المنتدى الاستراتيجي العربي
ARAB STRATEGY FORUM

الآفاق الاقتصادية-الاجتماعية لدول الخليج العربية

مؤشرات وتوقعات

المحتويات CONTENT

الملخص التنفيذي	**04**
مقدمة	**08**
المبحث الأول: واقع الاقتصادات الخليجية	**10**
التعافي من انهيار سعر النفط في عام 2014	13
الديون	14
مساهمة القطاع غير النفطي في موازنات دول مجلس التعاون	14
قطاعات أخرى	15
المبحث الثاني: التحديات الماثلة أمام الاقتصادات الخليجية	**16**
التحدي الديمغرافي	16
الْتحاق المزيد من النساء بالقوى العاملة	18
توطين القوى العاملة	19
زيادة الإنتاجية في القطاع الخاص	19
التعليم والابتكار	20
تحديات أخرى	22
المبحث الثالث: تقييم عام لاستراتيجيات التنمية والمشروعات العملاقة في دول مجلس التعاون	**24**
هل ستُنفَّذ أهداف ورؤى الخطط التنموية؟	26
المبحث الرابع: الآفاق الاقتصادية للخليج حتى عام 2025	**28**
توقعات أسعار النفط	29
مساهمة القطاعات غير النفطية في موازنات بلدان الخليج	30
استنتاجات وتوصيات	**31**
المراجع	**32**
الملحق: الهرم السكاني لمواطني دول مجلس التعاون الخليجي	**34**

المنتدى الاستراتيجي العربي

المنتدى الاستراتيجي العربي
انطلق المنتدى الاستراتيجي العربي في عام 2001 تحت رعاية صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، نائب رئيس دولة الإمارات العربية المتحدة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي، كمنصة لاستشراف المستقبل والتعرف على حالة العالم والتوجهات المستقبلية سياسياً واقتصادياً في العالم والعالم العربي.

المنتدى الاستراتيجي العربي
دبي، دولة الإمارات العربية المتحدة
هاتف: 800273 -971+
بريد إلكتروني:
info@arabstrategyforum.com
موقع إلكتروني:
http://arabstrategyforum.org

مركز الإمارات للسياسات

مركز بحث وتفكير مستقل، أُسِّس في مدينة أبوظبي بدولة الإمارات العربية المتحدة في الأول من سبتمبر 2013، يتركز اهتمامه بالدرجة الأولى على دولة الإمارات العربية المتحدة وعلاقاتها الخارجية، وعلى منطقة الخليج العربي وتفاعلاتها الإقليمية والدولية. ويضطلع المركز بمهمّة استشراف مستقبل المنطقة، واتجاهات السياسات الإقليمية والدولية، وتأثير المشاريع الجيوسياسية المختلفة فيها.

الملخص التنفيذي

نجحت الدولُ الستّ الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية، وهي دولة الإمارات العربية المتحدة ومملكة البحرين والمملكة العربية السعودية وسلطنة عُمان ودولة قطر ودولة الكويت، في أن تتجاوز، وإلى حدّ بعيد، آثارَ انهيار أسعار النفط في عام 2014. وتبدو التوقعات الاقتصادية للمنطقة إيجابية نسبياً لنصف العقد المقبل؛ ما يخفّف وطأة سياسات التقشُّف المعمول بها منذ عام 2015، ويفسح المجال أمام متابعة الإصلاحات الهيكلية والمالية في اقتصادات دول مجلس التعاون.

وتهدف حكومات دول مجلس التعاون، من خلال خُططها ورؤاها التنموية الراهنة، إلى تحويل اقتصاداتها إلى نموذج نموّ جديد يرسّخ التنويع وتطوير القطاع الخاص. ويركز هذا التقرير على عملية إعادة الهيكلة المنطوية على ذلك. ولهذا الغرض، يُناقش التقرير، في أربعة مباحث رئيسة، واقع الاقتصادات الخليجية؛ والتحديات الماثلة أمامها؛ واستراتيجيات التنمية والمشروعات العملاقة في دول مجلس التعاون؛ والآفاق الاقتصادية لدول الخليج حتى عام 2025.

يتناول **المبحث الأول** بالتحليل العلاقةُ الوثيقة بين أسعار النفط وأداء الاقتصادات الخليجية. ففي حين تُصنّف بلدان المنطقة ضمن أكثر بلدان العالم ثراءً، نجدُ أن الإيرادات النفطية تظلُّ المهيمنة والمزاحِمَة لبقية مصادر الدخل. ورغم أن تركيز بلدان مجلس التعاون قد انصبَّ على مرّ السنين على الترويج لتنويع اقتصاداتها، تظلُّ اقتصادات هذه البلدان معتمدةً على النفط والغاز عندما يتعلق الأمر بإيرادات الصادرات، وحجم ميزانية الدولة، والناتج المحلي الإجمالي. وكلُّ ما سبق يجعل بلدان مجلس التعاون شديدة التأثُّر بتقلُّبات أسعار النفط، والتأثيرات السلبية البالغة المترتبة على انهيار أسعار النفط في عام 2014 بمنزلة تذكير بتلك الحقيقة.

وقد واجهت بلدان مجلس التعاون الأزمة بمجموعة مختلفة من التدابير الموجَّهة والرامية إلى تقليص الميزانيات الحكومية، ومنذ عام 2016 بعد أن أصبحَ من الواضح أن الأزمة ذات طبيعة أكثر ديمومةً، عَمدت هذه الدول إلى تصحيح الأوضاع المالية عبر تنفيذ إصلاحات مالية، من قبيل خفض الدعم المقدَّم على الوقود والماء والكهرباء، مقترناً بعمل تخفيضات مباشرة في الميزانية في بنود التكاليف المتكررة والمشروعات التنموية. وأدخلَت المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة ضريبةَ القيمة المضافة في يناير 2018، ومن المتوقع أن تحذو حذوَهُما بقية دول مجلس التعاون. وعلاوةً على ذلك، شرَعَت بعض بلدان مجلس التعاون في إدخال تغييرات على أنظمة المعاشات والتأمينات الاجتماعية، بما في ذلك مراجعة سنّ التقاعد والمستحقات.

وتشكّل التدابير المذكورة أعلاه، مقترنةً بارتفاع أسعار النفط ابتداءً من عام 2017، أساسَ توقعات النمو الإيجابية في الأجل القصير.

وإلى حدّ بعيد، تمت تغطية العجز الكبير الذي شابَ ميزانيات بلدان مجلس التعاون منذ عام 2014 من خلال سحب الأصول حيثما كان ذلك ممكناً، ولكن في المقام الأول من خلال إصدار سندات دَين ضخمة في الأسواق الدولية. وفي حين أن مستويات الديون مقدورٌ عليها، فإنّه سيتعيَّن على بلدان مجلس التعاون أن تنفق قرابة 71 مليار دولار سنوياً لخدمة هذه الديون.

وتُقدّم القطاعات غير النفطية، مثل الصناعات التحويلية غير النفطية والسياحة والعقارات والنقل والموانئ والخدمات المالية، مساهماتٍ نقديةً وتوظيفيةً مهمّةً في اقتصادات دول مجلس التعاون كافةً. وفي المملكة العربية السعودية، تستحوذ تلك القطاعات على 50% من الناتج المحلي الإجمالي، ومن المرجَّح أن ينطبق الوضع نفسه على بقية الدول الخليجية. ومن الأمثلة اللافتة هنا السياحة التي تجتذب ما يربو على 53 مليون سائح إلى بلدان المنطقة سنوياً، والتي تُدرّ ما مجموعه 137 مليار دولار أمريكي من الإيرادات، مثلما توفّر 2.2 مليون فرصة عمل.

ويتناول **المبحث الثاني**، بشكل مفصّل، التحديات الديمغرافية؛ إذ تواجه بلدان مجلس التعاون تحدّياتٍ ديمغرافيةً معقَّدة نشأت في الأصل عن حقيقة أنّ المواطنين في بلدان مجلس التعاون كافةً من الفئة الفتيّة، ما يجعل تعداد سكان هذه البلدان يتزايد بسرعة.

ويترتّب على الزيادة السريعة في تعداد السكان ازديادُ الطلب على المدارس والتعليم الثانوي والجامعات والإسكان والمرافق العامة والبنية التحتية الشاملة، وفي نهاية المطاف الخدمات الصحية والمعاشات. وقبل هذا وذاك، يفرض تعداد السكان المتزايد بسرعةٍ ضغوطاً على المجتمعات لاستحداث وظائف جديدة كافية لاستيعاب العدد الكبير من السكان الذين يبلغون سنّ العمل. وعلى وجه العموم، يُنظر إلى قلّة الوظائف المتاحة، لاسيما بين الأجيال الناشئة، كأمر مُزعزِع للاستقرار في أيّ مجتمع.

وسيبلغ نحو نصف مليون شاب وشابة سنّ العمل سنوياً ببلدان مجلس التعاون خلال العقد المقبل.

وفي هذا السياق، تقدّر «رؤية السعودية 2030» أنه سيتعين استحداث 4.5 مليون وظيفة جديدة قبل حلول عام 2030 للتغلّب على تحدٍّ مثل هذا، فيما يتعيّن استحداث 384,000 وظيفة جديدة في دولة الكويت قبل حلول العام المذكور وللغاية ذاتها.

ولا يزداد تعدادُ سكان بلدان مجلس التعاون بسرعةٍ فحسب، بل إنّ أعداداً متزايدة من مواطنيها يبحثون عن عمل مدفوع الأجر، لاسيما بين النساء؛ ما يزيد الأعباء المُلقاة على مجتمعات هذه الدول لاستحداث المزيد من الوظائف.

وتتطلّب معدلات البطالة الراهنة، والأعداد الجديدة التي تدخل سوق العمل، من حكومات بلدان مجلس التعاون اتخاذ إجراءات في هذا الصدد، وينطبق ذلك بشكل خاص على البحرين وعُمان والسعودية. وفي هذا السياق، تطبّق هذه البلدان برامج «توطين» لتحقيق هدف مزدوج يتمثّل في فتح وظائف لمواطنيها في القطاع الخاص، وتشجيع/إقناع المزيد من مواطنيها على اقتناص فرص العمل المتاحة فيه. ومن اللافت هنا أنّ الخُطط والرؤى التنموية كافةً التي نشرتها حكومات بلدان مجلس التعاون قد ألقَت جُلَّ مسؤولية استحداث الوظائف على كاهل القطاع الخاص. ويخلصُ هذا التقرير إلى أن المعدلات العالية للبطالة أو العمالة الناقصة، لاسيما بين الشبّان والشابات، تجعل من المنطق السليم، ومن وُجهة نظر سياسية واقتصادية على حدّ سواء، أن يشْغَلَ المواطنون في بلدان مجلس التعاون وعلى نحو متزايد الوظائف التي تشغلها حالياً العمالة الوافدة.

وفي هذا الصدد، تواجه بلدان مجلس التعاون تحدياً رئيساً يتمثّل في استعداد مواطنيها وقدرتهم على شغل وظائف في القطاع الخاص. ونشدّد في هذا التقرير على حتمية أن تتحوّل تدريجياً وظائف القطاع الخاص، المتسمة حالياً بمهارات متدنية ومن ثم رواتب منخفضة، إلى وظائف أكثر إنتاجيةً في قطاعات ذات قيمة مضافة أعلى، إذا ما أُريدَ بالفعل اجتذاب المواطنين إليها. وعلى هذا النحو، يجب أن تتغيَّر السياسة العامة المتّبعة من سياسة الترويج لـ«توظيف أعداد أكبر» إلى سياسة تنصبُّ على زيادة إنتاجية العامل الواحد. ومثل هذه السياسة تفرض بطبيعة الحال زيادة مستويات تأهيل المواطنين، كأن يكون ذلك على سبيل المثال من خلال إدخال تحسينات في المنظومة التعليمية، وليس أقلّها مواءَمة المناهج التعليمية مع احتياجات سوق العمل الفعلية.

وبما أن اقتصاد العالم يركّز أكثرَ فأكثر على السّلع والخدمات عالية المحتوى التقني، فإنه بات حتمياً على اقتصادات بلدان مجلس التعاون، بما تنعمُ به من موارد (قلة تعداد السكان والوفرة النفطية)، أن تجعل الإنتاج في الطرف الأعلى من سلسلة القيمة هدفاً لها. ومن المتوقع أن يزيد هذا التحوُّل مُستويَي المعرفة وريادة الأعمال بين المواطنين بما يُمكّنهم من الاستفادة من المعرفة الأجنبية، واستحداث معارف جديدة تلائم الاحتياجات المحدّدة لبلدانهم.

وأخيراً، تطرّق المبحث نفسه من التقرير إلى بعض التحديات اليومية، وهي على وجه التحديد: الأزمات الجيوسياسية الإقليمية، وتراجُع التكامل فيما بين اقتصادات الخليج، وتفاقُم خطر الجمائية دولياً، والتحديات الماثلة أمام النظام المصرفي، إلى جانب برامج تصحيح الأوضاع المالية.

ويقدم **المبحث الثالث** من هذا التقرير تقييماً عاماً لاستراتيجيات التنمية والمشروعات العملاقة في بلدان مجلس التعاون. وتكادُ تتّفقُ الخُطط التنموية الخليجية في تحليلاتها للعوائق الماثلة أمام التنمية المستقبلية لمجتمعات بلدان مجلس التعاون.

ولعلّ أوّل تلك العوائق النضوب السريع للاحتياطيات الهيدروكربونية أو تقادُمها تقنياً. وثانيها تقلّب أسعار النفط، ما يؤثر في أداء اقتصادات بلدان مجلس التعاون. وثالثها إخفاق النماذج الاقتصادية الراهنة في أن توفّر دخلاً كافياً، وعدداً كافياً من الوظائف المناسبة للمواطنين الذين يزداد عددهم بسرعة ويتلقون تعليماً جيداً على نحو متزايد. ورابعها وجود صعوبات مستقبلية في تأمين مستويات معيشية رفيعة للمواطنين، بما أن حكومات بلدان مجلس التعاون تفتقر إلى الوسائل المالية اللازمة لتكون راعياً وحيداً لمجتمعات الرفاه الهائلة التي أرسَت دعائمها على مدى نصف القرن المنصرم. وأما خامس تلك العوائق، فيتمثل في مشكلة «تحفيز وقدرات» قوى العمل الوطنية. فمن المفهوم أن «المواطنين» ليسوا متحمّسين (على الرغم من زيادة مستويات التعليم) على شغل وظائف خارج البيئة المحمية للقطاع العام. وتتعامل جميع الخُطط التنموية مع هذه القضايا الخمس، وتهدف إلى اجتذاب نسبة أكبر من المواطنين إلى وظائف ذات محتوى معرفي عالٍ في المستقبل.

ويُنظر إلى جهود تنويع الاقتصاد بعيداً عن الاعتماد على النفط والغاز كأحد سُبل حلّ المشكلات آنفة الذكر. وتتصدَّر ذلك الجهود المبذولة لإدخال قطاعات أو صناعات أو نشاطات جديدة منطوية على إمكانات نمو عالية، ويشير ذلك ضمناً إلى إيلاء أهمية خاصة لقطاعات ذات نمو مرتفع في الاقتصاد المعولَم، ومنها على سبيل المثال الطيران، والسياحة/الضيافة، والعقارات، والخدمات اللوجستية، وخدمات الأعمال، والتصنيع، و«المنتجات ذات المحتوى التكنولوجي العالي» مثل التقنيات الذكية أو الخضراء.

ولكنْ، ما احتمالات تنفيذ هذه الخُطط والاستراتيجيات التنموية؟ يناقشُ هذا التقرير المسائل التقنية والمؤسسية، ومنها على سبيل المثال توافُر البيانات، وقدرة المؤسسات على صَوْغ الخُطط ومن ثمّ وَضْع تلك الخُطط موضع التنفيذ، ويخلصُ التقرير إلى أنه من الواضح توافُر القدرات اللازمة لتنفيذ مشروعات محدَّدة، كتلك المنفَّذة ضمن قطاع الإنشاءات، لكن ربما تكون القدرة مقيَّدة عندما يتعلق الأمر بتنفيذ إصلاحات اقتصادية أو مالية أو تنظيمية أو اجتماعية معقَّدة تقع ضمن اختصاص وزارات وأطراف عدّة على مستويات مؤسسية مختلفة. فمثل هذه المؤسسات حديثة العهد، ونشأت في حقبة اتسمت بوفرة الإيرادات النفطية. وبسبب غياب نظام الضرائب، وربما بتعبير أدقّ، بسبب غياب المعلومات عن المجتمعات والتدفقات الاقتصادية، التي يسترشد بها متخذو القرار، نجدُ أن قدرة حكومات بلدان مجلس التعاون على التدخّل بطرائق متعدّدة في الاقتصاد قد تقلّصت.

والنقطة الثانية الواضحة في هذا السياق أن مثل هذه الإصلاحات تستلزم الْتزاماً راسخاً من القيادات السياسية وأصحاب القرار إذا ما أُريدَ تنفيذها كما هو منشود لها. ويبدو جلياً من أزمة انهيار أسعار النفط في عام 2014 أنه تمّ بالفعل تنفيذ إصلاحات لأغراض محدَّدة، ولكنْ لم يتبيَّن بعدُ فيما إذا كانت الجهود الإصلاحية ستستمر بعد أن تمّ تجاوُز آثار تلك الأزمة إلى حدّ بعيد.

ويناقش **المبحث الرابع** من هذا التقرير الآفاق الاقتصادية لدول الخليج حتى عام 2025. فبلدان مجلس التعاون، بطبيعة الحال، مندمجةٌ في اقتصاد العالم من حيث العرض والطلب على حدّ سواء. وعلى هذا النحو، فإن المنطقة عُرضةٌ للتقلّبات التي يشهدها اقتصاد العالم. وبالإضافة إلى ذلك، ومثلما أشرنا آنفاً، وبسبب اعتماد الميزانيات الوطنية إلى حدّ بعيد على إيرادات النفط والغاز فإنّ أسعارهما يؤثّران تأثيراً مباشراً في أداء اقتصادات هذه البلدان.

