Ortadoğu Araştırmaları Merkezi
ORSAM مركز دراسات الشرق الأوسط
Center for Middle Eastern Studies

تقدير موقف 159
آذار/ مارس 2021

الإصلاح والتنويع الاقتصادي في خليج "ما بعد الأزمتين": الفرص والتحديات

سليمان كريمة

مقدمة:

بعد عام من جائحة الكورنا، وثلاثة أعوام سبقته من الخصومة والقطيعة، استهلت دول الخليج عامها الجديد بمصالحة تاريخية كان عنوانها الأبرز "الاقتصاد الخليجي" والأمل بعودة الظروف الى طبيعتها بعد أزمتين استثنائيتين. حيث أعلن الأمين العام لمجلس التعاون الخليجي الدكتور نايف الحجرف، في الخامس من يناير/كانون الثاني 2021، توقيع قادة دول الخليج البيان الختامي لقمة العلا. وشددت مخرجات القمة على مجموعة من البنود على رأسها تعزيز ودعم العمل الخليجي المشترك، والاسهام في إعادة التعافي الاقتصادي في الخليج، واستعادة النمو وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في المنطقة[1].

[1] القمة الخليجية غداً في العُلا.. والملف الاقتصادي العنوان الأبرز، صحيفة الخليج، تم الاطلاع بتاريخ 2021/01/11، على: https://bit.ly/3bu5ZcU

منشآت نفطية في المملكة العربية السعودية

طوال أربعة عقود من الزمن، ظل تفاعل صانعي السياسات مع المسألة الاقتصادية الخليجية المشتركة بشكل عام، ومع قضايا الإصلاح والتنويع الاقتصادي على المستوى الفردي والجماعي للدول الخليجية بشكل خاص، قائما الى حد كبير، على مبدأ ردّ الفعل عند حدوث أزمات كبرى تهدد أمن الطاقة في المنطقة والطلب عليها. وعليه، ظلت النتائج العملية في هذا المجال دون المستوى المطلوب لتفادي السيناريوهات القاتمة الذي ترسمها المؤسسات المالية الكبرى وخبراء الطاقة والاقتصاد كل فترة، والتي كان آخرها تقرير صندوق النقد الدولي[2] في فبراير/شباط العام الماضي (2020) والذي دقّ من خلاله ناقوس الخطر مما يمكن أن يؤول إليه مستقبل موارد واقتصادات الخليج في غضون عقد ونصف من الزمن إن لم تباشر تلك الدول بتنفيذ إصلاحات اقتصادية أكثر عمقا.

واليوم، يعكس الحضور القوي للهاجس الاقتصادي في القمة الواحدة والأربعين لمجلس التعاون نهجا خليجيا جديدا ومختلفا على ما يبدو، وتوافق حول ضرورة توحيد الجهود في التعامل مع التحديات المتزايدة التي تواجه حاضر ومستقبل اقتصادات المنطقة الخليجية واستدامتها المالية، والتي لم تعد تقتصر فقط على التغيرات الجوهرية في قطاع الهيدروكربون وانعكاس ذلك على أسعار الطاقة، وإنما باتت ترتبط أيضا بتحديات إقليمية ودولية ناجمة عن أزمة العلاقات الخليجية البينية وتداعياتها الاقتصادية على المنطقة من جهة، والتحولات التي يشهدها العالم على عدد من الأصعدة ولا سيما الاقتصادية والصحية من جهة أخرى، كسرعة انتشار الأمراض والأوبئة وتأثيراتها الكبيرة على الاقتصادات الضعيفة في بنيتها، واحتمال عودة مشهد أزمة كورونا بأشكال مختلفة في المستقبل.

[2] The Future of Oil and Fiscal Sustainability in the GCC Region, International Monetary Fund (IMF), Departmental Paper No.20/01, Feb 6, 2020. Accessed 28/12/2020, from: https://bit.ly/2WMvKfJ

تحاول هذه المقالة مقاربة المسألة الاقتصادية الخليجية من جذورها. فتبدأ بخلفية سريعة حول النموذج الاقتصادي السائد في دول الخليج، ويستعرض تداعيات كل من جائحة كورونا وانهيار أسعار النفط على اقتصادات تلك الدول وكيفية استجابتها لتلك الأزمة "المزدوجة"، ثم يخوض في مسار الإصلاح والتنويع الاقتصادي وما حققته المنطقة عمليا على ذلك الصعيد خلال أربعة عقود من الزمن، وما لم تستطع تحقيقه، ويختم بالفرص والتحديات التي تواجه دول المنطقة في فترة ما بعد الأزمتين (أزمة كورونا والأزمة الخليجية) وما تحتاجه عملية التحول الاقتصادي الناجحة في الخليج.

النموذج الاقتصادي السائد: الحاضر على حساب المستقبل

تنقسم اقتصادات الدول العربية الى نوعين، النموذج الريعي والنموذج شبه الريعي. وتعد دول مجلس التعاون الخليجي التجسيد الأمثل للنوع للأول الذي يعتمد في تمويل ميزانيته ودخله القومي وبنسبة مرتفعة على الإيرادات من صادرات مورد طبيعي واحد غير قابل للتجدد، هو الوقود الأحفوري. وتبلغ درجة الاعتماد على هذا المورد ومشتقاته الى الحد الذي يمكن القول معه بأن الهيكل الاقتصادي لدول الخليج يتشكّل في الواقع وفقا لمقتضيات ذلك المورد وإيراداته[3] وبأن الخطط التنموية لاقتصادات هذه الدول مرهونة أيضا للتقلبات الحادة في أسعاره[4].

ما يعني بعبارة أخرى، أن ما يهيمن حتى اليوم على هيكل الاقتصادات الريعية في دول الخليج العربي هو ليس العوامل الداخلية "التقليدية" للإنتاج (كالأرض والعمالة وريادة الأعمال الرأسمالية) كما هو الحال في الاقتصادات الإنتاجية، ولا أيضا العوامل الجديدة للإنتاج في الاقتصادات العصرية القائمة على المعرفة والرقمنة والابتكار، وإنما هو عملية استيعاب أو "هضم" الريع الاقتصادي المتأتي من مورد طبيعي معين والتكيف معه[5].

