Journal of Economic, Administrative and Legal Sciences
Volume (6), Issue (23): 30 Sep 2022
P: 131 - 154
ISSN: 2522-3372
مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية
المجلد (6)، العدد (23): 30 سبتمبر 2022م
ص: 131 - 154

The Impact of Fiscal Policies on Economic Diversification in Saudi Arabia: An Analytical Study for the Period (2000 – 2020)

Othman Hezam Almutairi
College of Business || King Saud University || KSA

Abstract: The study aimed to identify the impact of the fiscal policies taken by Saudi government to achieve economic diversification during the period from 2000 to 2020. The study used the descriptive analytical method relying on secondary data such as research, studies, reports, and statistics from official authorities inside and outside Saudi Arabia. After reviewing Saudi development plans from (2000 to 2020) and the economic diversification objectives included in these plans, many fiscal policies were taken by Saudi government to achieve economic diversification objectives. The study used Hervendal-Hirschman Index HHI to measure the impact of fiscal policies on the level of economic diversification in Saudi Arabia' economy. The study found that the impact of fiscal policy was limited during the period from 2000 to 2015. However, the HHI showed a remarkable improvement in the level of diversification started from 2016 to 2020 which can be attributed to the following reasons: rationalizing operational spending and focusing on investment spending to enhance the role of the private sector, support small and medium businesses, and enhancing government sources of income through imposing value-added tax VAT, selective goods tax SGT and expatriate fees.

Keywords: Fiscal Policy, Economic Diversification, Government Spending, Sustainable Development.

أثر السياسات المالية على التنويع الاقتصادي في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية للفترة من 2000 إلى 2020

عثمان حزام المطيري
كلية إدارة الأعمال || جامعة الملك سعود || المملكة العربية السعودية

المستخلص: هدفت الدراسة إلى معرفة أثر السياسات المالية التي اتخذتها المملكة في سبيل تنويع قاعدتها الاقتصادية خلال الفترة من 2000 إلى 2020. واستخدمت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي بالاعتماد على البحوث والدراسات وبعض البيانات والاحصاءات الصادرة من الجهات الرسمية داخل المملكة وخارجها. وبعد مراجعة الخطط التنموية للفترة من 2000 إلى 2020 وما تضمنتها من أهداف لتحقيق التنويع الاقتصادي، تم استعراض موازنات المملكة وتحديد حجم الانفاق الاستثماري للأنشطة الاقتصادية المستهدفة والسياسات المالية التي تم اتخاذها، مع قياس أثر تطبيقها على تقدم أو تراجع مستويات التنويع الاقتصادي بناء على مؤشر هيرفندال-هيرشمان ومؤشر تركز الصادرات العالمي. وقد توصلت الدراسة إلى أن تأثير السياسة المالية كان محدوداً بحسب مؤشر هيرفندال-هيرشمان للفترة من 2000 إلى 2015 بينما تحسنت درجة المؤشر بشكل ملحوظ بعد تطبيق رؤية المملكة 2030 والتي ركزت على أدوات مختلفة للسياسة المالية منها ترشيد الانفاق التشغيلي وتوجيه الانفاق الاستثماري لتعزيز دور القطاع الخاص ودعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، وتعزيز مصادر الدخل الحكومي من خلال فرض ضريبة القيمة المضافة وضريبة السلع الانتقائية ورسوم الوافدين.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية، التنويع الاقتصادي، الانفاق الحكومي، التنمية المستدامة.

مقدمة.

اكتسب مفهوم التنويع الاقتصادي أهمية كبيرة في الأدبيات الاقتصادية مع بداية الألفية الجديدة، واهتمت الدول النامية بتنويع اقتصاداتها من أجل مواجهة التحديات المحتملة كالأزمات المالية والركود أو الانكماش الاقتصادي والتي تعيق تقدمها في تحقيق أهدافها التنموية. وتتجلى أهمية التنويع الاقتصادي بشكل أكبر بالنسبة للدول التي تعتمد على المورد النفطي في تمويل برامجها التنموية حيث تكون أسيرة لعمليات العرض والطلب على هذا المورد والتي تتقلب أسعاره بين وقت وآخر مما يجعل تحقيق التنمية المستدامة هدفاً صعب المنال. وتشير دراسة صندوق النقد الدولي (2016) إلى أن الأزمات المالية تتكرر كل 12 سنة وتكلف الدول 9% من ناتجها المحلي (صندوق النقد الدولي، 2016). ولمواجهة تلك الظروف يعد التنويع الاقتصادي أحد أهم الدعائم في مواجهة الأزمات الاقتصادية، وحتى يتم تحقيق التنويع الملائم لاقتصاد الدولة، تركز كثير من الدول في سياساتها المالية على تعزيز هذا التنويع الأمر الذي يؤكد أهمية السياسات المالية في التأثير على الاقتصاد ولتجاوز الكثير من المشاكل الاقتصادية التي تواجهها الدول خلال مسيرتها التنموية.

وفي الواقع؛ فإن المملكة العربية السعودية تقع في مقدمة الدول التي تعتمد على الموارد الطبيعية وتحديداً المورد النفطي في تمويل برامجها التنموية، حيث يمثل هذا القطاع ما نسبته 34% من إجمالي الناتج المحلي ومن إجمالي الإيرادات 81% والصادرات 88% وهي نسب مرتفعة جداً أذا ما اخضعت لمقاييس التنويع الاقتصادي المختلفة. وبالاطلاع على الخطط التنموية للمملكة والتي بدأت عام 1970م نجد أن هدف تنويع الاقتصاد كان حاضراً وبشكل متكرر في كل خطة؛ إما بالنص صراحةً بتخفيف الاعتماد على النفط أو بتعزيز دور القطاعات الأخرى لزيادة مشاركتها في إجمالي الناتج المحلي. وإذا ما تم اعتبار رؤية المملكة 2030 أنها خطة تنموية فيتضح جلياً التركيز على هدف التنوع الاقتصادي أكثر من أي وقتٍ مضى، حيث قدمت هذه الخطة مجموعة من البرامج والمبادرات التي تهدف إلى تعزيز عمليات التحول نحو تنويع القاعدة الاقتصادية في المملكة العربية السعودية مع تحديد واضح للمجالات المستهدفة والأهداف التي يجب تحقيقها. وبلا شك فإن هذه التحولات يقف خلفها سياسات عامة واضحة الأهداف تتجه نحو تغيير التركيبة الاقتصادية في المملكة، ولتحقيق هذه الأهداف فإن دور السياسات المالية في جميع الأحوال هو دورٌ بالغ الأهمية حيث يمثل ذلك توجيه المال العام في المجالات التي تساهم في تحقيق هذه الأهداف والتي تقود إلى الغاية المنشودة وهي تحقيق أهداف التنمية الشاملة والمستدامة.

مشكلة الدراسة:

ترتكز مشكلة الدراسة على معرفة أثر السياسات المالية التي اتخذتها المملكة في سبيل الوصول للتنويع الاقتصادي خلال الفترة من 2000 إلى 2020. كما تحاول أن تتقصى عما إذا كانت هذه السياسات قد حققت بالفعل تقدماً في مؤشرات التنويع الاقتصادي أم لا، مع مقارنة ذلك بالتجارب الدولية التي حققت تقدماً ملحوظاً في تنويع قاعدتها الاقتصادية.

أسئلة الدراسة:

تتحدد مشكلة الدراسة في سؤالها الرئيس: ما أثر السياسات المالية على تحقيق أهداف التنويع الاقتصادي في المملكة العربية السعودية؟ ويتفرع من هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1- ما السياسات المالية التي اتخذتها المملكة العربية السعودية نحو تحقيق أهداف التنويع الاقتصادي؟
2- ما أثر السياسات المالية على معدلات التنويع الاقتصادي وفق المؤشرات الدولية للتنويع الاقتصادي؟

3- ما التجارب الدولية الناجحة في مجال التنويع الاقتصادي؟ وكيف يمكن الاستفادة منها في المملكة العربية السعودية؟

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

1- الوقوف على أبرز السياسات المالية التي اتخذتها المملكة في سبيل تنويع قاعدتها الاقتصادية وأثر هذه السياسات في تحقيق الأهداف التي تضمنتها الخطط التنموية للمملكة العربية السعودية.

2- التركيز على السياسات المالية التي تم اتخاذها منذ البدء بتنفيذ الخطة التنموية السابعة عام 2000م وحتى نهاية عام 2020 وتحديداً مع نهاية "برنامج التحول الوطني 2020".

3- قياس أثر السياسات المالية على تحقيق التنويع الاقتصادي في المملكة من خلال تتبع الاحصاءات التي تقيس درجة التنوع الاقتصادي في الفترات المحددة والتي تم وضعها في أربع مجموعات حيث تمثل المجموعة الأولى السياسات المالية من عام 2000 وحتى 2004م، والمجموعة الثانية من عام 2005 وحتى 2009م والمجموعة الثالثة من عام 2010 وحتى 2014م ثم المجموعة الرابعة من عام 2015 وحتى 2019م كما سيتم تحليل بيانات العام المالي 2020 لأهميته في تحقيق أهداف برنامج التحول الوطني 2020.

أهمية الدراسة:

- تكمن أهمية الدراسة النظرية من خلال المساهمة في إثراء الأدبيات التي تتناول دراسات التنويع الاقتصادي للدول النامية وخاصة الدول التي تعتمد على ايرادات المورد النفطي.
- كما أن الاسهام النظري في هذا الموضوع يساعد الباحثين في فهم العلاقة بين السياسات المالية وتنويع القاعدة الاقتصادية في هذه الدول وأثر هذه السياسات على إعادة هيكلة القاعدة الاقتصادية وتمكينها من أجل الحفاظ على مواردها الطبيعية واستخدامها بكفاءة وفاعلية؛ بالإضافة إلى تعزيز القطاعات الأخرى ومشاركتها بشكل فاعل في المسيرة التنموية لهذه الدول.
- أما في الجانب العملي فتكتسب الدراسة أهميتها في أنها ستكون أحد المصادر التي تستعرض السياسات المالية للمملكة العربية السعودية ومدى تأثيرها على أنشطة التنويع الاقتصادي المختلفة.

حدود الدراسة

- **الحدود المكانية:** يقتصر البحث على حالة المملكة العربية السعودية.
- **الحدود الزمانية:** يغطي البحث الفترة الزمنية من 2000 إلى 2020م.

مصطلحات الدراسة

- **السياسات العامة:** هي مجموعة الوسائل والتدابير التي تتخذها الحكومة من أجل معالجة قضايا عامة في المجتمع.
- **السياسات المالية:** مجموعة من البرامج والخطط التي تنفذها الدولة باستخدام أدوات معينة كالانفاق الحكومي أو الضرائب بهدف التأثير على متغيرات الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- **التنويع الاقتصادي:** هي عملية التحول من الاعتماد على مصدر دخل واحد إلى عدة مصادر متعددة.
- **مؤشرات التنويع الاقتصادي:** مجموعة من الأدوات التي تقيس درجة التنويع الاقتصادي في الدولة.

- **التنمية**: هي العمليات التي يتم من خلالها توجيه الجهود المختلفة نحو تحسين الحياة الاجتماعية وتطوير الأوضاع الاقتصادية والسياسية للدولة.

2- المنهجية

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من أجل وصف ظاهرتي التنوع الاقتصادي والسياسات المالية، كما اعتمدت الدراسة على المصادر العلمية للبحوث والدراسات التي تناولت السياسات المالية وعلاقتها بالتنويع الاقتصادي مع عرض البيانات والاحصاءات الصادرة من الجهات الرسمية داخل المملكة وخارجها من المنظمات ومراكز البحوث الدولية. وارتكز البحث على استعراض وتحليل الخطط التنموية وما تضمنتها من أهداف تقليل الاعتماد على النفط أو أهداف تعزيز أدوار القطاعات الأخرى للوصول للتنوع الاقتصادي، مع الوقوف على السياسات المالية التي اتخذت في تلك الفترة وقياس أثر استخدامها على تقدم أو تراجع مستويات التنويع الاقتصادي في المملكة العربية السعودية. كما تم استخدام مؤشر هيرفندال-هيرشمان لقياس التنوع الاقتصادي مع بعض المعايير الأخرى مثل نسبة الإيرادات غير النفطية إلى الإيرادات النفطية ونسبة الإيرادات غير النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي.