ومن المتوقع أن يظلّ نمو الناتج المحلي الفعلي لبلدان مجلس التعاون معتدلاً، وتحديداً عند 1.9% لكامل عام 2018، ومن ثم من المتوقع أن يتعزَّز أكثر فأكثر ليصل إلى 2.6% في عام 2019. وتعكسُ هذه التوقعات فهماً في أوساط المحللين الاقتصاديين بأن وتيرة النمو البطيئة باتت هي «المعتاد الجديد» في المنطقة. بَيْدَ أنَّ ثلاث مجموعات من المخاطر يمكن أن تغيّر توقعات النمو، هي:

• تشديد الشروط المالية، ما يعني ضمناً ارتفاع أسعار الفائدة العالمية مع استمرار تطبيع وضع السياسات النقدية في الاقتصادات المتقدّمة؛ وهو ما يشير إلى ارتفاع تكاليف خدمة الديون التي تكبدتها بلدان مجلس التعاون بعد انهيار أسعار النفط في عام 2014، وانخفاض نمو الاستثمارات الرأسمالية.

• زيادة الحمائية الاقتصادية؛ الأمر الذي قد يقود إلى تصاعُد الرسوم الجمركية على الواردات أو التحوُّل نحو سياسات داخلية، وهو ما يمكن أن يُضرّ التجارة الدولية، ويُلجم زخم النمو العالمي، ويخفّض أسعار السلع بما في ذلك أسعار النفط.

• تصاعُد التوترات الجيوسياسية في منطقة الشرق الأوسط، لاسيما بين أطراف فاعلة مثل إيران والمملكة العربية السعودية وقطر وتركيا والإمارات العربية المتحدة؛ ما يعوق التجارة فيما بين الدول، ويقلّل تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ويزيد الميزانيات الدفاعية، وبشكل أعمّ يقلّص الفرص الاقتصادية.

ولا تزال توقعات أسعار النفط حتى عام 2025 غير مؤكدة إلى حدّ بعيد؛ ما يعكس أساساً حالة عدم اليقين فيما يتعلق بالعرض والطلب على السواء.

وأما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فلا يتوقعان أن ترتفع الأسعار في الأجَل المتوسط، بل أن تستقر عند المستوى الحالي أو حتى أن تنخفض عنه. ومع ذلك، تُحيط الكثير من الشكوك بمثل هذه التوقعات.

وفي حين أن انهيار أسعار النفط في عام 2014 تسبّبت به مخزوناتٌ نفطية ضخمة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، فإنّ انخفاض تلك المخزونات مقترناً بتراجُع إنتاج أنغولا والأهمّ منه إنتاج فنزويلا، وبالعقوبات الجديدة المفروضة على إيران سيزيد الطلب على نفط منظمة «أوبك». غير أن صناعة النفط الصخري في الولايات المتحدة يزداد إنتاجها على نحو مطرد، وقد اقترب من 8 ملايين برميل يومياً. وأسهمت التقنية المتقدمة في خفض التكلفة الإنتاجية، وبات بالإمكان إنتاج النفط الصخري بطريقة مُربحة ضمن نطاق 37 إلى 66 دولاراً أمريكياً، وهو النطاق ذاته للسعر المستهدف لنفط أوبك. ومن هذا المنطلق، سيظلّ النفط الصخري مُساهماً رئيساً في السوق النفطية في الأجل المتوسط؛ ما يفرض ضغطاً هبوطياً على الأسعار.

وثمة تحدٍّ ثانٍ يواجه أسعار النفط، في الأجل المتوسط وعلى الأخص في الأجل الطويل، والمتمثل في التقنيات الخضراء والاعتبارات المناخية. غير أن هذا التقرير يذهبُ إلى أنَّ تأثير ذلك في أسعار النفط سيكون ضئيلاً في الأجَلين القريب والمتوسط. أولاً، لأنّ الطلب على الطاقة ينمو على الصعيد العالمي، وثانياً لأنّ حصة الطاقة المتجددة من مجموع الاستهلاك النهائي للطاقة على الصعيد العالمي مازالت منخفضة؛ فهي حالياً عند حدود 11%، ومن المتوقع أن ترتفع إلى 12.4% بحلول عام 2023. وعلى ذلك، ليس من دليل يدعم الزّعمَ بأن الطاقات المتجددة والسيارات الكهربائية ستغيّر سوق الطاقة جذرياً في الأجل القصير أو المتوسط.

وأخيراً، مع الإقرار بأوجه الشبه والاختلاف بين دول مجلس التعاون، يوصي هذا التقرير بالآتي:

• يتعيَّن على حكومات دول مجلس التعاون تهيئة مساحة اقتصادية أكبر للقطاع الخاص إذا ما أرادت حقاً له أن يوسّع رقعة أعماله ويرسّخ مكانته بما يمكّنه من تسريع استحداث الوظائف.

• يجب إجراء إصلاحات في سوق العمل، أولاً لتشجيع قطاع أكبر من المواطنين على الانضمام إلى القوى العاملة، وثانياً لجعل وظائف القطاع الخاص أكثر جاذبية للمواطنين.

• تنفيذ إصلاحات تهدف إلى زيادة إنتاجية القطاع الخاص من أجل نقل الإنتاج نحو سلسلة القيمة، وبما يتجاوز العمليات الإنتاجية والمنتجات البسيطة. ومن شأن ذلك أن يوفر وظائف ذات محتوى معرفي أعلى، وبالتالي ذات رواتب أعلى تجذب المواطنين.

• الحاجة إلى تنفيذ المزيد من الإصلاحات في نظام التعليم، ليس من أجل إعداد الشبان والشابات بشكل أفضل ليكونوا أعضاء تنافسيين ومُنتجين ضمن القوى العاملة فحسب، بل أيضاً لتغيير حوافز التحصيل التعليمي ونيل المؤهلات المهنية.

• يجب إجراء إصلاحات مالية لضمان أداء أكثر استدامةً لاقتصادات دول مجلس التعاون.

• يجب إجراء إصلاحات مؤسسية لتعزيز قدرة القطاع العام على التخطيط، ومن ثمّ تنفيذ هذه الخطط والاستراتيجيات التنموية.

مقدمة

تتعافى دول مجلس التعاون الخليجي من الصدمة المالية الناجمة عن انهيار أسعار النفط في عام 2014. وتخطّت الدول الست الأزمة بتطبيق خفض حادّ في الإنفاق، والقيام بسحوبات ضخمة من الاحتياطات المالية، وإصدار سندات الدَّين، إلى جانب التفاوض بشأن اتفاق مع منظمة الدول المصدّرة للبترول (أوبك) وروسيا وعدد آخر من الدول المصدّرة للنفط غير الأعضاء في المنظمة - ما يُعرف باسم اتفاق "أوبك+" - لخفض إمدادات النفط، وهو ما قاد إلى ارتفاع أسعار النفط تدريجياً طوال عامَي 2017 و2018، ويُتوقع أن تشهد دول مجلس التعاون نمواً متواضعاً في إيراداتها في الأجل القصير.

يبدو الوضع في ظاهره مستقراً نسبياً، لكنه في الواقع ليس كذلك؛ فالتراجع الحادّ في أسعار النفط في عام 2014 وما تركه من أثر في إيرادات دول مجلس التعاون هو تذكير صارخٌ بأن اقتصادات الخليج، وبعد عقود من جهود التنويع، مازالت تعتمد على الإيرادات النفطية، مثلما مازالت تعاني مشكلاتٍ أساسيةً في اقتصاداتها.

وتقوم الخُطط والرؤى التنموية التي نشرتها دول مجلس التعاون - "رؤية الإمارات 2021" و"رؤية أبوظبي 2030" و"رؤية السعودية 2030" و"رؤية البحرين الاقتصادية 2030" و"رؤية قطر الوطنية 2030" و"رؤية الكويت 2035" و"رؤية عُمان 2040" - على رؤية كبرى تتمثّل في تحويل الاقتصادات من حقبة الاعتماد على النفط إلى حقبة اقتصادات متقدمة قائمة على التقنية الفائقة في مرحلة ما بعد النفط، بالارتكاز إلى أُسس متينة وذات استدامة اقتصادية.
والفهم الرئيسُ وراء الرؤى والإصلاحات التي أُعلن عنها أن نموذج "التخصيص" المتبع في حقبة الإيرادات النفطية الوفيرة لم يَعُد صالحاً للحقبة الجديدة. أولاً، لأن تلك الإيرادات تواجه تحدياتٍ هائلةً في الأجل الطويل ناتجةً عن قضايا تتعلق بفائض الإنتاج عالمياً، كزيادة إنتاج النفط من الصخر الصخري في الولايات المتحدة، إلى جانب المخاوف المتعلقة بالانبعاثات الكربونية الناجمة عن الوقود الأحفوري، والتحديات التي تفرضها التحولات التقنية والتراجع المستمر في تكلفة إنتاج الطاقة من مصادر الطاقة الخضراء. وثانياً، لم يتجسّد فعلياً التنوع الاقتصادي الذي يتحقّق تقليدياً عبر ضخ الاستثمارات في الصناعات التحويلية ونموها، ويعود ذلك إلى حقيقة أن السياسات الاقتصادية وحجم هذه الأسواق المحلية غير كافيَيْن لتشجيع توسُّع قطاع الصناعات التحويلية. وثالثاً، فشل النموذج المذكور في استحداث وظائف كافية لشريحة الشباب متسارعة النمو في بلدان مجلس التعاون. وعليه، فإن "النموذج القديم"، حين تمكّنت حكومات دول مجلس التعاون بفضل الإيرادات النفطية الضخمة من ضمان مداخيل عالية وأنماط معيشية مريحة لمواطنيها، لم يعد مستداماً.

ومن وجهة نظر اقتصادية، يتعيّن النظر إلى "الحقبة النفطية" كمرحلة شاذة لا يُقاس عليها في تطوُّر دول مجلس التعاون. وتواجه هذه الدول اليومَ تحدياً سياسياً واقتصادياً عاماً يتمثل في إعادة توجيه مسار مجتمعاتها، التي اختلَّت عموماً خلال نصف القرن الفائت بسبب الإيرادات النفطية الوفيرة واليسيرة، نحو اقتصادات عادية تستند فيها الثروة المجتمعية إلى ما يتميز به الإنسان من مهارات ومواهب والعمل الدؤوب. واليوم نجدُ أن الإصلاحات الهيكلية والمالية الراهنة، وإصلاحات سوق العمل، وجهود تنويع الاقتصاد، وإصلاحات التعليم، والتركيز على نمو القطاع الخاص، كلها تصبُّ في تحقيق هذا الهدف.

وما هو على المحكّ سُبل العيش في الأجل الطويل لسكان بلدان مجلس التعاون، وخاصةً أجيال الشبّان والشابات الذين ستكون أمامهم قلة قليلة من الخيارات الاقتصادية في حالِ أخفقت حكومات بلدانهم في خلق اقتصادات مستدامة.
وبعد تجاوز أزمة انهيار أسعار النفط في عام 2014، آنَ أوانُ تسريع تنفيذ أجندة الإصلاحات الهيكلية، والانتقال نحو نموذج النمو الجديد الذي يشجّع على تنويع الاقتصاد وتنمية القطاع الخاص. ويشمل ذلك إجراء إصلاحات عميقة لسوق العمل، ونظام التعليم، من أجل تعزيز الإنتاجية واستحداث الفرص للسكان بشكل عام. وصحيحٌ أن خطوات مهمة اتُّخذت في هذا الصدد على مدى العقود الماضية، غير أنه لابدّ من اتخاذ المزيد منها.

لم يتسم النمو في اقتصادات بلدان مجلس التعاون حتى الآن، وإلى حد بعيد، بتعزيز الإنتاجية، بل اتسم بزيادة استخدام العمالة متدنية المهارات. وإذا ما أرادت دول مجلس التعاون حفز مواطنيها بشكل فعّال للعمل في القطاع الخاص، فثمة حاجة إلى الانتقال بالإنتاج نحو سلسلة القيمة، وبما يتجاوز العمليات الإنتاجية والمنتجات البسيطة، أي عن طريق خلق فرص عمل ذات محتوى معرفي أعلى يحقق رواتب أعلى. غير أنّ ذلك يتطلب من شبّان وشابات بلدان مجلس التعاون امتلاك المؤهلات الملائمة والحافز معاً لشغل مثل هذه الوظائف.

وهذه التحديات الهيكلية والمالية العريضة تشكّل محور هذا التقرير؛ فالمسألة لا تكمنُ في التحديات اليومية وتقلُّبات الأسواق العالمية التي يتعيَّن على الحكومات كافةً أن تواجهها، بقدر ما تكمن في القضايا الكبرى التي تتناولها جميع الرؤى والخُطط التنموية التي أعلنت عنها حكومات بلدان مجلس التعاون كافةً، أي تحويل هذه البلدان إلى مجتمعات أكثر استدامةً اقتصادياً.

المبحث الأول: واقع الاقتصادات الخليجية

شهدت اقتصاداتُ الدول الست الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية (الإمارات العربية المتحدة، ومملكة البحرين، والمملكة العربية السعودية، وسلطنة عُمان، ودولة قطر، ودولة الكويت) نمواً سريعاً في الفترة الممتدة بين عامَي 2000 و2014، وبلغ معدّل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي على أساس سنوي 4.9%. إلا أن انهيار أسعار النفط في عام 2014 عرقل النمو، وتسبب في عجز كبير في ميزانيات دول مجلس التعاون، ومن ثمّ تراكُم الديون عليها (IMF 2018a, p.19).

على مدى السنوات الخمسين أو الستين الماضية، سهّلت إيرادات إنتاج النفط والغاز التطوّر والتحوُّل الكبيرَيْن في مجتمعات دول مجلس التعاون. وتطوّرت الدول الخليجية الحديثة، وأجهزة الدولة فيها، ونُظُمها البيروقراطية، وليس أقلّها سياساتها العامة، خلال هذه الحقبة «الغنية بالنفط». وعلى هذا النحو، صيغت سياساتها الاقتصادية والمالية، وجَرَت مواءمتها للتعامل مع تخصيص الإيرادات الضخمة المتأتية من تصدير الموارد الهيدروكربونية (النفط والغاز).

وفي موازاة ذلك، نجدُ أن دول مجلس التعاون باتت من الأطراف الفاعلة في الساحة الدولية. فحجم الناتج المحلي الإجمالي لهذه الدول مجتمعةً يعادل تقريباً مثيله في البرازيل، صاحبة ثامن أكبر اقتصاد في العالم والمصنَّفة ضمن الاقتصادات الناشئة بتعداد سكان يتجاوز 207 ملايين نسمة. وتستحوذ المملكة العربية السعودية منفردةً على نصف الناتج المحلي الإجمالي لدول مجلس التعاون. وتُصنّف دول مجلس التعاون، من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، من بين الدول الثلاث والثلاثين الأكثر ثراءً في العالم.

وتعد دولة قطر ثاني أغنى دولة في العالم من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بفضل احتياطاتها الهائلة من الغاز، وتعداد سكانها المحدود.

وفي حين أن الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في دول مجلس التعاون يماثل نظيره في اقتصادات متقدّمة مثل الولايات المتحدة وألمانيا، وبلدان أوروبية أصغر حجماً مثل الدنمارك (5.3 مليون نسمة)، نجد أن الأرقام تحجبُ بنية اقتصادات البلدان المعنية، لاسيما حقيقة أنّ الناتج المحلي الإجمالي في المجموعة الأخيرة من البلدان يُردُّ في العادة إلى أنشطة إنتاجية، فيما يعود الناتج المحلي الإجمالي لدول مجلس التعاون، وإلى حدّ بعيد، إلى تصدير المواد الخام.

ثمة ثلاث سمات تميّز الدخل المتحقق من الهيدروكربونات؛ فهي محدودةٌ، ومتقلّبة، وفي حال لم تتمّ إدارتها كما يجب فإنها تميل إلى مزاحَمة بقية الأنشطة الاقتصادية. وعلى هذا النحو، تمثل الهيدروكربونات مصدر الثروة الرئيسي في الاقتصادات النفطية (Hvidt 2013, p.2). وفي واقع الحال فإن حصة التصنيع في دول مجلس التعاون الخليجي محدودة، إذ تُقدر بنحو 4.7% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي لدول مجلس التعاون مجتمعةً (Cammett et al. 2015, p. 59)، في حين أن مصادر أخرى (مثل منظمة الخليج للاستشارات الصناعية) تقدر هذا الرقم بنحو 9% تقريباً، وكما سنرى لاحقاً على سبيل المثال، فإن الصناعات غير النفطية تشكل نحو 7% من الناتج المحلي الإجمالي للمملكة العربية السعودية.

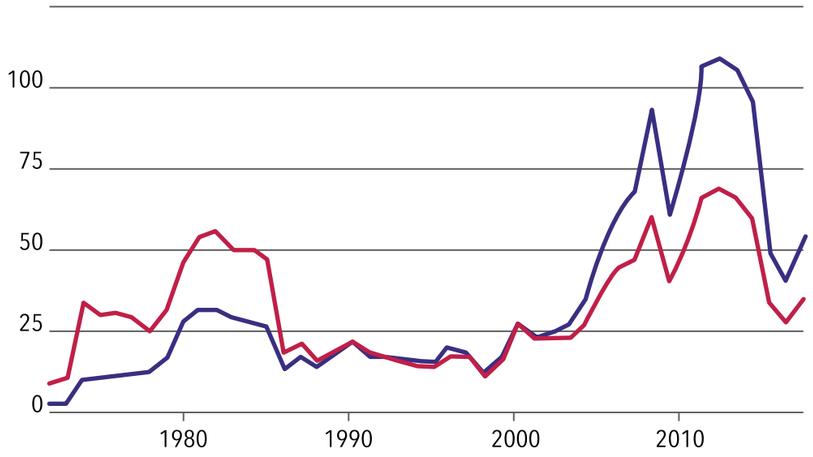
وتاريخياً، تذبذَب سعرُ النفط على نحو كبير (انظر الشكل 2)، وخاصةً من حيث القيمة الإسمية، وبدا ذلك جلياً تماماً في انهيار أسعار النفط الذي بدأ في عام 2014؛ فقد تراجَع سعر النفط من المتوسط السنوي البالغ 96 دولاراً أمريكياً للبرميل في عام 2014 إلى 40 دولاراً للبرميل في عام 2015. ومنذ ذلك الحين، وخاصةً في أعقاب توصل منظمة الأوبك والمصدِّرين غير الأعضاء إلى اتفاق في عام 2016 لكبح الإنتاج، أخذ سعر النفط اتجاهاً صعودياً. ففي عام 2016، بلغ سعر النفط في متوسطه السنوي 52 دولاراً أمريكياً للبرميل، في حين أن متوسط سعر سلة الأوبك من المتوقع أن يستقر قبل نهاية عام 2018 عند 70 دولاراً أمريكياً للبرميل.

