيعية قواعد لتمهيد الأسعار بحيث كانت أسعار السلع الأولية المستخدمة لأغراض إعداد الميزانية تتحدد على أساس متوسط متحرك للأسعار الماضية (والمستقبلية) (المكسيك وروسيا). وبينما كانت هذه القواعد جذابة لقدرتها على الحد من الآثار التي تقع على الميزانية من تقلب الأسعار على المدى القصير، فهي لم تتجح تماما عندما كانت صدمات أسعار السلع الأولية دائمة/لا ترتد نحو متوسطاتها (تقرير IMF, 2015).
- وكانت قواعد الرصيد الهيكلي فعالة في البلدان الأقل اعتمادا على الموارد الطبيعية، بالرغم من تعرضها لبعض مخاطر الصدمات الكبيرة. واستخدمتها بلدان منها شيلي وكولومبيا، وتوفر إرشادات مماثلة لقواعد تمهيد الأسعار، لكنها أشمل حيث تتضمن إطار الميزانية ككل ولا تقتصر على مجرد الإيرادات. ومن شأن القواعد الهيكلية المصممة بشكل جيد أن تواجه الصدمات الكبيرة بصورة أفضل بكثير من قواعد تمهيد الأسعار. ومع هذا، يكمن التحدي في طريقة معايرتها لتكوين هوامش وقائية كبيرة خلال فترات الانتعاش. والبلدان التي نجحت في تطبيق هذه القواعد هي تلك التي تكون لديها في الغالب مؤسسات مالية قوية (شيلي) وهياكل اقتصادية أكثر تنوعا أقل اعتمادا على إيرادات الموارد.
- وقواعد الرصيد الأولي غير المرتبط بالموارد يمكن أن توفر إطارا معقولا، لكن استخدام البلدان الغنية بالموارد الطبيعية لها لم يكن فعالا في كل الحالات. أما البلدان التي تضع هدفا للرصيد (الأولي) غير المرتبط بالموارد (بوتسوانا وإكوادور وغينيا الاستوائية والنرويج وروسيا وتيمور ليشتي) فلديها، من حيث المبدأ، إطار لصياغة سياسة للمالية العامة متوسطة الأجل. وفي بعض الأحيان، كان يصاحب هذه القواعد (أو يكملها لاحقا) حدا أقصى للنفقات من أجل تعزيز قاعدة الموازنة والاستمرار في تجنب السياسات المسابرة للاتجاهات الدورية (بوتسوانا وإكوادور وروسيا). مع هذا، لم تكن هذه القواعد فعالة في كل الحالات في الحماية من الصدمات الكبيرة نتيجة للنقص في شروط الانسحاب أو محدودية الهوامش الوقائية.
- كانت صناديق الثروة السيادية تشكل أدوات فعالة في تحقيق الاستقرار، لكن استخدامها لأغراض ما بالذات يمكن أن يعوق وظيفتها في الاستثمار من أجل الأجيال القادمة.<sup>٣</sup> وبينما صناديق الثروة السيادية لا تشكل بالضرورة جزءا من قواعد المالية العامة في حد ذاتها، كانت تُستخدم كآلية لادخار جزء من الإيرادات النفطية. ومع هذا، قد تنشأ مشكلات إذا كانت قواعد تراكم الموارد وسحبها من صندوق الثروة السيادية شديدة الجمود ومنفصلة عن الأهداف الكلية للمالية العامة. وفي أعقاب انهيار أسعار النفط، اتجهت البلدان المصدرة للسلع الأولية التي كانت لديها هوامش احتياطية في صناديق ثروتها السيادية إلى استخدامها لتمهيد عملية التصحيح وتجنب الضغوط على سعر الصرف، ولكن استخدامها على هذا النحو لم يكن محكوما في كل الحالات بقاعدة مالية واضحة (الجزائر وأذربيجان وإيران وكازاخستان والكويت وقطر والإمارات العربية المتحدة). وأفضى

<sup>٣</sup> يؤسس كثير من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية صناديق الثروة السيادية لبلوغ أهداف تحقيق الاستقرار (المكسيك)، والاستثمار من أجل الأجيال القادمة (بوتسوانا وإيران والنرويج)، أو كليهما (قطر والإمارات العربية المتحدة وروسيا). وفي المملكة العربية السعودية، بدأ صندوق الاستثمارات العامة مؤخرا للعمل كصندوق للثروة السيادية.

هذا الأمر في بعض الحالات إلى التضارب بين الحاجة إلى تحقيق الاستقرار والاستثمارات المقررة من أجل الأجيال المستقبلية. وفي المملكة العربية السعودية، كانت ودائع الحكومة في مؤسسة النقد العربي السعودي هي التي تقوم بدور الهوامش الاحتياطية المذكور، حيث استُخدمت تمهيدا لتصحيح أوضاع المالية العامة. ومن المشكلات الأخرى المعهودة في صناديق الثروة السيادية تراكم أصول منخفضة العائد في بعض البلدان بينما هي تقترض بكثافة لتمويل العجز في المالية العامة. غير أن صناديق الثروة السيادية تُستخدم على النحو الأمثل عندما تؤسس كأدوات مالية لتمول الميزانية إما لتحقيق الاستقرار أو بغرض التمويل على المدى الطويل (تقرير IMF, 2015)، ولا تُمنح صلاحية الإنفاق (لتجنب نشأة صناديق خارج الميزانية تؤدي عمليات شبه مالية دون إشراف مناسب من سلطات المالية العامة).

١٠- وتلقي التجارب الدولية الضوء على بعض الدروس الرئيسية التي تؤثر على الاعتبارات الخاصة بإمكانية وضع قاعدة مالية فعالة في المملكة العربية السعودية:

- توفير بيئة مؤسسية قوية مطلب بالغ الأهمية: يتعين دعم قواعد المالية العامة بإطار قوي متوسط الأجل للمالية العامة، ونظام متين للإدارة المالية العامة، وتغطية واسعة بالقدر الكافي للقطاع الحكومي، والشفافية والإشراف المستقل. وفي نهاية المطاف، يتعين وضع إطار المالية العامة الأساسي بحيث يضمن قدرة الحكومة على تحقيق الأهداف التي حددتها للمالية العامة—إذا لم يكن نظام الإدارة المالية العامة، مثلا، قويا بالقدر الكافي لتحقيق نتائج قريبة من الميزانية التي تعتمدها الحكومة تنفيذها، سيكون تنفيذ قاعدة مالية ذات مصداقية أمرا بالغ الصعوبة.
- يمكن استخدام إطار قائم على قواعد تسترشد به الحكومة في تحديد أهدافها للإدخار. وتُصمم قاعدة (قواعد) مالية في الأساس لتوفير هوامش وقائية ضد الصدمات وربما لتحقيق هدف أطول أجلا وهو الإدخار من أجل الأجيال المستقبلية.
- تكتسب الهوامش الوقائية وشروط الانسحاب أهمية بالغة، لأن احتمالات استخدامها أعلى بكثير مما في البلدان غير الغنية بالموارد الطبيعية. ويتعين الاحتفاظ بهوامش وقائية للتأمين ضد المخاطر (بما فيها الصدمات الكبيرة في أسعار النفط) وتجنب التصحيح المفاجئ الذي يمكن أن يفرضي بخلاف ذلك إلى اضطرابات لا داعي لها. وتتعلق معظم شروط الانسحاب في المقام الأول بالدوافع التي تكفل وقف العمل بالقواعد في حالات المخاطر المتطرفة، وعملية العودة إلى تطبيقها بعد حدوث صدمة في أسعار السلع الأولية.

### جيم- اعتبارات مؤسسية: ما المطلوب مقارنة بما هو متاح؟

١١- إن وضع إطار مؤسسي قوي لسياسة المالية العامة مطلب أساسي للنجاح في تطبيق القاعدة المالية (الإطار ١). ومن ثم، يمكن أن تحقق المملكة العربية السعودية منفعة من زيادة تعميق الإصلاحات الجارية لتقوية إطار المالية العامة وممارسات الإدارة المالية العامة فيها قبل النظر في اعتماد قاعدة مالية. وستركز الإصلاحات على وضع استراتيجية المالية العامة ضمن إطار مالي متوسط الأجل، وتحسين عملية إعداد الميزانية ومؤسسات المالية العامة، وتعزيز عمليات تنفيذ الإنفاق، وتحسين الشفافية والمساءلة. وبينما تكتسب هذه الإصلاحات أهمية بالغة في حد ذاتها، فهي من المتطلبات المسبقة لنجاح تطبيق القاعدة المالية (تقرير IMF 2009, 2015).

## تقوية التخطيط الاستراتيجي للمالية العامة في المملكة العربية السعودية

١٢- درجت العادة على إعداد الميزانية في المملكة العربية السعودية من أدنى إلى أعلى. وبدأ ذلك لدى صدور تعميم من وزارة المالية إلى الوزارات المنفقة تحيلهم فيه إلى "دليل إعداد الميزانية" الذي احتوى على تعليمات حول تقديم الاقتراحات بشأن مصروفات العام القادم. وصاحب التعميم هدف كلي للنفقات استرشدت به العملية، دون وضع حد أقصى حسب الكيان. وتضمنت اقتراحات الوزارات بشأن الإنفاق معلومات عن التكاليف المالية، وليس عن أهدافها، مما زاد من صعوبة عملية تحديد النفقات ذات الأولوية على المستوى الكلي. واسترشدت المفاوضات حول الإنفاق الجاري بالتكاليف السابقة، بينما تقيّم المشروعات الرأسمالية الجديدة استرشدت بخطة التنمية الخمسية، في ظل إرشادات محدودة أو بدون إرشادات على الإطلاق حول الحدود القصوى للنفقات. وخلص القول إن عملية صنع القرار ركزت على مدخلات البرامج واتبعت منها تدرجياً (دراسة Joharji and Willoughby, 2014).

### الإطار ١- التخطيط الاستراتيجي للمالية العامة

الخطوة الأولى نحو تقوية الإدارة المالية العامة هي التحول إلى منهج التخطيط الاستراتيجي في إدارة سياسة المالية العامة. ويتضمن ذلك وضع توقعات بشأن متغيرات المالية العامة على المدى المتوسط مع الجمع بين الأهداف المختلفة لسياسة المالية العامة. وتحدد مستويات الإيرادات والإنفاق (وكذلك تكوينها) بناء على مجموعة من التنبؤات الاقتصادية الكلية، مما يحقق التوازن بين الاستمرارية، وتحقيق استقرار النشاط العيني في الأجل المتوسط، والكفاءة في تخصيص الموارد.

وتنتج عن هذه العملية مجموعة من أهداف المالية العامة قصيرة ومتوسطة المدى. ويجري تفعيل هذه الأهداف من خلال ميزانية متوسطة المدى، وتحقيقها من خلال عملية إعداد الميزانية السنوية. وتنتج عن ذلك عملية لصنع القرار بصورة متتالية تجتمع في ظلها أهداف المالية العامة والتنبؤات بشأن المالية العامة في الأجل المتوسط لتحديد إجمالي الاعتمادات أو الحدود القصوى للنفقات. وتُخصص تلك بعد ذلك على مستوى السياسات وبين القطاعات من خلال عملية إعداد الموازنة، وبأعلى درجات الفعالية على امتداد أفق زمني متوسط (دراسة Ljungman, 2009). ويضمن هذا المنهج في إعداد الميزانية من أعلى إلى أدنى اتساق المخصصات مع أهداف المالية العامة والاقتصاد الكلي. وعلى النقيض من ذلك، فإن اتباع منهج إعداد الميزانية من أدنى إلى أعلى من غير المرجح أن يحقق أهداف المالية العامة التي تضعها الحكومة لأنه يقوم على خطط/طلبات النفقات التي تقدمها الوزارات، وهو ما يسفر عادة عن التزايد التدريجي دون أن تأخذ في الاعتبار أولويات الحكومة واستمرارية أوضاع المالية العامة.

ويكتسب التخطيط للمالية العامة من منظور متوسط المدى أهمية خاصة في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية. ويساعد التخطيط المالي على مدى الأفق الزمني المتوسط في منع تحول التقلبات في الإيرادات السنوية إلى تقلبات في النفقات التي قد تقضي إلى زعزعة الاقتصاد وخفض مستوى جودة الإنفاق الحكومي. وخلال فترات الانتعاش، فإن هذه الأطر يمكن أن تساعد الحكومات على مقاومة الضغوط لزيادة الإنفاق حينما تكون الإيرادات والفوائض مرتفعة وحماية النفقات ذات الأولوية ومواصلة التركيز الاستراتيجي لسياسة المالية العامة في فترات هبوط النشاط. ومن شأن وضع خطط للإنفاق على المدى المتوسط والالتزام بها أن يزيد من فرص منع ضغوط الإنفاق على المدى القصير من تهديد أهداف المالية العامة الاستراتيجية على المدى الطويل.

ويستتبع هذا المنهج وضع إطار أوسع نطاقاً لسياسة المالية العامة وإعداد الميزانية يتألف من:

- إطار للمالية العامة متوسط الأجل يحدد الأهداف الكمية للمالية العامة ككل من حيث رصيد المالية العامة، ومستوى الدين أو صافي القيمة، على مدى ٣-٥ سنوات، ويوضح اتساق سياسات الحكومة مع تلك الأهداف بالنظر إلى المتغيرات الاقتصادية الكلية وأسعار النفط والعوامل الديمغرافية المتوقعة.
- استراتيجية (وثيقة) للمالية العامة تترجم إطار المالية العامة متوسط الأجل إلى بيان حول أولويات سياسة المالية العامة على المدى المتوسط.
- إطار للميزانية متوسط الأجل يحدد خطط الحكومة وأهدافها بشأن الإنفاق من منظور متعدد السنوات.

• الميزانية السنوية التي نظل أساساً للمخصصات القانونية للنفقات ولكنها ينبغي أن تتسق مع كل ما ورد أعلاه.

وتمثل أطر المالية العامة متوسطة الأجل آليات لصياغة أهداف المالية العامة على مدى سنوات متعددة وضمان استهداف الحكومة لها عند إعداد الميزانية واعتمادها وتنفيذها. وتحتوي على متطلبات الالتزام وإعداد التقارير والمساءلة لتحقيق أهداف المالية العامة الكلية في الأجل المتوسط، مثل الحدود القصوى للدين، أو أهداف رصيد المالية العامة (الفائض/العجز)، أو الحدود القصوى العامة للنفقات. وتقوم الأطر رسمياً على مجموعة من التوقعات الاقتصادية الكلية متوسطة الأجل وتوقعات بشأن الإيرادات والنفقات مجمعة بشكل كبير، والتي تمثل أساس عملية الإعداد من أعلى إلى أسفل. وسوف تكون الحدود القصوى الإجمالية للنفقات التي يعكسها إطار المالية العامة متوسط الأجل هي نقطة البداية في عملية تخصيص على مدى سنوات متعددة بين القطاعات أو البرامج أو الوحدات الإدارية.

وإطار الميزانية متوسطة الأجل يترجم إطار المالية العامة متوسط الأجل إلى توقعات بشأن الإيرادات وحدود للنفقات بالتفصيل. وتضع استراتيجية المالية العامة اتجاهات وأهداف واسعة للغاية لسياسة المالية العامة. ويحدد إطار الميزانية متوسط الأجل معالم استراتيجية المالية العامة بوضع توقعات كمية تفصيلية عن طريقة تحقيق الحكومة لأهدافها المالية. ويمكن أن يكون تخصيص النفقات ملزماً لعدد محدود من السنوات ضمن الأفق الزمني للتوقعات (وأن يكون مؤشراً للبقية). ويسعى إطار الميزانية متوسط الأجل إلى تحقيق استمرارية الموارد العامة، وفعالية تخصيص الموارد للقطاعات المختلفة، وتحسين الكفاءة في استخدام مديري الميزانية للموارد (دراسة Harris et al. 2013).

وتحويل مجملات إطار المالية العامة متوسط الأجل إلى نفقات ملزمة على المدى المتوسط ضمن إطار الميزانية متوسط الأجل سيتطلب التوفيق بين منهجي الإعداد من أعلى إلى أدنى ومن أدنى إلى أعلى. وتتقرر الحدود القصوى للنفقات الإجمالية باستخدام أهداف العجز والتوقعات بشأن الإيرادات في إطار المالية العامة متوسط الأجل. وتجري مقارنة هذه الحدود القصوى بالتقديرات الآجلة في إطار الميزانية متوسط الأجل (التوقعات بشأن النفقات الكلية للبرامج في الأجل المتوسط للوزارات والقطاعات المختلفة) في ظل السياسات الحالية. والفجوة بين الحد الأقصى للنفقات والتوقعات الآجلة، إلى جانب أولويات السياسات، توجه تخصيص الحدود القصوى للنفقات بين الوزارات أو الكيانات المسؤولة عن البرامج. وتُجرى عملية التخصيص (المتكررة) هذه من خلال المناقشات بين وزارة المالية وكيانات الميزانية التي تقدم اقتراحاتها حول النفقات من أدنى إلى أعلى وخيارات الادخار مع أخذ الحدود القصوى لكل كيان في الاعتبار.

١٣ - بدأت "رؤية ٢٠٣٠" مرحلة من التحول نحو منهج إعداد الميزانية من أعلى إلى أسفل. وقد عزز "برنامج تحقيق التوازن المالي" ثقافة حديثة وتتسم بقدر أكبر من الاستراتيجية في التخطيط للميزانية، كما قدم ركيزة للمالية العامة في الأجل المتوسط. وقد تعهد "برنامج تحقيق التوازن المالي" بالحد من اعتماد الميزانية على الإيرادات النفطية وتجاوب الإنفاق العام لأسعار النفط، بما في ذلك السيطرة على نموه في فترات الانتعاش. ولدعم هذا الالتزام، تأسس "مكتب ترشيد الإنفاق الرأسمالي والتشغيلي" ووضع أهداف محددة للوفورات في النفقات التشغيلية والرأسمالية حتى عام ٢٠٢٠. كذلك حددت الوزارات والكيانات الحكومية مؤشرات الأداء الرئيسية وتأسست هيئة وطنية لمراقبة الأداء (أداء) لكي تتابع تقدمها.

١٤ - وكان الإطار الجديد اللازم للمالية العامة يقتضي إجراء تغييرات تنظيمية مهمة في وزارة المالية، وفي آليات التنسيق مع الوزارات التنفيذية. وكانت وزارة المالية قد اعتمدت "خطة استراتيجية" في مطلع ٢٠١٧، تجمع بين الإصلاحات التنظيمية والإجرائية في عملية إعداد الموازنة من أجل تطبيق المنهج من أعلى إلى أدنى بفعالية. وتولى "مكتب برنامج تحقيق التوازن المالي" القيادة في إعداد الاستراتيجية المبدئية متوسطة الأجل للمالية العامة. وخلال عام ٢٠١٧، عمل المكتب عن كثب مع "وحدة السياسة المالية الكلية"، وقام بالتعاون مع إدارات أخرى معنية في وزارة المالية، لتحديث استراتيجية المالية العامة متوسطة الأجل حتى ٢٠٢٣. واستُخدم الإطار كأساس لإعداد ميزانية ٢٠١٨.

١٥ - وتؤدي وحدة السياسة المالية الكلية دورا مهما، وتعمل عن كثب مع مكتب برنامج تحقيق التوازن المالي، في الإعداد لتحديث استراتيجية المالية العامة ووضع إطار الميزانية متوسطة الأجل. وتقدم وحدة السياسة المالية الكلية التنبؤات الاقتصادية الكلية وتناقشها مع الأطراف الأخرى المعنية (بما فيها وزارة الاقتصاد والتخطيط ومؤسسة النقد العربي السعودي) في عمليات المقارنة المعيارية المبنية على فرضيات مشتركة. كذلك تقدم وحدة السياسة المالية الكلية توقعات بشأن الإيرادات ترتبط بتنبؤاتها الاقتصادية الكلية، بينما الإدارة المعنية بالإيرادات غير النفطية تضع تقديرات للإيرادات لتحديد التدابير على جانب الإيرادات غير النفطية بالتعاون مع هيئات تحصيل الإيرادات. وتجري بعد ذلك مطابقة التوقعات ويُستخدم واحد من التنبؤات بشأن الإيرادات كأساس للتوقعات الجديدة في الإطار متوسط الأجل للمالية العامة والإطار متوسط الأجل للميزانية. وتستخدم وحدة السياسة المالية الكلية أهداف المالية العامة والحدود القصوى للنفقات المتفق عليها مرة أخرى لتحقيق اتساق التنبؤات الاقتصادية الكلية مع مسار سياسة المالية العامة. وتغطي استراتيجية المالية العامة متوسطة الأجل في الوقت الحاضر ثلاث سنوات (٢٠١٨-٢٠٢٠)، برغم أن وزارة المالية قد وضعت توقعاتها بشأن الإيرادات والنفقات حتى ٢٠٢٣.

١٦ - كذلك تعكف الحكومة في الوقت الحالي على وضع استراتيجية للتمويل. أما فوائض المالية العامة السابقة فترجع إلى عدم وجود استراتيجية للتمويل في المملكة العربية السعودية قبل ٢٠١٤. ويتولى مكتب إدارة الدين تصميم وإدارة خطة تُعتمد من وزارة المالية بغرض الاقتراض لتمويل عجز المالية العامة. وتتضمن هذه الخطة توزيع التمويل بين الإصدارات الصافية لسندات الدين العام الجديدة (الهدف) والسحب من ودائع الحكومة لدى مؤسسة النقد العربي السعودي. ومع هذا، ينبغي أن يستند الإطار متوسط الأجل للمالية العامة إلى إطار أوسع نطاقا لإدارة الأصول والخصوم يتسق مع أهداف السياسة الاقتصادية الكلية في ظل "رؤية ٢٠٣٠".

١٧ - وفي المرحلة القادمة، ينبغي أن تتضمن الإصلاحات ما يلي:

• **زيادة الفعالية في استخدام التوقعات الاقتصادية الكلية لتوفير معلومات أفضل يُستشهد بها في وضع الحدود القصوى للنفقات الكلية وحسب الكيان.** بينما وُضعت الحدود القصوى للنفقات لأول مرة في ٢٠١٨، لم يتسنى إجراء مطابقة كاملة مع التقديرات من أدنى إلى أعلى في الوزارات التنفيذية. وبالنسبة لعام ٢٠١٩، بدأت عملية إعداد الميزانية في وقت مبكر من السنة واستخدمت وكالة الوزارة لشؤون الميزانية الحدود القصوى المقررة في ميزانية ٢٠١٨ حسب التصنيف الاقتصادي. وقُدّمت الحدود القصوى الإرشادية إلى الكيانات المختلفة حوالي أواخر شهر يناير، مسترشدة بالمخصصات السابقة للكيانات والحدود القصوى الجديدة للنفقات. وستقرر الحدود القصوى النهائية لميزانية ٢٠١٩ بحيث تعكس للمرة الأولى المناقشات تأخذ في اعتبارها الحدود القصوى الإرشادية التي تضعها وزارة المالية، والوفورات المحتملة (التي تخضع للنقاش في الحلقات التطبيقية مع الخبراء)، والمساهمة في برامج "مبادرات تحقيق الرؤية". وعند الاتفاق على الحدود القصوى النهائية (زائد أو ناقص ١٠% من الحدود القصوى الإرشادية)، ينبغي إعداد مسودة للميزانية الموحدة قبل شهر يوليو.

• **وضع منهجيات لإعداد التقديرات الآجلة وحساب التكاليف بهدف تعزيز مصداقية إطار الميزانية متوسطة الأجل.** وتكتسب التقديرات الآجلة أهمية بالغة في التنبؤ بالنفقات وفق السياسات الراهنة، بينما منهجيات حساب التكاليف تُستخدم في تقييم تكلفة البرامج والمشروعات الجديدة. وبدونها، من المرجح أن يكون وضع الحدود القصوى للنفقات جزافيا بقدر أكبر وقد ينتج عنه تحديد مخصصات غير كافية أو مفرطة في الميزانية. وعلاوة على ذلك، يؤدي غياب هذه المنهجيات إلى زيادة مخاطر لجوء

الوزارات التنفيذية إلى الاستتساب في وضع تقديراتها من أسفل إلى أعلى ويحد من قدرة وزارة المالية على التقييم. وبالتالي، فإن وضع هذه المنهجيات يكتسب أهمية بالغة في المساعدة على تخفيف التباين في المعلومات، مما يحسن مصداقية إطار الميزانية متوسط الأجل ويرفع مستوى الجودة في تخصيص الموارد بين الوزارات.

• **استحداث آليات وقائية لضمان الامتثال لإطار الميزانية متوسط الأجل.** ويمكن النظر فيما يلي:

- ✓ تصميم مسارات بديلة، إلى جانب إطار الميزانية متوسط الأجل، تدعمها تدابير طارئة على صعيد الإيرادات والنفقات من أجل العودة إلى أهداف المالية العامة متوسطة الأجل بالتدرج إذا تعذر تجنب الانحرافات عن المسار،
- ✓ المحافظة على تحديث التوقعات بشأن الاقتصاد الكلي والمالية العامة في الأجل المتوسط بانتظام،
- ✓ بناء احتياطات للطوارئ تجري معايرتها باستخدام الانحرافات التاريخية في النفقات أو تقلب المتغيرات الاقتصادية الكلية ذات الصلة،
- ✓ إتاحة المجال في ظل الحدود القصوى (على مستوى الكيانات) لاستيعاب الالتزامات المتوقعة الخاصة بالنفقات (لكنها غير مدرجة بعد)،
- ✓ الحد من ترحيل النفقات بين السنوات المتتالية،

- **تحسين إطار الميزانية متوسطة الأجل بإدخال تحليل أفضل للمخاطر.** ودرجت العادة في المملكة العربية السعودية على إدراج احتياطات طارئة ضمن ميزانيتها، ولكن حجمها لم يكن يقوم على تحليل للمخاطر أو دراسة للأخطاء في التنبؤات المالية الكلية السابقة. وتضمن بيان ميزانية عام ٢٠١٨ لأول مرة نوعية المخاطر، مشيراً إلى العوامل التي يمكن أن تتسبب على الأرجح في انحرافات عن التنبؤات. وإدخال هذا النوع من تحليل المخاطر في إطار المالية العامة متوسط الأجل وإطار الميزانية متوسط الأجل سيساعد على اعتماد تدابير تخفيف المخاطر والتي من شأنها تحسين الامتثال. ولا بد من توافر معلومات عن المخاطر المالية الكلية ذات الصلة بالمؤسسات المملوكة للحكومة والالتزامات الاحتمالية الأخرى ومراقبتها بانتظام من أجل تكملة منهج إعداد الميزانية من أعلى إلى أسفل.

**إعداد تقارير المالية العامة ومراقبتها**

- ١٨ - تشكل التقارير عن استراتيجية المالية العامة وتحديثاتها أدوات رئيسية لتحديد التغييرات في استراتيجية المالية العامة وتعزيز الشفافية والمساءلة. وخلال النصف الأول من العام، يتعين أن تعد الحكومة تحديثاً للاستراتيجية، ونشره في الوضع الأمثل، يلقي الضوء على التغييرات التي أُدخلت مقارنة بالاستراتيجية السابقة والتعديلات في المرحلة القادمة. وتحدد هذه الوثيقة إطار المالية العامة متوسط الأجل، بما في ذلك الحدود القصوى للنفقات. ويُعد تقرير في نهاية السنة—عادة ما يسبق تحديث الاستراتيجية—يُقيم حسابات المالية العامة النهائية الموحدة عن السنة السابقة، ويتضمن تقييماً مفصلاً لمدى الامتثال لاستراتيجية المالية العامة. وفي معظم البلدان، ينشر كل من تقرير نهاية السنة وتحديث الاستراتيجية لاطلاع الجمهور في النصف الأول من العام.

١٩- وحققت المملكة العربية السعودية تقدماً جيداً في تحسين مراقبة المالية العامة وإعداد تقاريرها. وصدر أول تحديث داخلي للاستراتيجية في ٢٠١٧ في صيغة وثيقة مشابهة للبيان السابق على الميزانية في البلدان الأخرى. وصدر تحديث الاستراتيجية وُزِع داخليا في شهر أكتوبر، تضمن وصفا لاستراتيجية المالية العامة الجديدة التي وضعتها الحكومة وإطاراً أساسياً متوسط الأجل للميزانية، مع تصنيف اقتصادي للإيرادات والنفقات يتكون من ثلاثة أرقام وفق "إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١٤". كذلك أعدت وحدة السياسة المالية الكلية بدءاً من ٢٠١٧ تقارير للحكومة عن تنفيذ الميزانية أثناء السنة. وأعد كل من إدارة الميزانية العامة ومكتب إدارة الدين ووحدة السياسة المالية الكلية تقريرين، بمدخلات من مركز تنمية الإيرادات غير النفطية، هما: تقرير مراقبة المالية العامة الشهري، والتقرير الربعي لأداء الميزانية العامة للدولة الذي يجري نشره. وسوف يسهم تحديث استراتيجية المالية العامة للفترة ٢٠١٩-٢٠٢١ في تحديد الحدود القصوى للنفقات في ميزانية ٢٠١٩ بدقة. ويحاول معظم البلدان تحديث استراتيجياته السنوية في وقت يتزامن قدر الإمكان مع بدء إعداد ميزانية السنة التالية لبلوغ أعلى درجة ممكنة من الموثوقية في وضع الحدود القصوى للنفقات.

٢٠- وتشمل الإصلاحات الأخرى ما يلي:

• تعزيز التحليل ضمن البيان السابق على الميزانية والتقرير عن استراتيجية المالية العامة، بما في ذلك:

✓ مناقشة مسارات المالية العامة البديلة وخصائصها (لا يوجد في الوقت الراهن سوى سيناريوهين: السيناريو الأساسي الذي يتضمن الإصلاحات، وسيناريو بديل بدون إصلاحات)،

✓ تحليل واضح لمساهمة أهداف المالية العامة للعام التالي في أهداف استراتيجية المالية العامة على المدى المتوسط، مع التركيز على محركات تراكم الدين،

✓ تحليل عبر السنوات يفسر الأسباب وراء الفروق بين استراتيجية العام السابق والاستراتيجية المُحدَّثة.

• **النظر في اعتماد قانون المسؤولية المالية**، ويستخدم بعض البلدان قوانين المسؤولية المالية لتعزيز مصداقية أطر المالية العامة، وهي قوانين محدودة النطاق تستقيض في وضع القواعد والإجراءات التي تتعلق بثلاثة مبادئ خاصة بالميزانية: المساءلة والشفافية والاستقرار (دراسة Lienert, 2010). واعتمد عدد كبير من البلدان قانون المسؤولية المالية (أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة وبيرو وشيلي والنرويج وإسبانيا والهند والبرازيل وإكوادور والأرجنتين).

#### إصلاحات تعزيز إطار تنفيذ الميزانية

٢١- لكي تتحقق المصداقية في تنفيذ الميزانية، يتعين أن تتضافر الجهود في مجموعة واسعة من المجالات، بدءاً من مرحلة التخطيط للميزانية وحتى عمليات التقييم اللاحقة. ويتضمن ذلك: توفير (برامج تقوم على) مخصصات كافية في الميزانية، ووضع نظام موثوق به للتنبؤ بالتدفقات النقدية وإدارتها، وتنفيذ الضوابط على الالتزامات، وإعداد تقارير مالية تحليلية بصورة دورية عن التنفيذ أثناء السنة (أعلاه)، وضمان الشفافية في تطبيق الممارسات المحاسبية الموحدة على المستوى الدولي.

