دول مجلس التعاون الخليجي:

نظرة مستقبلية لاقتصاداتها في ضوء التراجع لإيراداتها النفطية

الدكتور عميروش شلغوم

هذا البحث فاز بجائزة يوسف بن أحمد
كانو في الدورة التاسعة «2017»
في مجال الدراسات الإقتصادية

جائزة يوسف بن أحمد كانو
Yusuf Bin Ahmed Kanoo Award

جائزة يوسف بن أحمد كانو
Yusuf Bin Ahmed Kanoo Award

دول مجلس التعاون الخليجي: نظرة مستقبلية لاقتصاداتها في ضوء التراجع لإيراداتها النفطية

إعداد: الدكتور عميروش شلغوم

جميع الحقوق محفوظة. لا يسمح بإعادة إصدار هذا البحث أو أي جزء منه أو نقله بأي شكل من الأشكال دون إذن مسبق من جائزة يوسف بن أحمد كانو.

المحتويـــــــــات

المقدمة العامة 1

الفصل الأول: أدوات السياسة الاقتصادية الكلية ...الحاجة الملحة للإصلاح.....8

مقدمة الفصل 9

المبحث الأول: تعزيز دور السياسة المالية و أطر المالية العامة في دول مجلس التعاون الخليجي.....10

أولا: ملخص لملامح وتحديات السياسة المالية في دول مجلس التعاون الخليجي 10

1- الإيرادات العامة 10

2- النفقات العامة 12

ثانيا: المقترحات العملية لإصلاح السياسة المالية وأطر المالية العامة في دول المجلس 27

1- الخيارات المتاحة لزيادة الإيرادات 28

2- الخيارات المتاحة للنفقات 32

3- ضرورة اعتماد قواعد للمالية العامة وإطار متوسط الأجل للموازنة 48

المبحث الثاني: المجالات المتاحة للسياسة النقدية، و سياسة أسعار الصرف والسياسة الاحترازية الكلية 60

أولا: ملامح وتحديات السياسة النقدية، و سياسة أسعار الصرف والسياسة الاحترازية في دول المجلس 60

1- السياسات النقدية، و سياسة سعر الصرف وآلية انتقال أثار السياسة النقدية 60

2- المصارف المركزية واستقرار النظم المصرفية والمالية 72

ثانيا: سبل تفعيل الأدوات السابقة في دول مجلس التعاون الخليجي 76

1- تطوير إطار فعال لإدارة السيولة: ضرورة تطوير أسوق الدين الحكومي والأسواق النقدية 76

2- سياسات أسعار الصرف 79

3- تبني سياسة احترازية كلية في مواجهة التوجهات الدورية 79

خاتمة الفصل 84

الفصل الثاني: اعتماد نمط جديد أكثر كفاءة لتنويع الاقتصاد... حتمية الإصلاحات الهيكلية **85**

مقدمة الفصل 86

المبحث الأول: نتائج نموذج التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي **87**

أولا: خصائص النمو الاقتصادي ومصادر توليد الدخل 87

1- ارتفاع درجة تذبذب النمو الحقيقي و ارتباطه بأسعار النفط 87

2- تطور مساهمة القطاعات الاقتصادية في القيمة المضافة الإجمالية 90

ثانيا: تركيبة عناصر النمو 93

ثالثا: التجارة الخارجية والتنافسية 98

المبحث الثاني: السياسات الاقتصادية الهيكلية لتنويع القاعدة الإنتاجية **110**

أولا: السياسات الهيكلية على المستوى القطري 110

1- ما الذي نستخلصه من دروس من التجارب التنموية الرائدة؟ 110

2- تغيير هيكل الحوافز في الاقتصاد 114

3- الأنظمة التي ترعى المنافسة: تحسين أكبر للبيئة التنظيمية 117

4- السياسات المتعلقة بالتجارة والصناعة: نحو نهج شامل لتعزيز الصادرات عالية التكنولوجيا 121
ثانيا: التكامل الخليجي: سبيلا لنهضة اقتصادية واجتماعية مستديمة 143
1- مسيرة التكامل بين دول مجلس التعاون الخليجي 143
2- سياسات تفعيل التكامل الخليجي لخدمة التنمية 146
خاتمة الفصل 162
الفصل الثالث: نحو سياسة اجتماعية لخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية 163
مقدمة الفصل 164
المبحث الأول: النتائج الاجتماعية لسياسات التنمية.....165
أولا: التطورات الديموغرافية 165
ثانيا: السياسات الاجتماعية في مجالات التعليم والصحة 166
ثالثا: سياسات أسواق العمل 169
رابعا: الحماية الاجتماعية: برامج الإعانات الاجتماعية و أنظمة التأمينات الاجتماعية 185
1- البحرين 185
2- الكويت 187
3- عمان 188
4- قطر 189
5- السعودية 190
6- الإمارات 191
المبحث الثاني: محاور إصلاح السياسة الاجتماعية 192
أولا: اعتبارات صياغة السياسة الاجتماعية 192
ثانيا: المياه، والبيئة، والطاقة وتغير المناخ 194
ثالثا: تعزيز الاستثمار في الموارد البشرية 195
1- قطاع الصحة 195
2- قطاع التعليم والتكوين 198
رابعا: إصلاح أسواق العمل 209
1- حصص التوظيف وحرية تنقل العمالة 209
2- سياسات سوق العمل الفاعلة 210
خامسا: أنظمة الرعاية الاجتماعية: توزيع جديد للمسؤوليات.....213
خاتمة الفصل 216
الخاتمة العامة 217
قائمة المراجع 226
ملخص الدراسة 240

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم﴾

صدق الله العظيم

الآية رقم (32)، سورة البقرة

تكتسب دراسة سياسات التنمية وتقييمها أهمية بالغة في مختلف الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، لأنها تمكننا من استخلاص أهم المحددات التي تفسر نجاح وفشل هذه السياسات، ما يساعد على اقتراح حلول عملية صحيحة تبنى عليها استراتيجيات التنمية في مختلف الدول. وتزداد هذه الأهمية في الدول النفطية و الدول الغنية بالمعادن، لأن أغلبها يتميز بمفارقة مفادها ضعف نجاح سياساتها التنموية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي مقارنة بما تدفق إليها من عائدات صادرات النفط والمعادن، خاصة في مراحل ارتفاع الأسعار؛ وبما أن التمويل يعتبر عائقا لتجسيد سياسات التنمية، فإن هذه الدول لا تعاني من القيد. بالرغم من ذلك، توجد حالات قليلة من الدول المصدرة للنفط والمعادن التي حققت قفزات نوعية في التنمية، وبقي أداء أغلب الدول الأخرى، خاصة النامية منها، مرتبطا بأسعار النفط، لضعف نجاح سياساتها في تنويع مصادر توليد الدخل. وأكثر من ذلك، شهدت العديد من هذه الدول تدهورا في أدائها في مختلف مؤشرات التنمية، بعد اكتشاف النفط واستغلاله، لتحول نعمة النفط فيها إلى لعنة. وقد كان ذلك بفعل قصور السياسات، و ضعف المؤسسات، وانتشار الفساد والبيروقراطية، وكلها عوامل زادت من عدم الاستقرار السياسي والنزاعات، وانتشار الفوارق. وتتأكد هذه الحالة في العديد من الدول الإفريقية.

وعلى غرار أغلب الدول النفطية، سعت دول مجلس التعاون الخليجي (مملكة البحرين، ودولة الكويت، وسلطنة عمان، ودولة قطر، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة) إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. واعتمدت في ذلك على عائدات صادرات المحروقات. وقد تدفق إليها مبالغ مالية هائلة خاصة في مراحل ارتفاع الأسعار، مكنتها من تجاوز القيد الكبير المرتبط بشح الموار د، بما يخدم سياساتها التنموية الاقتصادية والاجتماعية. وقد سطرت برامج تنموية بعناية استمرت لعقود من الزمن، استخدمت فيها عددا من السياسات والأدوات.

استخدمت دول مجلس التعاون الخليجي مختلف أدوات السياسة الاقتصادية من السياسة المالية، والسياسة النقدية، وسياسة الصرف الأجنبي والسياسة الاحترازية لتجسيد استراتيجياتها التنموية. تعتبر السياسة المالية(النفقات الحكومية) أهم هذه الأدوات في دول المجلس. استخدمتها كقناة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، من خلال تجنيب اقتصاداتها تقلبات أسعار النفط في المدى القصير بتبني سياسة مالية معاكسة للاتجاهات الدورية و استخدمتها لتحقيق تنوع مقبول في مصادر توليد الدخل، بزيادة الإنفاق على البنية التحتية المادية، والبشرية(التعليم والصحة والتدريب)، وهي محددات مهمة للنمو الطويل الأجل والتنافسية؛ إلى جانب استخدامها لضمان العدالة بين الأجيال في الحصول على ثروة النفط الناضبة. وعلى الرغم من أن تثبيت عملات دول المجلس بالدولار، باستثناء الكويت التي تثبت عملتها بسلة من العملات منذ سنة 2007، يفقد السياسات النقدية فيها الاستقلالية ويجعلها تابعة لسياسة الاحتياطي الفدرالي الأمريكي، تبقى السياسة النقدية فيها وسياسة الصرف الأجنبي مهمة في تثبيت معدلات التضخم، وبالتالي، تدعيم تنافسية السلع التجارية. كما أولت دول المجلس عناية كبيرة لتطوير أنظمتها المصرفية والمالية، لتوفير التمويل والخدمات المالية لأكثر الفرص الاستثمارية ربحية ومساهمة في تنويع الاقتصاد. ويكتسي تبعا لذلك، استقرار هذه الأنظمة أهمية كبيرة لتجنب الأزمات المالية شديدة التأثير على القطاع الحقيقي، ويكون ذلك باستخدام السياسة الاحترازية الكلية.

دعمت دول مجلس التعاون الخليجي أدوات السياسة الاقتصادية السابقة الذكر بجهود هيكلية لتنويع مصادر توليد الدخل. وقد أخذ ذلك عدة أبعاد، شملت تحسين بيئة الأعمال لتعزيز مشاركة القطاع الخاص المحلي في سياسات التنمية والتنويع؛ و الاندماج الإيجابي في الاقتصاد العالمي، بتحرير التجارة الخارجية، وتبني سياسات لإشراك الاستثمارات الأجنبية المباشرة في عملية التنمية. و لا يمكن التقليل من أهمية هذه السياسات، لأنها تزامنت مع تطوير البنية التحتية وتحسين مستويات التعليم والتدريب، وهو ما يخفض من تكاليف الاستثمار و يوفر يد عاملة متعلمة ومدربة تدعم جهود التصنيع؛ ويفتح منافذ تجارية إلى أسواق جديدة لزيادة صادرات السلع التجارية، بما يمكن من ربط اقتصادات دول الخليج بسلسلة القيمة الدولية، خاصة إذا تزامنت مع إشراك الشركات المتعددة الجنسية في أنشطة عالية التكنولوجيا. كان هذا في إطار نهج شامل أرادت من خلاله تغيير هيكل الإنتاج لجعله قائما على مستوى مقبول من التنويع في مصادر توليد الدخل.

لم تغفل دول المجلس في سياساتها التنموية جانبا هيكليا آخر على قدر كبير من الأهمية، يتمثل في السعي منذ سنة 1981، إلى تجسيد حلم التكامل الخليجي؛ لقد أنشأت هذه الدول مجلس التعاون لدول الخليج العربي في ماي 1981، وقامت في نوفمبر من نفس السنة بالإمضاء على الاتفاقية الاقتصادية الموحدة؛ وانضمت في سنة 1983 إلى منطقة التجارة الحرة، استمرت إلى غاية بداية 2003، أين أعلنت قيام الإتحاد الجمركي. تكلل التعاون بين دول المجلس في عام 2008، بتأسيس السوق المشتركة. ووضعت قبل هذا التاريخ جدولا زمنيا لمشروع الاتحاد النقدي وإصدار عملة موحدة في 2010. وتعكس هذه المبادرات مدى الحرص الذي أولته دول المجلس لتجسيد تكتل خليجي يزيد من الروابط البينية في التجارة، والاستثمار، وتنقل العمالة، وحرية حركة الخدمات. في إطار من التنسيق وتكييف المعايير المختلفة لأنشطة التجارة والاستثمار والمصارف، بهدف زيادة تنافسية اقتصاداتها المحلية وحجم أسواقها، وتدعيم قوتها التفاوضية عالميا.

وبما أن إستراتيجية التنمية هي سياسة شاملة ومتكاملة، فإنها لا تكتفي بالجوانب الاقتصادية الظرفية والهيكلية فحسب، بل تشمل كذلك السياسات الاجتماعية. وكانت هذه الأخيرة في صلب الاهتمام السياسي في دول المجلس، وأحد محاور إستراتيجية التنمية. تجسد ذلك بزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم، وتشغيل العمالة الوطنية في القطاع العام، وتقديم حزمة من برامج الحماية الاجتماعية الشاملة. وإلى جانب وعي دول المجلس بأهمية السياسات الاجتماعية، لارتباطها الوثيق بحقوق الإنسان وتدعيم الاستقرار السياسي وقيم المواطنة، فإنها تزيد من فرص نجاح سياسات تنويع مصادر الدخل، خاصة ما تعلق بالإنفاق على الصحة والتعليم، و الحماية الاجتماعية. و تكتسي هذه الأخيرة أهمية كبيرة، لأنها تضيق الفوارق، و تحول دون هدر الطاقات في المجتمع.

ولا يمكن التقليل من أهمية السياسات السابقة الذكر، وقد حققت دول مجلس التعاون الخليجي مستويات كبيرة من تطوير جوانب عديدة مقارنة بعشرية السبعينات من القرن الماضي؛ إذ تعتبر كلها في مصاف الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة، وتحسنت نوعية التعليم والخدمات الصحية وشموليتها بشكل كبير. كما بلغت مراتب متقدمة في تطوير البنية التحتية المادية، وتحسين البيئة التنظيمية، وإنفاذ قوانين المنافسة وحماية المستثمرين. وتمكنت من الاندماج في الاقتصاد العالمي بشكل كبير لزيادة جاذبيتها للاستثمارات الأجنبية المباشرة وتحرير التجارة الخارجية. كما أنها زادت من مكانة قطاع الخدمات في القيمة المضافة الإجمالية، مقارنة بالعقود السابقة، والتي تميزت بهيمنة قطاع التعدين والمرافق العامة؛ واستطاعت تطوير إستراتيجية للصناعات العمودية المرتبطة بالنفط كالبتروكيماويات، والبلاستيك والصلب والألمنيوم. وبشكل عام، تعتبر دول مجلس التعاون الخليجي، على صعيد الأداء الاجتماعي والاقتصادي، أفضل من كل دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وفي مصاف الأسواق الصاعدة في العديد من مؤشرات التنمية.