الشكل 1: الناتج المحلي الإجمالي والناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد بالدولار الأمريكي (تكافؤ القوة الشرائية PPP)، 2017

المرتبة وفق الناتج المحلي الإجمالي		الناتج المحلي الإجمالي بمليار دولار أمريكي (PPP)	الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد بالدولار الأمريكي (PPP)	المرتبة وفق الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد
16	السعودية	1,775	54,500	22
32	الإمارات	696	68,600	13
52	قطر	340	124,100	2
58	الكويت	290	65,800	15
67	عُمان	190	46,000	37
100	البحرين	71	49,000	33
		1587	GCC total GDP	
	دول مرجعية			
1	الصين	23,210	16,700	105
2	الولايات المتحدة	19,490	59,800	22
3	الهند	9,474	7,200	156
5	ألمانيا	4,199	50,800	27
6	روسيا	4,016	27,900	74
8	البرازيل	3,248	15,600	108
9	المملكة المتحدة	2,925	44,300	39
60	الدنمارك	288	50,100	30

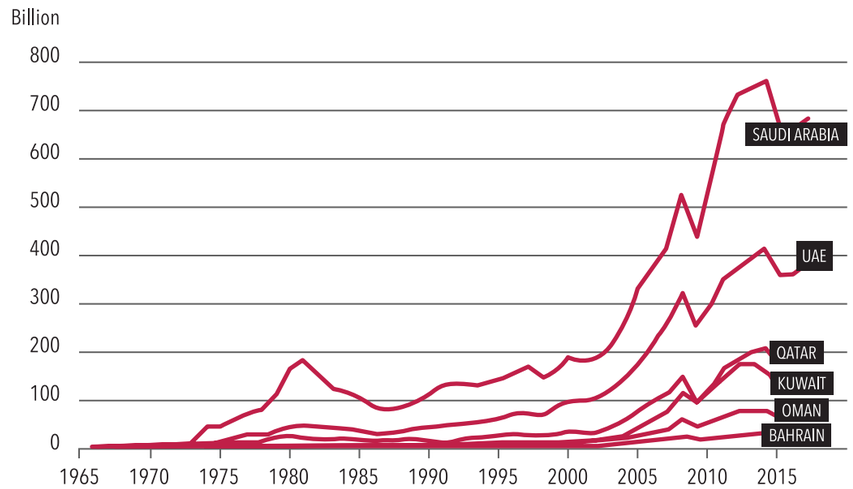
المصدر: *CIA, The World Factbook, excerpts of data. Accessed 21 November 2018*

الشكل 2: سلّة الأوبك المرجعيّة بالقِيَم الاسمية والحقيقية، 1972-2017
(على أساس 2001، دولار أمريكي/برميل واحد)



المصدر: *OPEC Interactive Charts, "Oil prices," available at: https://asb.opec.org/index.php/interactive-charts/oil-prices; accessed October 22, 2018.*

الشكل 3: الناتج المحلي الإجمالي لدول مجلس التعاون، 1965-2015
(بالقيمة الحالية للدولار الأمريكي)



المصدر: *World Bank Database, available at: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2015&locations=QA-SA-OM-AE-KW-BH&start=1965&view=chart.accessed October 4, 2018*

وللنفط أهميته في تحديد معالم نمو اقتصاد دول مجلس التعاون الخليجي؛ إذ تهيمن عائدات النفط والغاز على إيرادات التصدير، وعلى ميزانيات دول مجلس التعاون (كما هو مبيّن في الشكل 4)؛ ما يجعل هذه الدول تتأثّر بتقلّبات أسعار النفط والغاز، وما يترتب على ذلك من تأثير كبير ومباشر في اقتصاداتها. لذا تهدف استراتيجيات التنويع الاقتصادي، التي تتبعها هذه الدول، إلى التخفيف من حدّة هذا التأثّر عبر استناد الاقتصادات الخليجية إلى قاعدة أكثر صلابةً واستدامةً (Hvidt 2013).

بيد أن دول مجلس التعاون اتخذت، على مدى العقود الخمسة الماضية، عدداً من الخطوات المهمة نحو تنويع اقتصاداتها بمنأىً عن الاعتماد على النفط والغاز. فشيدت البنية التحتية، وأنشأت المنظومتين التعليمية والصحية، وأرست مجموعة من الصناعات التحويلية الهادفة إلى تلبية المتطلبات المحلية وخدمة السوق الدولية. ومنذ أوائل العقد الأول من هذا القرن، أُجريت إصلاحاتٌ اقتصادية مهمّة في معظم دول مجلس التعاون؛ بُغية جعل الاستثمارات في قطاع التصنيع جذابةً للمواطنين والأجانب على حدّ سواء. ومع ذلك، تُظهر البيانات الواردة في الشكل 4 الهيمنةَ المتواصلة لقطاع النفط والغاز على اقتصادات هذه الدول. وتحقّق التنويع الأنجع ضمن قطاع النفط نفسه، وعليه من المتوقع أن تستمر قلّةٌ قليلة من الصناعات والخدمات القائمة حالياً في حقبة ما بعد النفط. وبتعبير آخر، مازالت دول مجلس التعاون تبيع مواردها الهيدروكربونية في السوق العالمية، وتستخدم العائدات المتأتية لاستيراد جُلّ احتياجاتها المعيشية ونسبةً ضخمة من قوتها العاملة. ومن هذا المنظور، لنا أن نقول إنّ استراتيجية التنويع تحقق تقدماً بطيئاً (Hvidt 2013, p.16).

الشكل 4: النفط ضمن المؤشرات الاقتصادية في دول مجلس التعاون(أ)، 2010

الدولة	نسبة النفط والغاز من إيرادات الصادرات (%)	نسبة عائدات النفط والغاز من ميزانية الدولة (%)	نسبة عائدات النفط والغاز من الناتج المحلي الإجمالي (%)
البحرين	69	86	24
الكويت	90	93	45
عُمان	65	77	41
قطر	91	80	46
السعودية	85	85	50
دولة الإمارات	69	77	32

المصدر: *Calculated from data in the statistical appendix folowing each (country section in Europa Publications(2011*

التعافي من انهيار سعر النفط في عام2014

أدّت الزيادة الحادّة في أسعار النفط، ابتداءً من أواخر تسعينات القرن العشرين وحتى عام 2014، إلى ارتفاع معدلات النمو في دول مجلس التعاون على الرغم من آثار الأزمة المالية العالمية لعام 2008. ومع ذلك، تسبّب فائض العرض في أسواق الطاقة العالمية بانخفاض حادّ في أسعار النفط في عام 2014. ويبيّن الشكل 5 آثارَ ما سبق مثلما بدت جليةً في معدلات النمو وميزان الحساب الجاري، وما إلى ذلك.

الشكل 5: مؤشرات اقتصادية مختارة لمنطقة الخليج العربي، 2000-2019 (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، ما لم يُذكر خلاف ذلك)

المؤشر			التوقعات		
2000-2014	2015	2016	2017	2018	2019
4.9	3.6	2.1	0.2-	1.9	2.6
6.9	3.5	1.6	1.8	2.7	2.7
16.5	2.4-	3.4-	2.1	4.3	3.1
9.7	8.4-	10.8-	5.5-	3.4-	1.9-
2.8	2	2.1	0.2	3.6	2.5

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (النمو السنوي)
نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي
ميزان الحساب الجاري
الميزان المالي الإجمالي
(التضخم (معدل سنوي؛ نسبة مئوية

المصدر: *IMF, "Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia." October 2018, p. 19.*

وقد واجهت دول مجلس التعاون أزمةَ انخفاض أسعار النفط بمجموعة مختلفة من التدابير الرامية إلى تقليص الميزانيات الحكومية، وفي وقت لاحق، وخاصةً بدءاً من عام 2016 بعد أن أصبح من الواضح أن الأزمة ذات طبيعة أكثر ديمومةً، اتجهت دول الخليج إلى تصحيح الأوضاع المالية عبر تنفيذ إصلاحات مالية، من قبيل خفض الدعم المطبق على الوقود والماء والكهرباء، مقترناً بعمل تخفيضات مباشرة في الميزانية في التكاليف المتكررة والمشروعات التنموية. وطبّقت المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة ضريبةَ القيمة المضافة في يناير 2018، ومن المتوقع أن تحذو حذوهما بقية دول مجلس التعاون. وعلاوة على ذلك، شرعت بعض دول مجلس التعاون في إدخال تغييرات على أنظمة المعاشات والتأمينات الاجتماعية، بما في ذلك مراجعة سنّ التقاعد والمستحقات (IMF 2018a, p.5).

لم تمسّ الإصلاحات المنفَّذة حتى الآن البنية العميقة لاقتصادات دول مجلس التعاون. ولم تطبّق دول الخليج سياسات أو إجراءات مالية في مواجهة تقلّبات إيرادات النفط، إلى جانب التخصيصات المؤقتة لصناديق الثروة السيادية، والادخار في الاحتياطيات النقدية. وعلى وجه العموم، فإن البنية المؤسسية في دول الخليج مُسايِرَة للدورات الاقتصادية، ويُقصد بذلك أنّ إنفاق الحكومة وإقراض البنوك وما إلى ذلك يزداد حين تصعد أسعار النفط، ويتقلص بانخفاضها. وتبدو السياسات المالية المعاكِسَة للدورات الاقتصادية أكثر منطقيةً في مواجهة التقلّبات الجسيمة التي تمرّ بها الاقتصادات الخليجية بفعل تأثّرها بتذبذب أسعار النفط، فمثل هذه السياسات المالية تسهم في تسوية مثل هذه التقلّبات على مرّ السنين، وعدم وجود مثل هذه الآلية يمثّل ضعفاً رسمياً مؤسسياً (Young, 2018b, p. 5). وفي حين أنّ التدابير المعاكِسَة للدورات الاقتصادية غائبة إلى حدّ بعيد كأدواتِ سياساتٍ عامة رسمية، فإن دول مجلس التعاون قامت، على أساس مخصَّص، بتحويل فوائض سنوية كبيرة إلى احتياطيات مختلفة، شملت صناديق الثروة السيادية التي تمنحها نفوذاً اقتصادياً. وحتى يونيو 2018، كانت صناديق الثروة السيادية المملوكة لدول مجلس التعاون تُدير قرابة 2.7 تريليون دولار أمريكي.

الشكل 6: أصول صناديق الثروة السيادية لدول مجلس التعاون، يونيو 2018

الدولة	اسم الصندوق	Country
إمارة أبوظبي، الإمارات العربية المتحدة	جهاز أبوظبي للاستثمار شركة مبادلة للاستثمار	683 226
إمارة دبي، الإمارات العربية المتحدة	أشركة دبي للاستثمار	230
الإمارات العربية المتحدة	جهاز الإمارات للاستثمار	34
الكويت	الهيئة العامة للاستثمار	592
المملكة العربية السعودية	مؤسسة النقد العربي السعودي (ساما) صندوق الاستثمارات العامة	516 360
قطر	جهاز قطر للاستثمار	320
عُمان	صندوق الاحتياطي العام للدولة الصندوق العُماني للاستثمار	18 6
البحرين	شركة ممتلكات البحرين القابضة	11
مجموع أصول صناديق الثروة السيادية الخليجية		**2.676**

المصدر: *Sovereign Wealth Fund Institute, excerpts of data, available at: https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/; accessed October 19, 2018.*

الديون

بسبب الصلة الوثيقة بين الإيرادات النفطية وتمويل ميزانية الدولة، نجمَ عن انهيار أسعار النفط في عام 2014 عجزٌ كبير في ميزانيات دول مجلس التعاون. وتمت تغطية حالات العجز تلك، إلى حدّ بعيد، من خلال عمليات سحب الأصول حيثما كان ذلك ممكناً، ولكن في المقام الأول من خلال إصدار سندات دين في الأسواق الدولية (IMF 2017, p. 23).

ولم يسبق للمملكة العربية السعودية والكويت وعُمان أن أصدرت سندات دين في الأسواق الدولية قبل انهيار أسعار النفط. غير أن دول مجلس التعاون كانت في وضع مريح يمكّنها من اجتياز الأزمة بفضل ما لديها من احتياطيات ضخمة تقارب قيمتها نحو 3 تريليونات دولار أمريكي، وانخفاض نسبة الدّين نسبياً إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014. وفي عام 2016، بلغت ديون كلٍّ من الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت أقلّ من 5% من الناتج المحلي الإجمالي لكل منها، في حين تجاوزت ديون المملكة العربية السعودية وعُمان والبحرين 15% من نواتجها المحلية الإجمالية (IMF 2017, p. 22). وبالنظر إلى الحاجة إلى تثبيت الميزانيات، من المرجح أن يتم تحمُّل ديون إضافية تبلغ قرابة 300 مليار دولار أمريكي في فترة الأعوام الخمسة المقبلة. وبذلك سيحين على مدى الأعوام الخمسة المقبلة موعدُ استحقاق 71 مليار دولار أمريكي كمخصّصات إطفاء الدَّين سنوياً، إلى جانب 312 مليار دولار أمريكي من سندات الديون غير الحكومية (يقابل نحو 40% منها شركات مملوكة للدولة) (IMF 2018a, p. 6). وفي حين أن خدمة هذا الدَّين محتملَة من خلال الحصول على الائتمان، دون أن يطرأ تغيُّر كبير على خدمة الدَّين، فإن أسعار الفائدة المرتفعة قد تُغيّر هذه المشهد. وعلى هذا النحو، فإنّ دول مجلس التعاون عُرضة على نحو متزايد لتضييق الشروط المالية العالمية بطريقة فجائية (IMF 2018a, p. 6).

مساهمة القطاع غير النفطي في موازنات دول مجلس التعاون

لا توجد، إلى حدّ بعيد، بياناتٌ مقارنةٌ وموثوقةٌ عن مساهمة القطاع غير النفطي في ميزانيات دول مجلس التعاون؛ فكل دولة من دول المجلس تطبّق تصنيفاتها وتدابيرها الإجمالية الخاصّة بها. وإضافة إلى ذلك، تمثّل الفوارق المنهجية بين الأنشطة النفطية وغير النفطية مسألةً إشكاليةً عندما تكون الإيرادات النفطية التي تمرُّ عبر ميزانيات الدولة مسؤولةً عن جزء كبير من الطلب المحلي. ومع ذلك، تقدّم قطاعات السياحة والعقارات والنقل والموانئ والخدمات المالية مساهماتٍ نقديةً وتوظيفيةً مهمّةً في اقتصادات دول مجلس التعاون كافةً، وتبرز السياحة كأحد الأمثلة اللافتة في هذا السياق.

الشكل 7: الأعداد المتوقعة للسيّاح القادمين إلى دول مجلس التعاون، 2010-2020 (بالآلاف)

الدولة	2010	2015	2020
	عدد الرحلات السياحية المتوقعة (بالآلاف)		
عُمان	1357	1564	2091
قطر	1591	1892	2126
الكويت	5074	5473	5860
البحرين	8568	11459	12198
الإمارات العربية المتحدة	9993	12206	14502
المملكة العربية السعودية	14413	21042	27496
جميع دول مجلس التعاون الخليجي	53636	53636	64273

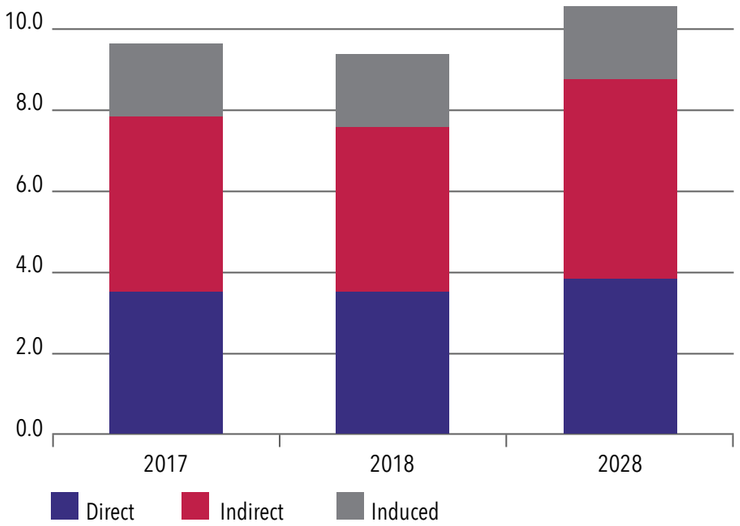
المصدر: *Statista, "Projected tourist arrivals in GCC countries from 2010 to 2010 (in 1,000s)," available at: https://www.statista.com/statistics/202296/projected-tourist-arrivals-in-gcc-countries-since-2010*

فقد استقبلت دول مجلس التعاون قرابة 53 مليون سائح في عام 2015، بما في ذلك الأعداد الكبيرة من الحجّاج والمعتمرين الذين يقصدون المملكة العربية السعودية، إلى جانب المواطنين السعوديين الذين يتدفّقون إلى البحرين في عطلة نهاية الأسبوع، والسيّاح من دول مجلس التعاون ومن حول العالم الذين يزورون الإمارات العربية المتحدة (انظر الشكل 7).