٢٢- وحققت المملكة العربية السعودية تقدماً جيداً نحو اتباع أفضل الممارسات المذكورة، وإن كان يمكن النظر في مزيد من الإصلاحات، بما في ذلك:



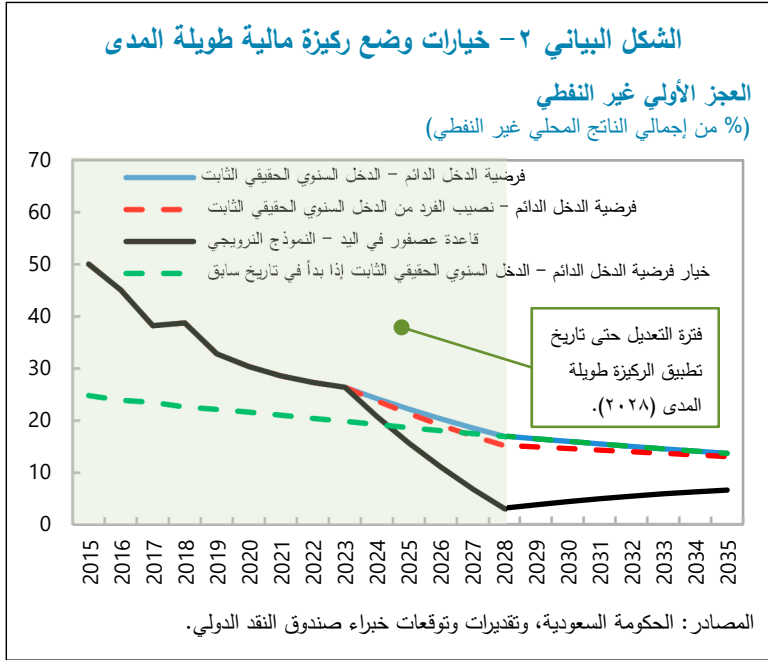
- **تعزيز الضوابط على التزامات النفقات:** فقد ساهمت مواطن الضعف في هذه المجالات في تراكم المتأخرات على مدى السنوات القليلة الماضية بينما اتجهت الحكومة على تشديد عملية تنفيذ الميزانية للحد من الإنفاق تماشيا مع الضبط اللازم لأوضاع المالية العامة. ومن أجل السيطرة بصورة أفضل على الإنفاق بدءا من مرحلة الالتزام، أطلقت وزارة المالية مؤخرا مبادرات جديدة منها فتح بوابة إلكترونية، هي "اعتماد"، لإدارة عقود المشروعات.
- **حساب الخزنة الواحد:** تضمنت الأهداف الاستراتيجية التي وضعها وزارة المالية تطبيق نظام الخزنة الواحد. وسوف يساعد هذا النظام على حصر كمية (وتجميع) النقدية المتوافرة لتنفيذ سياسات الميزانية وتحسين التنبؤات بالنقدية. وسوف يعزز هذا النظام كذلك السيطرة على اعتمادات الميزانية ويرفع مستوى جودة البيانات المتعلقة بتنفيذها.
- **تشديد قواعد الموافقة وموازنة الاعتمادات التكميلية:** تستخدم المملكة العربية السعودية عددا من الآليات التي تضع ضوابط على الاعتمادات التكميلية (راجع دراسة Johari and Willoughby, 2014، ودراسة Eid, 2015). والإصلاحات التي تهدف إلى تعزيز تطبيق هذه الضوابط ينبغي أن تتضمن فرض قيود أشد على طلبات زيادة الاعتمادات في منتصف السنة، بما فيها استبعاد اعتماد برامج جديدة أو التوسع في تغطية البرامج القائمة، وعدم السماح بتقديم طلبات لإجراء تغييرات كبيرة في المعلمات المحركة لتكاليف البرامج. وينبغي، بنفس القدر من الأهمية، وضع حد أقصى لزيادات الاعتمادات للإنفاق غير الإلزامي أو وضع شرط ينص على أن توازن هذه الزيادات تخفيضات في نفقات أخرى، ليظل مجموع العجز دون تغيير.
- **تتجه الحكومة تدريجيا إلى اعتماد "دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١٤"، وينبغي مع هذا توسيع نطاق تغطيته ليتجاوز ميزانية الحكومة المركزية.** ونشرت بيانات ميزانية الحكومة المركزية وفق الصيغة الواردة في "دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١٤" وتتوخى السلطات التحول بالتدريج نحو تغطية أوسع على مستوى الحكومة تُستكمل في ٢٠٢٠. ولا يشمل نطاق التغطية الحالي وحدات إنفاق مهمة مثل صندوق الاستثمارات العامة، وأرامكو، وصناديق معاشات التقاعد ومؤسسات الإقراض المتخصصة التي تؤدي وظائف مالية وقد تنشأ عنها مخاطر تنعكس على الميزانية العمومية للحكومة. وبالمثل، فإن الهيئات المدعومة وكذلك المؤسسات المملوكة للحكومة قد تصبح مصدرا للمخاطر المالية.

## دال - التفكير في وضع قاعدة مالية في المملكة العربية السعودية

### تحديد ركيزة مالية للمملكة العربية السعودية

٢٣ - أول سؤال أساسي يطرح نفسه أمام الحكومة عندما تقرر وضع ركيزة للمالية العامة هو تحديد الهدف طويل الأجل الذي تهدف هذه الركيزة إلى تحقيقه. وقد حددت الحكومة بالفعل هدف تحقيق توازن المالية العامة بحلول ٢٠٢٣، وهي خطوة بالغة الأهمية وضرورية للحد من المخاطر على المالية العامة واستعادة القدرة على الاستمرار على المدى الطويل، إلا أنها لا توجه عملية صنع السياسات بعد ٢٠٢٣. وعلاوة على ذلك، فإن هدف الحكومة لتحقيق توازن المالية العامة بحلول ٢٠٢٣ سوف يتأثر كثيرا بتطورات أسعار النفط في السنوات القادمة، ويمكن بالتالي تحقيقها بسهولة أن قد تواجه مصاعب حسب اتجاه التغيرات في أسعار النفط وحجمها. ومن ثم، من المفيد التفكير في وضع أهداف أطول أجلا للمالية العامة تستبعد إيرادات النفط من الهدف المقرر.

٢٤- وإذا كان هدف الحكومة هو ادخار بعض الموارد النفطية الناضبة لأجيال المستقبل، يمكن تحديد ركيزة مالية طويلة الأجل تقوم على إطار يضمن هذه المدخرات. ويمكن أن تتنوع هذه الأطر بين منهج لا يسمح بالإففاق إلا من العائد على الثروة



المالية الفعلية (قاعدة "عصفور في اليد" أو النموذج "النرويحي") - وينطوي على مدخرات كبيرة في بداية الفترة، وحتى استخدام الإيرادات النفطية بقدر أكبر من المرونة لأغراض المصروفات الجارية (مثل تركيز الإنفاق في البداية) - الذي يعرض ميزانية الحكومة لمخاطر أعلى (خاصة عدم اليقين المحيط بأسعار النفط) (الملحق ١).<sup>٤</sup> وإذا استُخدم المنهج الأول بعد عام ٢٠٢٣، سوف يتطلب إجراء تصحيح كبير للغاية في بداية الفترة وبقيد الحيز المالي الذي سيُتاح لدعم جهود التنوع والتحول الهيكلي. على افتراض أن فترة التصحيح التي ستسبق تطبيق القاعدة هي خمس سنوات (أي أن القاعدة ستبدأ

في ٢٠٢٨)، سيتعين تخفيض العجز الأولي غير النفطي إلى حوالي ٣% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي بحلول ٢٠١٨، نظراً لأن استخدام العائد على الثروة المالية الفعلية سيقصر على تمويل الميزانية. ومتى تكيف الاقتصاد مع مستوى عجز أقل بكثير يتوافق مع قاعدة عصفور في اليد، يبدأ عجز الرصيد الأولي غير النفطي يرتفع مع ارتفاع العائدات نتيجة تراكم الأصول المالية (لتساوي متوسط يبلغ نحو ٦% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي خلال اثني عشر شهراً التالية حتى ٢٠٤٠) (الشكل البياني ٢). وعلى النقيض من ذلك، فإن وضع استراتيجية للتقارب التدريجي من قاعدة طويلة الأجل تقوم على فرضية الدخل الدائم سوف تتطلب مواصلة التصحيح بوتيرة أكثر تدرجاً بعد ٢٠٢٣ ليصل عجز رصيد المالية العامة الأولي غير النفطي إلى نحو ١٧% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي بحلول ٢٠٢٨، وإلى ١٤% في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي خلال الفترة من ٢٠٢٨-٢٠٤٠ (الشكل البياني ٢).<sup>٥</sup>

<sup>٤</sup> يناقش تقرير IMF (2015) هذه الخيارات بمزيد من التفصيل.

<sup>٥</sup> يفترض هذا المنهج ثبات سعر النفط بالقيمة الحقيقية بعد الأفق الزمني للتنبؤات في "أفاق الاقتصاد العالمي" وتحقيق معدل عائد على الأصول المالية أعلى من معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي غير النفطي (راجع الملحق الثاني للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول الفرضيات). ويمكن تعريف الدخل السنوي وفق فرضية الدخل الدائم بأنه ثابت بالقيمة الحقيقية أو على أساس نصيب الفرد بالقيمة الحقيقية. والنتائج على أساس الدخل السنوي بمستوى القيمة الثابتة أو نصيب الفرد مقارنة للغاية نتيجة لافتراض ثبات السكان تقريبا على المدى الطويل. راجع تقرير IMF (2012) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً للخيارات في ظل فرضية الدخل الدائم.

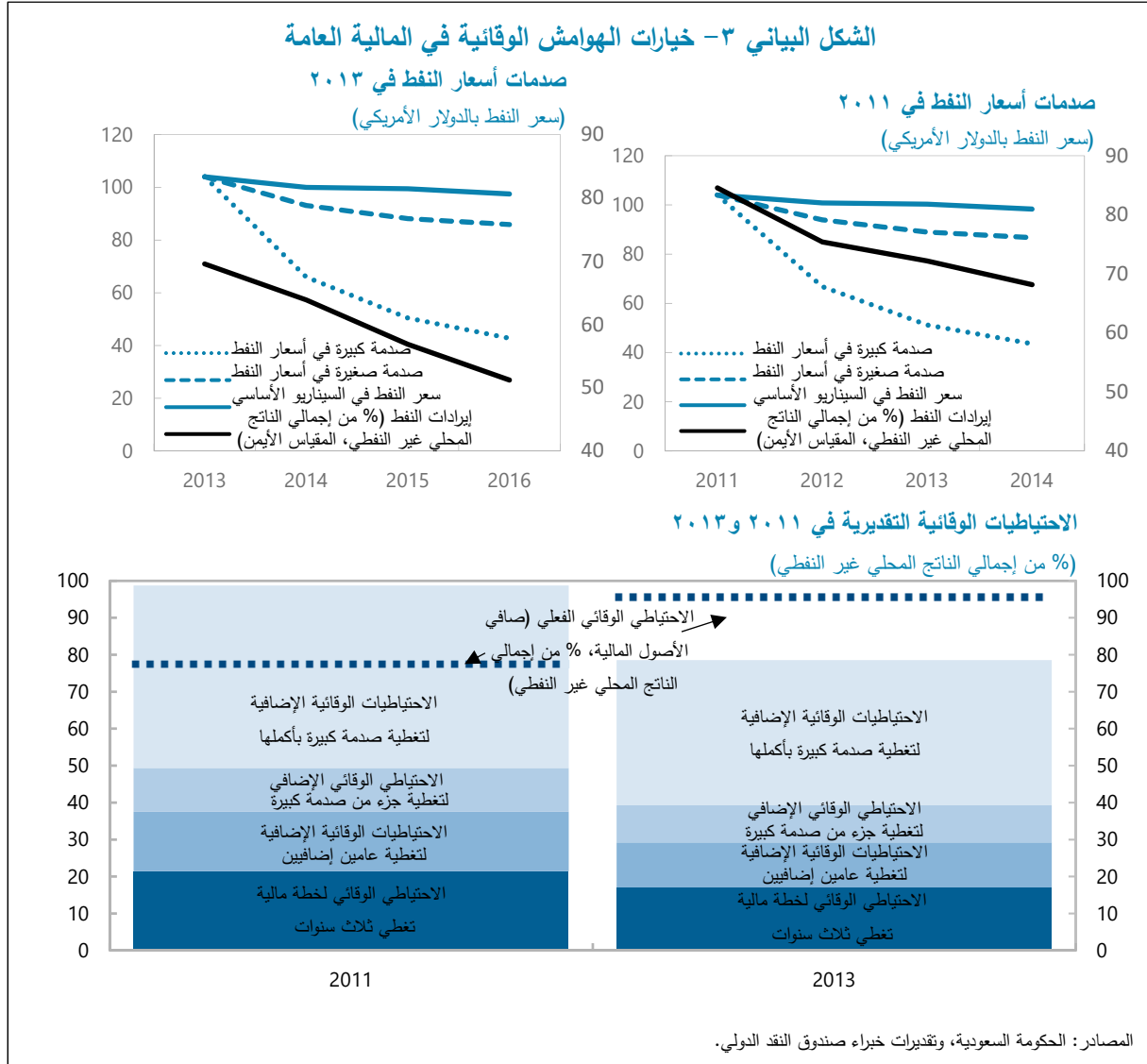
٢٥- وإذا كانت الحكومة لديها شواغل تتعلق بعزل سياسة المالية العامة عن تقلبات أسعار النفط، ينبغي زيادة التركيز على بناء الهوامش الوقائية التي توفر تأميناً كافياً ضد الهبوط المحتمل في الأسعار. وبالنظر إلى عدم اليقين الذي يحيط بديناميكية أسعار النفط،<sup>٦</sup> يمكن تقييم الهوامش الوقائية اللازمة للسياسة على النحو التالي:

- يتضح من خلال إجراء تحليل تجريبي لأخطاء التنبؤ بأسعار النفط (الانحراف عن التوقعات) لفترة تمتد حتى ثلاث سنوات قادمة على مدى العشرين عاماً الماضية (باستخدام التنبؤات بشأن أسعار النفط في "آفاق الاقتصاد العالمي") أن حوالي ٦٠%، في المتوسط، من أخطاء التنبؤ بأسعار النفط على مدى عام قادم هي أخطاء صغيرة نسبياً (حوالي +/- ٥,٥%)، بينما أخطاء التنبؤ المتبقية أعلى من ذلك، حيث تبلغ الانحرافات عن التنبؤ الأولي +/- ٤٠%.
- لهذه الأخطاء (الانحراف عن التوقعات) انعكاسات كبيرة على المملكة العربية السعودية نظراً لحصة الإيرادات النفطية الكبيرة في مجموع إيرادات الميزانية. وسوف تحتاج المملكة إلى هوامش وقائية من أجل: (١) استيعاب الصدمات الصغيرة (انحراف الأسعار بنحو ٥,٥% يشكل صدمة تبلغ حوالي ١,٢٥% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، بناءً على الإيرادات النفطية لعام ٢٠١٧)، و(٢) تمهيد تأثير الصدمات الكبيرة، قدر الإمكان (انحراف بمقدار ٤٠% يمثل صدمة تبلغ حوالي ٩,٥% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي). وفي هذا الصدد، يكتسب التمهيد للتكيف في مواجهة الصدمات الكبيرة أهمية خاصة في تجنب/الحد من اضطراب النشاط الاقتصادي وذلك، على سبيل المثال، عن طريق وقف المشروعات الاستثمارية (التي كانت مصدراً لتدني مستوى كفاءة الإنفاق العام، تقرير IMF، 2015).
- يعتمد حجم الهامش الوقائي اللازم (والتغيير البديل له هو حجم خسارة الإيرادات النفطية المتوقعة على امتداد فترة معينة نتيجة صدمة في أسعار النفط) على درجة العزوف عن المخاطر ومدى التأمين الذي ترغب الحكومة في توفيره في مواجهة هذه الصدمات. على سبيل المثال، أُجريت عملية محاكاة استندت إلى أخطاء التنبؤ بأسعار النفط في "آفاق الاقتصاد العالمي" في نهاية ٢٠١١ ونهاية ٢٠١٣—باستخدام الانحراف التراكمي لإيرادات النفط في ظل سيناريو ينطوي على حدوث صدمة (لثلاث سنوات) عن الإيرادات النفطية المتوقعة في السيناريو الأساسي للمملكة العربية السعودية بناءً على الأسعار الواردة في "آفاق الاقتصاد العالمي"—اتضح من خلالها أنه يتعين الاحتفاظ بهامش وقائي يبلغ نحو ٥٠% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في ٢٠١١ (حوالي ٤٠% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في ٢٠١٣) لتغطية: (١) صدمات صغيرة تمتد لفترة تصل إلى ثلاث سنوات (الأفق الزمني المفترض لإطار المالية العامة متوسط الأجل)، زائد (٢) صدمات صغيرة محتملة تتجاوز الأفق الزمني المتوسط (سنتين إضافيتين في هذا المثال) في حالة استخدام كل الهوامش الوقائية التي يُحتفظ بها للأجل المتوسط، و(٣) تغطية جزئية (تصل إلى ٥٠%) عند حدوث صدمة كبيرة. ومع هذا، كانت الحاجة ستتشأ إلى ضعف الهوامش الوقائية أعلاه—١٠٠% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في ٢٠١١ (حوالي ٨٠% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في ٢٠١٣)—لتغطية صدمة كبيرة بأكملها (الشكل البياني ٣). ويفترض هذا السيناريو عدم تعديل الإنفاق الحكومي وأن يظل في نفس مستواه قبل الصدمة.

<sup>٦</sup> تشير الدراسات التجريبية إلى التوصل إلى أدلة غير قاطعة على أن أسعار النفط ترتد إلى الحالة المتوسطة (أي تبدو عليها خصائص دورية محددة، راجع دراسة (Lee, List and Strazicich, 2006) أو تتبع مساراً عشوائياً (وتحد بالتالي من أهمية تمهيد الصدمات حول دورة ما، راجع دراسة Gronwald, 2012). وبوجه عام، يتمثل أحد الحقائق المبسطة الرئيسية في وجود ديناميكيات مؤقتة متفجرة (دراسة Gronwald, 2016)، مع ما لها من آثار طويلة الأجل.

## المملكة العربية السعودية

- يتضح من البيانات الفعلية أن المركز المالي الصافي للمملكة العربية السعودية (صافي الأصول المالية للحكومة) في نهاية ٢٠١١ لم يكن كافياً لتغطية الصدمة الكبيرة في ٢٠١١ في نموذج المحاكاة، بينما صافي الأصول المالية للحكومة في نهاية ٢٠١٣ كانت أكثر من كافية لتغطية الصدمة في نهاية ٢٠١٣ (الشكل البياني ٣). وكان الهامش الوقائي للحكومة الذي يُقاس على أساس مركزها المالي الصافي الفعلي في هذين التاريخين يبلغ ٧٧% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي و ٩٦% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، على التوالي.



### ترجمة أهداف السياسات إلى قواعد مالية فعالة

- ٢٦ - إذا كانت الحكومة ترغب في الحد من تقلب الإنفاق الحكومي واتجاه النفقات نحو الارتفاع/الانخفاض مع إيرادات النفط، إذن وضع قاعدة لعجز الرصيد الأولي غير النفطي أو قاعدة للنفقات قد يساعدها على ذلك. ويوضح الجدول ٢ مزايا وعيوب هاتين القاعدتين.

الجدول ٢- قواعد المالية العامة التشغيلية

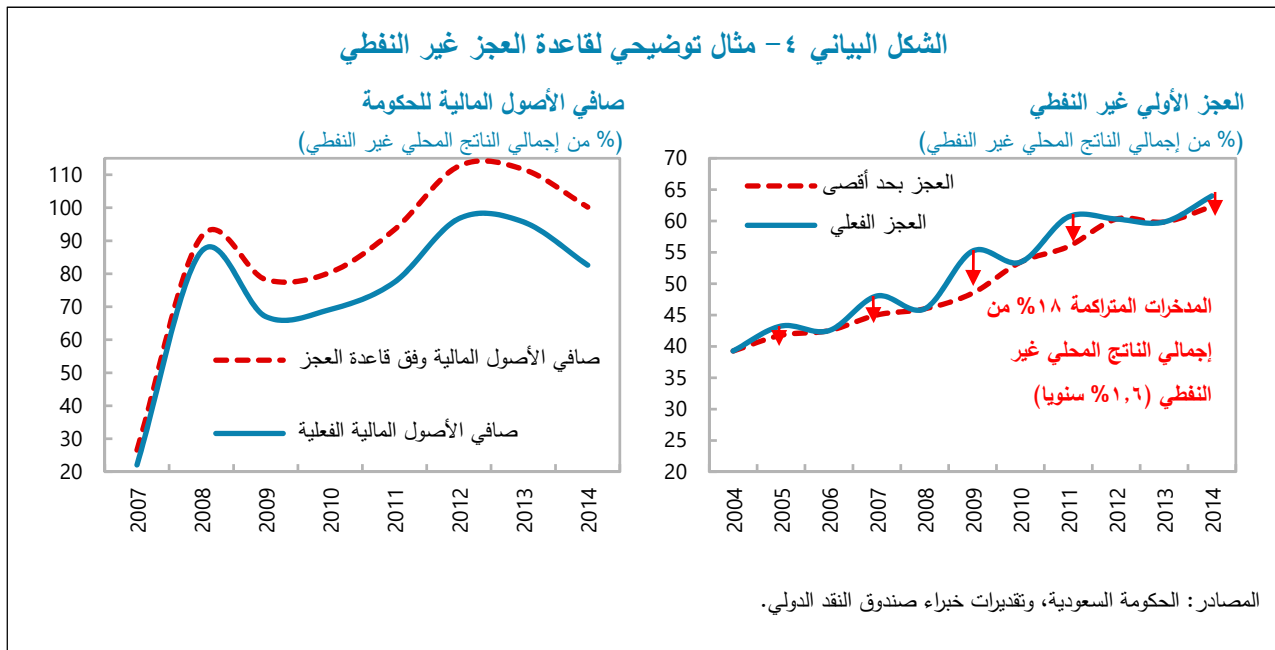
| قاعدة النفقات   | قاعدة الرصيد الأولي غير النفطي   |         |
|---|--|---------|
| تضع حدا لنمو الإنفاق الحكومي.<br>تفيد في الحد من طبيعة سياسة المالية العامة<br>المسايرة للاتجاهات الدورية.<br>تطبيقها أسهل حيث تتناسب تماما مع إطار<br>الميزانية والأطر متوسطة الأجل. | تضع حدا أقصى للعجز المسموح به في أي سنة<br>معينة.<br>تحدد على نحو يتماشى مع القواعد المعيارية<br>للاستمرارية على المدى الطويل. | المزايا |
| تنشأ مخاطر من عدم التصحيح حينما تُعامل<br>الصدّات على أنها مؤقتة بينما هي هيكلية.   | غالبا ما تكون مسايرة للاتجاهات الدورية.  | العيوب  |

٢٧- وتضع قاعدة العجز الأولي غير النفطي حدا أقصى للعجز المسموح به. وتستبعد هذه القاعدة الإيرادات النفطية من هدف سياسة المالية العامة، وتوفر بالتالي مقياس أدق لموقف المالية العامة (أي ما إذا كان موقف المالية العامة توسعياً أم انكماشياً). وتساعد كذلك على وضع سياسة المالية العامة ضمن أفق زمني أطول أجلا إلى حد يجعل حجم العجز الأولي غير النفطي يلقي الضوء على المخاطر التي تسببها السياسات الحالية وتهدد استمرارية أوضاع المالية العامة على المدى الطويل، ولا سيما في حالة حدوث هبوط مفاجئ في أسعار النفط (الإيرادات النفطية). وعلى هذا النحو، فإن الرصيد الأولي غير النفطي يساعد على ضمان استمرارية إطار سياسة المالية العامة ويحقق أكبر قدر من الفائدة في السيطرة على توسع الإنفاق الحكومي—إذا لم يقابله ارتفاع في الإيرادات غير النفطية—خلال فترات زيادة أسعار النفط. واستخدمت روسيا قاعدة للعجز غير النفطي في ٢٠٠٨، لكنها أوقفت العمل بها وقت الأزمة المالية نظرا لما وُجد من أنها تفرض قيودا بالغة (الملحق ١). وينظر الشكل البياني ٤ في مدى النجاح الذي كان يمكن أن يتحقق إذا كانت المملكة العربية السعودية قد وضعت حدا أقصى ديناميكية (أكثر مرونة) بدرجة طفيفة للعجز غير النفطي في الفترة من ٢٠٠٤-٢٠١٤. وتحديداً، يتقرر الحد الأقصى لارتفاع العجز الأولي غير النفطي في ظل القاعدة على أساس العجز في السنة السابقة زائد المكافئ الاسمي البالغ ٢% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي. ونظرا لارتفاع أسعار النفط خلال تلك الفترة، كان من شأن القاعدة أن تخفض درجة تقلب سياسة المالية العامة بوضع حد لزيادة عجز المالية العامة الأولي غير النفطي لعدة سنوات، وأن تولد، على مدى الفترة كلها، مدخرات تراكمية تبلغ حوالي ١٨% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي. وكان من شأن وضع قاعدة بمواصفات مختلفة أن يؤدي إلى تراكم مدخرات أكبر أو أصغر بينما يحافظ على المنافع التي يحققها انخفاض التقلب. ووضع قاعدة مختلفة للعجز غير النفطي يمكن أن يدعم جهود ضبط أوضاع المالية العامة، ومن ثم الوصول إلى ركيزة طويلة المدى مثل فرضية الدخل الدائم، ولكن تتضح من خلال هذا النقاش مدى صعوبة معايرة قاعدة ثابتة في مواجهة البيانات الاقتصادية المختلفة.

٢٨- من شأن تحديد قاعدة للنفقات أن يضع حدا لطبيعة سياسة المالية العامة المسايرة للاتجاهات الدورية أثناء فترات انتعاش أسعار النفط بالنص على حد أقصى لنمو النفقات. والقاعدة التي تضع حدا أقصى للنمو السنوي للإنفاق الحكومي تتسق بسهولة مع عملية إعداد الموازنة والتخطيط للمالية العامة على المدى المتوسط. وتجمع مغوليا بين أحد الأشكال البسيطة لهذه القاعدة (تحدد نمو النفقات بحيث لا يتجاوز النمو غير المرتبط بالمعادن) وقاعدة لرصيد الموازنة وقاعدة للحد الأقصى للدين

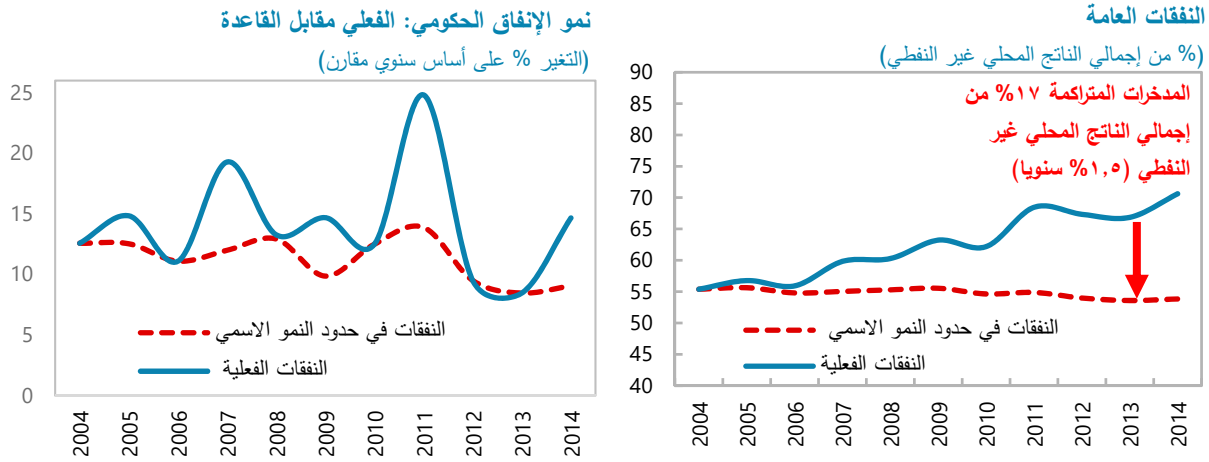
## المملكة العربية السعودية

(الملحق ١).<sup>٧</sup> وبينما تتطوي قاعدة العجز على ميزة الالتزام التام بالركيزة طويلة المدى، من شأن صدمات أسعار النفط الإيجابية يمكن أن تحفز ازدهار القطاع غير النفطي، وتمكن من تنفيذ قاعدة العجز حتى وإن ازداد الإنفاق بقوة. ويُرجح زيادة هذا الاحتمال مستقبلا في حالة المملكة العربية السعودية بالنظر إلى الإصلاحات التي شهدتها الفترة الأخيرة لزيادة الإيرادات النفطية. وكما يتبين من المثال التوضيحي أدناه، يقتصر معدل نمو الإنفاق الحكومي على إجمالي الناتج المحلي غير النفطي الاسمي زائد ٠,٥%. وكان من شأن هذه القاعدة أن تجعل مسار الإنفاق أكثر سلاسة خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٤ (الشكل البياني ٥). والادخار التراكمي الإضافي في ظل هذه القاعدة يماثل تقرير ما يتحقق في ظل قاعدة العجز غير النفطي، التي تحقق مدخرات تراكمية تبلغ ١٧% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي (الشكل البياني ٥). ونظرا للصعوبات في التنبؤ بإجمالي الناتج المحلي غير النفطي في المملكة العربية السعودية، يمكن ربط الحد الأقصى للإنفاق بشكل عملي أكبر بإجمالي الناتج المحلي للعام الماضي أو بمتوسط أطول أجلا.



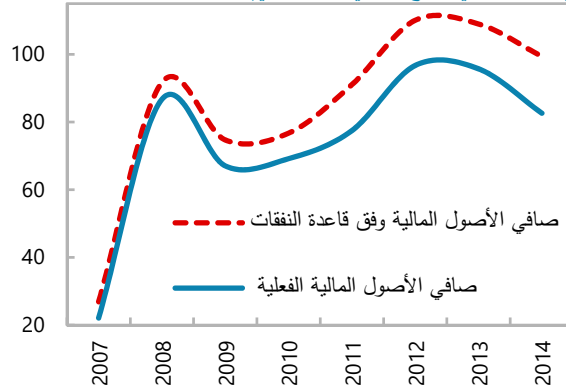
<sup>٧</sup> استخدمت روسيا قاعدة للنقبات أشد تعقيدا إلى حد ما في ٢٠١٣ تنص على أن النقبات تساوي حاصل الإيرادات النفطية (ويُقاس على أساس سعر النفط المرجعي)، زائد الإيرادات غير النفطية، زائد وضع حد لصادفي الاقتراض هو ١% من إجمالي الناتج المحلي (الملحق ١).

### الشكل البياني ٥ - مثال توضيحي لقاعدة النفقات



### صافي الأصول المالية للحكومة

(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)



المصادر: الحكومة السعودية، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

٢٩ - وتشكل قاعدة الرصيد الهيكلي منهاجاً آخر في الحد من طبيعة سياسة المالية العامة المسيرة للاتجاهات الدورية. وتعاير هذه القاعدة الإنفاق الحكومي وفق الاتجاه العام طويل المدى لأسعار النفط. ويحدد الإنفاق الهيكلي بحيث يساوي الإيرادات الهيكلية التي تساوي الإيرادات النفطية الهيكلية زائد الإيرادات غير النفطية (حيث تُحسب الإيرادات النفطية الهيكلية على أساس متوسط متحرك لأسعار النفط على مدى فترة مطولة). ويُقاس الرصيد الهيكلي بالتالي على أساس الفرق بين الإيرادات الهيكلية والإيرادات الفعلية. وتُطبق هذا المنهج بطريقتين في مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٧<sup>٨</sup>. استند المنهج الأول إلى متوسط متحرك من منظور استرجاعي يغطي خمس سنوات لأسعار النفط، واستند المنهج الثاني إلى متوسط متحرك من منظور استرجاعي يغطي ثماني سنوات لأسعار النفط (باستخدام السنوات الأربعة السابقة، والسنة الجارية، والسنوات الثلاثة القادمة). ويتضح من عملية المحاكاة (المنافية للواقع) أن القاعدة يمكن أن تحقق فائدة جمة في الحد من السلوك الدوري للإنفاق الحكومي استجابة لتقلبات

<sup>٨</sup> تقرير IMF 2017 - تقرير قطري (Country Report 17/317).

أسعار النفط على المدى القصير. ومع هذا، فهي لا تمكن من تقييم وتيرة ضبط أوضاع المالية العامة بوضوح، لأن نتيجة القاعدة تعتمد على نوع المتوسط المتحرك المستخدم لأسعار النفط ومدته الزمنية.

٣٠- ويمكن كذلك النظر في تقوية قاعدة مالية بكبح الدين—كبح صافي الأصول المالية للحكومة المركزية في حالة المملكة العربية السعودية—لحماية القدرة على الاستمرار أثناء فترات هبوط النشاط الاقتصادي. وكما ناقشنا من قبل، فإن أي قاعدة مالية ستواجه صعوبات تفرضها صدمات سلبية وكبيرة في أسعار النفط. وبعض الأدوات مثل كوابح الدين (أو ما يعادل كوابح الدين) يمكن أن توفر قدرًا كافيًا من المرونة، بينما تأخذ في اعتبارها كذلك استمرارية أوضاع المالية العامة. وسوف يؤدي ذلك إلى تضمين اعتبارات الهوامش الوقائية على مستوى السياسة في القاعدة المالية. وقد يكون العنصر المعادل لكبح الديون، على سبيل المثال، هو وضع حد أدنى لصافي الأصول المالية للحكومة المركزية مما يؤدي، في حالة انخفاضه دون مستوى حدي معين، إلى تفعيل إجراءات التصحيح التلقائي لخفض الإنفاق وزيادة صافي الأصول المالية الحكومية.

