صندوق النقد الدولي

التقرير القُطري رقم 19/291
الصادر عن صندوق النقد الدولي

# المملكة العربية السعودية

## تقرير القضايا المختارة في إطار مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٩

سبتمبر ٢٠١٩

أعد فريق من خبراء صندوق النقد الدولي تقرير القضايا المختارة عن المملكة العربية السعودية ليصبح وثيقة مرجعية ترتكز عليها مشاورات الصندوق الدورية مع المملكة. ويستند التقرير إلى المعلومات المتوافرة وقت استكماله في ٢٤ يونيو ٢٠١٩.

يمكن الحصول على نسخ من هذا التقرير بمراسلة العنوان التالي:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
هاتف: 623-7430 (202) • فاكس: 623-7201 (202)
بريد إلكتروني: publications@imf.org إنترنت: http://www.imf.org
السعر: ١٨ دولارا أمريكيا للنسخة المطبوعة

**صندوق النقد الدولي**
**واشنطن العاصمة**

© 2019 International Monetary Fund

# المملكة العربية السعودية

قضايا مُختارة

٢١ يونيو ٢٠١٩

اعتمد التقرير
يوها كاهكونين

أعد هذا التقرير عبد الإله الرشيدي (مؤسسة النقد العربي السعودي)، وتيم كالن، وتشارلز جينكينز، وديفيا كيرتي (صندوق النقد الدولي)، ونهلة سمرقندي (وزارة المالية، المملكة العربية السعودية). وقدم الدعم البحثي والمساعدة التحريرية كل من كانار أحمد، وديانا كارغبو-سيكال، وتيان جانغ.

## المحتويات

**سياسات التنويع الاقتصادي في المملكة العربية السعودية** ٣
ألف- مقدمة ٣
باء- أهمية التنويع الاقتصادي ٨
جيم- التنويع المالي ٩
دال- سياسات لتحفيز تنويع القطاع الحقيقي ١٠
هاء- النتائج المستخلصة ١٧
المراجع ١٩

**الأطر**
١- خطط النمو والتنويع الاقتصادي في المملكة ٦

**الأشكال البيانية**
١- نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي والتنمية البشرية ٣
٢- نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي الحقيقي ونفقات المالية العامة الحقيقية ٤
٣- تركز إجمالي الناتج المحلي، والصادرات، وإيرادات المالية العامة في النفط ٤
٤- مكونات صادرات السلع، ٢٠١٧ ٥
٥- تركز الصادرات غير النفطية ٥
٦- الأجور والإنتاجية ٩
٧- مجموعة مختارة من مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال ١٠
٨- الأجور والإنتاجية ١١
٩- الفرق بين أجور القطاع العام وأجور القطاع الخاص كنسبة من أجور القطاع الخاص ١٢

**إصلاحات الإيرادات غير النفطية – تقييم أولي للأثر المالي والاقتصادي** ٢١
ألف– مقدمة ٢١
باء– إصلاحات الإيرادات غير النفطية – نظرة فاحصة ٢١
جيم– تأثير الإصلاحات على الإيرادات غير النفطية ٢٩
دال– الآثار الاقتصادية الكلية لإصلاحات الإيرادات غير النفطية ٣٠
هاء– التوصيات بشأن السياسات ٣٥
المراجع ٣٦

**الأشكال البيانية**

١– أهم خصائص ضريبة القيمة المضافة ٢٦
٢– الإيرادات الضريبية غير النفطية ٣٠
٣– مكونات الإيرادات العامة ٣٠
٤– الأثر التضخمي لضريبة القيمة المضافة ٣١
٥– تطورات النمو وقت تنفيذ ضريبة القيمة المضافة ٣٢
٦– التأثير الاقتصادي الكلي لضريبة القيمة المضافة ورسوم المقابل المالي على الوافدين ٣٤

**الجداول**

١– الشركات المسجلة في ضريبة القيمة المضافة ٢٣
٢– متحصلات ضريبة القيمة المضافة في ٢٠١٨ ٢٤
٣– إيرادات الضرائب الانتقائية، ٢٠١٨ ٢٧
٤– مجموعة جديدة من تدابير الإيرادات غير النفطية، ٢٠١٨ ٢٩
٥– هيكل الإيرادات ٢٩
٦– دول مجلس التعاون الخليجي– مكونات الإيرادات الضريبية غير النفطية، ٢٠١٨ ٣٠

**الملاحق**

الأول: نموذج التوازن العام الديناميكي العشوائي للاقتصاد السعودي ٣٧

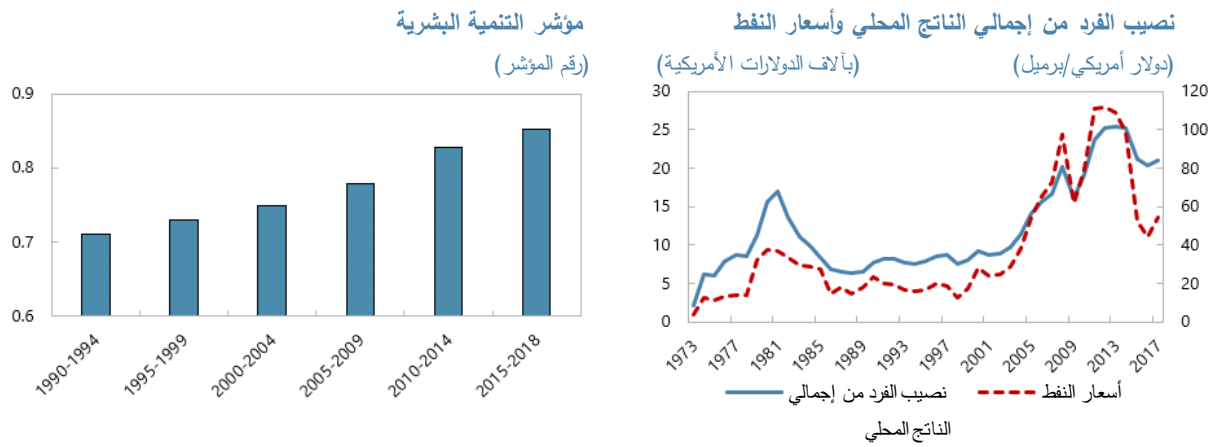
# سياسات التنويع الاقتصادي في المملكة العربية السعودية[1]

*يتعين تنويع النشاط الاقتصادي في المملكة لخلق المزيد من فرص العمل للمواطنين السعوديين وتخفيف أثر عدم اليقين في أسواق النفط. ورغم ضرورة تحسين بيئة الأعمال، ومعالجة الفجوات المتبقية في البنية التحتية، فلا يجب أن تقتصر الإصلاحات على هذين المجالين. فمن أبرز معوقات التنويع الاقتصادي لخلق فرص عمل للمواطنين في المملكة هو الأجور المرتفعة نسبيا وأثرها على تنافسية تكلفة الأيدي العاملة. وتبرز الحاجة إلى حلول مبتكرة لمعالجة أثر ارتفاع الأجور ومعدلات التوظيف في القطاع العام على القدرة التنافسية. وبينما يمكن للسياسات الصناعية أن تساعد في التغلب على الحوافز التي تشجع الشركات على التركيز على القطاع غير التجاري، فلا بد من توخي الحذر في إدارتها، مع الأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من تجارب البلدان الأخرى. ويعد التوجه نحو التصدير والمنافسة من الآليات الأساسية لضمان الانضباط. وحتى تتكلل هذه الجهود بالنجاح، من الضروري تعزيز رأس المال البشري لزيادة الإنتاجية وتزويد العاملين بالمهارات المطلوبة في القطاع الخاص.*

## ألف – مقدمة

١- **تحسنت مستويات المعيشة في المملكة العربية السعودية إلى حد كبير على مر العقود.** فقد دعمت إيرادات الصادرات النفطية بقوة نمو دخل الفرد (وتسببت أيضا في حدوث تقلبات) (الشكل البياني ١). غير أن التنمية لا تقتصر على مجرد زيادة الدخل (راجع Sen 2000). فقد تحسن مركز المملكة في "مؤشر التنمية البشرية"، مما يرجع إلى ارتفاع متوسط العمر المتوقع واتساع نطاق فرص الحصول على التعليم. ومع بقاء الاحتياطيات النفطية عند مستويات مرتفعة، سيظل النفط مهما في المستقبل القريب.

**الشكل البياني ١: نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي والتنمية البشرية**



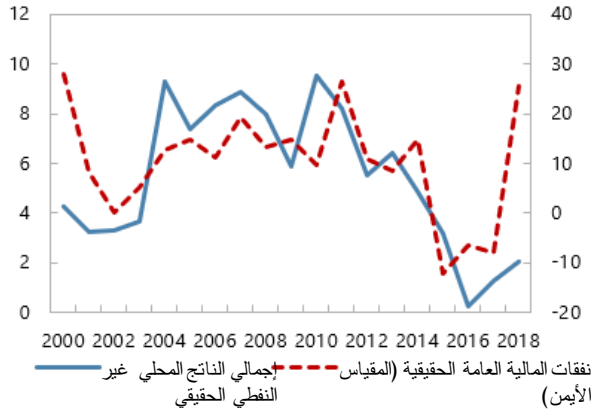

المصادر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية؛ والحكومة السعودية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] أعد هذا التقرير ديفيا كيرتي، بمساهمات من نهلة سمرقندي (وزارة المالية). وقدم كل من تيان زانغ وديانا كارغبو–سيكال الدعم البحثي والمساعدة التحريرية، على التوالي. ويود المؤلفون الإعراب عن امتنانهم لمن شاركوا في الندوات التي عُقِدت في صندوق النقد الدولي ووزارة المالية لما قدموه من تعليقات مفيدة.

٢- **ومع ذلك، هناك حاجة إلى زيادة التنويع الاقتصادي من أجل خلق فرص عمل للسعوديين، وزيادة مرونة الاقتصاد، والمساعدة في تهيئته للعقود القادمة.** فالنفط يستحوذ على حصة كبيرة من النشاط الاقتصادي والصادرات وإيرادات المالية العامة، لكنه يسهم بقدر ضئيل في توفير فرص العمل المباشرة. فالنفط يسهم مباشرة بأكثر من ٤٠% في إجمالي الناتج المحلي، وحوالي ٧٠% في إيرادات المالية العامة، وما يقرب من ٨٠% في الصادرات. ويعتمد النشاط "غير النفطي" اعتمادا كبيرا على النفقات العامة الممولة من إيرادات النفط (الشكلان البيانيان ٢ و٣). ولاستيعاب الأعداد الكبيرة من الشباب السعودي الذين يدخلون سوق العمل، فمن الضروري تعزيز النمو غير النفطي. كذلك نجد أن الآفاق غير المؤكدة لأسعار النفط تدعو إلى التنويع الاقتصادي، على المدبين القصير والطويل.

**الشكل البياني ٢: نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي الحقيقي ونفقات المالية العامة الحقيقية**

(النمو %)

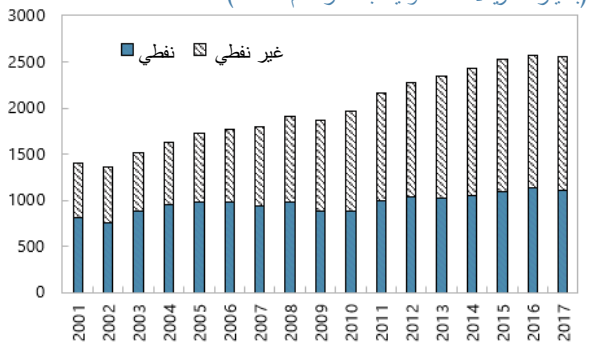



المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

**الشكل البياني ٣: تركز إجمالي الناتج المحلي، والصادرات، وإيرادات المالية العامة في النفط**

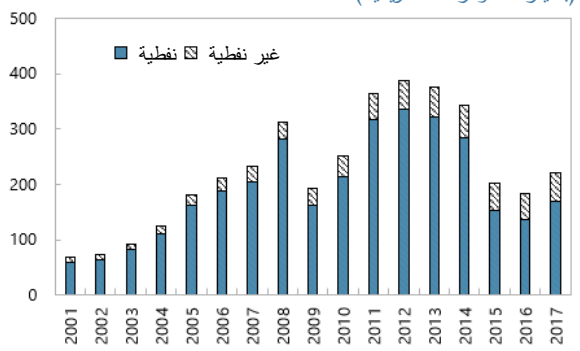
مكونات إجمالي الناتج المحلي الحقيقي

(بمليارات الريالات السعودية بأسعار عام ٢٠١٠)



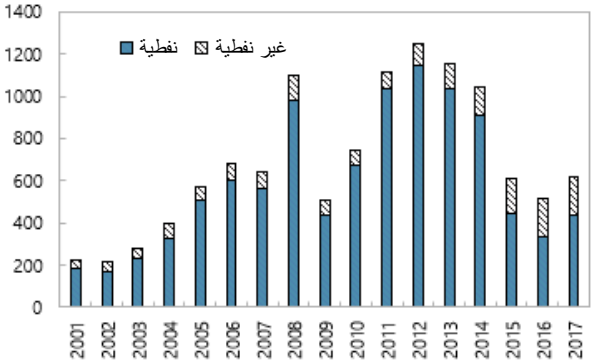

مكونات الصادرات

(بمليارات الدولارات الأمريكية)



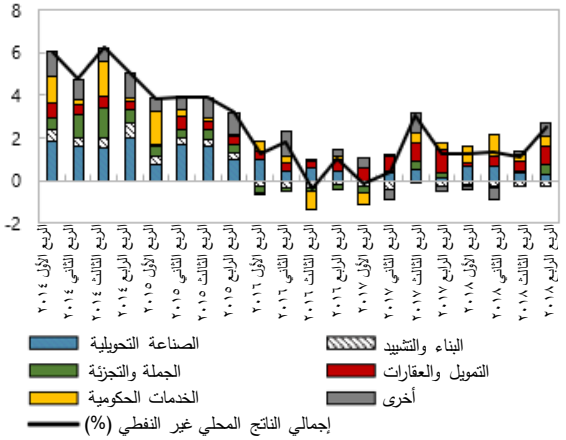

مكونات إيرادات المالية العامة

(بمليارات الريالات السعودية)




المساهمة في نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي الحقيقي

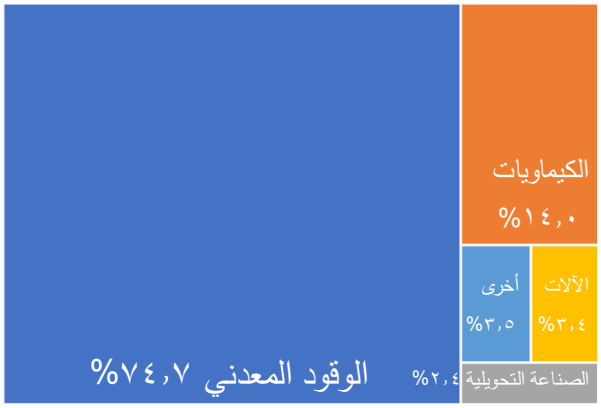
(بالنقاط المئوية، ما لم يذكر خلاف ذلك)




المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

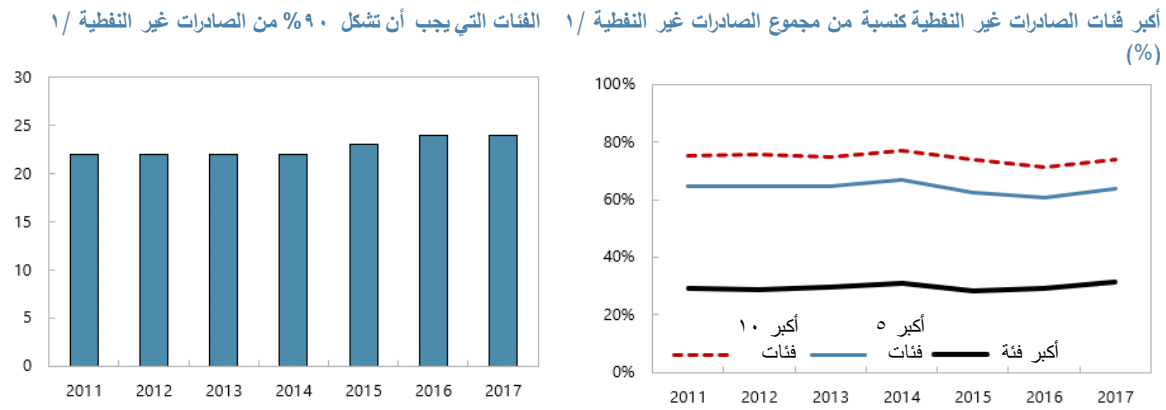
٣- **وتركز جهود تنويع الصادرات حتى الآن على البتروكيماويات والصناعات البلاستيكية.** ففي عام ٢٠١٧، بلغت الصادرات النفطية ١٧٠ مليار دولار (٧٥% من إجمالي الصادرات، الشكل البياني ٤). وبلغت صادرات البتروكيماويات ٣١ مليار دولار، بينما لم تتجاوز الصادرات غير النفطية الأخرى ٢١ مليار دولار (أي أقل من المستوى الذي سجلته في عام ٢٠١١ وهو ٢٢ مليار دولار). وبينما تصدر المملكة عددا من فئات المنتجات غير النفطية، لا يزال هناك تركُّز في الصادرات غير النفطية (الشكل البياني ٥). وتدعم مدخلات الطاقة منخفضة التكلفة قطاعي البتروكيماويات والصناعات البلاستيكية. ولكن هذه الميزة قد تتضاءل مع الوقت في ظل الخطط الحكومية لإصلاح قطاع الطاقة، مما يستلزم بذل جهود إضافية لزيادة القدرة التنافسية.

**الشكل البياني ٤: مكونات صادرات السلع، ٢٠١٧**




المصادر: الحكومة السعودية، وخبراء صندوق النقد الدولي.

**الشكل البياني ٥: تركز الصادرات غير النفطية**




المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ يبلغ مجموع فئات الصادرات بخلاف النفط والغاز ٦١ فئة.

٤- **وتهدف "رؤية المملكة ٢٠٣٠" إلى خلق اقتصاد متنوع قادر على الاستمرار ذاتيا ويوفر فرص العمل للمواطنين.** وتستند هذه الخطة إلى عنصرين رئيسيين ومترابطين:

- تحقيق توسع كبير في الاستثمارات الخارجية لصندوق الاستثمارات العامة، وهو صندوق الثروة السيادية بالمملكة، لتوفير مصدر خارجي للدخل الاستثماري والحصول على التكنولوجيا المتقدمة لدعم النمو في المملكة.

- وضع خطط واسعة النطاق تهدف إلى زيادة الاستثمار في الاقتصاد المحلي لدعم تطوير القطاع غير النفطي، بما في ذلك عنصر حيوي يتعلق بالقطاع الصناعي. وتعد زيادة التنويع الاقتصادي الهدف المباشر للعديد من برامج تحقيق الرؤية، ومنها برنامج صندوق الاستثمارات العامة، وبرنامج التحول الوطني، وبرنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية. ويهتم البرنامج الأخير بالسياسة الصناعية المحلية، مع التركيز على الصناعة والتعدين والطاقة والخدمات اللوجستية. ويلخص الإطار ١ خطط الحكومة لتعزيز النمو والتنويع الاقتصادي.

## الإطار ١: خطط النمو والتنويع الاقتصادي في المملكة[١]

**يشكل اعتماد المملكة على النفط تحديا كبيرا للتنمية الاقتصادية المستدامة.** فالاقتصاد السعودي ينعم باحتياطيات نفطية كبيرة إلى جانب قدر كبير من الثروة المعدنية. ومع ذلك فإن اعتماده على النفط يشكل تحديات بسبب تقلبات أسعار النفط وظهور مصادر وتكنولوجيات الطاقة المتجددة ذات القدرة التنافسية المتزايدة. وإلى جانب ذلك، فإن قطاع النفط يتسم بكثافة استخدام رأس المال وليس العمالة، وبالتالي فهو غير قادر على استيعاب الأعداد الكبيرة من الشباب السعودي الذين ينضمون إلى القوى العاملة كل عام. ولمواجهة هذه التحديات، تعمل المملكة على تطوير السياسات على عدة أصعدة لتشجيع التنويع الاقتصادي.