3- الإطار النظري والدراسات السابقة

أولاً- الإطار النظري.

التدخل الحكومي – نظرة تاريخية:

هناك عدد من النظريات الاقتصادية التي ناقشت دور الحكومة في الاقتصاد وأحدثت جدلاً واسعاً بين كثير من المدارس الاقتصادية على مدى قرن من الزمان. ففي مرحلة ماقبل الفكر الكلاسيكي كان هناك غموض حول دور الدولة وتأثيرها على الاقتصاد من خلال استخدامها للسياسة المالية وأدواتها (عزال وآخرون، 2020)، بينما تقدّم المدرسة الكلاسيكية التي ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر- وأبرز روادها آدم سميث وريكاردو - وجهة نظر واضحة حول ضرورة إبعاد التدخل الحكومي عن اقتصاد السوق الذي هو قادر على إحداث التوازن بين العرض والطلب، وأن دور الدولة محصوراً فقط في تقديم الخدمات الأساسية كالحفاظ على الأمن وحماية الحقوق وإدارة شؤون العامة والتي لا يستطيع تقديمها القطاع الخاص. على النقيض من ذلك؛ تأتي المدرسة الكينزية والتي برزت أفكارها عقب أزمة الكساد العظيم 1929م من خلال رائدها جون كينز الذي شدد على أهمية تدخل الدولة في إدارة الأنشطة الاقتصادية عن طريق زيادة الانفاق الحكومي لتحفيز ما أطلق عليه الطلب الفعّال Effective Demandوذلك من أجل إنقاذ النظام الرأسمالي الذي سقط في أزمة الكساد وسقطت معه فكرة التوازن التلقائي وهيبة اليد الخفية معاً (بانافع وعلي، 2020، ص 59).

وبين النظرية الكلاسيكية والكينزية هناك عدد من النظريات والمدارس الاقتصادية التي تفاوتت في اعتبار أهمية تدخل الدولة من عدمه والأدوات الملائمة للتدخل وطريقته بما يضمن سير الأنشطة الاقتصادية على نحو صحيح. حيث تعتبر مدرسة شيكاغو ورائدها ميلتون فريدمان الاتجاه الثالث بين النظرية الكلاسيكية التي تفترض سياسة عدم التدخل والنظرية الكينزية وتدخل الدولة باستخدام السياسة المالية. يرى فريدمان أن استخدام السياسة المالية وفق النظرية الكينزية لم تحل مشكلة القطاع الخاص على تحقيق التوازن بل خلقت مشكلات أخرى مثل تضخم الدين العام نتيجة المبالغة في النفقات العامة والتي أثرت سلباً على القطاع الخاص وأضعفت دوره

الحيوي جنباً إلى جنب مع القطاع العام. كما يقترح هذا التوجه بأن الحل هو استخدام السياسة النقدية لمعالجة المعضلات الاقتصادية كالتضخم والبطالة من خلال النقود وعرضها والتحكم في كميتها، وأن دور الدولة يتمثل في تنظيم النشاط الاقتصادي والحفاظ على مستوى الأسعار وكافة الأعمال التي لا يمكن السوق أن يقوم بها دون تدخل الحكومة. وبشكل عام فإن المزج بين السياستين المالية والنقدية يعتبر أحد التوجهات الحديثة من أجل الحد من الاثار الناتجة عن المبالغة في تطبيق السياسة النقدية وتحقيق قدر أكبر من الفاعلية في التأثير على اتجاه النشاط الاقتصادي (الصعيدي والعتيبي، 2017).

السياسات العامة والسياسات المالية:

إن التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي يقف خلفه كثير من المسببات أهمها رغبة الدولة في مواجهة بعض المشكلات الاقتصادية من بطالة وتضخم والتقليل من تفاوت الدخول بين أفراد المجتمع. علاوة على ذلك تحاول الدولة وبما تمتلكه من أدوات مختلفة تفعيل أدوار القطاعات الأخرى "الخاص وغير الربحي" وتعزيز مشاركاتها في مسيرة التنمية والحد من ممارسات الاحتكار وتجويد الخدمات العامة والخاصة على حد سواء (بري، 2001). وعليه يمكن القول بأن سياسات الدولة العامة هي الإطار العام والموجه الرئيسي لكافة الأنشطة الحكومية وغير الحكومية وما ينطوي عليها من سياسات أخرى يأتي في مقدمتها السياسات المالية حيث يقع عليها العبء الأكبر في تحقيق الغايات الاقتصادية والاجتماعية. ويتم ذلك من خلال الموازنة العامة وتوجيه النفقات والإيرادات للتأثير في العديد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية (المسيطير، 2019). وبحسب الأدبيات فإن السياسات العامة هي "الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغييرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة" (Teune, 1977). وبتعريف آخر هي القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع (Kousoulas, 1982). أما السياسات المالية فيعرفها بانافع وعلي (2020) بأنها "برنامج لما تخططه وتنفذه الدولة عن عمد مستخدمة مصادرها الإيرادية وبرامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي سعياً لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية (بانافع وعلي، 2020، ص.22). وتعتبر السياسة المالية أداة سياسية واقتصادية فعّالة ومؤثرة في النشاط الاقتصادي، كما يبرز دورها بشكل واضح عند إعداد الميزانية العامة للدولة حيث تتأثر بنود الميزانية بهذه السياسات وما ذا يمكن عمله لضبط التوازن في الاقتصاد (البسام، 2019، ص 33).

أدوات السياسة المالية:

تتعدد أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة وفق نموذج الدولة المتدخلة أو الدولة المنتجة في هذا العصر الحديث. ويمكن اعتبار كل من النفقات العامة والإيرادات العامة والموازنة العامة أبرز أدوات السياسة المالية وسيتم الحديث عنها بشيء من التفصيل كما يلي:

أولا: النفقات العامة: وهي أبرز أداة من أدوات السياسة المالية العامة ويقصد بها مجموع المبالغ النقدية التي تنفقها الدولة لإشباع الحاجات العامة (عصفور، 2014). ومن خلال التعريف يتضح وجود أكثر من عنصر للنفقة العامة أولها النقدية أي أن النفقة العامة عبارة عن نقد تنفقه الدولة، ثانياً صدور النفقة بموجب تشريع من قبل الحكومة وثالثاً الغرض من النفقة ويعني ذلك أن يوجه هذا الانفاق نحو تحقيق هدف عام أو لإشباع حاجة عامة (نعماني، 2016؛ عصفور، 2014).

ثانياً: الايرادات العامة: وهي المبالغ النقدية التي تحصلها الدولة من مصادرها المختلفة، كما أن النفقات العامة مرتبطة بشكل وثيق مع الإيرادات العامة ولذلك تحتاج الدولة إلى العديد من مصادر الإيرادات التي تمكنها من توجيه الانفاق نحو تحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ثالثاً: الموازنة العامة: وتعرف بأنها خطة مالية للحكومة تحتوي على تقديرات للإيرادات وللنفقات العامة لفترة مالية مقبلة (البسام، 2019)، وقد أصبحت واحدة من أهم أدوات السياسة المالية للدولة حيث تضخم حجم الموازنات العامة في كثير من الدول مما جعل تأثيرها في ازدياد مستمر على كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة (دردوري، 2014).

التنويع الاقتصادي:

هناك مجموعة من التعريفات التي تناولت مفهوم التنويع الاقتصادي منها التعريفات التي وصفتها من منظور الاقتصاد الكلي حيث يعرفها Zhang (2000) بأنها "عملية تهدف إلى تقليل الاعتماد على المورد الوحيد والانتقال إلى مرحلة تمتين القاعدة الاقتصادية الصناعية والزراعية وخلق قاعدة انتاجية متنوعة"، ويعني ذلك العمل على بناء اقتصاد محلي سليم يتجه نحو الاكتفاء الذاتي في أكثر من قطاع من خلال تنويع أسواق الصادرات أو تنويع مصادر نشاطات الاقتصادي المحلي (Zhang, 2000).وفي تقرير البنك الدولي (2016) ورد تعريف التنويع الاقتصادي على أنه عملية التحول من الاعتماد على مصدر دخل واحد إلى عدة مصادر متنوعة من مختلف القطاعات والأسواق (البنك الدولي، 2016). في المقابل هناك بعض التعريفات التي تناولت المفهوم من وجهة نظر الاقتصاد السياسي حيث يعرفه Hvidt (2013) بأن التنويع الاقتصادي بمعناه العام هو "تنويع الصادرات"؛ وعليه فإن التنويع يركز على الأنشطة والسياسات التي تهدف إلى تقليل الاعتماد على عدد محدود من الصادرات المعرضة لتذبذب السعر والكمية والبحث عن فرص جديدة إما بتطوير منتجات القطاع نفسه كالتعدين والطاقة أو في مجالات أخرى كالصناعة والزراعة (أحلام وعلي، 2019). ويثير هذا التعريف الفرق بين التنويع الرأسي والتنويع الأفقي حيث أن التنويع الرأسي vertical diversification يعني توزيع الاستثمار على أدوات مختلفة من نفس الفئة وذلك عن طريق خلق فرص لمنتجات جديدة في نفس القطاع؛ في حين أن التنويع الأفقي horizonal diversification يعني التركيز على تنويع الاستثمار في عدة قطاعات مختلفة وبشكل متكامل بحيث يمكن أن تكون مخرجات قطاع معين مدخلات لقطاع آخر (عبد الحميد، 2018).

إن التنويع الاقتصادي في الدول النفطية يعني وبوضوح الحد من الاعتماد على صادرات ومداخيل القطاع النفطي وتطوير اقتصاد أكثر تنوعاً من خلال استحداث صادرات غير نفطية ومصادر غير نفطية للإيرادات (أحلام وعلي، 2019). وهذا التنويع الذي يتم على مستوى القطاعات يشير إلى توزيع الاستثمار على القطاعات الرئيسية الأخرى مثل قطاع الصناعة والسياحة وقطاع الزراعة وكل ما من شأنه أن يحول دون وقوع مخاطر الاعتماد على مورد أو قطاع محدد (Kapunda, 2003). ولا شك أن التنويع الاقتصادي لا يقتصر فقط على بنية الناتج المحلي وإسهامات القطاعات المختلفة في تركيبه، بل يتعداه ليشمل متغيرات أخرى مرتبطة بالدخل والانتاج كالصادرات والواردات وإيرادات الدولة وإجمالي تكوين رأس المال (الخطيب، 2015). وفي الواقع فإن الدول النفطية وتحديداً دول مجلس التعاون الخليجي تشترك في ضعف التنويع الاقتصادي لديها كما أن القطاع النفطي يشكل نحو نصف الناتج المحلي الاجمالي. وتعتبر دولة الكويت الأكثر اعتماداً على القطاع النفطي حيث تشكل إيرادات النفط ما نسبته 91% من إجمالي الإيرادات و90% من الصادرات و45% من الناتج المحلي الاجمالي؛ بينما تعتبر البحرين الأقل اعتماداً على هذا المورد بواقع 86% من إجمالي الإيرادات و25% من إجمالي الناتج المحلي (Hvidt, 2011).