وعلى الرغم من محاولات الدول الخليجية تنويع مصادر دخلها وإصلاح بنية اقتصاداتها، لا تزال الفجوة بين الأسعار العالمية للنفط وتكلفة إنتاجه المنخفضة في منطقة الخليج هي من تولد الجزء الأكبر من إيرادات ميزانيات دول مجلس التعاون وناتجها المحلي الإجمالي.

فبحسب آخر تقرير للبنك الدولي تحت عنوان "التنويع الاقتصادي من أجل دول مجلس تعاون خليجي مستدام ومرن" والذي صدر في نهاية عام 2019، فإن متوسط نسبة مساهمة القطاع الهيدروكربوني في الناتج المحلي الإجمالي لتلك الدول مجتمعة قد بلغ في عام 2018 حوالي 38.9%[6] (تصل في الكويت الى 54.1%)، وبلغ 72.5%[7] من إجمالي إيراداتها (تصل النسبة في الكويت الى 89.6% وفي قطر الى 83.3%)، كما بلغ 73.7%[8] من إجمالي صادراتها (تصل في الكويت الى 93.8% وفي قطر الى 88.2%)[9].

[3] حامد آية عمارة، الدول، الطبقات الاجتماعية والسياسات الزراعية في الوطن العربي، في: الأمة والدولة والإندماج في الوطن العربي، الجزء الأول (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1989)، ص 384.

[4] مروان قبلان، مقدمة كتاب التنويع الاقتصادي في دول الخليج العربية، مجموعة مؤلفين (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019).

[5] توماس ستوفر، قياس الدخل في الدولة العربية، في: الأمة والدولة والإندماج في الوطن العربي، الجزء الأول (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1989)، ص 253-254.

[6] نسبة مساهمة القطاع الهيدروكربوني في الناتج المحلي الإجمالي لدولة خليجية على حدة: 17.7% في البحرين، 54.1% في الكويت، 40.8% في عمان، 47.4% في قطر، 43.2% في السعودية، و 30% في الإمارات.

[7] نسبة مساهمة القطاع الهيدروكربوني من إجمالي إيرادات كل دولة خليجية على حدة: 82.4% في البحرين، 89.6% في الكويت، 78.2% في عمان، 83.3% في قطر، 67.5% في السعودية، و 36.1% في الإمارات.

[8] نسبة مساهمة القطاع الهيدروكربوني من إجمالي صادرات كل دولة خليجية على حدة: 47.4% في البحرين، 93.8% في الكويت، 74.4% في عمان، 88.2% في قطر، 80.2% في السعودية، و58.4% في الإمارات.

[9] Gulf Economic Update: Economic Diversification for a Sustainable and Resilient GCC, World Bank Group (Dec 2019). Accessed 1/1/2021, from: https://bit.ly/3813LPX

وبطبيعة الحال، أثرت فترة نمو قطاع النفط في مسار عملية التنمية الاقتصادية في دول الخليج بشكل كبير. فمن ناحية، ساهمت في إبقاء علاقة الترابط والتشابك بين قطاع الهيروكربون وبقية قطاعات الاقتصاد الوطني محدودة وهامشية الى حد كبير، وذلك لاقتصار مساهمة القطاع النفطي على تأمين الموارد المالية اللازمة لتمويل الإنفاق الحكومي بشقيه "الاستهلاكي" المتعلق بأجور ورواتب القطاع العام والخدمات العامة (كالصحة والتعليم والتشييد وشق الطرقات)، و«الاستثماري"، وتحديدا في قطاعات معينة ولا سيما تلك التي تفسح المجال لتكوين رأس المال والثروات الخاصة (كالمقاولات والتجارة والخدمات)[10].

وأفضت سياسة الإنفاق المتبعة خليجيا الى عملية تنمية غير متوازنة أيضا حالت دون التحول الاقتصادي المطلوب والانتقال التدريجي من الأنشطة الزراعية الى الأنشطة الصناعية والخدماتية وما بعدها. حيث انصب التركيز في هذه الدول عموما على تطوير مجموعة محددة من الخدمات، وتحديدا تلك المرتبطة بقطاع النفط وجحافل العاملين فيه (الخدمات المالية، الإسكان، ووسائل الترفيه وغيرها)، وهو ما أدى لنمو جزء معين من القطاع وازدهاره على حساب قطاع الصناعة وأجزاء أخرى من قطاع الخدمات[11] وقطاعات أخرى جديدة.

ومن ناحية أخرى، أثر نمو قطاع النفط والاعتقاد العام بأن "عائدات النفط هي هبة حرة من هبات الطبيعة" في السلوك الاجتماعي والاقتصادي لأنظمة الخليج ومجتمعاتها أيضا. ولعل أهم ما نشأ عن ذلك الاعتقاد تأثر الجهد الإنتاجي للمجتمعات سلبا بتيار العائدات التي تؤول الى حكوماتها[12].

فمنذ أربعة عقود من الزمن تقريبا، وكان ولا يزال غالبية مواطني الدول الخليجية، وخصوصا الذين لا تستهويهم فرص العمل الحر، (والذي من شأنه تعزيز عملية التنمية في دولهم)، يطمحون الى الارتباط بوظائف حكومية بفعل متطلباتها اليسيرة من حيث الانتاجية والجهد المطلوبين، واقتصار واجبات الكثير من الموظفين في الحضور الى العمل بصرف النظر عن حجم ونوع الخدمة التي يؤدونها، وخصوصا مع تضخم الأجهزة الحكومية في بلادهم واستجابة الحكومات لتطلعات شعوبها في هذا الخصوص [13]. حيث بلغت نسبة العاملين في القطاع العام في دولة الكويت والإمارات وقطر ما يقارب ال 90 في المئة من المواطنين الناشطين اقتصاديا[14].