### هاء- النتائج المستخلصة

٣١- تمر عملية تنفيذ سياسة المالية العامة في المملكة العربية السعودية بمرحلة من التغيرات الكبيرة. ووضعت الحكومة سياسات للحد من العجز الكبير في المالية العامة، وتعزيز عملية إعداد الميزانية وإطار المالية العامة، وزيادة الشفافية. ومن أجل توجيه التصحيح المالي، وضعت الحكومة هدفًا لتحقيق توازن الميزانية بحلول ٢٠٢٣ وعدم تجاوز دين الحكومة المركزية ٣٠% من إجمالي الناتج المحلي. وتشكل الخطوات التي اتخذت بداية مهمة، وهناك حاجة في الوقت الراهن إلى تعميق الإصلاحات وترسيخ المكاسب التي تحققت من ضبط أوضاع المالية العامة في إطار يزيد الصلابة في مواجهة صدمات أسعار النفط.

٣٢- يدور أحد التساؤلات الرئيسية المطروحة أمام الحكومة حول تعريف الأهداف طويلة الأجل لسياسة المالية العامة بعد ٢٠٢٣. وسوف يساعد ذلك على تحديد الطريقة التي قد ترغب في انتهاجها لوضع ركيزة لسياسة المالية العامة. وبينما يشكل ذلك أحد أهداف الرصيد الكلي، مثلما أُعلن في "برنامج تحقيق التوازن المالي"، وهو هدف معقول للخمس سنوات التالية، فإن هذا الهدف قد لا يحقق أهداف المالية العامة الأطول أجلا التي حددتها الحكومة. ويخضع هذا الهدف كذلك للتقلبات في أسعار النفط—وقد لا يتسنى تحقيقه إذا تراجعت أسعار النفط كثيرًا، ولكنه يمكن أن يتحقق إذا ازدادت أسعار النفط بقدر كبير، حتى وإن ارتفع الإنفاق إلى مستوى يزيد من مواطن الضعف في المالية العامة مستقبلاً. ومن ثم، سيكون من الأفضل صياغة أهداف سياسة المالية العامة على أساس الرصيد الأولي غير النفطي وليس الرصيد الكلي. كذلك يتعين أن تكون نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي المستهدفة متسقة مع رصيد المالية العامة المستهدف ومع مزيج مناسب من التمويل. وبينما يمكن للحكومة السحب من الأصول، فمن المرجح أن تتمكن من إبقاء نسبة الدين دون ٣٠% من إجمالي الناتج المحلي، ولكن ليس من الواضح ما إذا كانت هذه هي النسبة المثلى في عدم وجود إطار تفصيلي للأصول والخصوم. وتحديد مستوى مستهدف لصافي الأصول المالية يتسق مع رصيد المالية العامة المستهدف سيشكل هدفًا أفضل.

٣٣- ووضع قاعدة مالية في نهاية المطاف يمكن أن يساعد الحكومة على تحقيق الأهداف التي حددتها لسياسة المالية العامة، ولكن ينبغي أن ينصب التركيز في المقام الأول على تعزيز عمليات المالية العامة والمؤسسات التي تركز عليها. وكان للبلدان الغنية بالموارد الطبيعية تجارب مختلطة على المستوى الدولي في وضع القواعد المالية. وبالرغم من بعض حالات النجاح، ثبتت صعوبة صياغة قواعد تتسم بالبساطة والمرونة والقوة، لا سيما في الفترات التي تشهد تقلبات كبيرة في أسعار السلع الأولية. ولهذا السبب، سيكون من الأفضل في هذه المرحلة أن تركز المملكة العربية السعودية أولاً على مواصلة تعزيز خططها المالية



ووضع إطار لتنفيذها يساعد على تحقيق أهدافها المقررة للمالية العامة وليس على وضع قاعدة مالية رسمية ربما كان من الصعب تنفيذها. وتعتمد جودة القاعدة المالية على جودة المؤسسات التي تدعمها.

٣٤- ويتعين زيادة التركيز على تقوية عملية تنفيذ الميزانية. وتوفير "إطار المالية العامة متوسط الأجل" و"إطار الميزانية متوسطة الأجل" يكتسب أهمية بالغة في وضع رؤية طويلة المدى توضع على أساس مستنير بما يضمن الكفاءة في تنفيذ سياسة المالية العامة. ومع هذا، فإن فائدتها ستكون محدودة في غياب عملية مستنيرة ومنضبطة لتنفيذ الميزانية. ومن ثم تنشأ أهمية إعداد الأدوات اللازمة لتنفيذ الميزانية ومراقبتها، بما فيها مراقبة الالتزامات، وحساب الخزنة الواحد، والقواعد الأخرى التي تحكم إعادة تخصيص النفقات وإعداد التقارير المالية والتدقيق.

٣٥- وعندما تفكر الحكومة في أهداف المالية العامة واحتمال وضع قاعدة مالية، عليها أن توازن بين الإدارة الكلية قصيرة المدى، والتنمية على المدى المتوسط، وأهداف الادخار الأطول أمداً.

- إذا كانت الحكومة ترغب في زيادة المدخرات من إيرادات الموارد النفطية للأجيال المقبلة، إدراكاً لطبيعة مواردها النفطية الناضبة، ربما كانت ترغب في السعي لتحقيق فوائض مالية أكبر في المستقبل.
- إذا كان تركيزها ينصب في المقام الأول على تأمين سياسة المالية العامة ضد صدمات أسعار النفط، ربما كانت ترغب في إعادة بناء هوامش وقائية كافية في المالية العامة لتتمكن من تمهيد التعديل في سياسة المالية العامة على أثر وقوع صدمات في الأجل القصير والمتوسط وتخفيف آثارها المعاكسة على النمو وتوظيف العمالة. وينطوي هذا الهدف العمل على المدى المتوسط لإعادة بناء الهوامش الوقائية في المالية العامة التي استُخدمت خلال عدة سنوات ماضية، ومن ثم الحاجة معاودة تسجيل فوائض مالية بعد عام ٢٠٢٣، برغم أنها قد تكون أصغر مما ينطوي عليه خيار العدالة بين الأجيال.
- ولسياسة المالية العامة كذلك دور مهم في إدارة الطلب في الاقتصاد، كما أن الحد من التقلب يشكل هدفاً مهماً. ويمكن المساعدة على الحد من تقلب سياسة المالية العامة وتعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي وكذلك ضمان استمرارية أوضاع المالية العامة والحساب الخارجي على المدى الطويل من خلال وضع قاعدة للرصيد الأولي غير النفطي أو لنمو النفقات.
- غير أنه لا بد من إدراك أن السعي لتحقيق هذه الأهداف سينطوي على تكاليف ومنافع وستُجرى مفاضلات بين الطموح لبلوغ الهدف، والمنافع الأطول أجلاً، والتكاليف المحتملة على المدى القصير.

## الملحق الأول: ركائز وقواعد المالية العامة في مجموعة مختارة من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية<sup>1</sup>

١- **النرويج:** أسست النرويج إطاراً للمالية العامة في عام ٢٠٠١ من أجل إدارة إيراداتها النفطية. وترتبط قاعدة المالية العامة بين عجز المالية العامة غير النفطي ودخل استثمارات صندوق الثروة السيادية. وتحوّل التدفقات النقدية الصافية من النفط والغاز إلى صندوق الثروة السيادية لكي تتراكم الأصول المالية ولا تستطيع الحكومة أن تستخدم سوى العائد على هذه الأصول لأغراض الإنفاق. وتضع القاعدة حداً أقصى للعجز الأولي غير النفطي لا يتجاوز ٤% من الثروة المالية المتراكمة، وهو ما يقابل معدل العائد المتوقع لصندوق ثروتها السيادية على المدى الطويل. وفي ٢٠١٧، شددت الحكومة سياستها بشأن المالية العامة بتخفيض تقديرات معدل العائد الحقيقي على أصول صندوق الثروة السيادية من ٤% إلى ٣%، مما يضع حداً للتحويل السنوي من الصندوق إلى الميزانية. غير أن التحويل من صندوق الثروة السيادية قد يرتفع في فترات هبوط النشاط الاقتصادي بغرض تحقيق الاستقرار بالتحرك على نحو معاكس للاتجاهات الدورية وتمهيد النفقات. ويساعد هذا النموذج النرويج على توفير المدخرات اللازمة من أجل الإعداد لتكاليف نظام التقاعد التي ترتفع مع تقدم السكان في السن. وربما كان هذا المنهج ملائماً للبلدان التي بلغت مرحلة متقدمة من التنمية وتمتلك موارد ذات أفق زمني قصير، فإنه غير ملائم بنفس الدرجة للبلدان التي تحتاج إلى الاستثمار في رأس المال المادي والبشري.

٢- **شيلي:** وضعت قاعدة للرصيد الهيكلي في ٢٠٠١ وعُدلت في ٢٠٠٥، وصدر قانون "المسؤولية المالية" في ٢٠٠٦. وفي ظل القاعدة المبدئية للرصيد الهيكلي، كانت النفقات الحكومية تُحدد في الموازنة على نحو يتسق مع هدف الرصيد الهيكلي والإيرادات الهيكلية، أي الإيرادات التي تتحقق إذا: (١) كان الاقتصاد عاملاً بكامل إمكاناته، و(٢) كانت أسعار النحاس والمولبدينوم عند مستوياتها طويلة المدى. وتغير تطبيق القاعدة بمرور الوقت— في الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٧، كان هناك هدف ثابت للرصيد الهيكلي (وُضع هدف لتحقيق فائض مقداره ١% من إجمالي الناتج المحلي للمساعدة على التخلص من الديون وتراكم الأصول من أجل المستقبل)، وفي ٢٠٠٨ تغير الهدف إلى ٠,٥% من إجمالي الناتج المحلي، وفي ٢٠٠٩ كان الهدف المحدد هو صفر، ووُضع شرط انسحاب لاستيعاب الإجراءات المعاكسة للاتجاهات الدورية—مما ساعد شيلي على تجاوز الأزمة المالية العالمية. وتأسس مجلس للمالية العامة بدأ عمله في ٢٠١٣. ويشرف المجلس على اثنتين من اللجان القائمة المستقلة— تُعنيان بإجمالي الناتج المحلي المحتمل وسعر النحاس في الأجل الطويل—لتحديد هذه المعلمات الرئيسية في احتساب الرصيد الهيكلي. ويستخدم سعر النحاس المرجعي (التنبؤات للسنوات العشر التالية) وإجمالي الناتج المحلي المحتمل الذي يتعين استخدامه في حساب الميزانية الهيكلية. وبدءاً من ميزانية ٢٠١٥، لم تعد الحكومة تعدل إيراداتها بناءً على أسعار المولبدينوم طويلة المدى.

٣- **روسيا:** وضعت روسيا قاعدة للمالية العامة في ٢٠٠٨. وكانت تلك أولى قواعد المالية التي حددت بموجبها هدفاً للعجز غير النفطي على المدى الطويل هو ٤,٧% من إجمالي الناتج المحلي يتحقق بحلول عام ٢٠١١، وتوقف تطبيقها في ٢٠٠٩ لإتاحة المجال لاتخاذ حزمة من الإجراءات على صعيد المالية العامة لحفز الاقتصاد خلال فترة الأزمة المالية العالمية. وأُلغيت القاعدة في ٢٠١٢ وحلت محلها قاعدة مالية أُعيد تصميمها بدءاً من ٢٠١٣. وتضع القاعدة الجديدة حداً أقصى للنفقات يعادل حاصل الإيرادات النفطية (تُقاس على أساس سعر النفط المرجعي)، زائد الإيرادات غير النفطية، زائد صافي الاقتراض في حدود ١% من إجمالي الناتج المحلي. وتُحسب الإيرادات النفطية المرجعية وفقاً لقاعدة الاستناد إلى أسعار النفط على مدى السنوات

<sup>1</sup> يعتمد هذا الملحق بدرجة كبيرة على تقارير IMF (2012, 2015) وتقارير خبراء الصندوق عن مشاورات المادة الرابعة مع البلدان التي يتناولها.

العشرة السابقة (استُخدم متوسط خمس سنوات في عام ٢٠١٣، ويزيد تدريجياً إلى ١٠ سنوات بحلول عام ٢٠١٨). وعندما تكون الإيرادات النفطية أعلى من مستوى السعر "المرجعي" يتعين ادخارها في صندوق الاحتياطي حتى تبلغ ٧% من إجمالي الناتج المحلي (وإن كانت هناك بعض الاستثناءات من هذه القاعدة المسموح بها في ظل القانون). ومتى بلغ صندوق الاحتياطي مستواه الحدي، ينبغي تحويل نصف الإيرادات النفطية الفائضة على الأقل إلى صندوق الثروة القومية، بينما تُوجَّه الموارد المتبقية إلى الميزانية لتمويل مشروعات البنية التحتية والمشروعات الأخرى ذات الأولوية. وعندما تكون أسعار النفط أقل من مستواها المرجعي، يمكن السحب من موارد صندوق الاحتياطي للحفاظ على مستوى النفقات. وفي حالة تراجع أسعار النفط لفترة مطولة، يُعاد وضع صيغة سعر النفط المرجعي ليساوي متوسط ثلاث سنوات سابقة. ولكن بعد صدمة النفط في ٢٠١٤، لم تتيح القاعدة تصحيح سعر النفط المرجعي بالسرعة الكافية، مما أدى إلى وقف العمل بها في ٢٠١٥ (نظراً لأن الاستمرار في تطبيقها كان من شأنه أن يؤدي إلى تسجيل معدلات عجز كبير غير نفطي في المالية العامة دونما داع لأن المتوسط المتحرك الذي يغطي ثلاث سنوات أدى إلى بلوغ سعر النفط المرجعي حوالي ٨٥ دولاراً للبرميل مقابل السعر الفعلي لبرميل النفط وكان حوالي ٤٢ دولاراً في ٢٠١٦). وفي ٢٠١٨، بدأت السلطات تطبيق قاعدة معدلة للمالية العامة، استناداً إلى تشريع مُرر في ٢٠١٧، وُحُد هدف مبدئي لتنفيذه في ٢٠١٩. وتستهدف القاعدة الجديدة وصول العجز الأولي غير النفطي إلى ١% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٨ (وصفر في ٢٠١٩ وما بعده) — بينما السعر المرجعي الثابت لبرميل النفط هو ٤٠ دولاراً (بالقيمة الحقيقية للدولار في ٢٠١٧) مع اقتراح تعديله سنوياً حسب التضخم في مؤشر أسعار المستهلك في الولايات المتحدة.

٤- **المكسيك:** صدر قانون المسؤولية المالية في ٢٠٠٦، وُحُد هدفاً صفرياً لرصيد المالية العامة على أساس نقدي، وفي وجود شرط انسحاب يُنفَّذ خلال فترات هبوط النشاط الاقتصادي. وتطبق القاعدة على القطاع العام الفيدرالي (الحكومة المركزية، والضمان الاجتماعي، والمؤسسات العامة الرئيسية، بما فيها شركة النفط PEMEX، وشركة الكهرباء CFE). وتتضمن سعراً مرجعياً للنفط (يُحدد وفق صيغة معينة) ونظاماً من أربعة صناديق تثبيت، منها صندوق لتثبيت أسعار النفط. وُعدلت القاعدة في ٢٠٠٨ ثم في ٢٠٠٩ لاستبعاد استثمارات شركة النفط وتغيير الهدف من رصيد صفري إلى عجز مقداره ٢% من إجمالي الناتج المحلي لإعطاء دفعة للاستثمارات في المشروعات النفطية، وإدراج كل استثمارات شركة النفط في الميزانية. واستُخدم شرط الانسحاب في ٢٠١٠ و ٢٠١١ و ٢٠١٢، وينص على أنه إذا كانت الإيرادات غير النفطية أقل من مستواها الممكن نتيجة لفجوة سلبية في الناتج، يمكن أن يكون هناك عجز يعادل النقص. وجاء تعديل قانون المسؤولية المالية في ٢٠١٣ لينص على حد أقصى للإلتحاق الهيكلي الجاري ويُعرَّف بأنه النفقات الأولية الجارية بما فيها التحويلات إلى حكومات الولايات والحكومات المحلية لتلبية النفقات الرأسمالية، ولكن ما عدا تلك النفقات التي تحكمها قواعد تلقائية (معاشات التقاعد، ودعم الكهرباء واقتسام الإيرادات على المستوى اللامركزي). وُعدّل قانون المسؤولية المالية في ٢٠١٤ ليتضمن هدفاً لشرط اقتراض القطاع العام الأعم وحداً أقصى للمعدل الحقيقي لنمو الإنفاق الجاري الهيكلي (كان مبدئياً ٢%) ليساوي نمو الناتج الممكن بدءاً من ٢٠١٧.

٥- **منغوليا:** أصدرت منغوليا قانوناً للاستقرار المالي في ٢٠١٠، وبدأ تطبيقه في ٢٠١٣. ويجمع قانون الاستقرار المالي بين ثلاث قواعد: (١) قاعدة النفقات، وتنص على أن نمو النفقات لا يمكن أن يتجاوز نمو إجمالي الناتج المحلي لغير المعادن، و(٢) قاعدة رصيد الميزانية، وتنص على أن عجز المالية العامة الهيكلي لا يمكن أن يتجاوز ٢% من إجمالي الناتج المحلي، ويُعرَّف الرصيد الهيكلي بأنه الفرق بين الإيرادات الهيكلية والنفقات الكلية (تُعرَّف الإيرادات الهيكلية بأنها الإيرادات التي تتحقق إذا وصلت أسعار المعادن الرئيسية إلى السعر المرجعي، ويُعرَّف بأنه المتوسط المتحرك لأسعار المعادن على مدى أربعة وعشرين عاماً— ٢٠

عاما السابقة، والسنة الحالية، وثلاث سنوات قادمة—وتستند التنبؤات بشأن الأسعار إلى بيانات صندوق النقد الدولي وغيره من المؤسسات المالية الدولية المعروفة، و(٣) وضع حد أقصى للدين، ينص على أن دين الحكومة على أساس صافي القيمة الحاضرة لا يمكن أن يتجاوز ٦٠% من إجمالي الناتج المحلي. وعُدل قانون الاستقرار المالي إحدى عشرة مرة خلال الفترة بين ٢٠١١-٢٠١٧، وصدر قانون جديد بشأن الدين: (١) رُفِع العجز الهيكلي مؤقتا إلى ٩,٥% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٨ لينخفض بالتدريج إلى ٢% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٢٣ وما بعده، و(٢) دخلت مصروفات بنك منغوليا للتنمية ضمن الميزانية وأدرجت ضمن عجز المالية العامة الهيكلي، و(٣) رُفِعَت حدود الدين مؤقتا إلى ٨٥% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٧ ووضِع هدف لخفضها بالتدريج إلى ٦٠% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٢١ وما بعده، بينما تم تخصيص تعريف الدين من الدين العام إلى دين الحكومة (العامة). ويدعم هذا الإطار صندوق تثبيت: عندما تصل إيرادات المعادن إلى مستوى يتجاوز الإيرادات الهيكلية من المعادن، يوضع الفرق في صندوق تثبيت، وفي حالة نقصها، يمكن استخدام موارد الصندوق لتمويل العجز.

٦- **تيمور-ليشتي:** وضعت تيمور ليشتي حدا أدنى للعجز غير النفطي تماشيا مع تقديرات الدخل الدائم التي تستند إلى فرضية الدخل الدائم، لكنها حادت عنه لاحقا لزيادة الاستثمارات العامة. وتربط فرضية الدخل الدائم عجز المالية العامة بالثروة المالية زائد صافي القيمة الحاضرة للإيرادات النفطية. وتُستخدم الثروة الحالية وصافي القيمة الحاضرة للإيرادات النفطية المستقبلية في تمويل تدفق مستمر للنفقات بالقيمة الحقيقية أو على أساس القيمة الحقيقية لنصيب الفرد. ويُحسب بعد ذلك مسار عجز المالية العامة الأولي غير النفطي باستخدام نموذج فرضية الدخل الدائم.

## الملحق الثاني: فرضيات احتساب الركائز المالية طويلة الأجل

| فرضيات<br>(%، ما لم يُذكر خلاف ذلك) |  |
|-------------------------------------|--|
|                                     | قطاع النفط   |
| ١٠٠,٠                               | معدل الاسترداد   |
| ١,٠                                 | نمو الإنتاج النفطي حتى ٢٠٣٠  |
| ١,٠-                                | نمو الإنتاج النفطي بدءاً من ٢٠٣١   |
| ٢,٠                                 | الارتفاع السنوي % في أسعار النفط بعد ٢٠٢٣  |
|                                     | أسعار الفائدة والتضخم  |
| ٥,٥                                 | العائد على صافي الأصول الأجنبية  |
| ٢,١                                 | مُخَفَّض إجمالي الناتج المحلي (التغير %)   |
| ٣,٣                                 | سعر الفائدة الحقيقي  |
|                                     | القطاع العيني (التغير %)   |
| ٢,٣                                 | نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي   |
| ٣,٢                                 | نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي غير النفطي  |
| ٠,٥                                 | النمو السكاني  |
| ١,٠                                 | ارتفاع الاستهلاك المحلي من النفط   |
|                                     | قطاع المالية العامة  |
| ٦٨,٠                                | حصة الإيرادات النفطية في الميزانية   |
|                                     | معلومات فرضية الدخل الدائم   |
| ٥                                   | الفترة الزمنية لبلوغ فرضية الدخل الدائم بعد توقعات "آفاق الاقتصاد العالمي" (سنوات) |
|                                     | المصدر: خبراء صندوق النقد الدولي.  |

## المراجع

- Alkhareif, R. M., W. A. Barnett, and J. H. Qualls. 2017. "Has the Dollar Peg Served the Saudi Economy Well?" *International Finance and Banking*, 4(1), p.145.
- Eid, Ashraf G. 2015. *Budgetary Institutions, Fiscal Policy and Economic Growth: The Case of Saudi Arabia*. The Economic Research Forum, working paper no. 967.
- Debrun, X., and M. Kumar. 2007. "The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence," IMF Working Papers 07/171 (Washington: International Monetary Fund).
- Gronwald, M. 2012. "A Characterization of Oil Price Behavior – Evidence from Jump Models," *Energy Economics*, vol. 34(5), pp. 1310–1317. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2012.06.006>
- Gronwald, M. 2016. "Explosive Oil Prices," *Energy Economics*, vol. 60(November), pp. 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2016.09.012>
- Harris, J., R. Hughes, G. Ljungman, C. Sateriale. 2013. *Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Object, Design and Performance*. In *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, edited by Marco Cangiano, Teresa Curristine and Michel Lazare, IMF, 2013.
- International Monetary Fund (IMF). 2005. *Fiscal Responsibility Laws*, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington, DC. [www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2010. *Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World*, Washington, DC. [www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/020410a.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/020410a.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2012. *Macroeconomic Policy Framework for Resource-Rich Developing Countries*, Washington, DC. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2015. *The Commodities Roller Coaster: a Fiscal Framework for Uncertain Times*, Washington, DC. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082412.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2017, *Saudi Arabia—Selected Issues: Fiscal Adjustment—Scope and Pace*, pp. 3-17 Washington DC.
- Joharji, G., and J. Willoughby. 2014. *The Saudi Arabian Budgeting System: An Institutional Assessment*. Public Administration and Development 34, pp. 63–80.
- Kopits, G., and S. Symansky. 1998. *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Lee, J., J. List, and M. Strazicich. 2006. "Non-renewable resource prices: Deterministic or stochastic trends?," *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 51(3), pp. 354–370. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2005.09.005>.
- Lienert, I. 2010. *Should Advance Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?* IMF WP 10/254

- Ljungman, G. 2009. *Top-down Approach-An Instrument to Strengthen Budget Management*. IMF WP 09/243.
- Mauro, P. 2011. *Chipping Away at the Public Debt—Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment* (Hoboken: N.J.: John Wiley and Sons).
- Ministry of Finance of Saudi Arabia, 2017. *Budget Statement 2018*.
- OECD, 2001. *Managing Public Expenditure*. A Reference Book for Transition Countries. Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi.
- Soto, M., B. Shang, and D. Coady. 2012. “New Projections of Public Health Spending, 2010–50,” in *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, ed. by Clements, B., Coady, D., and S., Gupta (Washington: International Monetary Fund).

## التأثير الاقتصادي لسياسات زيادة توظيف المواطنين السعوديين<sup>١</sup>

يتسم سوق العمل في المملكة العربية السعودية بالارتفاع المستمر في معدل البطالة، وانخفاض نسبة توظيف العمالة في القطاع الخاص، وتراجع معدل مشاركة المواطنين في القوى العاملة. وتعكف الحكومة حالياً على تنفيذ مجموعة واسعة من عمليات التدخل في سوق العمل لمعالجة هذه القضايا. ويتضح من التحليل الوارد في هذا التقرير أن عمليات التدخل المذكورة تساعد في الحد من التشوهات في سوق العمل، وذلك بوسائل منها زيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة وتقليص الفجوة بين أجور الوافدين والمواطنين في القطاع الخاص، ولكن تأثيرها على بقية الاقتصاد ليس إيجابياً في كل الحالات نظراً لعمل الشركات على تكييف أوضاعها في مواجهة ارتفاع تكاليف العمالة. وبالتالي، ينبغي أن تكون الإصلاحات تدريجية للحد من تأثيرها على النمو. ويتعين كذلك وضع مجموعة شاملة من السياسات لتعزيز عملية توفير فرص العمل للمواطنين. وينبغي أن تتضمن الإجراءات سياسات تهدف إلى تحقيق تكافؤ الفرص بين العمالة الوطنية والوافدة بحيث تحد من تفضيل أصحاب العمل لتوظيف الوافدين، ووضع توقعات واضحة حول محدودية الآفاق المستقبلية للوظائف العامة، وزيادة مشاركة المرأة في سوق العمل، والنهوض بالتعليم والتدريب لدعم زيادة إنتاجية المواطنين.

### ألف - خلفية

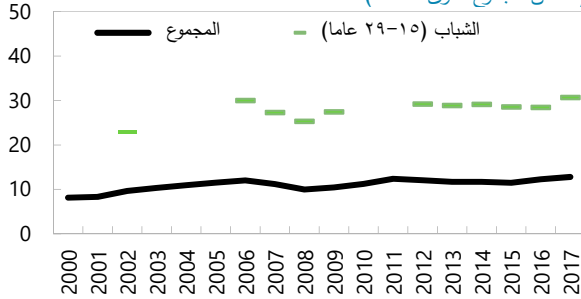
١- تبلغ معدلات بطالة المواطنين السعوديين مستويات عالية (الشكل البياني ١). فارتفع معدل البطالة بين المواطنين السعوديين من ١٠% في ٢٠٠٨ إلى ١٢,٨% في ٢٠١٧، وهو ما يرجع بصفة أساسية إلى ارتفاع معدلات بطالة المرأة والشباب. ومعظم المتعطلين عن العمل حاصلين على مستوى معين من التعليم، ٥٢% منهم حاصلين على درجة البكالوريوس. وتشكل النساء الحاصلات على تعليم بعد الثانوي الغالبية العظمى من أولئك الجامعيين المتعطلين عن العمل. كذلك تبلغ معدلات البطالة طويلة المدى مستويات مرتفعة، وحسب الوضع في ديسمبر ٢٠١٧، أخذ حوالي ٤٣% من المتعطلين عن العمل يبحثون عن وظائف لما يزيد على عشرة أشهر.

<sup>١</sup> أعد هذا التقرير أتنا إندوي وميشال أندريل (كلاهما من صندوق النقد الدولي)، وتمينة شوكت خان (البنك الدولي). وقدم الدعم البحثي تاكر ستون، وجاريد بيبي، وقدمت المساعدة التحريرية ديانا كارغيو-سيكال. ويود المؤلفون الإعراب عن امتنانهم للحكومة السعودية ولمن شاركوا في الندوات التي عُقدت في مؤسسة النقد العربي السعودي وصندوق النقد الدولي لما قدموه من تعليقات مفيدة.

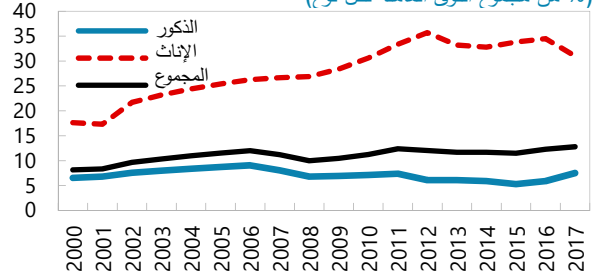


الشكل البياني ١ - البطالة

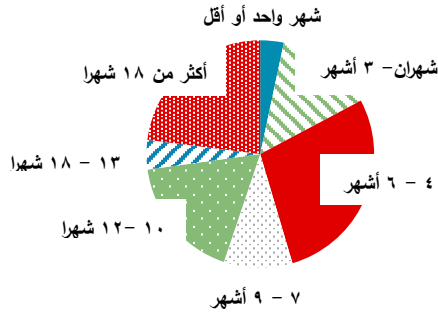
معدل بطالة الشباب، ٢٠١٧ - ٢٠٠٠ (من مجموع القوى العاملة)



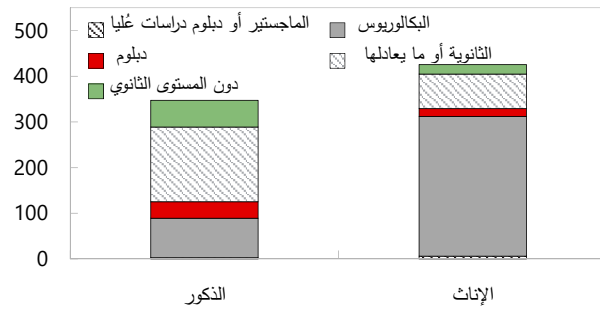
معدل البطالة حسب النوع، ٢٠١٧ - ٢٠٠٠ (من مجموع القوى العاملة لكل نوع)



المدة التي يستغرقها البحث عن وظائف للمواطنين السعوديين العاطلين عن العمل، ٢٠١٧

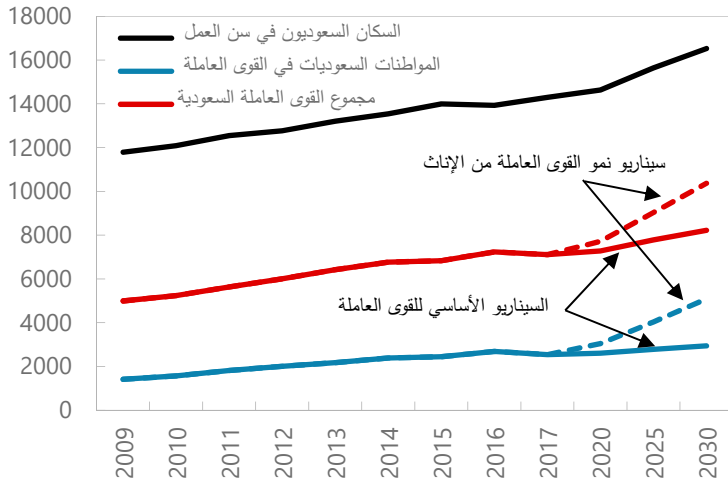


بطالة المواطنين السعوديين حسب المستوى التعليمي والنوع، ٢٠١٧ (الآلاف)



المصادر: مسح القوى العاملة الذي تُجره الهيئة العامة للإحصاء وحسابات صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٢ - السكان السعوديون في سن العمل والقوى العاملة في ظل سيناريوهات مختلفة /١



المصادر: شعبة السكان في الأمم المتحدة، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

١/ يرتفع معدل مشاركة الإناث في القوى العاملة بمقدار نقطة مئوية واحدة في سيناريوهات نمو القوى العاملة من الإناث.