مؤشرات التنويع الاقتصادي:

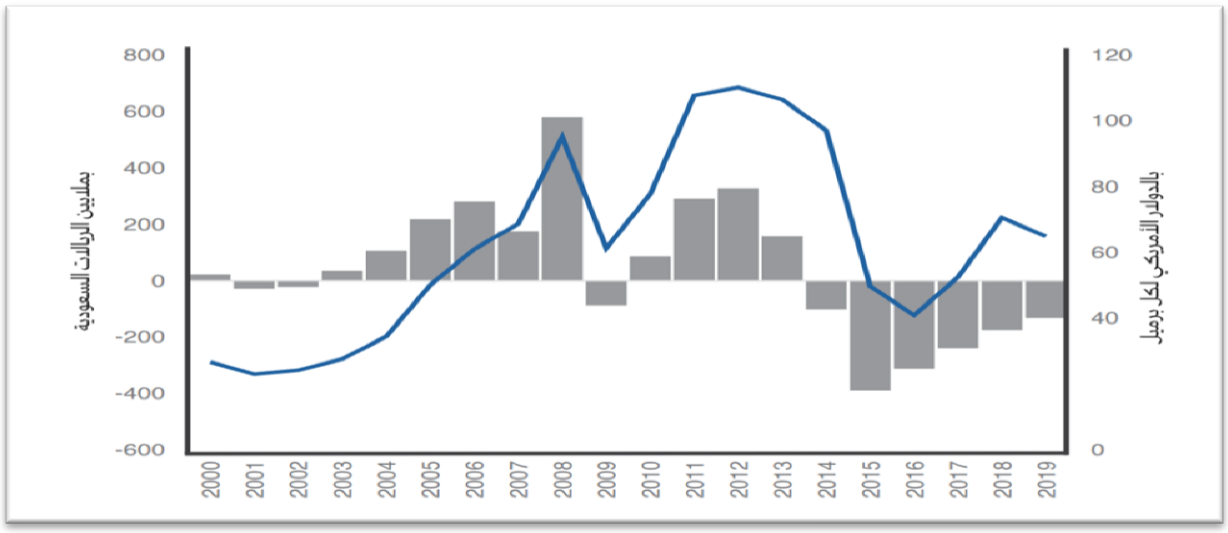
يعرف تقرير الأمم المتحدة (2016) مؤشرات التنويع الاقتصادي بأنها "مجموعة الأساليب الفنية التي من خلالها يتحدد نوع ودرجة التنوع الاقتصادي في بلد ما" (United Nations, 2016). وتتعدد هذه المؤشرات ودرجة وملاءمتها وكفاءتها في قياس درجة التنويع إلا أنه يمكن تقسيمها إلى مجموعتين، الأولى وتضم عدداً من المؤشرات التي تقيس التخصص المطلق لبلد ما ويأتي في مقدمتها مؤشر هيرفندال-هيرشمان ومؤشر جيني ومؤشر التنوع. أما المجموعة الثانية فهي تقيس الهيكل الاقتصادي للدولة بناء على مجموعة من الصناعات ومن أمثلتها مؤشر جيني النسبي ومؤشر ثيل (الطائي، 2021). في هذه الدراسة سيتم التركيز على مؤشر هيرفندال-هيرشمان ويرمز له بـ (HHI) وهو مؤشر مركب يقيس درجة التركيز في صناعة أو قطاع ما، وتتراوح قيمته من (0-1) حيث أن 0 تعني وجود تنوع كامل في الاقتصاد بينما 1 تعني أن التنويع الاقتصادي معدوماً. ويلاحظ في هذا المؤشر أنه يقيس ظاهرة عدم التنويع وليس التنويع نفسه، أي بمعنى أنه كلما ارتفعت قيمة المعامل ازداد عدم التنويع وانخفض التنويع، وكلما انخفضت قيمة المؤشر قل عدم التنويع وارتفعت درجة التنويع (الخطيب، 2015). وفي الواقع فإن هناك مؤشرات أخرى لقياس التنويع الاقتصادي تستخدمها كثير من الدراسات كمعايير للتنويع الاقتصادي في الدولة ومن أمثلتها نسبة مساهمة القطاعات المختلفة في الناتج المحلي الإجمالي ونسبة مساهمة القطاعات في إجمالي الإيرادات وتطور إجمالي العمالة حسب القطاع ومعدل درجة التغيير الهيكلي في اقتصاد الدولة (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، 2006).

واقع المملكة العربية السعودية:

كانت ولا زالت الخطط التنموية في المملكة تنص على أهمية تنويع القاعدة الاقتصادية من خلال تقليل الاعتماد على النفط خاصة بعد تزايد خطورة الاعتماد عليه كون هذا المصدر بطبيعته مورداً ناضباً إضافة إلى تذبذب أسعاره ودرجة الطلب عليه بين وقت وآخر. كما أن تعدد الأزمات الاقتصادية وتكرارها نتيجة تقلبات أسعار النفط أصبحت عائقاً أمام تقدم مسار المملكة في تحقيق أهدافها التنموية مما جعل تنويع الاقتصاد أمراً ضرورياً وهدفاً استراتيجياً في جميع الخطط التنموية. ومما زاد الأمر تعقيداً هو التنافسية العالمية على بدائل الطاقة بعيداً عن النفط ومشتقاته ونجاح تجاربها في كثير من الدول المتقدمة، بالإضافة إلى التوجه الدولي نحو تخفيض الآثار السلبية للاستخدام المفرط للمنتجات النفطية والتي تسببت في التغيير المناخي العالمي وحث الجهود نحو تقليل الاعتماد عليه واستخدام الطاقة الخضراء بدلا من ذلك (الأمم المتحدة، 2020).

وفي الواقع، فإن السياسات المالية في المملكة العربية السعودية ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بحجم الإيرادات النفطية على مدار الخمسين عاماً الماضية، الأمر الذي جعل الاقتصاد السعودي شديد الحساسية لتقلبات أسعار النفط والتضخم المستورد الناتج عن زيادة الإيرادات (حسن وشنبيش، 2015)، الأمر الذي يفسر وجود أهداف التنويع الاقتصادي في كل خطة تنموية للمملكة حيث أن التنويع هو الوسيلة الناجعة نحو الوصول للتنمية المتوازنة التي تسعى لها المملكة في جميع خططها التنموية. وبحسب الإحصائيات المحلية فإن إيرادات القطاع النفطي مازالت تشكل النسبة العظمى من إيرادات المملكة وفقاً لتقرير مؤسسة النقد العربي السعودي (2018) حيث بلغت ذروتها في عام 2013 بنسبة تجاوزت 92%، كما أن نسبة الصادرات النفطية استحوذت على 75% من إجمالي صادرات المملكة خلال الفترة من 2003 إلى 2017 (الأمين، 2019). وبالرغم من ذلك؛ فإن نمو الناتج المحلي الإجمالي للمملكة خلال الفترة السابقة وانخفاض الإيرادات النفطية في عام 2014 و2019 أبرز نمواً ملحوظاً للقطاع غير النفطي في إشارة إلى قوة هذا القطاع ووجود فرصة التنويع الاقتصادي قائمة إذا ما تم تعزيز دور هذه القطاعات بشكل واضح وصريح.

يبين شكل 1 مدى تأثير تقلبات أسعار النفط على موازنة المملكة وحدوث العجز والفائض المالي خلال الفترة من عام 2000 إلى 2019، ويظهر ذلك جلياً في الاعوام التي انخفضت بها أسعار النفط إلى أقل من 50$ للبرميل عام 2014 وحتى 2019 حيث بلغ مقدار العجز عام 2014 حوالي 116 مليار ريال بينما تجاوز العجز 360 مليار دولار في عام 2015 (البنك المركزي السعودي، 2020). في المقابل تظهر السنوات 2008 و2011 و2012 فوائض مالية مرتفعة في موازنة تلك السنوات ويعود ذلك إلى انتعاش أسعار النفط وارتفاع معدل الطلب العالمي على هذا المورد خلال تلك الفترة.



شكل (1) أسعار النفط والعجز الحكومي

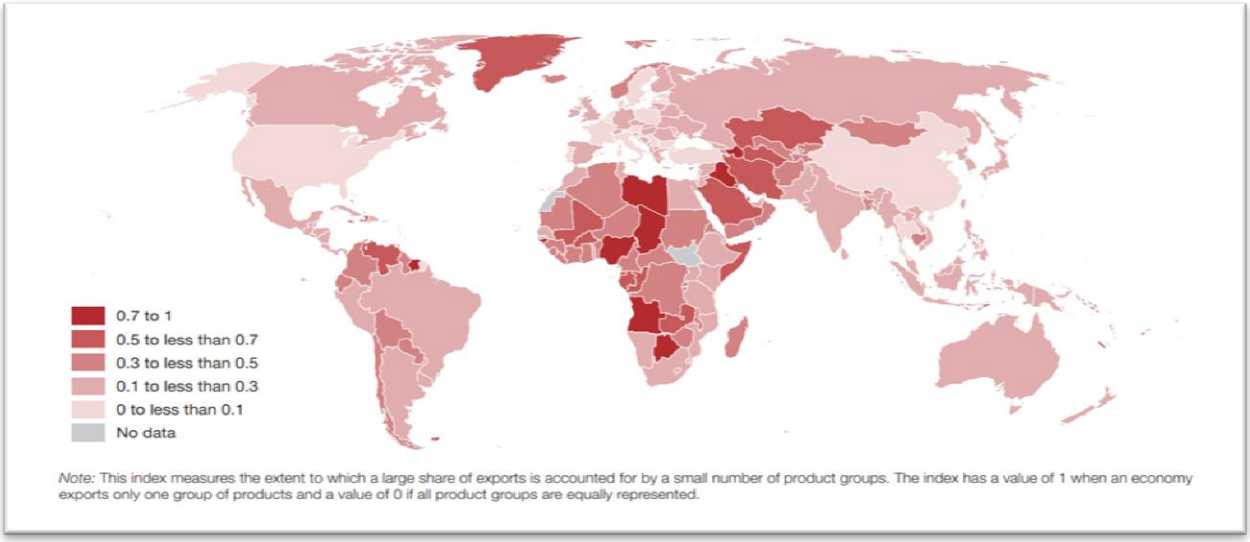
المصدر: الإحصائيات السنوية للبنك المركزي السعودي (2020)

ولغرض قياس مدى تنوع القاعدة الاقتصادية لدولة ما؛ يعد مؤشر تركز الصادرات العالمي الذي يصدره التقرير السنوي لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية أحد المؤشرات التي تبين درجة تركز الصادرات بين دول العالم حيث تقع المملكة ضمن الدول المصدرة للنفط وبتركز عالٍ مقارنة بدول أخرى كاليابان والصين وبعض الدول الأوروبية ودول أمريكا الشمالية.

شكل (2) المنتجات العالمية المصدرة 2017

المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (2018)

ويظهر الشكل 2 اللون الأزرق القاتم والذي يغطي مجموعة الدول التي تركز صادراتها بشكل أساسي على المورد النفطي منها المملكة العربية السعودية ودول الخليج والعراق والجزائر وليبيا وروسيا، بينما تظهر دولاً أخرى متنوعة الصادرات مثل الصين واليابان ودول أوروبا والتي تعتمد على تصدير مختلف الصناعات والسلع وتظهر باللون الأحمر بحسب تصنيف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.



شكل (3) مؤشر تركز صادرات العالم:

المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (2018)

يظهر شكل 3 وباللون الأحمر القاتم أعلى درجة لتركز المنتجات المصدرة للدول حيث تقع قيمته بين 0,7 و1 صحيح وكلما كان اللون أفتح يعني ذلك تركيزاً أقل. ويتضح من الشكل أيضاً أن المملكة تقع في الدرجة الثانية من التركز في المنتجات وبمعدل 0.5 إلى أقل من 0.7 بينما تقع دولة الجزائر في الدرجة الثالثة بمعدل 0.3 إلى أقل من 0.5. وبمقارنة ذلك بالدول الأخرى مثل الصين والولايات المتحدة نجد أن درجة تركز الصادرات هي الأقل على مستوى العالم وبمعدل 0 إلى أقل من 0.1 مما يعكس بوضوح تنوع منتجاتها المصدرة.

السياسات المالية والتنويع الاقتصادي في المملكة:

تلعب السياسات المالية دوراً هاماً في اقتصاد المملكة من خلال توظيف أدواتها المختلفة وتوجيه الأموال العامة نحو تحقيق أهدافها التنموية. ويعد الانفاق على التنمية الاقتصادية من أولويات الحكومة السعودية حيث يؤكد ذلك تزايد الانفاق على البرامج التنموية منذ بدأ ارتفاع أسعار النفط في سبعينيات القرن الماضي وحتى وقتنا الحاضر باستثناء فترات أزمة أسعار النفط التي تكررت أكثر من مرة خلال الخمسين عاماً الماضية. وتشير دراسة بانافع والربيعان (Banafea & Ibnrubbian, 2018) إلى أن المملكة استفادت من ارتفاع النفط في فترة السبعينات الميلادية بزيادة الانفاق الرأسمالي على البنية التحتية وتنفيذ عدد من المشروعات التنموية من طرق وبناء مطارات وجامعات، كما ارتفعت قدرة الموانئ البحرية عشرة أضعاف بجانب ارتفاع توليد الطاقة إلى مستويات عالية. إلا أنه في الواقع شهد سلوك الانفاق عدة تغيرات خلال فترة الثمانيات فقد انخفض الانفاق العام بحوالي 43% خلال الأعوام 1985-1990م وانخفض في عام 2015 بمقدار 12% مقارنة بعام 2014 ويعود ذلك إلى الانخفاض الشديد في الإيرادات النفطية في تلك الفترة (بانافع وعلي، 2020).