**وتهدف الحكومة إلى تشجيع نمو القطاع الخاص في العديد من القطاعات ذات الأولوية.** وفي إطار "رؤية ٢٠٣٠"، هناك أهداف محددة تشمل زيادة مساهمة القطاع الخاص في إجمالي الناتج المحلي من ٤٠% في عام ٢٠١٨ إلى ٦٥% في عام ٢٠٣٠، مما يساعد على تنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وزيادة نمو الاقتصاد لينتقل من المركز ١٩ إلى المركز ١٥ بين أكبر اقتصادات العالم. وتحدد "رؤية ٢٠٣٠" و"برامج تحقيق الرؤية"، التي ضمت مؤخرا برنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية، العديد من القطاعات ذات الأولوية، ومنها ما يلي:

- **التجزئة:** قام قطاع التجزئة بتوظيف ١,٥ مليون عامل في عام ٢٠١٨، لم يتجاوز عدد السعوديين منهم ٠,٣ مليون. وتهدف الحكومة إلى توفير فرص عمل للسعوديين من خلال جذب العلامات التجارية الكبرى وزيادة استخدام التكنولوجيا والتجارة الإلكترونية.
- **الصناعة التحويلية:** تتمثل أهداف هذا القطاع في زيادة تطوير قطاعي البتروكيماويات والصناعات البلاستيكية، وتشجيع التوطين في صناعة النفط والغاز، وتشجيع صناعة السيارات ومعدات الدفاع والمستحضرات الدوائية.
- **التعدين:** تمتلك المملكة موارد معدنية كبيرة، بما في ذلك الألومنيوم والفوسفات والذهب والنحاس واليورانيوم. وقد شهد الإنتاج والصادرات نموا سريعا، وترى الحكومة أنه بحلول عام ٢٠٢٠ ستبلغ المساهمة المحتملة لهذا القطاع في إجمالي الناتج المحلي حوالي ١٠٠ مليار ريال سعودي (مقابل ١٢,٥ مليار ريال سعودي في عام ٢٠١٨) إلى جانب توفير ٩٠ ألف فرصة عمل.
- **الخدمات اللوجستية:** تم بالفعل ضخ استثمارات كبيرة في الموانئ والسكك الحديدية والطرق والمطارات. وتهدف المملكة، من خلال ضخ استثمارات إضافية والدخول في شراكات جديدة، إلى التحول إلى بوابة للخدمات اللوجستية بين آسيا وإفريقيا وأوروبا.
- **الطاقة المتجددة:** تهدف المملكة إلى توليد ما يقرب من ٦٠ غيغاوات من الطاقة المتجددة لتلبية الطلب المتزايد على الطاقة. وتهدف، من خلال قيامها بذلك، إلى توطين هذه الصناعة وإعداد المهارات اللازمة وتشجيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص.
- **السياحة والترفيه:** تخطط الحكومة لتطوير المواقع السياحية، والاستثمار في دعم البنية التحتية والمرافق، وتحسين إجراءات إصدار التأشيرات. وتجذب المملكة بالفعل العديد من الزوار لأغراض دينية. وبعد التوسعات التي شهدتها مكة المكرمة والمدينة المنورة والتي أدت إلى تقلص عدد الزوار خلال الفترة ٢٠١٣–٢٠١٦، ارتفع مجددا عدد الزوار الوافدين في عام ٢٠١٧. وتطمح المملكة إلى مضاعفة إنفاق الأسر المعيشية على الترفيه وإيجاد سوق للخدمات الترفيهية بقيمة ٣٠ مليار ريال سعودي.

**وهناك إصلاحات هيكلية جارية لدعم النمو في القطاع غير النفطي:**

- **القدرة التنافسية:** في عام ٢٠١٨، تقدمت المملكة مركزين في مؤشر التنافسية العالمية لتصل إلى المركز ٣٩. وتسعى لتكون ضمن العشرة مراكز الأولى فيه.
- **المناطق الاقتصادية الخاصة:** تقوم الحكومة بإنشاء مناطق اقتصادية خاصة تركز على الخدمات اللوجستية والسياحة والصناعة والتمويل، ويكون لها قواعد تنظيمية خاصة. ومن الأمثلة البارزة على هذه المناطق مدينة نيوم، وهي مدينة تقرر إقامتها على ساحل البحر الأحمر تخضع لأطر مستقلة للضرائب والعمل والقضاء.

[١] أعدت هذا الإطار نهلة سمرقندي.

## الإطار ١: خطط النمو والتنويع الاقتصادي في المملكة (تتمة)

- **الاستثمار الأجنبي المباشر:** تهدف الحكومة إلى زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر من أقل من ١% إلى ٦% من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠٣٠. وقد تم تكليف صندوق الاستثمارات العامة بإقامة شراكات مع شركات عالمية كبرى لجذب استثمارات أجنبية مباشرة جديدة إلى المملكة وزيادة الطاقة الإنتاجية المحلية، بما في ذلك المنتجات العسكرية.
- **التعليم:** إدراكا لضرورة تزويد السعوديين بالمهارات اللازمة للعمل في القطاعات المستهدفة، خصصت ميزانية عام ٢٠١٩ مليار ريال سعودي لدعم الجامعات في جهود تعزيز المهارات حتى يُتاح للسعوديين المشاركة في اقتصاد متنوع وقائم على المعرفة. كذلك يجري النظر في توسيع نطاق الإصلاحات لتشمل نظام التعليم.
- **التعدين:** تُجري المملكة مسوحا مركزية لحصر الموارد المعدنية التي يمكن إتاحتها للاستخدام العام، كما تضع نظاما لمنح التراخيص للشركات الخاصة لإجراء عمليات التنقيب والتعدين.
- **السياحة والترفيه:** مشروع "القدية"، وهو مخطط لمجموعة من المنتزهات الترفيهية والملاهي والمساحات المفتوحة لممارسة الأنشطة والمرافق الرياضية بالقرب من مدينة الرياض، يهدف إلى خدمة السوق المحلية. أما مشروع البحر الأحمر فيهدف إلى جذب السياح الأجانب من خلال التخطيط لإقامة مشاريع فندقية فاخرة مطلة على ساحل البحر والشعاب المرجانية.
- **إصلاح الدعم:** تجري إعادة تقييم معايير دعم الطاقة حسب درجة نضج القطاع والقدرة على المنافسة محليا ودوليا. والهدف من هذا الإصلاح هو زيادة الدخل الحكومي وإزالة تشوهات السوق.
- **برنامج التخصيص:** تجري مناقشات حاليا حول تخصيص الأصول المملوكة للدولة، بما في ذلك الشركات الوطنية الكبرى، بهدف تحسين الكفاءة.
- **متطلبات المحتوى المحلي:** تركز الحكومة والشركات المملوكة للدولة بصورة فعالة على زيادة حصة المشتريات المحلية بهدف تشجيع سلاسل العرض المحلية.
- **التعاون مع دول مجلس التعاون الخليجي:** تهدف الحكومة إلى إنشاء سوق مشتركة لدول مجلس التعاون الخليجي، وتوحيد السياسات الجمركية والاقتصادية والقانونية، وإقامة بنية تحتية مشتركة. وسيتيح هذا للمنطقة الوصول إلى الريادة الدولية في مجال الخدمات اللوجستية.

**ويقوم صندوق الاستثمارات العامة بدور محوري في تحفيز ودعم جدول أعمال الإصلاحات الحكومي.** وقد زادت أصول الصندوق بالفعل من ٥٧٠ مليار ريال سعودي إلى ٨٤٠ مليار ريال سعودي. وتهدف الحكومة إلى زيادة أصوله إلى أكثر من ٧ تريليونات ريال سعودي بحلول عام ٢٠٣٠، مع استهداف تحقيق عائد سنوي بنسبة ٤%–٥%. ويدعم الصندوق المشاريع العملاقة، بما في ذلك نيوم، والبحر الأحمر، والقدية. وإلى جانب ذلك، يسعى الصندوق إلى دعم توطين التكنولوجيا والدراية الفنية من خلال إطلاق قطاعات جديدة، وكذلك من خلال شراكات استراتيجية مع شركاء عالميين. ومن المتوقع أن يضخ الصندوق خلال السنوات الثلاث المقبلة استثمارات قيمتها ٢١٠ مليارات ريال سعودي (٧% من إجمالي الناتج المحلي) في التكنولوجيا المتقدمة والبحث والتطوير على المستويين المحلي والعالمي.

**وفي حالة نجاح هذه الخطط، فسوف تُحدث تحولا في الاقتصاد السعودي.** وحتى يُكتب لها النجاح، يجب أن تستقطب استثمارات كبيرة: ما يقرب من تريليون دولار، حيث يُتوقع أن يجذب مشروع نيوم وبرنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية استثمارات بقيمة ٥٠٠ مليار دولار و٤٢٦ مليار دولار، على التوالي. ولتحقيق هذه الأهداف، سيكون إشراك القطاع الخاص بدرجة أكبر أمرا ضروريا. والعنصر الأساسي في نجاح هذه البرامج الطموحة هو تدريب المواطنين السعوديين وتزويدهم بالمهارات اللازمة والأجور المتوقعة لجعل هذه القطاعات الجديدة قادرة على المنافسة دولياً.

٥- **ومع المضي في تنفيذ هذه الخطط، من المهم أن تعالج الإصلاحات الهيكلية القيود التي تعيق التنويع الاقتصادي في المملكة مع توخي الحذر في إدارة السياسة الصناعية.** وقد تم ترتيب أقسام هذا التقرير كالتالي: يبحث القسم "باء" في الأسباب وراء أهمية إحراز تقدم في التنويع الاقتصادي بالنسبة للمملكة من أجل توفير فرص العمل والحد من الاعتماد على النفط. ويُلاحَظ في القسم "جيم" أن هناك حاجة إلى توفير مبالغ مالية كبيرة لتشكل مصدرا مهما للإيرادات البديلة. أما القسم "دال" فينتقل إلى السياسات التي من شأنها دفع عجلة التنويع الاقتصادي في المملكة، ويسلط الضوء على أهم الدروس المستفادة من تجارب البلدان الأخرى حتى تؤخذ في الاعتبار عند قيام المملكة بتنفيذ السياسة الصناعية. ويختتم القسم "هاء" بموجز لأهم التوصيات بشأن السياسات.

## باء – أهمية التنويع الاقتصادي

٦- **يتعين خلق المزيد من فرص العمل لأعداد كبيرة من الشباب السعودي الداخلين إلى سوق العمل.** ففي ظل ارتفاع نسبة الشباب بين السكان وتزايُد المشاركة في القوى العاملة، قد تكون هناك حاجة إلى ما يصل إلى مليون وظيفة على مدى الخمس سنوات المقبلة. ولا يمكن عمليا استيعاب هذا العدد في القطاع الحكومي: فإضافة مليون وظيفة حكومية بمتوسط الأجر الحكومي الحالي للسعوديين (حوالي ١١ ألف ريال سعودي شهريا) سيرفع فاتورة الأجور بنسبة ٤٫٥% من إجمالي الناتج المحلي. وإلى جانب اعتبارات المالية العامة، فإن الهدف من وجود اقتصاد غير نفطي يتسم بالديناميكية والاستدامة ذاتيا هو أن يصبح في النهاية مصدرا لخلق المزيد من فرص العمل.

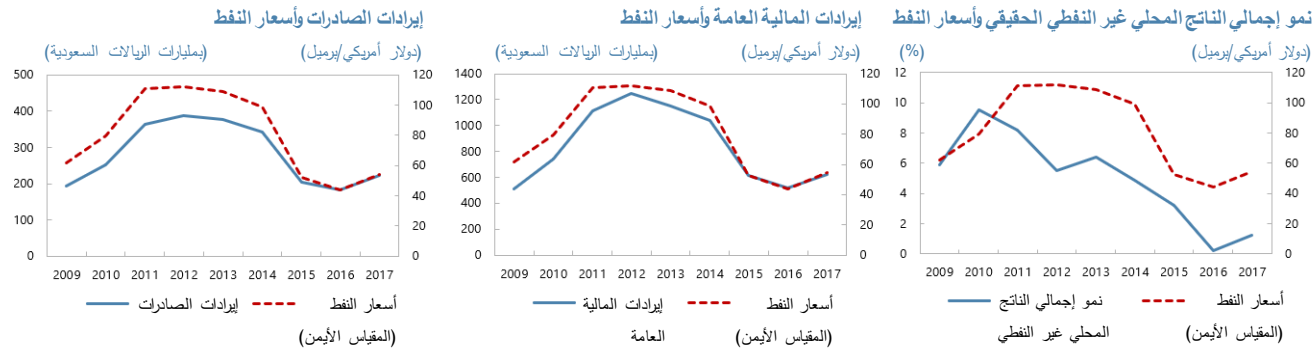
٧- **وسيساعد التنويع الاقتصادي المملكة في التعامل مع التحديات التي قد تنشأ عن التغيرات المؤقتة والدائمة في أسواق النفط.** فعند اعتماد النشاط الاقتصادي والصادرات والإيرادات بشكل كبير على النفط، يمكن أن يكون للصدمات التي تتعرض لها أسواق النفط أثر كبير على الاقتصاد. ومن المهم النظر في نوعين من الصدمات. أولا، يمكن أن تشهد أسعار النفط تباينا كبيرا بصفة مؤقتة. فعلى سبيل المثال، بينما تضاعفت أسعار خام برنت إلى ما يزيد كثيرا على ١٠٠ دولار للبرميل في الفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١١، تراجعت في عام ٢٠١٦ إلى ما دون ٥٠ دولارا للبرميل. ثانيا، قد تتغير البيئة الاقتصادية العالمية بشكل أكثر دواما: إذ قد ينخفض الطلب العالمي على النفط قبل نفاد الاحتياطيات الكبيرة لدى المملكة. ورغم أن التنويع الاقتصادي عملية طويلة الأجل، فإنها يمكن أن تساعد في معالجة آثار هذه الصدمات عن طريق الحد من تعرض المملكة لمخاطر النفط. ومن شأن تقوية أطر المالية العامة لفصل النفقات الحكومية عن أسعار النفط أن تحد أيضا من مدى انتقال تقلبات أسعار النفط إلى الاقتصاد السعودي.

٨- **ويحد التنويع الاقتصادي من التعرض للصدمات المؤقتة التي تشهدها أسعار النفط ويسهل إدارتها.** فالاعتماد الكبير على النفط يؤدي إلى زيادة التقلبات الاقتصادية الكلية (الشكل البياني ٦): حيث يرتبط نصيب الفرد من الاستهلاك في المملكة، كما هو الحال في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، ارتباطا قويا بأسعار النفط (راجع IMF 2016a). ولا تزال آفاق أسعار النفط تتسم بعدم اليقين في ظل تغير ديناميكية العرض وتطور البيئة الاقتصادية والجغرافية السياسية العالمية. ومن شأن وجود هيكل اقتصادي أقل اعتمادا على النفط أن يحد من التعرض لمخاطر عدم اليقين.

٩- **ويمكن أن يساعد التنويع الاقتصادي في الحفاظ على مستويات معيشة مماثلة للأجيال القادمة، سواء في حال انخفاض قيمة الاحتياطيات النفطية أو حتى بعد نفادها.** ورغم ضخامة الاحتياطيات النفطية لدى المملكة، فإنها قد تنفد في نهاية الأمر. كذلك، قد تنخفض قيمة هذه الاحتياطيات قبل نفادها. وقد يصبح استخدام مصادر الطاقة البديلة ممكنا في وقت أقرب مما هو متوقع. وكما توضح نشرة الاكتتاب الصادرة مؤخرا عن شركة أرامكو، فإن الطلب على النفط قد يتراجع نتيجة الجهود المبذولة لمعالجة ظاهرة

تغير المناخ. ويستلزم الحفاظ على مستويات المعيشة للأجيال القادمة في عالم ما بعد النفط تراكم الأصول المالية أو تنويع النشاط الاقتصادي والصادرات خارج القطاع النفطي.

**الشكل البياني ٦: الأجور والإنتاجية**




المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

## جيم – التنويع المالي

١٠– **يمكن أن يساهم التنويع المالي – من خلال مراكمة الأصول المالية –بشكل كبير في تنويع الإيرادات الخارجية وإيرادات المالية العامة.** ويمكن أن تشكل عائدات الاستثمارات المالية أحد مكونات الإيرادات التي لا تعتمد مباشرة على النفط. كذلك يمكن أن تسهم هذه العائدات في تنويع الإيرادات، حتى إذا استمر تَرَكُّز النشاط الاقتصادي والصادرات في القطاع النفطي (أي حتى إذا تم إحراز تقدم محدود في تنويع القطاع "الحقيقي"). ومن المهم النظر في الدور الذي يمكن أن يقوم به التنويع المالي في المملكة: حيث تولي "رؤية ٢٠٣٠" اهتماما كبيرا لزيادة أصول صندوق الاستثمارات العامة لتتجاوز بكثير مستواها الحالي البالغ ٣٠٠ مليار دولار.

١١– **وسوف يتعين مراكمة قدر كبير من الأصول المالية لتزويد المملكة بتدفقات بديلة معقولة من الإيرادات الخارجية وإيرادات المالية العامة.** فالأصول المالية المخصصة بالشكل الملائم يمكن أن تسهم في تنويع الإيرادات، ولكن حتى إذا زادت المملكة أصول صندوق الاستثمارات العامة من مستواها الحالي البالغ ٣٠٠ مليار دولار لتصل إلى حجم مماثل لأكبر صناديق الثروة السيادية في العالم حاليا وقدره تريليون دولار تقريبا، فإن العائدات المالية لن تكون بمفردها بديلا كافيا للدخل في عالم ما بعد النفط. ويمثل إنتاج النفط في الوقت الحالي البالغ ١٠ ملايين برميل يوميا، بقيمة ٦٥ دولارا للبرميل، وتبلغ الإيرادات النفطية السنوية ١١ ألف دولار لكل فرد سعودي في الوقت الحالي. وبافتراض زيادة عدد السكان السعوديين إلى حوالي ٢٦ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٣٠، ستكون هناك حاجة إلى أصول قيمتها ٥ – ٧ تريليونات دولار لتحقيق نفس المستوى من نصيب الفرد من إيرادات الأصول المالية.[٢]

[٢] وفقا للبيانات الصادرة عن الهيئة العامة للإحصاء (GASTAT)، بلغ عدد السكان السعوديين ٢٠،١ مليون نسمة في عام ٢٠١٨. وسيبلغ عدد السكان ٢٦،٣ مليون نسمة في عام ٢٠٣٠ بمعدل نمو ٢% سنويا. ويشير النص الرئيسي إلى قاعدة الأصول المطلوبة لتوفير دخل سنوي قدره ١١ ألف دولار للفرد مقابل عائدات حقيقية تتراوح بين ٤% و٦%.

## دال – سياسات لتحفيز تنويع القطاع الحقيقي

١٢- **يتعين تنويع الاقتصاد الحقيقي لتقوية الاقتصاد غير النفطي وقاعدة الصادرات بهدف خلق فرص العمل وتوفير الإيرادات الخارجية وإيرادات المالية العامة في المستقبل.** وتبين التجربة أن تنويع النشاط الاقتصادي بعيدا عن النفط يكون في غاية الصعوبة عندما تظل الموارد النفطية وفيرة، كما هو الحال في المملكة. ومثلما يرد في هذا القسم، ستكون هناك حاجة إلى مجموعة شاملة من السياسات التكميلية لدعم التنويع الاقتصادي. ويشمل ذلك إصلاحات هيكلية تشجع نشاط القطاع الخاص واستثماراته وتقديم الدعم لتشجيعه على الدخول في قطاعات محددة وتطويرها وفقا لمعايير واضحة وشفافة. وحتى تنجح هذه السياسات، سيكون من المهم زيادة تنافسية التكلفة وتطوير رأس المال البشري. ونظرا لأن هذه الجهود قد تفرض تكاليف مرتفعة على المالية العامة، ينبغي توخي الدقة في تقييم الاستثمارات المحلية التي تعزز تنويع القطاع الحقيقي. ورغم أن المملكة لديها قدر كبير من الدخل المتراكم والمستحق، فإن فرصة التنويع المالي غير المستغلة تمثل تكلفة فرصة بديلة مهمة لزيادة الاستثمار الحقيقي.