وفي المقابل، وبفعل تحول إحدى الوظائف الأساسية للدولة الى "مؤسسة لتوزيع المزايا والمنافع" على أفراد المجتمع، بالإضافة لضآلة حجم الأعباء المفروضة على المواطنين بشكل عام (يختلف الأمر بين دولة خليجية وأخرى وفقا لمستوى ثرائها وعدد سكانها)، نشأت علاقة فريدة بين الدولة والمواطن، وأهم ما يميز تلك العلاقة هو النظرة غير المتشددة تجاه الحقوق السياسية أو المطالبة بالديمقراطية والمشاركة في الحكم[15].

الى جانب ذلك، خلقت الطفرة النفطية في الخليج والوفرة في موارده الطبيعية حالة من "التراخي" لدى

[10] محمود عبد الفضيل، السلوك والأداء الاقتصادي للدول النفطية الريعية في المنطقة العربية، في: الأمة والدولة والإندماج في الوطن العربي، الجزء الأول (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1989), ص ص 314-315.

[11] المصدر نفسه.

[12] المصدر نفسه.

[13] حازم الببلاوي، الدولة الريعية في الوطن العربي، في: الأمة والدولة والإندماج في الوطن العربي، الجزء الأول (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1989), ص 287.

[14] جوزيف باحوط، بيري كاماك وآخرون، الاقتصاد السياسي العربي: مسارات نحو النمو العادل، مركز مالكون كير-كارنيغي للشرق الأوسط، تم الاطلاع بتاريخ: 2021/01/08، على: https://bit.ly/3q75fi1

[15] الببلاوي، المصدر السابق، ص 285.

صنّاع السياسات الخليجيين أنفسهم من حيث الانضباط والالتزام الفعلي لحكومات دولهم في تنفيذ اصلاحات اقتصادية بنيوية وخطط استراتيجية متماسكة وطويلة الأمد تأخذ بعين الاعتبار، وبشكل عملي، انخفاض أو حتى احتمال نضوب العائدات النفطية مع مرور الوقت، وهو ما أسهم في خلق نمط استهلاكي يعتمد بدرجة مفرطة على استيراد السلع والخدمات التي يصعب إنتاجها محليا، واستقدام العمالة الخارجية والخبرات الفنية والمهنية غير المتوفرة محليا، والميل لترجيح التفضيلات الزمنية في الحاضر على حساب المستقبل[16].

«صدمة مزدوجة": انهيار أسعار البترول وجائحة عالمية

مرت اقتصادات الدول الخليجية بعدد من الصدمات الكبرى نتيجة هبوط أسعار النفط العالمية الى مستويات متدنية جدا وصلت في فترات معينة الى ما دون ال 10 دولارات للبرميل الواحد. ولعل أهم الصدمات هي تلك التي حصلت في منتصف الثمانينيات (1986) وأواخر التسعينيات (1998-1999) وأثناء الأزمة المالية العالمية (2007-2008) وفي الفترة ما بين (2014-2016)، وصولا الى الأزمة الحالية (2020).

ترافقت تداعيات انتشار وباء فيروس كورونا وما نتج عنه من قيود مشددة على التنقل والسفر ومختلف الأنشطة الاقتصادية مع تعاظم صادرات النفط الأميركية (بفضل الزيادة السريعة في إنتاج الزيت والغاز الصخري) وحرب الأسعار القائمة بين المملكة العربية السعودية وروسيا منذ مارس/آذار 2020[17]، وهو ما ضاعف حدّة الأزمة وجعل الصدمة هذه المرة "مزدوجة" بالنسبة لمنتجي النفط الخليجيين، الى حد وصفها على لسان المديرة الإقليمية للشرق الأوسط ودول الخليج بمجلس الطاقة العالمي "كيت دوريان" بأنها "نوع جديد غير مسبوق من الصدمة"[18]، وخصوصا أن التأثير السلبي للأزمة طاول أيضا نمو النشاط الاقتصادي غير النفطي في دول الخليج، برغم محدوديته، وزاد حجم المخاطر بفعل الغموض الكبير الذي يتعلق بمستقبل أسعار النفط، وخصوصا أن استمرار جائحة الكورونا قد يعني استمرار الطلب على النفط عند مستوى منخفض ولفترة أطول[19].

وزاد حجم المخاطر بفعل الغموض الكبير الذي يتعلق بمستقبل أسعار النفط، وخصوصا أن استمرار جائحة الكورونا قد يعني استمرار الطلب على النفط عند مستوى منخفض ولفترة أطول

16 محمود عبد الفضيل، المصدر السابق.

17 نقولا سركيس، انهيار أسعار البترول: تأثيرات كورونا وصادرات الطاقة الأميركية، مركز الجزيرة للدراسات، تم الاطلاع بتاريخ: 2021/01/11، على: https://bit.ly/35tRj9I

18 ميدل إيست آي: كورونا وانخفاض أسعار النفط.. دول الخليج في خطر، الجزيرة نت، تم الاطلاع بتاريخ: 2021/01/02، على: https://bit.ly/386W4ro

19 ديفيد باربوشيا، تحليل-التقشف قد يجلب معاناة أشد بالخليج وسط ضبابية في سعر النفط، رويترز، تم الاطلاع بتاريخ: 2021/01/03، على: https://reut.rs/2KNuTcE

انطلاق قمة مجلس التعاون الخليجي

خسر منتجو النفط الخليجيين مليارات الدولارات من عائدات النفط العام الماضي (2020) بفعل انخفاض أسعار النفط من 66 دولار للبرميل في مطلع العام الى أقل من 20 دولار في أواخر أبريل/نيسان، وذلك قبل أن يستعيد سعر برميل النفط شيئا من تعافيه ويستقر عند حوالي 50 دولارا عند نهاية العام، الارتفاع الذي نُسب جزئيا الى توصل منتجي النفط في المنطقة لاتفاق من أجل تخفيض الإنتاج[20].