وفيما يتعلق بالإيرادات العامة وباستثناء الإيرادات النفطية فقد اعتمدت موازنات المملكة على تقدير الإيرادات غير النفطية والتي تتمثل معظمها في الإيرادات التجارية وهي ما يتم تحصيله من الممتلكات العامة كالممتلكات الزراعية والعقارية والتجارية، ومن الممتلكات المالية مثل الأسهم والسندات، أو من الإيرادات الإدارية مثل الرسوم التي تتقاضاها مقابل تقديم الخدمات العامة أو الضرائب والغرامات (بري، 2001). وقد مر عنصر الإيرادات العامة بعدة تحولات خلال مسيرات التنمية وخاصة فيما يتعلق بمصادر الدخل غير النفطي مثل الإيرادات الإدارية التي تمتعت بدعم حكومي لفترة طويلة من الزمن. بجانب ذلك فقد كان النظام الضريبي حتى عام 2017 محصوراً في ضريبة الدخل التي تفرض على غير السعوديين، إلا أن النظام الضريبي يحتوي حالياً على ثلاثة أنواع من الضرائب هي ضريبة الدخل وضريبة السلع الانتقائية وضريبة القيمة المضافة. وهذا يعني تفعيل المملكة لنظام الضرائب وأنظمة جبايتها من أجل تعزيز الإيرادات غير النفطية وتراجع مستوى الاعتماد على الإيرادات النفطية حيث بدا ذلك في نسبة تراجع الإيرادات النفطية من 83.1% عام 2000 إلى 63% في عام 2017 (آل طالع والعبدي، 2019).

أما التنويع الاقتصادي في المملكة فيبقى تحدياً تواجهه الخطط المتوسطة وبعيدة المدى كما تظهره الاحصائيات المختلفة والتي توضح أن هناك تحسن طفيف لا يتناسب مع حجم الانفاق وتعدد الانظمة والتشريعات التي صدرت من أجل تنويع القاعدة الاقتصادية في المملكة. ويمكن القول بأن أهم الاصلاحات التي تمت في هذا المجال هو انضمام المملكة لمنظمة التجارة العالمية عام 2005، حيث اعتبرت خطوة هامة في تحرير التجارة والتخلص من المعوقات التجارية بين المملكة ودول العالم، كما لعبت دوراً هاماً في وصول صادرات المملكة إلى الأسواق العالمية ووفرت فرص أكثر للعمل مع زيادة ملحوظة في الدخل غير النفطي (OECD, 2011). في المقابل نجد أن مستوى مساهمة القطاع الخاص لازالت دون المأمول حيث أكدت دراسة هيرتوغ (2013) إلى أن مساهمة القطاع الخاص في المملكة مازالت تقل عن ما تم التخطيط له وأقل بكثير مع الدول الأخرى ذات التركيبة الاقتصادية المتشابهة مثل تشيلي والنرويج وإندونيسيا (Hertog, 2013).

ثانياً- الدراسات السابقة.

رغم قلة الدراسات التي تناولت أثر السياسات المالية على تنويع القاعدة الاقتصادية في الدول النامية إلا أن هناك عدد من الدراسات التي ركزت على النمو الاقتصادي والتنمية المتوازنة ودور السياسات المالية في تحقيق هذه الأهداف الاستراتيجية. ويمكن القول بأن تحقيق التنويع الاقتصادي ليس هدفاً في حد ذاته بل هو وسيلة للوصول إلى الغاية وهي تحقيق مستويات متقدمة من التنمية الشاملة والمستدامة خاصة للدول النفطية التي تتمتع بموارد عالية في أوقات الطلب على هذا المورد. ونظراً للتحول الاقتصادي الذي تشهده المملكة منذ البدء بتنفيذ رؤية المملكة 2030 فقد اهتمت بعض الدراسات عن أهمية التغيير والظروف الحتمية للتنويع الاقتصادي ومستقبل النفط وتحدياته. فعلى سبيل المثال تظهر دراسة (الأمين، 2019) أن القطاع النفطي في المملكة لا يزال يتسم بسيطرته الأحادية على مفاصل الاقتصاد السعودي، وسيبقى كذلك مالم يتم الاستفادة من عوائد النفط في الاستثمار في القطاعات الاقتصادية الأخرى لاستحداث صادرات بديلة. كما أوصت الدراسة إلى سرعة اتخاذ التدابير نحو تطبيق مخرجات الخطط الاقتصادية ورؤية المملكة 2030 والتي تنص على استغلال الايرادات والفوائض النفطية للاستثمار في القطاعات الاقتصادية المتنوعة وخاصة قطاع الصناعات التحويلية والزراعة والسياحة، وتمكين القطاع الخاص وتوفير مزيداً من الحوافز الاستثمارية لتشجيع هذا القطاع على التوسع الرأسي والأفقي لتعزيز الاتجاه نحو توسيع وتنويع القاعدة الاقتصادية السعودية.

في المقابل وضحت دراسة (عبد الحميد، 2018) واقع التنويع الاقتصادي في المملكة وأثره على التنمية المتوازنة، واستخدم الباحث مؤشر هيرفندال هيرشمان للتنويع الاقتصادي من أجل قياس درجة التنوع الاقتصادي في المملكة حيث شملت الدراسة بيانات من عام 2001 إلى 2015 لكل من نسبة الصادرات النفطية من إجمالي الصادرات السلعية ونسبة مساهمة النفط في الناتج المحلي الإجمالي ونسبة مساهمة إيرادات النفط في الناتج المحلي الإجمالي. وقد توصلت الدراسة إلى نتائج توضح درجة التنويع الاقتصادي في المملكة حيث أظهر مؤشر هيرفندال هيرشمان أن متوسط التركيز هو 0.72 وهي نسبة مرتفعة رغم انخفاضها في عام 2015 إلى 0.53. كما ألقت الدراسة الضوء على الفرص والتحديات التي تواجه الجهود المبذولة نحو تنويع القاعدة الاقتصادية في المملكة والتي من أهمها زيادة الإيرادات غير النفطية ورفع نسبة الصادرات غير النفطية ورفع نسبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ودعم القطاع الخاص وقطاع الخدمات وتحديداً الخدمات اللوجستية. ولتحقيق التقدم في ذلك يقترح الباحث اتخاذ سياسات تهدف إلى تذييل العقبات التي تعترض طريق التنويع الاقتصادي وأهمها الاعتماد على الإيرادات النفطية والتي تحول دون نمو القطاع غير النفطي وتحجيم المنافسة بين القطاعين، واستمرار الدعم الحكومي واسع النطاق للخدمات والمنتجات وعدم الاهتمام بالإيرادات غير النفطية وتنميتها بجانب ضريبة الدخل، وعدم توفر الكفاءات البشرية الوطنية وأخيراً انخفاض حجم الابتكار نتيجة ضعف الانفاق الحكومي على مجالات البحث والتطوير.

وفي الواقع فإن تحقيق مستوى متقدم في التنويع الاقتصادي يتطلب وجود سياسات عامة تتبناها الدولة نحو الوصول للتنويع الاقتصادي المأمول، وتكثف الجهود في سبيل تحقيق هذه الأهداف الاستراتيجية والتي تتطلب وقتاً قد يمتد لأجيال. وفي حالة المملكة نرى هدف التنويع الاقتصادي متواجداً على مدى أربعين عاماً حققت المملكة خلال الخطط التنموية المتعاقبة نجاحاً محدوداً بحسب دراسة الطيط والعمري (2018) والتي هدفت للكشف عن مدى قدرة الحكومة السعودية على تحقيق أهداف التنويع الاقتصادي خلال الفترة من 1970 وحتى 2015. واستخدم الباحثان سبع محددات هي: أسعار النفط وإنتاج النفط وتحرير التجارة والتنمية المالية والقطاع الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية البشرية وذلك بهدف تتبع التنويع الاقتصادي في المملكة خلال الفترة المحددة. وقد توصلت الدراسة إلى أنه بالرغم من وجود هدف التنويع الاقتصادي في كل خطة تنموية إلا أن النفط مازال هو المحرك الأساسي للاقتصاد السعودي رغم المحاولات والجهود التي بذلت في سبيل الوصول للتنويع الاقتصادي، وأن ما تم تحقيقه من تقدم هو نجاح محدود لا يتوافق مع أهداف الخطط التنموية خلال الأربعين عام الماضية. وقد أوصت الدراسة على أن تكون الخطط الموجهة نحو التنويع الاقتصادي واضحة وتتضمن أهداف محددة يمكن قياسها، حيث أن وجود هدف عام في الخطط لا يكفي دون الإشارة إلى الخطوات التي توضح كيفية الوصول إلى هذا الهدف. كما أن استمرار اعتماد القطاع الخاص على الانفاق الحكومي يقف عائقاً أمام تقوية هذا القطاع وتهيئته لمنافسة القطاعات الأخرى. وأخيراً أوصت الدراسة بضرورة تعزيز الاستثمار الاجنبي المباشر حيث يعد مؤشراً مهما وعنصراً داعماً لجهود التنويع الاقتصادي وتوسيع القاعدة الانتاجية للاقتصاد في المملكة العربية السعودية.

يمكن القول بأن هذه الدراسات اتفقت على أهمية التنويع الاقتصادي للمملكة وأنه وسيلة مثلى لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة إلا أن الواقع يوضح استمرار الاعتماد على النفط رغم محاولات الحكومة تنويع الاقتصاد ودعم القطاعات الأخرى لرفع مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي. وبشكل غير مباشر تطرقت الدراسات لدور السياسات المالية وخاصة الانفاق الحكومي وأثره السلبي على تحقيق التقدم في مسيرة التنويع الاقتصادي والذي بدى واضحاً في استمرار اعتماد القطاع الخاص على إنفاق القطاع الحكومي وخاصة في فترات الوفرة المالية. كما أن أداة الانفاق لم توجه بالشكل السليم في سبيل دعم التنويع الاقتصادي وتنويع الإيرادات حيث استمر الدعم الحكومي لكثير من الخدمات العامة والمنتجات الحكومية المختلفة وتخفيض الرسوم لفترة من الزمن، ومحدودية العوائد

الضريبية والرسوم وتأثيرها على إجمالي الإيرادات. كما وضحت الدراسات أيضاً بأن انخفاض حجم الابتكار يعود إلى ضعف الانفاق على البرامج والمشاريع في البحث والتطوير بجانب تخلف القطاع الخاص في هذا المجال.

ورغم حداثة هذه الدراسات حول موضوع التنويع الاقتصادي في المملكة إلا أنها اقتصرت على تقييم واقع المملكة مستخدمة البيانات والاحصاءات وبعض مؤشرات التنويع الاقتصادي دون التفصيل في السياسات العامة والسياسات المالية على وجه التحديد وحجم الانفاق على القطاعات غير النفطية والبرامج والمشاريع الهادفة لتعزيز التنويع الاقتصادي. وتعد أزمة أسعار النفط التي وقعت في منتصف 2014 نقطة مفصلية في الاقتصاد السعودي حيث تجاوز عجز الموازنة 103 مليار دولار أي ما يعادل 16% من الموازنة المقدرة لعام 2014 (Alotaibi, 2019). وفي تلك الفترة اتخذت المملكة سياسات مالية مختلفة من أجل تحقيق توازن الميزانية كالسحب من الصندوق الاحتياطي وتقليل النفقات العامة ولاحقاً فرض ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية ورفع رسوم العمالة من أجل زيادة الإيرادات غير النفطية كخطوة لتنويع مصادر الدخل في المملكة. ولذا من الأهمية بمكان حصر السياسات المالية المختلفة التي تمت في هذه المرحلة ومقارنتها بأهداف التنويع الاقتصادي التي وردت في جميع الخطط وفي برنامج رؤية المملكة 2030 مع تتبع مؤشر التنويع الاقتصادي والمعايير الأخرى مثل نسبة الإيرادات غير النفطية إلى الإيرادات النفطية وإلى الناتج المحلي الإجمالي خلال فترة الدراسة.