ويتسم قطاع السياحة في دول مجلس التعاون بالنمو، ويتميز بأنّ تأثير أنشطته الاقتصادية لا ينحصر داخل القطاع نفسه بل تعمل على تشجيع الاستثمارات في القطاعات ذات الصلة. ولا يقتصر دور قطاع السياحة على استحداث وظائف في مجالَي الطيران والموانئ فحسب، بل أيضاً في قطاعَي الضيافة والخدمات بشكل عام. ففي الإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، تشير تقديرات عام 2014 إلى أنّ ما يقرب من 300,000 شخص يعملون في قطاعَي الطيران والخدمات، في حين اعتمدت 400,000 وظيفة أخرى على إنفاق السيّاح المباشر في اقتصاد الدولة. وفي المجمل، شكّل قطاعا النقل الجوي والسياحة الأجنبية القادمة جواً ما نسبته 11.7% من الناتج المحلي الإجمالي لدولة الإمارات (Oxford Economics 2016).

أما بالنسبة إلى دول مجلس التعاون مجتمعةً، فقد بلغ دخل قطاع السفر والسياحة في عام 2017 ما مجموعه 137 مليار دولار أمريكي، وشمل ذلك ما يقرب من 2.2 مليون فرصة عمل، والمساهمة بنسبة 8.7% من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل 8).

الشكل 8: المساهمة الكلية لقطاع السفر والسياحة في الناتج المحلي الإجمالي لدول مجلس التعاون، 2017-2028



المصدر: *World Travel & Tourism Council, "Economic impact 2018, Gulf Cooperation Council," 2018, p. 4.*

قطاعات أخرى

يمثل القطاع غير النفطي في المملكة العربية السعودية نحو 50% من الناتج المحلي الإجمالي. ويبيّن الشكل 9 المساهمة القطاعية في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، وتظهر فيه جلياً المساهمة الاقتصادية الواسعة للقطاع غير النفطي.

الشكل 9: الناتج المحلي الإجمالي من القطاع غير النفطي (% من الأنشطة) في المملكة العربية السعودية

القطاع	النسبة المئوية
(منتجو الخدمات الحكومية (بما في ذلك الصحية	24.9
الجملة والتجزئة والفنادق/المطاعم	16.1
*الصناعات غير النفطية	14.9
النقل والاتصال	10.4
ملكية المنازل	9.0
الإنشاء والتشييد	8.5
التمويل والتأمين وخدمات الأعمال	6.3
الزراعة والحراجة وصيد الأسماك	4.2
الخدمات المجتمعية والاجتماعية	3.5
الكهرباء والغاز والماء	2.3
التعدين في غير مجال النفط	0.7

المصدر: *Bhatia, "Saudi Arabia: Non-oil GDP Economic Sector Analysis 2017," p. 4.*

* تشكل الصناعات غير النفطية في السعودية نحو 15% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي؛ ما يعني أنها تشكل 7.5% تقريباً من مجموع الناتج المحلي الإجمالي.

المبحث الثاني: التحديات الماثلة أمام الاقتصادات الخليجية

لعلّ السمة الأبرز المبينة في الشكل 10 هي أن قرابة نصف السكان الحاليين في دول مجلس التعاون الخليجي هُم من غير المواطنين، وأن عدد المواطنين يتباين بين الدول الست. ففي المملكة العربية السعودية يبلغ عدد المواطنين 20 مليون نسمة، فيما تظل أعدادهم ضئيلة في دول مجلس التعاون الخمس الأخرى. ومن بين العواقب العديدة المترتبة على تزايد نسبة السكان غير المواطنين بالنسبة لدول مجلس التعاون الأصغر حجماً هي صعوبة تحقيق اقتصاد وفورات الحجم في المشروعات والأنشطة الاقتصادية.

التحدي الديمغرافي

لعلّ السمة الأبرز المبينة في الشكل 10 هي أن قرابة نصف السكان الحاليين في دول مجلس التعاون الخليجي هُم من غير المواطنين، وأن عدد المواطنين يتباين بين الدول الست. ففي المملكة العربية السعودية يبلغ عدد المواطنين 20 مليون نسمة، فيما تظل أعدادهم ضئيلة في دول مجلس التعاون الخمس الأخرى. ومن بين العواقب العديدة المترتبة على تزايد نسبة السكان غير المواطنين بالنسبة لدول مجلس التعاون الأصغر حجماً هي صعوبة تحقيق اقتصاد وفورات الحجم في المشروعات والأنشطة الاقتصادية.

الشكل 10: سكان دول مجلس التعاون، المواطنون وغير المواطنين، 2010 – 2017

الدولة	المواطنون	غير المواطنين	إجمالي السكان	نسبة السكان غير المواطنين (٪)
البحرين	664,707	759,019	1,423,726	53.3
الكويت	1,337,693	3,073,431	4,411,124	69.7
عُمان	2,488,755	2,110,296	4,599,051	45.9
*قطر	243.073	1,456,362	1,699,435	85.7
السعودية	20,064,970	11,677,338	31,742,308	36.8
**الإمارات	947,997	7,316,073	8,246,070	88.5
المجموع	**25,747,195**	**26,392,519**	**52,139,714**	**50.6**

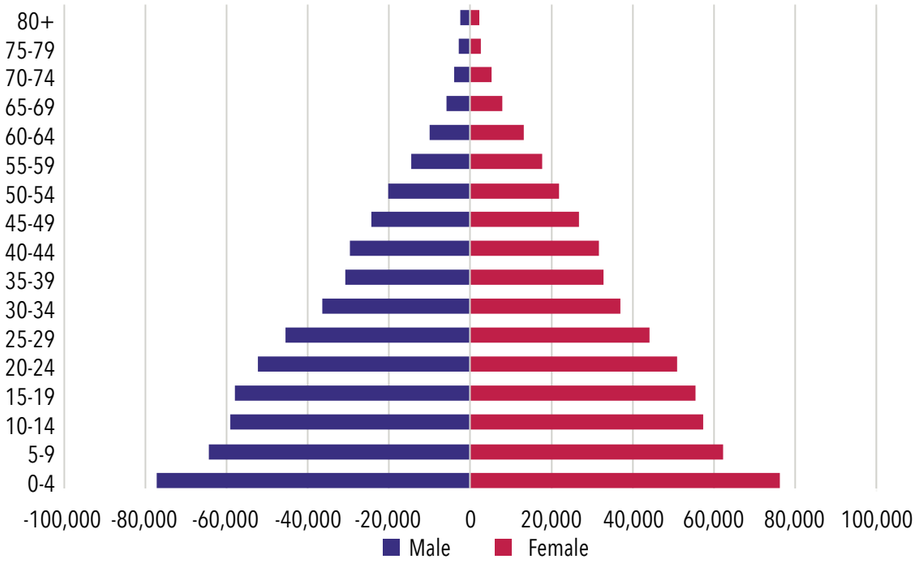
* تحدّد مؤشرات التنمية العالمية عدد السكان عند 2,639,211 نسمة.

** البيانات مستمدّة من سنة 2010. وتحدّد مؤشرات التنمية العالمية عدد السكان عند 9,400,145 نسمة في عام 2017.

المصدر: *GLMM Demographic and Economic Data base, table titled: "GCC: Total population and percentage of nationals and non-nationals in GCC countries (national statistics, 2010-2017)," available at http://gulfmigration.org; accessed October 1, 2018.*

ومن جانب آخر، من المتوقع أن تنمو أعداد السكان بشكل كبير خلال العقود المقبلة. ويجسّد هرم سكان الكويت المبيّن في الشكل 11 الخصائص الديمغرافية لدول مجلس التعاون (انظر الملحق 1 الذي يضم الهرم السكاني لدول مجلس التعاون الخليجي). فالهرم ذو صفة توسعية، وهو ما يميز البلدان التي تشهد نمواً سريعاً في أعداد سكانها؛ فحجم كل فئة عمرية يفوق حجمها في السنة السابقة. وفي حالة الكويت، نجدُ أن عدد المواطنين في الفئة العمرية 4-0 سنوات أكثر من عددهم في الفئة العمرية 24-20 سنة بخمسين ألف نسمة.

الشكل 11: هرم السكان المواطنين فقط في الكويت، 2015



المصدر: *GLMM Demographic and Economic Database, table, "GCC national foreign populations sex five-year-age-group, 2015," available at: http://gulfmigration.org/gcc-national-foreign-populations-sex-five-year-age-group-2015/, accessed September 25, 2018.*

وفي جميع دول مجلس التعاون يقع متوسط عمر المواطنين ضمن الفئة العمرية 24-20 سنة. وكمعلومةٍ مرجعيةٍ، نجد أن متوسط العمر في ألمانيا هو 47.1 سنة، وكندا 42.2 سنة، والمملكة المتحدة 40.2 سنة، والولايات المتحدة 38.1 سنة. وبتعبير آخر، فإن دول مجلس التعاون تُعد دولاً فتيةً في سكانها.

ويترتّب على الزيادة السريعة في تعداد السكان ازديادُ الطلب على المدارس، والتعليم الثانوي، والجامعات، والإسكان، والمرافق العامة، والبنية التحتية الشاملة، وفي نهاية المطاف الخدمات الصحية والمعاشات. وفوق كلّ ذلك، يفرض تعداد السكان المتزايد بسرعة ضغوطاً على المجتمعات لاستحداث وظائف جديدة كافية لاستيعاب الكثيرين الذين يصلون إلى سنّ العمل. وعلى وجه العموم، يُنظر إلى قلّة الوظائف المتاحة كعامل مزعزِع للاستقرار في أيّ مجتمع، وثمة صلة بين معدلات البطالة العالية عالمياً، لا سيما بين الأجيال الشابة، والاضطرابات الاجتماعية (ILO 2018, p. 58).

الشكل 12: أعداد مواطني دول مجلس التعاون البالغين سنّ العمل سنوياً (فوق 25 عاماً) لعام 2015

الدولة	العدد سنوياً
البحرين	فرداً 13,642
الكويت	فرداً 28,434
عُمان	فرداً 54,361
قطر	فرداً 7,236
السعودية	فرداً 402,186
دولة الإمارات	---*
المجموع	**فرداً 505,860**

* لا توجد بيانات منذ العام 2010.

المصدر: حسابات الباحث من:
GLMM Database, available at: http://gulfmigration.org/gcc-national-foreign-/populations-sex-five-year-age-group-2015

ويمثّل الجدول 12 محاولة لتقدير عدد المواطنين الذين سيبلغون سنّ العمل تباعاً خلال السنوات الخمس عشرة المقبلة، ويستند إلى البيانات المستخدمة في الهرم السكاني. ففي دول مجلس التعاون، سيبلغ قرابة 500,000 مواطن سنوياً سنّ العمل خلال العقد ونصف العقد المقبلين، ويمثّل ذلك تحدياً كبيراً، على الرغم من حقيقة أن ذلك لا يعني أنهم جميعاً سيبحثون عن وظائف (عمل مأجور). وعلى سبيل المثال، تقدّر "رؤية السعودية 2030" أنه سيتعين استحداث 4.5 مليون وظيفة جديدة قبل حلول عام 2030 للتغلّب على هذا التحدّي، فيما يتعيّن استحداث 384,000 وظيفة جديدة في الكويت قبل حلول العام المذكور وللغاية ذاتها (Tony Blair Associates 2009, p. 199).

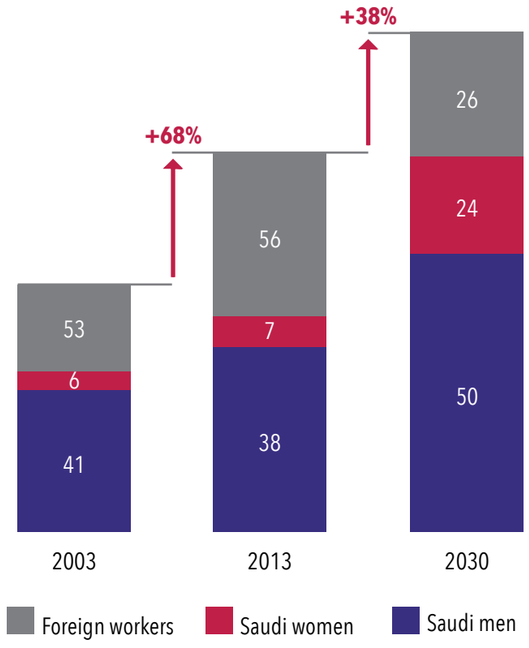
وفي الوقت الحاضر، نجد أنّ معدلات انخراط الذكور والإناث في سوق العمل منخفضة. وعلى سبيل المثال، من بين الكويتيين ضمن الفئة العمرية 25 إلى 54 سنة، نجد أن نسبة مَن يعملون منهم لا تتجاوز 64%، مقارنةً بنسبة 83% في الولايات المتحدة، و88% في روسيا، و93% في الصين (Tony Blair Associates 2009, p. 200).

التحاق المزيد من النساء بالقوى العاملة

تتأثر الأعداد الفعلية للمواطنين الذين سيلتحقون بالقوى العاملة بحقائق اجتماعية تشهدها المجتمعات الخليجية. فأولاً، تنضمّ النساء حالياً إلى القوى العاملة بأعداد أكبر من ذي قبل. فقد كانت معدلات انخراط النساء في سوق العمل منخفضة للغاية وفقاً للمعايير الدولية (ILO 2018, p. 19)، وبالنظر إلى أن النساء يشكّلن أكبر فئة من طلاب الجامعات، بل إنهن يدرسن عموماً سنواتٍ أكثر من نظرائهن من الذكور، فمن المتوقع أن تزداد أعداد الباحثات عن عمل في المستقبل. وثانياً، نفّذت جميع الحكومات الخليجية سياساتٍ نشطةً لجلب المزيد من النساء إلى القوى العاملة. وفي ضوء هذين العاملين لنا أن نتوقع ازدياد نسبة الشابات الباحثات عن عمل في السنوات المقبلة. وأما العامل الثالث الذي يُحتمل أن يجلب المزيد من النساء إلى القوى العاملة فهو واقع الحال من الناحية الاقتصادية؛ فالتركيبة الاجتماعية والثقافية للأُسر ماضيةٌ في التغيُّر من الأُسر الممتدة التي تعيش معاً نحو الأُسر المصغَّرة، المقيمة في المدينة، إذ يتعيَّن على مثل هذه الأسر أن تضاعف دخلها إذا ما أرادت توفير معيشة كريمة لأفرادها.

وفي حين يصعب عموماً الحصول على البيانات المتعلقة بمعدلات مشاركة المرأة في القوى العاملة بدول مجلس التعاون، إلا أن المملكة العربية السعودية تقع في آخر قائمة دول مجلس التعاون في هذا المجال. وكما يتبيّن من الشكل 13، استحوذت المواطنات السعوديات في عام 2013 على نسبة 7% فحسب من إجمالي القوى العاملة في المملكة العربية السعودية. وعند إعادة حساب المعطيات، يتبيّن لنا أن معدل مشاركة المواطنات السعوديات فوق سنّ 25 عاماً في القوى العاملة هو نحو 15%.

الشكل 13: التوظيف في المملكة العربية السعودية بحسب الشريحة السكانية، 2003-2030 (% مليون)



المصدر: *McKinsey Global Institute, "Saudi Arabia Beyond Oil: The investment and Productivity Transformation," 2015, p. 14.*

وتشجّع "رؤية السعودية 2030" النساءَ بشكل خاص على دخول سوق العمل، وقد شرعت المملكة العربية السعودية مؤخراً في وضع سياسات لتحقيق هذا الهدف. وتشمل تلك السياسات تخفيفَ القيود الدينية التي تحد حركة النساء في المجتمع، وفتح وظائف القطاع العام التي تستهدف النساء على وجه الخصوص، وتخفيف صرامة نظام ولاية الرجل على المرأة، ورفع الحظر عن قيادة المرأة للسيارة في يونيو 2018 (Hvidt 2018a). وفي عام 2030، تعتزم المملكة العربية السعودية توفير 15 مليون وظيفة، من بينها 11 مليون وظيفة للمواطنين السعوديين، وتشمل الأخيرة 3.6 مليون وظيفة للمواطنات السعوديات.

وينطوي انضمام نسبة أكبر من المواطنين والمواطنات على حدّ سواء إلى القوى العاملة على إمكانات اقتصادية ضخمة؛ فثمة الملايين من الوظائف في اقتصادات دول مجلس التعاون التي يشغلها حالياً عمال وافدون؛ ما يعني ضمناً أن جزءاً كبيراً من أجورهم يغادر هذه البلدان في شكل تحويلات مالية، وهو ما لا يسهم في تعزيز اقتصاداتها المحلية. وعلاوة على ذلك، وفي ظلّ نسبة عالية من البطالة أو العمالة الناقصة، وخاصة بين الشبان والشابات، يبدو منطقياً تماماً، من وجهة نظر سياسية واقتصادية، أن يشغل مواطنو هذه البلدان، وعلى نحو متزايد، الوظائف التي تشغلها اليوم العمالةُ المستقدَمة.

وفي هذا الصدد تواجه دول مجلس التعاون تحدياً رئيساً يتمثل في استعداد مواطنيها وقدرتهم على شغل وظائف يشغلها حالياً غير المواطنين، فمثل هذه الوظائف منخفضة الأجور، وتتطلب مهارات ضئيلة. ومن المعتقد أن المواطنات، على النقيض من المواطنين، سيميلون أكثر إلى قبول مثل هذه الوظائف، ربما في قطاع الصحة أو قطاعات الخدمات الأخرى، عند دخولهن سوق العمل لأول مرة. وستستفيد مجتمعات مجلس التعاون بشكل هائل في حال استطاعت توجيه المواطنات المتعلمات، اللاتي هُنّ غير موظفات بعدُ، أو حتى الرجال، إلى مثل هذه الوظائف (Hvidt 2018, p. 4).

توطين القوى العاملة

تطبّق دول مجلس التعاون كافةً سياساتٍ نشطةً بُغية تنويع مصادر الدخل وتوطين العمالة. وتهدف هذه السياسات إلى زيادة نسبة المواطنين المنخرطين في القوى العاملة، وزيادة نسبة الوظائف التي يشغلها مواطنون.