تسبب ذلك الهبوط الحاد خلال معظم أشهر العام الماضي (2020) بانكماش اقتصادات دول مجلس التعاون بنسبة 6% تقريبا، وارتفاع العجز في ميزانياتها بنسب متفاوتة (والذي بدأ منذ تراجع أسعار النفط في 2014). حيث انعكس الأثر السلبي للأزمة على آفاق النمو في المنطقة، وذلك بفعل سياسة التقشف في منطقة يعد الإنفاق الحكومي فيها هو المحرك الأساسي لنموها الاقتصادي. وتقدر وكالة ستاندرد آند بورز للتصنيفات الائتمانية أن العجز التراكمي للحكومات المركزية في دول مجلس التعاون سيصل الى نحو 490 مليار دولار بين عام 2020 و2023[21].

نفذت حكومات دول مجلس التعاون مجموعة من الإجراءات للتخفيف من الأضرار الاقتصادية الناجمة عن تفشي فيروس كورونا. وشملت استراتيجيتها توفير الحزم المالية العامة وضخ السيولة في النظام المصرفي وتخفيف القواعد النقدية والاحترازية الكلّية للبنوك[22]. واختلف الدعم الحكومي من حيث حجمه وشكله بين دولة خليجية وأخرى بما يتناسب مع ظروفها وقدراتها.

[20] Middle East: Economic Year in Review 2020, Oxford Business Group, Accessed 03/01/2021, from: https://bit.ly/3oep5an

[21] ديفيد باربوشيا، المصدر السابق.

[22] Economic Prospects and Policy Challenges for the GCC Countries, International Monetary Fund (Dec 2020), Accessed 03/01/2021, from: https://bit.ly/3oaD1SB

وبلغ مجموع الحزمة المالية التحفيزية التي ضُخّت في دول مجلس التعاون حوالي 112 مليار دولار خلال عام 2020[23].

وركزت الحُزم بشكل عام على تعزيز السيولة وتخفيض سعر الفائدة وتسهيل القروض لمساندة المؤسسات والأنشطة الاقتصاديّة الأكثر تضررا، بالإضافة لدعم موظفي القطاع الخاص والمساعدة في تغطية فواتير الكهرباء والماء للمواطنين والشركات لبضعة أشهر، فضلا عن تأجيل أقساط بعض القروض والفواتير ومدفوعات الضرائب والرسوم الحكومية لفترات معينة، وتقديم المساعدات الاجتماعية للأسر ذات الدخل المنخفض وأصحاب المشاريع الصغيرة[24].

ومع الأمل في ارتفاع أسعار النفط خلال فترة قريبة الى العتبة التي تحتاجها تلك الدول لضبط ميزانياتها والوصول الى سعر التعادل (والذي يقدّره صندوق النقد الدولي بحوالي 66 دولار للعام الحالي بالنسبة للسعودية)، عوّلت الحكومات الخليجية كما في الأزمات السابقة، وبشكل رئيسي، على سياسة تقليص الإنفاق الحكومي في المجالات التي لا تدخل ضمن نطاق أولوياتها الحالية، بالإضافة الى زيادة حجم اقتراضها الذي تجاوز الرقم القياسي للعام السابق (2020)، فضلا عن التوجه لإصدار سندات الدين الحكومية (ديون خارجية ومحلية) وسندات الشركات[25] واللجوء أيضا الى صناديق الثروة السيادية واحتياطاتها من العملة الأجنبية.

وتعتقد مؤسسة فيتش الدولية للتصنيف الائتماني أن إجمالي مبيعات الديون الخارجية لدول مجلس التعاون الخليجي قد بلغ خلال العام الماضي (2020) 50 مليار دولار، مقابل 60 مليار كانت على شكل سحوبات من صناديق الثروة السيادية، وقرابة 40 مليار دولار في إصدارات الدين المحلي والتي جاء معظمها من المملكة العربية السعودية[26].

ولم تكن هذه الاجراءات كافية لاحتواء الأزمة وتداعياتها الحالية والمستقبلية وخصوصا في الدول الخليجية الأقل ثراء والتي تتعرض لضغوطات مالية بفعل مستوى دينها المرتفع والعجز في ميزانياتها.

فقد عمدت بعض حكومات الخليج في الأشهر الأخيرة من العام الماضي (2020) الى الإعلان عن خطط

ظلّ بند التنويع والإصلاح الاقتصادي والتحول من الاقتصاد الريعي الى اقتصادات متنوعة ومستدامة وتنافسية وإنتاجية ومعرفية وما الى هنالك، خارج نطاق أولويات حكومات المنطقة "على المستوى العملي"

[23] هادي خليل، دول الخليج أنفقت 112 مليار دولار لتحفيز اقتصاداتها... وتحتاج إلى المزيد, صحيفة النهار اللبنانية, تم الاطلاع بتاريخ: 2021/01/03، على: https://bit.ly/2M1w9Uu

[24] Middle East: Economic Year in Review 2020, ob.cit.

[25] Tsvetana Paraskova, Middle East Oil Producers Are Drowning in Debt, Oil Price, Accessed 03/01/2021, from: https://bit.ly/38ZOcY0

[26] Mideast fiscal regimes risk social backlash next year) Fitch(, Reuters, Accessed 03/01/2021, from: https://reut.rs/3pHiaH4

(تصب نهاية في استراتيجية تنويع الموارد) من خلال العمل على تحسين كفاءة تحصيل الضرائب، وأعلنت أخرى عن نيتها زيادة ضريبة القيمة المضافة (المحددة خليجيا منذ عام 2018 ب 5% والتي لم تفرض بعد من قبل الكويت وقطر وعُمان) الى ثلاث أضعاف ما كانت عليه من قبل الأزمة[27] وزيادة الرسوم الجمركية والتوقف عن صرف بدل غلاء المعيشة للمدنيين الحكوميين والعسكريين [28] وتعليق بعض المشروعات الكبرى، مقابل إعطاء الأولوية لمشاريع الرعاية الطبية ومساعدة الشركات (المملكة العربية السعودية). كما أعلن بعضها أيضا عن خطة لفرض ضريبة على الدخل الشخصي المرتفع العام المقبل (سلطة عُمان)[29].