تكتسب هذه **الدراسة أهميتها** انطلاقا من أن سياسات التنمية و نتائجها السابقة الذكر لم تشفع لدول مجلس التعاون الخليجي في تجنيب اقتصاداتها آثار تقلبات أسعار النفط. وهو ما يستلزم تشخيصا عميقا لآليات عمل هذه الاقتصادات، لمعرفة أوجه الضعف فيها، وبالتالي، اقتراح حلول عملية شاملة تتناسب مع البيئة المؤسسية والاقتصادية والاجتماعية المحلية وتحدياتها؛ و تمكن من جعلها أكثر قابلية لمواجهة صدمات النفط. وتزداد أهمية هذه الدراسة لكون العديد من الدراسات الموجودة تسلط الضوء على أحد الجوانب في إستراتيجية التنمية، وتغفل جوانب أخرى، كأن تركز على السياسة الاقتصادية، وتغفل السياسة الاجتماعية، أو تركز على سياسات قطاعية محددة. ونعتمد في هذه الدراسة المتواضعة على نهج شامل يغطي كل دول المجلس بسياساتها الاقتصادية الظرفية والهيكلية، و سياساتها الاجتماعية، إلى جانب سياسات التكامل. ما يمكننا من الخروج بتوصيات أكثر فعالية.

لم نكتف بتشخيص واقع اقتصادات دول المجلس وسياساتها الاجتماعية لاقتراح سياسات الإصلاح، بل قمنا في كل مرة بمقارنة أداء دول المجلس في مختلف جوانب السياسات الكلية والقطاعية بأداء العديد من الدول النفطية، خاصة تلك التي تؤكد الدراسات على أنها تجارب تنموية رائدة في العالم؛ وتشمل ماليزيا، و اندونيسيا، والمكسيك، والشيلي كدولة مصدرة للمعادن(النحاس). وتشير الدراسات إلى أنها أفضل الدول أداء وأكثرها استفادة من ثرواتها الطبيعية في بناء نموذج تنمية قائم على مستوى مقبول من التنويع

والاستدامة. وبالرغم من اختلاف خصائص هذه الدول بخصائص دول المجلس، واختلاف ظروف مرحلة تبنيها لسياسات التنويع والتصنيع بظروف المرحلة الحالية لدول المجلس، إلا أنها تشترك في كونها دولا نفطية، ومن المهم جدا تقدير وفهم الاختلافات(لو كانت دقيقة) في إستراتيجية التنمية المعتمدة. سيمكننا ذلك من استخلاص الدروس من هذه التجارب، وهو ما يضفي قيمة كبيرة على الدراسة، لأن هذه الدروس تزيد من قيمة وأهمية ما نقترحه من نموذج تنمية يتلاءم مع خصائص دول المجلس وتحدياتها، ويكون بمثابة إستراتيجية شاملة للتنمية المستديمة. وهو ما يزيد من أهمية الدراسة ككل.

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم تحليل شامل لخصائص نموذج التنمية في دول المجلس بأبعاده الاقتصادية، والاجتماعية، والتنظيمية، وسياسات الاندماج البيني والاندماج في الاقتصاد العالمي، للوقوف على الأسباب الحقيقية وراء استمرار تأثر دول المجلس الحاد بتقلبات أسعار النفط، في مرحلة أولى؛ سيمكننا ذلك في مرحلة ثانية، من تقديم رؤية إستراتيجية لتطوير اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي في إطار خطة شاملة. في هذا الإطار، لم يكن النمو الكبير في هذه الاقتصادات منذ بداية الألفية الثالثة، واستمراره لأكثر من عقد من الزمن (باستثناء الانخفاض المسجل في أزمة الرهن العقاري)، وتحسن مؤشرات التنمية البشرية وتطور الهياكل الأساسية، والتنوع المسجل في هيكل الإنتاج، والهوامش المالية الوقائية المتراكمة وزيادة مكانة القطاع الخاص كافيا لتقليل صدمة أسعار النفط في منتصف 2014. لقد تركت هذه الأخيرةآثارا بليغة على مختلف دول المجلس، ومع استمرار هذه الصدمة، حتى بعد إقرار اتفاق تخفيض الإنتاج بين منظمة الدول المصدرة للنفط OPEC، والمنتجين الرئيسيين خارج هذه المنظمة، خاصة روسيا والمكسيك، تزداد الحاجة لتغيير نموذ ج التنمية.

وتشير البيانات والتوقعات أنه بالرغم من السياسات التي تبنتها دول المجلس لمواجهة هذه الأزمة، تبقى نتائجها متواضعة، لأن هذه السيلسات شديدة الارتباط بنموذج التنمية المعتمد منذ عقود، و تحاول ضمان استمراره، بتقليل تأثير انخفاض أسعار النفط عليه، وهذا غير كاف. لقد شهدت كل دول المجلس تراجعا في فائض الموازنة، وتسجيل عجز في بعض منها، كما زادت نسبة الدين العام إلى الناتج الإجمالي، ومع تبنيها لسياسات الضبط المالي، سيزيد ذلك من انكماش النمو الحقيقي، وهذا لا يتناسب مع الحاجة إلى مناصب عمل جديدة تستوعب الداخلي الجدد لأسواق العمل خاصة المتعلمين. كما أن سياسات تنويع القاعدة الإنتاجية محدودة، لاستمرار هيمنة قطاع التعدين والمرافق العامة في إجمالي القيمة المضافة؛ ولم تمكن زيادة مساهمة الخدمات في القيمة المضافة من مواجهة الصدمات، لأنها بالرغم من الاستقلالية التي تمنحها للأعمال التجارية في المدى القصير، تبقى شديدة الاعتماد على توزيع الإيرادات النفطية في المدى المتوسط والطويل. كما أن زيادة مكانة الصناعات المصنعة المرتبطة بالنفط، لم تجعل نموذج التنمية ديناميكيا، لأنها لم تفتح لدول المجلس منافذ تصديرية في قطاعات السلع التجارية خاصة المصنعة كثيفة التكنولوجيا. وسيتضح مدى جمود هيكل الصادرات في مختلف دول المجلس، وهي من الفروق القوية الموجودة في نموذج التنمية بين دول المجلس والتجارب الناجحة. إضافة لما سبق ذكره، انعكست محدودية تنوع القاعدة الإنتاجية لدول المجلس على التكامل الخليجي، لضعف مستويات المبادلات البينية وحركة رأس المال، و اتجاهها إلى الاندماج أكثر مع العالم الخارجي، و بالتالي، تلبية مختلف احتياجات من الاستيراد. كما أن دور الدولة الاجتماعي زاد بشكل كبير من التزاماتها في مجال توظيف العمالة في القطاع العام، والدعم، وقد خلق هذا خللا في هيكل الحوافز في الاقتصاد، والتزامات مفرطة على الموازنات المستقبلية يصعب تخفيضها، ما يعني أن السياسات الاجتماعية الحالية أغفلت البعد الاقتصادي في حساباتها، واكتفت بالبعدين الاجتماعي والسياسي، وهذا غير كاف.

مما سبق، يتطلب الخروج من الأزمة وبناء اقتصادات مستديمة قائمة على مستوى مقبول من التنوع في مصادر توليد الدخل، ومندمجة إيجابا في الاقتصاد العالمي، تتمتع بقوة الوصول إلى منافذ تجارية واسعة غير مقتصرة على صادرات الوقود المعدني والمواد الخام، إجراء تغييرات عميقة في نموذج التنمية على كل المستويات. انطلاقا مما سبق، نسعى في هذه الدراسة إلى الإجابة على **التساؤل الرئيسي التالي:**

ما هي التغييرات العميقة الواجب اعتمادها في نماذج التنمية لدول مجلس التعاون الخليجي لجعلها مستديمة؟

والاستدامة. وبالرغم من اختلاف خصائص هذه الدول بخصائص دول المجلس، واختلاف ظروف مرحلة تبنيها لسياسات التنويع والتصنيع بظروف المرحلة الحالية لدول المجلس، إلا أنها تشترك في كونها دولا نفطية، ومن المهم جدا تقدير وفهم الاختلافات(لو كانت دقيقة) في إستراتيجية التنمية المعتمدة. سيمكننا ذلك من استخلاص الدروس من هذه التجارب، وهو ما يضفي قيمة كبيرة على الدراسة، لأن هذه الدروس تزيد من قيمة وأهمية ما نقترحه من نموذج تنمية يتلاءم مع خصائص دول المجلس وتحدياتها، ويكون بمثابة إستراتيجية شاملة للتنمية المستديمة. وهو ما يزيد من أهمية الدراسة ككل.

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم تحليل شامل لخصائص نموذج التنمية في دول المجلس بأبعاده الاقتصادية، والاجتماعية، والتنظيمية، وسياسات الاندماج البيني والاندماج في الاقتصاد العالمي، للوقوف على الأسباب الحقيقية وراء استمرار تأثر دول المجلس الحاد بتقلبات أسعار النفط، في مرحلة أولى؛ سيمكننا ذلك في مرحلة ثانية، من تقديم رؤية إستراتيجية لتطوير اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي في إطار خطة شاملة. في هذا الإطار، لم يكن النمو الكبير في هذه الاقتصادات منذ بداية الألفية الثالثة، واستمراره لأكثر من عقد من الزمن (باستثناء الانخفاض المسجل في أزمة الرهن العقاري)، وتحسن مؤشرات التنمية البشرية وتطور الهياكل الأساسية، والتنوع المسجل في هيكل الإنتاج، والهوامش المالية الوقائية المتراكمة وزيادة مكانة القطاع الخاص كافيا لتقليل صدمة أسعار النفط في منتصف 2014. لقد تركت هذه الأخيرةآثارا بليغة على مختلف دول المجلس، ومع استمرار هذه الصدمة، حتى بعد إقرار اتفاق تخفيض الإنتاج بين منظمة الدول المصدرة للنفط OPEC، والمنتجين الرئيسيين خارج هذه المنظمة، خاصة روسيا والمكسيك، تزداد الحاجة لتغيير نموذ ج التنمية.

وتشير البيانات والتوقعات أنه بالرغم من السياسات التي تبنتها دول المجلس لمواجهة هذه الأزمة، تبقى نتائجها متواضعة، لأن هذه السيلسات شديدة الارتباط بنموذج التنمية المعتمد منذ عقود، و تحاول ضمان استمراره، بتقليل تأثير انخفاض أسعار النفط عليه، وهذا غير كاف. لقد شهدت كل دول المجلس تراجعا في فائض الموازنة، وتسجيل عجز في بعض منها، كما زادت نسبة الدين العام إلى الناتج الإجمالي، ومع تبنيها لسياسات الضبط المالي، سيزيد ذلك من انكماش النمو الحقيقي، وهذا لا يتناسب مع الحاجة إلى مناصب عمل جديدة تستوعب الداخلي الجدد لأسواق العمل خاصة المتعلمين. كما أن سياسات تنويع القاعدة الإنتاجية محدودة، لاستمرار هيمنة قطاع التعدين والمرافق العامة في إجمالي القيمة المضافة؛ ولم تمكن زيادة مساهمة الخدمات في القيمة المضافة من مواجهة الصدمات، لأنها بالرغم من الاستقلالية التي تمنحها للأعمال التجارية في المدى القصير، تبقى شديدة الاعتماد على توزيع الإيرادات النفطية في المدى المتوسط والطويل. كما أن زيادة مكانة الصناعات المصنعة المرتبطة بالنفط، لم تجعل نموذج التنمية ديناميكيا، لأنها لم تفتح لدول المجلس منافذ تصديرية في قطاعات السلع التجارية خاصة المصنعة كثيفة التكنولوجيا. وسيتضح مدى جمود هيكل الصادرات في مختلف دول المجلس، وهي من الفروق القوية الموجودة في نموذج التنمية بين دول المجلس والتجارب الناجحة. إضافة لما سبق ذكره، انعكست محدودية تنوع القاعدة الإنتاجية لدول المجلس على التكامل الخليجي، لضعف مستويات المبادلات البينية وحركة رأس المال، و اتجاهها إلى الاندماج أكثر مع العالم الخارجي، و بالتالي، تلبية مختلف احتياجات من الاستيراد. كما أن دور الدولة الاجتماعي زاد بشكل كبير من التزاماتها في مجال توظيف العمالة في القطاع العام، والدعم، وقد خلق هذا خللا في هيكل الحوافز في الاقتصاد، والتزامات مفرطة على الموازنات المستقبلية يصعب تخفيضها، ما يعني أن السياسات الاجتماعية الحالية أغفلت البعد الاقتصادي في حساباتها، واكتفت بالبعدين الاجتماعي والسياسي، وهذا غير كاف.

مما سبق، يتطلب الخروج من الأزمة وبناء اقتصادات مستديمة قائمة على مستوى مقبول من التنوع في مصادر توليد الدخل، ومندمجة إيجابا في الاقتصاد العالمي، تتمتع بقوة الوصول إلى منافذ تجارية واسعة غير مقتصرة على صادرات الوقود المعدني والمواد الخام، إجراء تغييرات عميقة في نموذج التنمية على كل المستويات. انطلاقا مما سبق، نسعى في هذه الدراسة إلى الإجابة على **التساؤل الرئيسي التالي:**

ما هي التغييرات العميقة الواجب اعتمادها في نماذج التنمية لدول مجلس التعاون الخليجي لجعلها مستديمة؟

الحالية، بالرغم من استمرار انخفاض أسعار النفط. أكدنا كذلك أن إصلاح السياسة المالية في دول المجلس يجب أن يتجه لتبني قواعد المالية العامة، واعتماد إطار متوسط الأجل للموازنات، يضمن اتساق الموازنات السنوية في خطط التنمية الطويلة وتجنيبها آثار تقلبات سعر النفط في المدى القصير. عرضنا في المبحث الثاني أداء السياسة النقدية، وسياسة الصرف الأجنبي والسياسة الاحترازية. وبالرغم من أن سياسة ربط عملة الكويت بسلة من العملات في الكويت، و بالدولار في باقي دول المجلس، يضعف من استقلالية السياسة النقدية، إلا أننا أكدنا أن دول المجلس بحاجة إلى تعزيز دور هذه الأدوات؛ ويكون ذلك بتطوير إطار ملائم لإدارة السيولة، يضمن التحكم في الضغوط التضخمية في فترات الرواج، ويضمن كذلك استمرار تدفق السيولة والتمويل في فترات الركود للأنشطة الاستثمارية؛ ولن يكون ذلك ممكنا من دون ممارسة سياسة نقدية قائمة على قوى السوق، وهو ما يستلزم بدوره تطوير أسواق النقد وخاص أسواق الدين الحكومي. بينا كذلك الحاجة الملحة لتبني سياسة احترازية كلية معاكسة للتوجهات الدور ية، لضمان استقرار الأنظمة المصرفية والمالية لدول مجلس التعاون. لأننا لاحظنا أن فترات الرواج الاقتصادي، تنعكس في نمو مفرط للائتمان، وتركزه في قطاعات العقار والأصول المالية، وهو ما يزيد من هشاشة الأنظمة المالية؛ وبمجرد انخفاض أسعار النفط، تزداد المخاطر من حدوث أزمات نظامية، تؤثر سلبيا على القطاعات الحقيقية والإنتاجية. لم نغفل في ما قدمناه من تحليل في مختلف السياسة السابقة الذكر الدروس التي توفرها تجار ب التنمية الرائدة، وقد أوردنا أربعة أطر شملت إصلاح الدعم، وتعزيز كفاءة الاستثمارات العامة، وإطار شامل لإدارة السيولة، وتبني السياسة الاحترازية الكلية معاكسة للتوجهات الدورية.