وفيما يخصّ بعض دول مجلس التعاون، لم تكن البطالة حتى الآن قضية ملحّة؛ فنمو فرص العمل المخصصة للمواطنين كان كافياً، وعليهِ كانت البطالة القَسْرية ضئيلة. بَيْدَ أن البطالة بين المواطنين في كلٍّ من مملكة البحرين وسلطنة عُمان والمملكة العربية السعودية تشكّل تحدّياً كبيراً؛ ما أثار استياء فئة الشباب، وقاد الحكومات إلى صياغة سياسات نشطة للتخفيف من حدّة المشكلات الناجمة عنها. وفي هذه الدول ثمة حصص لتوظيف المواطنين في الفئات المختلفة من شركات القطاع الخاص (من قبيل برنامج "نطاقات" المعمول به في المملكة العربية السعودية).

وثمة سياسات أخرى تفرضُ أن تقتصر وظائف معينة على المواطنين دون غيرهم. وعلى سبيل المثال، في شهر يناير 2018، أعلنت الحكومة السعودية أنها ستضيف إلى قائمتها المتنامية من الوظائف المقتصرة على السعوديين، الوظائف التي تتعلق بمحالّ بيع الساعات، والنظارات، والأجهزة والمعدات الطبية، والأجهزة الكهربائية والإلكترونية، وقطع غيار السيارات، ومواد البناء، والسجاد، والسيارات والدراجات النارية، والأثاث المنزلي والمكتبي، وملابس الأطفال، والمستلزمات الرجالية، والأواني المنزلية، والحلويات (Young 2018b, p. 15). وبالإضافة إلى ذلك، تتضمّن "رؤية السعودية 2030" أهدافاً محدّدة لرفع نسبة "السَّعْودة" في قطاع النفط والغاز من 40% إلى 75%، وتوطين 50% من الإنفاق العسكري من خلال تصنيع المعدات العسكرية محلياً، ليس بُغية الحدّ من الإنفاق فحسب، بل أيضاً لتحفيز النمو في القطاعات الصناعية الأخرى، من قبيل المعدات الصناعية وتقنية المعلومات (Govt. of Saudi Arabia 2017, 47-8).

وفي الخطط والرؤى التنموية كافةً التي نشرتها حكومات دول مجلس التعاون، تُلقى على كاهل القطاع الخاص المسؤولية الرئيسة لاستحداث الوظائف. غير أن ثمة حاجة إلى إجراء إصلاحات جدّية في سوق العمل إذا ما أُريدَ للمواطنين أن يكونوا مُستعدين وقادرين على شغل الوظائف في القطاع الخاص.

تتسم أسواق العمل في دول مجلس التعاون بأنها ذات طبيعة مزدوجة؛ فالمواطنون، وفي إطار العقد الاجتماعي المعمول به، يسعون في المقام الأول إلى الحصول على عمل في القطاع العام لأنه يوفر لهم رواتب أعلى، وأمناً وظيفياً أفضل، مثلما يتسم بساعات عمل أقلّ. في حين أن وظائف القطاع الخاص تتسم برواتب أدنى وساعات عمل أطول وأمناً وظيفياً أقلّ، والأهم أن هذا القطاع يعد أكثر تنافسيةً، وتقوم وظائفه على أساس الجدارة وتتسم ببيئة مختلطة بين الجنسين؛ ما قد يشكّل تحدياً ثقافياً لشرائح من المواطنين (Ulrichsen 2018, p. 12ff).

زيادة الإنتاجية في القطاع الخاص

في الوقت الراهن، يبدو العمل في القطاع الخاص أقلّ جاذبية للمواطنين مقارنةً بالعمل في القطاع العام. وفي تقرير بعنوان أجندة الوظائف لبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية يرى البنك الدولي أنه «لزيادة توظيف المواطنين في القطاع الخاص، يتعيّن على الحكومات أن تزيد جاذبية وظائف القطاع الخاص، وأن تضمن في الوقت نفسه أن يكون المواطنون مستعدين وقادرين على قبول وظائف القطاع الخاص» (World Bank 2017, p. vii).

ومما يذهب إليه التقرير أنه لابدّ من زيادة رواتب القطاع الخاص، وأن يتم ذلك عبر إصلاحاتٍ تزيد من إنتاجية القطاع الخاص عن طريق تحويل الأنشطة الاقتصادية نحو قطاعاتٍ ذات قيمة مُضافة أعلى، وعمليات إنتاجية ذات كثافة تقنية أكبر، وصادرات متنوعة وأكثر تطوراً، واستثمارات أجنبية مباشرة ترتكز إلى التقنية. وتمثّل مكاسب الإنتاجية دافعاً للنمو والارتقاء بالمستويات المعيشية في الأجل الطويل.

إلا أن نموذج التنمية الراهن في دول مجلس التعاون يفضل توظيف العمال الأجانب بأجور متدنية في القطاع الخاص بدلاً من اعتماد تقنيات معزّزة للإنتاجية. وكما وثّق ذلك صندوق النقد الدولي، ومقارنةً ببلدان أخرى، لم تسهم مكاسب الإنتاجية بدول مجلس التعاون في النمو إلا بالقليل منذ عام 1970. ويُعزى النمو إلى «توظيف المزيد من الأيادي العاملة»، وبالتالي لا يعود النمو إلى الإنتاجية الرأسمالية أو إنتاجية مجموع عوامل الإنتاج (IMF 2017, p. 26). وعلى هذا النحو، ثمة حاجة ماسّة إلى تحقيق نقلة ملموسة في وظائف القطاع الخاص لتشمل الارتقاء بمستويات المهارات والمحتوى التقني.

التعليم والابتكار

لم تُضطر دول الخليج، حتى الآن، عند النظر إليها في سياقاتها التاريخية الموسّعة، إلى الاختراع أو الابتكار، ولكنها تمكّنت من بناء تنميتها على التقليد؛ ويُقصد بذلك تسخير أوضاعها المالية المؤاتية لاستيراد التقنيات، والدراية التقنية، والقوى البشرية المتاحة في بلدان أخرى من العالم (Hvidt 2015, p. 24).

ومن شأن مراجعة المؤشرات المتاحة للإنجازات التعليمية في دول مجلس التعاون أن توثّق مشكلاتٍ هيكليةً في المنظومة التعليمية تقلّل من جودة التدريس، وتجعل المخرجات البحثية في أضيق نطاق ممكن، مثلما تقلّل من الفائدة المتأتية من التعليم لمجتمعات تلك البلدان. وفي هذا الصدد، تُثار تساؤلات عن مدى جودة إعداد المنظومة التعليمية خرّيجيها للاضطلاع بأدوار نشطة في اقتصاد المعرفة في المستقبل (Hvidt 2015, p. 34). وعلى الرغم من أن دول مجلس التعاون قد قطعت شوطاً طويلاً في بناء منظوماتها التعليمية، فإنها، عند مقارنتها بنظيراتها الدولية، تبدو متخلفةً عن الرَّكْب في ترجمة ثرواتها الاقتصادية إلى تنمية بشرية فيما يتعلق بالتعليم (Hvidt 2015, p. 31). وعلى الصعيد الدولي، ثبت وجود صلة بين المداخيل المرتفعة المتأتية من موارد طبيعية وانخفاض التركيز على التعليم (Gylfason 2001).

وعلاوة على ما تقدّم، تبدو اقتصادات دول مجلس التعاون متخلفةً عن الرَّكْب عندما يتعلق الأمر بالابتكار، وتدلّ أحدثُ إصداراتِ «مؤشر الابتكار العالمي» (GII) على ذلك. ويصنّف المؤشر المذكور دول مجلس التعاون على النحو التالي: الإمارات العربية المتحدة (المرتبة 38)، وقطر (المرتبة 51)، والكويت (المرتبة 60)، والمملكة العربية السعودية (المرتبة 61)، وعُمان (المرتبة 69)، والبحرين (المرتبة 72)، من بين 126 بلداً تمّ تقييم نُظم الابتكار الخاصة بها في هذا الإصدار من المؤشر. ومع ذلك، تُصنَّف بلدان الخليج كافةً على أنها «ضعيفة الأداء» عندما يتم الربط بين تصنيفها في المؤشر آنف الذكر ونواتجها المحلية الإجمالية، ما يقود إلى استنتاج مفاده أن بلدان الخليج لم تتمكن بعدُ من تحويل ثرواتها الاقتصادية إلى ممارسات ابتكارية أو، على نحو أدق، إلى معادلة ثرواتها الاقتصادية بقوتها الابتكارية (Cornell University, INSEAD, and WIPO 2018, p. xx).

وثمة مؤشر آخر يُستخدم في العادة لتجسيد القدرات الابتكارية لبلد معيّن هو عدد البراءات التي حصل عليها هذا البلد. فعلى مدى العقد المنصرم تم تسجيل ما يقرب من 223,000 براءة اختراع على أساس سنوي في جميع أنحاء العالم في مكتب الولايات المتحدة للبراءات والعلامات التجارية (USPTO). وحصلت بلدان مجلس التعاون على ما مجموعه 2,230 براءة اختراع منذ عام 1963، وتنال هذه البلدان في الوقت الراهن ما معدله 116 براءة اختراع سنوياً. وبالمقارنة، نجد أن البلد الأفضل أداءً على مؤشر اقتصاد المعرفة، وهو السويد الذي يبلغ تعداد سكان 9.5 مليون نسمة فقط ولا يتجاوز ناتجه المحلي الإجمالي رُبع الناتج المحلي الإجمالي المشترك لبلدان مجلس التعاون، قد أنتج ما يقرب من 54,487 براءة اختراع، ويسجّل في الوقت الراهن ما معدّله 1,700 براءة اختراع سنوياً.

الشكل 14: براءات الاختراع المسجّلة في دول مجلس التعاون، 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Yearly Average 2006-15	Total Patents 1963-15
KSA	19	20	30	22	58	61	170	237	294	360	91	1512
Kuwait	7	6	15	15	14	24	32	84	98	64	30	434
UAE	8	2	9	9	7	10	20	18	54	45	18	219
Qatar	2	0	1	2	0	1	4	7	5	6	3	29
Oman	0	0	5	1	1	3	3	3	2	4	2	24
Bahrain	00	0	0	0	1	0	1	2	3	1	1	12
Sum GCC	36	28	60	49	81	99	230	351	456	480	145	2230
World	173772	157282	157772	167349	219614	224505	253155	277835	300835	298407	233037	6122266
Sweeden	1243	1061	1060	1014	1434	1710	2081	2271	2767	2633	1727	54 487

المصدر: *US Patent and Trademark Office (USPTO), "Patent Counts by Country, State and Year: Utility Patents (December 2015)," available at: http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/cst_utlh.htm; accessed October 12, 2018*

ولنا أن نفترضَ أن الأداء الضعيف في مجال الابتكار في دول مجلس التعاون لا يتعلق بقصر عُمر التنمية الحديثة والتركيز الراهن على التدريس في الجامعات، إنما يتعلق على الأرجح بنقص الخبرات ذات المنحى الإنتاجي، والمهارات اللازمة، والانضباط في بيئة العمل الذي اكتسبته المجتمعات خلال الحقبة الصناعية. وكما يشير ستيغليتز، فإن الإنجازات العلمية في مجتمعات اليوم ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالخبرات المكتسبة في المرحلة الصناعية:

لقد أدت الثورة العلمية في القرن الفائت إلى تنظيم عملية التغيير نفسها: فقد تبدّلت عملية إنتاج الابتكارات الجديدة، من مخترعين معزولين ومستقلين من أمثال توماس إديسون إلى مختبرات بحثية ضخمة. واليوم، تُنتَج المعرفة والمعلومات تماماً مثلما كانت تُنتَج السيارات والصُّلب منذ مئة عام (Stiglitz 1999, p. 1).

ويمثّل سدُّ فجوة الابتكار في الوقت الراهن هدفاً بعيداً عن الواقعية لدول مجلس التعاون وربما يكون غير ضروري، ولكن بما أن اقتصاد العالم يركّز أكثر فأكثر على السّلع والخدمات عالية المحتوى التقني، فإنه بات حتمياً على اقتصادات دول مجلس التعاون، بما تنعمُ به من موارد أن تجعل هدفها الإنتاج في الطرف الأعلى من سلسلة القيمة. ومن المتوقع أن يزيد هذا التحوّل مستويَي المعرفة وريادة الأعمال بين المواطنين ليتمكنوا من الاستفادة بنجاح من المعرفة الأجنبية، والتكيُّف، واستحداث معارف جديدة لتلبية الاحتياجات المحدّدة لبلدانهم.

وهكذا، ثمة تحدٍّ يواجه دول مجلس التعاون فيما يتعلق بالتعليم والابتكار يكمن في تحسين المستوى التعليمي لمواطنيها حتى يتمكنوا من التنافس بندّية على الوظائف التي سيتم طرحها في الشريحة عالية القيمة من القطاع الخاص. وثمة تحدٍّ آخر لا يقلّ أهمية عن سابقه، وهو تغيير نُظم الحوافز لتشعر شرائح أوسع من فئة الشباب، ولا سيما الذكور، بحافز لتحقيق أهداف تعليمية.

لكنْ كيف يُمكن أن يبدو هيكل أسواق العمل في دول "مجلس التعاون"؟ من وجهة نظر ليبرالية جديدة مُتشدّدة فإن أكثر أسواق العمل كفاءة تَتَمَثَّل في تلك التي يعتمد فيها الطلب على العمالة حصرياً على السوق، والتوظيف على الجدارة؛ ما يعني أن صاحب العمل يختار الشخص الذي يمتلك المهارات التي تتماشى مع الراتب الذي سيكون صاحب العمل على استعداد لدفعه. ومع ذلك، فإن اتباع استراتيجية من هذا القبيل قد لا يمثّل النهج المثالي في هذا الخصوص بحكم الهيكل الحالي لسوق العمل، والوضع التعليمي للمواطنين في دول مجلس التعاون الخليجي. وكما ذُكر أعلاه، فإن سوق العمل مجزأ للغاية بين الوظائف ذات الأجور المتدنية في القطاع الخاص، التي تشغلها أساساً العمالة الوافدة، والوظائف ذات الرواتب العالية في القطاع العام التي يشغلها المواطنون بشكل أساسي.

وتماشياً مع تفكير البنك الدولي، يقترح هذا التقرير نهجاً أكثر تدرجاً نحو سوق يرتكز على سوق العمل؛ فقد اقترح البنك الدولي دفع "مِنَح نقدية غير مشروطة"، لمواطني هذه الدول، ومواصلة توفير الخدمات الاجتماعية لهم، ودفع لهم أيضاً "المزايا المالية في ميدان العمل" التي تُكافئ الناس الذين يشغلون وظائف في القطاع الخاص. ومن شأن توفير هذه المِنح النقدية، وتأمين الخدمات الاجتماعية الأساسية، ضمانُ الحد الأدنى من الدخل، وحصول مواطني هذه الدول على الخدمات الاجتماعية، بينما سيكون دفع "المزايا المالية في ميدان العمل" مشروطاً بالحصول على وظيفة، وسيضمن أن مواطني دول مجلس التعاون الخليجي يُمكنهم، على الأقل في بعض القطاعات، منافسة العمالة الأجنبية، ومواصلة تحقيق دخل بالمقارنة مع المستويات الحالية (World Bank, 2017, p. ix).

ويمكن تطبيق هذه الاستراتيجية فوراً، والتي بدورها ستقود إلى التركيز على التوظيف، وبخاصةٍ في القطاع الخاص، غير أن المنظور على الأمدين المتوسط والبعيد يتَمَثَّل بضرورة العمل على تحديث مهارات المواطنين مع تطبيق سياسات تُشجّع على زيادة إنتاجية القطاع الخاص.

تحدّيات أخرى

بالإضافة إلى التحديات المهيمنة المتعلّقة باستحداث الوظائف، وتنويع الوظائف وتوطينها، ثمة العديد من التحديات الأكثر تحديداً التي قد تؤثر، بشكل أو بآخر، في اقتصادات دول مجلس التعاون.

أثر الأزمات الجيوسياسية الإقليمية

لم تكن الحرب الأهلية السورية بشكل عام ذات تأثير يُذكر في دول مجلس التعاون. وأسهمت العلاقات الإقليمية المتوترة بين إيران وبلدان الخليج (وخاصةً المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة) في اندلاع الحرب في اليمن. وفي حين أنه من المحتمل أن الحركة التجارية التي تعبر الموانئ الإماراتية (في المقام الأول إعادة التصدير إلى إيران) قد عانت جرّاء توتر العلاقات مع إيران، فإن العواقب الاقتصادية الأساسية حتى الآن اقتصرت على التكلفة المتصاعدة لمشتريات الأسلحة؛ وعلى سبيل المثال، أبرمت المملكة العربية السعودية في عام 2017 صفقة أسلحة مع الولايات المتحدة بقيمة 110 مليارات دولار على الفور، و350 مليار دولار على مدى السنوات العشر المقبلة.

وقد أعادت الولايات المتحدة تطبيق عقوبات على إيران على مرحلتين: أولاهما في السابع من أغسطس 2018، وثانيتهما وأهمهما في الرابع من نوفمبر 2018، إذ سيتم تقييد مبيعات إيران من النفط والغاز والمشتقات البترولية بعد تكريرها. وبالتالي سيكون لدى إيران أموال أقلّ لإنفاقها على وارداتها، وستعاني قيوداً واسعة فيما يتعلق بالسلع والخدمات التي يمكنها استيرادها. وستُضطر الشركات في أنحاء العالم إلى الاختيار بين السوق الإيرانية والسوق الأمريكية (Cohen 2018). ومن غير المرجّح أن تتضرّر بلدان الخليج بشدّة جرّاء ذلك. والقيود المفروضة على بيع إيران للنفط ستعني أنه يتعيَّن أن تنتج بلدان أخرى قرابة 1.6 مليون برميل إضافية يومياً من النفط. وعلى الأرجح ستوفر المملكة العربية السعودية، التي مازالت تملك قدرة إنتاجية فائضة، حصةً جيدة من تلك الكمية الإضافية، ما يحسّن دخل المملكة.