ونفّذت معظم الدول الخليجية سياسات عمّالية تتعلق بالوظائف والأجور لصالح مواطنيها على حساب العمالة الوافدة والموظفين الأجانب في القطاعين العام والخاص[30]. حيث تم إنهاء خدمات عدد كبير من الوافدين وتقليص مرتبات جزء كبير من المتبقين لتخفيف الضغط المالي على الحكومات[31]. ولاقت النزعة الوطنية في المسألة الاقتصادية زخما واضحا خلال الأزمة بفعل المخاوف من أن تؤدي التعديلات المالية والتدابير الاقتصادية المتبعة وإجراءات التقشف الى رد فعل اجتماعي واضطرابات سياسية[32].

ومن المتوقع، وفقا لوكالة ستاندرد آند بورز، أن تحقق اقتصادات دول مجلس التعاون انتعاشا اقتصاديا متواضعا خلال الفترة من 2021 الى 2023. كما تتوقع أيضا نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بنسبة 2.5% خلال الفترة نفسها[33]، وأن يستمر الانخفاض في التصنيفات الائتمانية لدول الخليج خلال السنوات القادمة مع التوقعات بانخفاض أسعار النفط الى ما دون ال 40 دولار للبرميل خلال العقدين القادمين، وخصوصا مع استمرار تلك الدول في الاعتماد بشكل رئيسي على تدفقات إيرادات النفط والغاز[34].

مسار الإصلاح والتنويع الاقتصادي

في فبراير/شباط العام الماضي (2020)، نشر صندوق النقد الدولي تقريرا مفصلا[35] كان بمثابة تحذير للدول المصدرة للنفط، بما في ذلك دول مجلس التعاون الخليجي، من أجل الاستعداد الجدي والعاجل لمرحلة ما بعد النفط، وخصوصا مع التقدم الكبير في تكنولوجيا توفير الطاقة والتحول التدريجي والمتسارع نحو مصادر الطاقة المتجددة وتزايد الضغوط على الدول من أجل الاستجابة لسياسات مواجهة التغيّر المناخي.

وحذر التقرير دول الخليج من تحديات كبيرة محتملة إذا لم تتمكن بالفعل من إحراز تقدم أسرع في مسألة إدارة التنويع والإصلاح الاقتصادي والتنمية المستدامة وتحقيق الإجماع الاجتماعي الذي يتطلبه تنفيذها. كما سلط التقرير الضوء على حاجة هذه الدول الى إجراء تعديلات مالية كبيرة على المدى الطويل من أجل تحقيق الرفاهية الاقتصادية للأجيال القادمة، ومن بين تلك التعديلات زيادة الإيرادات المالية غير

---

[27] Ibid.

[28] ديفيد باربوشيا، المصدر السابق.

[29] Middle East: Economic Year in Review 2020, ob.cit.

[30] ديفيد باربوشيا، المصدر السابق.

[31] أحمد الزعبي، انتهاء السخاء في الخليج: مخاوف من عجز حكومي عن دفع الرواتب، العربي الجديد، تم الاطلاع بتاريخ: 2021/01/03، على: https://bit.ly/356Nrv7

[32] ديفيد باربوشيا، المصدر السابق.

[33] Babu Das Augustine, what is the status of GCC economy. How soon can we expect a full recovery? Gulf news, Accessed 03/01/2021, from: https://bit.ly/2LkFmfd

[34] محمد ابراهيم، ستاندرد آند بورز: تنويع اقتصاد دول الخليج غير كاف لمواجهة تراجع أسعار النفط، وكالة الأناضول، تم الاطلاع بتاريخ: 2021/01/10، على: https://bit.ly/35ubogh

[35] The Future of Oil and Fiscal Sustainability in the GCC Region, ob.cit.

النفطية وخفض الإنفاق الحكومي وإعطاء أولوية للإدخار المالي.

لم يشكل تقرير صندوق النقد عالي النبرة مفاجأة لدول الخليج، فهو ليس الأول من نوعه في هذا الخصوص، كما أن حكومات المنطقة ومنذ اكتشاف النفط كانت ولا تزال تضع بند الإصلاح والتنويع الاقتصادي ضمن جدول أعمالها السياسي وذلك لإدراكها خطورة الاعتماد على قطاع الطاقة كمصدر رئيسي لدخلها القومي، ولإدراكها أيضا بأن الموارد الطبيعية التي يقوم عليها ذلك القطاع هي موارد غير متجددة وقابلة للنضوب، فضلا عن أن أسعارها عرضة دائما للتقلبات[36] وقابلة للتأثر بعوامل ومتغيرات كثيرة لا تقتصر فقط على السياسة والاقتصاد كما أثبتت تداعيات جائحة كورونا مؤخرا.

لكن وبرغم ذلك، ظلّ بند التنويع والإصلاح الاقتصادي والتحول من الاقتصاد الريعي الى اقتصادات متنوعة ومستدامة وتنافسية وإنتاجية ومعرفية وما الى هنالك، خارج نطاق أولويات حكومات المنطقة "على المستوى العملي"، على الرغم من كونه يشكل أحد أهم الأهداف التي تركّز عليها جميع الرؤى والخطط الوطنية الخليجية منذ عام 1995، والتي تقوم جميعها على حقيقة أو فرضية نضوب النفط في مرحلة معينة.

ويصف "روبرت موجيلنيكي" الباحث المقيم "بمعهد دول الخليج العربية في واشنطن" التدخل الأولي لحكومات منطقة الخليج في السياسات الاقتصادية لبلدانهم بأنه انطوى تاريخيا على إجراءات كلاسيكية واعتيادية أكثر منها قائمة على التجريب والتغيير الجذري[37]، وبحسب باحثين، فإن اعتماد دول الخليج على عائدات النفط لا يزال كما كان عليه الحال خلال الطفرة النفطية الأولى في سبعينيات القرن الماضي، مع قليل من التقدم الذي حققته دولة الإمارات العربية في هذا المجال[38]. كما أن كثيرا من محاولات الإصلاح لا تزال حتى الآن والى حد كبير، تقع ضمن إطار الانتقال من اقتصاد ريعي نفطي الى اقتصاد ريعي من نوع آخر، يعيد تدوير جزء من ريع النفط في اتجاه العالم الخارجي عبر المحفظات الاستثمارية الخارجية وصناديق الثروة السيادية التي تولد أنواعا جديدة من الدخل الريعي المتأتي من الأصول المالية والفوائد على الودائع والسندات[39].