4- النتائج وتحليل البيانات

المجموعة الأولى (2000-2004):

اشتملت خطة التنمية السابعة (2000-2004) على عدة أهداف عامة تعكس سياسات الدولة نحو التقدم في تنويع القاعدة الاقتصادية حيث نصت الخطة السابعة على تخفيف الاعتماد على انتاج النفط الخام والعمل على زيادة القيمة المضافة للمنتج قبل تصديره، وتنويع مصادر الدخل وتوسيع القاعدة الانتاجية في كل من مجال الخدمات والصناعة والزراعة. كما ورد أيضاً هدف زيادة إسهام القطاع الخاص في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتنمية الثروات المعدنية وتشجيع اكتشافها واستثمارها، والاهتمام بالعلوم والتقنية والمعلوماتية وتشجيع البحث والتطوير وتوطين التقنية (وزارة التخطيط، 2020).

وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف تبنت الخطة التنموية السابعة مجموعة من السياسات أهمها: إعادة النظر في النظام الضريبي الحالي بهدف تطويره وتحسين كفاءة نظم الجباية مع الأخذ بالاعتبار الانعكاسات الاجتماعية غير المرغوبة. كما اهتمت بتحسين النظام الجمركي بهدف تسهيل الإجراءات ورفع كفاءة أداء الأجهزة المعنية بما يضمن زيادة حصيلة إيرادات الدولة من الجمارك ولا يتعارض مع التزاماتها الإقليمية والدولية. وفي مجال تعزيز الإيرادات الحكومية ركزت الخطة على تعديل رسوم الخدمات الحكومية بحيث تتناسب مع تكلفتها مع تحسين كفاءة أجهزة التحصيل، وتعديل رسوم استقدام العمالة الأجنبية من أجل دعم برامج السعودة. ومن أجل تحقيق فوائض مستقبلية اهتمت الخطة بتحسين أوضاع ميزان المدفوعات وتكثيف جهود كل من القطاع العام والخاص في تنمية الصادرات غير النفطية، وتنمية قطاع التعدين من خلال تشجيع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية على استكشاف مصادر الثروات المعدنية غير المستغلة في المملكة.

تطبيقات السياسة المالية خلال الأعوام (2000-2004):

تعتبر هذه الفترة مرحلة تأسيس النشاط الاستثماري في المملكة حيث صدر قرار إنشاء المجلس الاقتصادي الأعلى عام 1420هـ والذي جاء ضمن أهدافه تنويع القاعدة الاقتصادية وزيادة مصادر الإيراد العام ورفع مساهمة

القطاع الخاص. كما تم في العام نفسه صدور نظام الاستثمار الأجنبي وتم تأسيس كل من هيئة الاستثمار وهيئة سوق المال وذلك من أجل ترسيخ مفهوم الاقتصاد الحر والأسواق المفتوحة للمال والسلع والخدمات (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، 1420هـ). وبالنظر إلى موازنات الفترة من (2000-2004) نجد أن النفقات الرأسمالية في تزايد مطرد مع ارتفاع عوائد النفط التي بدأ ارتفاع الطلب عليها في عام 2001. وفي موازنة العام 2004 تجاوزت النفقات الرأسمالية 22 مليار ريال خصص منها 9.5 مليار لمشاريع البنية التحتية و10 مليارات لقطاع التجهيزات و2 مليار لدعم صناديق ومؤسسات التنمية الصناعية والزراعية. أما في موازنة 2005 فقد انخفضت النفقات الرأسمالية بواقع 42% مقارنة بموازنة 2004 وذلك نظراً للعجز في الموازنة والذي تجاوز 30 مليار ريال.

وفي جانب الإيرادات تم تطبيق ضريبة الدخل في عام 2004 على غير السعوديين بعد صدور اللائحة التنفيذية في نفس العام حيث شملت جميع أوجه النشاط التجاري والزراعي والخدمي وأعمال البنوك والتأمين والاستثمارات بمختلف أنواعها. كما تم تعزيز مصادر الدخل بزيادة رسوم بعض الخدمات الحكومية وزيادة رسوم استقدام العمالة الأجنبية بواقع 50%. وقد ارتفعت نسبة إجمالي الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي من 36.2% في عام 2003 إلى 40.4% في عام 2004 و45.9% في عام 2005 (الهيئة العامة للإحصاء، 2018).

المجموعة الثانية (2005-2009):

وضحت خطة التنمية الثامنة وجود تحسن في عملية تنويع الاقتصاد الوطني ولازال هذا الهدف يتمتع بأولوية لأهداف الخطة العامة والأسس الاستراتيجية التي انطلقت منها الخطة، كما يستند تنويع القاعدة الاقتصادية إلى الميزة النسبية للمملكة ودعم القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني والذي أصبحت ممارسة نشاطاته تتناغم مع مبادئ الاقتصاد الحر والانفتاح للسوق العالمي. ويعد انضمام المملكة لمنظمة التجارة العالمية في أواخر 2005 تحول مهم في عمليات التصحيح الهيكلي للاقتصاد السعودي حيث مهد الطريق لتفعيل أنشطة تنويع الصادرات التي وردت في الخطة الثامنة والتي تحقق الميزة التنافسية للاقتصاد مثل صناعة البتروكيماويات وتكرير النفط والصناعات كثيفة الاستثمارات مثل صناعات الغاز والتعدين وقطاع الخدمات خاصة السياحة والنقل والتأمين (وزارة التخطيط، 2011).

ويلاحظ في الخطة الثامنة توجيه الجهود نحو قطاع الصناعة والتركيز على تحقيق الميزة النسبية في مجالات التصنيع، ومجالات الصناعة التحويلية المتجهة للتصدير والتي حققت نجاحات في الفترة السابقة وتقدمها في تحقيق الأهداف متوسطة المدى لترويج الصادرات وتنشيطها وأيضاً الأهداف بعيدة المدى لتنمية الصادرات غير النفطية. ويعد إنشاء هيئة تنمية الصادرات في عام 2007 بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 259 وتاريخ 1428/8/7هـ تأكيداً لتوجه الدولة نحو تنظيم أعمال الصادرات والمشاركة في إعداد سياسات الدولة في مجال تنمية الصادرات كما نص القرار على أن موارد الهيئة تتكون من الاعتمادات التي تخصص لها من ميزانية الدولة (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، 1428هـ). وبجانب تنمية الصادرات فقد حضيت بعض القطاعات الأخرى بشيء من الاهتمام حيث ركزت الخطة على دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة لأهمية دورها واسهاماتها في تنويع القاعدة الاقتصادية وتوفير مزيداً من فرص العمل. بالإضافة إلى ذلك فإن كل من قطاعي السياحة والزراعة حيث يعد الأول قطاعاً واعداً في تعزيز التنويع الاقتصادي وزيادة مصادر الدخل غير النفطي ومساهماً في تحسين أوضاع ميزان الخدمات والتحويلات. أما القطاع الزراعي فكان التوجه نحو تشجيع المحاصيل ذات القيمة المضافة العالية والتي تستخدم تقنيات متقدمة لترشيد استخدام المياه وتحسين كفاءة استخدام الموارد الطبيعية.

تطبيقات السياسة المالية خلال الأعوام (2005-2009):

ساهمت فوائض الميزانية للأعوام 2005 و2006 في توجيه الانفاق الاستثماري على البرامج والمشاريع الداعمة للتنويع الاقتصادي في المملكة وتحديداً في مجالات الصناعة التي تحقق الميزة التنافسية والتي وردت كهدف رئيسي في الخطة التنموية الثامنة. وأوضح بيان الميزانية لعام 2006 أن الفوائض بلغت 40 مليار ريال خصص منها 2 مليار لإيصال الخدمات الأساسية للمدن الصناعية، كما خصص مبلغ 4 مليارات للبنية التحتية لكل من مدينتي الجبيل وينبع الصناعيتين وذلك من أجل تطوير وتوسعة التجهيزات الأساسية للصناعات البتروكيماوية ومشتقاتها. وفي مجال تطوير الاستثمار المحلي والأجنبي تم تخصيص 20 مليار كدعم لصندوق الاستثمارات العامة و5.3 مليار تم تخصيصها لزيادة الاستثمار المحلي والأجنبي وحوالي 9 مليار لتنمية وتطوير القطاع الزراعي ومنتجاته.

أما في موازنة عامي 2007 و2008 يبين تقرير الميزانية مجموع المبالغ التي انفقت لبرنامج تنمية الصادرات حيث خصص له 6.9 مليار ريال يشمل تمويل وضمان الصادرات من السلع والخدمات الوطنية. إلى جانب ذلك، شهدت هذه المرحلة تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية والذي بدوره أعطى الفرصة للمستثمرين من المنافسة على تقديم الخدمات واحتياجات القطاع العام مع مراعاة ما ورد في نظام الاستثمار الأجنبي بجانب الاهتمام بالمنتجات الوطنية ومنحها الأولوية في مجال المنافسة.

المجموعة الثالثة (2010-2014):

احتوت الخطة التنموية التاسعة على 13 هدفاً عاماً جاء الهدف السابع حول تنمية القاعدة الاقتصادية أفقياً ورأسياً، وتوسيع الطاقات الاستيعابية والانتاجية للاقتصاد الوطني وتعزيز قدراته التنافسية وتعظيم العائد من ميزاته النسبية. بجانب ذلك وردت عدة أهداف أخرى في محيط التنويع الاقتصادي حيث نص الهدف التاسع على تعزيز دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية وتوسيع مجالات الاستثمارات الخاصة الوطنية منها والأجنبية ومجالات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ووضحت الخطة بعض الآليات لتنفيذ هذه الأهداف منها تعزيز الفاعلية التنموية للاستثمارات الأجنبية المباشرة وتكثيف الجهود في مجال الصناعات وخاصة البتروكيماويات والصناعات التحويلية المتجهة للتصدير وصناعة التقنية في كل من مجالات التعدين والدواء وصناعات السلع الرأسمالية مثل صناعة المنتجات المعدنية والآلات والمعدات والأجهزة الكهربائية.

واستمر الدعم في هذه المرحلة للأهداف التي وردت في الخطة السابقة مثل تعزيز دور المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتطويرها، ودعم القطاع السياحي خاصة السياحة الدينية من خلال رفع الطاقة الاستيعابية للحرمين الشريفين من 20 مليون إلى خمسين مليون زائر تزامنت مع إقرار خطة تطوير مطار الملك عبد العزيز بتكلفة تقدر بنحو 10 مليارات ريال. وفي الوقت نفسه ركزت الخطة على دعم التوجه نحو الاقتصاد القائم على المعرفة من اجل رفع انتاجية القطاعات المختلفة وايجاد أنشطة وخدمات جديدة قائمة على المعرفة ويتضمن ذلك نشر المعرفة ونقلها وتوليدها وانتاجها وتوظيفها واستثمارها في فعاليات الإنتاج المختلفة. ولتعزيز القدرات التنافسية للاقتصاد السعودي تم الاهتمام بتطوير الأنظمة والهياكل المؤسسية والاقتصادية والإدارية وتحسين أداء القطاعات الانتاجية والخدمية لاسيما التصديرية منها، وقد حققت الخطط السابقة بعض التقدم من تحسين لتصنيف المملكة ضمن الدول الجاذبة للاستثمار الأجنبي المباشر وزيادة حجم الصادرات غير النفطية (وزارة التخطيط، 2010).