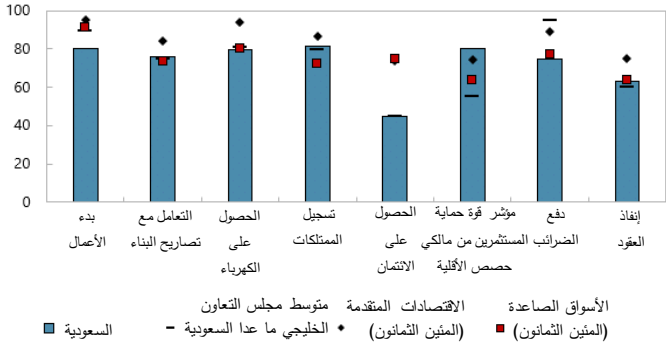
### الإصلاحات الهيكلية

١٣- **ينبغي أن تهدف الإصلاحات الهيكلية إلى خلق بيئة تتيح النمو غير النفطي خارج القطاع الحكومي.** ومن شروط النمو الأساسية المعترف بها على نطاق واسع وجود بيئة اقتصادية كلية مستقرة، وإطار قانوني محدد وبسيط، ومؤسسات قوية، وبيئة أعمال مواتية، وحوافز ملائمة، ومستوى منخفض من الفساد، ونظام تعليمي قوي (دراسات Rodrik 2005, Acemoglu and Robinson 2013, Callen and others 2014, IMF 2016a, IMF 2018a). وإذا لم تتوفر تلك الشروط، يمكن أن يصاب نشاط القطاع الخاص بحالة من الشلل: فالشركات تكون حذرة إزاء الالتزام بالاستثمارات، ويتعذر إنفاذ العقود، وقد يتسم توزيع الموارد بدرجة عالية من عدم الكفاءة.

١٤- **وقد بدأت الإصلاحات في تحسين بيئة الأعمال، رغم أن مواطن الضعف لا تزال قائمة** (الشكل البياني ٧). ويسهم نظاما الإفلاس والرهن التجاري في سد فجوات مهمة في البنية التحتية التنظيمية، بينما يُتوقع أن تساعد الجهود المبذولة لتبسيط إجراءات بدء الأعمال وفسح الحاويات في الموانئ على دعم تأسيس الشركات والنشاط التجاري. ورغم تحسن البنية التحتية بمرور الوقت، فإن الحكومة تعمل على سد الفجوات المتبقية من خلال ضخ استثمارات كبيرة في قطاع النقل. وتواجه دول مجلس التعاون الخليجي تعريفات جمركية عالية في أسواق صادراتها، وقد تسهم المفاوضات والاتفاقيات التجارية لخفض التعريفات الجمركية على مستوى دول مجلس التعاون الخليجي في دعم الصادرات (راجع IMF 2018a). كذلك يجب تحسين جودة التعليم بشكل كبير لتزويد العمالة بالمهارات المطلوبة في القطاع الخاص.[٣]

**الشكل البياني ٧: مجموعة مختارة من مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال**

(الدرجات على مقياس المسافة إلى الحد الأعلى للأداء)




المصادر: البنك الدولي، مؤشر ممارسة أنشطة الأعمال؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: ينبغي توخي الحذر في تفسير هذه المؤشرات بسبب محدودية عدد المجيبين على المسح، ومحدودية التغطية الجغرافية، والافتراضات الموحدة بشأن القيود على أنشطة الأعمال، وتوافر المعلومات. وقد لا تعكس هذه المؤشرات أيضا آخر التحولات الهيكلية المهمة. وتعني زيادة درجة سهولة ممارسة أنشطة الأعمال أن البيئة التنظيمية أكثر ملاءمة لبدء شركة محلية وادارتها.

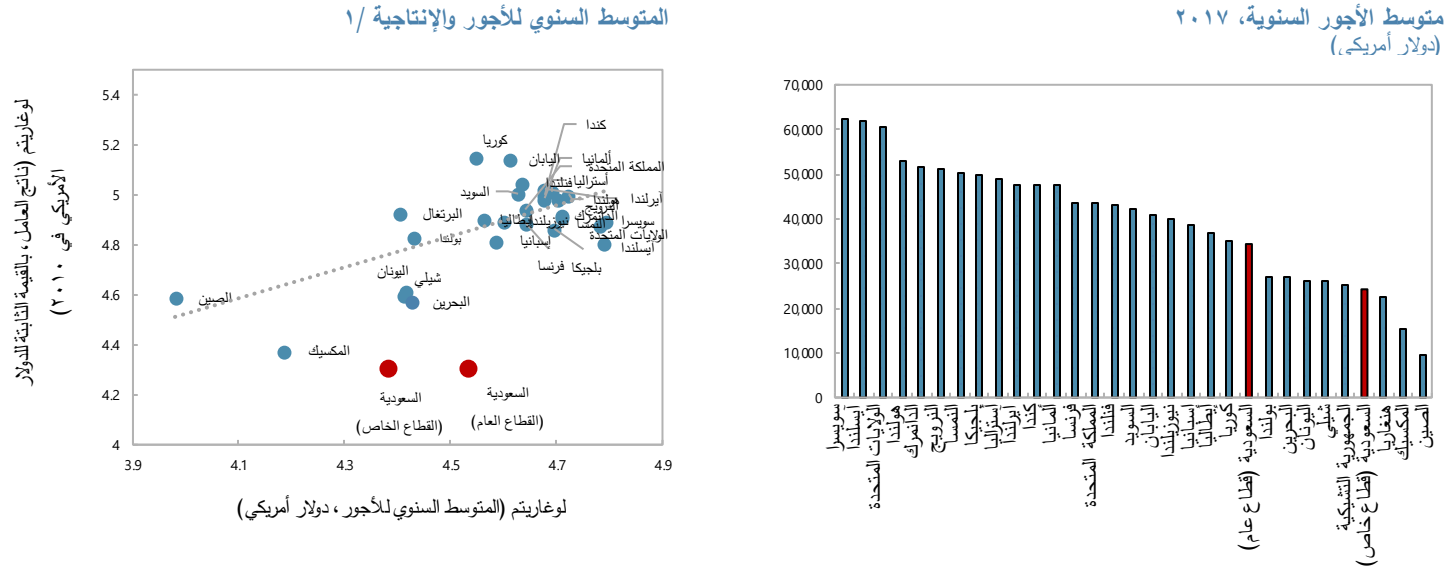
[٣] يربط العديد من الباحثين تراكم رأس المال البشري مباشرة بالتنويع الاقتصادي. راجع دراسة GIRI AND OTHERS (تصدر قريبا) للاطلاع على مثال حديث.

**١٥- وينبغي النظر إلى المناطق الاقتصادية الخاصة باعتبارها حلا مؤقتا للقضايا المتعلقة ببيئة الأعمال مع السعي لتنفيذ إصلاحات هيكلية أوسع نطاقا.** فرغم أن المناطق الاقتصادية الخاصة يمكن أن تدعم نشاط القطاع الخاص والتنويع الاقتصادي، ينبغي النظر إليها باعتبارها حلولا مؤقتة للعيوب التي تشوب بيئة الأعمال لحين إرساء إطار تنظيمي دقيق وبيئة تنظيمية قوية في جميع أنحاء المملكة (راجع IMF 2018a). وعلى سبيل المثال، يتيح العديد من المناطق الاقتصادية الخاصة إمكانية تطبيق نظم قانونية خاصة. ولا ينبغي أن تُعامَل هذه المناطق باعتبارها بديلا لتحسين آليات إنفاذ العقود وتسوية المنازعات التي تطبق في جميع أنحاء المملكة: ففي نهاية الأمر ليس بالإمكان استيعاب معظم الشركات السعودية داخل المناطق الاقتصادية الخاصة.

**تنافسية التكلفة والحوافز**

**١٦- قد يتعين تحسين تنافسية تكلفة العمالة قبل تطوير القطاع الخاص المتنوع الذي يوفر فرص العمل للسعوديين** (الشكل البياني ٨). فالعامل السعودي في القطاع الخاص يحصل على أجر سنوي قدره ٢٥ ألف دولار تقريبا في المتوسط (التحويل للدولار الأمريكي بسعر الصرف الحالي)، وهو أعلى بكثير منه في بلدان كالمكسيك، ومماثل للأجر في البرتغال وشيلي وبولندا. كذلك فإن أجر العامل السعودي في القطاع الحكومي، ويبلغ حوالي ٣٥ ألف دولار، لا يقل كثيرا عن متوسط الأجور في كوريا أو إيطاليا أو إسبانيا. وليس من الواضح إن كانت الإنتاجية تبرر هذا الأجر: فالإنتاجية في المملكة تبدو أقل من مستوياتها في البلدان ذات الأجور المماثلة.[٤] ورغم أن درجة التفاوت أقل بين الأجور والإنتاجية في القطاع الخاص، فإنها لا تزال كبيرة. وبالتالي قد يتعذر على القطاع الخاص الذي يوظف السعوديين بالدرجة الأولى أن يكون تنافسيا على المستوى الدولي في ظل هياكل التكلفة الحالية وتوقعات الأجور. ورغم أن تكاليف المدخلات منخفضة في بعض القطاعات في الوقت الحالي، فلن تكون موازنة هذه التكاليف المنخفضة بالتكاليف المرتفعة للعمالة ممكنة بنفس القدر في المستقبل في ظل تصحيح أسعار الطاقة والمياه للتشجيع على خفض الاستهلاك.

**الشكل البياني ٨: الأجور والإنتاجية**



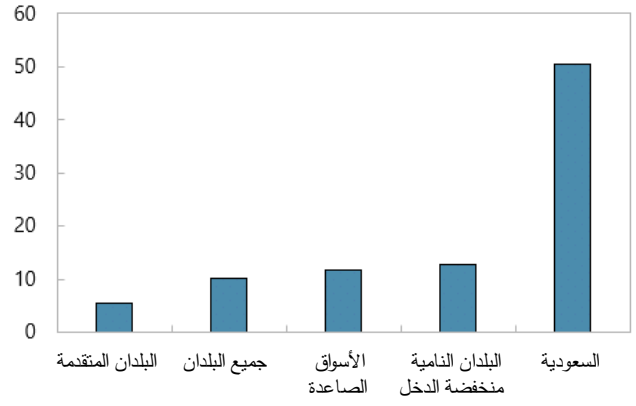

المصادر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، والحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ تُقدَّر الإنتاجية في المملكة العربية السعودية والبحرين باستخدام العلاقة بين جودة رأس المال البشري (استنادا إلى مؤشر رأس المال البشري الصادر عن البنك الدولي) والإنتاجية في عينة البلدان المبينة، حيث لا تتوفر بيانات مباشرة عن إنتاجية المواطنين في المملكة والبحرين.

[٤] لا تتوفر بيانات مباشرة عن إنتاجية المواطنين السعوديين. ويتم تقدير إنتاجية السعوديين استنادا إلى العلاقة بين رأس المال البشري (استنادا إلى مؤشر رأس المال البشري الصادر عن البنك الدولي) وإنتاجية العمالة في عينة البلدان الموضحة في الشكل البياني في النص. وتُستخدم معامِلات الانحدار التي تربط رأس المال البشري بلوغاريتم ناتج العامل في تقدير إنتاجية العمالة للمواطنين السعوديين استنادا إلى مستوى رأس المال البشري في المملكة العربية السعودية.

١٧- **وهناك العديد من الوسائل التي يمكن أن تؤدي إلى تحسين تنافسية التكلفة على نحو أكثر سهولة مع الوقت.** فمن شأن الجهود المبذولة لزيادة إنتاجية العاملين السعوديين من خلال تحسين التعليم والتدريب أن تساعد في هذا الصدد، لكنها ستستغرق وقتا. ففي بلدان أخرى، استمرت مثل هذه الجهود على مدار عقود حتى تكللت بالنجاح. وسيؤدي الإعلان الواضح عن عدم زيادة الوظائف الحكومية في المستقبل إلى انخفاض أجر قبول العمل في القطاع الخاص. ومن الممكن أن يؤدي دعم أجور السعوديين إلى انخفاض الأجور التي يتعين على القطاع الخاص تقديمها وإدراجه ضمن اعتمادات الميزانية مع الحفاظ على استدامتها لدى اقترانه بإصلاحات أخرى في المالية العامة. وأخيرا، يمكن للنمو الاسمي البطيء أن يسمح بتعديل الأجور الحقيقية مع الوقت: فحتى إذا كان النمو الاسمي يقل عن التضخم بنسبة ١%، مثلا، ستنخفض الأجور الحقيقية بنسبة ١٠% على مدى عقد من الزمن. ويمكن أيضا، من حيث المبدأ، إعادة تقييم مستوى سعر الصرف لجعل هياكل التكلفة متماشية مع مستوياتها في البلدان المنافسة، لكن ذلك سيترتب عليه إجراء تخفيض كبير في الدخول الحقيقية وستتبعه تكاليف أخرى على النحو الذي تمت مناقشته في تقرير خبراء الصندوق.

١٨- **وتشكل حوافز سوق العمل للسعوديين عائقا هيكليا لا يستهان به أمام جهود التنويع الاقتصادي.** حيث يعمل أغلب السعوديين في القطاع الحكومي، وتزيد أجورهم بنسبة ٥٠% تقريبا عن أجور السعوديين العاملين في القطاع الخاص، وهو ما يفوق بكثير متوسط الفرق في الأجور بين القطاعين العام والخاص البالغ ١٢% في الأسواق الصاعدة (الشكل البياني ٩) (راجع IMF 2016b). وبالتالي فإن الحوافز التي تشجع السعوديين على العمل في القطاع الخاص محدودة (راجع IMF 2018b). كذلك، فإن التصور العام عن العمل خارج القطاع الحكومي تشوبه تحديات بخلاف الأجر الأقل، بما في ذلك عدم اليقين حيال المستقبل الوظيفي وضرورة اكتساب مهارات جديدة. وبالتالي يتعين معالجة هذا الاختلال في الحوافز لتنويع الاقتصاد مع توفير فرص عمل للسعوديين خارج القطاع الحكومي.

**الشكل البياني ٩: الفرق بين أجور القطاع العام وأجور القطاع الخاص كنسبة من أجور القطاع الخاص /١**




المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ بيانات السعودية عن عام ٢٠١٧ (مسح القوى العاملة)، وبيانات البلدان الأخرى مستمدة من دراسة IMF (2016 b).

١٩- **وتشير التجارب الدولية إلى إمكان حل المشكلات الأساسية للحوافز بصورة مبتكرة دون تقويض أولويات المالية العامة.** وتشير دراسة Rodrik (2005) إلى "أن المجال يتسع لتجميع المبادئ الأساسية ... بصورة مبتكرة في شكل تصميمات مؤسسية تتسم بالحساسية تجاه القيود المحلية وتستفيد من الفرص المحلية". على سبيل المثال، أبقت الإصلاحات مزدوجة المسار لقطاع الزراعة في الصين على نظام الحصص مع السماح للمزارعين ببيع الإنتاج الذي يزيد عن الحصص المقررة بأسعار السوق. وقد حافظ ذلك على مصدر ضمني للإيرادات الحكومية (بالحصول على الإنتاج في حدود الحصص المقررة بالأسعار المخفضة، أما إذا دفعت الحكومة قيمة الإنتاج بأسعار السوق، فستكون هناك حاجة إلى مصادر بديلة للإيرادات) مع تقديم نفس الحوافز الحدية في صورة السعر الكامل الذي يحدده السوق (حيث تمت مكافأة المزارعين الأكثر إنتاجية). وقد تم تطبيق هذا المنهج لاحقا على السلع الصناعية أيضا.

٢٠- **ومن الضروري إجراء تقييم دقيق لمدى تأثير الإنفاق الحكومي على رأس المال البشري وحوافز التوظيف ومدى تحقيقه للأهداف الاجتماعية والاقتصادية.** وتقوم الحكومة بتوظيف نسبة كبيرة من السعوديين بأجور مرتفعة نسبيا، كما تقدم الرعاية الصحية والتعليم بالمجان، بالإضافة إلى تقديم المساعدات السكنية، والتحويلات من خلال برامج مختلفة. وينبغي تقييم هذا الإنفاق للتأكد من أنه يقدم الحوافز المناسبة التي تدفع السعوديين لمواصلة التعليم والتدريب في المجالات المطلوبة للعمل في القطاع الخاص، وتغير تصورهم عن القطاع الخاص ليكون جهة العمل المفضلة وليس القطاع الحكومي. وفي ظل القيود على المالية العامة، ينبغي أن تكون أي تغييرات محايدة الأثر عليها.

٢١- **ويمكن للآليات المبتكرة أن تتيح للحكومة تحقيق أهداف الإنفاق الاجتماعي مع تحسين حوافز التوظيف في القطاع الخاص.** فعلى سبيل المثال، إذا ما كانت الأجور الحكومية موازية للأجور التي يحصل عليها السعوديون ذوو المستويات المهارية المماثلة في القطاع الخاص، عندئذ يمكن النظر في آليات تمكن من توازي الدخل الصافي لكلا الفئتين. كذلك يمكن النظر أيضا في خيارات أخرى للتحفيز بشكل إيجابي على الانضمام إلى القطاع الخاص، مثل ضرائب الدخل العكسية على أجور العاملين في القطاع الخاص، مع وضع حد أقصى بهدف معالجة المخاوف المتعلقة بالتوزيع (دراسة Hoynes and Rothstein 2019). ويمكن لهذا المنهج أن يساهم في تحسين الحوافز التي تشجع السعوديين على الدخول إلى القطاع الخاص، وأن يساعد في تحسين تنافسية التكلفة، مع ضرورة توخي الدقة في إدارة التكاليف على المالية العامة. ورغم أن البت في تفاصيل هذه الخيارات سوف يستلزم دراسة متأنية في ظل السياق العام للمملكة، فإن الرسالة الأعم هي أن الحلول المبتكرة للتحديات النابعة من الحوافز والتي قد تبدو صعبة تم بالفعل التوصل إليها في بلدان أخرى.

**السياسات الصناعية**

٢٢- **قد يتطلب إحراز تقدم مهم في التنويع الاقتصادي تقديم الدعم لقطاعات محددة بالإضافة إلى الإصلاحات الهيكلية.** وهناك مبررات عامة وأخرى تخص دول مجلس التعاون الخليجي بقدر أكبر يمكن الأخذ بها من أجل وضع سياسة صناعية خاصة بكل قطاع بالإضافة إلى الإصلاحات الهيكلية العامة. فنظرية "الدفعة القوية" تُثبت أن إحراز تقدم حقيقي في القطاعات الحديثة قد يتطلب استثمارات منسقة ومتزامنة، لن يرغب بدونها الأفراد من رواد الأعمال في الدخول في هذه القطاعات (دراسة Murphy and others 1989، ودراسة Rodrik 1995). فالأنواع الجديدة من الأنشطة قد تنطوي على درجة من المخاطر لا يرغب رواد الأعمال في تحملها (دراسة Mazzucato 2013). وقد تزداد حدة هذه القيود بسبب هيكل الاقتصاد في المملكة. فوجود النفط بوفرة يمكن في حد ذاته أن يثبط الدخول في قطاعات تجارية مبتكرة. وقد تبدو هذه القطاعات الجديدة أكثر خطورة بكثير من أنواع النشاط القائمة على العقود الحكومية (دراسة Cherif and Hasanov 2018). لذلك فإن السياسات الصناعية المصممة بدقة لمراعاة تكلفة الفرصة البديلة للاستثمارات المحلية يمكن أن تسهم في دعم التنويع الاقتصادي.

٢٣- **ويمكن للقطاعات التي ترتبط بمواطن القوة الاقتصادية الحالية، ولديها إمكانية زيادة الصادرات والابتكار، أن تساعد في دفع عجلة التنويع الاقتصادي.** فالأدبيات الاقتصادية تربط نمو الصادرات وتنويعها بارتفاع معدل النمو الاقتصادي (دراسة Frankel and Romer 1999، ودراسة Hausmann and others 2007، ودراسة IMF 2018a). ويمكن التوسع في قطاعات الصادرات الحالية سواء رأسيا أو أفقيا (دراسة Callen and others 2014، ودراسة IMF 2016a). وتعطي ماليزيا مثالا على التوسع الرأسي: فقد دخلت في أنشطة الإنتاج والأنشطة المتممة للإنتاج المتعلقة بالمطاط وزيت النخيل. كذلك فإن المكسيك، التي أقامت روابط حول قطاع السيارات الحالي، تعطي مثالا على إمكانية التنويع الأفقي. وتخلص دراسة IMF (2018a)

إلى أن الصادرات غير النفطية للمملكة أقل حجما وتنوعا وتطورا مقارنة بالبلدان ذات الأساسيات الاقتصادية المماثلة. وتؤكد دراسة Lin (2014) على أهمية إعطاء الأولوية للقطاعات التي يتسع لديها المجال لمواصلة الابتكار، لإفساح المجال للديناميكية.