وبحسب باحثين، فإن اعتماد دول الخليج على عائدات النفط لا يزال كما كان عليه الحال خلال الطفرة النفطية الأولى في سبعينيات القرن الماضي، مع قليل من التقدم الذي حققته دولة الإمارات العربية في هذا المجال.

[36] Martin Hvidt, Economic diversification in GCC countries: Past record and future trends, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, London School of Economics and Political Science, Accessed 09/01/2021, from: https://bit.ly/2XrurTK

[37] ديفيد باربوشيا، المصدر السابق.

[38] جوزيف باحوط، المصدر السابق.

[39] محمود عبد الفضيل، المصدر السابق، ص 317, 320, 337.

الأسواق التراثية في دول الخليج

وثمة من يذهب الى أبعد من ذلك ليرى بأن قليلا من الصناعات والخدمات التي تم إنشاؤها خلال العقود الماضية، والتي سنستعرضها بعد قليل، سيبقى على قيد الحياة في حقبة ما بعد النفط، وبأن دول مجلس التعاون الخليجي لا تزال حتى اليوم في موقع تبيع فيه السلع الهيدروكربونية في السوق العالمية لتستخدم عائداتها في استيراد معظم احتياجاتها المعيشية وجزء كبير من قوتها العاملة. ومن هذا المنطلق، فإن استراتيجية تلك الدول في التنويع قد فشلت الى حد كبير، على الأقل حتى الآن[40].

وبالتالي، لم تصل دول الخليج، والتي لكل واحدة منها تاريخها المختلف في الإصلاح والتنويع، الى الحد الذي يمكن القول معه بأنها استطاعت تغيير نموذها الاقتصادي وتنويع اقتصاداتها بالشكل الذي يمكّنها من مواجهة تراجع أسعار النفط العالمية ومواكبة التغيرات المتسارعة في القطاع الهيدروكربوني، إلا أنها في نفس الوقت استطاعت القيام بمجموعة من المحاولات التي من الممكن اعتبار بعضها بمثابة استثمارات أساسية وضرورية من أجل عملية التحول والتي يتطلبها أي اقتصاد طبيعي، والتي اختلفت بين دولة خليجية وأخرى بناء على موقعها الجغرافي ومزاياها الطبيعية ووفرة مواردها. وقد ركّزت تلك المحاولات بشكل عام على ما يلي:

1-تطوير البنية التحتية المادية والاجتماعية بما في ذلك شق الطرقات وبناء الموانئ والمطارات ومحطات المترو والاستثمار بشكل أساسي في قطاعات الاتصالات والتكنولوجيا والتعليم والخدمات الصحية.

[40] Martin Hvidt, ob.cit.

2- **تطوير الصناعات ذات الكثافة في رأس المال** والتي تستثمر الميزة النسبية لتوفر الموارد الهيدروكربونية في المنطقة، مثل إنتاج الصلب والألمنيوم والأسمدة والبتروكيماويات التي تستخدم في تصنيع المنظفات والمواد اللاصقة والبلاستيك والألياف ومواد التشحيم والمواد الهلامية.

3- **تطوير الصناعات التحويلية الأخرى** كصناعة الأسمنت ومواد البناء والمنتجات الكهربائية والمنسوجات والملابس والأثاث والأدوات المنزلية الصغيرة.

4- **تطوير بعض القطاعات الخدماتية والإنتاجية** كالتجارة والمصارف والخدمات المالية والعقارات والسياحة وشركات الطيران والشحن والاستحواذ على الشركات الأجنبية، بالإضافة للزراعة والإنتاج الحيواني وصناعة منتجات الألبان وبعض المنتجات الإستراتيجية.

5- **العمل على تقليص الدور المباشر للقطاع العام** تدريجيا من خلال خصخصة بعض الشركات والمرافق المملوكة للقطاع العام وتخيف الدعم الحكومي عنها[41].

6- **تنفيذ إصلاحات تدريجية في عدد من القطاعات والمجالات** ولا سيما قطاع المال والأعمال المحلية والاستثمارات الأجنبية.

7- **فرض أو التمهيد لفرض عدد من الضرائب والرسوم الحكومية** مثل ضريبة القيمة المضافة (VAT) والضريبة على الدخل الشخصي وزيادة الرسوم الجمركية[42].

8- **إنشاء مشاريع عملاقة (megaprojects)** تراعي معايير الاستدامة البيئية وتهدف الى جذب السياح وتنشيط قطاع السياحة.

وثمة إجماع واسع بين الباحثين في مجال التنمية والمؤسسات المالية الدولية الكبرى بأن منطقة الخليج لا تزال بحاجة الى مزيد من الإصلاحات الهيكلية في بناها الاقتصادية والاجتماعية، والتي ترتبط عموما بتنمية رأس المال البشري وإصلاح القطاعين العام والخاص والقيام باستثمارات استراتيجية تتناسب مع مزاياها التنافسية وعلى رأسها القدرة المالية الكبيرة لتلك الدول، ومن بين الخطوات المقترحة:

1- **إصلاح سوق العمل الخليجي** وذلك عبر إجراءات أهمها:

أ- تعزيز النمو الذي يقوده القطاع الخاص وفك المزيد من القيود المفروضة على الشركات الصغيرة والمتوسطة والمتعلقة بالائتمان المالي وتوسيع خيارات التمويل أمامها من أجل تطوير مجتمع الأعمال وتعزيز الإنتاجية.