تطرقنا في **الفصل الثاني** إلى نتائج السياسات الاقتصادية الهيكلية في دول مجلس التعاون الخليجي ومحاور الخطة الواجب اعتمادها لتفعيلها، وكان ذلك في مبحثين؛ عرضنا في المبحث الأول نتائج سياسات التنمية على صعيد النمو الحقيقي، ومستوى تذبذبه، ومدى ارتباطه بالتنوع في مصادر توليد الدخل، وكذ ذلك خلال فتر ة طويلة من الزمن، تبدأ من سبعينات القرن الماضي. تناولنا كذلك مساهمة عناصر النمو ممثلة في إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاجية، والعمالة، ورأس المال البشري، وتراكم رأس المال. وتوسعنا في تحليل هيكل التجارة الخارجية، ومدى تنافسية هذا القطاع. تبين من التقييم أنه بالرغم من تحسن النمو، لا يزال تذبذبه مرتفعا، ولا يستند إلى قاعدة متنوعة من مصادر توليد الدخل، لاستمرار هيمنة قطاع التعدين والمرافق العامة على هيكل القيمة المضافة. وبالرغم من بروز قطاع الخدمات، والصناعات المصنعة العمودية، تبقى شديدة الارتباط بالنفط في المدى المتوسط والطويل. تأكدنا أن النمو في دول المجلس كان مدفوعا بتراكم رأس المال، والتشغيل، وبدرجة أقل رأس المال البشري، مع سلبية مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج. اتضح أيضا جمود هيكل الصادرات، لاستمرار هيمنة الصادرات من المواد الخام والوقود المعدني. حاولنا في المبحث الثاني تقديم نموذج تنمية جديد على صعيد السياسات الهيكلية، وكان ذلك على مستويين؛ المستوى الأول قطري، وبينا فيها أن دول المجلس، على غرار ما قامت به تجارب التنمية الرائدة، بحاجة إلى تغيير هيكل الحوافز في الاقتصاد، وبأنها مجبرة على تحويل عوامل الإنتاج واستثمارات القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية إلى قطاع السلع التجارية خاصة الصناعات كثيفة التكنولوجيا، لأنها الفرق الحاسم بينها وبين باقي الدول كماليزيا، والمكسيك، وإندونيسيا، والشيلي. ويتطلب ذلك تحسين البيئة التنظيمية، وإنفاذ قوانين المنافسة، كما يتطلب إستراتيجية شاملة لاستخدام الاستثمارات الأجنبية المباشرة في نقل التكنولوجيا. وبما أن نموذج التنمية الجديد يمتاز بالمنافسة الشديدة، وطول المدة للحصول على العوائد، يجب على حكومات دول المجلس أن توفر له الدعم، من مزايا، وإعفاءات، وتمويل، إلى جانب تطوير التجمعات الصناعية وربطها بصلات متعددة مع كل فروع الاقتصاد، بما يمكن من تحقيق التطور التكنولوجي، وتصدير السلع المصنعة، وتعزيز انتشار الآثار إلى باقي الفروع الاقتصادية. يتمثل المستوى الثاني الذي يسمح بتجسيد نموذج التنمية الجديد في ضرورة إعطاء دفعة أكبر لمشرع التكامل الخليجي؛ وسيمكن هذا الأخير من تعزيز التنافسية، وزيادة حجم الأسواق والقوة التفاوضية للدو ل المجلس. وقد عرضنا جملة من السياسات في مجال تجارة السلع والخدمات، وفي مجال حرية حركة رأس المال واندماج الأنظمة المالية، وفي مجال تنقل العمالة ومزاولة الأنشطة، إلى جانب سياسات محددة لتحقيق حلم الاتحاد النقدي والعملة الموحدة. وقد أكدنا أن الهدف النهائي من تجسيد هذا التكتل لا

يقف عند خدمة التنمية في دول المجلس، بقدر ما يكون تحقيق الوحدة العربية المتعثرة منذ عقود. أولينا عناية كبيرة في معرض اقتراح الحلول للدروس المستخلصة من تجارب التنمية في ماليزيا، وإندونيسيا، والمكسيك والشيلي، إلى جانب الدروس المستخلصة من تجربة الإتحاد الأوربي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والدروس المستفادة من تجربة الصين في تطوير التجمعات الصناعية، وأخيرا، استخلاص دروس من تجربة منطقة اليورو في التكامل النقدي.

عرضنا في الفصل الثالث والأخير الاقتراحات العملية لتفعيل السياسة الاجتماعية لتغطي الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية والسياسية، في مبحثين؛ لخصنا في المبحث الأول مكتسبات وتحديات الساسة الاجتماعية؛ تأكد منها بأن دول المجلس بلغت درجات متطورة في مستوى التنمية البشرية، وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية وتحسينها، وتطوير برامج حماية اجتماعية متكاملة. تطرقنا كذلك إلى تقييم أداء أسواق العمل، وتبين أنها قائمة على عدة إختلالات، تشمل اتجاه المواطنين للعمل في القطاع العام، واعتماد القطاع الخاص على العمالة الأجنبية ضعيفة المهارة، لوجود فوارق هامة في الرواتب والمزايا في كلا القطاعين. ولا تدعم أسواق العمل، بهذه الخصائص، سياسات التنمية والتنويع، لأنها لا تحفز على الابتكار وزيادة التنافسية. ولاحظنا أيضا أن البطالة تزيد لدى المتعلمين، وخاصة النساء، ما يمكن اعتباره هدرا للموارد، إلى جانب وجود إختلالات أخرى. أكدنا في المبحث الثاني أهمية تعديل العقد الاجتماعي في دول المجلس، بالاهتمام بالبيئة وتجنب هدر الموارد، وتطوير السياسات المتصلة بالصحة والتعليم، لتوفير عمالة بمهارات عالية تلائم نموذج التنمية الجديد. ولن يكون هذا ممكنا من دون إجراء تغييرات واسعة في أسواق العمل، تساهم في تغيير هيكل الحوافز، وزيادة توظيف المواطنين في القطاع الخاص. لم نغفل كذلك ضرورة تدعيم سياسات الحماية الاجتماعية، وإشراك جهات فاعلة في إطار توزيع جديد للمسؤوليات، بما يضمن مزيدا من الفعالية والمشاركة والعدالة. أدرجنا في هذا الفصل تجارب دول عديدة في تدعيم وإصلاح قطاع التعليم، وتطوير إطار شامل لبرامج التدريب والتكوين المهنيين، إلى جانب سياسات الحماية الاجتماعية.

نستعرض فيما يأتي من الدراسة مضمون الفصول الثلاثة وأهم النتائج المستخلصة.

الفصل الأول

الفصل الأول: أدوات السياسة الاقتصادية الكلية ...الحاجة الملحة للإصلاح

"يقترح الاقتصاد السياسي شيئين متمايزين؛ الأول إمداد الناس بإيراد وفير أو أجر الكفاف. والثاني إمداد الدولة أو الكومنولث بإيراد كاف لتقديم الخدمات العامة"

آدم سميث*

مقدمة الفصل:

ارتكزت إستراتيجية التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي أساسا على السياسة المالية كأداة أساسية يتم من خلالها تخصيص إيرادات النفط لتحقيق أهداف الاستقرار الاقتصادي،و التنمية وتحقيق العدالة في توزيع الثروة بين الأجيال. و تؤدي السياسة النقدية و سياسة الصرف الأجنبي دورا هاما في تحقيق استقرار المستوى العام للأسعار، بما يضمن تعزيز تنافسية السلع القابلة للتبادل التجاري، وبالتالي، تنويع مصادر توليد الدخل. ونظرا لأهمية تطوير نظم مصرفية ومالية تعمل على تعبئة الادخار وتخصيصه بكفاءة لتمويل الاستثمارات الأكثر ربحية ومردودية، و تساعد على رفع معدلات النمو القائمة على مستوى مقبول من التنوع في مصادر توليد الدخل، يكتسب استقرار هذه الأنظمة أهمية كبيرة في دول مجلس التعاون الخليجي؛ ما يستلزم بدوره تسطير سياسة احترازية كلية بعناية كبيرة، لأن فترات الانتعاش يصاحبها غالبا النمو الكبير للسيولة و التزايد في تركيز القروض المصرفية، ما قد يعمق من المخاطر النظامية وعدم استقرار الأنظمة المالية ككل، تظهر بمجرد تراجع أسعار النفط وانكماش السيولة المصرفية، وما لذلك من آثار سلبية على الأصول المالية و الحقيقية.

نقوم بمعالجة القضايا المتعلقة بهذه الأدوات الأربع(السياسة المالية، و السياسة النقدية، و سياسة الصرف الأجنبي والسياسة الاحترازية الكلية) في إطار كلي يشمل: تقييمها بعرض النتائج التي حققتها في دول المجلس، لرسم ملامح الضعف والقصور، وبالتالي، الحاجة إلى التكييف. نأخذ في ذلك بعين الاعتبار أهم التحديات الناتجة عن تطورات السوق النفطية منذ منتصف 2014، واحتمالات استمرارها في المدى المتوسط. وبالرغم من امتلاك أغلب دول المجلس لفوائض تتيح لها هامش مناورة في المدى القصير و المدى المتوسط، لا يغنيها ذلك من تبني (وقد بدأت ببعض منها) مراجعة سلسة للأدوات السابقة الذكر في المدى القصير، تستمر في المدى المتوسط و المدى الطويل، تسمح بتحقيق الاستقرار الاقتصادي المنشود، يزيد من ثقة المستهلكين والمستثمرين والأسواق.

يتمحور هذا الفصل حول مبحثين؛ نتناول في المبحث الأول جوانب السياسة المالية وأطر المالية العامة، من تقييم واقتراح حلول لتفعيلها. ونتطرق في المبحث الثاني إلى السياسات النقدية، وسياسة سعر الصرف والسياسة الاحترازية الكلية، بتبيان واقعها وسبل تحسين أدائها لضمان استقرار الأسعار واستقرار النظم المصرفية والمالية

* مقتبس من:

Lagarde Christine, r**evenue mobilization and international taxation: Key Ingredients of 21st-Century Economies,** Arab Fiscal Forum: Fiscal Policy and Growth**,** Abu Dhabi, February 22-23, 2016, p.9.

الفصل الأول: أدوات السياسة الاقتصادية الكلية ...الحاجة الملحة للإصلاح

"يقترح الاقتصاد السياسي شيئين متمايزين؛ الأول إمداد الناس بإيراد وفير أو أجر الكفاف. والثاني إمداد الدولة أو الكومنولث بإيراد كاف لتقديم الخدمات العامة"

آدم سميث*

مقدمة الفصل:

ارتكزت إستراتيجية التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي أساسا على السياسة المالية كأداة أساسية يتم من خلالها تخصيص إيرادات النفط لتحقيق أهداف الاستقرار الاقتصادي،و التنمية وتحقيق العدالة في توزيع الثروة بين الأجيال. و تؤدي السياسة النقدية و سياسة الصرف الأجنبي دورا هاما في تحقيق استقرار المستوى العام للأسعار، بما يضمن تعزيز تنافسية السلع القابلة للتبادل التجاري، وبالتالي، تنويع مصادر توليد الدخل. ونظرا لأهمية تطوير نظم مصرفية ومالية تعمل على تعبئة الادخار وتخصيصه بكفاءة لتمويل الاستثمارات الأكثر ربحية ومردودية، و تساعد على رفع معدلات النمو القائمة على مستوى مقبول من التنوع في مصادر توليد الدخل، يكتسب استقرار هذه الأنظمة أهمية كبيرة في دول مجلس التعاون الخليجي؛ ما يستلزم بدوره تسطير سياسة احترازية كلية بعناية كبيرة، لأن فترات الانتعاش يصاحبها غالبا النمو الكبير للسيولة و التزايد في تركيز القروض المصرفية، ما قد يعمق من المخاطر النظامية وعدم استقرار الأنظمة المالية ككل، تظهر بمجرد تراجع أسعار النفط وانكماش السيولة المصرفية، وما لذلك من آثار سلبية على الأصول المالية و الحقيقية.

نقوم بمعالجة القضايا المتعلقة بهذه الأدوات الأربع(السياسة المالية، و السياسة النقدية، و سياسة الصرف الأجنبي والسياسة الاحترازية الكلية) في إطار كلي يشمل: تقييمها بعرض النتائج التي حققتها في دول المجلس، لرسم ملامح الضعف والقصور، وبالتالي، الحاجة إلى التكييف. نأخذ في ذلك بعين الاعتبار أهم التحديات الناتجة عن تطورات السوق النفطية منذ منتصف 2014، واحتمالات استمرارها في المدى المتوسط. وبالرغم من امتلاك أغلب دول المجلس لفوائض تتيح لها هامش مناورة في المدى القصير و المدى المتوسط، لا يغنيها ذلك من تبني (وقد بدأت ببعض منها) مراجعة سلسة للأدوات السابقة الذكر في المدى القصير، تستمر في المدى المتوسط و المدى الطويل، تسمح بتحقيق الاستقرار الاقتصادي المنشود، يزيد من ثقة المستهلكين والمستثمرين والأسواق.