٢٤- **ويضع برنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية استراتيجية للسياسة الصناعية بهدف تعزيز التنمية في قطاعات الصناعة والتعدين والطاقة والخدمات اللوجستية، وخلق فرص عمل للسعوديين.** وتبدأ هذه الخطة بتحديد مواطن القوة لدى المملكة، ومنها ميزة التكلفة بالنسبة لمدخلات البتروكيماويات والطاقة، والموارد المعدنية المحتملة، والسوق المحلية الكبيرة. وتشير الخطة إلى أن الأولوية القصوى ستكون لقطاعات المستحضرات الطبية وإنتاج السيارات والمنتجات العسكرية بالإضافة إلى قطاعات أخرى ابتكارية، مثل الطاقة المتجددة وتحلية المياه. وفي بعض المجالات، سيتم طرح فرص استثمارية محددة للغاية، مثل مصانع لتصنيع أجهزة امتصاص الصدمات وماسحات الزجاج الخاصة بالسيارات. ويؤكد برنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية على الدور الذي يمكن أن تقوم به التكنولوجيات الجديدة، مثل الطباعة ثلاثية الأبعاد، والأتمتة، تقنيات البيانات الكبيرة. ومن المهم التحلي بالواقعية ومراعاة القدرات الحالية (هناك بالفعل قطاعات لوجستية قوية في بعض بلدان المنطقة) ووضع الخطط التي تهدف إلى محاكاة قطاعات مماثلة في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى.

**بناء الخبرات**

٢٥- **يمكن للاستثمار في مجموعات مترابطة ومحددة من الأنشطة أن يخلق حلقات مثمرة من اكتساب المعرفة والابتكار قادرة على أن تكون داعمة لذاتها.** فمن شأن مجموعات الأنشطة المترابطة أن تساعد على التحسن والنمو بشكل أفضل بدلا من السعي وراء فرص محدودة بمعزل عن بعضها البعض. حيث يمكن أن تفعيل "آثار التجمع" هذه من خلال ثلاثة أبعاد مهمة (دراسة Tirole 2017). أولا، يمكن للشركات التي تعمل في مجالات مترابطة أن توفر الطلب الكافي لبعضها من أجل النمو في الحجم، ودفع عجلة الابتكار، وبناء خبراتها بشكل مشترك. ثانيا، يمكن العمل على خلق قوى ديناميكية إيجابية مماثلة بين مجموعات الأشخاص العاملين في المجالات المترابطة. ثالثا، يمكن للشركات المترابطة الاستفادة من الفرص المشتركة التي تتسم بفعالية التكلفة للوصول إلى استثمارات محددة، وبنية تحتية مشتركة، وإلى بعضها البعض. وقد ظهر العديد من المجموعات المترابطة المعروفة بطبيعة الحال حول الجامعات الحالية: والمثال النموذجي على ذلك هو وادي السيليكون. لكن هناك أمثلة على مناهج السياسات الأكثر فعالية تجاه المجموعات المترابطة. فقد جمعت سنغافورة عددا من الشركات الكبرى العالمية في مجال البتروكيماويات، وخصصت لهم جميعا أماكن في جزيرة صناعية، مما أتاح لهم الاستفادة المشتركة من التخصص، وخطوط النقل منخفض التكلفة في سلاسل الإنتاج الرأسية، وكذلك الابتكار المشترك (دراسة Lin 2014).

٢٦- **ومن شأن الدعم الموجه، والحوافز، وسهولة الحصول على التمويل تمكين رواد الأعمال من تحمل المخاطر.** فالمخاطر المرتفعة والفترات الزمنية المقلقة التي ترتبط بالدخول في قطاعات جديدة يمكن أن تشكل عبئا على أي منشأة خاصة. ويمكن لبنوك التنمية وصناديق رأس المال الجريء التي توجه تركيزها إلى الشركات الصغيرة المبتكرة أن تسهل من حدوث القفزة النوعية المطلوبة في القطاعات الجديدة. وتعد البرامج الداعمة للابتكار المرتكزة على دعم تمويل المرحلة الأولى للشركات الصغيرة أحد الثوابت الأساسية في العديد من الاقتصادات المتقدمة. وقد استخدمت سنغافورة دعم رأس المال الجريء مع ربطه بقرارات التمويل الخاص (على سبيل المثال، دعم الشركات التي تستطيع جذب التمويل الخاص من خلال ضخ استثمارات مساوية لهذا التمويل) لتشكيل البيئة

التي تساعد على الابتكار. وعلى نحو أعم، تم استخدام دعم الصادرات والحوافز الضريبية لتشجيع الابتكار والدخول في القطاعات التجارية حتى في الاقتصادات المتقدمة.[٥]

٢٧- **ويمكن للشركاء الأجانب القيام بدور أساسي في دعم الدخول في قطاعات جديدة.** فهناك ميزة كبيرة لدى البلدان التي تتطلع إلى تطبيق أوجه التقدم التكنولوجي والمنهجي في قطاعات جديدة بالنسبة لها، وهي أنها يمكن أن تتعلم من غيرها. فقد تعلمت الولايات المتحدة وألمانيا واليابان وكوريا والصين، خلال مختلف مراحل تاريخها، من بلدان أخرى (دراسة Studwell 2013). ويمكن أن يكون العمل مع شركاء أجانب، عن طريق جذب الاستثمار الأجنبي والدخول في مشاريع مشتركة مع الشركات الأجنبية الكبرى، بالغ الأهمية للدخول في قطاعات جديدة وتحسين القدرات التكنولوجية المحلية (دراسة Lin 2014). وعند الحاجة إلى استثمارات كبيرة، قد يتعين على القطاع العام الدخول في مشاريع مشتركة.

٢٨- **وتعد الاستثمارات المدروسة في رأس المال البشري، والموجهة إلى القطاعات ذات الأولوية، ضرورية لبناء الخبرات.** فتطوير رأس المال البشري عنصر أساسي لبناء المهارات الفنية القيِّمة في القطاعات المتطورة. وللنجاح في ذلك، يجب أن تكون خطط ترتيب القطاعات المحددة حسب الأولوية مصحوبة باستثمارات موجهة في رأس المال البشري ومرتبطة بنفس القطاعات (دراسة Callen and others 2014). وفي بعض الحالات، يمكن أن يكون التدريب الفني أكثر أهمية من أنواع التعليم العالي الأخرى: فبرامج التدريب المهني، في سويسرا وألمانيا، هي المسار الأكثر شيوعا بعد المرحلة الثانوية مقارنة بالجامعة (دراسة Cherif and Hasanov 2016). ورغم تركيز سنغافورة في البداية على تدريب الفنيين والمهندسين والمديرين المحليين، فقد تزايد تركيزها على تقديم المنح الدراسية للحصول على الدكتوراه من الجامعات المحلية والأجنبية (دراسة Yeo 2016).

٢٩- **وتُظهر أمثلة سنغافورة والصين أهمية التسلسل الفعال للخطط التي تتسم بالطموح على المدى الطويل.** ففي العقود الأولى من مسار التنمية، كان لدى سنغافورة قدر ضئيل من رأس المال البشري، وقاعدة محدودة من العمالة، وعدد قليل من الموارد الطبيعية. وكانت لديها طموحات كبيرة، مصحوبة بخطط مركزة جيدة التسلسل. وإلى جانب اعتمادها على قوتها التاريخية كمركز تجاري في تشجيع التدفقات التجارية والمالية، اتخذت سنغافورة مسارا منظما، حيث اختارت قطاعات الهندسة الدقيقة، والكيماويات، ومؤخرا علوم الطب الحيوي كقطاعات ذات أولوية (دراسة Yeo 2016). وهذا يعني أنها تجنبت القطاعات الأكثر تطورا لحين إجراء الإعداد اللازم لرأس المال البشري والبنية التحتية والأسس التكنولوجية. وقام أحد صناديق الثروة السيادية في سنغافورة، وهو "تماسك"، بدور محلي فعال في القطاعات الأساسية مثل بناء السفن والشحن وخطوط الطيران والاتصالات السلكية واللاسلكية والتمويل، مع إدارة شركات المحفظة بصورة مستقلة. وقامت الصين بتجربة مجموعة متنوعة من الترتيبات والمناطق الاقتصادية الخاصة لتحديد الابتكارات الناجحة، ثم طبقت الدروس المستفادة على الاقتصاد الأوسع نطاقا. وبمرور الوقت، أدى هذا المنهج إلى تمكين قوى السوق من القيام بدور كبير، بما في ذلك دخول القطاع الخاص والمنافسة في سوق المنتجات والحوافز القائمة على الأسعار (McMillan and Naughton 1992).

**ضمان الانضباط**

٣٠- **السياسة الصناعية قد تدعم عدم الكفاءة إذا لم يتم توخي الحذر في إدارتها، وهو ما قد يترتب عليه تكاليف اقتصادية ومالية واسعة النطاق.** ففي ظل عدم وجود معايير واضحة، أدت السياسة الصناعية في بعض البلدان إلى مطالبة مجموعات صغيرة

[٥] على سبيل المثال، استفادت شركات بوينغ، وألكوا، وإنتل، وداو للكيماويات، وإيرباص، ومؤخرا تيسلا، من دعم يصل إلى مليارات الدولارات (دراسة Cherif and Hasanov 2016، ودراسة Mazzucato 2013).

من أصحاب الشركات و "الشركات الوطنية الكبيرة" بريوع كبيرة دون أي تأثير يُذكر على الاقتصاد الأوسع نطاقا بخلاف الإحلال غير الكفء للواردات (دراسة Callen and others 2014، ودراسة Studwell 2013). وإذا ما نشأ مثل هذا الوضع، يكون لدى المستفيدين من الدعم الحكومي حوافز قوية لتعطيل الإصلاح والحفاظ على استمرارية ريوعهم. ويتعذر تجنب هذه النتيجة حتى بالنسبة لصناع السياسات الذين لديهم أفضل النوايا: فالتنفيذ يستغرق بعض الوقت، كما أن التمييز بين النجاح وعدم الكفاءة في قطاعات غير معروفة مسبقا يشوبه العديد من التحديات. وتشير التجارب الدولية إلى وجود آليتين أساسيتين يمكنهما المساعدة في فرض الانضباط، وهما: أسواق التصدير والمنافسة. ونظرا لأن المملكة قدمت مجموعة شاملة من الحوافز للمستثمرين في القطاعات ذات الأولوية، فإن ضمان المساءلة سيكون أمرا بالغ الأهمية.

٣١- **ويمكن أن تكون أسواق التصدير بمثابة معيار موضوعي لتقييم التقدم المحرز في القطاعات الجديدة.** فقد استخدمت بعض البلدان أسواق التصدير بفعالية كمعيار لقياس التقدم المحرز. وتعد القدرة على التصدير للمستهلكين الذين يمكنهم الاختيار من بين بدائل أخرى محددة معيارا خارجيا لقياس مدى استدامة النشاط الناشئ دون تلقي دعم مستمر، في حين يمكن إيقاف الدعم متى بدت الاستدامة غير قابلة للتحقيق. وإلى جانب هذا الدور الذي تقوم به أسواق التصدير كأداة للتمييز بين النجاح والفشل، فإنها بالطبع تمثل أيضا مصدرا لتلبية الطلب على نطاق واسع.

٣٢- **وتوضح تجربة كوريا كيف تسهم أسواق التصدير في فرض الانضباط.** فقد كانت أسواق التصدير معيارا أساسيا لتنفيذ كوريا خطة تصنيع المنتجات الثقيلة والكيميائية في سبعينات القرن العشرين. وللحصول على الائتمان المصرفي أو القروض الداعمة للسياسات بشروط ميسرة، كان على أصحاب المصانع إصدار خطابات اعتماد من المشترين الأجانب واستيفاء معايير صارمة تضمنت حجم الصادرات، والحد الأدنى لعدد السلع المصدَّرة، وبلدان المقصد، والفروع الخارجية (دراسة Woo 2016). والأهم من ذلك أن المجموعات الصناعية التي لم تكن قادرة على استيفاء هذه الشروط لم تتلق الدعم المستمر (دراسة Studwell 2013). وبالتالي كانت أسواق التصدير ضرورية لمساءلة متلقي دعم السياسات الصناعية، بما يضمن أن خطة التصنيع الكورية لم تؤد فقط إلى مجرد إحلال بدائل للواردات. والدرس المستفاد من ذلك هو أن عدم القدرة على مواصلة التصدير يمكن أن يكون مؤشرا لعدم الكفاءة وضعف الجودة.

٣٣- **ويساعد دعم القطاعات، وليس شركات بعينها، على ازدهار القوى الديناميكية.** فالمنافسة المحلية تعد وسيلة داخلية لضمان الانضباط. وإذا قدمت السياسات القطاعية الدعم لشركة واحدة، فقد يتعذر إلغاء هذا الدعم حتى إذا كانت عدم الكفاءة ملحوظة إلى حد كبير. وتشير التجربة الدولية إلى أهمية تشجيع المنافسة والحفاظ عليها حتى في القطاعات ذات الأولوية. وقد دعمت اليابان وكوريا العديد من المجموعات الصناعية التي نافست بعضها البعض (دراسة Studwell 2013). وكان لدعم الدولة الموجه للقطاعات الأكثر قدرة على المنافسة في الصين آثار إيجابية أقوى على الإنتاجية والابتكار (دراسة Aghion 2016). وكان التطبيق اللامركزي للسياسة الصناعية أمرا حيويا لتطوير التكنولوجيا ذات الأغراض العامة في الولايات المتحدة. ومن أفضل الممارسات دعوة الخبراء المستقلين للمساعدة في تحديد أهداف محددة، ودعم العديد من المحاولات المختلفة لتحقيق هذه الأهداف، ومرة أخرى، سحب الدعم في حالة عدم إحراز تقدم كاف (دراسة Mazzucato 2013).

**الآثار على المملكة العربية السعودية**

٣٤- **سيساعد تشجيع المجموعات المترابطة والعمل مع شركاء أجانب على بناء الخبرات.** وتخطط المملكة بالفعل لجعل المدن الصناعية والمراكز اللوجستية في موقع واحد على مقربة من الموانئ أو المطارات، على أن يُلحق بها مراكز بحثية. وعلى الرغم من

زيادة عدد التراخيص الجديدة للاستثمار الأجنبي المباشر، فإن حجم هذا الاستثمار لا يزال منخفضا، ويعتبر خلق بيئة جذابة للاستثمار الأجنبي المباشر من الأهداف المهمة في هذا الشأن. وقد تكون شروط منح التراخيص للمستثمرين الأجانب حاجزا أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في المملكة، رغم أن الاستثمار الأجنبي مصرح به رسميا في معظم القطاعات. ولدى جذب الاستثمار الأجنبي، من المهم دمج المنشآت التي تنشأ عنه في الاقتصاد السعودي لتيسير تحسين القدرات التكنولوجية عبر الاقتصاد.

٣٥- **وفي حين أن الحوافز قد تدعم مبادرة رواد الأعمال، يعتبر تعزيز المنافسة المحلية والمنافسة في أسواق التصدير في غاية الأهمية لفرض الانضباط.** ويحدد برنامج تطوير الصناعة الوطنية والخدمات اللوجستية مجموعة شاملة من الحوافز، بما في ذلك القروض التي تصل قيمتها إلى ٧٥% من رأس المال المستثمَر، والاستثمارات في الأسهم، والحوافز الضريبية، وتمويل الصادرات من خلال أحد بنوك التصدير والاستيراد، وأسعار الطاقة المخفضة، والمدخلات الأخرى، إلى جانب تقديم الدعم الذي تصل قيمته إلى ١٥% من القيمة المضافة لشركات صناعة السيارات.[٦] ورغم أن هذه الحوافز قد تشجع على الدخول في القطاعات ذات الأولوية، ينبغي استخدام المنافسة في أسواق التصدير والمنافسة المحلية لتفعيل مبدأ المساءلة وتفادي عدم الكفاءة. فعلى سبيل المثال، عندما تتيح شركة أرامكو إمكانية الحصول على التمويل لتنمية قدرات الموردين المحليين، فإنها تُلزم هؤلاء الموردين بتصدير ما لا يقل عن ٣٠% من إنتاجهم دون دعم. وبالتالي يضمن ذلك قدرة الموردين المحليين على المنافسة على المستوى العالمي. ولتمكين دعم الكفاءة حيثما يكون هناك دور لصندوق الاستثمارات العامة، فإن الإدارة يجب أن تكون منصفة وعلى أساس تجاري، مع إتاحة المجال للمنافسة كلما أمكن. وسيكون من المهم إتاحة مجموعة من خيارات التمويل التي تلبي احتياجات الشركات الجديدة والقائمة. وهناك جهود كبيرة تُبذل لتطوير بيئة رأس المال الجريء في المملكة، حيث حصل العديد من شركات رأس المال الجريء مؤخرا على تراخيص العمل.

٣٦- **ومن الضروري ضمان توفر العمالة الماهرة بأجور تنافسية.** حيث يتعين أن تركز جهود تحسين رأس المال البشري على المهارات اللازمة في القطاعات ذات الأولوية. وقد سبق تنفيذ هذا النهج في المملكة: فالهيئة الملكية للجبيل وينبع تدير عددا من الكليات وبرامج التدريب المهني التي تقدم مناهج دراسية مصممة لتلبية احتياجات العمل في مجالات صناعية محددة في قطاع البتروكيماويات. وسيسهم النظر في كيفية مواجهة مشكلة ارتفاع الأجور الحكومية في تحسين الحوافز المقدمة للسعوديين للعمل في القطاع الخاص والاستفادة من فرص التدريب المتاحة، كالانضمام إلى الكليات المهنية، لتنمية مهاراتهم. وإذا لم تُعالج فجوة الإنتاجية والأجور بين العاملين السعوديين، سيصعب التغلب على الحواجز التي تعيق تنويع النشاط الاقتصادي. ومما لا شك فيه أن التدخلات الحكومية من خلال تنمية البنية التحتية ودعم الصناعات ستكون أقل فعالية ما لم يتم تحسين التعليم والتدريب ودفع أجور السعوديين العاملين في القطاع الخاص بالتوازي مع مستوى إنتاجيتهم.

## هاء – النتائج المستخلصة

٣٧- **مواصلة التنويع الاقتصادي ضروري للمملكة.** وسيشهد سوق العمل خلال السنوات القادمة دخول العديد من الشباب السعوديين ممن هم بحاجة إلى وظائف خارج القطاع الحكومي. وعلاوة على ذلك، تشهد أسعار النفط تقلبات شديدة، في ظل

[٦] نظرا لعضوية المملكة في منظمة التجارة العالمية، يتعين تصميم السياسات بحذر في ضوء القواعد التي تحظر الدعم مع وضع شروط للتصدير المباشر ومتطلبات المحتوى المحلي.

آفاق يشوبها عدم اليقين على المدى الطويل. لذا، سيكون من الضروري توفير الاحتياطيات المالية الكافية للحفاظ على مستوى الدخول الحالية للسعوديين ما لم يتم تنويع النشاط الاقتصادي والصادرات.

٣٨- **وسيتعين أن تتراوح السياسات المحفزة لتنويع النشاط الاقتصادي بين إصلاحات تستمر في تحسين بيئة الأعمال وأخرى أضيق نطاقا تركز على دعم قطاعات معينة.** وينبغي أن تكون هذه السياسات متزامنة ومكملة لبعضها البعض لتعظيم فرص النجاح. ومن المهم معالجة ما تبقى من فجوات البنية التحتية وتحسين بيئة الأعمال. ويمكن للمناطق الاقتصادية الخاصة التصدي مؤقتا للمعوقات الرئيسية التي تشوب بيئة الأعمال حتى يتم العمل على إجراء الإصلاحات الأوسع نطاقا. وحتى يتسنى تعظيم فعالية المناطق الاقتصادية الخاصة يتعين تطبيق الدروس المستفادة من تأثير التغيرات في البيئة التنظيمية في هذه المناطق على الاقتصاد الأوسع.

٣٩- **ويمكن أيضا للسياسات التي تتسم بجودة التوجيه والتنظيم والتسلسل وتهدف إلى تشجيع قطاعات معينة أن تساهم في تنويع اقتصاد المملكة.** فرؤية ٢٠٣٠ وبرامج تحقيق الرؤية تتبنيان جدول أعمال واسع النطاق يهدف إلى تنويع النشاط الاقتصادي، بما في ذلك مكوِّن مهم للسياسات الصناعية يركز على قطاعات الصناعة والتعدين والطاقة والخدمات اللوجستية. وفي هذا السياق، ينبغي النظر بعين الاعتبار إلى درسين أساسيين مستخلصين من التجارب الدولية عند تنفيذ السياسات الصناعية:

- ***ينبغي أن تهدف السياسات إلى بناء الخبرات في مجموعات معينة من الأنشطة المبتكرة.*** إذ يتعين تعزيز رأس المال البشري عن طريق تزويد العمالة بالمهارات اللازمة في الصناعات التنافسية الموجهة للتصدير. ومن المهم أن تأخذ المملكة في الاعتبار القدرات المتوفرة في المنطقة، وأن تواكب خطط التنمية الجارية في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى. ولدى جذب المشروعات الأجنبية المبتكرة، ينبغي دمجها في الاقتصاد.