تطبيقات السياسة المالية خلال الأعوام (2009-2014):

بالرغم من وجود عجز في الموازنة لعام 2009 فقد استمر الانفاق الحكومي على مشاريع البنية التحتية لكل من مدينتي الجبيل وينبع بمبالغ تراوحت بين 2.2 و3 مليار ريال تم اعتمادها لمدينة الجبيل الصناعية الثانية ومدينة

ينبع الصناعية الثانية (وزارة المالية، 2010). كما ارتفعت المبالغ المخصصة لقطاع التجهيزات لتصل إلى 10 مليار ريال في عام 2010 حيث وضحت وزارة المالية أن هذا الدعم سوف يخصص لتوسعة التجهيزات الأساسية للصناعات البتروكيماوية والتي يعوّل عليها في جذب الاستثمار المحلي والخارجي وتطوير هذه الصناعة من أجل تحقيق الميزة التنافسية في هذا المجال. كما بينت موازنات الأعوام 2009-2014 تخصيص مبلغ 35 مليار ريال لدعم مؤسسات الإقراض الحكومي منها 25 مليار ريال لدعم صندوق التنمية العقارية و10 مليار ريال لحساب بنك التسليف والادخار (بنك التنمية الاجتماعية) جزء منها لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

ولتحقيق هدف رفع الطاقة الاستيعابية للحرمين الشريفين تم تخصيص مبلغ 10 مليار ريال لتطوير مطار الملك عبد العزيز من موازنة العام 2011 كما بلغ حجم تمويل وضمان الصادرات من السلع والخدمات حوالي 8.5 مليار. ويتضح من ذلك التركيز على مجالات الصناعة النفطية ومجالي السياحة وتنشيط القطاع الخاص لتأثير كل من هذه القطاعات على تنويع القاعدة الاقتصادية في المملكة. ومن الملاحظ استمرار الانفاق الحكومي على هذه القطاعات بشكل متكرر خلال الخطط الثلاث المتتالية بالرغم من وجود عجز في الموازنات لأكثر من سنة مالية. إلا أن حجم الانفاق على هذه القطاعات والقطاعات الاخرى يرتفع ويتنوع في السنوات التي يتوفر بها فائض وخاصة خلال الأعوام 2004 و2007 و2012 بحسب تقارير كل من وزارة المالية والهيئة العامة للإحصاء والبنك المركزي السعودي.

المجموعة الرابعة (2015-2019):

يمكن القول بأن هذه المرحلة احتوت على خطتين للتنمية هما الخطة التنموية العاشرة ورؤية المملكة 2030، حيث جاءت الخطة التنموية العاشرة امتداداً للخطط السابقة والتي يغلب عليها الشمول وعمومية الأهداف فيما يتعلق بأهداف التنويع الاقتصادي. وقد ركزت هذه الخطة على عدداً من المجالات بهدف تنويع إيرادات الدولة أهمها (وزارة الاقتصاد والتخطيط، 2015):

1- توسيع القاعدة الضريبية.
2- تحسين كفاءة تحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة ورسوم الخدمات الحكومية.
3- تطوير أساليب تحصيل الزكاة وضرائب الدخل على جميع المنشآت والأفراد.
4- إعادة النظر في الرسوم المتعلقة بالعمالة الوافدة.
5- تطبيق ضريبة القيمة المضافة.
6- فرض رسوم الأراضي البيضاء وتحصيل الزكاة عليها.
7- فرض مقابل مالي لبعض خدمات البلدية.
8- زيادة التعرفة الجمركية على الواردات في حدود المسموح به من منظمة التجارة العالمية.

وبجانب الاهتمام بتنويع الإيرادات الحكومية فقد اهتمت هذه الخطة في ما من شأنه تفعيل دور القطاع الخاص في التنمية وفي رفع معدل نمو الاقتصاد الوطني عن طريق زيادة انتاج السلع ووضع السياسات والبرامج الملائمة التي تساعد في تحقيق هذه الأهداف الاستراتيجية.

رؤية المملكة 2030:

ركزت برامج الرؤية الوطنية ومبادراتها على إعادة بناء الهيكل الاقتصادي للدولة من خلال تقليل الاعتماد على النفط وتحقيق التنوع الاقتصادي، ومعالجة الضعف في بعض الخدمات العامة، وتعزيز البيئة الاستثمارية في المملكة، ومحاربة الفساد، وتعزيز مخرجات العمل الحكومي (وثيقة الرؤية، 2016). ولتحقيق هذه الأهداف فقد أطلقت عددا من البرامج الرئيسية التي تصب مباشرة في سياق الإصلاح الاقتصادي وتحديداً في مجال إصلاح القطاع

المالي. من أبرز هذه البرامج (برنامج تطوير القطاع المالي، وبرنامج تحقيق التوازن المالي، برنامج صندوق الاستمارات العامة، وبرنامج التخصيص وبرنامج التحول الوطني 2020) حيث تشكل في مجملها الجسر الذي يتم العبور عليه إلى التنمية الوطنية المستدامة بنهاية العام 2030. وفي الواقع فإن هذه البرامج تتقاطع أعمالها بشكل مباشر مع مع أهداف التنويع الاقتصادي التي تنشدها المملكة؛ فهي تضطلع بعمليات ترشيد استخدام الموارد وتوظيفها على الوجه الأمثل بالقدر الذي يكفي لتحقيق عوائد تحسن من جودة حياة المجتمع، وفي ذات الوقت تحافظ على حق الأجيال القادمة، وتقلل من الفاقد والهدر، وتحسن جودة العمليات الإنتاجية، وتساهم في تعديل أنماط الاستهلاك (فرض الضرائب الانتقائية، وضريبة القيمة المضافة)، وإرساء القواعد والإجراءات الحمائية التي تهيئ البيئة الملائمة للاستثمار وتعزز من أدوار القطاعات غير الحكومية ومشاركتها في تحقيق أهداف التنمية. كما تضمنت الرؤية هدفاً لتنويع مصادر الدخل كان من أبرزها تطبيق فرض ضريبة القيمة المضافة، وضريبة السلع الانتقائية، ورفع المقابل المالي على العمالة الوافدة، وعلى المرافقين والتابعين لهم، وإعادة النظر في أسعار الطاقة، ورسوم الخدمات العامة والرسوم الجمركية (رؤية المملكة 2030، 2016).

تطبيقات السياسة المالية خلال الأعوام (2015-2019):

بالرغم من العجز الكبير في موازنة العام المالي 2015 نتيجة الانخفاض الحاد في أسعار النفط لعامي 2014 و2015 فقد استمر تخصيص جزء من الانفاق الحكومي على عدد من المشاريع التنموية خاصة مشاريع البنية التحتية، مع استكمال تطوير كل من قطاع النقل وتحديداً الخطوط الحديدية وتطوير المطارات بالإضافة إلى استمرار دعم الخدمات الأساسية للمدن الصناعية. وورد في بيان الميزانية لعام 2015 أنه تم تخصص مبلغ 115 مليار لكل من قطاعي النقل والتجهيزات الأساسية و23 مليار لدعم الطاقة المتجددة وتحديداً في مجال استخدام الطاقة البديلة في تحلية المياة. وفي مجال التمويل بلغ حجم الضمان المخصص للسلع والخدمات الوطنية ما يقارب 34 مليار ريال وذلك من أجل استمرار دعم المنتجات والخدمات الوطنية وتعزيز محتوى الصادرات الوطنية (الصندوق السعودي للتنمية، 2021).

ويجدر القول بأن الإعلان عن رؤية المملكة حدث في منتصف السنة المالية 2016 وبمفهوم مختلف عن الخطط التنموية السابقة، حيث تضمنت الحديث عن تحقيق أهداف استراتيجية محددة أهمها تنويع القاعدة الاقتصادية في المملكة بحلول عام 2030. وذلك من خلال تحقيق المستهدفات التالية:

1- التوسع في الاستثمار في القطاعات غير النفطية وتخصيص الخدمات العامة.
2- الاهتمام بالقطاع الخاص من خلال زيادة مشاركة المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الناتج المحلي الإجمالي من 20% إلى 35%.
3- تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار والابتكار، وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من 40% إلى 65%.
4- رفع نسبة الاستثمارات الأجنبية المباشرة من 3.8% إلى 5.7%.
5- زيادة الإيرادات غير النفطية من 631 مليار إلى تريليون ريال سنوياً.
6- رفع نسبة الصادرات غير النفطية من 16% إلى 50% من الناتج المحلي الإجمالي
7- تحقيق المرتبة 25 عالميا و1 إقليمياً في تقديم الخدمات اللوجستية.
8- رفع نسبة المحتوى المحلي في قطاع النفط من 40% إلى 75%.

ومنذ البدء بتنفيذ برنامج التحول الوطني 2020 ورؤية المملكة 2030 بدى واضحاً التحول في استخدام أدوات السياسة المالية من التركيز على الانفاق بنوعيه التشغيلي والاستثماري إلى الاعتماد على تنويع مصادر الإيرادات من خلال بعض التشريعات والتنظيمات التي تم تنفيذها منذ إعلان الرؤية، وعدد من البرامج التي تستهدف القطاعات المؤثرة في تعزيز التنويع الاقتصادي مثل القطاع الخاص واعتماد برنامج التخصيص، والقطاع الحكومي وبرنامجي الاستدامة المالية والتوازن المالي. ويمكن تلخيص أهداف هذه البرامج التي تستهدف القطاعات الحيوية فيما يلي:

أولا: تحقيق استدامة للإيرادات الحكومية من خلال تنمية الإيرادات غير النفطية. ثانياً: ترشيد الانفاق الرأسمالي والتشغيلي مع إلغاء الإعانات الحكومية غير الموجهة وإعادة النظر في البدلات والعلاوات وتم تخفيض جزء منها وإلغاؤها خلال تلك الفترة. ثالثا: تعظيم إيرادات الطاقة داخل المملكة وتسعير المنتجات بما يتناسب مع الأسعار العالمية، ورابعا: توسيع القاعدة الضريبية وعوائد الرسوم الحكومية من خلال فرض نوعين من الضريبة إضافة إلى ضريبة الدخل وهما ضريبة القيمة المضافة VAT وضريبة السلع الانتقائية. أما في قطاع الاستثمار الداخلي والأجنبي فتمت عدة إصلاحات تنظيمية بهدف تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي شملت بعض الاعفاءات الضريبية وبرامج تمويل لدعم الابتكار وريادة الأعمال من أجل زيادة عدد المنشآت الصغيرة والمتوسطة وصولاً لهدف مشاركتها في الناتج المحلي إلى 35% بحلول 2030.

جائحة كورونا Covid-19

وبلا شك فإن مطلع عام 2020م وبسبب تفشي جائحة كورونا (كوفيد-19) شهد اقتصاد المملكة نوعاً من الركود نتيجة انخفاض الطلب العالمي في أسواق النفط ونزول أسعاره إلى مستوى غير مسبوق مما أثر على مجموع الإيرادات المقدرة لموازنة العام المالي 2020. ولغرض سد الفجوة التمويلية لمشاريع وبرامج الرؤية 2030؛ فقد اتخذت المملكة سياسات مالية من أجل توفير موارد إضافية تمثلت في زيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة من 5% إلى 15% وذلك ابتداء من شهر يوليو 2020م مع رفع التعرفة الجمركية لعدد من السلع لتعزيز الإيرادات غير النفطية (منصور، 2021). هذه الأزمة ألقت بتأثيراتها على عددٍ من السياسات المالية التي حاولت إحداث توازن في كافة القطاعات وذلك من خلال دعم القطاع الخاص عبر برنامج ساند الذي تحمل ما نسبته 60% من رواتب موظفي هذا القطاع من السعوديين، كما تضاعف الانفاق التشغيلي على القطاع الصحي لمواجهة تداعيات الأزمة وذلك بواقع 24% مرتفعاً عن ما ورد في موازنة 2020. ورغم ذلك فقد بينت الإحصاءات الصادرة من البنك المركزي السعودي والهيئة العامة للإحصاء ارتفاعاً في نسبة الإيرادات غير النفطية إلى إجمالي الإيرادات بواقع 17.6% في عام 2020 مقارنة بعام 2019 (البنك المركزي السعودي، 2020). وإجمالاً فإن آثار الجائحة لم تستمر كثيراً في سياسات المملكة المالية فقد استمر العمل على مواصلة التركيز على كفاءة الانفاق وتعزيز مصادر الدخل غير النفطي واستمرار دعم القطاعات المستهدفة للوصول إلى أهداف التنويع الاقتصادي المأمول.