ب- خفض أجور موظفي القطاع العام بهدف تشجيع المزيد من المواطنين على العمل في القطاع الخاص وتعزيز مستواهم التعليمي ومهاراتهم والتوفيق ما بين التعليم والتدريب.

ت- العمل على زيادة نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل الخليجي[43].

ث- التركيز على سياسات الهجرة لجذب الخبرات واستثمارها في دعم عملية التنمية والتحول44.

2- **استكمال استراتيجية الضبط المالي** عبر تعزيز كفاءة الإنفاق العام وتحسين إدارة المخاطر المالية ومزيد من رفع الدعم عن الإنتاج المحلي وتجنب المزيد من التأخير في تطبيق بعض السياسات

41 Ibid.

42 Gulf Economic Update, ob.cit.

43 Economic Prospects and Policy Challenges for the GCC Countries, ob.cit.

44 Gulf Economic Update, ob.cit.

المالية ومن بينها فرض ضريبة القيمة المضافة داخل الدول التي لم تعتمدها بعد وتحسين كفاءة جباية الضرائب في جميع الدول الخليجية.

3- **القيام بمزيد من الاستثمارات الاستراتيجية** لدعم التنويع وإنشاء مجالات جديدة للنشاط الاقتصادي من بينها الاستثمار في قطاع الطاقة المتجددة والتكنولوجيا والرقمنة بما فيها الشمول المالي الرقمي[45].

4- **إصلاح المؤسسات الحكومية وتطوير البنى الاجتماعية** من أجل الاستخدام الأمثل للموارد البشرية وذلك من خلال استراتيجيات على رأسها تعزيز بعض المفاهيم والقيم مثل "الإنتاجية"، ولا سيما في المؤسسات الحكومية وبين أفراد المجتمع، وربط المكافأت بالجهد والجدارة في الحياة العملية للمواطنين[46].

5- **توجيه استثمارات صناديق الثروة السيادية نحو التنمية الاقتصادية الداخلية** وتسخيرها لإنجاح عملية التحول والتنويع والموازنة ما بين الاستثمار الداخلي والخارجي.

فرص وتحديات خليج ما بعد "الأزمتين"

تشكل الأزمة المزدوجة في المنطقة الخليجية، والتي أظهرت الهشاشة في بنيتها الاقتصادية، فرصة تاريخية للحكومات من أجل تطوير خطط وبرامج الإصلاح والتنويع والتسريع في تنفيذها، على الرغم من جميع التحديات الحالية المتمثلة في بقاء أسعار النفط دون المستوى المطلوب لتغطية العجز في ميزانيات معظم دول الخليج، وتزايد الاحتياجات التمويلية لديها، وانخفاض حجم أصولها الخارجية مقارنة بما كانت عليه في أوقات سابقة، وتدهور هوامش أمانها المالي ولجوئها الى الاقتراض عبر إصدار سندات الدين.

ولحسن حظ دول الخليج فإنها لا تزال تمتلك ميزات تفاضلية تعزز مرونتها في مواجهة التحديات الاستراتيجية التي تفرضها التغيرات الجوهرية في قطاع النفط بشكل عام، ومواجهة التحديات الاقتصادية الحالية أيضا الناجمة عن تداعيات جائحة كورونا وانخفاض أسعار الطاقة، وأهم تلك الميزات انخفاض تكلفة إنتاج السلع الهيدروكربونية في هذه المنطقة [47] وامتلاك الدول الخليجية احتياطات كبيرة من العملات الأجنبية وثروة مالية ضخمة تقدر حاليا بحوالي 2 ترليون دولار، فضلا عن التوقعات العالمية بارتفاع حجم الطلب على الطاقة خلال العقدين المقبلين قبل انحداره بوتيرة كبيرة[48].

واليوم، ومع المرحلة الجديدة التي دخلتها دول مجلس التعاون والسعي لطيّ صفحة أزمة دامت قرابة أربع سنوات، وأضرّت بالاقتصادات الخليجية أكثر مما أفادتها، وأُجهض معها العديد من المشاريع الإقليمية المشتركة التي كان من الممكن أن تعود بالكثير من الفائدة الاقتصادية على المنطقة برمتها خلال السنوات الأربع الماضية، ولا سيما مشروع السكة الحديدية والسوق الخليجية المشتركة والاتحاد الجمركي والمواطنة الاقتصادية الكاملة والعملة الموحدة، على دول الخليج التمسك بمخرجات "قمة العلا" من أجل العمل بقدر المستطاع كمجموعة اقتصادية واحدة من أجل تنسيق جهود التنويع والإصلاح الاقتصادي والعمل بشكل جدي من أجل إعادة الجاذبية لاقتصادات الخليج باعتبارها سوقا واحدة.

---

[45] Ibid.

[46] Martin Hvidt, ob.cit.

[47] محمد ابراهيم، المصدر السابق.

[48] The Future of Oil and Fiscal Sustainability in the GCC Region, ob.cit.

ولا يعني العمل ضمن مجموعة اقتصادية واحدة أن تغيب روح المنافسة داخل دول مجلس التعاون، حيث المطلوب الحفاظ على تلك الأجواء، على أن تكون المنافسة إيجابية وبنّاءة وقائمة على مبدأ التكامل الاقتصادي الخليجي، والعربي أيضا، ومواءمة السياسات فيما بين الدول وتحييد أي تأثير سلبي محتمل للخلافات السياسية على المصالح الاستراتيجية المشتركة ولا سيما الاقتصادية والأمنية.

ولا بد أخيرا من تسليط الضوء، ومن باب الموضوعية، على إحدى ثمرات جهود ومحاولات الإصلاح الاقتصادي في الدول الخليجية، ونقصد فعالية الاستثمارات الضخمة في البنية التحتية الصحية والرقمية خلال السنوات السابقة، والتي عززت مرونة الدول الخليجية في الاستجابة الصحية لجائحة كورونا والتكيف مع الظروف الطارئة.