٢- وأبرز تحدٍ يواجه المملكة العربية السعودية هو توفير وظائف كافية للقوى العاملة الآخذة في النمو والحد من مستويات البطالة القائمة. وفي ظل انخفاض المعدلات الحالية للمشاركة في سوق العمل، سيتعين على المملكة العربية السعودية توفير ٠,٥ مليون وظيفة بحلول عام ٢٠٢٣ لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل. وإذا ارتفعت مشاركة المرأة بمقدار نقطة مئوية واحدة كل عام، ربما ارتفع هذا الرقم بالتالي إلى ١,٤ مليون (الشكل البياني ٢). وستنشأ الحاجة إلى توفير عدد من الوظائف يبلغ تقريباً ضعف تلك التي توافرت في الخمس سنوات الماضية لاستيعاب أولئك الداخلين الجدد. وكان معدل نمو توظيف المواطنين السعوديين هو ٥,١% في السنوات من

٢٠١٠-٢٠١٤ ثم تراجع إلى ٢,٢% في ٢٠١٥-٢٠١٧ على أثر صدمة أسعار النفط. وساهم القطاع العام بالحصة الأكبر من نمو توظيف العمالة.

٣- **وكما ورد في "رؤية ٢٠٣٠"**، تلتزم الحكومة بخفض معدلات بطالة المواطنين، كما أعلنت عن أهداف طموحة لتخفيض معدل البطالة إلى ٧% وزيادة معدل مشاركة المرأة في سوق العمل إلى ٣٠% بحلول ٢٠٣٠. وتعتمد الحكومة تحقيق هذه الأهداف عن طريق زيادة حجم القطاع الخاص، مع التركيز بصفة خاصة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة، والإصلاح الشامل لنظام التعليم لتزويد الشباب بالمهارات التي يحتاجونها للعمل بشكل منتج في القطاع الخاص. وتنفذ الحكومة كذلك مجموعة واسعة من عمليات التدخل في سوق العمل تركز على برنامج "تطابقات" الذي يحدد نسب التوظيف، مستبعدا الوافدين من العمل في قطاعات تجزئة معينة، وزيادة الرسوم على العاملين الوافدين وأسرههم، وتطبيق مجموعة مختلفة من الدعم لأجور المواطنين، ووضع إجراءات لزيادة توظيف المرأة.

٤- **ويواصل هذا التقرير على النحو التالي.** يوضح القسم "باء" الخصائص الرئيسية لسوق العمل السعودي. ويركز القسم "جيم" على عمليات التدخل في سوق العمل التي نفذتها الحكومة في السنوات الأخيرة. ويضع القسم "دال" تقييما لتأثير مجموعة مختارة من عمليات التدخل في سوق العمل على الاقتصاد. ويختتم القسم "هاء" ببعض التوصيات بشأن السياسات.

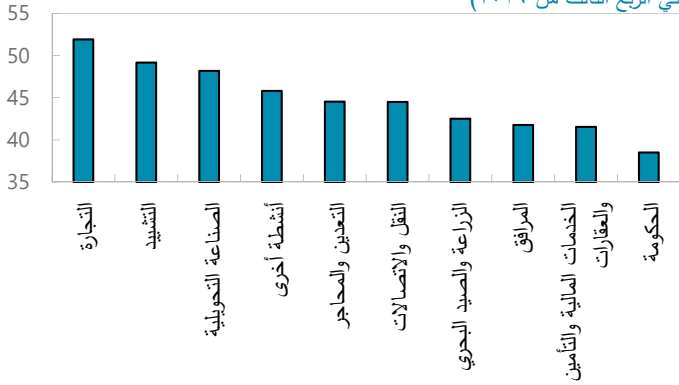
## باء- هيكل سوق العمل

٥- **يتسم سوق العمل في المملكة العربية السعودية بعدة خصائص رئيسية:**

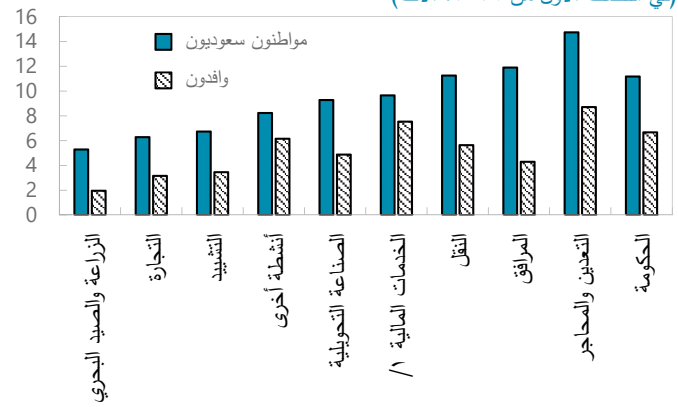
- **يتركز توظيف العمالة السعودية في القطاع العام بينما يعتمد القطاع الخاص اعتمادا شديدا على العمالة الوافدة.** والعمالة السعودية في المتوسط أوفر حظا من التعليم مقارنة بالعمالة غير السعودية (تقرير 2013, IMF)، وتعمل بصفة أساسية في القطاع العام، حيث تحصل بوجه عام على أجور أعلى، وتتمتع بمزايا أشمل، وتتعلم بأمان وظيفي أكبر، بينما ساعات عملها في الأسبوع أقل من ساعات العمل في القطاع الخاص (الشكل البياني ٣). ومن ناحية أخرى، تشكل العمالة الوافدة ٨٠% من القوى العاملة في القطاع الخاص. وتشتغل غالبية العمالة الوافدة في منشآت صغيرة ومتوسطة—يعمل ٢٦% منها في شركات تضم أقل من ستة موظفين. ويتركز توظيف العمالة الوافدة في قطاعات مثل البناء والتشييد والتجارة (الشكل البياني ٣).

### الشكل البياني ٣- توظيف العمالة والأجور

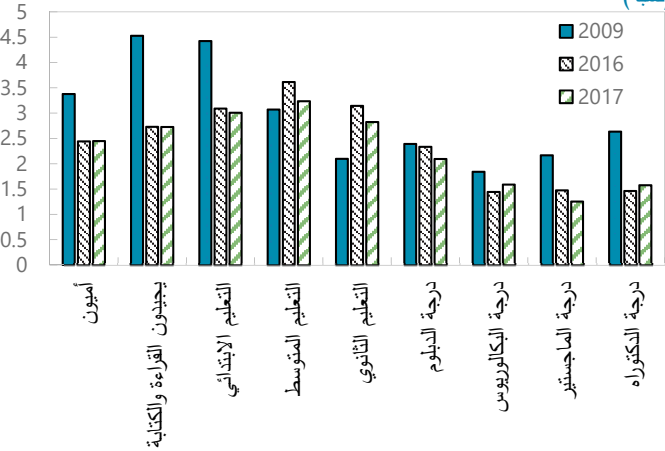
متوسط عدد ساعات العمل الأسبوعية حسب القطاع  
(في الربع الثالث من ٢٠١٦)



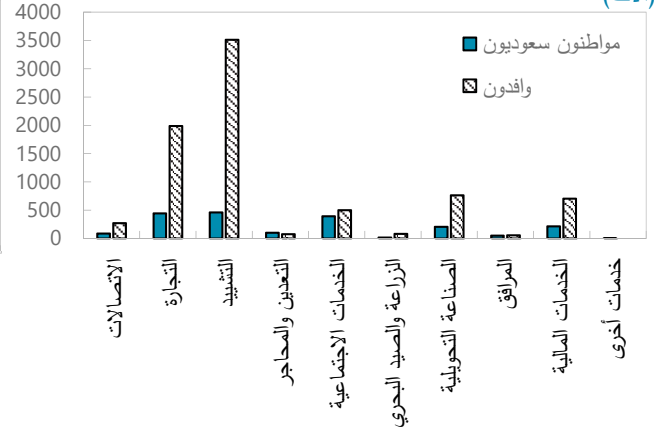
متوسط الرواتب حسب القطاع والجنسية  
(في النصف الأول من ٢٠١٦، آلاف)



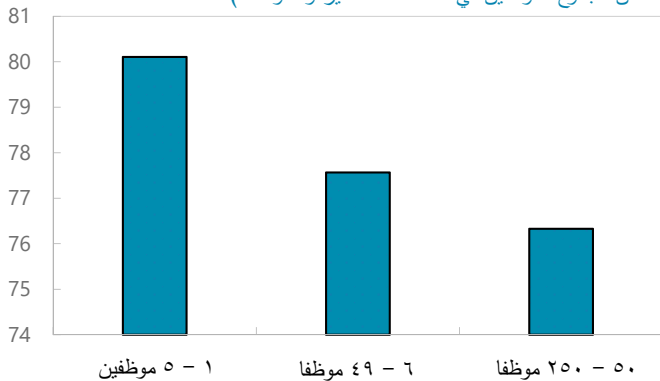
نسبة الأجور الشهرية للمواطنين السعوديين إلى الوافدين حسب المستوى التعليمي  
(نسبة)



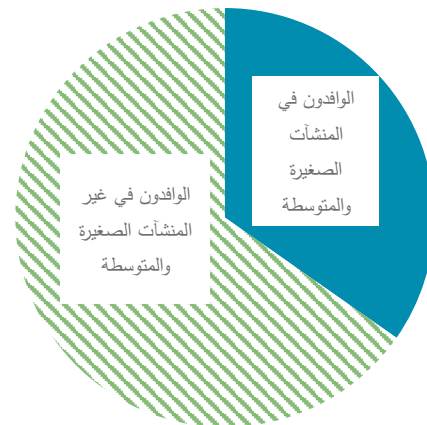
توظيف العمالة حسب القطاع، ٢٠١٧  
(آلاف)



الوافدون العاملون في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ٢٠١٧  
(% من مجموع الموظفين في المنشآت الصغيرة والمتوسطة)



الوافدون العاملون في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ٢٠١٧



المصادر: مسح القوى العاملة الذي أجرته الهيئة العامة للإحصاء؛ والحكومة السعودية، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، ومسح المنشآت الصغيرة والمتوسطة في المملكة العربية السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

١/ تتضمن الخدمات المالية والتأمين والعقارات والأعمال.

٢/ يتضمن النقل والاتصالات.

تؤدي الفجوات الكبيرة بين الأجور إلى ميل طلب القطاع الخاص نحو العمالة الوافدة وميل عرض العمالة السعودية نحو القطاع العام. ويسعى المواطنون السعوديون عند دخول سوق العمل بصورة عامة إلى البحث عن وظائف في القطاع العام ولديهم أجور قبول أعلى بكثير من أجور قبول الوافدين أصحاب المؤهلات المماثلة العاملين في القطاع الخاص (دراسة Hertog, 2013). والحد الأدنى لأجور السعوديين بحكم الواقع هو ثلاثة آلاف ريال سعودي في الشهر، مقابل ألف وخمسمائة ريال سعودي في الشهر للعاملين الوافدين ذوي المهارات المماثلة. وتتسم الفجوات بين أجور الوافدين والمواطنين بأنها كبيرة، بينما سهولة الحصول على عمالة وافدة منخفضة الأجر كانت تعني عدم مساهمة القطاع الخاص بشكل ملموس في توظيف المواطنين السعوديين.

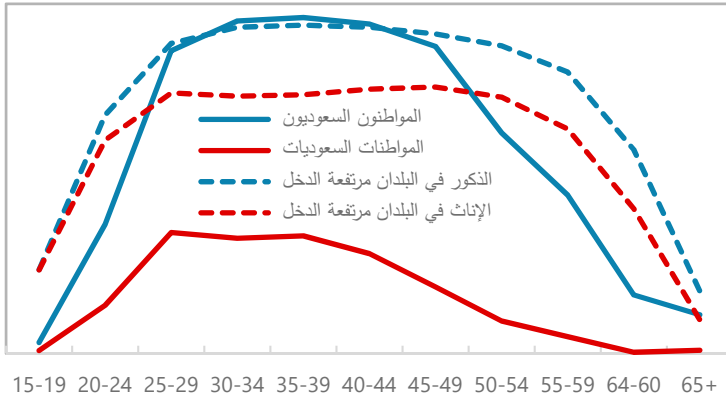
معدل مشاركة المواطنين السعوديين في

سوق العمل منخفض، وخاصة المرأة. ولا يشارك سوى ٤٠% من المواطنين السعوديين في سوق العمل مقارنة بالمتوسط العالمي وهو ٦٢,٨%. ورغم ارتفاع المعدلات في الفترة الأخيرة، لا تزال مشاركة المرأة في سوق العمل منخفضة للغاية حيث تبلغ ١٨%، أي أقل بكثير من النسبة في معظم البلدان الأخرى. وتشارك على الأرجح النساء في الفترة العمرية بين ٢٥ عاماً و ٣٤ عاماً ثم ينسحب من سوق العمل عند بلوغ ٥٠ عاماً، مما يعكس سن التقاعد المبكر ويمكن أن يؤثر على قدرة صناديق معاشات التقاعد على

الشكل البياني ٤ - المشاركة في سوق العمل حسب نوع الجنس والعمر،

/١ ٢٠١٧

(الفئة العمرية % من القوى العاملة)



المصادر: الهيئة العامة للإحصاء، ومنظمة العمل الدولية، والحكومة السعودية، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

/١ بيانات البلدان مرتفعة الدخل في ٢٠١٥.

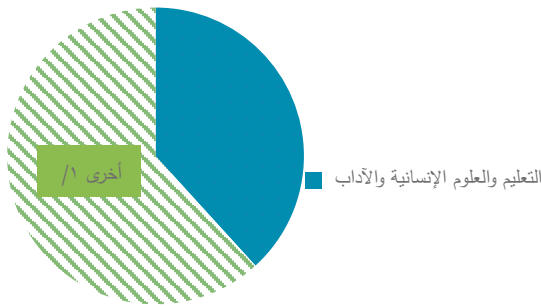
الاستمرار على المدى الطويل. وغالبا ما تعمل النساء في قطاع التعليم بصفة أساسية (٧٠%) وقطاعي الصحة والخدمات الاجتماعية (١٣%) حيث يكون الفصل بين الجنسين أسهل.

هناك أدلة على عدم التوافق بين المهارات المتوافرة ومتطلبات سوق العمل. وقد لا تكون العمالة السعودية مجهزة بالمهارات التي يحتاجها أصحاب العمل، ولا يقتصر ذلك على حالات من يفتقرون إلى التعليم، إنما ينطبق أيضا على أولئك الذين لا يمتلكون المهارات التي يحتاجها أصحاب العمل. وفي المملكة العربية السعودية، يحصل خريجو الجامعات عادة على درجات في مجالات التعليم، والعلوم الإنسانية والآداب، وهي لا تفي بالضرورة بطلب القطاع الخاص على العمالة مثلما يتضح من النسبة الكبيرة من المتعطلين عن العمل الحاصلين على شهادات جامعية في مجالات التعليم، والعلوم الإنسانية والآداب (الشكل البياني ٥).

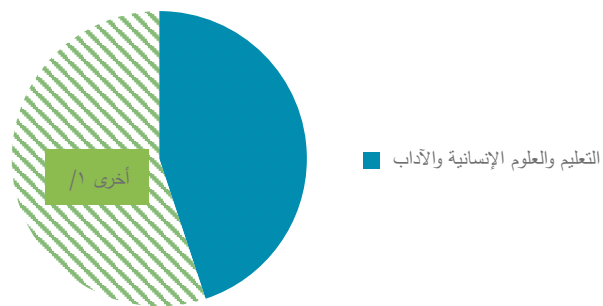
- بينما ارتفع معدل الالتحاق بالتعليم بدرجة كبيرة على مدى العشرين عاما الماضية، لا تزال نتائج التعلّم دون مستوياتها في كثير من البلدان الأخرى. وأخذت نسبة البالغين غير المتعلمين تنخفض على مستوى الرجال والنساء وتقترب المملكة العربية السعودية الآن من مستوى الإلمام بالقراءة والكتابة بصورة شاملة. وارتفعت معدلات الالتحاق بالتعليم بعد الثانوي كثيرا منذ عام ٢٠٠٠، خاصة النساء (الشكل البياني ٦). وتحقق ذلك من خلال الاستثمارات العامة الكبيرة في التعليم بعد الثانوي، بما في ذلك إنشاء العديد من الجامعات وبرامج المنح الدراسية السخية—مثل برنامج منح الملك عبدالله الذي يقدم منحا دراسية للطلاب السعوديين الذي يُبعثون للدراسة في الخارج. ولكن يتضح من البيانات المتوافرة عن نتائج التعليم أن درجات المملكة العربية السعودية منخفضة نسبيا في اختبارات مادتي الرياضيات والعلوم واختبارات القراءة الموحدة على مستوى البلدان مقارنة بالبلدان ذات مستويات الدخل المماثلة، وغالبا ما تتفوق البنات على البنين (اختبارات الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم (TIMSS) ٢٠١٥ ودراسة التقدم في الإلمام بالقراءة على المستوى الدولي (PIRLSS) ٢٠١٦).

#### الشكل البياني ٥ - عدم توافق المهارات مع متطلبات سوق العمل

مجالات دراسة حديثي التخرج  
(٢٠١٦)



مجالات دراسة الأشخاص العاطلين عن العمل  
(٢٠١٧)



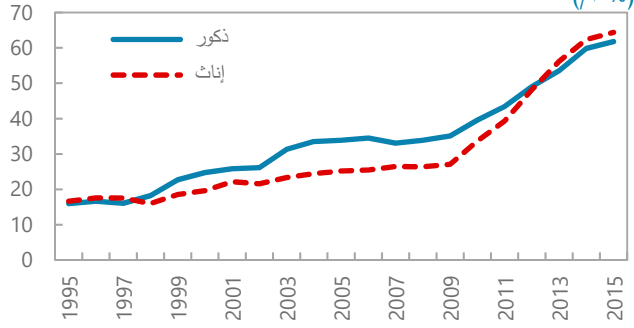
المصادر: الهيئة العامة للإحصاء، مسح القوى العاملة، ووزارة التعليم، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

١/ أخرى تتضمن برامج العلوم الاجتماعية وإدارة الأعمال والحقوق، وبرامج العلوم الطبيعية والرياضيات وعلوم الحاسوب، والهندسة والصناعة والبناء، وبرنامج الزراعة والطب البيطري، وبرامج الخدمات الصحية والاجتماعية، وبرامج الخدمات.

٢ اختبارات الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم (TIMSS) هو تقييم دولي لمعرفة الرياضيات والعلوم، تُجرى الرابطة الدولية لتقييم التحصيل الدراسي (IEA) كل أربع سنوات منذ ١٩٩٥. وفي تقييم عام ٢٠١٥، شارك ممثلون للطلاب على المستوى الوطني من ٥٧ بلدا في تقييم الصف الرابع وتقييم الصف الثامن، أو كليهما. دراسة التقدم في الإلمام بالقراءة على المستوى الدولي (PIRLSS) هي أيضا تقييم مقارنة على المستوى الدولي يقيس تعلّم الطلاب للقراءة، وتُجرى الرابطة الدولية لتقييم التحصيل الدراسي كل أربع سنوات منذ ٢٠٠١. وشارك في تقييم ٢٠١٦ للإلمام بالقراءة طلاب قضا ٤ سنوات من التعلّم وجاءوا من ٥٠ بلدا.

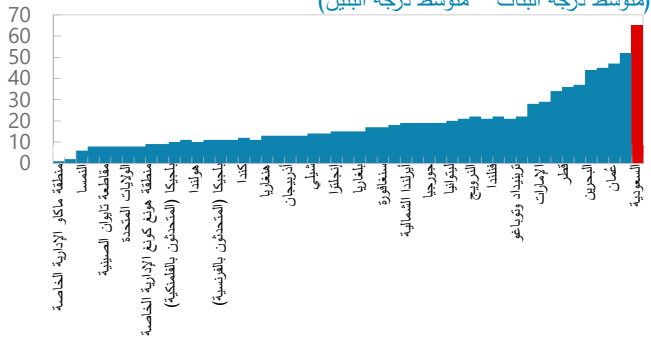
## الشكل البياني ٦ - التعليم ونتائجه

الالتحاق بالتعليم بعد الثانوي  
(٪)

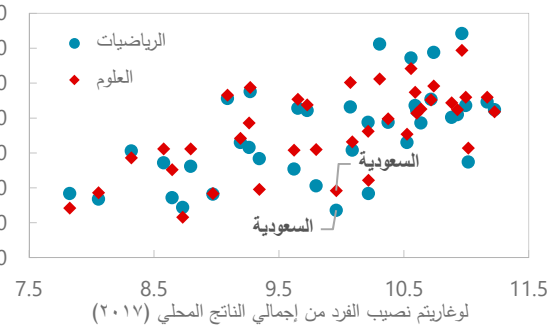


الفجوة في درجة التقدم في الإلمام بالقراءة على المستوى الدولي، ٢٠١٦

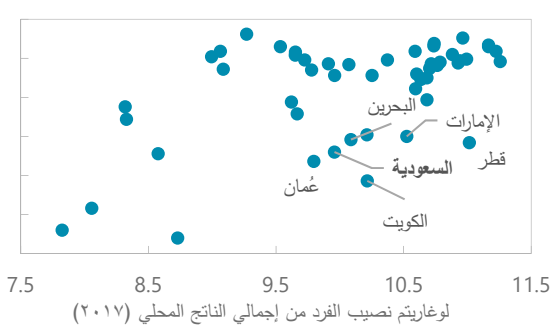
(متوسط درجة البنات - متوسط درجة البنين)



مستويات تحصيل الرياضيات والعلوم ومستوى الدخل



القدرة على القراءة والدخل



المصادر: اختبارات الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم ٢٠١٥ (TIMSS)، ودراسة التقدم في الإلمام بالقراءة على المستوى الدولي ٢٠١٦ (PIRLS)، ومؤشرات التنمية العالمية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.  
١/نسبة مجموع الالتحاق بالدراسة إلى السكان في الفئة العمرية التي تدخل رسمياً في مرحلة الالتحاق بالتعليم بعد الثانوي.

## جيم - سياسات سوق العمل في الفترة الأخيرة

٦- وُضعت سياسات سوق العمل في السنوات الأخيرة لزيادة توظيف المواطنين السعوديين في القطاع الخاص. وسعت هذه السياسات إلى زيادة جذب شركات القطاع الخاص للعاملين السعوديين عن طريق تخفيض الفرق بين تكاليف/أجور المواطنين والوافدين (مثل فرض رسوم العمالة الوافدة ودعم الأجور)، وبرامج التدريب، ومن خلال تحديد نسب التوظيف (برامج السعودة)، والإجراءات الموجهة نحو زيادة توظيف المرأة.

٧- أدى فرض "رسوم العمالة الوافدة" إلى رفع تكاليف تعيين العمالة الوافدة في شركات القطاع الخاص. ودخلت هذه الرسوم حيز التنفيذ لأول مرة في ٢٠١٢، بفرض رسم شهري يبلغ ٢٠٠ ريال سعودي (٥٣ دولاراً) عن كل عامل في الشركات التي لديها أغلبية من العمالة الوافدة. وفي يناير ٢٠١٨، رفعت الحكومة هذه الرسوم الشهرية، كما ينص "برنامج تحقيق التوازن المالي"، إلى ٣٠٠ ريال سعودي (٨٠ دولاراً) و ٤٠٠ ريال سعودي (١٠٧ دولارات) عن كل عامل لترتفع إلى ٧٠٠-٨٠٠ ريال سعودي (٢١٣ دولاراً) بحلول عام ٢٠٢٠، حسب نسبة المواطنين السعوديين في القوى العاملة بها. وسوف تبلغ هذه الرسوم حوالي ٢٠% من حجم الفجوة الحالية بين متوسط أجور السعوديين والوافدين بحلول عام ٢٠٢٠ عندما تُطبَّق كاملة. كذلك طُبِّقت في يوليو ٢٠١٧ رسوم شهرية تبلغ ١٠٠ ريال سعودي (٢٧ دولاراً) على كل مرافق من مرافقي العمالة الوافدة. وهناك برامج أخرى منها فرض رسوم على

تأثيرات العمالة الوافدة تؤدي بالفعل إلى زيادة تكلفة العاملين الوافدين على نحو يتجاوز أجورهم. وفي نفس الوقت، تم تشديد القواعد التنظيمية التي تعزز حقوق العمالة الوافدة، بما فيها زيادة الغرامات على ارتكاب مخالفات تتعلق بحقوق العاملين.<sup>٣</sup>

٨- **وبدأ تقديم دعم على أجور المواطنين السعوديين العاملين في القطاع الخاص**، كما بدأ تنفيذ برامج مختلفة للتدريب ودعم الأجور لتحسين مهارات العمالة السعودية وتخفيض تكاليف تشغيلها، ومعظمها موجه نحو النساء والشباب الباحثين عن عمل. وغالبية هذه البرامج تدعم أجور المواطنين السعوديين وتقدم لهم التدريب لمدة تصل إلى عامين. غير أنه ليس من الواضح ما إذا كان المواطنون السعوديون سيحتفظون بهذا المستوى من التنافسية كموظفين بعد إلغاء دعم الأجور بالتدريج (دراسة Hertog, 2013). وهناك برامج أخرى في القطاعات المختلفة مثل برنامج "عمل المرأة السعودية في قطاع تجارة التجزئة" وبرنامج "دعم عمل المرأة في المصانع" قدمت حوافز كذلك من خلال دعم الأجور بهدف تدريب المرأة السعودية وتوظيفها في قطاعي التجزئة والصناعة التحويلية. غير أن هذه البرامج كانت تقتضي إعادة هيكلة الشركات (نتيجة للفصل المقرر) وليس من الواضح ما إذا كان هذا الدعم يغطي المبلغ المقطوع للتكاليف المقترنة بالمشاركة في هذه البرامج (برنامج Evidence for Policy Design, 2013).

٩- **وتهدف البرامج الحالية للتأمين ضد التعطل عن العمل إلى تسهيل الاتساق بين المهارات واحتياجات سوق العمل.** والبرنامجان الرئيسيان لمساعدة المتعطلين عن العمل وهما "حافز" و"ساند" يقدمان للباحثين عن وظائف دخلاً شهرياً مؤقتاً لتمويل تكاليف بحثهم عن عمل وتكاليف المعيشة. ويشكل وضع هذه البرامج خطوات مهمة نحو تعزيز شبكة الأمان الاجتماعية في المملكة العربية السعودية ويتمثل أحد أهدافها في توفير بعض الأمان بإتاحة إمكانية الحصول على دخل لأولئك العاملين في القطاع الخاص ويواجهون مخاطر أكبر من فقدان وظائفهم مقارنة بما يواجهه العاملون في القطاع العام. وللحصول على مساعدة مالية، يشترط هذا البرنامجان المشاركة في تدريب أو بذل الجهود للبحث عن عمل.

١٠- **تسارعت وتيرة جهود السعودية في السنوات الأخيرة، وأعيد تنظيم برنامج السعودية (نطاقات) في ٢٠١١** ليحدد نسبة التوظيف على أساس القطاع وحجم الشركة ويلزم الشركات بتوظيف سعوديين. وحُدِّت في ظل برنامج نطاقات نسب تعيين المواطنين في شركات القطاع الخاص، مع فرض غرامات أو منح مزايا حسب درجة امتثال الشركات لأهداف التوظيف. وأدخلت تعديلات على برنامج نطاقات في منتصف ٢٠١٧ رفعت نسبة التوظيف الإجمالي للمواطنين إلى الوافدين. وبدأ اتخاذ إجراءات أخرى بين عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٨ لحظر توظيف العمالة الوافدة في بعض قطاعات التجزئة (مثل محال الذهب والمجوهرات، والهواتف النقالة، والأدوات الكهربائية).

١١- **وتشير الأدلة إلى تحقيق برنامج "نطاقات" نتائج نجاح مختلطة حتى الآن.** وعندما بدأ هذا البرنامج، كان يغطي كل شركات القطاع الخاص التي يعمل بها ١٠ موظفين أو أكثر، وأثر على حوالي ٦,٣ مليون من العمالة الوطنية والوافدة. وبينما زاد توظيف المواطنين في البداية، هناك مؤشرات على أن "نطاقات" كان له أثر سلبي على ربحية الشركات نتيجة لتكاليف تدريب السعوديين وحصولهم على أجور أعلى مقارنة بالعمالة الوافدة. وربما أدى ذلك إلى إغلاق أعداد كبيرة من الشركات وانخفاض توظيف العمالة بصفة عامة والعمالة السعودية بصفة خاصة ككل في القطاع الخاص بمرور الوقت (دراسة Peck, 2017، ودراسة Koyame-Marsh, 2016). وأشارت دراسات أخرى إلى احتمال انخفاض الإنتاجية بسبب "نطاقات" وكذلك تراجع استثمارات الشركات الأجنبية التي تجد التكاليف المقترنة بنظام التوظيف القائم على النسب مرهق للغاية (دراسة Ramady, 2013).

<sup>٣</sup> <https://mlsd.gov.sa/en/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/minister-labor-and-social-development-.approves-changes-violation-table>

١٢- وتطبق الحكومة عدة تدابير لزيادة مشاركة المرأة في سوق العمل. وللحد من بعض القيود التي تواجهها النساء في الدخول إلى صفوف القوى العاملة، تدعم الحكومة تكاليف المواصلات ورعاية الطفل، وتعمل على زيادة عدد مراكز رعاية الأطفال، وتشجع الاعتماد بدرجة أكبر على نظام العمل من بُعد. والآن مع السماح للمرأة بقيادة السيارات، من المتوقع أن يساعد ذلك على تخفيف القيود التي تواجهها النساء الساعيات إلى دخول سوق العمل في استخدام وسائل المواصلات. ومنذ فبراير ٢٠١٨، لم تعد النساء في حاجة إلى موافقة ولي الأمر لبدء مشروعات أعمال وأُتيحت لهن فرصة شغل وظائف معينة في الجيش.

١٣- وترتكز السياسات على إصلاحات قطاع التعليم والتدريب المهني. وفي سياق "رؤية ٢٠٣٠" و"برنامج التحول الوطني"، تعترم الحكومة إجراء إصلاحات كبيرة في قطاع التعليم، تتضمن إصلاح المناهج، والتعليم في مراحل الطفولة المبكرة وتدريب المعلمين. كذلك يشكل تعزيز التدريب المهني أحد محاور هذه الإصلاحات من أجل تحسين اتساق مهارات المواطنين مع متطلبات شركات القطاع الخاص.

### دال- تقييم تأثير سياسات سوق العمل على الاقتصاد

١٤- يستخدم هذا القسم منهجا قائما على نموذج لتقييم تأثير الإصلاحات في سوق العمل على الاقتصاد السعودي على المدى المتوسط، ويحلل التأثير المحتمل من رسوم الوافدين، وزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة، وسعودة قطاع التجزئة. وقد تؤثر هذه الرسوم تأثيرا سلبيا على النمو، لكن العكس صحيح بالنسبة لزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة. ويتوقف تأثير سعودة قطاع التجزئة على الفرق بين إنتاجية الوافدين والمواطنين والتأثير على الوظائف ككل.

١٥- ويستخدم التحليل نموذج مجموعة العشرين (G20MOD) وهو وحدة نموذجية من النظام المرن للنماذج العالمية الذي وضعه صندوق النقد الدولي (الملحق ١)، وهو نموذج هيكلي متعدد البلدان يتضمن كتلا منفردة لكل بلد من بلدان مجموعة العشرين وأربع كتل أخرى تغطي بقية بلدان العالم. ويضم النموذج مجموعة كاملة من العلاقات المحاسبية للأرصدة والتدفقات تكمل العلاقات السلوكية التي تحرك الديناميكيات النموذجية. ويكون سلوك الأسر والشركات استشرافي، وهو رد فعل للصددمات والسياسات الاقتصادية. ويعكس نسق النموذج حقائق مبسطة رئيسية عن كل اقتصاد وكذلك خصائص محددة لنظم السياسات النقدية وسياسات المالية العامة.<sup>٤</sup> ويعكس نموذج مجموعة العشرين كذلك مجموعة كاملة من التدفقات المتبادلة من المهاجرين وتحويلات العاملين في الخارج. وفي البلدان والمناطق ذات الصلة، تميز القوى العاملة بين القوة العاملة "المحلية" و"الوافدة". ويستخدم الفرق بين أجور المجموعتين كمتغير بديل لإنتاجيتهما النسبية، كأحد الفرضيات المهمة في النموذج. ويُفترض أن العمالة الوافدة تعاني من قصور في السيولة، وتستهلك كل دخلها بعد الضريبة ولا تُحوّل أي مبالغ إلى أوطانها. وعلى العكس، لا يعاني سوى جزء من المواطنين من قصور السيولة بينما يمهد باقي المواطنين الاستهلاك من خلال المدخرات.