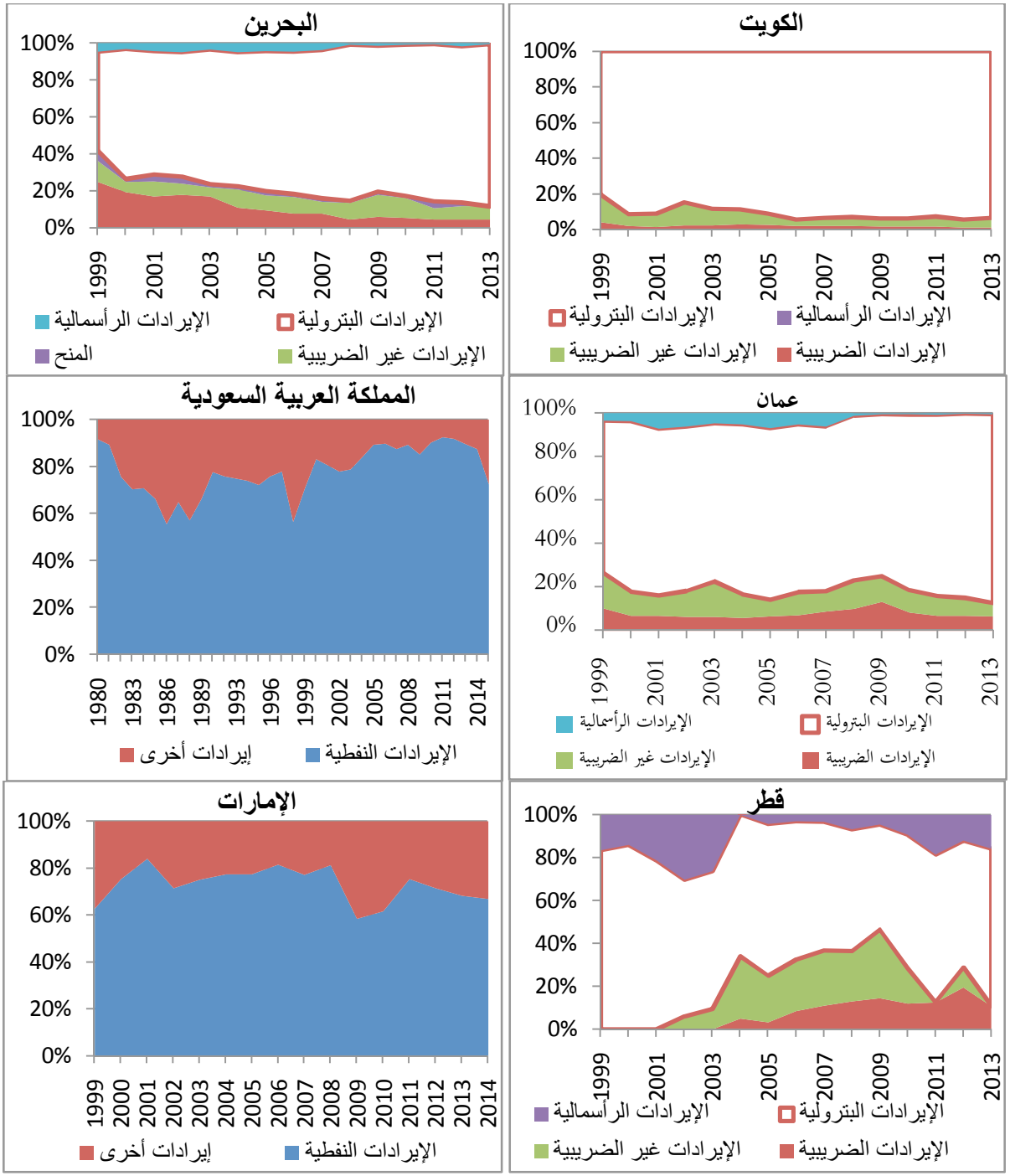
يتمحور هذا الفصل حول مبحثين؛ نتناول في المبحث الأول جوانب السياسة المالية وأطر المالية العامة، من تقييم واقتراح حلول لتفعيلها. ونتطرق في المبحث الثاني إلى السياسات النقدية، وسياسة سعر الصرف والسياسة الاحترازية الكلية، بتبيان واقعها وسبل تحسين أدائها لضمان استقرار الأسعار واستقرار النظم المصرفية والمالية

* مقتبس من:

Lagarde Christine, r**evenue mobilization and international taxation: Key Ingredients of 21st-Century Economies,** Arab Fiscal Forum: Fiscal Policy and Growth**,** Abu Dhabi, February 22-23, 2016, p.9.

للإيرادات الضريبية، لا يتم بشكل عام، إنفاذها بكفاءة في دول مجلس التعاون الخليجي؛ إذ تقل في الكويت وقطر معدلات ضريبة دخل الشركات عن تلك الموجودة في بلدان الأسواق الصاعدة والدول النامية الأخرى. كما أن قاعدة ضريبة دخل الشركات ضيقة لأنها تطبق على الشركات الأجنبية فقط، وتضيق في الإمارات العربية المتحدة أكثر لأنها تُطبق على المصارف الأجنبية فقط، وفي سلطنة عُمان، تُقدم إعفاءات واسعة للعديد من الصناعات.[2]

الشكل رقم(01): تطور هيكل الإيرادات العامة في دول مجلس التعاون الخليجي إلى غاية 2013



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع:
(http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)
و المملكة العربية السعودية، **مؤسسة النقد العربي السعودي**، بالنسبة للسعودية على الموقع: (http://www.sama.gov.sa/).

[2] Andrew Mario Mansour, Pritha Mitra, and Carlo Sdralevich, **Fair Taxation in the Middle East and Northern Africa**, IMF staff discussion note, SDN/15/16, September 2015, pp19-20

وفي العادة، تشهد البلدان المنتجة للنفط والمعادن تقلبات أعلى في الإيرادات والنفقات الحكومية مقارنة بالبلدان غير الغنية بالموارد. وكثيرا ما تترجم هذه التقلبات إلى أداء أضعف وأكثر تقلبا للنمو مقارنة بالبلدان غير الغنية بالموارد.[3] وتعتبر تقلبات أسعار الموارد الطبيعية قناة مهمة تؤكد العلاقة السلبية بين التبعية للموارد الطبيعية والنمو الاقتصادي، ولاسيما النفط، حيث الأسعار متقلبة جدا.[4] من هذا الواقع، يساهم تركز الإيرادات العامة على الإيرادات النفطية في إضعاف مرونة السياسة المالية وقدرتها على الاستجابة للتقلبات في أسعار النفط، وبالتالي، في التأثير على النشاط الاقتصادي، وفي العديد من الحالات تعتبر القناة الأساسية التي تنتقل من خلالها الصدمات إلى الاقتصاد. وفي حالة استمرار انخفاض أسعار النفط لفترات طويلة، لا تستطيع دول مجلس التعاون الخليجي تبني سياسات مالية معاكسة للدورات الاقتصادية، بل ستكون مسايرة لها وما لذلك من آثار سلبية على القطاع غير النفطي، والنمو والتشغيل. أكثر من ذلك، يمكن اعتبار هيمنة الإيرادات النفطية على هيكل الإيرادات العامة في دول المجلس على أنها أحد أسباب تضييق الفرص لظهور وتطوير مصادر إيرادات بديلة منذ عقود، لأنها أوجدت حيزا ماليا كبيرا خاصة في فترات ارتفاع أسعار النفط، قيدت به إمكانيات وضع وتطوير نظم ضريبية تمتاز بالعدالة، والبساطة والكفاءة، وتكون داعمة لسياسات التنويع الاقتصادي.

2- النفقات العامة

يقابل تركز الإيرادات العامة على الجباية البترولية، تزايد أعباء النفقات العامة في مختلف دول مجلس التعاون الخليجي نتيجة تبني سياسة إنفاق توسعية وتزايد دور الدولة في النشاط الاقتصادي، خاصة تلك التي يصعب المساس بها، ممثلة في الرواتب والأجور والتحويلات الاجتماعية. هذا الواقع يفرض تحديا يتمثل في ضمان الاستدامة المالية، ومع توفر هوامش مالية وقائية في أغلب دول المجلس، يمكن استخدامها، لكن ذلك سيؤدي إلى التخلي تدريجيا عن هدف تحقيق العدالة بين الأجيال.

ويمكن تحليل فعالية سياسة النفقات العامة باعتبارها الأداة الرئيسية للسياسة المالية في دول المجلس، في النقاط التالية:

2-1 سياسة الإنفاق العام والدورات الاقتصادية(تحقيق هدف الاستقرار): شهد الإنفاق العام نموا كبيرا في دول مجلس التعاون الخليجي خاصة منذ بداية الألفية الثالثة، مستفيدا من ارتفاع أسعار النفط وزيادة طاقة الإنتاج والتصدير. ويتضح جليا من الشكل رقم(2)، أن الإنفاق الممول من الإيرادات النفطية شهدت ارتفاعا في مختلف دول المجلس منذ بداية الألفية الثالثة.

وعن دور السياسة المالية في مواجهة الدورات الاقتصادية، يتأكد من الشكل رقم (2)، أن دور السياسة المالية في دول المجلس في مواجهة الصدمات الناتجة عن تقلبات أسعار النفط يختلف من فترة إلى أخرى. فعند مقارنة استجابة السياسة المالية لصدمتي 1998 و2009، والتي شهدتا انخفاضا في أسعار النفط، نلاحظ جليا أن السياسة المالية تميزت بكونها انكماشية خلال أزمة دول جنوب شرق آسيا(لانخفاض العجز والإنفاق الكلي)، لأن عشرية التسعينيات تميزت بانخفاض أسعار النفط، وبالتالي، ضعف الحيز المالي. في حين، كانت السياسة المالية معاكسة للدورة الاقتصادية في أزمة الرهن العقاري باستثناء الكويت، والبحرين بأقل حدة لانخفاض الحيز المالي لهما، والدليل ارتفاع النفقات العامة وعجز الموازنة العامة في عام 2009. يرجع السبب إلى تراكم فوائض كبيرة نتيجة ارتفاع أسعار النفط وزيادة الإنتاج منذ بداية الألفية الثالثة، ما أكسب دول المجلس هوامش مالية وقائية سمحت لها بزيادة النفقات العامة.[5]

---

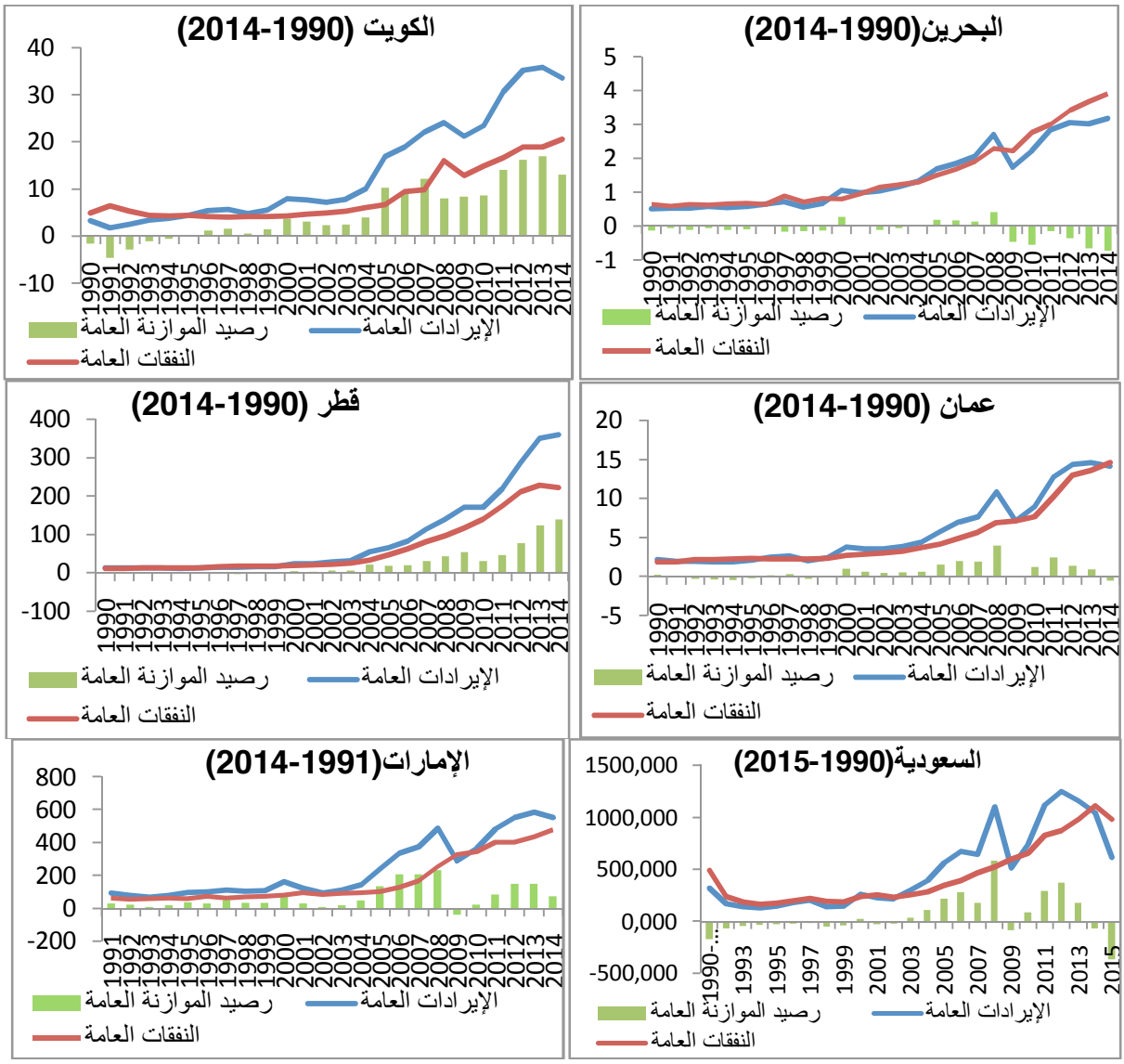
[3] Ahmed Al-Darwish, Naif Alghaith, Alberto Behar, Tim Callen, Pragyan Deb, Amgad Hegazy, Padamja Khandelwal, Malika Pant, and Haonan Qu, **Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth**, IMF, 2015, p.20.

[4] Gelb Alan, **economic diversification in resource rich countries**, Natural resources, finance, and development: Confronting Old and New Challenges, organized by the Central Bank of Algeria and the IMF Institute in Algiers, on 4-5 November 2010, p.8.

[5] تأكدت هذه النتيجة، في دراسة:

Pedro Rodriguez, **Fiscal Policy Issues in GCC Countries**, pp.38-39. In: **Gulf Cooperation Council Countries: Enhancing economic outcomes in an uncertain global economy**, Middle East and Central Asia Department, IMF, 2011.