جدول (1) نتائج مؤشر هيرفندال-هيرشمان للتنويع الاقتصادي في المملكة، ونسبة الإيرادات غير النفطية إلى إجمالي الإيرادات وإلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة من 2000 إلى 2020:

السنة	هيرفندال-هيرشمان	الناتج المحلي الإجمالي GDP **	% الإيرادات غير النفطية إلى إجمالي الإيرادات **	% الإيرادات غير النفطية إلى GDP **
2000	0.70	710681	16.9	36.6
2001	0.71	690516	19.4	33
2002	0.70	711022	22	30

السنة	هيرفندال-هيرشمان	الناتج المحلي الإجمالي ** GDP	% الإيرادات غير النفطية إلى إجمالي الإيرادات **	% الإيرادات غير النفطية إلى ** GDP
2003	0.73	809279	21.2	36.2
2004	0.70	970283	15.9	40
2005	0.74	1230771	10.6	45.9
2006	0.76	1411491	10.3	47.7
2007	0.72	1558827	12.5	41.2
2008	0.77	1949238	10.7	56.5
2009	0.72	1609117	14.8	31.7
2010	0.72	1980777	9.5	37.4
2011	0.76	2517145	7.4	44.4
2012	0.76	2759905	8.2	45.2
3201	0.77	2799926	10.2	41.2
4201	0.72	2836313	12.2	36.7
5201	0.53	2453512	27.1	25.2
6201	*0.63	2418508	35.8	21.5
7201	*0.62	2575269	37	26.9
8201	*0.65	2833274	33	31.9
1920	0.59	2974070	34.1	23.7
2020	0.62	2645101	40.1	26.2

المصدر: إحصائيات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD(2018)، الخطيب (2015)

*(باجلول، 2018)

**من إعداد الباحث بناء على بيانات البنك المركزي السعودي والهيئة العامة للإحصاء.

يوضح جدول 1 بيانات مؤشر هيرفندال-هيرشمان للتنوع الاقتصادي في المملكة منذ عام 2000 إلى 2020. كما تبين أن درجة عدم التنويع تتصاعد منذ الخطة التنموية السابعة (2000-2004) وحتى بداية تنفيذ الخطة التنموية العاشرة (2015-2019). وبالرغم من ذلك لم تتأثر درجة عدم التنويه مع فوائض الميزانية خلال السنوات من 2003 إلى 2008 أو العجز في الموازنة خلال عام 2014. إلا أنه في عام 2015 انخفضت الدرجة بمقدار 9% بواقع 0.53 وقد يعزى ذلك إلى التغير في سياسات الانفاق وخاصة الانفاق التشغيلي خلال عام 2015. في المقابل يتضح انخفاض درجة المؤشر خلال السنوات 2016 إلى 2020 مقارنة بما قبل 2015، وقد يعود ذلك إلى التغيير في سياسات الانفاق ككل وتوجيه النفقات الرأسمالية إلى المشاريع المؤثرة في التنويع الاقتصادي وتعزيز الصادرات. بالإضافة إلى ذلك يوضح الجدول زيادة مضطردة في الإيرادات غير النفطية مقابل الإيرادات النفطية خاصة بعد تنفيذ رؤية المملكة في 2016 والبرامج المصاحبة لها حيث تنوعت الإيرادات الحكومية غير النفطية بعد تطبيق عدد من السياسات الضريبية ورفع رسوم الخدمات والتعرفة الجمركية خلال الأعوام من 2017 إلى 2020.

التجارب الدولية في مجال التنويع الاقتصادي.

- **تجربة النرويج:**

تعتبر النرويج أكبر دولة مصدرة للنفط في أوروبا وأصبحت تجربتها في تنويع القاعدة الاقتصادية واحدة من النماذج الناجحة بين دول العالم. فقد اتخذت النرويج سياسة التنويع الاقتصادي بجدية بعد أزمة النفط في 1986 كردة فعل لانخفاض الإيرادات في تلك الأزمة (أحلام وعلي، 2019). وفي عام 1993 أنشأت صندوقا سياديا لفوائض النفط من أجل استثمارها في تطوير القطاعات الإنتاجية وفي التجارة الدولية وعلى مراكز البحث والابتكار وتكنولوجيا المعلومات. في 2018 بلغت أصول الصندوق حوالي تريليون دولار في 2018، ورغم تذبذب أسعار النفط لم يتأثر الاقتصاد النرويجي واستمرت معدلات الإنتاجية مرتفعة وبمستوى بطالة منخفض. احتلت النرويج المرتبة 11 بين 137 دولة في تقرير التنافسية العالمي 2018، بدرجة 1 في محيط الاقتصاد الكلي، و8 في معيار التعليم العالي، و9 في تطور الأسواق المالية، و14 في الابتكار.

وفي تقرير UNCTAD الذي يحتوي خريطة تركز صادرات العالم (2017)، جاءت النرويج ضمن أكثر الدول الأوروبية تنويعاً في الاقتصاد بقيمة تتراوح من 0 إلى 0.1 متفوقة على الصين والولايات المتحدة الأمريكية. وقد أظهرت تجربة النرويج أن التنويع الاقتصادي قد يتحقق من خلال التركيز على نشاط محدد وهو حسن الإدارة المالية للفوائض النفطية مع الالتزام بتنفيذ الخطة حتى تتحقق أهدافها. واستغرق الوصول للتنويع الاقتصادي في النرويج ما يقارب 40 عاما أدار بها الصندوق السيادي إيرادات القطاع النفطي بكفاءة عالية، كما ساعد تراكم الأصول المالية الحكومية القدرة على التعامل مع الالتزامات المالية المستقبلية خاصة في أوقات تذبذب أسعار النفط وتراجع مستويات القطاع الخاص (أحلام وعلي، 2019).

- **تجربة إندونيسيا:**

تعد تجربة إندونيسيا شبيهة بتجربة النرويج، فهي دولة تتمتع بموارد طبيعية كبيرة وتعتبر أكبر مصدر ومنتج لزيت النخيل وأول مصدر عالمي للفحم والنيكل بجانب تصديره للذهب والألماس، وثاني منتج للمطاط على مستوى العالم. بدأ نشاط الإصلاح الاقتصادي في إندونيسيا أواخر عام 1997 عن طريق تشجيع القطاع الزراعي مقابل الثروة النفطية (فاتح وآخرون، 2017). واتبعت حكومة إندونيسيا سياسة التنويع الأفقي مع تخفيض التكاليف الداخلية لتشجيع الصادرات. وكما هو الحال بالنسبة لتجربة النرويج فقد استفادت إندونيسيا من عوائد النفط في تطوير الغاز الطبيعي وفي انتاج الأسمدة لتطوير النشاط الزراعي. وبشكل عام فقد ركزت في خطتها للتنويع الاقتصادي على مجالات محددة هي: تشجيع وتنشيط الصادرات خاصة في مجال الغاز الطبيعي ومنتجات القطاع الزراعي وتحفيز وتنويع الاستثمار الأجنبي وتطوير القطاع السياحي.

وخلال عشرين عاماً احتلت إندونيسيا المرتبة 36 بين 137 دولة في تقرير التنافسية العالمي (2018) بمعدل معدل نمو 5%، ووفق مؤشر تركز صادرات العالم ظهرت إندونيسيا في المستوى الثاني بقيمة تتراوح بين 0.1 و0.3 بجانب الولايات المتحدة واليابان. وبالرغم من أن إندونيسيا عملت على تخفيض أساليب الانتاج الزراعي فقد ركزت أيضا على تطوير الصادرات وقدمت حوافز لتشجيع الشركات على تطوير هذا المجال الآخذ في التوسع مع إيجاد بيئة اقتصادية مستقرة ومناخ مواتٍ لممارسة الأعمال (فاتح وآخرون، 2017).

- **تجربة المكسيك**

أظهرت تجربة المكسيك أن جهود تنويع الصادرات تتوقف على خلق بيئة أعمال محفزة لجذب الاستثمارات الأجنبية وهو الأمر الذي ساعدها نحو الانضمام إلى اتفاقية أمريكا الشمالية للتجارة الحرة. ويمكن القول بأن المكسيك اعتمدت في إصلاحها الاقتصادي بالتركيز أولاً على إنشاء مناطق للتجارة الحرة مع توفير أجور جذابة في سوق العمل. ولتعزيز بيئة الأعمال وجذب الاستثمار الأجنبي وفرت المكسيك عدة حوافز لتسهيل وصول الشركات إلى

الأسواق المحلية والعالمية (آل درويش، 2015)، بحيث تساعد هذه الاستثمارات في نقل التقنية ودعم العمالة في اكتساب المهارة والتعليم للحصول على وظائف في القطاعات الانتاجية الناشئة خاصة قطاع الصناعات الغذائية. وفي الوقت الحالي تمثل صادرات المكسيك من السلع حوالي 83% والمواد الغذائية 9% في حين أن الصادرات النفطية لا تتجاوز 5% من إجمالي الصادرات. وفي تقرير التنافسية العالمي (2018) احتلت المكسيك المرتبة 51 بين 137 دولة بنسبة نمو 1.93% (The Global Competitiveness Report, 2017-2018).

مدى الاستفادة من التجارب في حالة المملكة:

يمكن القول بأن التجارب الثلاث لكل من النرويج وإندونيسيا والمكسيك لم تكن مختلفة تماماً عن تجربة المملكة فيما يتعلق بالأهداف العامة لكل خطة تنموية. فكما اعتمدت كل من النرويج وإندونيسيا على فوائض النفط لتنشيط القطاعات الأخرى كانت المملكة مستمرة في استخدام سياسة الانفاق على الأنشطة ذات القيمة المضافة والتي تعزز وتحسن من مستوى التنويع الاقتصادي. إلا أن السمة البارزة للخطط التنموية ومقدار الانفاق الاستثماري تحديداً على البرامج والمشاريع المستهدفة لخلق التنويع الاقتصادي كانت متفاوتة ومتباينة بين هذه الخطط وقيم المبالغ المحددة لكل قطاع، كما أن الأهداف التي تضمنتها كل خطة تنموية اتسمت بالعمومية وعدم الوضوح في كيفية تحقيقها وماهي مستهدفاتها. في المقابل نجد أن تجربة المكسيك مختلفة نوعاً ما واعتمدت على ميزة انخفاض أجور الأيدي العاملة الأمر الذي ساهم بشكل واضح في جذب الاستثمارات لديها قبل تحقيق التميز في تنويع صادراتها من سلع ومنتجات غذائية.

ومن الجدير بالذكر أن تجربة إندونيسيا في استخدام عوائد النفط والغاز لتنشيط القطاع الزراعي تم تطبيقها في المملكة في سبعينيات القرن الماضي ولم تحقق الهدف بل خلقت أزمة للمياه وتكلفة عالية للمنتجات مقارنة بالدول الأخرى، كما لم يتم استخدام التسهيلات والتمويل الحكومي بشكل سليم من قبل المستثمرين أدى ذلك إلى توقف المشروع لعدم جدواه. أما الجانب الإيجابي في تجربة النرويج هو أن صندوق الثروة لم يكن إلا مصدراً لتمويل المشروعات المحددة في كل من قطاع الانتاج والتجارة وليس غاية لتراكم الأموال دون استثمارها بشكل مستمر وعلى مدى 40 عاما مع حسن الإدارة المالية للفوائض مكنتها من جاهزية القطاع العام على التعامل مع الأزمات المالية في أوقات تذبذب أسعار النفط وانخفاض مستوى أداء القطاع الخاص خاصة بعد وصولها لمستوى التنوع الاقتصادي الآمن.

الخاتمة

يعتبر التنويع الاقتصادي هدفاً تسعى الدول النامية إلى تحقيقه حيث يعد أحد الدعائم في مواجهة الأزمات الاقتصادية. ولأهمية السياسة المالية وأدواتها في التأثير على الاقتصاد كان من المهم معرفة أثر هذه السياسة على التنويع الاقتصادي في المملكة العربية السعودية. في هذه الدراسة استعراض الخطط التنموية للمملكة وبرنامج رؤية المملكة 2030 للفترة من عام 2000 إلى 2020. واتضح من خلال نتائج الدراسة أن ما تم تحقيقه لا يتناسب مع تعدد الخطط وتنوع أهدافها والفترة الزمنية التي استغرقتها في التنفيذ. كما أن ارتفاع النفقات في فترة الوفرة المالية وارتفاع الإيرادات غير النفطية في فترة الأزمات وما بعدها لم تؤثر بشكل واضح على مؤشر التنوع الاقتصادي HHI إلا بعد تعدد استخدامات السياسة المالية وبطرق مختلفة خلال الأعوام من 2015 وحتى 2020. وبعد استعراض التجارب الدولية الناجحة في مجال التنويع الاقتصادي والتي استطاعت أن تنتقل من الاعتماد على مصدر وحيد إلى مصادر متعددة وتنوع اقتصادي متين من خلال الاستغلال الأمثل لفوائض النفط وتوجيهها لتنشيط القطاعات الأخرى مثل

(تجربة النرويج) أو لتعزيز التنويع الرأسي والأفقي للصادرات (تجربة إندونيسيا)، أو لخلق بيئة أعمال محفزة للاستثمار الأجنبي (تجربة المكسيك) والتي حققت الهدفين مجتمعة.