### تأثير رسوم الوافدين

١٦- ينظر هذا القسم في اثنين من سيناريوهات تطبيق الرسوم. في السيناريو الأول، تدفع العمالة الوافدة الرسوم كاملة. وفي السيناريو الثاني، تتحمل الشركات الخاصة تكلفة الرسوم. وتماشيا مع الجدول الزمني الوارد في برنامج تحقيق التوازن المالي، يرتفع الرسم بالتدريج على مدى ثلاث سنوات ويُتوقع أن يرفع إجمالي الناتج المحلي بنحو ٢% من خلال تحقيق إيرادات إضافية بحلول

<sup>٤</sup> في هذا النموذج، تستخدم الحكومة الاستهلاك الحكومي، والاستثمارات الحكومية، وتحويلات المالية العامة على جانب النفقات والضرائب على دخل العمالة، وضرائب الاستهلاك والضرائب على الدخل الرأسمالي والإتاوات على السلع الأولية لإدارة الميزانية العامة، مع وضع هدف محدد لنسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي على المدى الطويل.



عام ٢٠٢٠. وفي كلتا الحالتين يكون تأثيرها على إجمالي الناتج المحلي الحقيقي سلبيا، أي أن إجمالي الناتج المحلي الحقيقي يكون أقل من مستواه في السيناريو الأساسي مع عدم تغير رسوم الوافدين. ومن الضروري الإقرار بأن السيناريو لا يتضمن ما يشير إلى أن النمو سيكون سالبا.

١٧- ويعتمد تأثير الرسوم على عدة فرضيات رئيسية. وإضافة إلى ما إذا كان عبء الرسوم يقع على الشركات أو العاملين، يعتمد هذا التأثير كذلك على طريقة إنفاق الإيرادات التي يتم تحصيلها. ويُفترض هنا استخدام جزء من الإيرادات (٠,٥%) من إجمالي الناتج المحلي) في تمويل دعم مؤقت للعمالة، يُقدّم للمواطنين السعوديين لمدة عامين، بينما تُستخدم البقية في تحسين رصيد المالية العامة ويتحسن بالتالي صافي مركز الأصول الحكومية بصفة دائمة.

#### (أ) تأثير الرسوم عندما يتحمل عنها الوافدون

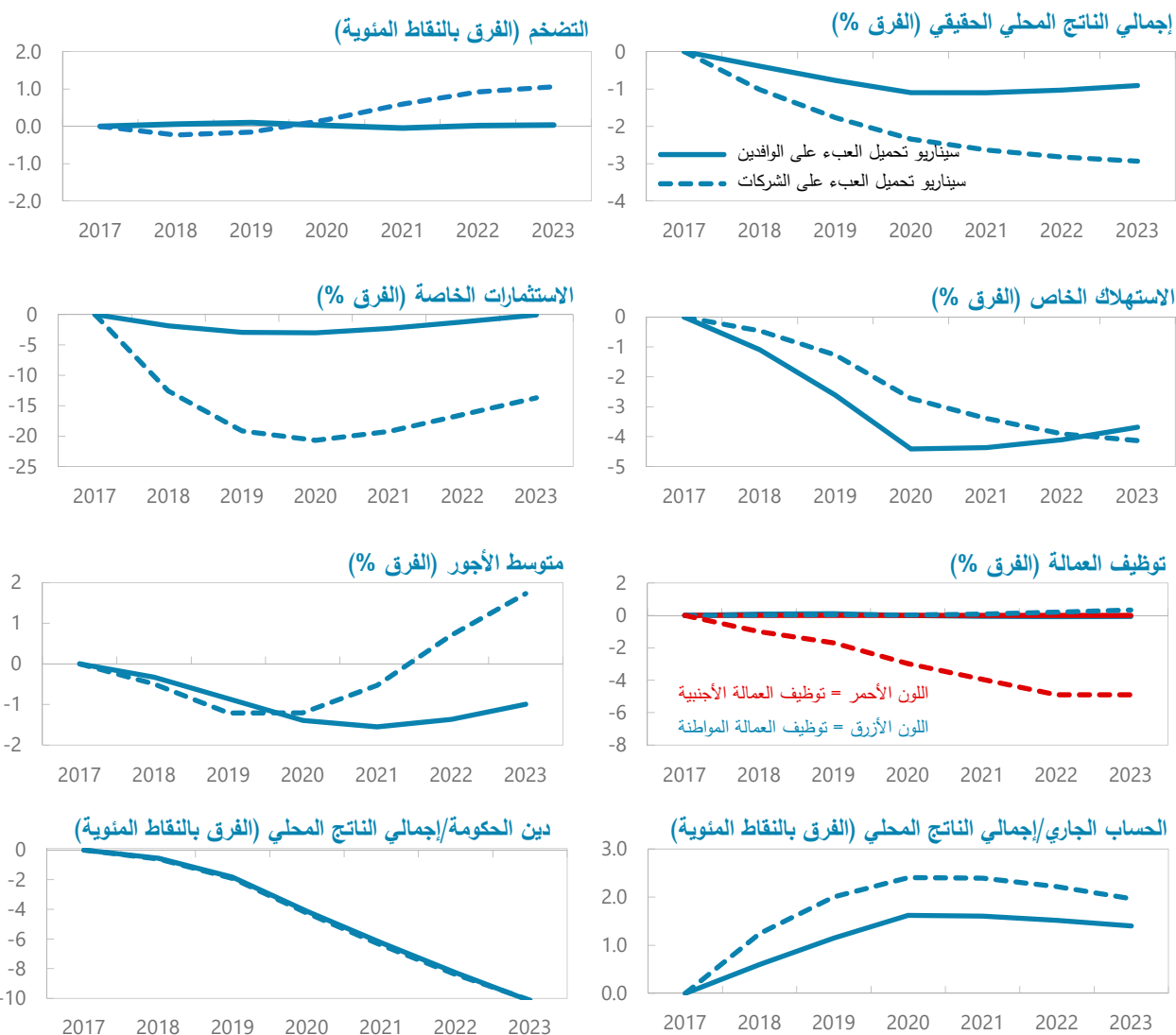
١٨- عندما تتحمل العمالة الوافدة الرسوم، يظل توظيف المواطنين والوافدين دون تغيير يُذكر. ويفترض ذلك أن أجر الوافدين الجديد بعد الرسوم لا يزال أعلى من أجر القبول بالنسبة لهم. وينخفض صافي الدخل المتاح للعمالة الوافدة بمقدار الرسم كاملا وبالتالي يتراجع استهلاكهم للسلع والخدمات في الاقتصاد المحلي بصورة دائمة (طبقا لمسح الأسر لعام ٢٠١٣، تبلغ حصة الأسر الوافدة من الاستهلاك ٢٠%). ويُفترض أن العمالة الوافدة تُحوّل جزءا ثابتا من دخلها المتاح بعد الضريبة إلى بلدانها. ومع انخفاض الدخل المتاح، تتخفض كذلك التدفقات الخارجة من تحويلات العمالة الوافدة.

١٩- ونظرا للتراجع المستمر في الاستهلاك المحلي الخاص، تتراجع الاستثمارات الخاصة ويتحول الاقتصاد إلى مستوى جديد أقل على المدى الطويل من رصيد رأس المال والناتج (الشكل البياني ٧). ونظرا لارتفاع نسبة العمالة الوافدة في الاقتصاد المحلي، يتراجع الناتج الفعلي والناتج الممكن بصورة دائمة نتيجة لانخفاض استهلاكهم. ويؤدي الدعم المؤقت للأجور إلى تخفيف تراجع الناتج قليلا لمدة عامين. ومع انخفاض رأس المال، يتراجع الناتج الهامشي للعمالة مؤديا إلى هبوط الأجور الحقيقية، مما يؤدي بدوره إلى حدوث تراجع هامشي في القوى العاملة المحلية.

٢٠- ويسجل الرصيد الخارجي ورصيد المالية العامة تحسنا. فمع تراجع الاستهلاك والاستثمارات الخاصة، يتراجع حجم السلع والخدمات المستوردة إلى جانب التدفقات الخارجة من تحويلات العاملين. ونتيجة لانخفاض واردات الاقتصاد، يرتفع سعر الصرف الفعلي الحقيقي للحفاظ على توازن الرصيد الخارجي. ومع هذا، فمع قيام الحكومة بادخار حصيلة الرسوم كاملة بعد مُضي أول عامين، تزداد المدخرات الوطنية ويؤدي ذلك إلى ارتفاع دائم في رصيد الحساب الجاري. ويتحسن صافي مركز الأصول الحكومية بالتدريج ليصل إلى مستواه الجديد الأعلى بصفة دائمة. وعلى المدى الطويل، مع ارتفاع الدخل من صافي الأصول الحكومية، يزداد التحسن في مركز المالية العامة.

° إذا كانت العمالة الوافدة ترغب في بقاء القيمة الاسمية لتحويلاتها دون تغيير، مما يؤدي إلى زيادة حصة التحويلات فعليا من دخلهم بعد انخفاضه، فإن التأثير السلبى على الاقتصاد السعودي سيكون أكبر.

الشكل البياني ٧- سيناريوهات رسوم الوافدين (تأثير تراكمي)



المصدر: نماذج المحاكاة باستخدام النظام المرن للنماذج العالمية.

(ب) تأثير الرسوم عندما تتحمل عبئها الشركات

٢١- عندما تتحمل الشركات عبء الرسوم، يقع تأثير سلبي أكبر على النمو مقارنةً بسيناريو تحمل العمالة الوافدة للعبء. وتؤدي هذه الرسوم إلى انخفاض العائد على رأس المال بعد الضريبة، مما يدفع الشركات التي لا تكسب ربحاً اقتصادياً إلى تخفيض استثماراتها.<sup>٦</sup> ومع انخفاض رصيد رأس المال، يتراجع مستوى الناتج الهامشي للعمالة، وتقل الشركات الأجور الحقيقية للموظفين السعوديين وغير السعوديين على حد سواء. وهذا الأمر بدوره يضطر كل الأسر إلى الحد من استهلاكها ويدفع الأسر السعودية إلى تخفيض عرض العمل. ويؤدي انخفاض رصيد رأس المال، مقترناً بانخفاض توظيف العمالة، إلى هبوط الناتج الممكن. كذلك يؤدي

<sup>٦</sup> يُعرّف الربح الاقتصادي بأنه مدفوعات تؤدي إلى مالك أحد عوامل الإنتاج تتجاوز التكلفة الهامشية لهذا العامل. ويقترن الربح الاقتصادي بالمنافسة غير المتكافئة في أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج.

انخفاض الأجور الحقيقية للوافدين إلى تراجع تحويلات العاملين. ومن ناحية أخرى، إذا وقع عبء الرسوم على الشركات التي تكسب ربحاً اقتصادياً كافياً، يتراجع التأثير السلبي نظراً لعدم تغيير المستوى الذي ترغب في تحقيقه من رصيد رأس المال ونتاج رأس المال الهامشي وعدم حدوث تغيير يُذكر في دخل العمالة المحلية والوافدة.

٢٢- يُفترض أن ارتفاع تكاليف توظيف العمالة الوافدة يدفع الشركات إلى صرف الموظفين الوافدين عن العمل، مما يفضي إلى تفاقم التأثير السلبي على الاقتصاد. ويعتمد رد فعل الشركات على نسبة العمالة الوافدة التي توظفها وعلى الفرق بين أجور وإنتاجية العمالة الوافدة والعمالة السعودية (يُفترض أن الفرق النسبي في الأجور يرجع إلى الإنتاجية النسبية للمجموعتين، وأن إنتاجية العمالة السعودية أعلى من العمالة الوافدة). ويُفترض مغادرة ١% من العمالة الوافدة المملكة كل عام، إما بسبب إغلاق الشركات أو بسبب صرف الشركات بعض العمالة الوافدة عن العمل نتيجة ارتفاع تكاليف تشغيلهم، ويؤدي ذلك إلى مزيد من الانخفاض في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي على المدى الطويل مقارنة بالسيناريو الأساسي.

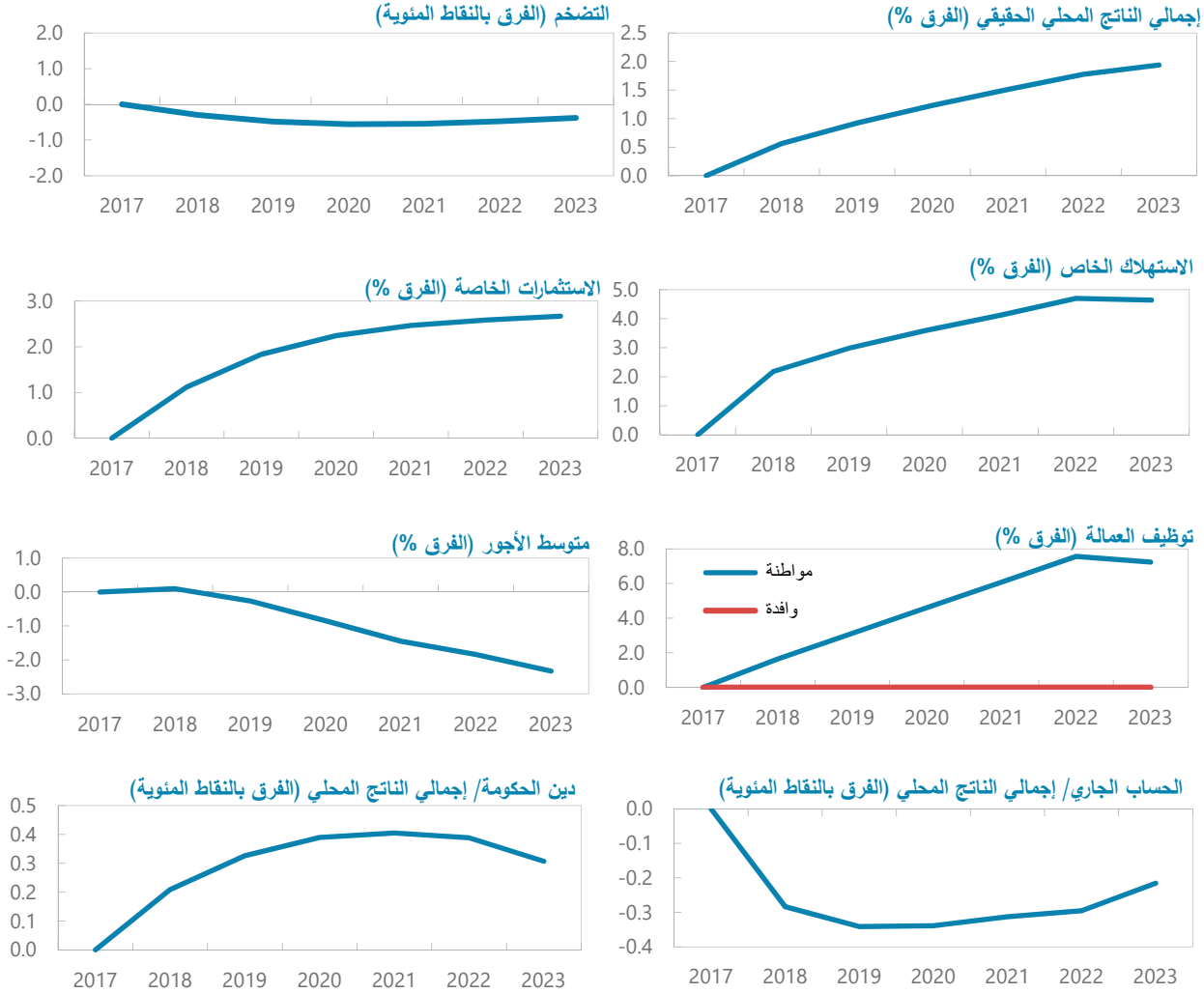
#### زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل

٢٣- يفترض هذا السيناريو زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل، تماشياً مع أهداف "رؤية ٢٠٣٠" وبفضل السياسات التي تطبقها الحكومة. ويُفترض ارتفاع معدل مشاركة المرأة بمقدار نقطة مئوية واحدة في السنة على مدى الخمس سنوات القادمة، مما يرفع نسبة المرأة في سوق العمل بنحو ٣٠%. ويُفترض أن منشأ الزيادة سيكون خارجياً بمعنى زوال القيود الحالية على مشاركة المرأة في سوق العمل بالتدرج بينما النساء اللاتي يدخلن القوى العاملة على استعداد للعمل بمعدل الأجور الحالي للمواطنين.

٢٤- وتحقق زيادة مشاركة النساء في سوق العمل نتائج إيجابية قوية تنعكس على الاقتصاد (الشكل البياني ٨). وتزداد نسبة المواطنين السعوديين في سوق العمل، بينما ترتفع فرص العمل المحلية بأكثر من ٦%. ويرتفع الناتج والاستهلاك والاستثمارات الخاصة نتيجة لزيادة عرض العمالة. وبعد مُضي خمس سنوات، يرتفع الناتج الحقيقي بنحو ٢% مقارنة بالسيناريو الأساسي. ونظراً لهيكل النموذج، بينما يتكيف الاقتصاد مع زيادة المشاركة في سوق العمل وما يقترن بها من ارتفاع رصيد رأس المال، يزداد الناتج الممكن بوتيرة أسرع قليلاً من الناتج الفعلي. وينتج عن ذلك تراجع محدود في أسعار المستهلكين وتضخم الأجور الاسمية مقارنة بالسيناريو الأساسي، بينما تظل الأجور الحقيقية دون تغيير يُذكر.

٢٥- ويؤدي ارتفاع الناتج الممكن للاقتصاد إلى انخفاض محدود في سعر الصرف الفعلي الحقيقي وتصحيح في الرصيد الخارجي. فتحصل الأسر السعودية على دخل أعلى وتزيد استهلاكها من السلع المحلية والأجنبية على حد سواء. ونظراً لافتراض زيادة توظيف المرأة على مستوى الاقتصاد ككل، لا يحدث أي تغيير في السعر النسبي للسلع السعودية القابلة للتداول. ويتعين أن ينخفض سعر الصرف الحقيقي للحفاظ على الرصيد الخارجي. ونتيجة لربط سعر الصرف بالدولار الأمريكي، فإن انخفاض سعر الصرف الحقيقي يقتضي انخفاض التضخم المحلي مؤقتاً. ويعود رصيد الحساب الجاري إلى مستوى السيناريو الأساسي على المدى الطويل.

الشكل البياني ٨ - سيناريو زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل



المصدر: نماذج المحاكاة باستخدام النظام المرن للنماذج العالمية.

سعودة قطاع التجزئة

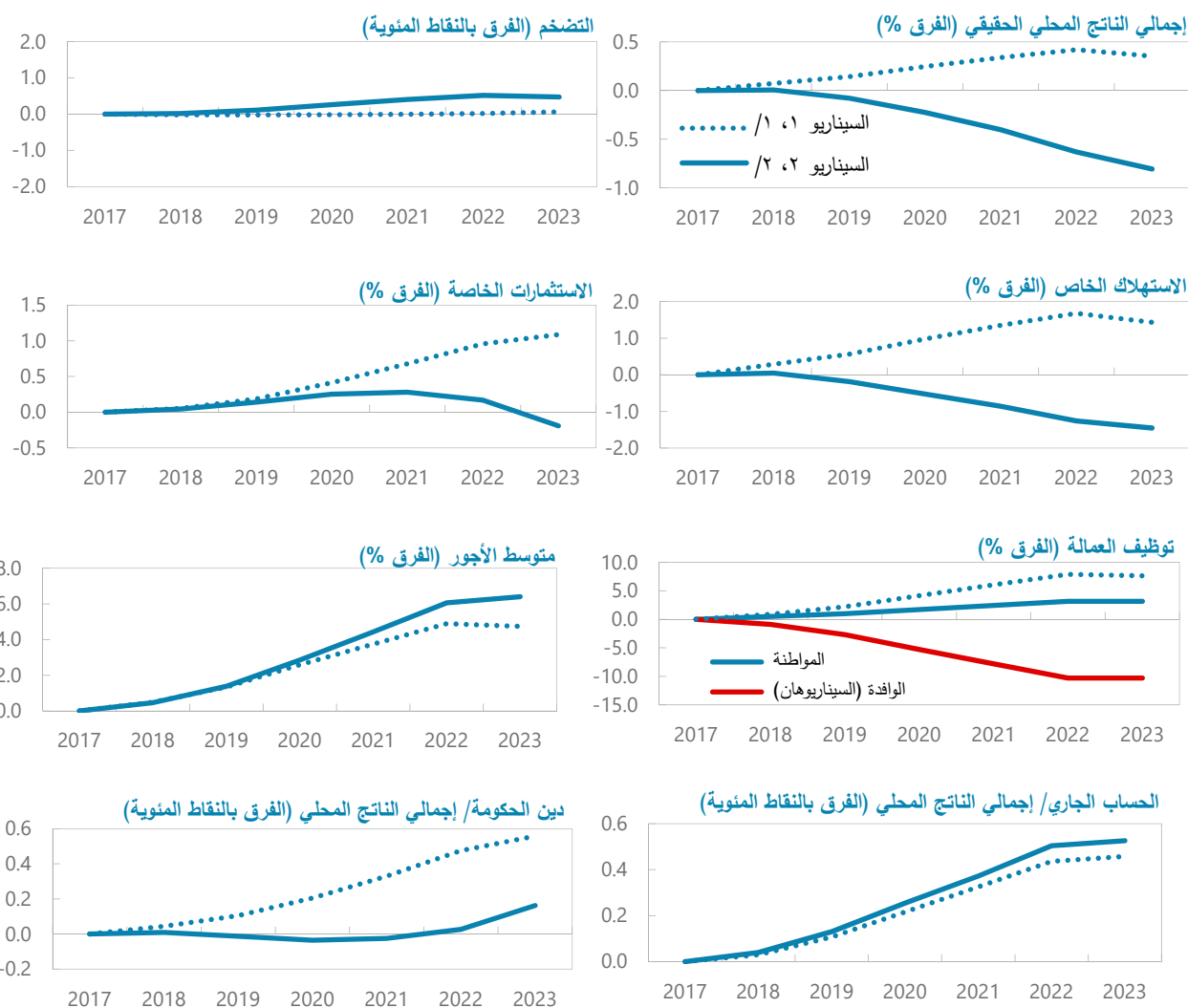
٢٦ - يفترض هذا السيناريو زيادة توظيف المواطنين السعوديين بالتدريج وانخفاض عدد الوافدين العاملين في قطاع التجزئة. ويعمل في قطاع التجزئة حالياً ١,٢ مليون وافد و ٤٠٠ ألف مواطن سعودي. وتحديدًا، يضع السيناريو نموذجًا لاتعكاسات فرض حظر جزئي على توظيف العمالة الوافدة في قطاع التجزئة مما يؤدي إلى انخفاض عدد الوافدين العاملين في القطاع بما يصل إلى ٩٨٠ ألف بحلول ٢٠٢٣ وزيادة في عدد السعوديين المشتغلين فيه بما يصل إلى ٣٢٦ ألف في السيناريو الأول و ٢٤٥ ألف في السيناريو الثاني.

٢٧ - ويعتمد مدى تأثير الناتج بإجراءات السعودة على الفرق بين إنتاجية المواطنين والوافدين وإحلال العمالة. ويُفترض أن الفرق بين أجور المواطنين والوافدين يرجع إلى فرق الإنتاجية، وإذا حل مواطن سعودي واحد محل ثلاثة من العاملين الوافدين، يحدث تأثير إيجابي طفيف في الناتج بعد خمس سنوات (الشكل البياني ٩، السيناريو ١). ويحدث هذا التأثير الإيجابي بفعل ارتفاع الاستهلاك، الأمر الذي يشجع بدوره الشركات على زيادة الاستثمارات. وتحديدًا، على عكس ما تفعل العمالة الوافدة، لا يستخدم

المواطنون السعوديون جزءاً من دخلهم في التحويل إلى الخارج، ويستهلكون بقدر أكبر في الاقتصاد المحلي. ولكن إذا حل مواطن واحد محل أربعة عاملين وافدين (الشكل البياني ٩، السيناريو ٢)، سوف يتراجع الناتج الحقيقي بنسبة ٠,٨% مقارنة بالسيناريو الأساسي بعد خمس سنوات. وقد يرجع ذلك، على سبيل المثال، إلى عدم كفاية أعداد المواطنين السعوديين الذين يمتلكون المهارات اللازمة لإحلال محل الوافدين على أساس الأجور المعروضة.

٢٨- وإضافة إلى ذلك، إذا كان الفرق بين الأجور الحقيقية للمواطنين والوافدين لا يرجع إلى الفروق في الإنتاجية، سيزداد التأثير السلبي على النمو. فإذا اضطرت الشركات إلى دفع أجور أعلى لتعيين مواطنين، ولكن إنتاجية هؤلاء العاملين لا تتناسب مع الأجور التي تدفعها لهم، فإن تكاليف وحدة العمل سترتفع. وسيعتمد تأثير ذلك على ما إذا كان في وسع الشركات تحميل عملائها هذا الارتفاع في التكاليف، أو إذا كان عليها استيعابها ضمن هوامش أرباحها. ويُرجح ارتفاع التضخم إذا لم تكن الأسواق تتسم بالتنافسية وأمكن تحميل العملاء هذه التكاليف، بينما إذا كانت الأسواق تنافسية وكان تحميل العملاء هذه التكاليف أصعب، سوف تخرج بعض الشركات من السوق. وفي كلتا الحالتين، سيكون التأثير على النمو مقارنة بالسيناريو الأساسي أكثر سلبية.

### الشكل البياني ٩- سيناريوهات السعودية



## هاء- النتائج المستخلصة والتوصيات بشأن السياسات

٢٩- تشكل التحولات في السياسات الحالية خطوات أولى نحو تخفيف التشوهات الكبيرة الواضحة في سوق العمل السعودية. ويمكن أن تسهم سياسات سوق العمل في النمو الاقتصادي من خلال تسهيل استخدام موارد سوق العمل في البلاد بشكل أكفأ، ولا سيما النساء اللاتي يقصر تشغيلهن بشدة.

٣٠- ومع هذا، تشير عمليات المحاكاة في النموذج إلى أن تأثير إصلاحات سوق العمل على الاقتصاد لا يكون إيجابياً في كل الحالات. وبينما تؤدي رسوم الوافدين إلى زيادة إيرادات المالية العامة، تدل عمليات المحاكاة في النموذج على انخفاض الناتج بصرف النظر عن الطرف الذي يتحمل عبء الرسوم وإلى عدم حدوث مكاسب على جانب الوظائف لأن الفجوة بين الأجور تظل واسعة. ولكي تتجنب سياسات السعودة حدوث أي تأثير سلبي على النمو، يتعين استيفاء شرطين أساسيين: (١) إحلال العمالة المواطنة عالية الإنتاجية محل العمالة الوافدة الأقل إنتاجية، و (٢) وجود عدد كافٍ من المواطنين الراغبين في العمل محل العمالة الوافدة التي تغادر البلاد، بمعدل أجور يعكس إنتاجيتهم. وبخلاف ذلك، قد تكون النتائج على الاقتصاد سلبية، وربما ازدادت سوءاً إذا ارتفعت تكاليف وحدة العمل واضطرت الشركات إلى الخروج من السوق أو إذا ارتفعت الأسعار.

٣١- وتشير هذه النتائج والتحليل في الأقسام السابقة إلى الحاجة إلى تنفيذ إصلاحات سوق العمل بالتدرج لتقليص تأثيرها على النمو إلى أدنى حد وإلى ضرورة وضع مجموعة شاملة من الإجراءات التي تضمن تحقيق نتائج إيجابية على جانب الوظائف. كذلك ستتطوي إصلاحات سوق العمل على عملية تكيف صعبة من بعض الشركات، ولا سيما تلك التي تعتمد بكثافة على العمالة الوافدة. ويدعو ذلك إلى اتباع منهج تدريجي في تنفيذ هذه الإصلاحات. ويتعين كذلك تطبيق منهج شامل يقوم على ركائز متعددة على مستوى الوزارات والأطراف المعنية المختلفة لضمان تحقيق نتائج إيجابية في توظيف العمالة، ولجنة سياسات سوق العمل التي تأسست مؤخراً في وضع يؤولها لقيادة هذا العمل.

- إصلاح السياسات بشأن العمالة الوافدة: تنفيذ إصلاحات تسمح بمزيد من إمكانات انتقال العمالة الوافدة في الداخل يمكن أن يقلل الفروق في الأجور بين الوافدين والمواطنين. وسوف يقتضي ذلك مواصلة إصلاح السياسات بشأن العمالة الوافدة، بما فيها نظام الكفالة (الذي حررته عُمان والبحرين والإمارات العربية المتحدة) وحقوق الإقامة (تقرير World Bank, 2018). ويمكن إجراء مزيد من الإصلاحات في نظام التأشيرات بغرض خفض عدد التأشيرات المتوافرة بالتدرج وتوجيهها بقدر أكبر نحو العمالة ذات المهارات الأعلى. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق طرح التأشيرات في مزادات مما يشجع على توظيف العمالة الوافدة في الوظائف الأعلى إنتاجية.

- تغيير دور القطاع العام: تميل مهارات السعوديين وأجور قبولهم نحو الوظائف في القطاع العام، وخاصة في مستويات المهارات المحدودة. وفي هذا الصدد، يتعين أن تضع الحكومة توقعات واضحة بشأن محدودية الآفاق المستقبلية للوظائف العامة كي تحفز المواطنين على الالتحاق بالعمل في القطاع الخاص، بينما تعمل كذلك على مراجعة هيكل أجور القطاع العام وتضع حداً لمعدل نموها.

- إزالة الحواجز المتبقية أمام توظيف المرأة: تطبق الحكومة حالياً العديد من الإجراءات التي ستساعد على زيادة توظيف المرأة. ويتعين عمل المزيد، بوسائل منها تقديم المساعدة المالية الكافية للشركات التي تتحمل تكلفة إعادة تصميم مكان العمل لاستيفاء الشروط التنظيمية وتطبيق الأعراف الاجتماعية.

- **زيادة كفاءة الإنفاق العام على التعليم للحد من عدم تكافؤ المهارات المتاحة مع متطلبات سوق العمل:** يجدر الترحيب بجميع الإصلاحات الجارية لتقديم تدريب أفضل للمعلمين، وتحديث المناهج التعليمية وتعديلها، وإشراك القطاع الخاص في إدارة بعض المدارس من خلال برامج تجريبية، وتقوية التدريب المهني. ويمكن تحسين فعالية الإنفاق على التعليم، حيث يتضح من الأدلة المتوافرة أن الإنفاق على التعليم لم يُترجم إلى ارتفاع في مستوى جودته. ويمكن إعداد دراسة تشخيصية للتكاليف والمنافع التي تتحقق من الإنفاق على التعليم وذلك على سبيل المثال من خلال مراجعة النفقات العامة. ويمكن معالجة مسألة عدم التوافق بين المهارات المتاحة ومتطلبات سوق العمل بفعالية عن طريق وضع نظام تعليمي مزدوج، يجمع بين التلمذة الصناعية والالتحاق بمعاهد التعليم المهني الرسمية.<sup>٧</sup> ويمكن تقوية علاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تصميم المناهج الدراسية والتلمذة الصناعية مما يساعد كذلك على تحقيق اتساق مهارات العمالة مع احتياجات القطاع الخاص.
- **مراجعة مدى فعالية دعم الأجور:** إن دعم الأجور يمكن أن يوازن التحيز ضد الباحثين عن وظائف لأول مرة ويضع حداً لتكلفة تشغيل المواطنين في شركات القطاع الخاص بينما الموظف الجديد يتدرب ويتعلم وهو على رأس العمل. وتشير الأدلة من التجارب الدولية (دراسة Almeida et al., 2014) إلى أن نجاح هذه البرامج يعتمد إلى حد كبير على خصائص التصميم (بما فيها حجم الدعم، والفئة المستهدفة، وأي شروط أخرى تصاحبها على أصحاب العمل). ويتعين إجراء مزيد من التحليل لتحديد ما إذا كان دعم الأجور كان مصمم بشكل ملائم ليدعم هدف الزيادة الدائمة في توظيف السعوديين. وفيما يتعلق بتوظيف المرأة، من الضروري معرفة ما إذا كان الدعم قد شجع الشركات على الدخول في استثمارات دفعة واحدة لتعيين النساء.
- **دعم تطور القطاع الخاص:** يمكن أن يقوم القطاع الخاص بدور المحرك الرئيسي لتوفير فرص العمل إذا أمكن معالجة القيود على مزاوله الأعمال، مثل العبء التنظيمي والإداري وقصور إمكانات الحصول على تمويل، وخاصة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

<sup>٧</sup> تطبق ألمانيا نظام التعليم المزدوج، وقد ساعد على اتساق التدريب مع احتياجات أصحاب العمل كما مكن من خفض البطالة والنجاح في الصناعات التحويلية الراقية (دراسة Rojewski, 2004).