الشكل رقم(02): تطور الإيرادات العامة، والنفقات العامة ورصيد الموازنة العامة في دول مجلس التعاون الخليجي



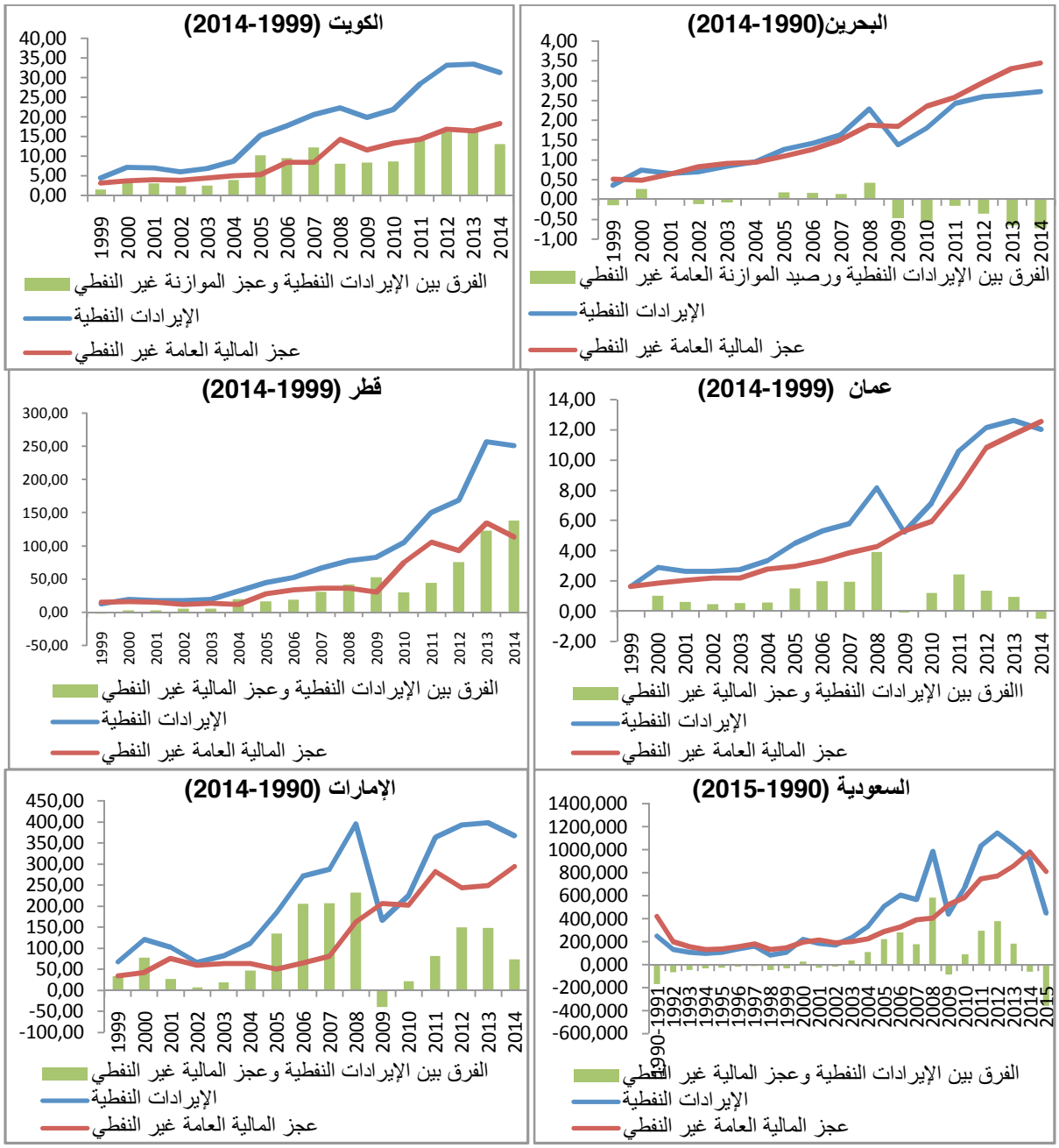
البيانات هي بمليار من العملات المحلية.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: IMF, **World Economic Outlook database**, April 12, 2016

و المملكة العربية السعودية، **مؤسسة النقد العربي السعودي**، بالنسبة للسعودية على الموقع: (http://www.sama.gov.sa/).

يمكن الاعتماد على مؤشر آخر لمعرفة مدى المساندة التي تقدمها السياسة المالية للقطاعات غير النفطية خاصة في مراحل الانكماش، ألا وهو مؤشر عجز المالية غير النفطي، وكلما تضاءل العجز دل ذلك على أن السياسة المالية أصبحت انكماشية، وبالتالي، تقدم دعما أقل للقطاعات غير النفطية. ويتضح جليا من الشكل رقم(3) مدى الارتباط الموجب ما بين الإيرادات النفطية وعجز الموازنة العامة غير النفطي، كدليل على تزايد أهمية الإيرادات النفطية التي يتم بها تمويل النفقات والاقتصاد من جهة، كما نلاحظ أن هناك اتجاها عاما لزيادة العجز في مختلف دول المجلس بفعل زيادة النفقات، وبالتالي، زيادة الدعم الذي تقدمه السياسة المالية للقطاع غير النفطي، من جهة أخرى. لكن الملاحظ خلال أزمة الرهن العقاري، ثبات هذا الدعم في البحرين للتراجع الكبير في إيراداتها النفطية وضعف الهوامش المالية الوقائية لها، و شهد ارتفاعا كبيرا منذ سنة 2010 إلى غاية 2014. وشهدت الكويت وقطر تراجعا في عجز المالية غير النفطي في عام 2009 مع ارتفاعه المحدود منذ سنة 2010. وتتجه السياسة المالية إلى تقديم دعم أكبر للقطاعات غير النفطية في عمان،و المملكة العربية السعودية وبدرجة أقل الإمارات حتى بعد أزمة الرهن العقاري إلى غاية 2014. يتناسب أداء دول المجلس في هذا المؤشر مع ما ورد من تحليل في الشكل رقم(2).

الشكل رقم(03): تطور الإيرادات النفطية ورصيد الموازنة العامة غير النفطي في دول المجلس



ملاحظة: عجز المالية غير النفطي بقيم سالبة، أخذناه بقيم موجبة لأغراض التحليل.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على الشكلين السابقين(1) و(2).

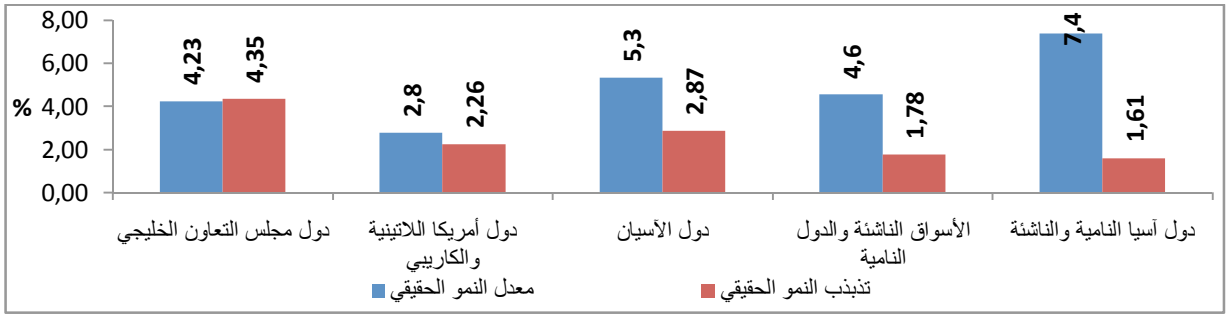
مما سبق، يمكن أن نخلص إلى نتيجة مفادها أن السياسة المالية في دول مجلس التعاون الخليجي تميزت بزيادة الإنفاق خاصة في مراحل ارتفاع أسعار النفط، وقدمت دعما أكبر للقطاعات غير النفطية، وبالتالي، للقطاع الخاص، ما يجعلها على مدى عقود مساهمة في النمو الحقيقي غير النفطي. لكن تبقى بالرغم من هذه التطورات الإيجابية معتمدة على الإيرادات النفطية شديدة التقلب، وتنتقل هذه التقلبات إلى النشاط الاقتصادي خاصة في مراحل ضيق الهوامش المالية الوقائية، ما يجعلها في ظل هذه الظروف قناة لنقل تقلبات أسعار النفط إلى الاقتصاد. ويضعف ذلك من دورها في تحقيق هدف الاستقرار الاقتصادي. تتأكد هذه النتيجة أكثر منذ سنة 2014، إذ بلغ الإنفاق العام مستويات كبيرة يصعب الاحتفاظ بها في ظل الانخفاض الحاد في سعر برميل النفط، أي أن ارتفاع الإنفاق في السنوات السابقة فرض التزامات مفرطة على الميزانيات المستقبلية قد تكون غير قابلة للاستمرار، لأن أسعار النفط التي تعرضت لصدمة كبيرة ستستمر مدة أطول؛ وستكون دول المجلس، في حالة عدم تبنيها

للإصلاحات اللازمة، أمام خيارين: إما الاستمرار في الإنفاق، وبالتالي، تآكل الحيز المالي أكثر فأكثر، ما يجعل السياسة المالية في غير صالح تحقيق هدف العدالة بين الأجيال. أو القيام بتخفيضات مهمة وقد تكون فجائية في النفقات، ما يقوض من دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار والتنمية، لأنها أصبحت مسايرة للاتجاهات الدورية. وتفرض هذه الحالة ضرورة تصميم أطر جديدة لإدارة السياسة المالية.

في هذا الإطار دائما، يتأكد من تتبع تطور الإنفاق العام في دول مجلس التعاون الخليجي أن السياسة المالية فيها قد فشلت في أن تكون معاكسة للدورات الاقتصادية(تخفيض النفقات في أوقات الرواج وزيادته في أوقات الكساد)،[6] بل بالعكس، كانت مسايرة للدورات الاقتصادية، ما انعكس في ارتفاع درجة التذبذب في النمو.[7]

يتضح من الشكل رقم(04)، أن متوسط معدل النمو الحقيقي المحقق في دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة(1980-2015) يقدر بـ4.23%، وهو أقل من المتوسط المسجل في الأسواق الناشئة والدول النامية، و دول الآسيان، و دول آسيا النامية والناشئة، والمقدر على التوالي بـ4.6، 5.3 و7.4%، وأعلى من المتوسط المسجل في أمريكا اللاتينية والكاريبي والمقدر بـ2.8%. كما ترتفع درجة التذبذب المسجلة في النمو الحقيقي في دول مجلس التعاون الخليجي بصفة كبيرة مقارنة بباقي الأقاليم السابقة الذكر كنتيجة لارتباطها الكبير بتقلبات أسعار النفط، وتقدر خلال الفترة(1980-2015) بـ4.35%، وتتراوح ما بين 2.87% في دول الآسيان و1.61% في دول آسيا النامية والناشئة.

الشكل رقم(04): تطور متوسط النمو الحقيقي وتذبذبه في دول مجلس التعاون الخليجي وأقاليم أخرى (1980-2015)



تذبذب النمو الحقيقي هو الانحراف المعياري(Standard Deviation) في النمو الحقيقي خلال الفترة(1980-2015).

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: IMF, **World Economic Outlook database**, April 12, 2016

أدى التراجع في سعر برميل النفط منذ منتصف 2014 إلى انخفاض كبير في عائدات الصادرات و إيرادات المالية العامة في دول مجلس التعاون الخليجي، وفي ظل التوقعات باستمرار هذا التراجع في المدى المتوسط، زادت مواطن الحذر في المالية العامة، ما سيزيد بدوره من حالة عدم اليقين، وضعف الثقة لدى المستهلكين والمستثمرين في الأسواق.

يتضح من الجدول الموالي رقم(1)، أن العجز في المالية العامة كنسبة من الناتج المحلي ارتفع من (-1,6%)، (-5,8%) و(-3,4%) في عمان، و البحرين والمملكة العربية السعودية على التوالي في عام 2014، إلى(-20,4%)، (-15,1%) و(-16,3%) في عام 2015، مع تسجيل انخفاض الفائض في كل من قطر والكويت، وتحول الفائض في الإمارات العربية المتحدة إلى عجز. يترافق ذلك مع ارتفاع الدين الحكومي كنسبة من الناتج المحلي، والذي يتراوح ما بين 5,8% في السعودية و63,6% في البحرين. تشير التوقعات إلى أن كل موازنات دول المجلس ستسجل عجزا في عامي 2016 و2017، مع ارتفاع الدين الحكومي كنسب من الناتج المحلي الإجمالي، خاصة في كل من البحرين، وعُمان، و قطر والسعودية، والذي سيؤدي بدوره إلى

[6] Koren Miklos, and Tenreyro Silvana, **Volatility, diversification and development in the Gulf Cooperation Council conutries,** research paper , Kuwait programme on development, governance and globalization in the Gulf States, June 2010, Number 9, p.30.

[7] Fasano, U. and Qiang Wang, **Testing Relationship between Government Spending and Revenue: Evidence from GCC Countries'**, IMF Working Papers 02/201, 2002.

ارتفاع ما يخُصص من موارد لخدمة الدين. تستوجب هذه التطورات التعجيل بإجراء تصحيحات كبيرة في أوضاع المالية العامة لجعلها قابلة للاستمرار، والحد من مواطن الضعف والخطر، وتعزيز الثقة في الأسواق.

الجدول رقم(01): تطور رصيد المالية العامة والدين الحكومي كنسب من الناتج المحلي في دول المجلس للفترة(2013-2017)

الدول	2013		2014		2015		2016		2017	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
البحرين	5,3 -	43,5	5,8-	43,8	15,1-	63,3	17,9-	81,7	15,3-	92
الكويت	34	6,4	26,6	7,1	1,1	10,6	13,5-	18,8	7,8-	22,1
عُمان	3,2	5,1	1,6-	5,1	20,4-	20,6	19,7-	35,5	17,1-	41,7
قطر	16,7	32,6	18,1	31,7	10,3	35,8	2,7-	46,2	9,0-	56,4
المملكة العربية السعودية	5,8	2,2	3,4-	1,6	16,3-	5,8	13,5-	17,2	11,8-	25,8
الإمارات العربية المتحدة	10,4	15,9	5,0	15,7	4,9-	19,4	4,9-	21,1	8,5-	19,7

(1): رصيد الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي،(2): الدين الحكومي كنسبة من الناتج المحلي. بيانات 2016 و2017 هي توقعات.

Source: International Monetary Fund, **Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia**, April 2016.

2-2 تأثير انخفاض أسعار النفط على دور السياسة المالية في تحقيق هدف العدالة بين الأجيال: يتضح من تتبع الفرق بين الإيرادات النفطية وعجز المالية العامة غير النفطي، الوارد في الشكل السابق رقم(3)، كمؤشر لمقدار الهوامش المالية المتراكمة في دول المجلس على مدار السنوات السابقة، بأن البحرين تراكمت فيها هوامش مالية ضعيفة إلى غاية 2008، ثم بدأت تتحول إلى عجز، وبالتالي، فإنها تمتاز بضعف الحيز المالي المتاح لها لمواجهة انخفاض أسعار النفط منذ منتصف 2014. نلاحظ أن سلطنة عمان تعتبر الدولة الثانية بعد البحرين من حيث ضعف وضيق الهوامش المالية الوقائية.تتميز باقي الدول بهوامش مالية وقائية كبيرة، لكنها تبقى أقل من تلك المسجلة في المرحلة قبل أزمة الرهن العقاري، مع اتجاهها إلى التقلص أكثر في عام 2014، باستثناء قطر.