- ***ينبغي استخدام المنافسة والمشاركة في أسواق التصدير كمعيارين لمساءلة متلقي الدعم.*** حيث يحق للمستثمرين في القطاعات ذات الأولوية في المملكة الحصول على مجموعة شاملة من الحوافز. وينبغي ربط هذا الدعم بشروط واضحة، وإيقافه في حالة عدم إحراز التقدم المنشود. وفي القطاعات التي تعد جديدة بالنسبة للمملكة والتي يوجد لها مثيل في الأسواق العالمية، ينبغي استخدام النجاح في أسواق الصادرات كمعيار خارجي لقياس التقدم. وينبغي أن تهدف السياسات إلى تشجيع قطاعات معينة، وليس شركات بعينها، لضمان الحفاظ على المنافسة حتى في القطاعات الجديدة.

٤٠- **ومن غير المرجح أن تنجح هذه السياسات ما لم تتوفر لدى السعوديين المهارات الملائمة والحوافز على تقديمها مقابل أجور تنافسية.** وستكون هناك حاجة إلى حلول مبتكرة لضمان تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية المرجوة من الإنفاق الحكومي دون فرض معوقات على التوظيف في القطاع الخاص.

٤١- **وأخيرا، يمكن أن تكون تكاليف جهود التنويع الاقتصادي مرتفعة على المالية العامة.** فحتى في البلدان التي لا تحتاج إلى الاقتراض، تعتبر فرصة التنويع المالي غير المستغلة معيارا مهما لقياس تكلفة الفرصة البديلة للاستثمارات المحلية. وبالتالي، يتعين تحري الدقة عند تقييم هذه الاستثمارات.

# المراجع

Acemoglu, D and Robinson JA, 2013, "Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty." Broadway Business.

Aghion, P, 2016, "Growth Policy Design for Middle-Income Countries." In Breaking the Oil Spell, edited by Reda Cherif, Fuad Hasanov and Min Zhu. Washington DC: International Monetary Fund.

Callen, T., R. Cherif, F. Hasanov, A. Hegazy, and P. Khandelwal, 2014, "Economic Diversification in the GCC: Past, Present, and Future," IMF Staff Discussion Note 14/12.

Cherif, R, and F. Hasanov, 2016, "Soaring of the Gulf Falcons: Diversification in the GCC Oil Exporters in Seven Propositions." In Breaking the Oil Spell, edited by Reda Cherif, Fuad Hasanov and Min Zhu. Washington DC: International Monetary Fund.

Cherif, R, and F. Hasanov, forthcoming, "The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Part I, Principles."

Frankel, J. A., and D. H. Romer, 1999, "Does Trade Cause Growth?", American Economic Review, 89.

Giri, R, Quayyum, S, and Yin, R, forthcoming, "Understanding Export Diversification: Key Drivers and Policy Implications."

Hausmann, R., J. Hwang and D. Rodrik, 2007, "What you export matters," Journal of Economic Growth 12 (1), 1-25.

International Monetary Fund, 2016a, "Economic Diversification in Oil-Exporting Arab Countries."

International Monetary Fund, 2016b. "Managing Government Compensation and Employment—Institutions, Policies, and Reform Challenges."

International Monetary Fund, 2018a, "Trade and Foreign Investment—Keys to Diversification and Growth in the GCC."

International Monetary Fund, 2018b, "Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia."

Lin, JY, 2014, "The Quest for Prosperity: How Developing Economics Can Take Off-Updated Edition." Princeton University Press.

Mazzucato, M, 2013, "Entrepreneurial State." Anthem Press.

McMillan, J, and Naughton, B, 1992, "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China." Oxford Review of Economic Policy 8 (1).

Murphy, K.M., Shleifer, A. and Vishny, R.W, 1989, "Industrialization and the big push." Journal of Political Economy 97 (5), 1003–1026.

Rodrik, D, 1995, "Taking trade policy seriously: Export subsidization as a case study in policy effectiveness". In: Deardorff, A., Levinson, J., Stern, R. (Eds.), New Directions in Trade Theory. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Rodrik, Dani. 2005. "Growth Strategies." In Handbook of Economic Growth, edition 1, volume 1, edited by Philippe Aghion and Steven Durlauf. Amsterdam: Elsevier.

Sen, A, 2000, "Development as Freedom." Anchor.

Studwell, J, 2013, "How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region." Grove/Atlantic.

Tirole, J, 2017, "Economics for the Common Good." Princeton University Press, Translation Edition.

Woo, M, 2016, "Industrial Diversification in Korea: History in Search of Lessons." In Breaking the Oil Spell, edited by Reda Cherif, Fuad Hasanov and Min Zhu. Washington DC: International Monetary Fund.

Yeo, P, 2016, "Going Beyond Comparative Advantage: How Singapore Did It." In Breaking the Oil Spell, edited by Reda Cherif, Fuad Hasanov and Min Zhu. Washington DC: International Monetary Fund.

# إصلاحات الإيرادات غير النفطية – تقييم أولي للأثر المالي والاقتصادي[1]

*تعكف الحكومة حاليا على تنفيذ إصلاحات جديدة بغرض زيادة الإيرادات غير النفطية كجزء من استراتيجيتها الأوسع نطاقا التي تهدف إلى تخفيض عجز المالية العامة وتنويع مصادر الإيرادات بعيدا عن النفط. ومن الإنجازات البارزة في هذا الصدد النجاح في تطبيق ضريبة القيمة المضافة في أوائل عام ٢٠١٨ . ويتعين أن تركز الأجهزة الضريبية المختصة حاليا على دعم تطبيق ضريبة القيمة المضافة، مع النظر في الخيارات المتاحة لزيادة الإيرادات غير النفطية. ومن هذه الخيارات زيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة عن مستواها المنخفض الحالي بالتشاور مع مجلس التعاون لدول الخليج العربية. ويمكن النظر في تنفيذ الزيادة في المقابل المالي على العمالة الوافدة على نحو أكثر تدرجا مما كان مخططا لها للمساعدة في تخفيف أثرها على الشركات والاقتصاد ككل، بينما قد تؤثر الرسوم والضرائب على قطاعي السياحة والترفيه، وإن كانت منخفضة، بشكل سلبي على التنمية في هذين القطاعين منخفضي الإيرادات، مما قد يستلزم إعادة النظر فيها.*

## ألف – مقدمة

١- **اعتمدت حكومة المملكة على الإيرادات النفطية في تمويل مصروفاتها.** وشكلت الإيرادات النفطية ٨٦% في المتوسط من الإيرادات العامة خلال الفترة ٢٠١٢–٢٠١٥، بينما بلغ متوسط الإيرادات غير النفطية أقل من ٥% من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة نفسها.

٢- **وكجزء من برنامج تحقيق التوازن المالي الذي تم وضعه عام ٢٠١٦، بدأت الحكومة في تنويع إيرادات الميزانية من خلال إيجاد مصادر جديدة للإيرادات غير النفطية.** ونتيجة لذلك، تجاوزت الإيرادات غير النفطية ٨% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٨. ويعرض هذا التقرير إصلاحات الإيرادات غير النفطية، مع التركيز على ضريبة القيمة المضافة، ويناقش الخطوات التالية. ولكنه لا يتناول إمكانية توسيع نطاق إصلاحات الإيرادات غير النفطية لتشمل ضرائب الدخل الشخصي والشركات، حيث استبعدت الحكومة إمكانية ذلك في الوقت الحالي، كما أنه لا يناقش إصلاحات أسعار الطاقة المحلية التي وفرت إيرادات إضافية أيضا في الميزانية العامة منذ عام ٢٠١٦.[2]

## باء – إصلاحات الإيرادات غير النفطية – نظرة فاحصة

٣- **كانت الزكاة والجمارك وضرائب أرباح الشركات الأجنبية ومجموعة أخرى من الرسوم والغرامات هي المصدر الأساسي للإيرادات غير النفطية قبل الإصلاحات الأخيرة:**

[1] من إعداد عبد الإله الرشيدي (مؤسسة النقد العربي السعودي)، وتيم كالن (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وتشارلز جينكينز (إدارة شؤون المالية العامة)، وقدم المساعدة البحثية كل من كانار أحمد (إدارة شؤون المالية العامة) وتيان زانغ (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وقدمت المساعدة التحريرية ديانا كارغبو–سيكال. ويعرب المؤلفون عن امتنانهم للمشاركين في الندوات التي عقدت في صندوق النقد الدولي ووزارة المالية على ما قدموه من تعليقات مفيدة.

[2] راجع "International Monetary Fund, 2015, "Tax Policy Reforms in the GCC Countries: Now and How?" للاطلاع على مناقشة حول الإصلاحات الضريبية الأوسع نطاقا في دول مجلس التعاون الخليجي، والملحق الرابع من تقرير الخبراء لعام ٢٠١٨ للاطلاع على مناقشة حول إصلاحات أسعار الطاقة في المملكة العربية السعودية.

- ***لا تفرض المملكة سوى ضرائب محدودة على الدخل الشخصي.*** فلا توجد ضرائب على أجور المواطنين أو غير المواطنين. وتخضع الشركات الوطنية للزكاة التي تبلغ ٢,٥% من صافي الثروة.[٣]

- ***وتُطبق ضرائب الدخل على الشركات الأجنبية والشركات العاملة في قطاعي النفط والغاز.*** وتفرض المملكة ضريبة دخل شركات بنسبة ٢٠% على حصص غير السعوديين في الشركات المحلية. وتُخفَف الضرائب للتعويض عن الخسائر، إلى جانب تقديم الحوافز الضريبية، مما يقلل من نسبة الضريبة الفعلية. وتُفرَض ضريبة أرباح رأسمالية بنسبة ٢٠% على عمليات التصرف في الأسهم المملوكة للمساهمين غير المقيمين في الشركات المحلية. وتطبق الضريبة بنسب مختلفة على الشركات العاملة في قطاعي النفط والغاز.

- ***وتُفرض رسوم جمركية موحدة في مختلف دول مجلس التعاون الخليجي.*** فعقب تنفيذ التعريفة الجمركية الخارجية الموحدة في ١ يناير ٢٠٠٣، تبلغ النسبة الموحدة للرسوم الجمركية على منتجات البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ٥%. وتُعفى منتجات دول مجلس التعاون الخليجي من الرسوم الجمركية عند دخولها أسواق أي من دول المجلس. وهناك مجموعة كبيرة من البنود المعفاة، مثل الأدوية والمنتجات الغذائية والسلع الرأسمالية والمواد الخام المستخدمة في الصناعات، بينما تخضع بعض المنتجات الأخرى لنسب أعلى.

- ***توزيعات أرباح البنك المركزي/الكيانات العامة:*** لا تتلقى الحكومة دخلا استثماريا مباشرا، لكنها تحصل على توزيعات أرباح من البنك المركزي، كما كانت تتلقى سابقا في بعض الأحيان أرباحا من صندوق الاستثمارات العامة.

٤- **وتم تنفيذ سلسلة من إصلاحات الإيرادات غير النفطية في إطار الجهود المبذولة مؤخرا لتحقيق الضبط المالي.** حيث تم تطبيق ضريبة القيمة المضافة في يناير ٢٠١٨؛ وضرائب انتقائية على التبغ ومشتقاته والمشروبات الغازية ومشروبات الطاقة في يوليو ٢٠١٧، كما أعلن مؤخرا أن نطاق تطبيقها سيمتد ليشمل المشروبات المحلاة والسجائر الإلكترونية في ديسمبر ٢٠١٩؛ وتمت زيادة رسوم المقابل المالي على العمالة الوافدة اعتبارا من يناير ٢٠١٨ وتم تطبيقها على أسر الوافدين اعتبارا من يوليو ٢٠١٧؛ إلى جانب فرض مجموعة متنوعة من الرسوم والضرائب على الإقامة في الفنادق والتأشيرات ودور السينما والأراضي البيضاء.

**ضريبة القيمة المضافة**

٥- **اتفقت دول مجلس التعاون الخليجي في يونيو ٢٠١٦ على تطبيق ضريبة قيمة مضافة موحدة.** فقد نصت اتفاقية ضريبة القيمة المضافة لدول مجلس التعاون الخليجي على فرض الضريبة بنسبة موحدة تساوي ٥%، وتطبيق خصائصها الرئيسية بشكل متسق عبر دول المجلس. وتضع الاتفاقية إطارا قانونيا موحدا ملزما لجميع البلدان، وتدعو إلى توحيد الوعاء الضريبي، ولكنها تترك للبلدان حرية اختيار المعاملة الضريبية لستة قطاعات، هي التعليم، والصحة، والعقارات، والنقل الداخلي، والخدمات المالية، والنفط والغاز. كذلك تتيح الاتفاقية للبلدان الأعضاء تطبيق نسبة صفرية على بعض البنود الغذائية المحلية من ضمن قائمة موحدة تضم حوالي ١٠٠ بند تم إعدادها باستخدام الرموز الخاصة بالنظام المنسق للتصنيف الجمركي، وكذلك على الأدوية والأجهزة الطبية. وتُطبق نسبة صفرية على الصادرات. وتنص الاتفاقية على حد تسجيل إلزامي يبلغ ١٠٠ ألف دولار أمريكي (يمكن للشركات التي

[٣] الزكاة عبارة عن مساهمة إلزامية بنسبة محددة من الثروة لصالح الفقراء أو المحتاجين أو لغير ذلك من الأغراض الخيرية.

تتجاوز إيراداتها ٥٠ ألف دولار أمريكي التسجيل على أساس طوعي). ودخلت اتفاقية ضريبة القيمة المضافة لدول مجلس التعاون الخليجي حيز التنفيذ عندما تم التصديق عليها من جانب عضوين (وهما المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة).

٦- **وفي ١ يناير ٢٠١٨، تم تطبيق ضريبة القيمة المضافة في المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.** وطبقتها البحرين لاحقا في أوائل عام ٢٠١٩، بينما لم تطبقها دول المجلس الثلاثة الأخرى بعد. ولتحويل اتفاقية مجلس التعاون الخليجي إلى تشريع محلي، اعتمدت المملكة نظام ضريبة القيمة المضافة ونشرته في يوليو ٢٠١٧، كما نشرت لائحته التنفيذية في سبتمبر ٢٠١٧. ولم تطبق الإعفاءات ونسبة الضريبة الصفرية سوى على عدد محدود من البنود، حيث اقتصر تطبيق النسبة الصفرية على الأدوية والأجهزة الطبية، والصادرات، والنقل الدولي، بينما تم إعفاء الإيجارات السكنية وبعض الخدمات المالية. ولا تعد الخدمات العامة شكلا من أشكال النشاط الاقتصادي، وأي سلع أو خدمات مقدمة من الحكومة لا تخضع بالتالي لضريبة القيمة المضافة. وتم فرض حد أعلى للتسجيل الإلزامي بالنسبة للشركات بلغ مليون ريال سعودي (٢٦٧ ألف دولار أمريكي) في العام الأول للحد من الأعباء الإدارية، وتم تخفيضه لاحقا في ١ يناير ٢٠١٩ إلى ٣٧٥ ألف ريال سعودي (١٠٠ ألف دولار أمريكي)، وهو المستوى المنصوص عليه في اتفاقية مجلس التعاون الخليجي. وبالنسبة لكبار المكلفين (الذين يتجاوز حجم وعائهم الضريبي ٤٠ مليون ريال سعودي)، تدفع ضريبة القيمة المضافة شهريا، بينما تدفع على أساس ربع سنوي بالنسبة للمكلفين الآخرين.

٧- **وأجرت الهيئة العامة للزكاة والدخل، وهي السلطة المكلفة بتحصيل الضرائب، عملية تسجيل شاملة.** ونتيجة لذلك، تم تسجيل عدد كبير من المكلفين قبل تاريخ التنفيذ في ١ يناير ٢٠١٨. وهكذا كانت قاعدة التحصيل متاحة منذ البداية، ويشكل كبار المكلفين الجزء الأكبر منها. وفي ١ يناير ٢٠١٨، بلغ عدد الشركات المسجلة ٩٢,٥٣٥ شركة، وارتفع عددها إلى ١٥٨,١٩٤ شركة في نهاية ديسمبر ٢٠١٨، وإلى ١٧٣,٢٠٨ شركة في نهاية مارس ٢٠١٩ (راجع الجدول ١). وتركز معظم النمو في شريحة صغار ومتوسطي المكلفين (الذين تقل توريداتهم عن ٤٠ مليون ريال سعودي). وتجاوزت نسبة تقديم إقرارات كبار المكلفين في الموعد المقرر ٩٩% في المتوسط، بينما بلغت نسبة تقديم إقرارات صغار ومتوسطي المكلفين في الموعد المقرر حوالي ٨٤%.

**الجدول ١ : الشركات المسجلة في ضريبة القيمة المضافة**

| الشركات العاملة [١] | ١ يناير ٢٠١٨ | ٣١ أكتوبر ٢٠١٨ | ٣١ ديسمبر ٢٠١٨ | ٣١ مارس ٢٠١٩ |
|---|---|---|---|---|
| أكبر المكلفين الضريبيين (≤ ٢٠٠ مليون ريال سعودي) | ١,٢٣٥ | ١,٢٦٢ | ١,٧٩١ | ١,٨٨٢ |
| كبار المكلفين الضريبيين (≤ ٤٠ مليون ريال سعودي، < ٢٠٠ مليون ريال سعودي) | ٧,٩٤١ | ٨,٤٤٢ | ٨,٥٨٨ | ٨,٨٩٨ |
| صغار ومتوسطو المكلفين الضريبيين (< ٤٠ مليون ريال سعودي) | ٨٣,٣٥٩ | ١٢٧,٤٣٥ | ١٤٧,٨١٥ | ١٦٢,٤٢٨ |
| **المجموع** | **٩٢,٥٣٥** | **١٣٧,١٣٩** | **١٥٨,١٩٤** | **١٧٣,٢٠٨** |

المصدر : الهيئة العامة للزكاة والدخل.

[١] تقسم الشركات العاملة إلى الشرائح التالية: أكبر المكلفين الضريبيين، وكبار المكلفين الضريبيين، وصغار ومتوسطو المكلفين الضريبيين. ولأغراض هذا التقرير، تشمل الإشارة إلى "كبار" المكلفين الضريبيين أكبر المكلفين الضريبيين وكبار المكلفين الضريبيين، وتشمل الإشارة إلى صغار المكلفين الضريبيين صغار ومتوسطي المكلفين الضريبيين، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

٨- **وتمت معالجة التحديات المتعلقة بتوعية الجمهور بشأن ضريبة القيمة المضافة والقدرات الإدارية من خلال حملات التواصل الفعالة وبناء القدرات وتوظيف العمالة اللازمة.** وتعد ضريبة القيمة المضافة هي أول ضريبة واسعة النطاق يتم تنفيذها في

المملكة منذ سنوات عديدة، ويتعين شرحها للمستهلكين ومنشآت الأعمال. وأمكن القيام بذلك من خلال مجموعة من الحملات الإعلامية الفعالة، وتصميم موقع إلكتروني شامل، والتواصل مع عدد كبير من الشركات والمحاسبين والمستشارين الضريبيين. وتمت إعادة هيكلة الهيئة العامة للزكاة والدخل، وإنشاء إدارة مخصصة لشؤون ضريبة القيمة المضافة. وفي نهاية عام ٢٠١٨، بلغ عدد العاملين في إدارة ضريبة القيمة المضافة حوالي ٨٠٠ موظف (نصفهم تقريبا من النساء)، وتم تنفيذ استثمارات كبيرة في توظيف العمالة اللازمة والتدريب ونظم تكنولوجيا المعلومات. وتجري حاليا إعادة هيكلة الهيئة العامة للزكاة والدخل مجددا لتعزيز الدمج بين وظائف ضريبة القيمة المضافة ووظائف الزكاة وضريبة دخل الشركات لتحسين الإدارة الضريبية ككل.

٩- **وقد أمكن حتى الآن تجنب الصعوبات المرتبطة بإدارة ضريبة القيمة المضافة داخل الاتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون الخليجي.** ومن المقرر معالجة مدفوعات ضريبة القيمة المضافة على المعاملات المنفذة داخل دول مجلس التعاون الخليجي في نهاية المطاف من خلال نظام مقاصة إلكتروني مركزي. غير أن ضريبة القيمة المضافة لم تُطبق في جميع البلدان الأعضاء في المجلس حتى الآن، ولم يُستكمل بعد تصميم نظام المقاصة. وحتى ذلك الحين، ستخضع التحويلات داخل مجلس التعاون لنفس معاملة ضريبة القيمة المضافة المطبقة على غير أعضاء المجلس – تطبيق نسبة صفرية على الصادرات، وفرض ضريبة القيمة المضافة على الواردات عند نقطة الدخول.