## الملحق الأول- نموذج مجموعة العشرين (G20MOD)

يقدم هذا الملحق مخلصا عاما حول نموذج مجموعة العشرين، (G20MOD)، وهو وحدة نموذجية من النظام المرن للنماذج العالمية الذي وضعه صندوق النقد الدولي. ويُعرض النموذج بتفاصيل أكبر في دراسة (Andrle and others (2015).

١- نموذج مجموعة العشرين (G20MOD) هو نموذج سنوي متعدد الاقتصادات استثنائي للاقتصاد العالمي، يجمع بين الصياغات القائمة على الاقتصاد الجزئي والصياغات المختزلة للقطاعات الاقتصادية. ويتضمن النموذج كتلا منفردة لبلدان مجموعة العشرين، وخمس مناطق إضافية لتغطية بقية بلدان العالم. وترد فيما يلي الخصائص الرئيسية للنموذج الفُطري G20MOD، مع الإشارة إلى أي ظروف خاصة تنطبق في حالة المملكة العربية السعودية.

٢- يستند كل من الاستهلاك والاستثمار إلى أسس اقتصادية جزئية. وعلى وجه التحديد، يتكون الاستهلاك من أسر معيشية متداخلة الأجيال يمكنها الادخار وتمهيد الاستهلاك، وأسر تواجه نقصا في السيولة ولا بد لها من إنفاق جميع دخلها الجاري في كل الفترات. ويتحدد استثمار الشركات وفقا لنموذج توبين (Tobin's Q). وتكون الشركات مقترضا صافيا وترتفع علاوات المخاطر لديها خلال فترات الطاقة الفائضة، حين تكون فجوة الناتج سالبة، وتهبط خلال فترات الانتعاش، حين تكون فجوة الناتج موجبة.

٣- ويتم تثبيت التجارة بالمعادلات المختزلة. وهي دالة لمؤشر القدرة التنافسية والطلب المحلي أو الأجنبي. ويتحسن مؤشر القدرة التنافسية مقابل كل تحسن في الأسعار المحلية - ولا يوجد تسعير للأسواق المحلية. وبالنسبة للمملكة العربية السعودية، تتمثل معظم الصادرات في النفط، ومن ثم يكون للتغيرات في القدرة التنافسية دور محدود في النموذج.

٤- ويمثل الناتج المحتمل متغيرا داخليا. ويُحدد نموذج الناتج بواسطة دالة كوب-دوغلاس للإنتاج مع وجود الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج كمتغير خارجي، ولكن مع رأس المال والعمالة المتوازنة كمتغيرين داخليين. وتتحدد العمالة المتوازنة على أساس المعدل المتوازن للبطالة في القوى العاملة. وبالنسبة للمملكة، يتحرك الناتج المحتمل كذلك بنفس درجة تحرك متوسط إنتاج النفط في الأجل الطويل (ولكن ليس مع التقلبات الدورية في إنتاج النفط).

٥- وتوضع نماذج أسعار المستهلكين وتضخم الأجور بمنحنيات فيليبس شبه الهيكلية والاستشرافية. وتتضمن أوزانا ترجيحية لفترة تأخر وفترة تقدم في التضخم ووزنا ترجيحية لفجوة الناتج. ويكون لتضخم أسعار المستهلكين أيضا وزن في سعر الصرف الفعلي الحقيقي وأثار جانبية من أسعار الغذاء والنفط. وبالنظر إلى عدم استجابة أسعار الطاقة في المملكة لتطورات أسعار النفط العالمية، لا تنتقل الآثار من تغيرات أسعار النفط إلى تضخم أسعار المستهلكين في كتلة المملكة العربية السعودية.

٦- وتحكم السياسة النقدية دالة رد الفعل لأسعار الفائدة. وبالنسبة لمعظم البلدان، تكون هناك قاعدة تقوم على التنبؤ بالتضخم للعمل على تحقيق نسبة التضخم المستهدفة في الأجل الطويل. وفي حالة المملكة العربية السعودية، فإن دالة رد الفعل للسياسة النقدية تحافظ على سعر الصرف الاسمي الثابت لها مقابل الدولار الأمريكي. ويعني ذلك أنه بالتوازي مع وضع تعادل سعر الفائدة غير المغطى والمعدل حسب المخاطر، يتعين على المملكة العربية السعودية، في مواجهة للصدمات، أن تحدد سعر الفائدة على أدوات السياسة النقدية في مستوى معادل لسعر الفائدة على أدوات السياسة النقدية في الولايات المتحدة من أجل الحفاظ على ربط العملة.



٧- ويرصد نموذج مجموعة العشرين مجموعة كاملة للتدفقات الثنائية من الهجرة وتحويلات العاملين. وتميز متغيرات السكان والقوى العاملة وتوظيف العمالة بين الأسر "المحلية" و"الأجنبية". ويُستخدم الفرق بين أجور المجموعتين كمتغير بديل للإنتاجية النسبية في المجموعتين. وتنعكس الإنتاجية النسبية لنوعي العمالة على الناتج الممكن للاقتصاد. ويُفترض تحويل العمالة الوافدة جزء من دخلها المتاح إلى أوطانها. ويُفترض أن كل العمالة الوافدة تعاني من نقص في السيولة، وتتفق كل دخلها المتاح بعد إرسال التحويلات.

٨- وتوجد ثلاث سلع أولية في هذا النموذج، هي النفط والمعادن والغذاء. ويتيح هذا الأمر التمييز بين التضخم الكلي والأساسي في أسعار المستهلكين، ويثري تحليل الفروق الاقتصادية الكلية بين المناطق المصدرة للسلع الأولية والمناطق المستوردة لها. ويكون الطلب على السلع الأولية مدفوعا بالطلب العالمي ويفتقر إلى المرونة السعرية نسبيا في الأجل القريب نتيجة لمحدودية فرص إحلال فئات السلع الأولية في هذا النموذج. ويفتقر أيضا عرض السلع الأولية إلى المرونة السعرية في الأجل القصير. ويمكن أن تتاجر البلدان في السلع الأولية، وتستهلك الأسر المعيشية الغذاء والنفط بصورة صريحة، مما يسمح بالتمييز بين التضخم الكلي والأساسي في مؤشر أسعار المستهلكين. ولجميع السلع الأولية أسعار عالمية حقيقية تتحدد بناء على فجوة الناتج العالمي (تأثير قصير الأجل وحسب)، والمستوى الكلي للطلب العالمي، والإنتاج العالمي للسلعة الأولية موضوع التحليل.

٩- وفي المملكة العربية السعودية، يكون النفط هو السلعة الأولية الوحيدة التي يتم إنتاجها وتصديرها، وهي سمة مهيمنة في النموذج. وتستجيب صادرات النفط بدرجة كبيرة لقرارات الإنتاج في المملكة العربية السعودية. ويفترض أن حصة معينة من الإيرادات النفطية تؤول إلى الحكومة، ويؤول الباقي لشركة أرامكو، وهي شركة النفط التابعة للدولة. ويعني ذلك أن تقلبات أسعار النفط تؤثر على إيرادات الحكومة، ولكن ليس لها تأثير يُذكر على ثروة الأسر المعيشية لأن الأسر المعيشية لا تمتلك حصة مباشرة في قطاع النفط. ولا يوجد كذلك تأثير يُذكر على قرارات الأسر المعيشية والشركات، نظرا لأن أسعار النفط ثابتة على المستوى المحلي. ويُفترض من الحكومة، التي لديها رصيد كبير من الأصول المالية، أن تضع سياسة طويلة الأجل للمالية العامة تهدف إلى الحفاظ على هذا الرصيد من الأصول، رغم أن سياسة المالية العامة في الأجل القريب يمكن أن تسفر عن انحرافات كبيرة تبعدها عن هذا الهدف.

١٠- وتتميز البلدان عن بعضها بعضا بدرجة كبيرة في نموذج مجموعة العشرين (G20MOD) على أساس تفرد معالماتها. فكل الاقتصادات في النموذج متطابقة من الناحية الهيكلية (ما عدا في حالة السلع الأولية)، ولكن بنسب رئيسية مختلفة في حالة الثبات ومعلومات سلوكية مختلفة. وكما أُشير أعلاه، تحدد هيمنة النفط على الاقتصاد بدرجة كبيرة وضع المعلومات الخاصة بالمملكة العربية السعودية.

## المراجع

- Almeida, R., Orr, L. and Robalino, D. 2014, "Wage subsidies in developing countries as a tool to build human capital: Design and implementation issues," IZA Journal of Labor Policy, Vol. 3, No. 1, p. 12.
- Andrle, M. and others, 2015. *The Flexible System of Global Models – FSGM*, IMF Working Paper No. 15/64 (Washington: International Monetary Fund).
- Caliendo, M., Künn, S., Schmidl, R. 2011. "Fighting youth unemployment: The effects of active labor market policies", IZA Discussion Paper No. 6222 (Bonn).
- Card, D., Khluve, J. and Weber A. 2010. "Active labor market policy evaluations: A meta-analysis" *The Economic Journal*, Vol. 120, No. 548, pp. F452–77.
- Hertog, S. 2010. "Benchmarking SME policies in the GCC: A Survey of Challenges and Opportunities." Brussels: Eurochambers and FGCCC.
- \_\_\_\_\_, 2013. "The Private Sector and Reform in the Gulf Cooperation Council." Kuwait Programme on Development, Governance and Globalization in the Gulf States. The London School of Economics and Political Science
- International Monetary Fund, 2013. "Labor Market Policies for Addressing Saudi Unemployment", IMF Country Report No. 13/230, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Khandker, S.R., Koolwal, G.B., Samad, H.A. 2009. *Handbook on Impact evaluation: quantitative methods and practices* (English). Washington, DC: World Bank.
- Koyame-Marsh, R.O. 2016. "Saudization and the Nitaqat programs: overview and performance." *Journal of Accounting, Finance and Economics* 6, 36–48.
- Ramady, M. 2013. "Gulf unemployment and government policies: prospects for the Saudi labour quota or Nitaqat system," *International Journal of Economics and Business Research*, Inderscience Enterprises Ltd, vol. 5(4), pages 476-498.
- Rojewski, J. W., (Ed.) 2004. "International Perspectives on Workforce Education and Development", (Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing).
- Peck, J. 2017. "Can Hiring Quotas Work? The Effect of the Nitaqat Program on the Saudi Private Sector." *American Economic Journal: Economic Policy*, May 2017: 9(2)
- World Bank, 2013. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-9575-2, Washington D.C: World Bank.
- \_\_\_\_\_, 2015. *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa. MENA Development Report*. Washington, DC: World Bank.
- \_\_\_\_\_, 2018." Deepening Reforms" *Gulf Economic Monitor Issue 2*. Washington, DC: World Bank.

## ما مدى تطور وشمول القطاع المالي في المملكة العربية السعودية<sup>١</sup>

يشكل الاستمرار في تعزيز التطور والشمول في القطاع المالي أحد الأهداف الرئيسية في ظل "رؤية ٢٠٣٠" من أجل تعزيز النمو الاقتصادي وزيادة صلابة الاقتصاد في مواجهة الصدمات في المملكة العربية السعودية. ويستخدم هذا التقرير عملية قياس مقارن يخلص منها إلى أن القطاع المصرفي على مستوى جيد نسبياً من التطور من حيث عمقه وكفائه. ولكن الحصول على الخدمات المالية في المملكة العربية السعودية يبدو دون مستواه في البلدان النظيرة، ولا سيما للمنشآت الصغيرة والمتوسطة والنساء. ومن أجل تعزيز التطور والشمول في القطاع المالي، ينبغي أن تواصل السياسات تركيزها على الفئات التي لا تحصل على خدمات كافية كالنساء والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، كما ورد في "برنامج تطوير القطاع المالي" الذي وضعته الحكومة مؤخراً. وينبغي أن تواصل الحكومة تركيزها بقوة على الاستقرار المالي بينما تسعى إلى تحقيق أهدافها بشأن التطور والشمول الماليين.

### ألف - خلفية

١- تواصل المملكة العربية السعودية تطوير قطاعها المالي لدعم النمو والمساهمة في زيادة تنوع النشاط الاقتصادي. واعتمد "برنامج تطوير القطاع المالي" في مايو ٢٠١٨، ويهدف إلى تطوير قطاع مالي يتسم بالتنوع والفعالية لكي يدعم تنمية الاقتصاد وتنوعه، ويحفز المدخرات والتمويل والاستثمار.

٢- ويتضح من مجموعة متزايدة من الأدلة النظرية والعملية أن التطور والشمول الماليين يؤثران بشكل إيجابي قوي على النمو الاقتصادي على المدى الطويل، فالبلدان التي لديها نظم مالية متطورة غالباً ما تحقق النمو بوتيرة أسرع على المدى الطويل (دراسة Levine 2005، ودراسة Demirgüç-Kunt and Levine 2008). وتوفير نظام مالي على مستوى جيد من التطور يمكن أن يسهم بكفاءة في تعبئة المدخرات المحلية والأجنبية بغرض الاستثمار وأن يخصص الموارد بفعالية لأكثر القطاعات إنتاجاً، ويعزز تبادل المعلومات، ويزيد من تنوع أنماط المخاطر المالية. كذلك فإن معظم أنواع الشمول المالي تساعد على زيادة النمو الاقتصادي (دراسة Sahay and al, 2016). ومن ناحية أخرى، فإن وجود نظام مالي ضحل يعوق انتقال آثار السياسة الاقتصادية الكلية، ويفرض تحديات أمام الاستقرار الاقتصادي الكلي، ولا يساعد على تعزيز النمو الاحتوائي (دراسة Dwight and Radzewicz-Bak, 2012).

٣- والهدف من هذا التقرير هو تقييم مستوى التطور والشمول في القطاع المالي للمملكة العربية السعودية والتوصية بسياسات لمعالجة الفجوات التي يحددها. وينقسم التقرير على النحو التالي: يقدم القسم "باء" فكرة عامة عن النظام المالي. ويقس

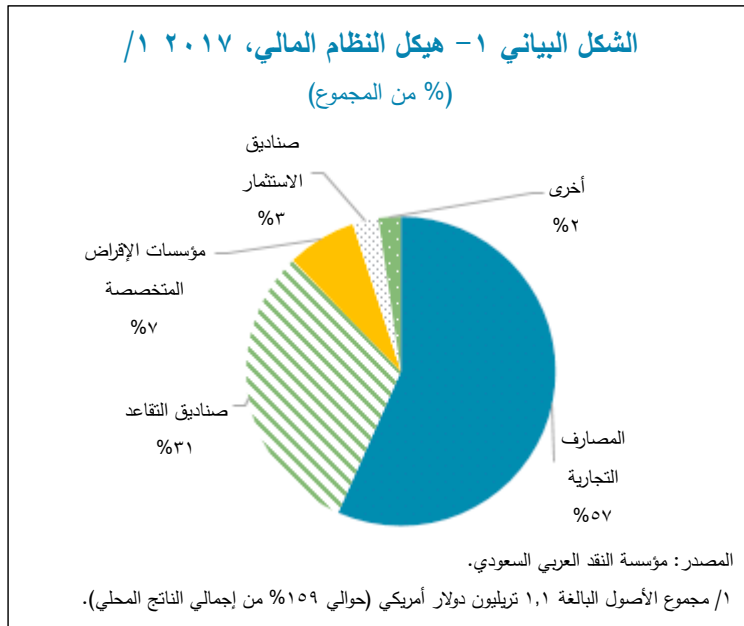
<sup>١</sup> أعد هذا التقرير عبدالله الحسن (إدارة نصف الكرة الغربي)، وعلي الصادق (الإدارة المالية)، وأنتا أندوي (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وريم الجابر ووليد الزهراني (مؤسسة النقد العربي السعودي) بمساهمات من محمد المزيني (هيئة السوق المالية). وقدم الدعم البحثي والمساعدة التحريرية كل من تاكر ستون وديانا كارغيو-سيكال. ويود المؤلفون الإعراب عن امتنانهم للمشاركين في الندوات التي عُقدت في مؤسسة النقد العربي السعودي وصندوق النقد الدولي على ما أبدوه من تعليقات مفيدة.

## المملكة العربية السعودية

القسم "جيم" مدى تطور وشمول القطاع المالي في المملكة العربية السعودية، بناء على مقارنات قُطرية ونسبياً إلى أساسياتها الاقتصادية والهيكلية. ويناقش القسم "دال" المبادرات الحكومية لتعزيز الشمول والتطور الماليين. ويقدم القسم "هاء" اعتبارات تتعلق بالسياسات.

### باء- هيكل النظام المالي

٤- يتسم النظام المالي في المملكة العربية السعودية بدرجة كبيرة من التنوع (الشكل البياني ١)، فبلغت الأصول حوالي ١,١ تريليون دولار (١٥٩% من إجمالي الناتج المحلي) في نهاية ٢٠١٧، ويضم القطاع المالي ٢٤ بنكا تجارياً، (٥٧% من المجموع)، وصناديق معاشات التقاعد (٣١%)، وأربع مؤسسات حكومية للإقراض المتخصص (غير متلقية للودائع) (٧%)، وصناديق استثمار (٣%)، ومؤسسات مالية أخرى، بما فيها شركات التأمين والتمويل (٢%).



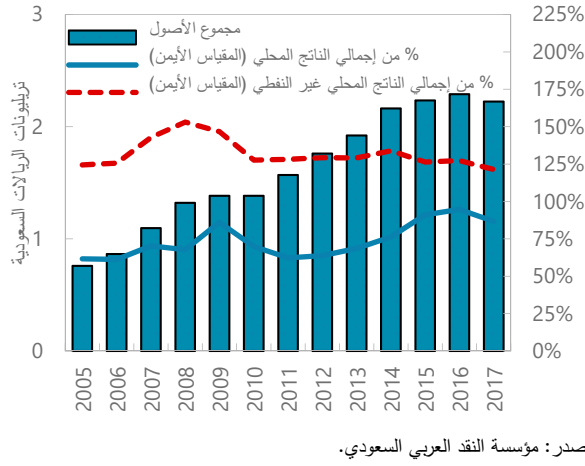
٥- ويهيمن القطاع المصرفي على النظام المالي. وتضم البنوك التجارية ١٢ بنكا محليا (يمتلك القطاع العام حصة كبيرة في أربعة منها) و١٢ بنكا أجنبيا (١% من مجموع الأصول)، وتبلغ حصة أكبر أربعة بنوك ٥٥% من أصول الجهاز المصرفي.<sup>٢</sup> ومخاطر الانكشاف جراء عمليات التمويل والإقراض عبر الحدود التي تواجهها البنوك محدودة ومتنوعة على المستوى الإقليمي، فتمثل الأخيرة أقل من ١٥% من أصول الجهاز المصرفي (تقرير FSSA, 2017).

٦- وظلت أصول القطاع المصرفي بوجه عام دون تغيير يُذكر كنسبة من إجمالي الناتج المحلي

وإجمالي الناتج المحلي غير النفطي على مدار العقد الماضي (الشكل البياني ٢). ويتمثل نموذج أعمال البنوك في القيام بدور الوساطة في ودائع القطاع الخاص (٧٥% من مجموع الخصوم، نهاية ٢٠١٧)، حيث تمثل الودائع تحت الطلب ٥٩% من مجموع الودائع، بغرض الإقراض (٦٢% من المجموع). وتلث الأصول عبارة عن استثمارات ونقدية واحتياطيات، ونسبة صغيرة فحسب

<sup>٢</sup> أبرم البنك السعودي البريطاني (ساب) والبنك الأول اتفاق مبدئي للاندماج في مايو ٢٠١٨. وسيؤدي هذا الدمج إلى نشأة ثالث أكبر بنك في المملكة العربية السعودية.

### الشكل البياني ٢- أصول القطاع المصرفي



من الأصول الثابتة والأصول الأخرى (الشكل البياني ٣). ويمثل إقراض الشركات ٣٤% وإقراض الأسر ٢٠% من مجموع الأصول، على التوالي. وفيما يخص قروض الأسر، لا تشكل القروض العقارية سوى حوالي رُبع مجموع القروض بينما البقية هي قروض استهلاكية وبطاقات ائتمان. والانتكشاف المباشر للحكومة محدود (٦% من مجموع الأصول) بينما كان الائتمان المقدم للحكومة والمؤسسات العامة يبلغ ١٠,٦% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٦.

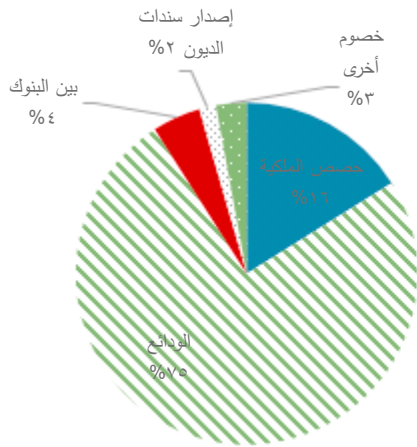
### ٧- وتقدم مؤسسات الإقراض المتخصصة ائتمان للقطاع

الخاص، وتمنح قروضا متوسطة وطويلة الأجل للقطاعات التي تحتاج إلى مزيد من التطوير، ويُمَوَّل معظمها بدعم من الميزانية،

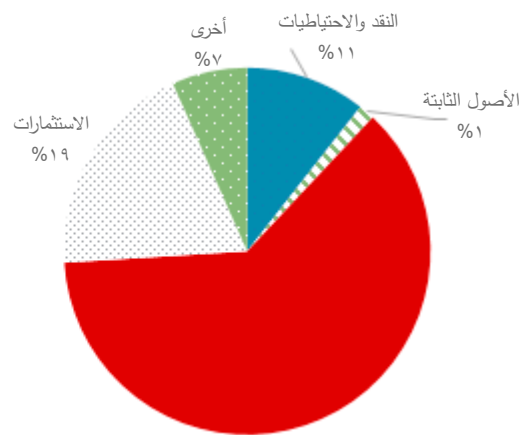
ولا يوجد رفع مالي حيث تتألف الميزانيات العمومية بأكملها من حصص ملكية للحكومة (الإطار ١). وفي نهاية ٢٠١٧، بلغ مجموع أصول مؤسسات الإقراض المتخصصة ١١% من إجمالي الناتج المحلي (١٧% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي) مقابل ١٠% في ٢٠٠٩ (١٦% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي).

### الشكل البياني ٣- أصول وخصوم البنوك

#### هيكل الخصوم وحصص الملكية في البنوك (٢٠١٧)



#### هيكل أصول المصارف (٢٠١٧)



المصادر: الكشوف المالية للمصارف، وحسابات مؤسسة النقد العربي السعودي.

## الإطار ١ - مؤسسات الإقراض المتخصصة في المملكة العربية السعودية

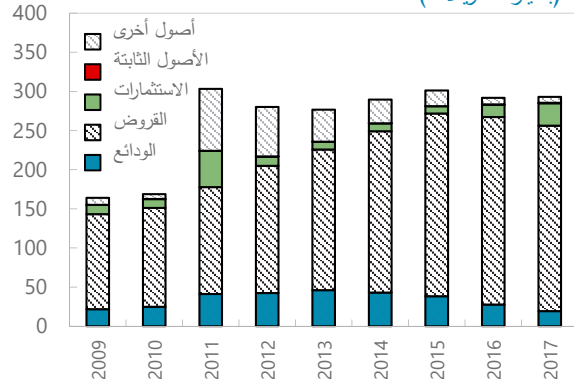
تؤدي مؤسسات الإقراض المتخصصة دوراً مهماً في توفير الائتمان في المملكة العربية السعودية. ونشأت هذه المؤسسات بغرض توجيه الائتمان إلى مجالات الاقتصاد المستهدفة ومنها الإسكان والمشروعات الصناعية والمنشآت الصغيرة والمتوسطة. وبصفة خاصة، يتولى صندوق التنمية الصناعية السعودي تمويل المشروعات الصناعية، ويقوم صندوق التنمية العقارية بتمويل العقارات السكنية والتجارية للأفراد والشركات، ويقدم بنك التنمية الاجتماعية قروضاً بدون فوائد للأعمال والمهن الصغيرة والناشئة وكذلك المواطنين محدودي الدخل، ويقوم صندوق التنمية الزراعية السعودي بتمويل المزارعين والمشروعات الزراعية.

وحتى عام ٢٠١٥، كانت مؤسسات الإقراض المتخصصة خاضعة لرقابة وتنظيم وزارة المالية التي كانت تتولى، إلى جانب مجلس إدارة كل مؤسسة منها، مسؤولية الإشراف على عملياتها. ومع هذا، قررت الحكومة وضع مؤسسات الإقراض المتخصصة تحت الوزارات ذات الصلة، ونتيجة لذلك أصبح: (١) صندوق التنمية العقارية يتبع وزارة الإسكان، و(٢) صندوق التنمية الزراعية السعودي يتبع وزارة البيئة والمياه والزراعة، و(٣) صندوق التنمية الاجتماعية يتبع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، و(٤) صندوق التنمية الصناعية يتبع وزارة الطاقة والصناعة والموارد المعدنية.

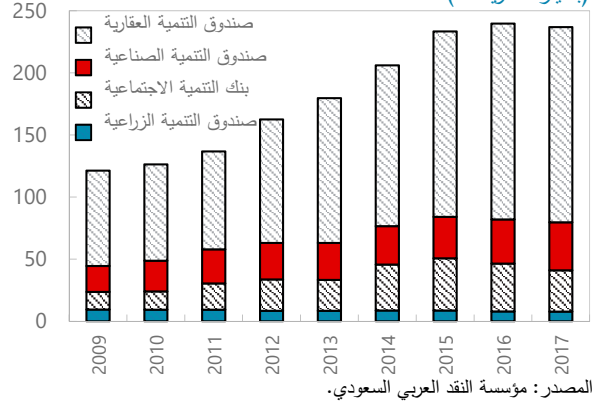
ومؤسسات الإقراض المتخصصة جهات غير متلقية للودائع تعتمد على الدعم المباشر من الميزانية وتولد نقدية داخلية، على الهامش، لتمويل أنشطة الإقراض. وتسهم مؤسسات الإقراض المتخصصة بحصة كبيرة من الائتمان المقدم للقطاع الخاص في المملكة العربية السعودية— تعادل نحو ١٨% من الائتمان الذي يقدمه القطاع المصرفي. ومع هذا، فإن الشروط المالية لمؤسسات الإقراض المتخصصة ومستويات أدائها ليست على درجة عالية من الشفافية (تقرير (FSAP, 2017).

### قروض وأصول مؤسسات الإقراض المتخصصة

أصول مؤسسات الإقراض المتخصصة الحكومية  
(بمليارات الريالات)



قروض مؤسسات الإقراض المتخصصة الحكومية  
(بمليارات الريالات)

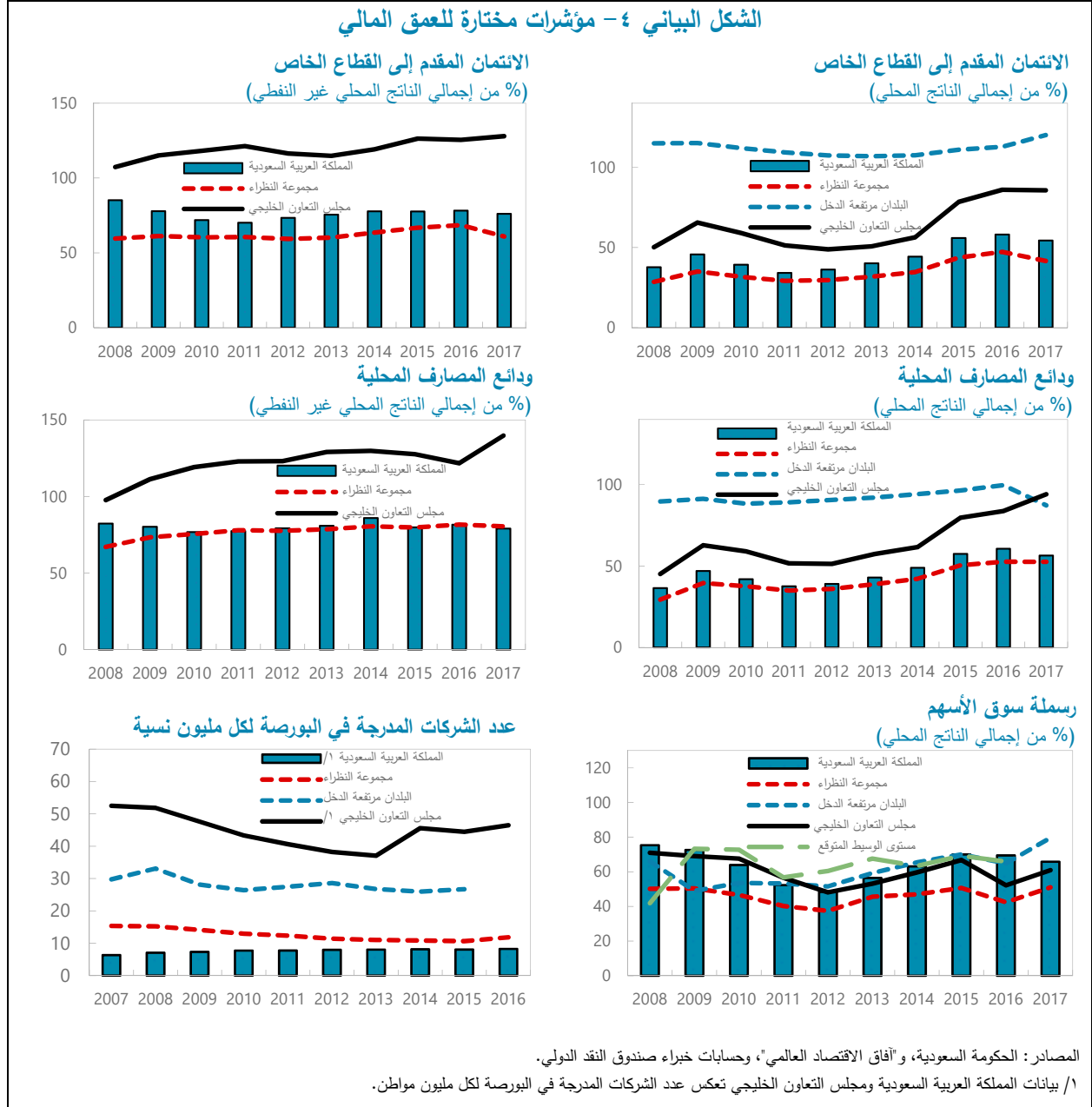


المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي.

## جيم - القياس المقارن لمستوى تطور وشمول القطاع المالي في المملكة العربية السعودية

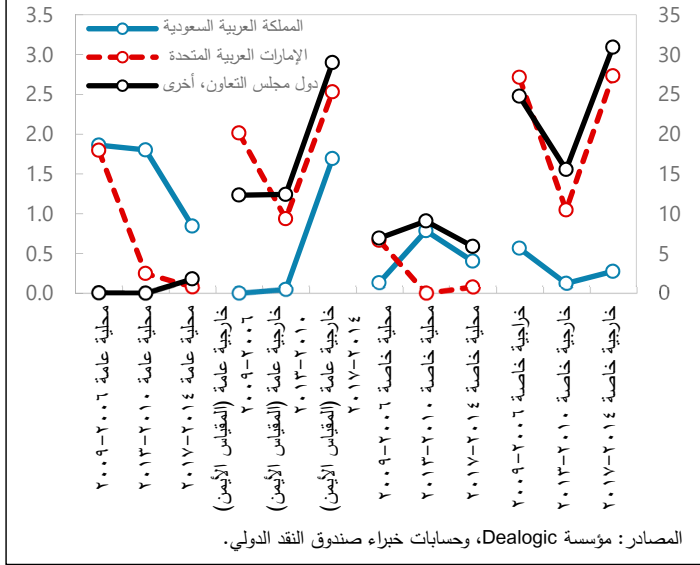
٨- يُقاس العمق المالي وربحية البنوك في المملكة العربية السعودية بالمقارنة مع أساسياتها الاقتصادية والهيكلية ومجموعة من البلدان النظيرة. والمقاييس المرجعية هي (١) مجموعة من البلدان النظيرة المصدرة للنفط، و(٢) دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، و(٣) البلدان مرتفعة الدخل، و(٤) المقاييس الإحصائية المقارنة (قيم الوسيط المتوقعة) التي تُشتق من إطار انحدار يتبع تقرير FinStats 2017 الصادر عن البنك الدولي (دراسة Feyen, Kibuuka, and Sourrouille, 2016). ويُقدَّر المقاييس الإحصائية المقارنة بناءً على الأساسيات الهيكلية والاقتصادية غير المرتبطة بالسياسات. وبإستبعاد العوامل المدفوعة بالسياسات، تحدد المقاييس المقارنة المستوى الذي يُتوقع أن تبلغه المملكة العربية السعودية في بيئة محايدة تجاه السياسة (راجع الملحق الأول للاطلاع على مزيد من التفاصيل).