و بالرغم من الزيادة الهامة في النفقات العامة في مختلف دول المجلس منذ بداية الألفية الثالثة، إلا أن السياسة الماليةبقيت إلى حد كبير متسقة مع هدف تحقيق العدالة بين الأجيال في الاستفادة من عائدات النفط، لكن ينظر إلى الزيادات الكبيرة في النفقات (والتي تخطت بأشواط التوقعات التي سبقت الحراك العربي)، والتي من غير الممكن الاحتفاظ بها في المدى الطويل، على أنها في غير صالح تحقيق هذا الهدف. ففي حزيران/يونيو 2011، وافقت البحرين على ميزانية لمدة سنتين بقيمة 16,44 مليار دولار، أي بزيادة بلغت 44 في المائة مقارنة مع ميزانية 2009-2010. وتنوي الكويت رفع الإنفاق بنسبة 19 في المائة عما كان عليه في ميزانية الفترة 2011-2012. أما ميزانية السعودية لفترة 2011، فكان من المقرر أساسا ألا تتعدى الزيادة فيها 7 في المائة مقارنة مع ميزانية عام 2010، إلا أن الإنفاق الفعلي ازداد بنسبة 24 في المائة. وفي عمان، تفيد التقديرات بأن إنفاق الدولة لعام 2011 سيزداد بنسبة 17 في المائة عما كان عليه في عام 2010.[8]

ورغم قوة الآفاق المتوقعة على المستوى القريب، نتيجة تزامن الزيادات السابقة مع استمرار ارتفاع أسعار النفط في عام 2011، إلا أن دفع النفقات إلى تجاوز المستوى الذي لا يمكن الاستمرار في تحمله في المدى الطويل يزيد من احتمالات التعرض لخطر انخفاض أسعار النفط.

[8] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة**، الأمم المتحدة، نيويورك، 26 مارس 2012، ص 33.

في هذا الإطار، تستخدم عدة دراسات في الدول النفطية، **نموذج الدخل الدائم**،* لتقدير الاستدامة المالية واستمرارية وضع المالية العامة على المدى الطويل، مع مراعاة هدف العدالة بين الأجيال وضمان توفر مدخرات كافية للحفاظ على الإنفاق الحكومي عند نضوب الإيرادات النفطية. وقد تم تطبيقه في دول مجلس التعاون الخليجي.

يؤكد هذا النموذج في قطر، عند تحليل الاستدامة المالية في المدى المتوسط بدء من سنة 2011، مقارنة مع سنة 2009-2010، أن الحيز المالي قد انكمش بسبب الزيادة الدائمة في النفقات الإضافية، بشكل يؤثر على تحقيق هدف التمويل الكامل للنفقات من العائدات غير النفطية بدء من سنة 2020، وبناء مدخرات أكبر لمواجهة الصدمات المستقبلية. ويوصي الخبراء على ضرورة الادخار أكثر خاصة في فترات ارتفاع أسعار النفط.[9]

يؤكد نفس النموذج في المملكة العربية السعودية على أن مركز المالية العامة الحالي من حيث حجم العجز الأولي غير النفطي كنسبة من الناتج المحلي غير النفطي،يعكس مستوى لا يمكن الاستمرار في تحمه.[10]

يتضح في عمان أن استمرارية أوضاع المالية العامة يعتبر تحديا نتيجة زيادات الإنفاق في عام 2011، والتي ستكون إمكانيات تحمل انعكاساتها الطويلة الأجل محدودة. واستنادا إلى فرضية الدخل الدائم، ومع فرض أن الاكتشافات النفطية الجديدة ستوفر ما يعادل 60 عاما من الإنتاج النفطي بالمستويات الحالية، نجد أن عجز المالية غير النفطي المتوقع لعام 2011 يزيد بواقع 9 في المائة من إجمالي الناتج المحلي عن المستوى الذي يتسق مع الاستهلاك الحقيقي للفرد من ثروة البلاد البترولية. ولسد الفجوة، يوصي الخبراء بإجراء تصحيح لأوضاع المالية العامة قدره 1% من إجمالي الناتج المحلي سنويا على المدى المتوسط.[11]

وتشكل الزيادات في فاتورة الأجور في القطاع العام والمعاشات التقاعدية وسرعة نمو السكان ضغوطا على المالية العامة في الكويت، وحتى تتمكن من توفير مقدار مماثل من نصيب الفرد من الإنفاق الحكومي (بالقيمة الحقيقية) لأجيالها القادمة، يتعين عليها تعديل أوضاع المالية العامة في الأجل المتوسط والطويل إذا استمرت الاتجاهات العامة الراهنة للإنفاق. ويزيد العجز الأولي غير النفطي للكويت بالفعل بنحو5 في المائة من إجمالي الناتج المحلي على المعايير المرجعية المقدرة وفق السيناريو الأساسي التي تشير إليها اعتبارات المساواة بين الأجيال، أو نحو 2,75 مليار دينار كويتي.[12]كما يتجاوز عجز المالية غير النفطي في الإمارات العربية المتحدة، عقب التوسع في النفقات في عام 2011، المستويات الملائمة لتحقيق المساواة بين الأجيال.[13]

يتعقد هذا الوضع أكثر مع انخفاض أسعار النفط في منتصف 2014، وتأكيد التوقعات ببقائه منخفضا مدة أطول، وقد تأكد جليا أن الدين الحكومي كنسب من الناتج المحلي الإجمالي، من المتوقع أن يشهد ارتفاعا في أغلب دول المجلس، بل ويصل في بعض منها إلى مستويات حرجة كما في البحرين. يدل ارتفاع الدين الحكومي على بداية تآكل هوامش الأمان التي تم تشكيلها في السنوات السابقة.

---

* يحاول نموذج الدخل الدائم النظر في استمرارية وضع المالية العامة على المدى الطويل، مع مراعاة قضايا العدالة بين الأجيال وضمان توافر مدخرات كافية للحفاظ على مستويات الإنفاق الحكومي عند نضوب ثروة النفط. بمعنى أن هذا النموذج يضع تقديرات لمسار الإنفاق الحكومي ومعدلات العجز غير النفطي ذات الصلة التي تحقق دخلا سنويا حقيقيا ثابتا للفرد لتمويل الإنفاق من الموازنة بعد نفاد عائدات النفط .يضع النموذج العمليات الحسابية في ظل افتراضات معقولة بشأن الأفق الزمني لنضوب الموارد النفطية، المعدل الحقيقي للعائد على الأصول المالية، أسعار النفط، التضخم و معدل النمو السكاني.

[9] Arvai Zsofia and Fayad Ghada, **Qatar: Selected Issues**, IMF country report No. 12/19, January 2012, p.12.

[10] صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية: مشاورات المادة الرابعة لعام 2011– تقرير خبراء الصندوق؛ والملحق التكميلي الصادر عن خبراء الصندوق؛ ونشرة المعلومات المعممة حول مناقشة المجلس التنفيذي ذات الصلة**، التقرير القطري رقم 292.11، سبتمبر 2011، ص11.

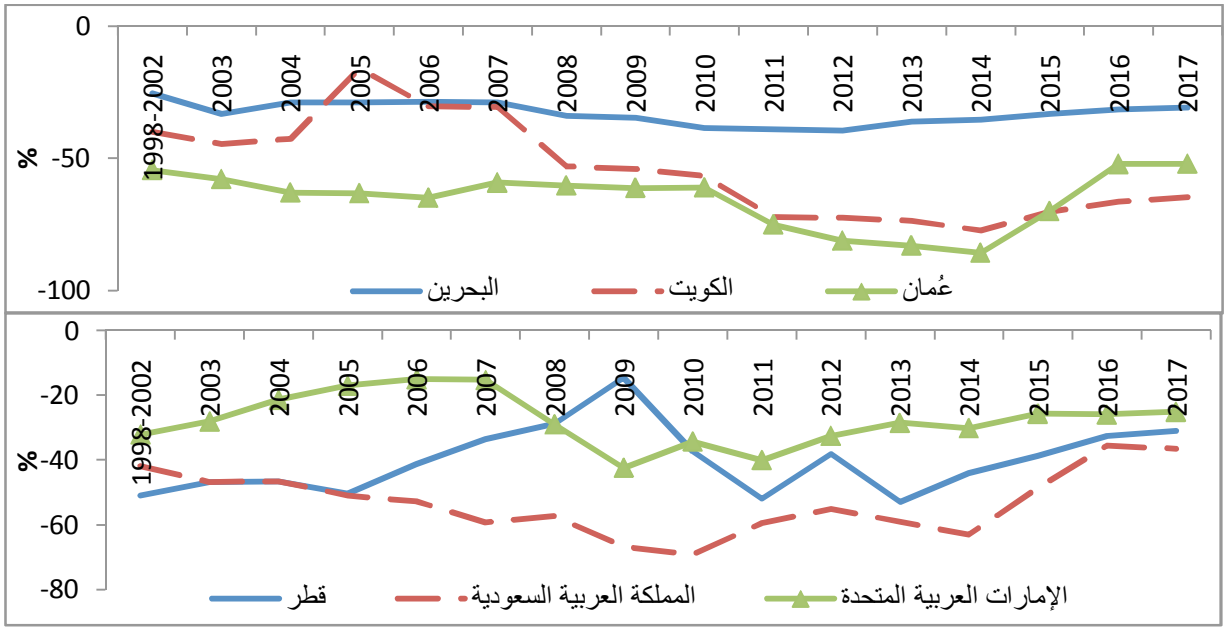
[11] صندوق النقد الدولي، **عمان: مشاورات المادة الرابعة لعام 2011**، البيان الختامي لبعثة صندوق النقد الدولي، 19 ديسمبر 2011، ص3.

[12] صندوق النقد الدولي، **الكويت: تقرير خبراء الصندوق حول مشاورات المادة الرابعة لعام 2012**، التقرير القطري رقم 12/150، يونيو 2012، ص.16-17.

[13] صندوق النقد الدولي، **الإمارات العربية المتحدة: مشاورات المادة الرابعة لعام 2012**، البيان الختامي الصادر عن بعثة صندوق النقد الدولي، 14 مارس 2012، ص4.

يتضح جليا من الشكل الموالي أن عجز المالية العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، شهد، كاتجاه عام، زيادة كبيرة في مختلف دول مجلس التعاون الخليجي، خاصة في الكويت، عمان والمملكة العربية السعودية، أي أن العجز قد اتسع بشكل يفوق المستويات الحدية التي تحقق العدالة بين الأجيال. واتجهت البحرين والإمارات إلى ضبط المالية العامة تدريجيا بدءً من عام 2013، وقطر في عام 2014، وباقي الدول في عام 2015، ومن المتوقع أن تستمر عملية الضبط في عامي 2016 و2017 لانخفاض أسعار النفط.

الشكل رقم(05): تطور عجز المالية غير النفطي كنسبة من الناتج المحلي غير النفطي في دول المجلس للفترة(1998–2017)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- IMF, **World economic and financial surveys**, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, May 2007, p.42. IMF, **World economic and financial surveys**, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, October 2011, p.91. IMF, **World economic and financial surveys**, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, November 2013, p.106. and IMF, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, Update, April 2016.

وبتطبيق نموذج الدخل الدائم بعد صدمة أسعار النفط لعام 2014، تشير التقديرات في قطر بأن الانخفاض الكبير في أسعار النفط أدى إلى ارتفاع معدلات العجز في القطاع غير النفطي أعلى من المستويات التي تحقق العدالة بين الأجيال بنحو 5%.[14] كما تفيد التقديرات في الإمارات في عام 2014، على أن الحكومة لا توفر عائدات النفط بشكل كافي للأجيال القادمة، وتقدر الفجوة ما بين العجز المتوقع والعجز الذي يتفق مع نصيب الفرد من الدخل بـ11% من الناتج غير النفطي في عام 2014.[15] وشهدت المملكة العربية السعودية عجزا بسبب زيادة النفقات وانخفاض أسعار النفط في عام 2015، ومن المتوقع أن يستمر العجز في الارتفاع في المدى المتوسط ما سينعكس في تآكل سريع للاحتياطات المالية الوقائية(في صورة ودائع حكومية ومستويات دين حكومي منخفضة).[16]

يمكن استخدام مؤشر آخر لتقدير الاستدامة المالية، وهو أسعار النفط التي تحقق توازنا في الموازنة العامة، ويتضح جليا من الشكل الموالي رقم(06)، أن أسعار النفط التي تحققي تعادلا بين التكلفة والربح في ميزانيات دول مجلس التعاون الخليجي شهدت

---

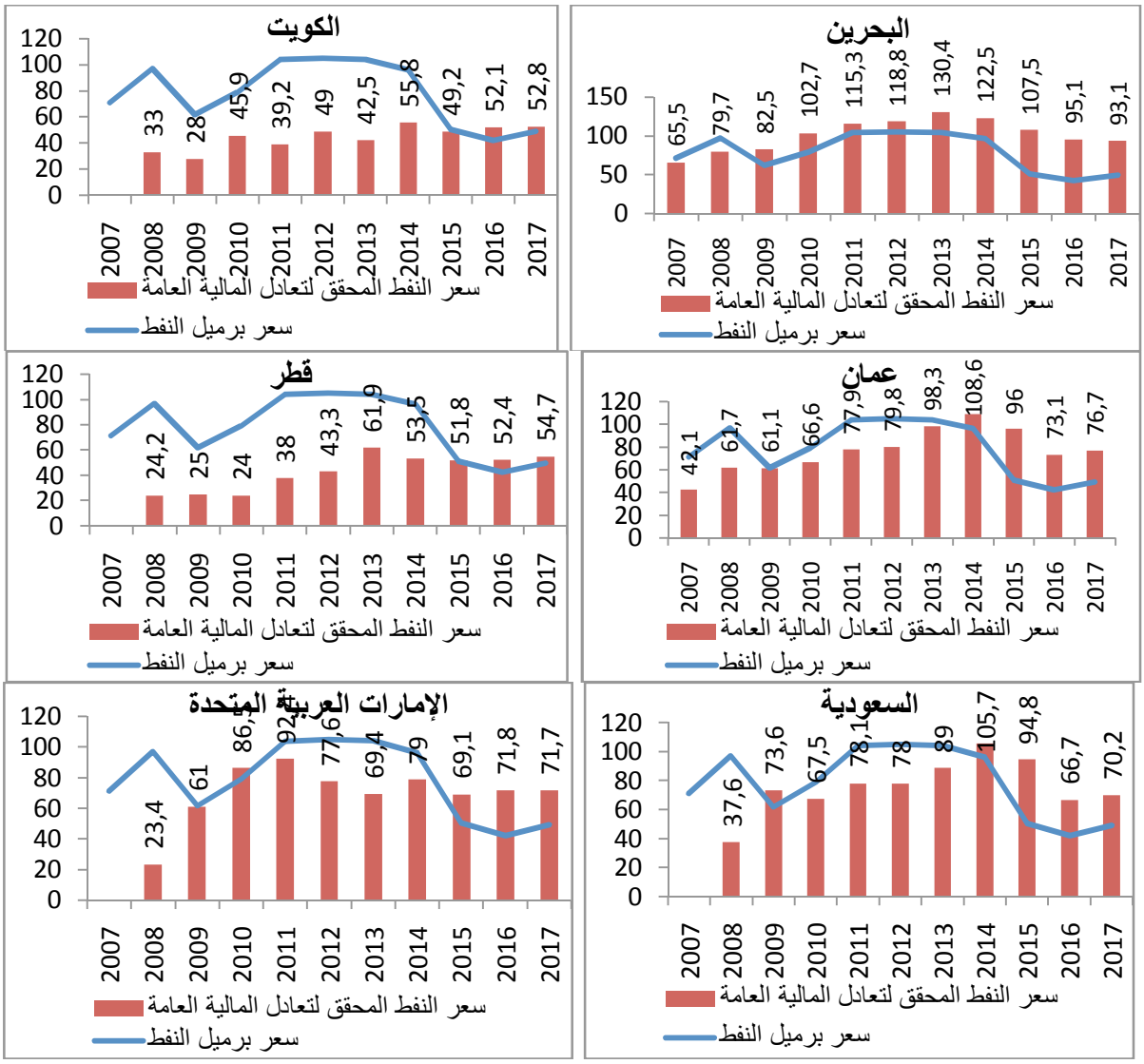
[14] صندوق النقد الدولي، **قطر: تقرير القضايا المختارة الصادر عن صندوق النقد الدولي**، أفريل 2015، ص8.