١٠- **وبلغت حصيلة إيرادات ضريبة القيمة المضافة ١،٦% من إجمالي الناتج المحلي (٢،٤% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي) في عام ٢٠١٨.** ووصل إجمالي المتحصلات إلى ٦٠ مليار ريال سعودي، بينما بلغ صافي المتحصلات بعد الرد الضريبي ٤٦،٧ مليار ريال سعودي. وتم تحصيل ثلثي الإيرادات من المعاملات المحلية والثلث الآخر من الواردات (الجدول ٢). وبلغت نسبة كفاءة ضريبة القيمة المضافة (c–efficiency ratio) ٠،٥٣، وهي مقياس لمدى فعالية ضريبة القيمة المضافة كضريبة على قاعدة الاستهلاك.

**الجدول ٢: متحصلات ضريبة القيمة المضافة في ٢٠١٨**

(بملايين الريالات السعودية، قبل الرد الضريبي)

| الشهر | الواردات | المعاملات المحلية | المجموع |
|---|---|---|---|
| يناير | ١،٥٣٧ | صفر | ١،٥٣٧ |
| فبراير | ١،٦٤٤ | ٤،٣٩٥ | ٦،٠٣٩ |
| مارس | ١،٨٥٧ | ٣،١٥٣ | ٥،٠١٠ |
| إبريل | ١،٩٨١ | ٤،٧٤٦ | ٦،٧٢٧ |
| مايو | ٢،١١٤ | ٢،٩٢٥ | ٥،٠٣٩ |
| يونيو | ١،٥٧١ | ٢،٧٦٤ | ٤،٣٣٥ |
| يوليو | ٢،٠٦٦ | ٤،٧٤٠ | ٦،٨٠٦ |
| أغسطس | ١،١٩٩ | ٢،٦٧٤ | ٣،٨٧٣ |
| سبتمبر | ١،٦٢٠ | ٣،٥٦٤ | ٥،١٨٤ |
| أكتوبر | ١،٣٦٠ | ٤،٣٤٨ | ٥،٧٠٨ |
| نوفمبر | ١،٩١٧ | ٢،٩٢٤ | ٤،٨٤١ |
| ديسمبر | ٢،٣٥٠ | ٢،٠٢٥ | ٤،٣٧٥ |
| **المجموع** | **٢١،٨٥٢** | **٣٨،٣١١** | **٦٠،١٦٣** |

المصدر: الهيئة العامة للزكاة والدخل.

١١- **ومن المنظور الدولي، توجد ثلاث خصائص تميز ضريبة القيمة المضافة في المملكة العربية السعودية.** فمقارنة بعينة تتضمن ٤٠ بلدا من البلدان المتقدمة وبلدان الأسواق الصاعدة والبلدان المصدرة للنفط التي تطبق ضريبة القيمة المضافة، تتسم المملكة بما يلي (الشكل البياني ١):

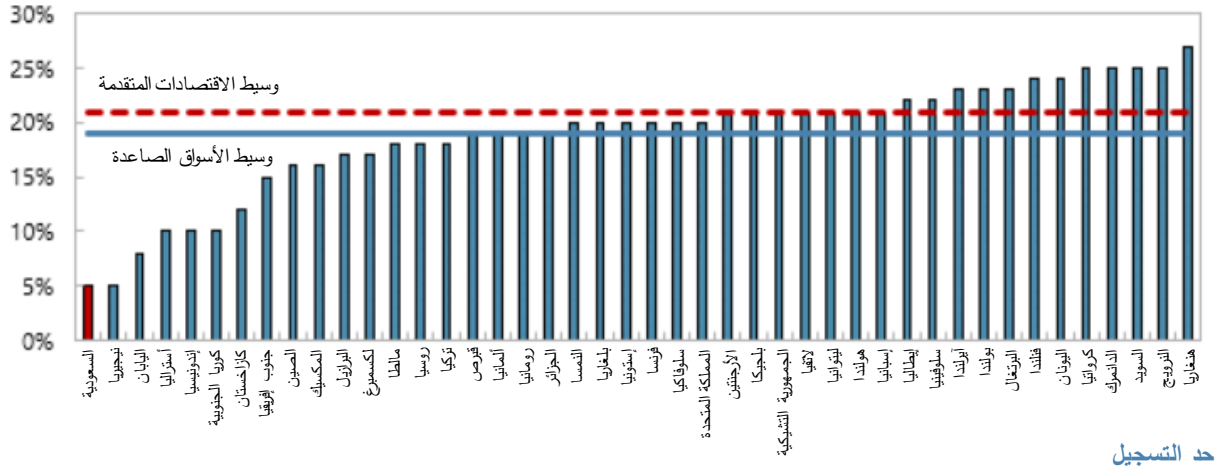
- *تبلغ النسبة الموحدة لفرض ضريبة القيمة المضافة ٥%، وهي متدنية للغاية.* فنسب ضريبة القيمة المضافة الموحدة في البلدان الأخرى تتراوح من ٨% (اليابان) إلى ٢٧% (هنغاريا)، وإن كانت بعض المنتجات تخضع لنسب مخفضة في البلد الأخير.

- حد *التسجيل مرتفع.* ثلاثة بلدان فقط في العينة (إندونيسيا وكازاخستان والمملكة المتحدة) تطبق حد تسجيل أعلى من الحد المطبق في المملكة العربية السعودية.

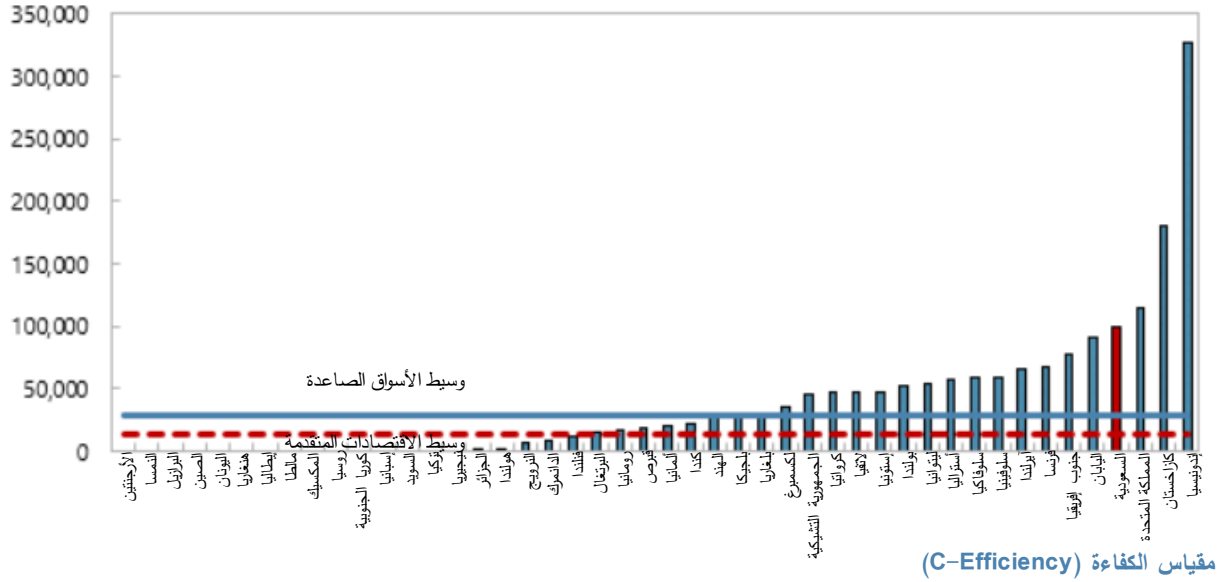
- *كفاءة ضريبة القيمة المضافة متسقة بالفعل مع مستوى الكفاءة في العديد من البلدان الأخرى.* فقد وصلت نسبة الكفاءة في المملكة خلال العام الأول من التطبيق إلى المستوى الوسيط المسجل في البلدان المتقدمة وبلدان الأسواق الصاعدة.

## الشكل البياني ١: أهم خصائص ضريبة القيمة المضافة

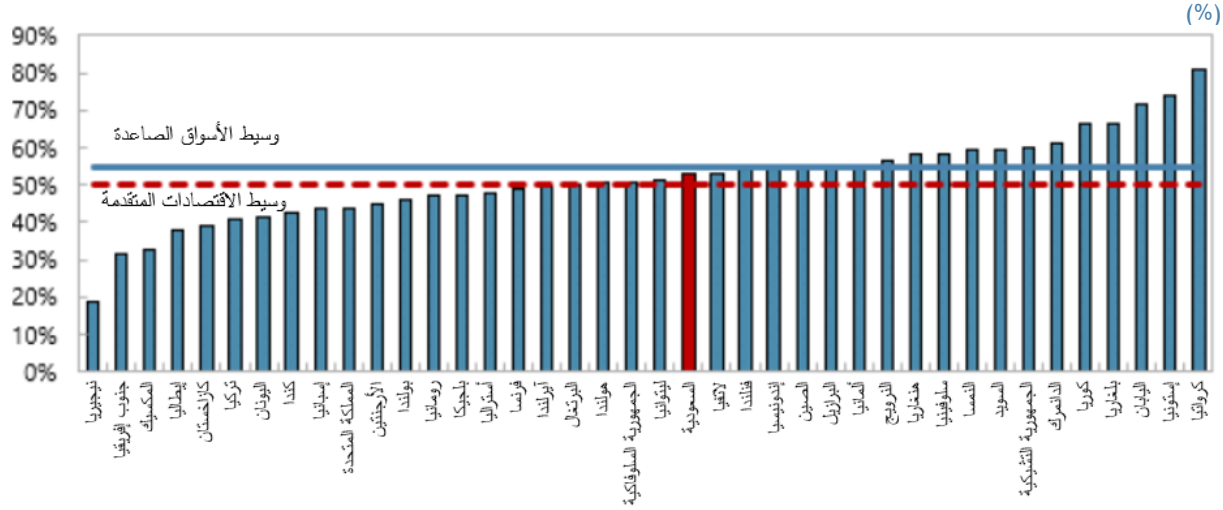
### النسبة الموحدة لضريبة القيمة المضافة
(%)




### حد التسجيل
(بالدولار الأمريكي) /١




### مقياس الكفاءة (C-Efficiency)
(%)




المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ القيم محولة إلى الدولار الأمريكي بمتوسط أسعار صرف عام ٢٠١٨.

١٢- **ونتجت عن تطبيق ضريبة القيمة المضافة مجموعة كبيرة من المنافع على صعيد الإدارة الضريبية.** فالهيئة العامة للزكاة والدخل تتوفر لديها حاليا معلومات أفضل كثيرا عن قطاع الشركات، واستخدمت هذه المعلومات في تقوية الإدارة الضريبية في مجالات أخرى. فعلى سبيل المثال، ارتفعت متحصلات الزكاة بنسبة ٣١% في عام ٢٠١٨.

**الضرائب الانتقائية**

١٣- **اعتمدت دول مجلس التعاون الخليجي اتفاقية بشأن تطبيق الضرائب الانتقائية في مايو ٢٠١٧، وتشكل هذه الاتفاقية الإطار المشترك لتطبيق الضرائب الانتقائية على مستوى المنطقة.** ومن المقرر تطبيق الضرائب الانتقائية على السلع الضارة بصحة الإنسان والبيئة والسلع الكمالية. وكانت المملكة العربية السعودية أول بلد على مستوى مجلس التعاون الخليجي ينفذ نظام الضريبة الانتقائية الخاص به في يونيو ٢٠١٧، وفرضت الضرائب في يوليو ٢٠١٧ على التبغ ومشتقاته ومشروبات الطاقة (بنسبة ١٠٠%) والمشروبات الغازية (بنسبة ٥٠%).

١٤- **ويبلغ مجموع إيرادات الضرائب الانتقائية ١٢,٤ مليار ريال سعودي في عام ٢٠١٨ (٠,٤% من إجمالي الناتج المحلي).** وجاء معظم هذه الإيرادات (٧٠%) من مشتقات التبغ (الجدول ٣). غير أن تطبيق الضرائب الانتقائية على المشروبات الغازية ومشروبات الطاقة تنشأ عنه فجوة في التغطية إذا كان الغرض الأساسي من تطبيقها التصدي للمشكلات الصحية. فالمشروبات المحلاة الأخرى تخرج من تحت طائلة الضريبة، وتوجد بدائل ممكنة ذات انعكاسات سلبية على الصحة والإيرادات. ولمعالجة هذه الفجوة، تم الإعلان عن توسيع نطاق تطبيق الضرائب الانتقائية لتشمل جميع المشروبات المحلاة (والسجائر الإلكترونية) في ديسمبر ٢٠١٩. ويتسق ذلك مع توصيات الصندوق السابقة في هذا الصدد. وتورد دراسة Thow et. al, 2018 قائمة تضم ١٧ بلدا تطبق ضرائب على المشروبات المحلاة، وتشير إلى أن الضرائب المنفذة تبلغ قيمتها في المتوسط ١٠% تقريبا. ومن ثم فإن نسبة الضريبة الانتقائية في المملكة أعلى بكثير. وقد تنشأ مشكلة أيضا بسبب تهريب التبغ والاتجار به نظرا لأن الضرائب الانتقائية لم تطبق بعد في جميع دول مجلس التعاون الخليجي، ولكن هذه المشكلة غير مقتصرة على المجلس. ويؤكد ذلك على ضرورة اقتران فرض نسب ضريبية مرتفعة على التبغ بآلية فعالة للإنفاذ ومكافحة الأنشطة غير القانونية كي تنجح هذه الضريبة في تحقيق أثرها المنشود على الإيرادات والصحة.

**الجدول ٣: إيرادات الضرائب الانتقائية، ٢٠١٨**
(بمليارات الريالات السعودية)

| | |
|---|---|
| التبغ ومشتقاته | ٨,٥ |
| المشروبات الغازية | ٣,٤ |
| مشروبات الطاقة | ٠,٥ |
| المجموع | ١٢,٤ |

المصدر: الهيئة العامة للزكاة والدخل.

**رسوم المقابل المالي على الوافدين وأسرهم**

١٥- **تمت زيادة رسوم المقابل المالي على الوافدين، كما تم تطبيق رسوم على أسرهم.** وقد تم تطبيق رسوم المقابل المالي على الوافدين للمرة الأولى في عام ٢٠١١ بقيمة ٢٠٠ ريال سعودي شهريا على الوافد الواحد في الشركات التي يزيد فيها عدد العاملين الوافدين على عدد العاملين السعوديين. واستخدمت إيرادات هذه الرسوم في تغطية تكلفة مختلف برامج سوق العمل والتدريب التي نفذها صندوق تنمية الموارد البشرية. وفي يناير ٢٠١٨، تمت زيادة الرسوم إلى ٤٠٠ ريال سعودي شهريا (٣٠٠ ريال سعودي للوافد الواحد في الشركات التي يكون فيها عدد العاملين الوافدين مساويا لعدد السعوديين أو أقل منه)، ثم إلى ٦٠٠ ريال سعودي شهريا (٥٠٠ ريال سعودي شهريا) في يناير ٢٠١٩. ومن المقرر زيادة هذه الرسوم إلى ٨٠٠ ريال سعودي شهريا (٧٠٠ ريال سعودي شهريا) في يناير ٢٠٢٠. كذلك تم فرض رسوم على أسر الوافدين اعتبارا من يوليو ٢٠١٧ بقيمة ١٠٠ ريال سعودي شهريا للفرد الواحد، وتمت زيادتها إلى ٢٠٠ ريال سعودي شهريا في يوليو ٢٠١٨، ومن المقرر زيادتها مجددا إلى ٤٠٠ ريال سعودي شهريا

بحلول يوليو ٢٠٢٠. وتدفع الرسوم مقدما عن عام كامل وقت تجديد التأشيرة، مما قد يكون له تأثير كبير على سيولة الأسر و/أو الشركات.

١٦- **ونظرا لحجم السكان الوافدين في المملكة، تنشأ عن الرسوم المفروضة عليهم إيرادات ضخمة.** إذ تشير البيانات الصادرة عن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية إلى توظيف ٧،٢ مليون وافد في المتوسط بالقطاع الخاص عام ٢٠١٨، وبلغ عدد أفراد أسر الوافدين حوالي ٣ ملايين (حسب بيانات الهيئة العامة للإحصاء). وفي عام ٢٠١٨، بلغ مجموع الإيرادات الناتجة عن زيادة الرسوم المفروضة وفرض الرسوم الجديدة ٢٩ مليار ريال سعودي (١% من إجمالي الناتج المحلي). ومن المخطط أن يرتفع حجم هذه الإيرادات في الميزانية خلال الأعوام القادمة إذا ما استمر تطبيق جدول الزيادات المعلن، وإن كان حجم الزيادة سيتوقف على ما إذا كان الوافدون سيستمرون في مغادرة المملكة.

**إجراءات أخرى على جانب الإيرادات غير النفطية**

١٧- **تم تطبيق مجموعة من الرسوم والضرائب الأقل قيمة بلغت إيراداتها ١٥ مليار ريال سعودي (٠،٥% من إجمالي الناتج المحلي) تقريبا في عام ٢٠١٨.**[٤]

- زيادة *رسوم التأشيرات*، تختلف حسب جنسية حامل الجواز. فبالنسبة لبعض الجنسيات، تبلغ تكلفة الحصول على تأشيرة عمل لمدة ٣ أشهر تسمح بالخروج والعودة أكثر من ٥٠٠ دولار أمريكي. ونشأت عن زيادة رسوم التأشيرات إيرادات بقيمة ٣،٢ مليار ريال سعودي في عام ٢٠١٨.

- تطبيق ضريبة مبيعات إضافية بقيمة ٢٥% على *تذاكر دور السينما* في مايو ٢٠١٨. ولكن لم ينشأ عنها سوى إيرادات زهيدة في عام ٢٠١٨.

- أُعلن عن فرض رسوم على *الأراضي الفضاء (البيضاء)* في عام ٢٠١٦، وتم تنفيذها اعتبارا من مارس ٢٠١٧. ويتمثل الغرض من هذه الرسوم في تشجيع المستثمرين على تطوير أراضيهم بدلا من الاحتفاظ بها خالية نظرا للحاجة إلى زيادة حجم المساكن في المملكة. وتطبق رسوم بقيمة ٢،٥% على الأراضي غير المطورة في المناطق الحضرية. ويلتزم ملاك الأراضي بدفع الضريبة أو تطوير أراضيهم خلال ١٢ شهرا من تاريخ استلام إخطار الدفع. ونشأت عن هذه الرسوم إيرادات بقيمة مليار ريال سعودي تقريبا في عام ٢٠١٨.

- تم فرض *ضريبة على الإقامة بالفنادق والشقق الفندقية* في أوائل عام ٢٠١٨. وتطبق الضريبة بنسبة ٥% (على الفنادق ذات الأربع والخمس نجوم) ٢،٥% (على الفنادق الأخرى). ونشأت عن هذه الضريبة إيرادات بقيمة ٠،٥ مليار ريال سعودي تقريبا في عام ٢٠١٨.

١٨- **ويبدو أن لهذه الرسوم والضرائب أغراضا مختلفة، وقد تتعارض في بعض الحالات مع أهداف التنمية الاقتصادية.** فعلى سبيل المثال، تم تطبيق رسوم الأراضي البيضاء كحافز لملاكها على التطوير (ولا تحصلها الحكومة في حالة تحقق الغرض منها)،

[٤] يتضمن هذا المبلغ (١٥ مليار ريال سعودي) إيرادات بقيمة ١٠،١ مليار ريال سعودي من زيادة تعريفة الكهرباء.

ولكن رسوم التأشيرات والضرائب على دور السينما والفنادق لا توجد لها مسوغات اقتصادية ولا تحقق للمالية العامة سوى مكاسب محدودة.