٩- وتدل مؤشرات العمق المالي عموماً على أن الجهاز المصرفي على درجة جيدة من التطور (الشكل البياني ٤). وتحديداً، تتماشى نسبة الائتمان المقدم للقطاع الخاص وودائعه في البنوك إلى إجمالي الناتج المحلي مع مجموعة النظراء والمقاييس الإحصائية المقارنة (مستوى الوسيط المتوقع)، وإن كانت أقل من البلدان مرتفعة الدخل ومتوسط الدول الأخرى أعضاء مجلس التعاون الخليجي<sup>٢</sup>. وتظل النتائج محايدة تجاه استخدام إجمالي الناتج المحلي أو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي.



<sup>٣</sup> يصل مستوى الائتمان المقدم للقطاع الخاص إلى مستويات أعلى إذا أُضيف ائتمان مؤسسات الإقراض المتخصصة.

الشكل البياني ٥- إصدار السندات في دول مجلس التعاون الخليجي، ٢٠٠٦ - ٢٠١٧ (% من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: مؤسسة Dealogic، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

١٠- وتقدم مؤشرات تطور السوق المالية صورة مختلطة (الشكل البياني ٥)، فنسبة رسملة سوق الأسهم إلى إجمالي الناتج المحلي تضاهي مستوياتها في البلدان النظرية والمقاييس الإحصائية المقارنة، ولكن عدد الشركات المدرجة في السوق لكل مليون نسمة منخفض للغاية. علاوة على ذلك، تراجعت رسملة سوق الأسهم (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي) على مدار العقد الماضي، من حوالي ١٠٧% في ٢٠٠٨ إلى ٩٢% في ٢٠١٧. وتمثل أكبر عشر شركات ٦٠% من مجموع رسملة السوق المالية (الملحق الأول). ولا تزال قاعدة المستثمرين غير متنوعة وتهيمن عليها المؤسسات الحكومية المستقلة بينما الملكية الأجنبية صغيرة، برغم ارتفاعها مؤخرًا مع تخفيف القيود على المستثمرين الأجانب. وأسواق سندات الدين غير متطورة، مع غياب منحنى عائد معياري، وعدم وجود

هيئة محلية للتصنيف الائتماني، ومحدودية السوق الثانوية. وسوق سندات الشركات المحلية صغير حيث يشكل أقل من ١% من إجمالي الناتج المحلي نظرا لاعتماد معظم الشركات على حصص الملكية أو القروض المصرفية في الحصول على تمويل (الشكل البياني ٥).

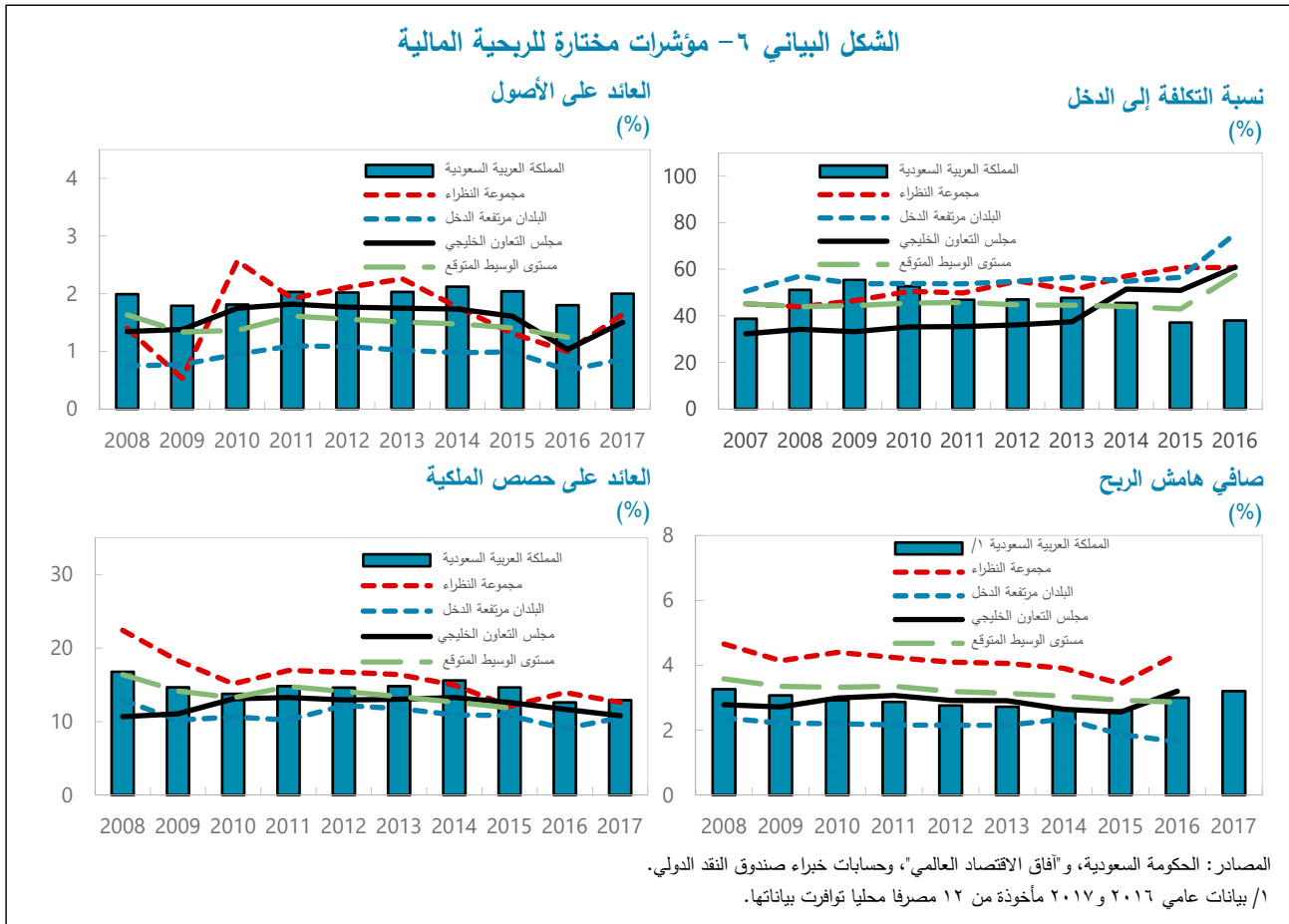
١١- ويتمتع النظام المالي في المملكة العربية السعودية بالربحية مقارنة بمجموعتي البلدان النظرية (الشكل البياني ٦)، ففي الجهاز المصرفي، نجد أن نسبة التكلفة إلى الدخل أقل بينما نسبة العائد على الأصول أعلى مقارنة بالنظرية. وتبلغ هوامش الفائدة الصافية مستويات أعلى مقارنة بالبلدان مرتفعة الدخل ويتماشى مع متوسط دول مجلس التعاون الخليجي والمقاييس الإحصائية المقارنة. وظلت هوامش الفائدة الصافية مستقرة نسبيًا نتيجة ارتفاع نسب الودائع التي لا تحصل على فائدة (امتثالاً لمبادئ الشريعة الإسلامية) وارتفاع حصة القروض بأسعار فائدة متغيرة، مما يسمح بسرعة انتقال التغيرات في تكاليف تمويل البنوك إلى العملاء (تقرير FSAP, 2017).<sup>٤</sup>

١٢- مستوى الحصول على الخدمات المالية والشمول المالي في المملكة العربية السعودية أقل من البلدان الأخرى النظرية في المنطقة والبلدان مرتفعة الدخل (الشكل البياني ٧). ويبدو أن القطاع المالي في المملكة العربية السعودية أقل شمولاً مقارنة بالبلدان التي لديها مستوى مماثل من نصيب الفرد من الدخل وفق بعض المقاييس (الشكل البياني ٨، اللوحة العليا إلى اليمين، وراجع الملحق الثاني للاطلاع على مزيد من التفاصيل).

<sup>٤</sup> هناك أربعة بنوك، من البنوك المحلية البالغ عددها ١٢ بنكا في المملكة العربية السعودية، تقتصر على تقديم منتجات تمتثل للشريعة الإسلامية، بينما تقدم بقية البنوك مزيجا من المنتجات الممتثلة للشريعة ومنتجات تقليدية.



- ظل مستوى وصول الأفراد إلى هذه الخدمات ثابتاً، لكن نسبة السكان المستفيدين من خدمات المؤسسات المالية الرسمية ارتفعت. فقد ظلت إمكانية وصول الأفراد للحصول على الخدمات المالية ثابتة (وتُقاس بعدد فروع البنوك التجارية لكل ١٠٠ ألف شخص بالغ) على مدار العقد الماضي وهي أقل مما في البلدان مرتفعة الدخل ومتوسطات مجلس التعاون الخليجي، لكن نسبة السكان الذين يملكون حسابات في مؤسسات مالية رسمية ارتفعت إلى ٧٢% في ٢٠١٧ مقابل ٤٦% في ٢٠١١. غير أن هذه النسبة تظل أقل مقارنة بالبلدان مرتفعة الدخل ومتوسط دول مجلس التعاون الخليجي (الشكل البياني ٦).<sup>٦</sup>



° بدأ برنامج "حافز" في ٢٠١١ ويهدف إلى دعم المواطنين المتعطلين عن العمل من خلال مساعدتهم في الحصول على وظائف وتقديم بدلات من الحكومة. ويشترط هذا البرنامج على الراغبين في التسجيل أن يكون لديهم حساب مصرفي وساهم بالتالي في زيادة إمكانات الحصول على خدمات القطاع المالي، خاصة الإناث. وبالفعل، كانت نسبة الإناث اللاتي لديهن حسابات مصرفية لا تتجاوز ١٥% في ٢٠١١، مقابل ٦١% في ٢٠١٤.

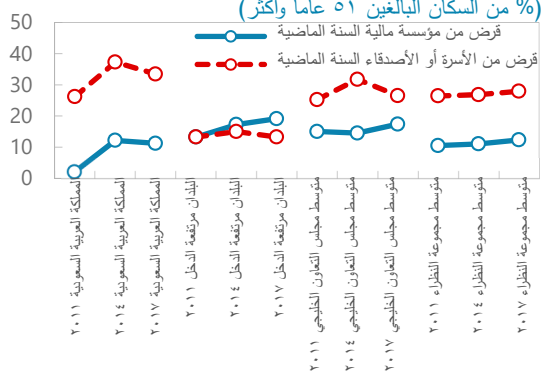
<sup>٦</sup> تستند هذه الأرقام إلى مسح المؤشر العالمي للشمول المالي في البنك الدولي (Global Findex)، ويتضمن المواطنين السعوديين والوافدين العرب وغير العرب الذين كانوا قادرين على المشاركة في المسح باللغة العربية أو الإنجليزية. ولا تتوفر معلومات عن حصول المواطنين وحدهم على الخدمات المالية.

- يقوم التمويل غير الرسمي بدور مهم في المملكة العربية السعودية. وتشير قاعدة بيانات المؤشر العالمي للشمول المالي (Findex)، إلى انخفاض معدل الاستفادة من الخدمات المالية بصفة خاصة حيث كانت نسبة السكان الذين اقترضوا من مؤسسات مالية تبلغ نحو ١١% في ٢٠١٧ (الشكل البياني ٧). وعلى العكس من ذلك، ذكر حوالي ٣٣% من الأشخاص البالغين في المملكة العربية السعودية أنهم اقترضوا بصورة غير رسمية بينما بلغت نسبتهم ١٣% في البلدان مرتفعة الدخل و ٢٦% في دول مجلس التعاون الخليجي. وتعتمد الأسر على قنوات التمويل غير الرسمية، حيث يظل التمويل بين النظراء (سواء في محل العمل أو في نطاق الأسرة) هو المصدر السائد للتمويل، وتأتي البقية من القروض المصرفية.
- إن معدلات الاستفادة من الخدمات المصرفية الرقمية منخفضة نسبيا كذلك. وأدى الانتشار الواسع لاستخدام الهواتف النقالة ودخول خدمة الإنترنت إلى تسهيل الوصول إلى العميل عن طريق الأعمال المصرفية الرقمية (الإطار ٢). ومع هذا، فإن معدل الاستفادة من خدمات الصيرفة الرقمية منخفض مقارنة بالنظراء في المنطقة، ففي عام ٢٠١٧ كانت نسبة المواطنين السعوديين البالغين الذين يستخدمون الهواتف النقالة أو الإنترنت للدخول إلى حساباتهم لا تتجاوز ٢٥% مقابل ٣٣% و ٥٢% في المتوسط في دول مجلس التعاون الخليجي والبلدان مرتفعة الدخل، على التوالي (الشكل البياني ٨).
- ازدادت الفجوة الموجودة بالفعل بين الجنسين في إمكانية الحصول على تمويل. في ٢٠١٧، كانت نسبة المواطنين الذكور البالغين الذين لديهم حسابات مصرفية هي ٨٠% (٧٥% في ٢٠١٤)، مقابل ٥٨% من المواطنات البالغات (٦١% في ٢٠١٤). ونسبة المرأة البالغات اللاتي لديهن بطاقات ائتماني تبلغ حوالي ثلث نسبة الذكور. وكذلك نسبة استفادة الذكور من القروض ومنها القروض العقارية أعلى بكثير من نسبة المرأة. وهناك أيضا فجوة واسعة بين الجنسين في الاستفادة من الخدمات المصرفية الإلكترونية (الشكل البياني ٨). وعدم المساواة بين الجنسين في الشمول المالي يفسر نسبة كبيرة من عدم المساواة في الشمول المالي ككل.<sup>٧</sup> وقد ترجع بعض العوامل التي تفسر ذلك إلى انخفاض نسبة المرأة العاملات واتجاه كثير من الأسر إلى استخدام حساب واحد.

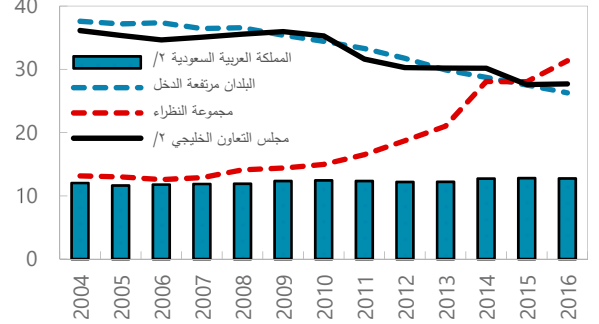
<sup>٧</sup> تشتق دراسة Aslan et al., 2018 معاملات جيني لعدم المساواة في الحصول على الخدمات المالية من بيانات على المستوى الجزئي في المؤشر العالمي للشمول المالي، باستخدام منهجية احتساب معامل جيني لمستوى الدخل. ويجري بعد ذلك تفكيك معامل جيني للاستفادة من الخدمات المالية إلى مكونات مختلفة لبيان مساهمة عدم المساواة بين الجنسين في معامل جيني.

## الشكل البياني ٧- مؤشرات مختارة للحصول على الخدمات المالية ١/

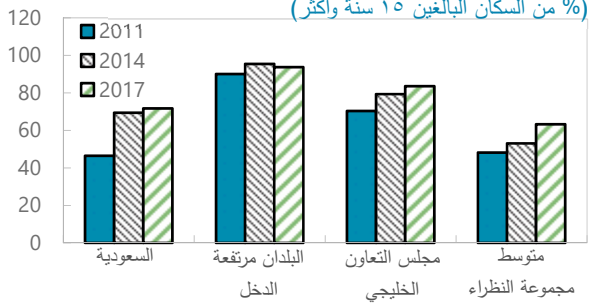
### القروض من المؤسسات المالية مقابل الأقارب



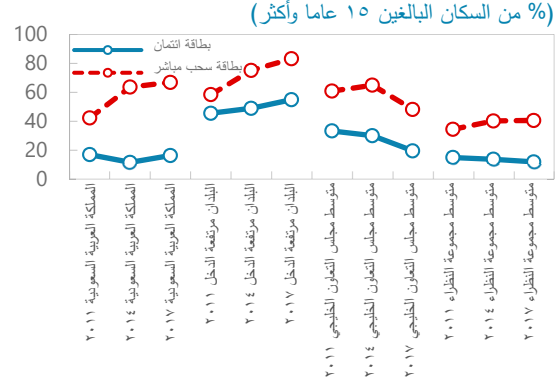
### عدد الفروع لكل ١٠٠ ألف شخص بالغ



### حساب في مؤسسة مالية رسمية



### بطاقات الائتمان والسحب المباشر



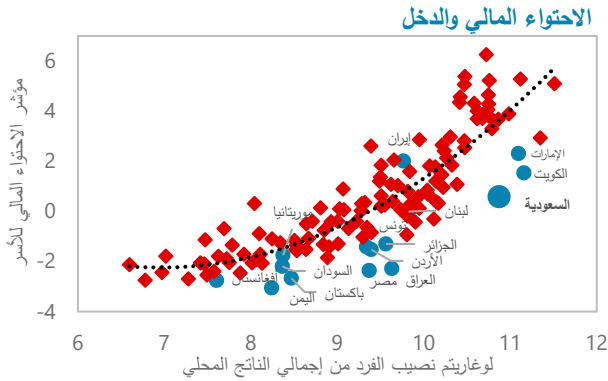
المصادر: الحكومة السعودية، ومؤشر 2017 FINDEX لدى صندوق النقد الدولي، و"آفاق الاقتصاد العالمي"، ومؤشرات التنمية العالمية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ١/ تستند قاعدة بيانات Index إلى مسح عالمي يغطي ألف فرد يتم اختيارهم عشوائياً في كل بلد من مجموعة تضم أكثر من ١٤٠ بلداً ويرتبط بالاقتراع العالمي GALLUP، ويحتوي على معلومات قابلة للمقارنة عن الحصول على مجموعة واسعة من الخدمات المالية ودرجة كثافة استخدامها. ويضم استبيان مسح Index ٤٤ سؤالاً يتعلق بالشمول المالي وتغطي بصفة خاصة الحصول على مختلف أنواع الخدمات المالية والاستفادة من الخدمات المالية، من خلال الادخار والاقتراض، عبر قنوات رسمية وغير رسمية، إضافة إلى أسئلة حول ظروف كل فرد على حدة. ٢/ بيانات المملكة العربية السعودية ومجلس التعاون الخليجي تعكس عدد الفروع لكل ١٠٠ ألف مواطن بالغ.

- يمكن زيادة التثقيف المالي، فمستويات هذا النوع من التثقيف المالي بين المواطنين السعوديين البالغين أقل من دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى وكذلك في كثير من البلدان المتقدمة والنامية (الشكل البياني ٨). ويذكر حوالي ٧% من البالغين أن ابتعادهم طوعاً عن القطاع المالي يرجع إلى أسباب دينية (المؤشر العالمي للشمول المالي - Global Findex, 2017).
- مستوى الإقراض المصرفي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة منخفض: والقروض التي تحصل عليها هذه المنشآت من البنوك منخفضة للغاية، فنبغ في المتوسط ٢% من مجموع القروض، وهو ما يتماشى مع متوسط دول مجلس التعاون الخليجي، لكنه أقل من المتوسط البالغ ٧% في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان، والمناطق الأخرى (الشكل البياني ٨).<sup>٩،٨</sup> ويفسر العديد من القيود المفروضة على المنشآت انخفاض قدرة المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الحصول على تمويل (الإطار ٣).

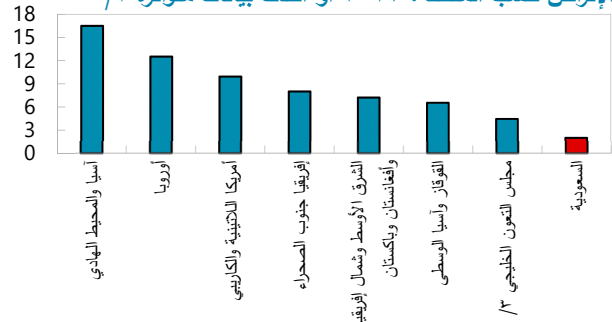
<sup>٨</sup> تستند هذه النسبة إلى التعريف السابق الذي وضعته مؤسسة النقد العربي السعودي: المنشأة التي تحقق إيرادات أقل من ٣٠ مليون ريال سعودي تُعد صغيرة، والمنشأة التي تحقق إيرادات تتراوح بين ٣٠ مليون و ١٠٠ مليون ريال سعودي تُعد متوسطة. وبناء على التصنيف الجديد للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، الذي وضعته الهيئة العامة لتنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، تُعرّف هذه المنشآت الآن على أنها الشركات التي يتراوح عدد موظفيها بين موظف واحد و ٢٤٩ موظفاً و/أو تصل إيراداتها إلى ٢٠٠ مليون ريال سعودي وربما كانت هذه المنشآت تحصل على قروض أعلى.

<sup>٩</sup> القروض المقدمة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة قد تكون أعلى إذا توافرت القروض من مؤسسات الإقراض المتخصصة وأضيفت إلى الائتمان المصرفي.

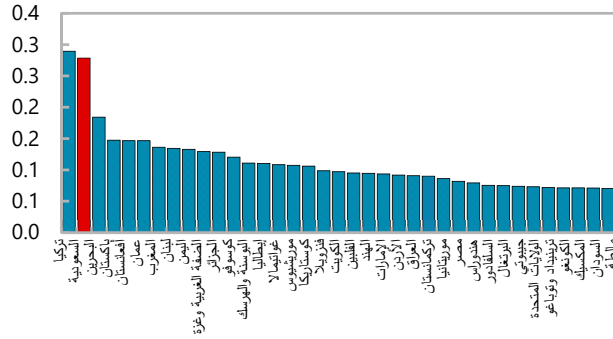
## الشكل البياني ٨ - الشمول المالي ٨



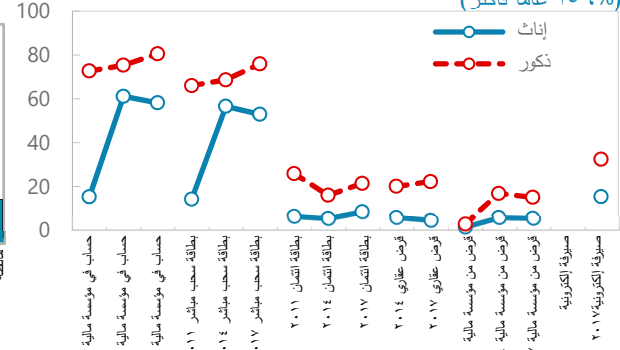
حصة القروض المصرفية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة والمتوسطة من مجموع الإقراض حسب المنطقة، ٢٠١٧ أو أحدث بيانات متوافرة ٢/



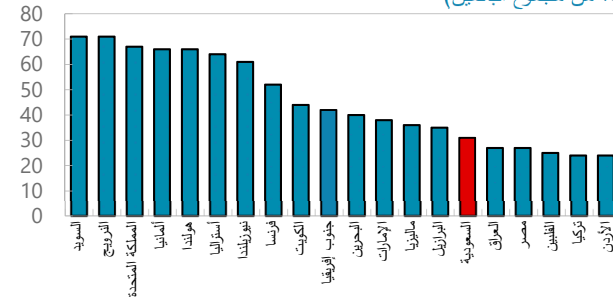
بلدان مختارة: نسبة مساهمة كل نوع من الجنسين في مقياس جيني المالي



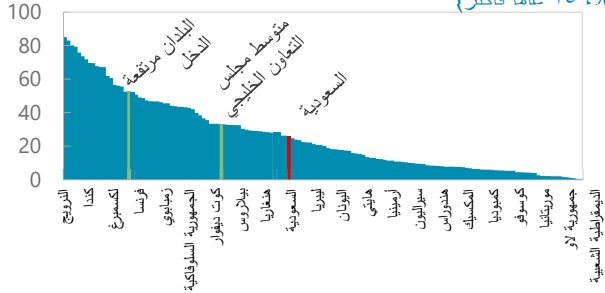
الاحتواء المالي: الفجوات بين الجنسين (٢٠١٧) (%، ١٥ عاما فأكثر)



معدل الوعي بالمسائل المالية، ٢٠١٥



استخدم هاتف محمول أو الإنترنت للدخول إلى حساب مصرفي، ٢٠١٧ (%، ١٥ عاما فأكثر)



المصادر: مؤشر 2017 FINDEX لدى صندوق النقد الدولي، ومؤسسة النقد العربي السعودي وحسابات خبرائها، والهئية العامة للإحصاء، والبنك الدولي، ومسح إمكانية الحصول على الخدمات المالية الذي يجريه صندوق النقد الدولي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

١/ تستند قاعدة بيانات Findex إلى مسح عالمي يغطي ألف فرد يتم اختيارهم عشوائياً في كل بلد من مجموعة تضم أكثر من ١٤٠ بلداً ويرتبط بالاقتراع العالمي GALLUP، ويحتوي على معلومات قابلة للمقارنة عن الحصول على مجموعة واسعة من الخدمات المالية ودرجة كثافة استخدامها. ويضم استبيان مسح Findex ٤٤ سؤالاً تتعلق بالاحتواء المالي وتغطي بصفة خاصة الحصول على مختلف أنواع الخدمات المالية والاستفادة من الخدمات المالية، من خلال الادخار والاقتراض، عبر قنوات رسمية وغير رسمية، إضافة إلى أسئلة حول ظروف كل فرد على حدة.

٢/ إقراض المنشآت الصغيرة والمتوسطة يستند إلى تصنيف كل بلد على حدة. وتُعد البيانات من مسح إمكانية الحصول على الخدمات المالية لصندوق النقد الدولي، ومن البنك الدولي والحكومة السعودية.

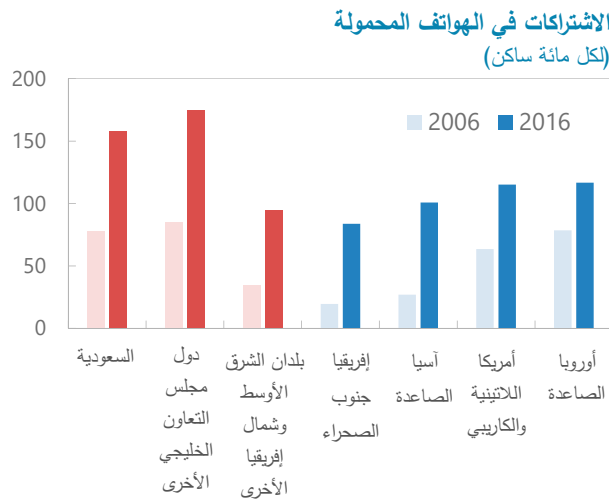
٣/ بيانات مجلس التعاون الخليجي لا تتضمن بيانات قطر والبحرين نظرا لعدم توافرها.

## الإطار ٢ - التقنية المالية في المملكة العربية السعودية

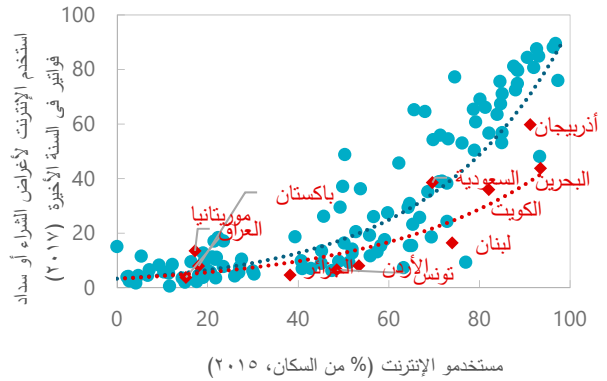
تستطيع التقنية، ولا سيما التقنية المالية، أن تخفض تكاليف المعاملات المرتبطة بالحصول على الخدمات المالية واستخدامها. وقد أصبحت التقنية المالية، وتتضمن الخدمات المصرفية عبر الهواتف المحمولة والخدمات المصرفية الإلكترونية والمحافظ الإلكترونية، أداة غير مكلفة نسبياً تساعد الأفراد على استخدام الخدمات المصرفية والدخول في الأسواق المالية. ويمكنها كذلك أن تخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها البنوك والحكومات عن طريق إتاحة بيانات التاريخ الائتماني والمعلومات الأخرى عن العملاء بسهولة.

وهناك إمكانات غير مطروقة لزيادة اعتماد وسائل التقنية المالية. فارتفاع نسبة جيل الألفية بين السكان يتيح مجعاً كبيراً من المستهلكين المحتملين بينما تنامي التجارة الإلكترونية يولد الطلب على المنتجات المالية الرقمية، بينما انتشر استخدام الهواتف النقالة ودخول خدمة الإنترنت يسهلان الوصول إلى العميل.

### مستخدمو الإنترنت والهواتف النقالة

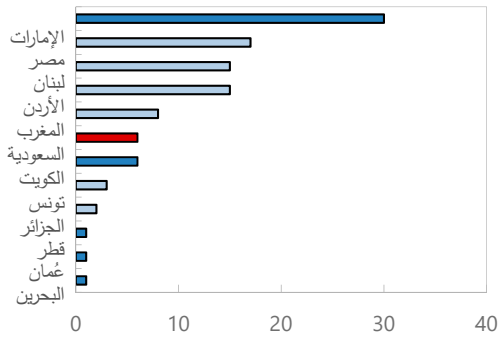


### اعتماد تكنولوجيا المعلومات والتجارة الإلكترونية (علاقته بالحصول على الوسائل التكنولوجية)



المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، والبنك الدولي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

### نسبة الشركات المبتدئة في مجال التقنية المالية (%)



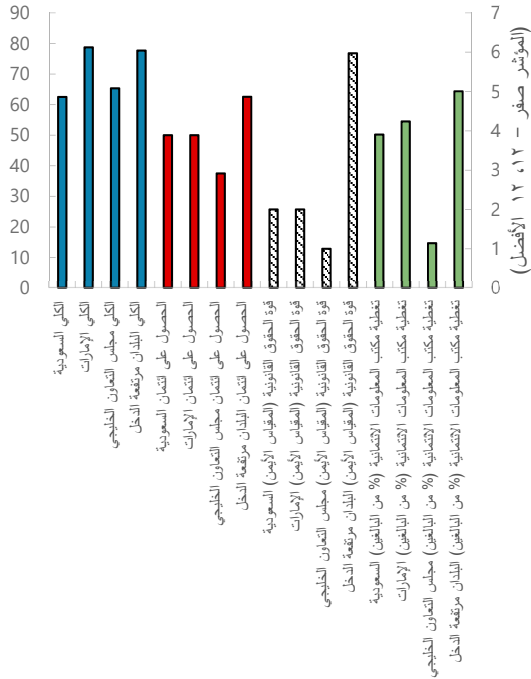
المصدر: مختبر بحوث ومضة، ٢٠١٦.

مع هذا، لا يزال النظام البيئي للتقنية المالية في مرحلة النمو في المملكة العربية السعودية. وتهدف الحكومة إلى جعل المملكة مركزاً قوياً للتقنية المالية وزيادة عدد الشركات في هذا المجال. ومع هذا، لم ينشأ سوى عدد قليل من الشركات المبتدئة العاملة في مجالات مرتبطة بالتقنية المالية مقارنة بسائر بلدان المنطقة. وكذلك مستوى استخدام الصيرفة الإلكترونية متدنٍ مقارنة بالنظراء في المنطقة. ففي ٢٠١٧، كانت نسبة المواطنين السعوديين البالغين الذين يستفيدون من الخدمات المصرفية الإلكترونية لا تتجاوز ٢٥%.

### الإطار ٣- تطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة

يشكل تطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة أولوية قصوى بالنسبة للحكومة السعودية. وتمثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة والشركات الناشئة عموماً عنصراً رئيسياً في توظيف العمالة وإيجاد فرص العمل<sup>١</sup>. وكما جاء في أحدث مسح الهيئة العامة للإحصاء في المملكة العربية السعودية، تشير التقديرات إلى وجود حوالي مليون منشأة صغيرة ومتوسطة، تشكل ٩٥% تقريباً من الشركات المسجلة، وتوفر ٣٨% من الوظائف (٨٠% منها عمالة وافدة) و ٢٠% من إجمالي الناتج المحلي. ويتركز عمل غالبية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، حوالي ٧٠% منها، في قطاعات منخفضة الإنتاجية مثل التجزئة والتجارة، والزراعة والصيد البحري، وخدمات المبيت والمواد الغذائية. وتشكل الشركات الأصغر ٨٨% من المنشآت الصغيرة والمتوسطة، يصل عدد موظفيها حتى خمسة موظفين.

مؤشرات ممارسة الأعمال /١  
(الدرجة من صفر-١ ما لم يُذكر خلاف ذلك، ١٠٠ تدل على أفضل أداء)



المصدر: مؤشرات مزاولة الأعمال.