خلاصة بأهم النتائج

في ضوء ما سبق يمكن استخلاص النتائج التالية:

- أن جميع الخطط التنموية خلال الفترة من 2000 إلى 2020 نصت وبشكل صريح على ضرورة تنويع القاعدة الاقتصادية للمملكة، كما اتفقت في بعض الخطط واختلفت في أخرى حول ماهية الأهداف وماهي القطاعات المستهدفة وطريقة مساهمتها في عملية التنويع.
- اتسمت أهداف التنويع الاقتصادي بالعمومية وتنوع الأهداف دون تركيز على قطاع معين أو نشاط محدد مع عدم وجود مستهدفات واضحة ومواعيد محددة لتحقيقها باستثناء برنامجي التحول الوطني 2020 ورؤية المملكة 2030.
- اتضح من خلال موازنات المملكة خلال الفترة المحددة أن السياسة المالية الأكثر استخدامها هي الانفاق العام على كل من قطاعي التجهيزات والخدمات والزراعة وعلى القطاع الخاص والمدن الصناعية وقطاع الصناعات التحويلية ومشاريع البنية التحتية.
- هناك تحول في استخدام أدوات السياسة المالية لتوجيه النشاط الاقتصادي نحو تحقيق التنويع الاقتصادي فبعد التركيز على الانفاق كأداة رئيسية حتى 2015 تم استخدام أدوات أخرى بشكل مكثف خاصة الضرائب والرسوم.
- يظهر مؤشر هيرفندال-هيرشمان أن درجة عدم التنويع تتصاعد منذ الخطة التنموية السابعة (2000-2004) وحتى بداية تنفيذ الخطة التنموية العاشرة (2015-2019) مزامنة مع ارتفاع الفوائض المالية النفطية من عام 2003 وحتى 2008م وهو مؤشر على ضعف تأثير الانفاق على التنويع الاقتصادي.
- تظهر الاحصائيات أن درجة عدم التنويع بدأت بالتناقص بعد تنفيذ رؤية المملكة والتي استخدمت أدوات السياسة المالية بطرق متعددة وبتوازن بين الانفاق الاستثماري الموجه مع ترشيد الانفاق التشغيلي بالإضافة إلى تفعيل وتوسيع الأدوات الضريبة لتنويع مصادر الدخل الحكومي.
- أن تحقيق التنويع الاقتصادي لا يعني تعدد الأنشطة وتنوع الأهداف فقد اثبتت تجربة النرويج وإندونيسيا أن التركيز على نشاطات وأدوات محدودة يحقق التنوع الاقتصادي وأن عدم نجاح تجربة الزراعة يعود لا يعني عدم نجاح التجربة في قطاع آخر.
- أن الوصول للتنويع الاقتصادي هو هدف استراتيجي قد يمتد لأجيال، إلا أن الفترة التي استغرقتها المملكة هي فترة طويلة ومازال التنويع الاقتصادي لم يتحقق. لذا فإنه من خلال التجارب الناجحة فإن حسن إدارة المال ووضوح الأهداف وتحديد الاستراتيجيات الموصلة لتحقيقها هي الأساس وليس المدة المستغرقة.

توصيات الدراسة ومقترحاتها.

بناء على نتائج الدراسة يوصي الباحث ويقترح ما يلي:

1- ضرورة وضع خطة مالية محددة الأهداف للاستفادة من عوائد النفط فيما يعزز ويسرع أنشطة التنويع الاقتصادي المختلفة.

2- الالتزام بأهداف الخطة المالية والاستفادة من الميزة التفضيلية للاقتصادي السعودي خاصة فيما يتعلق بالقطاع النفطي ومنتجاته وقطاع السياحة وتحديداً السياحة الدينية.
3- مراجعة الخطة بشكل دوري وقياس مدى تقدمها في تحقيق أهدافها ومعالجة القصور والخلل إن وجد.
4- ترشيد النفقات العامة التشغيلية والتركيز على الانفاق الاستثماري في المجالات المستهدفة في مجال التنويع الاقتصادي.
5- إجراء دراسات مماثلة أوصي باستخدام طرائق بحثية مختلفة لقياس أثر السياسات المالية على التنويع الاقتصادي في المملكة.

قائمة المراجع

أولاً- المراجع بالعربية:

- أحلام، هواري؛ علي، سدي (2019). التنويع الاقتصادي في بعض البلدان المصدرة للنفط: مع الإشارة لحالة الجزائر. مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد الخامس، العدد 2.
- آل درويش، أحمد وآخرون (2015. المملكة العربية السعودية: معالجة التحديات الاقتصادية الناشئة للحفاظ على النمو). صندوق النقد الدولي، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.
- آل طالع، حسن؛ العبدي، بدر (2019). القيمة المضافة كأداة مالية لتعزيز رؤية المملكة 2030 في تنويع مصادر الدخل ودعم النمو الاقتصادي في المملكة العربية السعودية. مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية، العدد 23، يناير-يونيو، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا.
- الأمين، يوسف (2019). مستقبل النفط في ظل التحول نحو تنويع القاعدة الاقتصادية في إطار الرؤية السعودية المستقبلية 2030م. مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا. العدد2.
- باجلول، بن (2018). التنويع القطاعي وأثره على معدلات النمو الاقتصادي: دراسة تحليلية للدول: الجزائر، الإمارات، والسعودية خلال الفترة 1996-2016. رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر.
- بانافع، وحيد؛ علي، عبد العزيز (2020). السياسة المالية بين أولويات النمو ومتطلبات العدالة. الإدارة العامة للطباعة والنشر، معهد الإدارة العامة، الرياض.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2016). التنوع الاقتصادي، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/10/16هـ من: https://www.iq.undp.org/content/iraq/ar/home/economic-diversification.html
- بري، زين العابدين (2001). المالية العامة وميزانية الدولة، الرياض، الطبعة الثانية.
- البسام، بسام عبد الله (2019). إدارة المالية العامة: حوكمة وتخطيط مالي. الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر.
- البنك المركزي السعودي (2018). التقرير السنوي، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/10/16هـ من: https://www.sama.gov.sa/ar-sa/EconomicReports/pages/annualreport.aspx.
- البنك المركزي السعودي (2020). التقرير السنوي السادس والخمسون، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/10/29هـ من: https://www.sama.gov.sa/ar-sa/EconomicReports/pages/annualreport.aspx

- حسن، محمد؛ شنبيش، محمد (2015). متطلبات واستراتيجيات التنويع الاقتصادي في الاقتصاد الليبي. مجلة القراءة والمعرفة، مصر، العدد 151، 2015، ص 122.
- الخطيب، ممدوح عوض (2015). أثر التنويع على النمو الاقتصادي في المملكة العربية السعودية. المجلة العربية للعلوم الإدارية، مجلد 22، عدد 3. جامعة الكويت.
- دردوري، لحسن (2014). سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة الجزائر-تونس. رسالة دكتوراه. كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
- رؤية المملكة (2030). وثيقة رؤية المملكة 2030، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/11/1هـ من: https://www.vision2030.gov.sa/media/5ptbkbxn/saudi_vision2030_ar.pdf
- الصعيدي، عماد حسنين؛ العتيبي، بديعة فهد (2017). دور السياسات المالية والنقدية في دفع عجلة النمو الاقتصادي في المملكة العربية السعودية للفترة 1986-2012. مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، المجلد 6، العدد 1، جامعة البليدة، الجزائر.
- الطائي، بشير (2021). دور وأهمية التنويع الاقتصادي في العراق: الشروط وآليات القياس دراسة كمية للسنوات 2003-2019. مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، المجلد 17، العدد 26، 2021، ص 47-64.
- الطيط، أحمد؛ العمري، أنيس (2018). حقبة ما بعد النفط في المملكة العربية السعودية: مسوغات التنويع الاقتصادي. مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، العدد 26، نوفمبر 2018.
- عبد الحميد، خالد هاشم (2018). التنويع الاقتصادي والتنمية المتوازنة في المملكة العربية السعودية الفرص والتحديات. مجلة دراسات، المجلد 19، العدد 1، يناير 2018.
- عزال، نصير وآخرون (2020). السياسة المالية ودورها في تحقيق التنمية الاقتصادية في العراق للمدة (2010-2017). المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد 64، شهر آذار، 2020.
- عصفور، محمد شاكر (2014). أصول الموازنة العامة. الطبعة السادسة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن.
- فاتح، غلاب وآخرون (2017). السياسات والتجارب الدولية الرائدة في مجال التنويع الاقتصادي، حالة ماليزيا وإندونيسيا والمكسيك. مجلة اقتصاديات المال والأعمال.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا – الاسكوا (2006). تقرير الاسكوا السنوي، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/9/25هـ من: https://archive.unescwa.org/ar/node/15107.
- المسيطير، عادل (2019). حوكمة الميزانية العامة: إطار لتنفيذ السياسات الحكومية المالية الجديدة وتحقيق التوازن المالي في المملكة العربية السعودية. المجلة الدولية للبحوث النوعية المتخصصة. العدد 11، ص12-43.
- منصور، علي بن ناجح (2021). الآثار والابعاد الاقتصادية لفيروس كورونا على المالية العامة. المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة. جامعة عين شمس، القاهرة.
- نعماني، سومية وعبرون، غنية (2016). دور السياسات الاقتصادية الكلية في تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، دراسة حالة الجزائر 2000-2015. رسالة ماجستير. كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر.
- هيئة الخبراء بمجلس الوزراء (1420). نظام الاستثمار الأجنبي، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/11/1هـ من: https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/d1600d28-9520-4219-9c4d-a9a700f1a69d/1

- الهيئة العامة للإحصاء (2018). نشرة الحسابات القومية التفصيلية، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/10/16هـ من: https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/d1600d28-9520-4219-9c4d-a9a700f1a69d/1
- وزارة التخطيط (2020) الخطط التنموية العشر للمملكة العربية السعودية. تم الاسترجاع بتاريخ 1443/9/9هـ من: https://www.mep.gov.sa/ar/MediaCenter/Pages/Documents.aspx
- وزارة المالية (2010). تقارير أداء الميزانية العامة، تم الاسترجاع بتاريخ 1443/10/12هـ من: https://www.mof.gov.sa/docslibrary/Budget/Documents/2010.doc

ثانياً- المراجع بالإنجليزية:

- Alotaibi, A. A. (2019). Budget policies during and after the Oil Crisis of 2014: comparative analysis of Saudi Arabia, UAE, and Kuwait. International Business Research, 12(6), 23. https://doi.org/10.5539/ibr.v12n6p23
- Banafea, W. & Ibnrubbian, A. (2018). Assessment of Economic Diversification in Saudi Arabia Through Nine Development Plans. OPEC Energy Review, P. 42-54.
- Hertog, S. (2013). The Private Sector and Reform in the Gulf Corporation Council. Kuwait Programme on Development, Governance and Globalization in the Gulf States. Retrieved from: https://eprints.lse.ac.uk/54398/1/Hertog_2013.pdf
- Hvidt, M. (2011). Economic and institutional reforms in the arab gulf countries. The Middle East Journal, 65(1), 85–102. https://doi.org/10.3751/65.1.15
- _____ (2013). "Economic Diversification in GCC Countries: Past Record and Future Trends". Kuwait Programme on Development, Governance and Globalization in Golf States, Number 27.
- Kapunda, S. (2003). Diversification and poverty eradication in Botswana. Botswana Journal of African Studies. 17 (02), 51.
- Kousoulas, D. G. (1982). On government and politics: An introduction to political science. Brooks/Cole Pub. Co.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2011). The Impact of Trade Liberalisation on Jobs and Growth. OECD Trade Policy Paper No. 107.
- Teune, H. (1977). Macro theoretical approaches to public policy analysis: The fiscal crisis of American cities. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 434(1), 174–185. https://doi.org/10.1177/000271627743400112
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2018) Handbook of Statistics, 2018.
- Zhang, L. "UNFCCC Workshop on Economic Diversification", United Nations, Frame Work Convention on Climate Change – Secretariat, Teheran, Islamic Republic of Iran, Oct. 2003, p 6.