[15] Santos Andre and Shukurov Bahrom, **United Arab Emarates, seleced issues**, IMF country report No.15/220, August 2015, p.9.

[16] صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية، مشاورات المادة الرابعة لعام 2015– البيان الصحفي؛ وتقرير الخبراء؛ ومرفق المعلومات**، التقرير القطري رقم 251/15، سبتمبر 2015، ص11.

ارتفاع كبيرا، ومنذ سنة 2009، تتجاوز هذه الأسعار سعر برميل النفط في البحرين، وقد فاقت 130 دولار في عام 2013، وتبقى أعلى بكثير من أسعار النفط بالرغم من تدابير الضبط المالي بدء من 2014 إلى غاية 2017؛ ارتفع سعر النفط المحقق لتعادل المالية العامة في السعودية بأكثر من ثلاثة أضعاف بين عامي 2008 و2014، وبنحو الضعف في عمان بين عامي 2007 و2014، ويبقى مرتفعا فيهما عن سعر برميل النفط في عام 2015 بفارق كبير، مع تأكيد التوقعات على استمرار ذلك في عامي 2016 و2017؛ ارتفع سعر النفط المحقق لتعادل المالية العامة في الإمارات من 23,4 دولار في عام 2008 إلى 92,4 دولار في عام 2011، و شهد اتجاها نزوليا بعد ذلك(باستثناء سنة 2014)، و يبقى أعلى من سعر برميل النفط في عام 2015، مع اتساع الفرق في عامي 2016 و2017حسب التوقعات؛ شهد السعر المُحقق لتعادل المالية العامة اتجاها عاما للزيادة في قطر والكويت، و يبقى أقل من سعر برميل النفط، باستثناء التقارب المسجل في عام 2015، وارتفاعه عن سعر برميل النفط في عامي 2016 و2017 بنسب صغيرة تزامنا مع ما تتخذ من إجراءات لضبط المالية العامة.

الشكل رقم(06): تطور سعر برميل النفط وأسعار النفط التعادلية للمالية العامة لدول المجلس بالدولار للفترة(2007–2017)



بيانات 2017 تقديرات.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- IMF, **World economic and financial surveys, Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, November 2012, p.93; IMF, **World economic and financial surveys, Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, November 2013,Op.cit, p.106; IMF, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, Update, April 2016, Op.cit; and IMF, **Primary Commodity prices**, 2017.

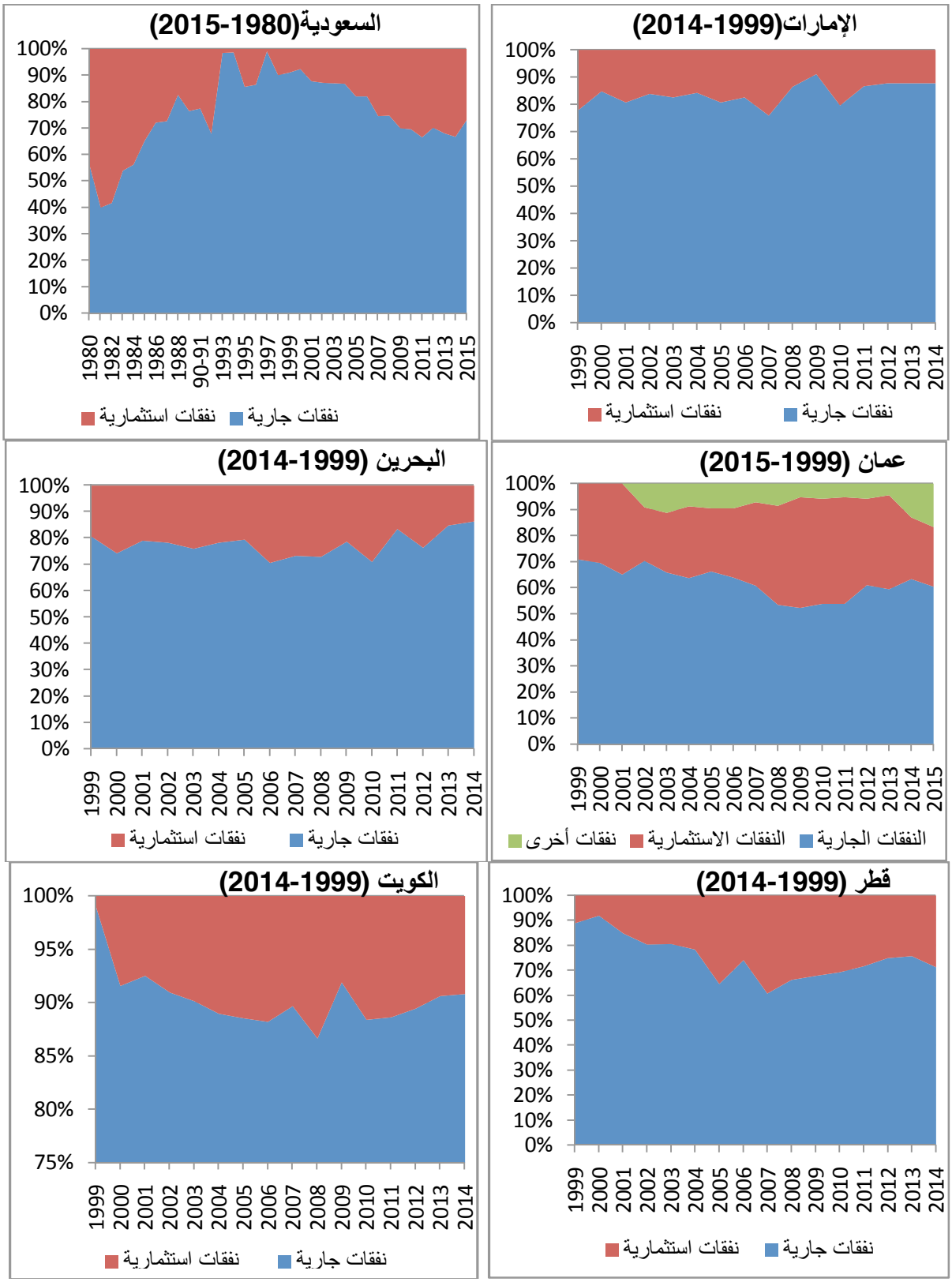
نناقش في العنصر الموالي دور السياسة المالية في تحقيق هدف النمو وتنويع هيكل الاقتصاد.

2-3 دور السياسة المالية في تحقيق هدف النمو والتنويع الطويل الأجل: يتمثل الجانب الآخر المهم لتقييم فعالية السياسة المالية في دول مجلس التعاون الخليجي في دراسة دورها في تحقيق هدف التنمية طويل الأجل، من خلال إبراز دورها في التأثير في هيكل الاقتصاد و العرض، خاصة وأنه يتم تمويلها من إير ادات النفط الناضبة. وتشكل الاستثمارات في البنية التحتية ورأس المال البشري(الصحة والتعليم) أحد أهم قنوات تأثير السياسة المالية على تنويع هيكل الاقتصاد؛ إذ يساهم الإنفاق على البنية التحتية المادية بتهيئة مناخ استثماري ملائم للقطاع الخاص، لأنه يخفض من التكاليف، كما أن الاستثمار على البنية التحتية البشرية والاجتماعية سيحقق العدالة الاجتماعية ويزيد من العائد في المستقبل، لأنه يوفر يد عاملة مدربة ومؤهلة تزيد من إنتاجية القطاع الخاص. مما سبق، يؤدي هيكل الإنفاق الحكومي دورا كبيرا. ويمكن أن نلاحظ جليا من الشكل رقم(7)، أن دول المجلس تعتمد على سياسة للإنفاق العام وليس للاستثمار العام، والدليل أنها تستخدم نسبة معتبرة من عائدات النفط الناضبة في تمويل النفقات الجارية الاستهلاكية ما يدل على وجود انحراف كبير في هيكل الإنفاق الحكومي لا يخدم سياسات التنمية.

نلاحظ جليا من أن المملكة العربية السعودية أعطت أولوية أكبر للإنفاق الاستثماري(الرأسمالي) منذ المنتصف الثاني من عشرية التسعينات، تدعم هذا التوجه أكثر مع بداية الألفية الثالثة، لكنه يبقى أقل من المستويات المسجلة في بداية ثمانينات القرن الماضي، إذ استقر في عام 2015، عند نسبة فاقت 70 في المائة، وهو أعلى مما هو مسجل في عام 1981 والمقدر بحوالي 40 في المائة؛ ارتفعت حصة النفقات الجارية في إجمالي الإنفاق العام في الإمارات والبحرين ما بين عامي 2014 و1999 بنحو 10 و5 في المائة على التوالي؛ تراجعت حصة الإنفاق الجاري من النفقات الكلية في الكويت، وقطر وعمان على التوالي من نحو 98، 90 و70 في المائة في عام 1999، إلى نحو 90، 70 و60 في المائة على التوالي في عام 2014.

يمكن أن نلاحظ من تطور هيكل النفقات في دول المجلس ملاحظة ثانية مهمة، وهي أن كل انخفاض في أسعار النفط ينتج عنه تخفيض النفقات الاستثمارية وليست الجارية، ويتضح ذلك جليا في السعودية في عام 1986، وفي عام 2015. يتضح أيضا في كل دول المجلس في عامي 2001-2002 وفي أزمة 2009، ما يعني أن تقلبات أسعار النفط تترك في الغالب ضغطا على النفقات الاستثمارية، وبالتالي، استثمارات البنية التحتية المادية، ما سيكون له بالغ الأثر السلبي على التنافسية الطويلة الأجل لاقتصادات دول المجلس. في حين يتميز الإنفاق الجاري خاصة على الأجور والإعانات والتحويلات بحساسية كبيرة، لذلك يصعب تخفيضه.

الشكل رقم(07): هيكل النفقات الحكومية في دول مجلس التعاون الخليجي



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع:
(http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)

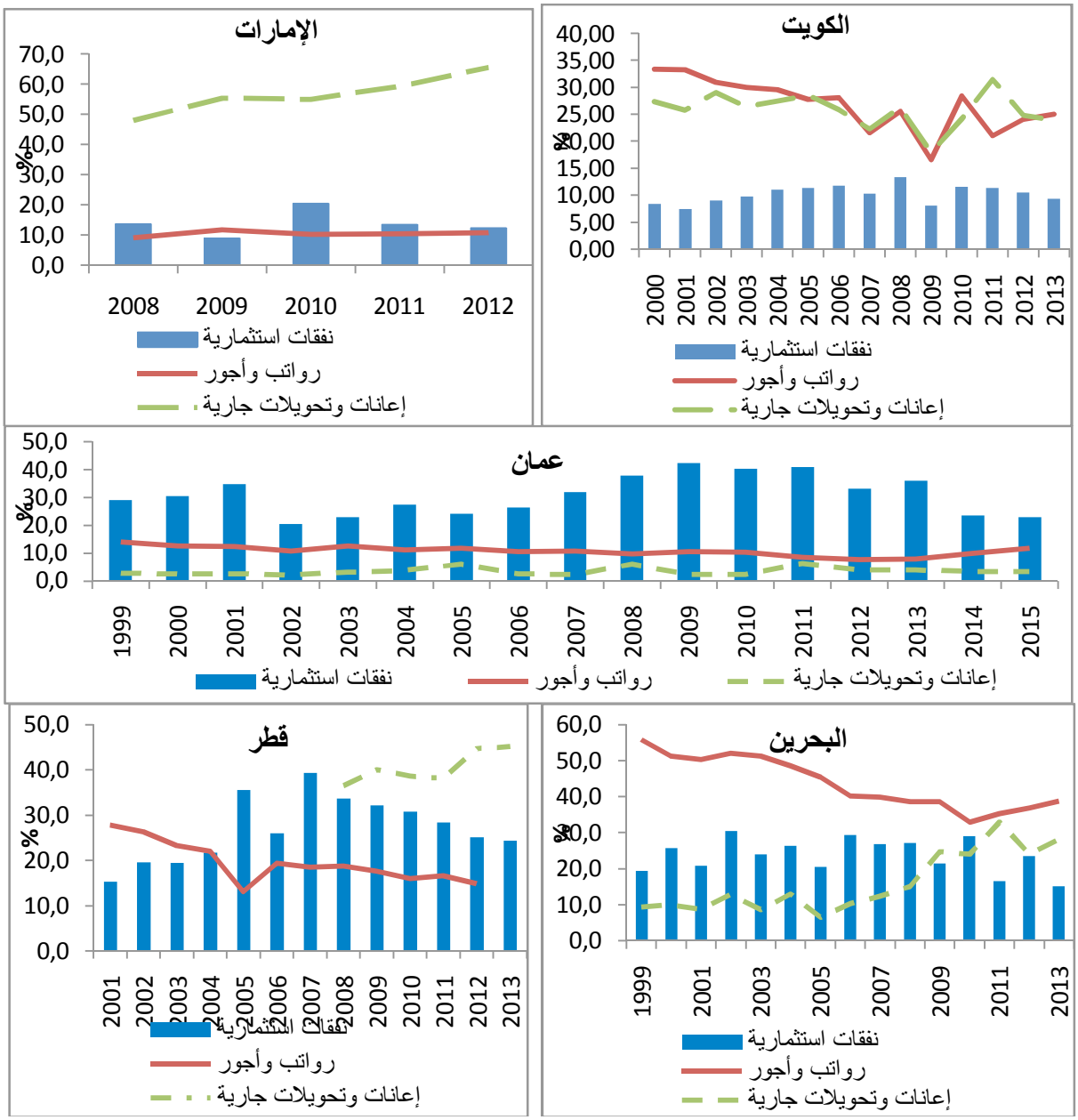
المملكة العربية السعودية، **مؤسسة النقد العربي السعودي**، بالنسبة للسعودية على الموقع: (http://www.sama.gov.sa/).