١/ ينبغي توخي الحذر في تفسير هذه المؤشرات نتيجة لمحدودية عدد المقيمين على المسح، ومحدودية التغطية الجغرافية، والفرضيات الموحدة بشأن القيود على الأعمال وتوافر المعلومات.

تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة العديد من القيود المؤسسية التي تعوق حصولها على تمويل. ومنذ أن نشأت سجلات المعلومات الائتمانية في ٢٠٠٤، أخذ نطاق تغطيتها في الاتساع بمرور الوقت (كنسبة مئوية من السكان). غير أن نسبة تغطية الشركات ككل إلى مجموع السكان لا تزال منخفضة. وهناك أيضاً مسألة تتعلق بحقوق المقرضين والمقرضين. وتحصل المملكة العربية السعودية على درجات منخفضة للغاية نسبياً إلى المجموعات المقارن بها من حيث قوة مؤشر الحقوق القانونية المأخوذ من "تقرير ممارسة الأعمال" الذي يقيس درجة حماية قوانين الضمانات والإفلاس لحقوق المقرضين والمقرضين وبالتالي تسهيل الإقراض، خاصة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة<sup>٢</sup>. ويدفع ذلك البنوك إلى فرض علاوات مخاطر أعلى ووضع شروط أشد للضمانات. كذلك فإن ضعف مستوى جودة القوائم المالية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة يدفع البنوك إلى رفع شروط الضمان إلى مستويات لا يستطيع كثير من المنشآت الصغيرة والمتوسطة الوفاء بها. وربما كان انخفاض مستويات التتقيف المالي هو كذلك أحد العوامل المؤثرة في طلب المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الائتمان.

وهناك عدد من التحديات البارزة الأخرى التي يتعين معالجتها لدعم تطور المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ويتضح من مسح أجرته الهيئة العامة للإحصاء أن ٢٧% من مديري المنشآت الصغيرة والمتوسطة يرون أن قضايا القوى العاملة تشكل عائقاً كبيراً أمام تطور مؤسساتهم ويرى ٣٢% منهم أن البيروقراطية تشكل عقبة رئيسية أمام بدأ مشروع أعمال.

<sup>١</sup> تذكر دراسة Demirgüç- Kunt, and Maksimovic (2011) أن المنشآت الصغيرة والمتوسطة الرسمية توفر فرص عمل لنحو ٥٠% من العاملين في البلدان النامية. وتُخصّص كذلك إلى أن هذه المؤسسات توفر حصة أعلى من الوظائف مقارنة بالشركات الأكبر حتى بعد أخذ فقدان الوظائف في الاعتبار. وتشير الدراسة التجريبية التي أجراها Haltiwanger, Jarmin, and Miranda (2010) إلى أن الشركات المبتدئة والأعمال الناشئة الباقية لا تزال تكتسب أهمية بالغة في توفير الوظائف.

<sup>٢</sup> لا توجد أمام المنشآت الصغيرة والمتوسطة عموماً سوى مصادر محدودة للضمانات التقليدية (مثل العقارات)، واستخدام أي ضمان يقتضي استناده إلى إطار قانوني فعال يدعم حقوق الدائنين ويسهل استخدام ذلك الضمان إذا اقتضت الضرورة.

١٣- تعمل المملكة العربية السعودية حالياً على تنفيذ إصلاحات تجعل القطاع المالي أكثر شمولاً وتطوراً. ويغطي برنامج تطوير القطاع المالي " عدة ركائز رئيسية منها: زيادة حصة تمويل المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ودعم تطوير التقنية المالية، وتعزيز التثقيف المالي، وزيادة المدخرات الوطنية، وتعزيز تطور السوق المالية.

- **زيادة حصة تمويل المنشآت الصغيرة والمتوسطة:** تهدف الحكومة إلى زيادة الإقراض المصرفي المتاح للمنشآت الصغيرة والمتوسطة من حوالي ٢% إلى ٢٠% بحلول عام ٢٠٣٠. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، يجري وضع الخطط لزيادة رأسمال برنامج *كفالة*، وهو برنامج يقدم ضمانات جزئية للانتماء (الإطار ٤)، ويمكن شركات المعلومات الائتمانية (مثل سمة وبيان) من جمع بيانات المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتوفير خيارات بديلة لتمويل المنشآت الصغيرة والمتوسطة (مثل الأسهم الخاصة ورأس المال المخاطر، من خلال "صندوق الصناديق" وصندوق دعم استثمارات المنشآت الصغيرة والمتوسطة)، ووضع برنامج لتحسين التثقيف المالي في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتأسست الهيئة العامة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في أكتوبر ٢٠١٥ لتنسيق الاستراتيجية الكلية للحكومة بشأن المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتعمل الهيئة على مراجعة اللوائح لإزالة الحواجز أمام تمويل هذه المنشآت وتحسين عرض الأعمال الصغيرة والمتوسطة ذات الجدارة الائتمانية. ووضعت الهيئة تعريفاً موحداً للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، نظراً لتطبيق تعريفات مختلفة في السابق مما أفضى إلى صعوبة جمع بيانات هذه المنشآت ومقارنتها وتوحيدها. ويشكل تمرير نظام الإفلاس مؤخرًا خطوة مهمة نحو الإصلاح الذي سيعزز حقوق المقترضين والدائنين. كذلك جرى العمل مؤخرًا على تحديث نظام الرهن التجاري، وأصبح سجل الضمانات الآن يغطي الضمانات المنقولة مما يسمح لمشروعات الأعمال—ولا سيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة—بالاستفادة من أصولها في الحصول على رأس مال للاستثمار. وتخطط الحكومة كذلك لبناء منصة وطنية لشراء الديون التجارية عبر الإنترنت من أجل تطوير حلول شراء الديون المتاحة لمؤسسات الأعمال، وخاصة المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

- **يجري العمل على وضع برامج لتعزيز التثقيف المالي:** ومن أجل رفع مستوى التثقيف المالي لدى البالغين ككل إلى ٥٠% بحلول ٢٠٣٠، تعكف الحكومة على إنشاء هيئة للتثقيف المالية. وسوف تتسق الهيئة ببرنامج التعليم المالي للحد من التداخل مع المبادرات التي يقودها مزودون مختلفون، وتطوير المحتوى التعليمي المالي مع وزارة التعليم، وإطلاق وإدارة حملات توعية كبيرة، وتقديم المشورة للمستهلكين بشأن التخطيط المالي من خلال المنصات (مثل مراكز الاتصال، والمنصات الإلكترونية).

- **مبادرات التقنية المالية:** وقعت مؤسسة النقد العربي السعودي صفقة مع شركة "ريبيل" (Ripple) ومقرها الولايات المتحدة لمساعدة البنوك على تسوية مدفوعاتها باستخدام برمجيات "بلوكشين". ويدعم هذا البرنامج التجريبي البنوك من خلال التدريب على استخدام برمجيات "ريبيل" بغرض التسوية الآنية للمدفوعات التي تُرسل إلى داخل أو خارج المملكة. كذلك تعمل مؤسسة النقد العربي السعودي بالتعاون مع مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي لإصدار عملة رقمية تكون مقبولة في المعاملات العابرة للحدود بين البلدين. وفي يناير ٢٠١٨، نشرت هيئة سوق المال إرشادات تمكن المتقدمين المؤهلين من اختبار حلول التقنية المالية لديهم المرتبطة بأنشطة الأوراق المالية ضمن إطار تنظيمي أخف (مختبر التقنية المالية - Fintech lab) كذلك تعكف مؤسسة النقد العربي السعودي على تأسيس المختبر التنظيمي الخاص بها.

- **إصلاحات السوق المالية:** من أجل تطوير سوق الأسهم، خففت هيئة السوق المالية القيود على المستثمرين الأجانب، وعززت البنية التحتية للتداول، واتخذت خطوات لتحسين حوكمة الشركات بما فيها دعم حماية أصحاب الأسهم من الأقلية، وفتحت سوق أسهم ثانوية للشركات الأصغر<sup>١٠</sup>. وأعلن كل من FTSE Russell و MSCI مؤخرًا أن "تداول" ستدخل ضمن مؤشراتها للأسواق الصاعدة بدءًا من ٢٠١٩. ويعكف مكتب إدارة الدين على اتخاذ إجراءات لدعم تطوير سوق سندات الدين، بوسائل منها إنشاء نظام للمتعاملين في السوق الأولية، والسماح ببعض المرونة في تسعير إصدارات سندات الدين الحكومية، وإعادة برنامج للصكوك، والإعلان عن برنامج للإصدار بانتظام، وتسجيل كل سندات الدين الحكومية في "تداول". وبدأ تداول هذه الأوراق المالية في إبريل ٢٠١٨، ومن شأن السيولة في السوق الثانوية أن تزداد متى بدأ المتعاملون في السوق الأولية يمارسون نشاطهم. كذلك يخطط مكتب إدارة الدين لإصدار سندات بتواريخ أقصر وأطول لمد منحنى العائد. وسوف تساعد هذه الإجراءات على إعداد منحنى للعائد الحكومي سيدعم بدوره مزيد من الإصدارات الخاصة. فيما يخص إصدار السندات الخاصة، من شأن تسهيل إمكانية إنشاء كيانات ذات غرض خاص أن يساعد كذلك على إصدار أدوات تتوافق مع الشريعة الإسلامية. وتم تخفيف شروط الإفصاح للشركات الكبرى المدرجة في السوق المالية وسُمح بوضع برامج إصدار سندات متوسطة الأجل.

### الإطار ٤ - دعم الحكومة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة

المنشآت الصغيرة والمتوسطة تؤدي دورا حيويا في الاقتصاد السعودي: وتركز الحكومة على تعزيز قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة كأحد أهداف "رؤية ٢٠٣٠" بغية زيادة مساهمة هذه المؤسسات في الاقتصاد من ٢٠% من إجمالي الناتج المحلي إلى ٣٥% من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٣٠. ومع هذا، تواجه المنشآت الصغيرة والمتوسطة تحديات مختلفة، أبرزها البيروقراطية الحكومية ومحدودية إمكانات حصولها على تمويل من القطاع المصرفي (تبلغ حصتها حوالي ٢% من مجموع القروض المصرفية). ومن أجل حل هذه القضايا، صممت الحكومة برامج مختلفة لدعم هذه المؤسسات ومنها:

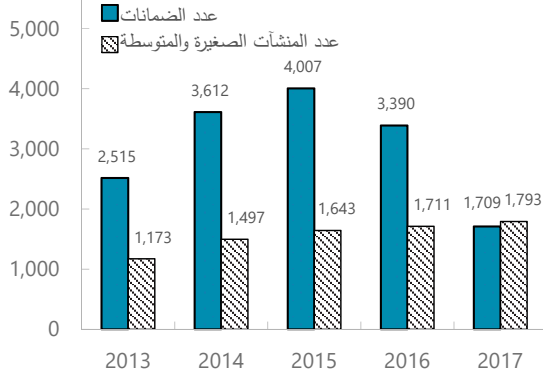
- **برنامج كفالة:** بدأ في عام ٢٠٠٦، ويقدم ضمانا جزئي لما يصل إلى ٨٠% من القروض التي تمنحها البنوك للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في حالة التوقف عن السداد. ومنذ أن بدأ برنامج كفالة، قدم ضمانات على قروض مصرفية قُدِّمت إلى ١٠٥٨٣ مؤسسة صغيرة ومتوسطة، يعمل ٨٠% منها في قطاعات البناء والتشييد والتجارة والخدمات. ومنذ بداية البرنامج، وصلت هذه الضمانات إلى ١٠,٨ مليار ريال سعودي (٤,٤% من إجمالي الناتج المحلي) وغطت في المتوسط ٥٥% من مجموع القروض إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وصدر مؤخرا أمر ملكي بالموافقة على رفع رأس مال برنامج كفالة بمقدار ٨٠٠ مليون ريال سعودي. كذلك يجري العمل حاليا على إعادة هيكلة البرنامج لزيادة تركيزه على قطاعات محددة (مثل السياحة) ومناطق معينة وكذلك رفع مستوى كفاءته التشغيلية.

<sup>١٠</sup> بدأ سوق "نمو" عملها في ٢٦ فبراير ٢٠١٧. وهي سوق أسهم موازية تحكمها شروط أخف لإدراج الشركات وتستخدم كمنصة بديلة للشركات التي تطرح أسهمها للتداول، ويقتصر الاستثمار في هذه السوق على "المستثمرين المؤهلين". ويمكن أن تعمل كوسيلة مهمة لتسهيل إدراج المنشآت الصغيرة والمتوسطة في السوق. وأحد الأهداف الرئيسية من تأسيس "نمو" هو أن تشكل مصدرا إضافيا لتمويل الشركات الأصغر وزيادة التنوع والعمق في السوق المالية.

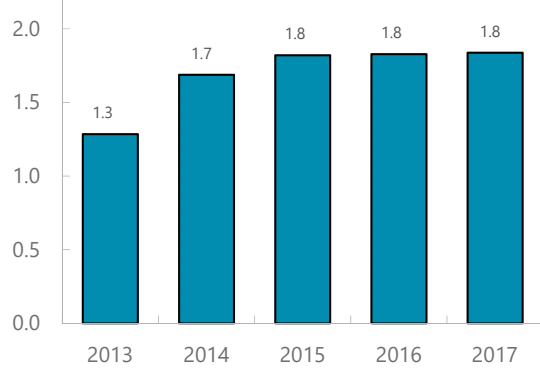


### قروض وضمانات كفالة

مجموع عدد الضمانات والمنشآت الصغيرة والمتوسطة في برنامج كفالة

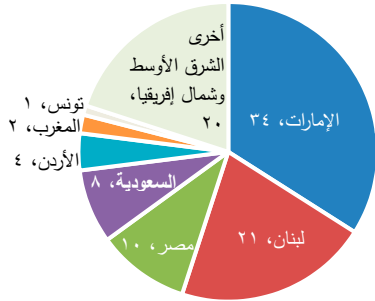


مجموع الضمانات من برنامج كفالة (مليار ريال سعودي)



المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي.

أحجام استثمارات رأس المال المخاطر، ٢٠١٦ (من المجموع)



المصدر: مختبر بحوث ومضة، ٢٠١٦.

- **صندوق الصناديق:** تأسس هذا الصندوق تحت صندوق الاستثمارات العامة برأس مال ٤ مليارات ريال سعودي. ويهدف إلى الاستثمار في الأسهم الخاصة وصناديق رأس المال المخاطر على أساس تجاري لدعم الاستثمارات وتحفيزها، بما فيها في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ولا يوجد في الوقت الراهن سوى قدر يسير للغاية من التمويل المتاح لرأس المال المخاطر في الشركات المبتدئة في المملكة بمقارنة بباقي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.
- **بنك التنمية الاجتماعية:** يقدم قروضا للأعمال والمهن الصغيرة والناشئة وكذلك المواطنين محدودي الدخل.
- **صندوق التنمية الصناعية السعودي:** يمول المشروعات الصناعية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

١٤- يتمتع النظام المالي في المملكة العربية السعودية بدرجة جيدة من التطور بوجه عام، برغم أن استخدام التمويل بالأسهم والسندات محدود للغاية بينما المجال متاح لزيادة الشمول المالي. وتعمل الحكومة بفعالية لزيادة التطور والشمول في القطاع المالي لدعم أهدافها الرامية إلى تعزيز الاقتصاد غير النفطي وتحقيق نمو قوي واحتوائي. ويهدف كثير من السياسات التي تتبعها في ظل "برنامج تطوير القطاع المالي" إلى معالجة الفجوات التي يحددها التحليل في هذا التقرير. وسيكون من المهم، إضافة إلى السياسات المطبقة، أو في سياقها، القيام بما يلي:

- **معالجة القيود المؤسسية على إقراض المنشآت الصغيرة والمتوسطة:** ينبغي أن تواصل الحكومة التركيز على تحسن البنية التحتية القانونية للانتماء وضمان فعالية تطبيق القوانين التي صدرت مؤخرا أو ستصدر قريبا. ويمكن كذلك المساعدة على زيادة حصة تمويل المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتخفيف النقص في التمويل من خلال مواصلة إيجاد بدائل للتمويل المصرفي، ولا سيما التوسع في التأجير وشراء الديون التجارية، والأسهم الخاصة، ورأس المال المخاطر. وينبغي أن تقوم الهيئة العامة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة بمساعدة الشركات على تكوين فهم كامل لمنافع تحسن ممارسات الحوكمة في الشركات، وخاصة في مجالات إدارة المخاطر والتدقيق. ومن شأن التوسع في جهود تحسين بيئة الأعمال أن يساعد كذلك على دعم تطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

- **تعزيز الشمول المالي من خلال البرامج الاجتماعية والأعمال المصرفية الرقمية:** إن ربط برامج المساعدة المالية بفتح حساب مصرفي (مثلا فعل برنامج حافز)، مع تخفيف العقبات الإدارية والمؤسسية، يمكن أن يساعد على تشجيع الشمول المالي. وفي هذا الصدد، يمكن المساهمة في زيادة إمكانات الحصول على الخدمات المالية من خلال "حساب المواطن" (بدأ في ٢٠١٧) الذي يقدم تعويضات للأسر السعودية من خلال الجهاز المصرفي، ونظام حماية الأجور (بدأ في ٢٠١٣) الذي يُلزم معظم شركات القطاع الخاص بأن تدفع أجور موظفيها من خلال الجهاز المصرفي. ومن شأن الأعمال المصرفية الرقمية أن تعزز الشمول المالي بتسهيل إمكانات تقديم الخدمات المالية للسكان الذين لا يتعاملون مع الجهاز المصرفي مثل النساء وسكان المناطق النائية.

- **اعتماد نهج موجه للتثقيف المالي:** يحقق التثقيف المالي أثرا يمكن قياسه إذا وصل صاحبه أثناء لحظات التعلم مثل وقت بدء العمل في وظيفة أو شراء منتج مالي كبير (أي قرض عقاري) (تقرير التنمية المالية العالمي، ٢٠١٤). وغالبا ما تسهم الاستفادة من الشبكات الاجتماعية في تعزيز تأثير التثقيف المالي ويمكن أن تكون فعالة، نظرا لانتشار استخدام الهواتف النقالة ودخول الإنترنت على نطاق واسع في المملكة العربية السعودية (دراسة Barajas et al., 2007). وكذلك التثقيف المالي الموجه نحو المنتجات الإسلامية يمكن أن يفيد نسبة السكان الذين يناون بأنفسهم طوعا عن القطاع المالي لأسباب يذكرون أنها دينية. ويمكن المساعدة على تعبئة الأموال في الأسواق المالية بالتوسع في جهود زيادة التثقيف المالي والادخار، وضمان حماية المستثمرين من خلال زيادة الشفافية ووضع ترتيبات أفضل للحوكمة.

- **الاستمرار في تطبيق السياسات لمواصلة تطوير سوق سندات الدين:** إن مكتب إدارة الديون في وضع ملائم يسمح له بتسهيل تطوير أسواق سندات الدين المحلية بمواصلة تطوير منحى العائد السيادي. ويمكن تحسين الإطار التنظيمي القائم لإصدار سندات الشركات والصكوك عن طريق تبسيط مسار الطرح العام. ويتعين معاملة الزكاة بوضوح واتساق على مستوى الأدوات المالية والمؤسسات المالية.

- **توفير بيانات أفضل عن الخدمات المالية وقياسها:** يتعين توفير بيانات أفضل عن الأسواق/العملاء غير المستفيدين من الخدمات المصرفية كركيزة للتوسع المستمر في الحصول على تمويل. ويمكن أن تعمل مؤسسة النقد العربي السعودي بالشراكة مع مؤسسات أخرى مثل الهيئة العامة للإحصاء والهيئة العامة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة لتحسين توافر البيانات المتعلقة بالاستفادة من الخدمات واستخدامها ومستوى جودتها.
- **معالجة معوقات السياسات أمام نمو التقنية المالية:** البلدان التي تشهد تطور الخدمات المصرفية عبر الهواتف النقالة غالبا ما تضع أطرا تنظيمية داعمة مثل الاعتراف القانوني بالتوقعات الإلكترونية وتوفير حماية كافية للمستهلك. كذلك ينبغي ألا تفرض هذه النظم قيودا على تطوير الخدمات المصرفية عبر الهواتف النقالة، كوضع حدود لاستخدام الجهات غير المصرفية للنقود الإلكترونية. وينبغي أيضا وضع إطار شامل لحماية المستهلك وقانون لحماية البيانات ينطبقان على المؤسسات المالية وغير المالية العاملة في مجال التمويل الرقمي. والاستمرار في استخدام المختبرات التنظيمية سيسمح لشركات التقنية المالية والمؤسسات المالية التقليدية باختبار الابتكارات في بيئة حية بينما يسهل تكوين فهم أفضل لمخاطر التقنية المالية وضمان تصميم القواعد التنظيمية على نحو ملائم. ويمكن كذلك الاستفادة من تطوير مجالات أنشطة الأسهم الخاصة ورأس المال المخاطر لأن هذه الأنشطة كانت ركيزة نمو التقنية المالية في الاقتصادات المتقدمة. وعلى جانب الطلب، يشكل التنقيف المالي والثقة قيودا رئيسية على تطوير التقنية المالية (تقرير WAMDA 2016، ودراسة Lukonga; 2018).<sup>11</sup>

١٥- سيكون من المفيد إعداد تحليل مفصل لدرجة المنافسة في القطاع المالي بينما تواصل الحكومة تطوير برنامجها الإصلاحية. ومن المفيد تقييم ما إذا كانت هناك أي حواجز دونما داعٍ أمام المنافسة في القطاع المالي قد تحد من إقدام البنوك على الدخول في الأسواق ذات المخاطر الأعلى. إن التنوع والتنافسية في القطاع المالي—الذي يضم أنواعا مختلفة من مقدمي التمويل والأسواق المالية—يسمحان بعرض مجموعة المنتجات والخدمات اللازمة للشمول والتطور الماليين (دراسة Love and Martínez, 2012).

١٦- وبينما تواصل الحكومة تحقيق أهدافها للتطور والشمول في القطاع المالي، يتعين أن تحافظ على تركيزها بقوة على الاستقرار المالي. وتخضع البنوك في المملكة العربية السعودية لمستوى جيد من التنظيم والرقابة وتتمتع بالسيولة والصلابة وسلامة أوضاعها (تقرير FSSA, 2017)، الأمر الذي يكتسب أهمية بالغة، لا سيما بالنظر إلى اعتماد الاقتصاد السعودي على أسعار النفط المتقلبة.

<sup>11</sup> أشار المسح الذي أجري مؤخرا للشركات المبتدئة في مجال التقنية المالية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (WAMDA, 2016) إلى أن تنقيف العملاء هو أحد العقبات الرئيسية أمام تطور التقنية المالية.

## الملحق الأول - عملية القياس المعياري

١- نحن نقيس مؤشرات عمق القطاع المالي وكفاءته في المملكة العربية السعودية بالمقارنة مع (١) مجموعة من البلدان النظرية المصدرة للنفط،<sup>١</sup> و(٢) دول مجلس التعاون الخليجي الخمسة الأخرى، و(٣) البلدان مرتفعة الدخل،<sup>٢</sup> و(٤) المقاييس الإحصائية المقارنة (قيم الوسيط المتوقعة) التي تُشتق من إطار انحدار يتبع تقرير FinStats 2017 الصادر عن البنك الدولي (دراسة Feyen, Kibuuka, and Sourrouille, 2016). ونقَدِّر المقاييس الإحصائية المقارنة بناء على الأساسيات الهيكلية والاقتصادية غير المرتبطة بالسياسات. وباستبعاد العوامل المدفوعة بالسياسات، تحدد المقاييس المقارنة المستوى الذي يُتوقع أن تبلغه المملكة العربية السعودية في بيئة محايدة تجاه السياسة. وتتضمن الضوابط مجموعة من العوامل يمكن اعتبارها خارجية بالنسبة للسياسة، في الأجل القصير على أقل تقدير. وتدرج العوامل تحت الخمسة أنواع التالية:

- عوامل التنمية الاقتصادية— تُقاس التنمية الاقتصادية على أساس نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وتؤثر على التطور المالي نتيجة لكل من آثار الطلب (زيادة حجم النشاط المالي ودرجة تقدمه مع الدخل) وآثار العرض (الاقتصادات الأكبر والأغنى يمكن أن تحقق وفورات الحجم وأن تنتفع من زيادة المنافسة وتحسن البنية التحتية). ولكي تؤخذ العلاقات غير الخطية المحتملة التي تربط التنمية الاقتصادية بالتطور المالي في الحسبان، يُدرج كذلك مربع نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.
- العوامل السكانية—البلدان التي لديها أعدادا أكبر من السكان يمكن أن تمتلك نظاما مالية أعمق وأكثر كفاءة (أثر الحجم). ويمكن كذلك تقديم الخدمات المالية بتكلفة أقل في البلدان ذات الكثافة السكانية الأعلى (أثر الانتشار الشبكي).
- العوامل الديمغرافية—نسب الإعاقة بسبب السن، أي إعالة السكان صغار السن غير العاملين وكبار السن، على التوالي، كنسبة من القوى العاملة، من المرجح أن تؤثر على المدخرات وأنماط الإقراض.
- "ظروف خاصة"—ربما كانت القطاعات المالية في البلدان المصدرة للنفط أصغر من البلدان الأخرى ذات نفس المستويات من الدخل، وهو ما يعكس قدرة الإيرادات النفطية على دفع إجمالي الناتج المحلي على نحو لا يتناسب مع المستوى الكلي للتنمية الاقتصادية والتطور المالي في البلد المعني. كذلك فإن القطاعات المالية في المراكز المالية الخارجية التي تنفذ عمليات عبر الحدود بكثافة يمكن أن تكون كبيرة بصورة غير متناسبة. وتواجه البلدان غير الساحلية تحديات هيكلية في الوصول إلى الأسواق الدولية، مما يؤثر على تكوين وأداء الاقتصاد العيني، ويؤثر نتيجة لذلك على التطور المالي.
- التوقيت: الدورة العالمية—تُجمع المشاهدات الفُطرية السنوية المتوافرة.

٢- استُخدمت مطابقة النموذج إلى أقصى حد كمعيار لاختيار المجموعة النهائية من الضوابط من المجموعة الكبيرة من عوامل الضبط المحتملة. ونظرا لتأثر المربعات الصغرى العادية بالقيم الشاذة، تُستخدم القيم الوسطية للانحدارات بدلا منها.

<sup>١</sup> تتألف مجموعة البلدان النظرية من الجزائر وأنغولا وأذربيجان وبروناي دار السلام والبحرين وغينيا الاستوائية والغابون وإكوادور وكولومبيا وإيران والعراق وكازاخستان والكويت وليبيا وعمان وقطر وروسيا وترينيداد وتوباغو والإمارات العربية المتحدة وفنزويلا.

<sup>٢</sup> البلدان مرتفعة الدخل هي البلدان المتقدمة حسب تصنيف صندوق النقد الدولي.

## الملحق الثاني - مؤشر الشمول المالي

١- يتم إعداد مؤشر الشمول المالي كمؤشر مركب من المؤشرات التالية المأخوذة من قاعدة بيانات التطور المالي العالمي لدى البنك الدولي

- الاحتفاظ بحساب لدى مؤسسة مالية رسمية (% من السكان البالغة أعمارهم ١٥ سنة وأكثر)
- الحصول على قرض من مؤسسة مالية خلال السنة الماضية (% من السكان البالغة أعمارهم ١٥ سنة وأكثر)
- الادخار في مؤسسة مالية السنة الماضية (% من السكان البالغة أعمارهم ١٥ سنة وأكثر)
- ادخار أي نقود السنة الماضية (% من السكان البالغة أعمارهم ١٥ سنة وأكثر)
- بطاقة ائتمان (% من السكان البالغة أعمارهم ١٥ سنة وأكثر)
- بطاقة سحب مباشر (% من السكان البالغة أعمارهم ١٥ سنة وأكثر)
- فروع البنوك التجارية لكل ١٠٠ ألف شخص بالغ
- أجهزة الصراف الآلي لكل ١٠٠ ألف شخص بالغ

٢- مؤشر الشمول المالي يقلص البيانات متعددة الأبعاد إلى مؤشر موجز يستخدم تحليل المكونات الرئيسية. ويجمع تحليل المكونات الرئيسية مؤشرات منفردة تربطها علاقات خطية متعددة لتشكل مؤشرا مركبا يرصد أكبر قدر ممكن من المعلومات المشتركة بين المؤشرات المنفردة. والفكرة هنا هي أن يؤخذ في الحسبان أعلى درجة تباين ممكنة في مجموعة المؤشرات باستخدام أقل عدد ممكن من العوامل. ونتيجة لذلك، لم يعد المؤشر المركب يعتمد على أبعاد مجموعة البيانات وإنما يقوم على الأبعاد الإحصائية للبيانات. ونظرا لاتساع نطاق هذه العملية بطبيعتها، يمكن تفسير العنصر الرئيسي الأول لتلخيص المعلومات الكامنة عن درجة الشمول المالي. والمعلومات المجمع من هذه المؤشرات المالية المختلفة تشكل حوالي ٧٠% من التباين في البيانات.

## المراجع

- Aslan, G., C. Deléchat, M. Newiak, and F. Yang. 2017. "Inequality in Financial Inclusion and Income Inequality," IMF Working Papers 17/236, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Ayyagari, M., A. Demirguc-Kunt, and V. Maksimovic. 2011. "Small vs. young firms across the world: contribution to employment, job creation, and growth". Policy Research working paper; no. WPS 5631, Washington, DC: World Bank.
- Barajas, A., M. Cihak, and R. Sahay. 2017. "A Broader Reach," Finance and Development March 2017, Vol. 54, No. 1, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Demirgüç-Kunt, A. and R. Levine. 2008. "Finance, Financial Sector Policies, and Long Run Growth", M. Spence Growth Commission Background Paper, No 11, Washington, DC: World Bank.
- Dwight, N. and B. Radzewicz-Bak. 2012. "Challenges Posed by Shallow Financial Systems", IMF Background Note, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Feyen, K., and D. Sourrouille. 2016. "Fin Stats 2016: A ready-to-use tool to benchmark financial sectors across countries and over time. User's Guide and Benchmarking Methodology", Washington, DC: World Bank.
- Goyal, R., C. Mash, R. Narayanan, W. Shengzu, and S. Ahmed. 2011. "Financial Deepening and International Monetary System", IMF staff discussion note No. 11/16, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Haltiwanger, J., R. S. Jarmin, and M. Javier. 2010. "Who Creates Jobs? Small vs. Large vs. Young". US Census Bureau Center for Economic Studies Paper No. CES-WP- 10-17.
- International Monetary Fund (IMF). 2012. "Enhancing Financial Sector Surveillance in Low Income Countries: Financial Deepening and Macro-Stability", Washington, DC: International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2012a. "Enhancing Financial Sector Surveillance in Low Income Countries: Background Paper", Washington, DC: International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_. 2012b. "Enhancing Financial Sector Surveillance in Low Income Countries: Case Studies", Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (IMF). 2017. "Saudi Arabia: Financial System Stability Assessment", Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jeddah Chamber of Commerce. 2016. "Small Medium Enterprises in Saudi Arabia Report", Jeddah.
- Levine, R. 2005. "Finance and Growth: Theory and Evidence", Handbook of Economic Growth, edition 1, volume 1.
- Love, I. and M. S. Martínez Pería. 2012. "How Bank Competition Affects Firms' Access to Finance." Policy Research Working Paper 6163, Washington, DC: World Bank.
- Lukonga, I. 2018. "Fintech, Inclusive Growth, and Cyber Risks: A Focus on the MENA and CCA." IMF Working Paper, Washington, DC: International Monetary Fund.

- Sahay, R., M. Čihák, P. N'Diaye, A. Barajas, R. Bi, D. Ayala, Y. Gao, A. Kyobe, L. Nguyen, C. Saborowski, K. Svirydzenka, and R. Y. Seyed. 2015. "Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets." IMF Staff Discussion Note 15/08, Washington, DC: International Monetary Fund
- Sahay, R., M. Čihák, P. N'Diaye, A. Barajas, S. Mitra, A. Kyobe, Y. Nian Mooi, and R. Y. Seyed. 2015. "Financial Inclusion - Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals?" IMF Staff Discussion Note 15/17, Washington, DC: International Monetary Fund.
- WAMDA. 2016. "State of Fintech in MENA: Unbundling the Financial Services Industry." Dubai.
- World Bank. 2014. "Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion". Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9985-9.