## جيم – تأثير الإصلاحات على الإيرادات غير النفطية

**١٩- ارتفعت حصيلة الإيرادات غير النفطية بفضل الإصلاحات** (الجدولان ٤ و٥). فقد بلغت الإيرادات غير النفطية ٤،٨% من إجمالي الناتج المحلي (٨،٢% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي) خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٥، وكانت الإيرادات الضريبية أقل من ٣% من إجمالي الناتج المحلي خلال تلك الفترة. وبفضل التدابير الجديدة، بلغت الإيرادات غير النفطية ٣،٥% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٨، وارتفع مجموع الإيرادات غير النفطية إلى ٨،٢% من إجمالي الناتج المحلي و١٢،٤% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي (باستثناء الإيرادات الناتجة عن تسويات مكافحة الفساد) في عام ٢٠١٨، وارتفعت الإيرادات الضريبية غير النفطية إلى ٤،٨% من إجمالي الناتج المحلي. كذلك بلغت إيرادات ضريبة القيمة المضافة ١،٦% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٨، وهو مستوى مقارب للغاية من المستوى المسجل في الإمارات العربية المتحدة (١،٧% من إجمالي الناتج المحلي). وحسب تقديرات خبراء الصندوق، ستبلغ الإيرادات غير النفطية ١٠% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٢٤ إذا ما تم تنفيذ كامل إصلاحات الإيرادات غير النفطية التي أعلنتها الحكومة.

**الجدول ٤: مجموعة جديدة من تدابير الإيرادات غير النفطية، ٢٠١٨**

| | بمليارات الريالات السعودية | % من إجمالي الناتج المحلي |
|---|---|---|
| ضريبة القيمة المضافة | ٤٦،٧ | ١،٦ |
| الضرائب الانتقائية | ١٢،٤ | ٠،٤ |
| رسوم المقابل المالي على الوافدين | ٢٨،٩ | ١،٠ |
| إيرادات أخرى /١ | ١٤،٧ | ٠،٥ |
| **المجموع** | **١٠٢،٧** | **٣،٥** |
| *بند للتذكرة:* | | |
| إيرادات الطاقة | ٤١،٣ | ١،٤ |
| إصلاحات الأسعار | | |

المصادر: الهيئة العامة للزكاة والدخل، ووزارة المالية.
١/ تتضمن الإيرادات الناتجة عن رفع تعريفة الكهرباء.

**٢٠- وتتجاوز حصيلة الإيرادات الضريبية غير النفطية في المملكة العربية السعودية حاليا مستواها في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، ولكنها تقل عن المستوى المسجل في بعض البلدان الأخرى المصدرة للنفط** (الجدول ٦، والشكلان البيانيان ٢ و٣). ففي ظل تطبيق ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية، ارتفعت الإيرادات الضريبية غير النفطية التي تحصلها المملكة حاليا ارتفاعا كبيرا، لا سيما من ضرائب السلع والخدمات، عن مستواها في دول المجلس الأخرى، ولكنها لا تزال أقل عن

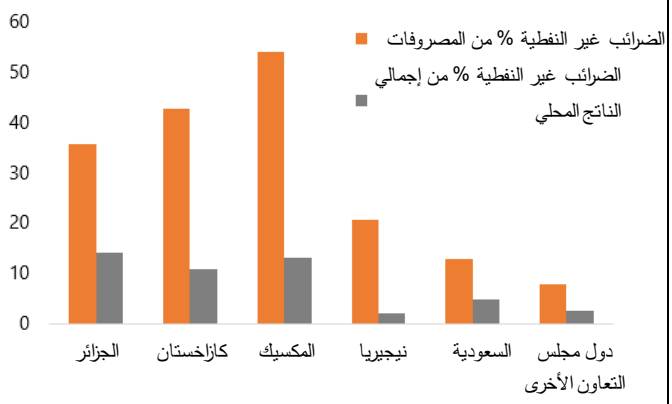
**الجدول ٥: هيكل الإيرادات**

| | ٢٠١٢-٢٠١٥ | ٢٠١٦ | ٢٠١٧ | ٢٠١٨ |
|---|---|---|---|---|
| | (% من إجمالي الناتج المحلي) | | | |
| مجموع الإيرادات | ٣٧،٠ | ٢١،٥ | ٢٤،١ | ٢٩،٠ |
| الإيرادات غير النفطية | ٤،٨ | ٧،٧ | ٧،٢ | ٨،٢ |
| منها: الإيرادات الضريبية | ٢،٨ | ٣،٤ | ٣،٤ | ٤،٨ |
| الإيرادات النفطية | ٣٢،٢ | ١٣،٨ | ١٦،٩ | ٢٠،٨ |
| | (% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي) | | | |
| مجموع الإيرادات | ٦٧،٠ | ٢٨،٩ | ٣٤،١ | ٤٤،١ |
| الإيرادات غير النفطية | ٨،٢ | ١٠،٣ | ١٠،٢ | ١٢،٤ |
| منها: الإيرادات الضريبية | ٤،٩ | ٤،٦ | ٤،٨ | ٧،٢ |
| الإيرادات النفطية | ٥٨،٩ | ١٨،٦ | ٢٣،٩ | ٣١،٦ |
| | (% من مجموع الإيرادات) | | | |
| الإيرادات غير النفطية | ١٤،٤ | ٣٥،٨ | ٢٩،٩ | ٢٨،٢ |
| منها: الإيرادات الضريبية | ٨،٣ | ١٥،٨ | ١٤،٠ | ١٦،٤ |
| الإيرادات النفطية | ٨٥،٦ | ٦٤،٢ | ٧٠،١ | ٧١،٨ |

المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

المستوى المسجل في البلدان المصدرة للنفط في المجموعة المقارنة. وتقل الإيرادات غير الضريبية غير النفطية في المملكة (باستثناء الإيرادات من حملة مكافحة الفساد) عن متوسط مستواها في دول مجلس التعاون الخليجي، وإن كانت مماثلة لمستواها في المجموعة المقارنة.

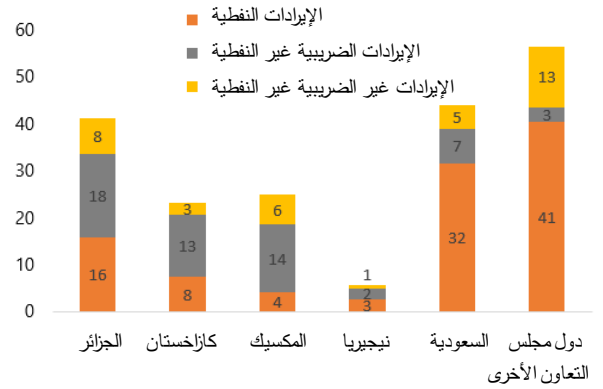
**الشكل البياني ٢: الإيرادات الضريبية غير النفطية /١**




المصادر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتقارير مشاورات المادة الرابعة الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ آخر بيانات متاحة.

**الشكل البياني ٣: مكونات الإيرادات العامة /١**

(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)




المصادر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتقارير مشاورات المادة الرابعة الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ آخر بيانات متاحة.

**الجدول ٦: دول مجلس التعاون الخليجي – مكونات الإيرادات الضريبية غير النفطية، ٢٠١٨**

(% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)

| | المجموع | الدخل الشخصي | دخل الشركات | السلع والخدمات | التجارة | الممتلكات | أخرى |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **السعودية** | ٧,٢ | ... | ٠,٩ | ٤,٥ | ٠,٨ | ... | ١,١ |
| **البحرين** | ٠,١ | ... | ... | ... | ٠,١ | ... | ٠,٠ |
| **الكويت** | ٢,٦ | ... | ٠,٨ | ... | ١,٦ | ... | ٠,٢ |
| **عمان** | ٥,٤ | ... | ٢,٥ | ... | ١,٥ | ... | ١,٣ |
| **قطر** | ٣,٩ | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| **الإمارات العربية المتحدة** | ٤,٣ | ... | ٠,٥ | ٣,٠ | ٠,٧ | ... | ٠,٠ |

المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

## دال – الآثار الاقتصادية الكلية لإصلاحات الإيرادات غير النفطية

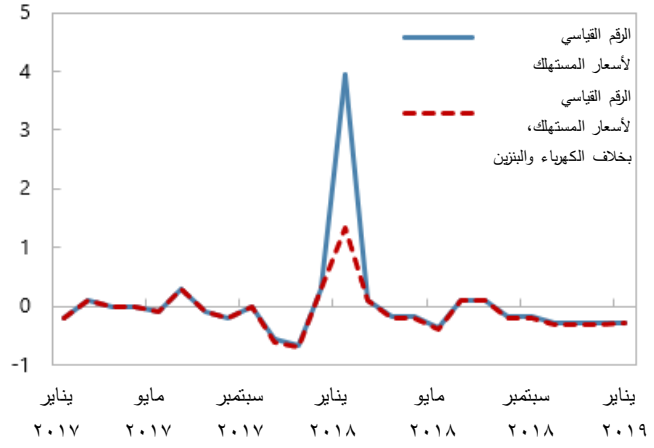
٢١- **يتعذر تحديد الآثار الاقتصادية الكلية لإصلاحات الإيرادات غير النفطية تفصيليا نظرا لاتخاذ عدد من التدابير في نفس الوقت.** فضريبة القيمة المضافة وزيادة رسوم المقابل المالي على الوافدين تم تنفيذهما في أوائل يناير ٢٠١٨ (إلى جانب زيادة أسعار البنزين والكهرباء)، وإن كان أثر رسوم المقابل المالي على الوافدين وقت تجديد تأشيراتهم سيكون موزعا خلال العام. وتتناول الفقرات

التالية تقييم التأثير على التضخم والنمو من خلال إجراء حسابات بسيطة وتجارب محاكاة باستخدام نموذج التوازن العام الديناميكي العشوائي للاقتصاد السعودي الذي وضعته مؤسسة النقد العربي السعودي.

٢٢- **وقد أمكن احتواء التأثير التضخمي لإصلاحات الإيرادات غير النفطية** (الشكل البياني ٤). وكان الرقم القياسي لأسعار المستهلك قد ارتفع بنسبة ٤% (على أساس شهري) في يناير ٢٠١٨، غير أن السبب الأكبر في ذلك يرجع إلى زيادات أسعار الطاقة. وباستبعاد تأثير زيادة أسعار البنزين والكهرباء، يبلغ ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك ١,٦% (على أساس شهري). وكانت الآثار غير المباشرة محدودة، ربما نتيجة مصداقية السياسة النقدية والضعف النسبي في بيئة الطلب المحلي. وللمقارنة، ارتفع مؤشر أسعار المستهلكين في الإمارات العربية المتحدة بنسبة ٢,٧% في يناير ٢٠١٨، وفي البحرين بنسبة ١% في يناير ٢٠١٩ (دون أي تغير في أسعار الطاقة أو تطبيق رسوم أخرى).

**الشكل البياني ٤: الأثر التضخمي لضريبة القيمة المضافة**

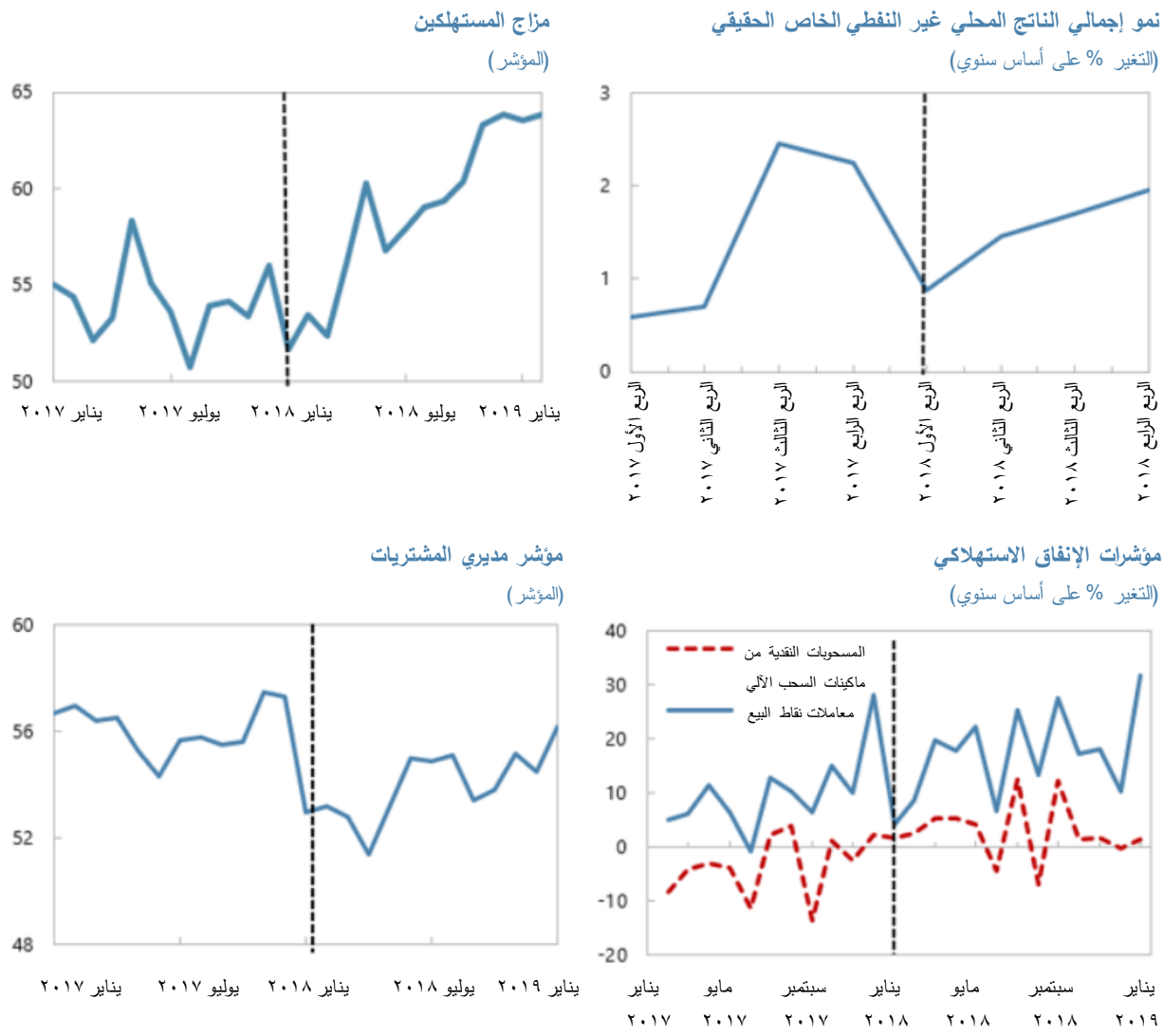
(التغير % على أساس شهري)




المصادر: الحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٢٣- **ويبدو أن تأثير الإصلاحات على النشاط الاقتصادي كان محدودا، ولكن يصعب التمييز بين الآثار المختلفة** (الشكل البياني ٥). ورغم ارتفاع المؤشرات الاقتصادية الشهرية عموما في شهري نوفمبر وديسمبر، ربما نتيجة تعجيل المستهلكين بإجراء عمليات الشراء قبل تطبيق ضريبة القيمة المضافة، فإنها تراجعت في يناير ٢٠١٨، لا سيما مؤشر مديري المشتريات الذي انخفض انخفاضا حادا. وظهر نمط مماثل في معدل نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في القطاع الخاص، حيث ارتفع في النصف الثاني من عام ٢٠١٧ ليتباطأ لاحقا في الربع الأول من عام ٢٠١٨. وعادت المؤشرات إلى مستوياتها السابقة سريعا، باستثناء مؤشر مديري المشتريات الذي ظل طوال عام ٢٠١٨ دون مستواه في أواخر عام ٢٠١٧.

**الشكل البياني ٥: تطورات النمو وقت تنفيذ ضريبة القيمة المضافة**




المصادر: مؤسسة Thomson Reuters، ومؤسسة Bloomberg، والحكومة السعودية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

٢٤- **ومن المرجح أن يكون تراجع النمو غير النفطي بسبب رسوم المقابل المالي على الوافدين، وإن كانت البيانات المتاحة لا تتيح تحليلا واضحا لهذا التأثير.** وتشير البيانات الصادرة عن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية إلى تراجع عدد العاملين الوافدين في القطاع الخاص بحوالي مليون عامل خلال عام ٢٠١٨. وربما يكون ذلك قد أدى إلى تباطؤ كبير على جانب الاستهلاك الخاص. فاستهلاك غير السعوديين يشكل ما يقرب من ٣٠% من مجموع الاستهلاك الخاص، وبالتالي فإن خروج هذا العدد من الوافدين ربما يكون قد أدى إلى تراجع نمو الاستهلاك الخاص الحقيقي بمقدار ٢,٢٥ نقطة مئوية، ونمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بحوالي نصف إلى ثلاثة أرباع نقطة مئوية (مع مراعاة تأثير تراجع الاستهلاك على الواردات) في عام ٢٠١٨. وربما ظهر أثر رحيلهم أيضا على سوق الإسكان، حيث تقلص مكون الإيجارات في الرقم القياسي لأسعار المستهلك بنسبة ١١% منذ نهاية عام

٢٠١٧، وعلى تدفقات تحويلات العاملين الخارجة التي تراجعت بنسبة ٧،٦% في عام ٢٠١٨. وبالرغم من أن رسوم المقابل المالي على الوافدين يتوقف تأثيرها في نهاية المطاف على الطرف الذي سيتحمل عبئها (العامل أو صاحب العمل)، فإنها ستؤدي إلى تراجع النمو، في المدى القصير على الأقل، دون أن يكون لها تأثير واضح على توظيف السعوديين.[٥]

٢٥- **وقد أمكن التخفيف من أثر ضريبة القيمة المضافة (وغيرها من الإصلاحات) على الأسر من خلال صرف مدفوعات من خلال برنامج حساب المواطن، وكذلك بدل غلاء المعيشة الذي أقره الأمر الملكي الصادر عن الملك سلمان في يناير ٢٠١٨.** وقررت الحكومة الحد من تطبيق الإعفاءات والنسب الصفرية في إطار تنفيذ ضريبة القيمة المضافة، واستخدام الدعم النقدي الموجه للمواطنين السعوديين من خلال حساب المواطن الذي تم تطبيقه في ديسمبر ٢٠١٧ للتخفيف من أثر الإصلاحات على الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وفي يناير ٢٠١٨، أعلن الملك سلمان أيضا عن صرف بدل إضافي لغلاء المعيشة لموظفي القطاع الحكومي والعسكريين والطلاب والمتقاعدين والمستفيدين من الضمان الاجتماعي. وكان من المقرر صرف هذه البدلات أصلا لمدة عام واحد، ولكن تقرر لاحقا الاستمرار في صرفها حتى نهاية ٢٠١٩. وبلغ مجموع الإنفاق من المالية العامة على حساب المواطن وبدل غلاء المعيشة ٧٠ مليار ريال سعودي في ٢٠١٨، بينما وصل حجم الإيرادات الناتجة عن إصلاحات الإيرادات غير النفطية وأسعار الطاقة إلى ١٤٤ مليار ريال سعودي، بخلاف تأثير التحسن في إدارة الضرائب الأخرى الذي صاحب تنفيذ ضريبة القيمة المضافة. وبذلك يبلغ الأثر المالي الصافي حوالي ٢،٥% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٨.