حيث ساعد الاستثمار في أنظمة الرعاية الصحية معظم دول مجلس التعاون في التعامل مع الضغط المتزايد الناتج عن انتشار فايروس كورونا، كما ساعد أيضا امتلاك شبكات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والبنية التحتية الرقمية القوية في التكيّف مع الأزمة بسهولة أكبر والتحول الواسع والميّسر نحو الرقمنة في المجال المالي والصحي والتعليمي وممارسات العمل عن بعد[49].

لكن على صناع السياسات في الخليج ألا ينخدعوا بمعدلات النمو المرتفعة في المنطقة خلال فترة ما بعد الأزمتين، فالنتائج ستكون مضللة الى حد كبير بحسب خبراء اقتصاديين، وخصوصا بعد "حطام" عام 2020[50]، حيث لا بد من التركيز على تطوير القطاعات والصناعات ذات القيمة المضافة للاقتصادات والتي تعزز الابتكار والتنافسية وتجعلها أكثر متانة وخصوصا في وقت الأزمات، وليس فقط تلك التي تساعد في رفع معدلات النمو.

الخلاصة: الطريق نحو عملية تحوّل ناجحة

إن الخروج من النموذج الاقتصادي السائد في دول مجلس التعاون الخليجي يقتضي في الواقع تغييرا أو على الأقل تعديلا، في طبيعة العلاقة بين الدولة والاقتصاد والمجتمع، وإدراك أن عملية الإصلاح والتنمية المستدامة هي عملية تدرّجية ومتعددة الأبعاد، وتتطلب إجراءات سابقة ولاحقة في مجالات عديدة ترتبط بالهياكل السياسة وأنظمة الحكم والمؤسسات القضائية والهياكل

لا بد أخيرا من تسليط الضوء، ومن باب الموضوعية، على إحدى ثمرات جهود ومحاولات الإصلاح الاقتصادي في الدول الخليجية، ونقصد فعالية الاستثمارات الضخمة في البنية التحتية

[49] Middle East: Economic Year in Review 2020, ob.cit.

[50] Gavin Gibbon, Why we shouldn't be fooled if the Gulf sees its strongest ever growth in 2021, Arabian Business, Accessed 10/01/2021, from: https://bit.ly/3hYKbY5

الاجتماعية والثقافية. كما يتطلب أيضا، وبدرجة عالية من الأهمية، إيمانا عاماً بمشروعية وحتمية التغيير، وبأن عملية الإصلاح والتحوّل هي عملية جماعية يشترك في مناقشة وتطوير خططها النظرية وأجنداتها العملية الى جانب الحكومات، مختلف أصحاب المصلحة من القطاع الخاص والمجتمع المدني والمواطنين[51].

فحين تحظى فكرة التحول والإصلاح بدعم جميع أصحاب المصلحة وتصبح بالفعل الشغل الشاغل لكافة شرائح المجتمع ومكونات الاقتصاد ومؤسسات الدولة، سيتوفر لها من غير أدنى شك فرصة كبيرة للنجاح والتحقق الفعلي، وخصوصا إذا رافق تطبيق الإصلاحات استراتيجية مناسبة لمراقبة عملية التنفيذ، وآليات للمحاسبة ولقياس الإنجاز، واعتقاد عام وجازم بأن عملية كبيرة كهذه تتطلب تضحية وتنازلات من جانب الحكومات والمجتمعات على سواء، سياسية بالنسبة للأولى واقتصادية بالنسبة للثانية.

فهل وصل الخليج الى تلك مرحلة؟ وهل لدى جميع الأطراف المعنية بالتغيير الحافز الكافي لإحداث التحوّل؟ وهل أصبحت فعلا قضية الإصلاح "هاجسا وطنيا" في دول الخليج؟ أسئلة تجيب عنها السنوات القادمة.

باحث لبناني، حاصل على ماجستير العلوم السياسية والعلاقات الدولية من معهد الدوحة للدراسات العليا في دولة قطر، وماجستير التمويل من جامعة الأناضول في تركيا، وبكالوريوس العلوم المالية والمصرفية من الجامعة اللبنانية الدولية. تركز أبحاثه على الاقتصاد السياسي للدول والحركات الإسلامية في المشرق العربي، ويهتم بالدراسات متداخلة التخصصات في العلوم الإنسانية والاجتماعية بشكل عام.

[51] SUFYAN ALISSA, The Challenge of Economic Reform in the Arab World: Toward More Productive Economies, Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center, Accessed 08/01/2021, from: https://bit.ly/3pYBpMs

بخصوص الكاتب

باحث لبناني، حاصل على ماجستير العلوم السياسية والعلاقات الدولية من معهد الدوحة للدراسات العليا في دولة قطر، وماجستير التمويل من جامعة الأناضول في تركيا، وبكالوريوس العلوم المالية والمصرفية من الجامعة اللبنانية الدولية. تركز أبحاثه على الاقتصاد السياسي للدول والحركات الإسلامية في المشرق العربي، ويهتم بالدراسات متداخلة التخصصات في العلوم الإنسانية والاجتماعية بشكل عام.

حقوق النشر والتأليف

أنقرة - تركيا / أورسام ORSAM © 2021

حقوق طبع محتوى هذا المنشور هي حصرياً لأورسام .ORSAM باستثناء الاقتباسات المقبولة والجزئية، والتي يتم استخدامها بموجب قانون الأعمال الفكرية والفنية رقم 5846، عبر الاقتباس الصحيح، لا يجوز استخدام محتوى هذا المنشور، أو إعادة طبعه ونشره بدون إذن مسبق من أورسام ORSAM، الآراء الواردة في هذا المنشور تعبر عن وجهة نظر مؤلف هذا المنشور، ولا تعبر عن الرأي الرسمي لأورسام .ORSAM

Center for Middle Eastern Studies مركز دراسات الشرق الأوسط

العنو ان: أنقر ة/جنقايا/ محلة "مصطفى كمال"/ زقاق 2128 / بناية 3

هاتف: 20 15 888 850 90+

فاكس: 48 39 439 (312) 90+

مصدر الصور المنشورة: **Anadolu Agency**