تزايُد خطر الحِمائية على الصعيد الدولي

بالنسبة لدول مجلس التعاون الساعية نحو بيئة تجارية مفتوحة، تمثل الحِمائية المتزايدة مبعثَ قلق. ولكن من غير المحتمل أن تُلحِق اتجاهات الحمائية من طرف الإدارة الرئيس دونالد ترامب، الضررَ المباشر ببلدان مجلس التعاون في الأجل القريب، فهذه البلدان تصدّر النفط والغاز في المقام الأول، إلى جانب عدد محدود من السلع المصنَّعة، ولكن في الأجل الطويل قد يقود تزايُد الحمائية الاقتصادية إلى تصاعُد الرسوم الجمركية على الواردات أو التحوُّل نحو سياسات منغلقة؛ ما قد يُضر بالتجارة الدولية، ويقلّص النمو العالمي، ويخفّض أسعار السلع بما في ذلك أسعار النفط. بيد أنه مما لا شك فيه أنه في حال نشوب حرب تجارية دولية أكثر حدة بين الولايات المتحدة والصين على سبيل المثال، فإن اقتصادات دول مجلس التعاون ستتضرّر لأن هذه الدول تعدّ شركاء تجاريين رئيسيين لكلا الطرفين

تراجُع التكامل بين اقتصادات الخليج

لم يضطلع مجلس التعاون الخليجي الذي تأسس في عام 1981 بالدور المتوخى له، إلا على نطاق محدود. ولم تثمر أبداً محاولات إقامة علاقة أوثق فيما بين أعضائه عبر إقامة اتحاد اقتصادي إقليمي. وفي حين طُبّق الاتحاد الجمركي في عام 2005، لم تطبق منطقة التجارة الحرة المتوقَّعة، مثلما لم تُبصر العملة الخليجية الموحّدة النور. واتفقت دول مجلس التعاون على تطبيق نظام ضريبة القيمة المضافة بشكل موحَّد في عام 2018، لكن الإمارات والسعودية هما البلدان الوحيدان اللذان قاما بتطبيقه حتى الآن.

وفي حين أن المملكة العربية السعودية، وبالنظر إلى حجمها، لديها فرصة الاستفادة من اقتصاد وفورات الحجم في إنتاجها، إلا أن الأمر ليس كذلك لبلدان مجلس التعاون الصغيرة، على الأقل فيما يتعلق بالصناعات التقليدية، وهو ما يُضرّ بشدة بجهود التنويع. وكان من الممكن إرساء منظومة تعاون إقليمية تتسم بالكفاءة المرجوة فيما بين بلدان مجلس التعاون عبر إنشاء منطقة اقتصادية تتيح للدول الأصغر حجماً نقل البضائع والأفراد والأموال بحرّيةٍ وفعالية عبر الحدود، لكن هذا ليس واقع الحال اليوم. وعليه، فرض الحجم المحدود للأسواق المحلية على بلدان مجلس التعاون أن تمتنع عن التنويع المتمثل في التصنيع، وأن تختار التنويع المتمثل في أنواع السلع والخدمات التي تستهدف إقبالاً دولياً، من قبيل الطيران والسياحة وخدمات الأعمال المتقدمة.
وثمة دور يتسم بأهمية خاصة كان يمكن لمجلس التعاون أن يؤديه وهو أن يكون بمنزلة كيانٍ تنسيقٍ لمشاريع البنية التحتية الأقاليمية، وأبرزها شبكة السكك الحديدية الخليجية. وبعد تأخير كبير، يبدو أن هذا المشروع يسير على الطريق الصحيح لإكماله على مرحلتين، في عام 2021 ثم عام 2023.
ونجم عن أزمة مقاطعة ثلاث دول خليجية (هي السعودية والإمارات والبحرين) لدولة قطر في يونيو 2017، تدهورٌ آخر في تكامُل اقتصادات بلدان مجلس التعاون. واليومَ، وبعد مرور عام ونصف العام من القطيعة بين بلدان مجلس التعاون، لا تظهر حلولٌ في الأفق. وفي حين أن تأثير الأزمة من الناحية الاقتصادية صغير نسبياً بالنسبة لبلدان مجلس التعاون الأخرى، فإن قطر، وعلى الرغم من أوضاعها الاقتصادية المؤاتية، تعاني كثيراً، سواء بسبب الإيرادات الضائعة (على سبيل المثال من الخطوط الجوية القطرية وغيرها)، والتكلفة العالية لنقل مواد البناء وغيرها اللازمة للاستعداد لاستضافة نهائيات كأس العالم لكرة القدم عام 2020.

التحدّيات التي تواجه برامج التكيّف المالي

تبنّت جميع دول مجلس التعاون الخليجي برامجَ للتكيّف المالي في منذ انهيار أسعار النفط في عام 2014 بحكم الضرورة المُلحة، حيث كانت هذه البرامج مُتشابهة إلى حدٍ بعيد في جميع دول مجلس التعاون من أجل تخفيف الأعباء المالية على خزينة الدولة؛ مثل رفع الدعم عن الوقود والكهرباء والماء، وخلق مصادر دخل جديدة (مثل الضرائب المفروضة على التبغ والمشروبات السُكّرية؛ كما في الكويت وقطر والمملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة)، وفرض الرسوم على تأجير العقارات للعمالة الوافدة (الإمارات العربية المتحدة)، والرسوم على المشروبات الكحولية (الإمارات العربية المتحدة والبحرين)، ورسوم الطيران (عُمان)، والضرائب على الشركات (الكويت وعُمان)، والضرائب العقارية (المملكة العربية السعودية) والعديد من أنواع الضرائب الأخرى. وقامت كلٌّ من السعودية والإمارات بتطبيق ضريبة القيمة المضافة بنسبة 5%، ومن المتوقّع أن تتّبع البلدان المتبقية هذا النهج خلال 2018. ولا تتوافر أرقام أجمالية حول عوائد هذه الضرائب لتسليط الضوء على الآثار المالية المُترتّبة عن هذه التدابير.

أمّا ضرورة تنفيذ الإصلاحات الضريبية، فقد تباينت فيما بين دول مجلس التعاون الخليجي، كما تباينت من حيث شدتها. ففي دولة قطر -الدولة الخليجية الأغنى من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي- فقد كانت الإصلاحات أقل شدة من بقية الدول الخليجية الخمس الأخرى، وعلى الأخص بالمقارنة مع البحرين وسلطنة عُمان. وفي العموم، لم يؤثر فرض أي من تلك الضرائب، أو رفع الدعم عن السلع، بشكل كبير في الاقتصاد الأسري لشعوب الخليج (باستثناء «السعودية» حيث أوقفت مزايا موظفي القطاع العام، وأعيدت في وقت لاحق).

ومن المؤكّد أن النفقات المعيشية اليومية قد ارتفعت، ولكن ليس إلى الحد الذي يؤثر بشكل خطير في الاستهلاك. ولعل أهم نتائج الإصلاحات الضريبية لغاية الآن، هو تبنّي آليات لدعم الموازنات من خارج قطاع النفط، أمّا النتيجة الثانية فتتمثّل في إدراك السكان لحقيقة أنه سينبغي عليهم في المستقبل تحمّل جزء أكبر من تكاليف المعيشة بأنفسهم. ولعل المسألة الأكثر إلحاحاً في هذا الخصوص، هو ما الذي سيحدث إذا انتقلت اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي إلى فترة من أسعار النفط المناسبة واستقرار النمو؟ هل سيتم التراجع –بشكل جزئي أو كامل- عن الإصلاحات التي بوشر بها عملياً الآن، أم سيتم التمسّك بالإصلاحات التي أُقرت بحيث تُصبح مَعبراً لإصلاحات أكثر شمولاً، والتي ستضع هذه الاقتصادات على أسس متينة؟ ففي حال كان للأهداف الطويلة الأجل للرؤى الحالية، ولخطط التنمية التي أُعلن عنها في المنطقة، تأثيرٌ في المستقبل، فسيُنظر إلى الإصلاحات الضريبية التي يُجرى تنفيذها عندئذٍ بمنزلة الطريق إلى عملية تحويل دول مجلس التعاون الخليجي إلى اقتصادات أكثر تنوعاً وإنتاجاً واستدامةً.

التحدّيات التي تواجه القطاع المصرفي

على الرغم من أنه قد تم إلى حد كبير تجنّب انهيار أسعار النفط في عام 2014، إلّا أن ثمة تحديات تلوح في الأفق تواجه القطاع المصرفي في منطقة مجلس التعاون الخليجي؛ فشركات القطاع الخاص الكبرى، وبخاصةٍ في قطاع الإنشاءات، عانت من الانخفاض الحاد في الإنفاق من جانب الحكومات منذ عام 2014. وعلى هذا النحو، فقد أصبح موقفها المالي ضعيفاً، وإذا ما تعثّرت في سداد قروضها، فإن ذلك سيُدخل القطاع المصرفي في موقف صعب، بيد أنه بحسب تقرير شركة «كي بي إم جي» حول القطاع المصرفي في دول مجلس التعاون، والذي صدر في أبريل 2018، فإن المصارف الخليجية في وضع جيد لمواجهة التحديات الحالية، نظراً للتوقعات بشأن استمرار الدعم الحكومي، وارتفاع أسعار النفط، والتعهد بالإنفاق في مجال البنية التحتية، الأمر الذي سيُساعد على الحفاظ على الاستقرار في هذا القطاع (KPMG, 2018, p. 18). والسؤال الذي يبرز هنا فيما إذا كان من الممكن عملياً اعتبار هذه العناصر الثلاثة من المسلّمات، في ظل أن تصاعد أسعار النفط هو أقل احتمالاً، كما يوحي التقرير.

المبحث الثالث: تقييم عام لاستراتيجيات التنمية والمشروعات العملاقة في دول مجلس التعاون

مع أن دول مجلس التعاون الخليجي في العموم أجرت تخطيطاً تنموياً رسمياً منذ سبعينات القرن العشرين، إلا أن التخطيط الراهن في بلدان مجلس التعاون هو في الغالب من «النمط الجديد»، وهو نمط يتّسم بصَوْغ الرؤى ووضْع الأهداف وتحديد الأولويات، مع فسح المجال للأطراف الفاعلة داخل القطاعين العام والخاص لتحقيق الأهداف التنموية بطريقة مرنة. والفكرة من وراء ذلك حفز التغييرات التراكمية في الاتجاه المُراد؛ وعلى هذا النحو، فإنّ مثل هذا التخطيط يحيدُ عن «النمط القديم» للتخطيط الشامل الذي تُنفَّذ فيه قوائم مفصَّلة من الاستثمارات والمشروعات من أجل تحقيق الأهداف التنموية (Hvidt 2012, p. 192).

ومن بين الخطط التنموية الحالية كافةً التي نشرتها بلدان مجلس التعاون نجدُ أنّ «رؤية السعودية 2030» التي أُعلن عنها في عام 2016 هي الخطة الأكثر جذريةً في نهجها على صُعِد عدّة (على سبيل المثال، سعيها إلى بيع 5% من أصول أرامكو السعودية لتمويل الخطة)، غير أن الخطط التنموية الخليجية تكاد تتّفق تماماً في تحليلاتها للعوائق الماثلة أمام التنمية المستقبلية لمجتمعات بلدان مجلس التعاون.

ولعلّ أوّل تلك العوائق النضوب السريع للاحتياطيات الهيدروكربونية أو تقادُمها تقنياً. وثانيها هو تقلّب أسعار النفط؛ ما يؤثر في أداء اقتصادات بلدان مجلس التعاون. وثالثها إخفاق النماذج الاقتصادية الراهنة في أن توفّر دخلاً كافياً، وعدداً كافياً من الوظائف المناسبة للمواطنين الذين يزداد عددهم بسرعة ويتلقون تعليماً جيداً على نحو متزايد. ورابع تلك العوائق الصعوبات المستقبلية في تأمين مستويات معيشية عالية المستوى للمواطنين، بما أن حكومات بلدان مجلس التعاون كافةً تفتقر إلى الوسائل المالية اللازمة لتكون راعياً وحيداً لمجتمعات الرفاه الهائلة التي أرسَت دعائمها على مدى نصف القرن المنصرم. وأما خامس تلك العوائق، والمشار إليه، صراحةً أو ضمناً، في الخطط التنموية الخليجية، فيتمثل في «تحفيز قدرات» قوى العمل الوطنية. فمن المفهوم أن «المواطنين» ليسوا متحمّسين أو قادرين (على الرغم من زيادة مستويات التعليم) على شغل وظائف خارج البيئة المحمية للقطاع العام. وكما هو موضّح بعناية في «رؤية البحرين الوطنية 2030»، فإن المواطنين ليسوا «الخيار المفضّل» لأرباب العمل في القطاع الخاص (Govern-ment of Bahrain 2008, p. 7). وعلى النسق نفسه، تطالب «رؤية الكويت 2035» بإصلاح نظام التعليم «لإعداد الشباب بصورة أفضل ليصبحوا أعضاء يتمتعون بقدرات تنافسية وإنتاجية تعزز من قوة العمل الوطنية» (Government of Kuwait 2017). وتتعامل جميع الخطط التنموية مع القضايا الخمس، وتهدف إلى اجتذاب نسبة أكبر من المواطنين إلى وظائف ذات محتوى معرفي عالٍ في المستقبل. ويُنظر إلى تنويع الاقتصاد بعيداً عن الاعتماد على النفط والغاز كأحد سُبل حلّ تلك المشكلات. ونادراً ما يتمّ تعريف مصطلح «التنويع» في مثل هذه الخُطط التنموية، ولكن مما يُفهم أن المقصود به تعزيز معالجة الغاز الطبيعي والنفط الخام (البتروكيماويات على سبيل المثال)، أو استغلال الغاز والنفط الخام كمُدخَل في عمليات الإنتاج (صهر الألمنيوم على سبيل المثال)، أو استخدام عوائد قطاع النفط والغاز لتحفيز نمو التصنيع غير المرتبط بقطاع النفط، لاسيما صناعات الخدمات. ويرتبط التنويع أيضاً ارتباطاً وثيقاً بتوسُّع القطاع الخاص. وتُولي سلطنة عُمان والبحرين أهمية ملحّة لتحقيق عملية التنويع بسبب احتياطاتهما النفطية المحدودة والآخذة في التضاؤل بسرعة. وفي المقابل، نجد أنّ الكويت وقطر والإمارات العربية المتحدة أكثر اعتدالاً في دعواتها إلى تسريع عملية التنويع، في حين تتعمّد قطر، بفضل احتياطاتها الهائلة من الغاز وعقود توريد الغاز طويلة الأجل، أن تكون عملية التنويع «بطيئة». وتعبّر «رؤية السعودية 2030» عن الحاجة الملحة إلى عملية التحوُّل التي يحفزها، في المقام الأول، تحدٍّ يتمثل في استحداث فرص العمل.

وفي هذه الخطط التنموية، يُتطلَّع إلى تحقيق التنويع من خلال نَهْج يتألف من ثلاث خطوات: أولاها، أن الأولوية القصوى في البلدان ذات الاحتياطيات الهيدروكربونية الضخمة هي التنويع نحو الأنشطة المتعلقة بالنفط والغاز، كأن يكون ذلك على سبيل المثال باستخدام النفط الخام أو الغاز الناتج إما لإنتاج

منتجات رديفة، مثل الغاز الطبيعي المسال والبتروكيماويات والأسمدة والكيماويات (كما يحصل في المملكة العربية السعودية وأبوظبي وسلطنة عُمان)؛ أو استخدامهما كوقود رخيص في صناعات مُستهلِكة للطاقة بكثافة مثل إنتاج الألمنيوم أو الصُّلب (كما في البحرين والإمارات العربية المتحدة). وتهدف هاتان الاستراتيجيتان إلى تحقيق نصيب أوفر من القيمة المضافة المتأتية من هذه الثروات الطبيعية.

وتتمثل الخطوة الثانية في السعي إلى توسيع التنويع ضمن قطاعات أو أنشطة نجحت فيها كلّ دولة بالفعل: مثل العمليات المصرفية أو معالجة الألمنيوم الخام في البحرين؛ والخدمات اللوجستية والموانئ وقطاع التجارة في دبي بدولة الإمارات العربية المتحدة؛ وقطاع التجارة في الكويت؛ وصناعة غاز البترول المسال ومصانع الصُّلب في سلطنة عُمان.

فيما تتمثل الخطوة الثالثة في الجهود المبذولة لإدخال قطاعات أو صناعات أو نشاطات جديدة منطوية على إمكانات نمو عالية. وليس من المستغرب أن تختار مثل هذه الأنشطة القطاعات ذات النمو المرتفع في الاقتصاد المعولَم، ومنها على سبيل المثال الطيران، والسياحة/الضيافة، والعقارات، والخدمات اللوجستية، وخدمات الأعمال، والتصنيع، و«المنتجات ذات المحتوى التكنولوجي العالي» مثل التقنيات الذكية أو الخضراء. ومن أمثلة تلك الاستثمارات الاستثمارُ الهائل في المطارات والطائرات ومرافق خدمات الرحلات الجوية من قبل شركات طيران من أمثال «طيران الاتحاد» (أبوظبي)، و«طيران الإمارات» (دبي)، و«الخطوط الجوية القطرية» (قطر). وتأخذ عملية التنويع في «رؤية السعودية 2030» بُعداً إضافياً، من خلال اعتزامها بيع 5% من أصول أرامكو السعودية وإيداع عائدات البيع في صندوق الاستثمارات العامة الذي سيضطلع بدور المستثمر في الشركات المنتجة في المملكة العربية السعودية (50% استثمارات محلية، و50% استثمارات أجنبية). غير أن طرح أسهم شركة أرامكو السعودية للاكتتاب العام قد تأخّر، ومن غير المؤكد إنْ كان سيحدث بالفعل أم لا، وموعد ذلك في حال حدوثه.

وإلى جانب تلك الخطط التنموية، نجد أنّ حكومات بلدان مجلس التعاون تعلن عن «مشروعات عملاقة» وتعمل على تنفيذها، والتي تسهم في تحقيق رؤاها التنموية بشكل عام.