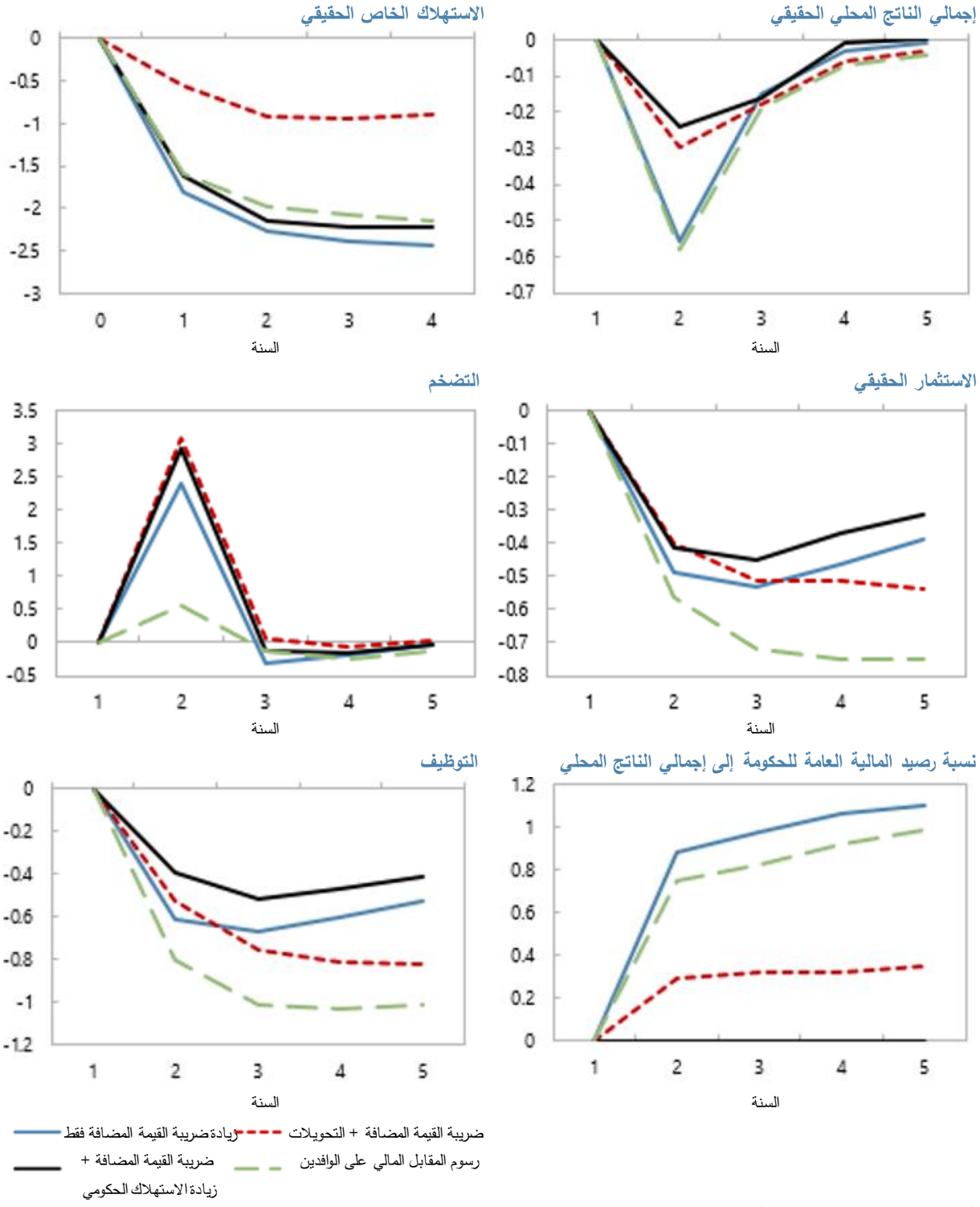
٢٦- **ولإجراء مزيد من التحليلات للآثار الاقتصادية المترتبة على ضريبة القيمة المضافة ورسوم المقابل المالي على الوافدين، تم إجراء تجارب محاكاة باستخدام نموذج التوازن العام الديناميكي العشوائي للاقتصاد السعودي الذي وضعته مؤسسة النقد العربي السعودي.** ويعكس النموذج أهم خصائص الاقتصاد السعودي، بما في ذلك اعتماده على الصادرات النفطية (راجع الملحق للاطلاع على مزيد من التفاصيل). ويعرض الشكل البياني ٦ أربع تجارب محاكاة (ويقارنها بسيناريو أساسي يفترض عدم تغير السياسات): (١) تطبيق ضريبة قيمة مضافة بنسبة ٥%، و(٢) تطبيق ضريبة قيمة مضافة مع صرف تحويلات من الحكومة للأسر، و(٣) تطبيق ضريبة قيمة مضافة وزيادة الاستهلاك الحكومي بحيث يكون صافي التأثير صفرا على المالية العامة، و(٤) تطبيق رسوم المقابل المالي على الوافدين في صورة زيادة في ضريبة العمل تعادل ١% من إجمالي الناتج المحلي. وكما هو متوقع، يؤثر تطبيق ضريبة القيمة المضافة ورسوم المقابل المالي على الوافدين تأثيرا سلبيا على الاستهلاك الخاص الحقيقي والاستثمار الحقيقي، ويكون الاستهلاك أكثر تأثرا بضريبة القيمة المضافة والاستثمار أكثر تأثرا برسوم المقابل المالي على الوافدين (نظرا لأنها تؤدي إلى زيادة تكلفة الإنتاج). وتتراجع الواردات عن مستواها في السيناريو الأساسي نظرا لكثافة اعتماد الاستهلاك والاستثمار على الواردات، مما يحد من الآثار السلبية على نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (الذي يتراجع بحوالي ٠،٥-٠،٦ نقطة مئوية في العام الأول). وتتراجع مستويات التوظيف أيضا، لا سيما مع تطبيق رسوم المقابل المالي على الوافدين. ويسجل معدل التضخم ارتفاعا حادا ولكنه مؤقت مع تطبيق ضريبة القيمة المضافة، وتؤثر رسوم المقابل المالي على الوافدين على التضخم أيضا، ولكن بدرجة أقل كثيرا. ومع

[٥] راجع "التأثير الاقتصادي لسياسات زيادة توظيف المواطنين السعوديين" في تقرير القضايا المختارة عن المملكة العربية السعودية لعام ٢٠١٨.

بدء الحكومة في تطبيق حزمة من التدابير التعويضية من خلال التحويلات وزيادة الاستهلاك الحكومي، يقل التأثير السلبي على النمو (إلى حوالي ٠،٢ نقطة مئوية)، ولكن مكاسب المالية العامة تتراجع كذلك.

**الشكل البياني ٦ : التأثير الاقتصادي الكلي لضريبة القيمة المضافة ورسوم المقابل المالي على الوافدين**

(الانحراف بالنقاط المئوية عن السيناريو الأساسي، ما لم يُذكر خلاف ذلك)




المصدر : حسابات مؤسسة النقد العربي السعودي.

## هاء – التوصيات بشأن السياسات

٢٧- **كان لتطبيق ضريبة القيمة المضافة أثر محدود على الاقتصاد، وربما كان لزيادة رسوم المقابل المالي على الوافدين تأثير اقتصادي أكبر (وإن كان يصعب قياسه).** وكان تأثير ضريبة القيمة المضافة على التضخم محدودا، واختفى سريعا بالتالي، بينما يبدو أن تأثيرها على النمو كان عابرا. ومن المرجح أن يكون لرسوم المقابل المالي على الوافدين تأثير أكبر على الاستهلاك وسوق الإسكان.

٢٨- **وخلال الفترة المقبلة، ينبغي تركيز الجهود على ترسيخ الإصلاحات الأخيرة والنظر في أفضل السبل التي يمكن استخدامها في تحصيل المزيد من الإيرادات غير النفطية في الأعوام القادمة.**

- ***البناء على النجاح المحقق في تنفيذ ضريبة القيمة المضافة:*** ينبغي أن تواصل الهيئة العامة للزكاة والدخل بناء قدراتها وقدرات المكلفين الضريبيين، وضمان الاستمرار في تحقيق مستويات التزام مرتفعة في ظل توسيع نطاق تطبيق الضريبة ليشمل عددا أكبر من الشركات. ويتعين وضع آلية قوية للتنبؤ بالإيرادات للاستناد إليها في تحديد أهداف الهيئة، كما ينبغي أن تكون استراتيجية الالتزام أكثر مراعاة للمخاطر دون الإفراط في حجم الأعباء المفروضة على الشركات أو الهيئة. وينبغي النظر أيضا، بالتشاور مع دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، في زيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة التي تعد منخفضة للغاية قياسا بالمعايير الدولية.

- ***الاستمرار في مراقبة أثر الضرائب الانتقائية:*** سيساعد ذلك في ضمان قدرة الحكومة على تحقيق التوازن المنشود بين الآثار الإيجابية المرجوة على الصحة العامة والإيرادات من خلال الضرائب الانتقائية.

- ***يمكن تنفيذ الزيادة المقررة في رسوم المقابل المالي على الوافدين على نحو أكثر تدرجا.*** وتؤدي الرسوم إلى زيادة تكلفة توظيف العمالة الوافدة، ويكون لها دور بالتالي في تقليص فجوة الأجور بين الوافدين والمواطنين، مما يدعم سوق العمل والمالية العامة. وينبغي الاستمرار في تطبيق الزيادات المقررة، مع إمكانية إعادة النظر في وتيرتها وتوقيتها للمساعدة في التخفيف من أثرها على الشركات والاقتصاد ككل.

- ***ينبغي تقييم الرسوم والضرائب الأقل قيمة لضمان اتساقها مع أهداف السياسات الأخرى.*** فالرسوم المرتفعة على التأشيرات والضرائب المفروضة على الإقامة بالفنادق وتذاكر السينما لا تنشأ عنها إيرادات كبيرة، ولكنها قد تؤثر سلبا على تطوير قطاعي السياحة والترفيه في المملكة.

- ***ضمان دقة استهداف شبكة الحماية الاجتماعية للمستحقين.*** ينبغي الاستمرار في التخفيف من تكلفة إصلاحات الإيرادات غير النفطية (وتصحيح أسعار الطاقة) على الأسر منخفضة الدخل من خلال آليات تعويضية فعالة. ولكن من المهم توجيه الدعم بدقة لضمان تعظيم الآثار الإيجابية للإصلاحات على المالية العامة.

# المراجع

International Monetary Fund, 2015, "Tax Policy Reforms in the GCC Countries: Now and How?", GCC Annual Meeting for Ministers of Finance and Central Bank Governors.

Thow, Anne Marie, S. Downs, C. Mayes, H. Trevena, T. Waqanivalu, and J. Crawley, 2018, "Fiscal Policy to Improve Diets and Prevent Noncommunicable Diseases: From Recommendations to Action," Bulletin of the World health Organization, pp. 201–210.

# الملحق الأول: نموذج التوازن العام الديناميكي العشوائي للاقتصاد السعودي

١- **تم إعداد جميع سيناريوهات المالية العامة استنادا إلى نموذج التوازن العام الديناميكي العشوائي المستخدم في تحليل السياسات لدى مؤسسة النقد العربي السعودي**. وهذا النموذج مصمم للمساعدة في تحليل التطورات الاقتصادية الكلية على المدى الأطول باستخدام تجارب المحاكاة، وكذلك تحليل التفاعلات بين هذه التطورات وسياسات المالية العامة والسياسات النقدية.

٢- **وبالرغم من أن النموذج تم تصميمه في الأصل ليكون نموذجا مبسطا، فإنه يجمع بين النشاط الاقتصادي الحقيقي والمعاملات المالية لعدد كبير نسبيا من الوحدات الاقتصادية في إطار متسق من الأرصدة والتدفقات**. وتتضمن القطاعات الأساسية نوعين من الأسر (الأسر التي تسعى إلى تعظيم مواردها عبر الفترات الزمنية، والأسر التي تعيش على الكفاف)، وثلاثة أنواع من المنتجين (منتجو السلع الوسيطة المحلية، ومنتجو السلع الاستهلاكية، ومنتجو السلع الرأسمالية)، ومصدري منتجات النفط الأولية، والحكومة، والبنك المركزي.

٣- **وتركز الأسر بنوعيها، التي تسعى إلى تعظيم مواردها والتي تعيش على الكفاف، على شراء السلع الاستهلاكية، وتوفير عنصر العمل للمنتجين المحليين، والحصول على تحويلات صافية من الحكومة أو دفع ضرائب صافية لها**. علاوة على ذلك، يمكن للأسر التي تسعى إلى تعظيم مواردها الحصول على عدة أنواع من الأصول المالية وغير المالية أو إصدار التزامات مالية. وتشتري السلع الاستثمارية لمراكمة رأس المال المادي (الذي يتم تأجيره لاحقا للمنتجين المحليين)، كما تشتري سندات حكومية بالعملة المحلية أو سندات بالعملة الأجنبية صادرة عن كيانات أجنبية، أو قد تصدر سندات بالعملة الأجنبية لباقي العالم. ومن خلال الحصول على الأصول والقدرة على إصدار الالتزامات، يمكن لهذه الأسر تعظيم مواردها ويتحقق لها خيار الاستهلاك/الرفاهية بمزيد من السهولة عبر فترات من الزمن.

٤- **ويتمثل هيكل قطاع الإنتاج المحلي في سلسلة عرض من مرحلتين**. المرحلة الأولى عبارة عن قيام منتجي السلع الوسيطة المحليين بدمج المدخلات المستوردة مع مدخلين محليين، وهما العمل ورأس المال اللذان توفرهما الأسر. أما المرحلة الثانية، فهي عبارة عن توريد السلع الناتجة عن المرحلة الأولى إلى منتجي/موزعي السلع الاستهلاكية النهائية ومنتجي/موزعي السلع الاستثمارية النهائية. وتباع هذه السلع النهائية محليا إلى الأسر والحكومة.

٥- **وتضم صناعة التصدير أنشطة استخراج النفط. وهي صناعة قائمة على الموارد الطبيعية المتوفرة في البلد، وتدفع تكلفة الصيانة والخدمات لباقي العالم**. وتحول إيرادات البيع بعد خصم التكلفة إلى ميزانية الحكومة.

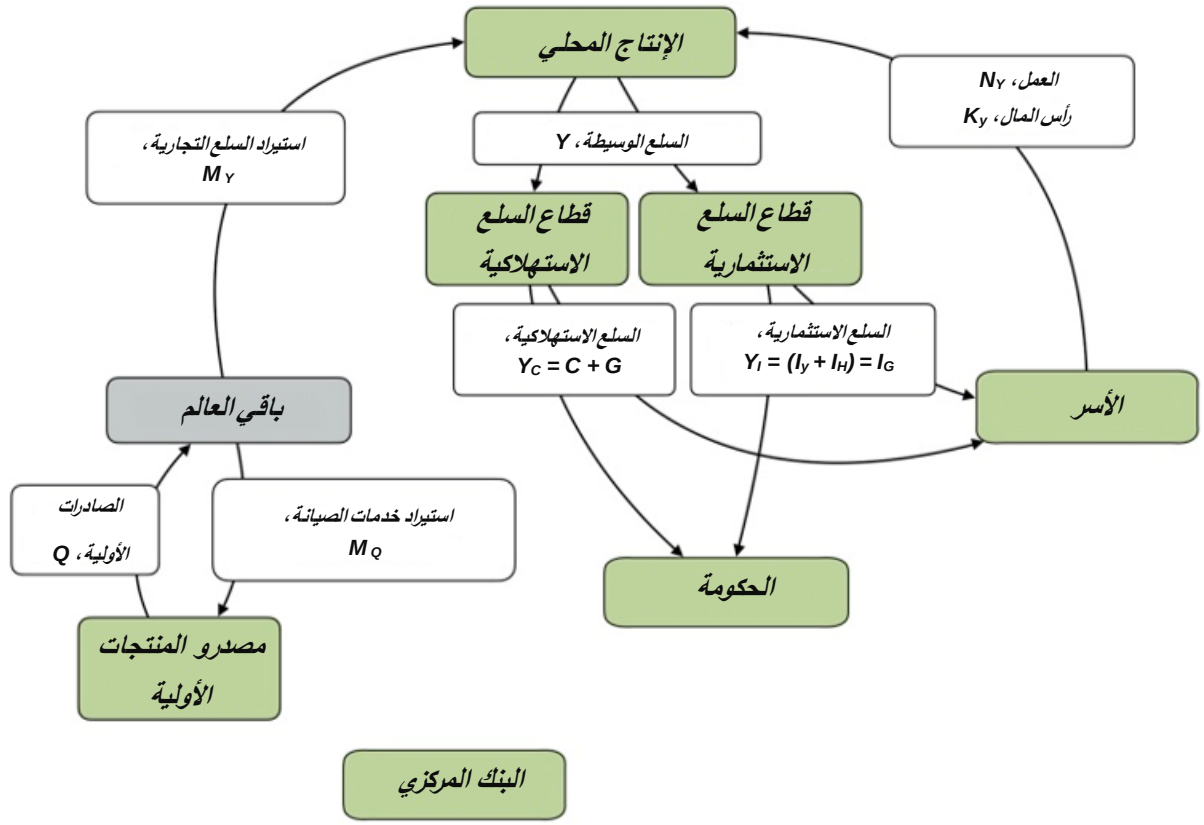
٦- **وجميع قطاعات الإنتاج عبارة عن قطاعات مفوضة**، أي أنها ليست لها قيمة صافية، ولا تصدر ديونا، أو تحوز أصولا، بل إن جميع إيراداتها أو خسائرها تحول فورا إلى الكيان الرئيسي: الأسر (في حالة المنتجين المحليين) أو الحكومة (في حالة مصدري المنتجات الأولية).

٧- **وتتضمن المؤسسات العامة الحكومة والبنك المركزي**. وتشتري الحكومة السلع الاستهلاكية والاستثمارية، وتمول هذه المشتريات من خلال فرض الضرائب وإصدار الدين. وتتضمن الضرائب ضريبة القيمة المضافة، والضريبة على المدخلات (الضريبة الانتقائية على الإنتاج)، وضريبة العمل، والضريبة على الأرباح غير المتوقعة وإيرادات أرباح الصادرات الأولية. كذلك تقوم الحكومة

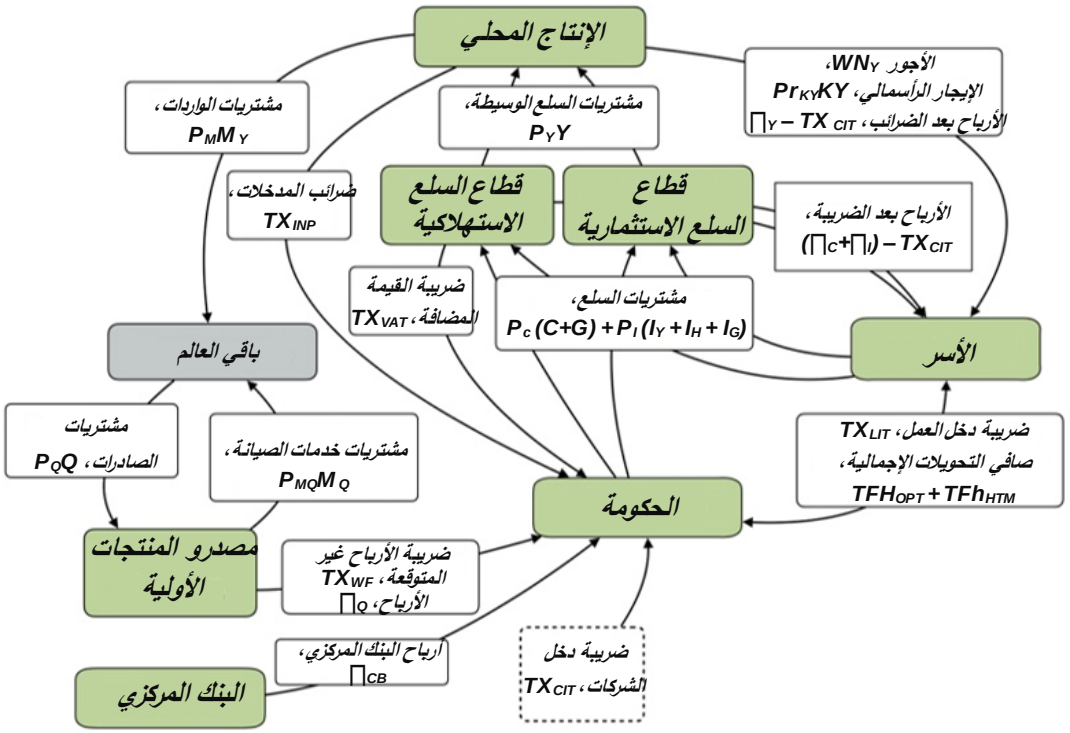
بإجراء تحويلات صافية إلى الأسر أو تحصيل ضرائب صافية منها. وتحتفظ الحكومة باحتياطي نقدي لدى البنك المركزي لإدارة مواردها المالية. ويراكم البنك المركزي الاحتياطيات الرسمية، ويستثمرها في الديون بالعملة الأجنبية الصادرة عن كيانات أجنبية.

٨- **وتعرض خرائط التدفق الثلاث التالية التفاعلات الحقيقية والمالية داخل الاقتصاد.** ويرصد الشكل البياني ألف-١ تدفق السلع والخدمات ومدخلات العوامل. وفي هذا الشكل البياني، يعني السهم الذي يشير إلى وحدة اقتصادية ما أن هذه الوحدة تشتري السلع أو الخدمات في المرحلة المتممة للإنتاج وتدفع للوحدة الاقتصادية الأخرى التي تعمل في مرحلة الإنتاج. ويوضح الشكل البياني ألف-٢ الإيرادات والمصروفات الجارية للحكومة، ما عدا الفائدة المدفوعة على الديون. وفي هذا الشكل، تتجه التدفقات النقدية (مصادر الأموال) إلى العمليات المتممة للإنتاج. وأخيرا، يعرض الشكل البياني ألف-٣ المراكز المالية بين الوحدات الاقتصادية الفردية، أو بينها وبين باقي العالم. وفي هذا الشكل، يتجه السهم من مُصْدر الالتزام إلى حائز الأصل.

**الشكل البياني ألف-١: تدفق السلع والخدمات ومدخلات العوامل**



## الشكل البياني ألف-٢ : الإيرادات والمصروفات العامة




## الشكل البياني ألف-٣: المراكز المالية