واثنان من أبرز تلك المشروعات هُما مشروع مدينة «نيوم» في المملكة العربية السعودية، ومشروع مدينة الحرير في الكويت. فقد أُعلن عن مشروع مدينة «نيوم» في 24 أكتوبر 2017، ويهدف المشروع المعلاق إلى إنشاء مدينة حديثة تقوم على التقنية الفائقة سعياً إلى تعزيز قدرات المملكة. وتقع مدينة «نيوم» في أقصى شمال غرب المملكة العربية السعودية وهي متاخمة للأردن ومصر، وتعتزم توفير أنماط حياة «حقبة ما بعد الصناعة». ومن أجل بناء مدينة «نيوم» سيتم تخصيص أكثر من 500 مليار دولار أمريكي من قبل المملكة العربية السعودية، ومن قبل مستثمرين محليين وعالميين. وقد انطلق تشييد البنية التحتية الأساسية لمدينة «نيوم».

وأما مشروع مدينة الحرير في الكويت فيشمل مدينة متكاملة يقطنها أكثر من 700,000 نسمة مقرونة بكافة المرافق والفنادق والخدمات اللازمة. ومن المتوقع أن يستحدث المشروع ما مجموعه 450,000 وظيفة عند اكتمال المدينة في عام 2036. وتقع مدينة الحرير شمال جون الكويت (خليج الكويت)، وسيربط بين مدينة الكويت ومدينة الحرير جسرٌ منخفض بطول 36 كيلومتراً. ومن المتوقع أن تبلغ تكلفة المشروع 150 مليار دولار أمريكي، وتستثمر الصين جزءاً من تلك التكلفة. ويشمل المشروع ميناء جزيرة بوبيان الجديد، وهو مرفأ عميق المياه يطمح إلى ترسيخ مكانته بأن يكون مركزَ شحن رخيصاً وسريعاً متفوقاً في هذا الجانب على ميناء البصرة بالعراق، فيما يتعلق بالبضائع القادمة من الشرق إلى العراق وتركيا. وتتواصل أعمال التشييد منذ أكثر من عشر سنوات، وقد أوشك على الانتهاء إرساءُ البنية التحتية الأساسية وتشييد المرفأ والجسر المنخفض.

ولكن هل سينجح هذا المشروعان؟ أولاً، يتعيّن علينا أن نفترض أن المخطّطين وراء هذين المشروعين قد قاموا بعمل مؤهَّل. وعلاوة على ذلك، وخلافاً لأهداف التخطيط الأوسع نطاقاً والمنطوية على إصلاحات هيكلية ومالية، فإن مثل هذه المشروعات محدَّدة في زمانها ومكانها، ويسهل نسبياً التخطيط لها وبناؤها، مادام توافر بالفعل التمويل اللازم لها.

ولكنْ ثمة حالة عدم تيقُّن مُحيطة بمصالح المستثمرين من القطاع الخاص في هذين المشروعين وأمثالهما، في الأجلين المتوسط والطويل، وأيضاً رغبة الأفراد في شراء مساكن في مثل هذه المناطق. وعلاوة على ذلك، فإنّ سجّل الكويت على صعيد تنفيذ مشروعات البنية التحتية وإنجازها مثيرٌ لبعض الشكوك (Tony Blair Associates 2009, p. 153).

ويتعلق تأثير مثل هذه المشروعات، في جوهره، بالروابط الخلفية والأمامية التي قد تكون لمثل هذه المشروعات مع الاقتصاد بنطاقه الأوسع. وفي حين أن مشروع مدينة الحرير يحلّ في الأساس مشكلة الإسكان (الحد من تراكم طلبات الإسكان الراهن في مدينة الكويت، وفي الوقت نفسه مواكبة الزيادة المطردة في تعداد السكان)، ويرفدُ إلى حدّ بعيد جهود استحداث فرص العمل، فيما يجسّد ميناء بوبيان منطقاً اقتصادياً جلياً في عالم يزداد ترابطاً، نجد أن نجاح مشروع مدينة «نيوم» إنما يعتمد على قدرته في اختبار وتطبيق الحلول التقنية الفائقة، ونشر الدروس المستفادة في أروقة عالم الأعمال ونظام التعليم ومجتمع المملكة العربية السعودية. وقد يشكّل هذا الأخير تحدياً جدياً؛ فالفوائد المتحققة لن تظهرَ للعيان إلا في الأمد البعيد. ويمكن القول إن مشروع مدينة «نيوم» يُشبه جميعَ المشروعات المستقلة أو القائمة بذاتها، فثمة مجازفة بأن يفقد جدواه قبل أن يبرهن فوائده المحتملة.

هل ستُنفّذ أهداف ورؤى الخطط التنموية؟

تعكس الخططُ التنموية الحقبةَ التاريخية التي صيغت فيها، وعليه فإنها تعكس الأفكار السائدة، والأوضاع المالية العالمية، وعلى نطاق أوسع التهديدات والاحتمالات المتصوَّرة. وعلاوة على ذلك، تمثّل مثل هذه الخُطط وثائقَ سياسية، فهي تشير إلى ما تعتزم القيادة القيام به فيما يخصّ مواطنيها، والمستثمرين المحتملين، بل المجتمع الدولي أيضاً. وللخُطط الحالية في دول مجلس التعاون سياقاتها التاريخية، وتعد تعبيراً لاتجاهات الليبراليةَ الجديدة، والتجارة الحرة، والعولمة.

ونورِدُ أدناه عدداً من الاعتبارات فيما يتصل باحتمال أن تشكّل الخُطط والرؤى التنموية المذكورة «مسارَ نمو مستقبلياً» لدول مجلس التعاون.

فمن أجل تحويل الخطط إلى ممارسة، يتطلّب تخطيطُ الدولة، أولاً، بياناتٍ موثوقةً تعكس بنية المجتمع وديناميته. وثانياً، يتطلب الأمر من المؤسسات المقتدرة أن تصوغَ الخُطط، والأهم من ذلك، أن تنفّذها. فيما يتطلب التنفيذ تفويض سلطات التخطيط بالإشراف على عملية اتخاذ القرارات أو التدخل فيها لدى الوزارات المعنية. وقد يمثّل ذلك مشكلة أقلّ بالنسبة لإصلاحات محدَّدة تقع ضمن اختصاص وزارة واحدة لا أكثر، في حين أن التنفيذ مسألة عويصة بالنسبة للإصلاحات الاقتصادية والمالية والتنظيمية والاجتماعية الواسعة، من قبيل الإصلاحات المالية أو إصلاحات سوق العمل ضمن الخُطط الحالية. فمثل هذه الإصلاحات معقّدة جداً، وتقع ضمن اختصاص وزارات وأطراف عدّة على مستويات مؤسسية مختلفة؛ ما يستلزم توافقاً والتزاماً سياسيَّيْن في المستويات العُليا، وأيضاً الاستعداد والقدرة على تنفيذ الإصلاحات على المستوى القُطري والإقليمي والمحلي.

ومع أن القدرة على التخطيط والتنفيذ عُززت في العقود القليلة الماضية في دول مجلس التعاون، وإنْ كانت تتفاوت فيما بينها في هذا الشأن، إلا أن القدرات الإدارية والتنظيمية لها جميعاً تتسم عموماً بالضعف، وتهدف في المقام الأول إلى تلبية المتطلبات الفورية ومواجهة الأزمات الآنية. وينشأ مثل هذا الوضع في البيروقراطيات الشابة التي تفتقر إلى تقاليد إدارية راسخة معمول بها تضمن التطبيق الملائم، ومن أمثلة المعوقات عدم الرغبة في تقاسُم البيانات بين الكيانات (Hertog 2010, 217ff).

وتنشأ مشكلةٌ هيكلية إضافية فيما يتعلق بالتخطيط، من حقيقة أن البيروقراطيات الحكومية قد تشكّلت، إلى حدّ بعيد، من خلال مهمّة توزيع عوائد الثروة النفطية، والتي تعني، من بين أمور أخرى، أن الضرائب لم تُطبق، وهذا بدوره يُضعف إلى حدّ بعيد عمق وسعة نطاق البيانات والمعلومات التي لدى كلّ حكومة عن شعبها ومجتمعها.

وثمة عامل أخير يشكّل تحدياً آخر أمام الإصلاحات المقترحة هو أنّ لها تأثيراً مباشراً في حياة الناس. فتقليص الخدمات الحكومية أو إصلاحها، وكذلك الأمر بالنسبة للامتيازات أو المعاشات، وتفاقُم حالة عدم التيقُّن في سوق العمل بالنسبة للسكان مسألةٌ في غاية الصعوبة في مواجهة أيّ حكومة، وخاصةً حكومات بلدان مجلس التعاون بسبب العقد الاجتماعي المعمول به بين الدولة ومواطنيها.

ولمعالجة المشكلات آنفة الذكر، أنشأ خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز، بعد توليه مقاليد الحكم في المملكة العربية السعودية في عام 2015، هيئةً مركزية جديدة أنيطت بها مهمة الإشراف على التخطيط والتنمية الاقتصاديَّيْن تحمل اسم «مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية»، ويضمّ المجلس في عضويته 20 وزارة، ويترأسه ولي العهد الأمير محمد بن سلمان. ومن غير المعروف فيما إذا كان بإمكان هذا المجلس أن يحلّ مشكلات التنسيق فيما بين الوزارات في المملكة العربية السعودية. وشهدت المنطقة محاولات أخرى مماثلة لإنشاء وحدات قوية لتنفيذ الخُطط، هي مجلس التنمية الاقتصادية في البحرين؛ ودائرة التنمية الاقتصادية في كلٍّ من أبوظبي ودبي، عدا الإمارات الأخرى في دولة الإمارات العربية المتحدة. وتوجز دراسة مسحية حديثة استطلعت آراء الخبراء في الخليج الفهمَ الوارد أعلاه على النحو التالي:

تحقَّق [...] إجماعٌ واسع فيما بين الخبراء على أن الدعم السياسي والاقتصادي والقدرات المؤسسية هما مفتاح الإصلاح الناجح للسياسات العامة، بَيْدَ أن الفجوات في هياكل الحوكمة، وصعوبة إزاحة المصالح المكتسبة المترسخة قد يكون لهما تأثيرٌ مُوهِنٌ على تطبيق تدابير محدَّدة (Ulrichsen 2018, 11)

وإذا كان لنا أن نسترشد بالتجارب الأخيرة في تنفيذ الخُطط والرؤى في بلدان مجلس التعاون كدليل نحو المستقبل، فثمة أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن الخُطط التنموية ستشهد حالات تأخير، وقد تحيد عن مسارها.

فأولاً، أظهرت ردود الأفعال على ثورات ما يسمى «الربيع العربي» في عام 2011 أنه في وقت الأزمات، تكون للتدابير التي تتعامل مع تداعيات هذه الأزمات الأولويةُ على الخُطط الموضوعة. والأخطر من ذلك أن الحكومات لم تتخلّ فحسب عن سياسات التنويع التي طالما بُشِّر بها، وكذلك التنمية التي يقودها القطاع الخاص، بل نفّذت تدابير تتناقض بشكل مباشر مع ما سبق؛ مثل زيادة الرواتب، واستحداث فرص عمل على نطاق واسع في القطاع العام (Hvidt 2013, p. 43).

وثانياً، وكما هو متوقع، ثبتُ أنه من الصّعب إجراء تخفيضات مؤلمة أو إجراء إصلاحات لها عواقب سلبية على السكان. وفي عام 2016، أعلن ولي العهد السعودي الأمير محمد بن سلمان عن «رؤية السعودية 2030»، وفي شهر سبتمبر 2016 أصدر العاهل السعودي، الملك سلمان بن عبد العزيز، أوامر ملكية بتخفيض رواتب ومزايا الوزراء وأعضاء مجلس الشورى بنسبة تصل إلى 20% من أجل تجاوز أزمة المالية العامة. ولكن في أبريل 2017 أبطلت هذه الإصلاحات بدعوى تحسّن الظروف الاقتصادية بفعل ارتفاع الإيرادات النفطية. وبحلول منتصف أكتوبر 2018، أعيد صرف العلاوات السنوية للموظفين في القطاع العام بوضعها وإجراءاتها السابقة (Young 2018a).

وثالثاً، ومن بين الجوانب الإيجابية، أن حكومات دول مجلس التعاون كافةً قد رفعت الدعم عن الوقود والكهرباء والماء، كما بدأت المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة العمل بضريبة القيمة المضافة بنسبة 5%. وتدلّ مثل هذه الإنجازات اللافتة على قبول سكان بلدان مجلس التعاون بمثل هذه التغييرات، على الأقلّ مادامت تبعاتها الاقتصادية ضمن نطاق ضيّق.

ومع ذلك، مازال هدف التنويع عبر تعزيز القطاع الخاص هو أكثر الأمثلة على الفشل في حلّ مشكلة ملحّة في السياسات العامة، والسبب في ذلك هو إحكام الحكومات قبضتها على الاقتصاد. ففي دول مجلس التعاون كافةً، تظلّ الدولة هي المحرك الأول للاقتصاد من خلال ميزانيتها التنموية الضخمة وملكيتها للشركات، في حين يعمل القطاع الخاص في مجالات متخصصة اختارت الدولة عدم الاستثمار فيها؛ مثل التجارة أو التجزئة أو الإنشاء والبناء (Hvidt 2013, 37). ويوفر ذلك حوافز وفيرة للقطاع الخاص للتركيز على ممارسة الأعمال التجارية مع الحكومة، وعلى أن يصير مقدِّماً للخدمات إلى المستهلكين، وبتعبير آخر اقتصاد لا يتمّ فيه حفز القطاع الخاص على المشاركة في الإنتاج (World Bank 2017, p. 2).

وليس ثمة مؤشرات في الخُطط التنموية الراهنة على أن مثل هذه الهيمنة للدولة على الاقتصاد ستتقلّص كثيراً. وإذا كان للقطاع الخاص دورٌ أكثر حيوية في الاقتصاد في المستقبل، فإن هذا يفترض مسبقاً أن القطاع العام على استعداد للتراجع مُفسحاً المجال أمام القطاع الخاص للتطور (Young 2018b, p. 3).

وثمة قضية أخيرة تتعلق بتنفيذ التخطيط هي أن نمو القطاع الخاص وخصخصة القطاع العام يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بتوافر الاستثمارات الأجنبية المباشرة. ومن المتوقع أن تؤثر سلباً الأزمات الراهنة، المتمثلة في أزمة قطر والحرب في اليمن، في توافر الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المنطقة.

المبحث الرابع: الآفاق الاقتصادية للخليج حتى عام 2025

في هذا القسم من التقرير سنحاول التنبؤ بمسار اقتصادات بلدان مجلس التعاون حتى عام 2025. فبلدان مجلس التعاون، بطبيعة الحال، مندمجةٌ في اقتصاد العالم من حيث العرض والطلب على حدّ سواء. فعلى صعيد العرض، نجد أن هذه البلدان تورّد النفط والغاز والمنتجات الأساسية (البوليمرات والكيماويات وغيرها) إلى الأسواق العالمية؛ وعلى صعيد الطلب، نجد أنها تطلب السّلع والخدمات والتمويل والقوى العاملة من الأسواق العالمية لتلبية حاجاتها في هذا المجال. وعلى هذا النحو، فإن المنطقة عُرضةٌ للتقلّبات التي يشهدها اقتصاد العالم.

وبالإضافة إلى ذلك، ومثلما قلنا آنفاً، وبسبب اعتماد الموازنات الوطنية إلى حدّ بعيد على إيرادات النفط والغاز فإنّ أسعارهما يؤثران تأثيراً مباشراً في أداء اقتصادات هذه البلدان. ووفقاً لأحدث التوقعات الصادرة عن صندوق النقد الدولي، فقد تعزز النمو العالمي تدريجياً منذ عام 2016، وهو ما من شأنه أن يؤثر في بلدان مجلس التعاون تأثيراً إيجابياً (IMF 2018a, p. 2). ومع ذلك، من المتوقع أن يظلّ نمو الناتج المحلي الإجمالي لبلدان مجلس التعاون معتدلاً، وتحديداً عند 1.9% لكامل عام 2018، ومن ثم من المتوقع أن يتعزّز أكثر فأكثر ليصل إلى 2.6% في عام 2019 (انظر الشكل 5). وهذه التوقعات أقلّ من توقّعات عام 2017، وتدل على أن النمو البطيء سيكون هو "المعتاد الجديد" في المنطقة (ILO 2018, p. 5). بَيْد أنَّ ثلاث مجموعات من المخاطر يمكن أن تغيّر توقعات النمو، هي:

• تشديد الشروط المالية؛ ما يعني ضمناً ارتفاع أسعار الفائدة العالمية مع استمرار تطبيع وضع السياسات النقدية في الاقتصادات المتقدّمة، وهو ما يشير إلى ارتفاع تكاليف خدمة الديون لبلدان مجلس التعاون عن الديون التي تكبدتها هذه البلدان بعد انهيار أسعار النفط في عام 2014، وانخفاض نمو الاستثمارات الرأسمالية.

• زيادة الحمائية الاقتصادية، مثلما ناقشنا في هذا التقرير سابقاً، الأمر الذي قد يقود إلى تصاعُد الرسوم الجمركية على الواردات أو التحوُّل نحو سياسات داخلية، وهو ما يمكن أن يضرّ التجارة الدولية، ويلجم زخم النمو العالمي، ويخفّض أسعار السلع بما في ذلك أسعار النفط.

• تصاعُد التوترات الجيوسياسية، مثلما ناقشنا سابقاً أيضاً في التقرير، في منطقة الشرق الأوسط، لاسيما بين أطراف فاعلة مثل إيران والمملكة العربية السعودية وقطر وتركيا والإمارات العربية المتحدة؛ ما يعوق التجارة فيما بين الدول، ويقلّل تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ويزيد الميزانيات الدفاعية، وبشكل أعمّ، يقلّص الفرص الاقتصادية.

توقعات أسعار النفط

لا تزال توقعات أسعار النفط حتى عام 2025 غير مؤكدة إلى حد بعيد؛ ما يعكس أساساً حالةَ عدم اليقين فيما يتعلق بالعرض والطلب على السواء. وكما أشرنا في المبحث الأول من هذا التقرير، ارتفعت أسعار النفط بشدّة منذ عام 2017 لتصل حالياً إلى نحو 65 دولاراً أمريكياً للبرميل، في حين أن متوسط السعر من المتوقع أن يستقر حتى نهاية عام 2018 عند 70 دولاراً للبرميل.

وأما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فلا يتوقعان أن ترتفع الأسعار في الأجل المتوسط، بل أن تستقر عند المستوى الحالي أو حتى أن تنخفض عنه. ومع ذلك، تُحيط الكثير من الشكوك بمثل هذه التوقعات.

وفي حين أن انهيار أسعار النفط في عام 2014 تسبّبت به مخزوناتٌ ضخمة من النفط مقترنةً بفائض عام في الأسواق العالمية أحدثه منتجو النفط الصخري، نجح اتفاق "أوبك +" في كبح الإنتاج وخفض مخزونات النفط. وتشير تقديرات أوبك إلى أن مخزونات النفط الفائضة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) قد تقلّصت إلى تسعة ملايين برميل لا أكثر، مقارنةً بـ 340 مليون برميل إبّان إبرام اتفاق "أوبك +" في عام 2016.

واليوم، عادت السوق النفطية إلى وضع يؤثر فيه العرض والطلب بشكل مباشر في الأسعار. بل إنّ اتفاق "أوبك +" وافق في يونيو 2018 على زيادة إنتاج أعضائه بمقدار 0.7 مليون برميل يومياً لتعويض تراجُع إنتاج أنغولا، والأهمّ منه إنتاج فنزويلا. كما أن تطبيق الولايات المتحدة عقوبات على إيران سيفرض طلباً إضافياً على المنتجين قدره 1.6 مليون برميل، ومن المرجَّح أن تتم تلبية هذا الطلب من مَصدَرَيْن رئيسين: أولهما المملكة العربية السعودية، بما لديها من طاقة إنتاجية احتياطية، وثانيهما روسيا.

لقد غيّرت صناعة النفط الصخري الأمريكية قواعدَ اللعبة في أسواق النفط العالمية. فعلى مدى العقد الماضي، ازداد إنتاج الولايات المتحدة إلى مستوى يضعها في مصافّ أكبر المنتجين في العالم. ومن المتوقع أن تحطّم هذه الصناعة رقماً قياسياً جديداً قبل نهاية العام الجاري بإنتاج 7.59 مليون برميل يومياً (Slav 2018). وبالاقتران بصناعة النفط التقليدية في الولايات المتحدة يعني ذلك أن الاقتصاد الأمريكي مُكتفٍ ذاتياً في الوقت الراهن وفي الأجل المتوسط أيضاً.

وشهد إنتاج النفط الصخري تقدُّماً تقنياً هائلاً أدّى إلى خفض التكلفة الإنتاجية بشكل كبير. واليوم يمكن إنتاج النفط وتحقيق أرباح في بعض الحقول حتى عند انخفاض أسعار النفط إلى 31 دولاراً أمريكياً للبرميل. ويتراوح متوسط سعر التكافؤ في الولايات المتحدة من 37 إلى 66 دولاراً أمريكياً (BloombergNEF 2018). وقبل خمس سنوات من الآن كان بإمكان قلة قليلة من الحقول تحقيق ربحيّة في حال انخفضت أسعار النفط عن 75 دولاراً أمريكياً للبرميل، إلا أن التغيير الملحوظ هو أن صناعة النفط الصخري أصبحت اليوم مربحةً ضمن النطاقات السعرية ذاتها للمنتجين الأعضاء في أوبك؛ ما يعني أن النفط القادم من صناعة النفط الصخري في الولايات المتحدة سيستمر في التأثير في أسواق النفط العالمية في الأجل المتوسط، وهو ما يفرض ضغطاً هبوطياً على الأسعار.

وثمة تحدٍّ ثانٍ يواجه أسعار النفط ويُستشهد به في كثير من الأحيان، في الأجل المتوسط وعلى الأخص في الأجل الطويل، والمتمثل في التقنيات الخضراء والاعتبارات المناخية.

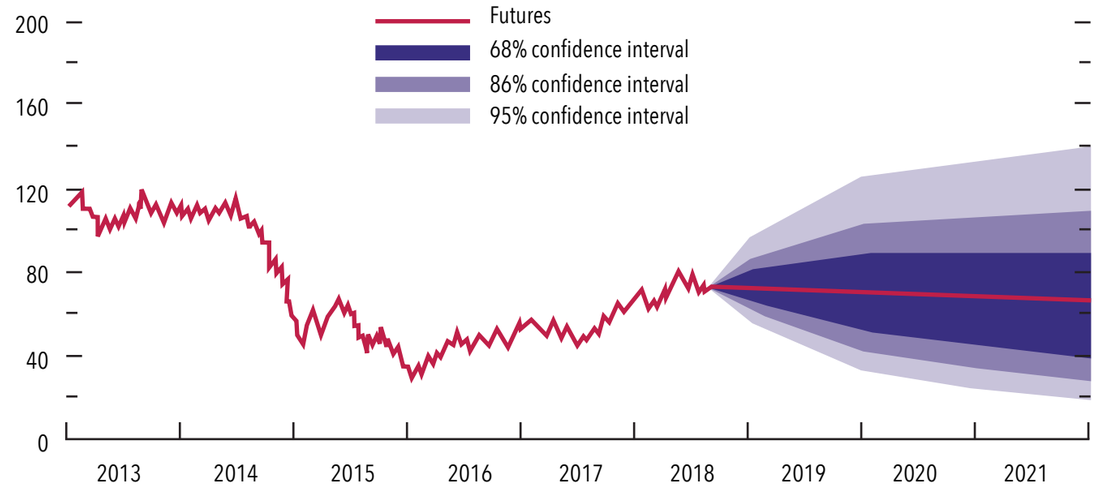
فالطاقة المتجددة تشكّل محور التحوُّل نحو نظام طاقة يتسم بكثافة كربونية أقلّ واستدامةً أكبر. ويتفق الخبراء على أنه من أجل تلبية أهدافٍ مناخية وأخرى تتعلق بالاستدامة في الأجل الطويل، لابدّ من تسريع تنمية الطاقة المتجددة في قطاعات التدفئة والكهرباء والنقل. وفي حين أن حصة الطاقة المتجددة قد نمت بسرعة في السنوات القليلة الماضية، مصحوبة بانخفاض حادّ في تكلفة الخلايا الضوئية الشمسية وطاقة الرياح على وجه الخصوص، لاتزال حصة الطاقة المتجددة في إجمالي استهلاك الطاقة النهائي منخفضةً، عند نحو 11٪، ومن المتوقع أن ترتفع بمقدار الخُمس في السنوات الخمس المقبلة لتبلغ 12.4٪ في عام 2023.

وعلى هذا النحو، ليس ثمة دليل يدعم الادعاء بأن أشكال الطاقة المتجددة والسيارات الكهربائية ستغيّر سوق الطاقة بطريقة جذرية في الأجلَين القصير والمتوسط. فالتقنيات الخضراء لاتزال باهظة الثمن، وعلى الأقلّ أكثر تكلفةً من التقنيات التقليدية، وعليه، من المرجح أن يتمّ الأخذ بها في المقام الأول في البلدان المتقدّمة. وفي المقابل، تكمن أكبر مناطق نمو الطاقة عالمياً في الاقتصادات الناشئة أو النامية. وعلى هذا النحو، من المرجح أن تكون عملية تغلغل التقنيات الخضراء في الحياة اليومية للمواطنين العاديين في جميع أنحاء العالم عملية طويلة وبطيئة. وعليه، لن يُحْدِث تطبيق التقنيات الخضراء تغيُّراً جذرياً في الطلب على الوقود الأحفوري في الأجل المتوسط. وفي أحسن الأحوال، سيكون لازدياد معدلات الأخذ بالتقنيات الخضراء تأثيرٌ مثبط على معدل نمو الوقود الأحفوري.

وفي الأساس، من المرجّح أن يحافظ النمو المعتدل في اقتصاد العالم متوازناً مع توافُر إمدادات المصادر النفطية والتقليدية والمصادر غير التقليدية، مثل صناعة النفط الصخري والرمال النفطية الكندية، على إمداداتٍ كافية في أسواق النفط، وقد يتحقق فائضٌ في العرض؛ ما يقود إلى ضغوط هبوطية طفيفة على الأسعار.

وقد يفرض تطبيق التقنيات الخضراء، مثل السيارات الكهربائية أو الزيادة المطردة في الألواح الشمسية كمصادر لتوليد الكهرباء، ضغطاً هبوطياً طفيفاً على الطلب، ولكنْ لن يحدث مثل هذا التأثير على الأرجح إلا في مرحلة لاحقة.

الشكل 15: توقعات أسعار النفط في الأجل المتوسط (برنت، دولار أمريكي للبرميل الواحد)



المصدر: *IMF, "World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth," October 2018, p. 52.*

مساهمة القطاعات غير النفطية في موازنات بلدان الخليج

يبيّن الشكل 15 أعلاه أن النمو في القطاعات غير النفطية تَفوَّق على نمو الاقتصاد ككلّ في بلدان مجلس التعاون ككل. وأظهر الشكل نفسه أيضاً أن هذه القطاعات (مثل التصنيع والسياحة والعقارات والنقل والموانئ والخدمات المالية) أسهمت إسهاماً واسعاً في الناتج المحلي الإجمالي، وفي استحداث فرص العمل. ولابدّ من إجراء دراسات تفصيلية لكلّ قطاع منها إذا ما أردنا تقييم مسار نموّ كلّ منها، ومعرفة مدى تأثّر كلّ قطاع منها بالتقلبات التي يشهدها اقتصاد العالم من جهة، وبالأزمات الإقليمية من جهة ثانية. ولكنْ يبدو جلياً من أحداث العقد الفائت أن طفرةً اقتصاديةً تليها أزمةٌ اقتصادية (2009-2008) ثم يليهما تباطؤ (-2014) في المنطقة يمكن أن تقود إلى زيادة حادّة أو انخفاض حادّ في الطلب ضمن هذه القطاعات. وفي هذا السياق يكفينا أن نشير إلى أن اقتصادات بلدان مجلس التعاون منفتحةٌ على، ومتداخلةٌ مع، اقتصاد وسياسة العالم إلى حدّ بعيد. وعلى هذا النحو، ستشهد اقتصادات هذه البلدان انتعاشاً أو انكماشاً في موازاة التقلبات التي يشهدها اقتصاد العالم.

استنتاجات وتوصيات

تُعد التوقعات الراهنة لدول مجلس التعاون إيجابيةً؛ فقد ارتفعت أسعار النفط في السنوات القليلة الماضية، ما وفّر آفاقاً أفضل لتحقيق التوازن في موازنات هذه الدول. علاوةً على ذلك، تتوقع المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أن يكون النمو متواضعاً، ولكنه سيكون ملحوظاً في الأعوام الخمسة المقبلة.

لقد تعافت دول مجلس التعاون من التأثيرات الأكثر إلحاحاً لانهيار أسعار النفط في عام 2014 عبر توليفة من التدابير شملت تقليص الموازنات الحكومية، والسحوبات من الأصول، وإصدارات سندات دين ضخمة في الأسواق العالمية. وبالإضافة إلى ذلك، عملت السياسات النشطة (لا سيما اتفاق "أوبك +") على كبح إمدادات النفط، وتيسير خفض المخزونات، ومن ثم ارتفاع أسعار النفط.

وتمّ تقليص موازنات بلدان مجلس التعاون عبر سلسلة من التدابير المخصَّصة مثل خفض الإنفاق الفعلي على نطاق القطاعات العامة، وتأجيل بعض المشاريع التنموية المخطط لها. وبالإضافة إلى ذلك، أخذت دول مجلس التعاون تطبّق إصلاحاتٍ ماليةً شملت إلغاء الدعم المقدَّم على الوقود والكهرباء والماء؛ وفرْض رسوم على مواد استهلاكية مختلفة؛ ورفع الرسوم المفروضة على توظيف عمالة وافدة. وأخيراً، طبَّق بلدان عضوان في مجلس التعاون، هما المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، ضريبة القيمة المضافة، ومن المقرر أن تحذو بقية بلدان المجلس حذوهما. وتُعدُّ ضريبة القيمة المضافة وفرض الرسوم مسألة مهمة من أجل استحداث قنوات بديلة للإيرادات الحكومية، ومن ثمّ تقليل الاعتماد المباشر على النفط.

ولكلّ بلد من بلدان مجلس التعاون أهدافه في الأجل الطويل سعياً إلى تنويع القاعدة الاقتصادية وتعزيز دور القطاع الخاص. ومجدداً، أثبت انهيار أسعار النفط في عام 2014 وما تركه من أثر في اقتصادات هذه البلدان أن لمثل هذه الأهداف أهميتها ومَغزاها.

ورغم إنجاز الكثير على مرّ السنوات الماضية للاستعداد لتنويع القاعدة الاقتصادية والترويج له، إلا أنه لا يمكن وصف اقتصادات دول الخليج اليوم بأنها اقتصادات متنوعة. وللقضايا الهيكلية المتعلقة بالاقتصادات المعتمدة على النفط دورٌ مؤثّر في هذا الشأن، ولعلّ أولاها وأهمها الدور المهيمن للقطاع العام في هذه الاقتصادات، وثانيها تجزئة أو تقسيم سوق العمل. ومثل هذه القضايا الهيكلية بمنزلة حجر عثرة في طريق تحقيق المزيد من تنويع القاعدة الاقتصادية ونمو القطاع الخاص.

لقد فقد النموذج الاقتصادي الراهن زخمه، ويتعيَّن على بلدان مجلس التعاون أن تصبّ تركيزها اليوم على تسريع أجندة الإصلاحات الهيكلية والانتقال نحو نموذج نموّ جديد يرسّخ التنويع وتنمية القطاع الخاص. ويشمل هذا إجراء إصلاحات مهمة في سوق العمل، وفي المنظومة التعليمية من أجل تعزيز الإنتاجية واستحداث الفرص للسكان بشكل عام.

ويُعدُّ إدماج الأجيال المتلاحقة من المواطنين المتعلمين تعليماً جيداً في الاقتصاد هدفاً معلناً لجميع بلدان مجلس التعاون. وهذا يتطلب أولاً معالجة مسألة تضخُّم نسبة الشباب من خلال استحداث ما يقرب من 500 ألف وظيفة سنوياً خلال العقد ونصف العقد المقبلين؛ وثانياً، تحسين الاقتصادات من خلال الاستفادة من القوى العاملة الوطنية بشكل أفضل وبطريقة اقتصادية مستدامة. ومن أجل جعل القطاع الخاص أكثر جاذبية للمواطنين لابدَّ من زيادة إنتاجيته بحيث تنتقل وظائفه من مرحلة الوظائف المتدنية المهارات المنخفضة الأجور إلى مرحلة الوظائف العالية المعرفة والمرتفعة الأجور. وبطبيعة الحال، يفترض ما سبق أن الجيل الشاب في بلدان مجلس التعاون يمتلك المؤهلات والحوافز لشغل مثل هذه الوظائف.

وحتى لو نُفّذت الإصلاحات الهيكلية الملائمة اليوم، فإن تأثيرها لن يتحقق أو يُلمس قبل انقضاء أعوام عدة. وليس من السهل تعزيز مكانة القطاع الخاص ببلدان مجلس التعاون ليضطلع بدور أكثر أهمية في الاقتصاد، ومن الصعب بالقدر نفسه بناء الحوافز وتشجيع المواطنين لشغل وظائف عالية المعرفة ومرتفعة الأجور في القطاع الخاص. ومع ذلك، وفي مواجهة تحدّيات تقلّب الإيرادات النفطية وعدم الاستدامة المالية ونمو السكان المطرد، يتعين على بلدان مجلس التعاون أن تعمل الآن للحؤول دون حدوث أزمات أكثر عُمقاً وشدّة في المستقبل. ومن الناحية الإيجابية، أظهرت سياسات التقشف، وليس أقلّها الإصلاحات التي أدت إلى إزالة الدعم على الوقود والكهرباء والماء، أن المواطنين يتفهمون في الواقع مثل هذه الإصلاحات.

ومع الإقرار بأوجه الشبه والاختلاف الفردية بين بلدان مجلس التعاون الستة، يرى هذا التقرير أنه:

- يتعيَّن على الحكومات أن تتيح مساحة اقتصادية أكبر للقطاع الخاص بما يعزز أعماله ومتانته ويسرّع في استحداث فرص العمل، من خلال خصخصة المؤسسات العامة مثلاً.
- يجب إجراء إصلاحات في سوق العمل، أولاً من أجل حفز قطاعات أكبر من المواطنين على المشاركة في القوى العاملة، وثانياً لجذب المواطنين إلى وظائف القطاع الخاص.
- الحاجة إلى تطبيق إصلاحات لزيادة الإنتاجية في القطاع الخاص من أجل نقل الإنتاج نحو سلسلة القيمة وبما يتجاوز العمليات الإنتاجية والمنتجات البسيطة. ومن شأن ما سبق أن يوفر وظائف ذات محتوى معرفي أعلى وأجور أعلى.
- ثمة حاجة إلى إدخال إصلاحات في نظام التعليم ليس لإعداد الشبان والشابات بشكل أفضل ليصبحوا أعضاء تنافسيين ومُنتجين ضمن القوى العاملة فحسب، بل أيضاً وبشكل أوسع لتغيير حوافز التحصيل التعليمي والحصول على المؤهلات المهنية.
- يجب إجراء إصلاحات مالية لجعل الأداء الاقتصادي لبلدان مجلس التعاون أكثر استدامة.
- يجب تنفيذ الإصلاحات المؤسسية بما يعزّز قدرة القطاع العام على التخطيط، ومن ثم تنفيذ الخُطط المعدَّة له واستراتيجيات التنمية.