بيانات سلطنة عُمان لعامي 2014 و 2015 مأخوذة من:

Central Bank of Oman, **Mid-year review of the Omani economy** 2015, January 2016, p.22.

تشكل الرواتب والأجو ر، والإعانات والتحويلات الاجتماعية نسبة معتبرة من النفقات العامة. و نلاحظ من الشكل رقم(08)، أنها بالرغم من تراجعها بشكل عام في الكويت، إلا أنها تشكل أكثر من 50 في المائة من إجمالي النفقات في عام 2013؛ تمتاز الإمارات باستقرار فاتورة الرواتب والأجور مع ارتفاع وضخامة الإعانات والتحويلات؛ بالرغم من تراجع حصة الرواتب والأجور من الإنفاق العام في البحرين وقطر، إلا أنها تبقى مرتفعة خاصة في البحرين، هذا التراجع يقابله زيادة معتبرة في حصة الإعانات والتحويلات الجارية؛ تنخفض مخصصات الرواتب والأجور والإعانات والتحويلات الاجتماعية كنسبة من إجمالي النفقات العامة في عُمان مقارنة بباقي الدول، و تقدر هذه النسبة في عام 2015 بنحو 15,1 في المائة.

الشكل رقم(08): تطورالرواتب والأجور، الإعانات والتحويلات الجارية والنفقات الاستثمارية كنسب من النفقات الحكومية في دول المجلس



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع:
(http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)

البيانات الخاصة بسلطنة عمان مأخوذة من:

Central Bank of Oman, **Annual reports 2015, 2011, 2007** and **2003**: (http://www.cbo-oman.org)

لقد أكد عد مختصين على أن سياسات الإنفاق القائمة على الإعانات والتحويلات الجارية والتوظيف في القطاع العام في الدول النفطية، منها دول مجلس التعاون الخليجي غير فعالة،[17] بل وتؤدي إلى إختلالين؛ يتمثل **الاختلال الأول** في الاستهلاك المفرط للطاقة، وتخفيض قدرات التصدير في المدى الطويل. و يتمثل **الاختلال الثاني** في التشغيل فوق الطاقة في القطاع العام، والذي يعتبر مكلفا وغير منتج، ينعكس في إبعاد المواطنين عن القطاع الخاص وانخفاض الإنتاجية.[18]

يعتبر دعم أسعار المنتجات النفطية،والغاز والكهرباء من خلال توفير هذه المنتجات بأسعار منخفضة أحد أهم برامج الدعم السلعي المقدم في دول المجلس على غرار عدة دول نفطية، ويعتبر أداة لتوزيع الثروة وتوفير نوع من الحماية الاجتماعية، كما يتضح من الجدول رقم(02).

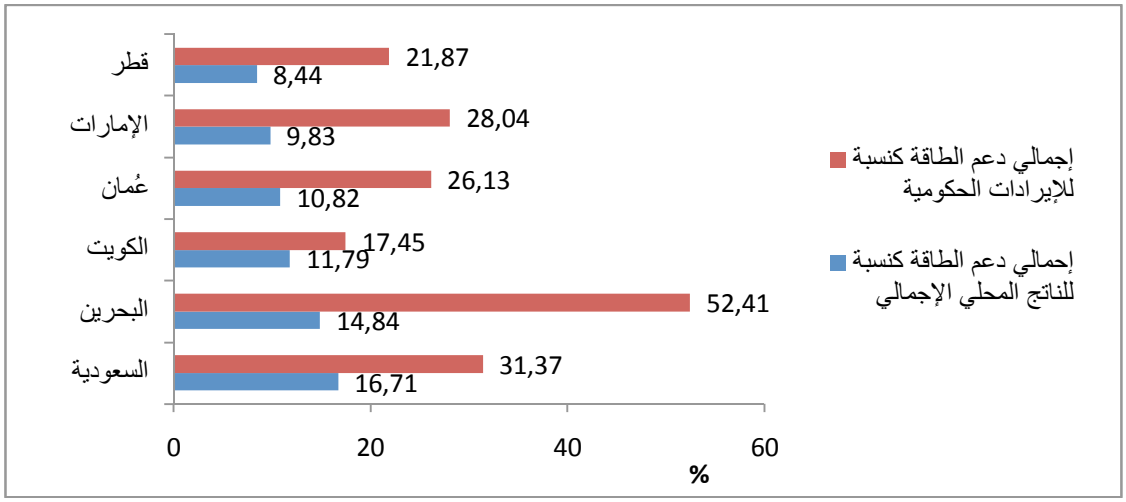
الجدول رقم(02): أسعار المنتجات النفطية بالدولار في دول المجلس والولايات المتحدة الأمريكية(جوان–أوت 2015)

	البنزين(للتر)	الديزل (للتر)	الغاز الطبيعي	الكهرباء ((للكيلو واط)
البحرين	0,27	0,27	2,5	0,03
الكويت	0,24	0,39	1,5	0,01
عُمان	0,31	0,38	3	0,04
قطر	0,27	0,27	0,75	0,05
السعودية	0,14	0,06	0,75	0,09
الإمارات	0,59	0,56	0,75	0,10
متوسط دول المجلس	0,30	0,32	1,54	0,05
الولايات المتحدة الأمريكية	2,80	0,64	2,80	0,10

Source: IMF, **energy price reforms in the GCC- What can be learned from international experiences?**, Annual meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, November 10, 2015, p.6.

ويتضح من الشكل رقم(09)، أن إجمالي دعم الطاقة(بما في ذلك الدعم قبل الضرائب والدعم الضريبي) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يتراوح ما بين 8,44 في المائة في قطر و16,71 في المائة في السعودية؛ ويتراوح كنسبة من الإيرادات الحكومية ما بين 17,95 في المائة في الكويت و52,41 في المائة في البحرين.

الشكل رقم(09): دعم الطاقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية في عام 2011 في دول المجلس



المصدر: صندوق النقد العربي، **إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية**، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2014، الفصل العاشر، ص216.

[17] Espinoza Raphael, **Government Spending, Subsidies and Economic Efficiency in the GCC**, OxCarre Research Paper 95, July 2012.

[18] See: Hertog Steffen, **Rent distribution, labor markets and development in high-rent countries**, London School of Economics, 33 pages.

وإلى جانب أن الدعم هو عبء متزايد على الموازنات العامة يصعب تحمله، و يعتبر تحويلا للموارد من النفقات الاستثمارية، والنفقات على الصحة والتعليم، ويعتبر بذلك عاملا مزاحما لأشكال الإنفاق السابقة، ويترك أثرا سلبيا على النمو؛ يمكن اعتبار كذلك سياسات الدعم السابقة على أنها أحد مظاهر ضعف برامج الحماية الاجتماعية، لأن الدعم يتم في إطار برامج معممة، و يفتقر بصورة كبيرة إلى الإنصاف، نظرا لاستفادة الفئات صاحبة الدخل الأعلى منه غالبا.[19] وتشير في هذا الصدد الدراسات على أن ما بين 40 و50 في المائة من برامج دعم الطاقة في الدول النامية، منها العربية، تستفيد منها شريحة من الأغنياء مقدرة بـ20 في المائة من السكان، في حين، لا يتجاوز نصيب أفقر 20 في المائة من السكان 7 في المائة منها.[20] كما أكدت دراسة لصندوق النقد الدولي على أن برامج دعم المنتجات النفطية تؤدي إلى استفادة الأغنياء بستة أضعف من استفادة الفقراء في الدول النامية.[21] وفي دول المجلس، بالرغم من أن مسح الإنفاق والدخل في قطاع الأسر لا يوفر معلومات كافية لحساب مقدار استفادة فئات الدخل المختلفة من انخفاض أسعار الطاقة، يتضح من واقع المسح أن الأسر التي يزيد إنفاقها عن مستويات الإنفاق المتوسطة في المملكة العربية السعودية تنفق ما بين 10 و13 في المائة من مصروفاتها على النقل، مقارنة بنسبة تتراوح ما بين 1 و7 في المائة للأسر ذات مستويات الإنفاق المتوسطة والمنخفضة. يدل هذا على أن استفادة الشريحة المنخفضة الدخل من الدعم المقدم لأسعار وقود النقل(البنزين) أقل.[22]

كما يفرض الدعم تكاليف على الرعاية الاجتماعية عن طريق تشويه الأسعار النسبية في الاقتصاد، ما يزيد من الاستهلاك المفرط وسوء تخصيص الموارد. يحد الدعم أيضا من تراكم الثروة لدى البلدان المصدرة للطاقة، ويؤدي إلى تثبيط الاستثمار في قطاع الطاقة، وتشجيع التهريب ونشاط السوق السوداء، ونقص المنتجات المدعمة. وبالرغم من إمكانية استخدامه لمساندة القطاع الإنتاجي على المدى القصير، يكون له أثر سلبي على النمو الطويل الأجل، من خلال تشوهات الأسعار، وقصور الاستثمار في القطاعات كثيفة الاستخدام للعمالة وذات الاستخدام الكفء للطاقة.[23]

بينت دراسة على أن الطلب على الطاقة شديد الحساسية للأسعار، وبدرجة مرونة سالبة بمقدار (-0,7)،[24] كما أكدت دراسة على دول المجلس أن استخدام الكهرباء يرتبط عكسيا بالأسعار بمرونة تتراوح ما بين(-1,1) و(-3,4).[25] تؤكد هذه النتائج مرة أخرى أن سياسة الدعم يستفيد منها الأغنياء بالدرجة الأولى، وأن عقلانية استهلاك الطاقة تتنافى وتقديم برامج معممة لدعم للمنتجات النفطية، و الكهرباء والماء. يمكن أن نلاحظ من الجدول الموالي رقم(03)، أن دعم المنتجات النفطية أدى إلى ارتفاع الاستهلاك المحلي، وبالتالي، تقليص قدرات التصدير واستنزاف الثروات في دول المجلس، لأنها تمتاز بارتفاع استخدام الطاقة، مع تسجيل معدلات نمو كبيرة مقارنة بالمتوسط العالمي، متوسط دول أمريكا الشمالية وأمريكا اللاتينية. تشير التقديرات أن دول المجلس بإمكانها تقليل استهلاك الطاقة بشكل كبير في المدى الطويل إذا قامت بتعديل الأسعار باتجاه الزيادة.[26]

---

[19] International Monetary Fund, **energy subsidies in the Middle East and North Africa: lessons for reform**, March 2014.

[20] Arze del Grenado, J., D. Coady and R. Gillingham, **The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries**, World Development, Vol. 40, November, 2012,, pp. 2234-48.

[21] International Monetary Fund, **Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications. Washington**, D.C: International Monetary Fund, 2013, p.19.

[22] صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية، تقرير القضايا المختارة، التقرير القطري رقم:15/286**، سبتمبر 2015، ص 63.

[23] Carlo Sdralevich, Randa Sab, Younes Zouhar, and Giorgia Albertin, **Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: A Summary of Recent Progress and Challenges Ahead**, International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Department, October 2014, p.2.

[24] Limi, A., **Price Elasticity of Nonresidential Demand for Energy in South Eastern Europe**, Policy Research Working Paper 5167, World Bank.2010.

[25] Al-Faris, A. R. F., **the demand for electricity in the GCC countries**, Energy Policy, No.30, 2002, pp.117–124.

[26] Charap, J., A. Ribeiro da Silva, and Rodriguez P., **energy Subsidies and Energy Consumption – A cross country Analysis**, IMF Working Paper 13/112, 2013.

الجدول رقم(03): استهلاك الطاقة في دول مجلس التعاون الخليجي وبعض الأقاليم في عام 2013

	استهلاك الطاقة(ما يعادل طن من البترول لكل شخص)	
	2013	معدل النمو(1990-2013)
البحرين	10,172	4,5
الكويت	9,757	7,3
عُمان	6,232	7,7
قطر	19,120	8
السعودية	6,363	5
الإمارات	7,691	5,4
متوسط دول المجلس	**9,889**	**6,3**
المتوسط العالمي	1,894	2
أمريكا الشمالية	6,944	0,6
أوربا وآسيا الوسطى	3,212	0,0
أمريكا اللاتينية والكاريبي	1,373	2,7

Source: World Bank, **world development indicator: Energy production and use.**

لا تتوقف سلبيات سياسات الدعم في النقاط السابقة، بل يتجاوز الأمر إلى أن استخدامها لفترات طويلة كجزء من العقد الاجتماعي، يجعل التخلي عنها أمرا صعبا، لأنها أصبحت حقا من الحقوق الراسخة، ما يعطي لهذه البرامج في المدى الطويل طابعا سياسيا(من دون أن يرتبط ذلك بأية عقلانية اقتصادية). وسيتأكد في الفصلين الثاني والثالث أن آثارها امتدت إلى التأثير السلبي في هيكل الحوافز للاقتصاد، ذلك أن سياسات توزيع الإيرادات النفطية من خلال قنوات الدعم والتوظيف المفرط في القطاع العام يعتبر مشوها للحوافز، و يضعف من جهود التنويع الاقتصادي. فمثلا، تؤكد التقديرات على أن أسعار الطاقة المنخفضة تسببت في حدوث اختلال واضح في نموذج النمو في السعودية، فأكثر من 85 في المائة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر المتجهة إلى قطاع الصناعات التحويلية لا يزال يذهب إلى الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة الرخيصة، وهي صناعات محدودة المساهمة في التوظيف.[27]

يمكن أن نلاحظ كذلك أن دول المجلس تمتاز بارتفاع النفقات العسكرية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، خاصة عمان والسعودية، وعند مقارنتها بالإنفاق على التعليم والصحة، يتأكد أنها تزاحم الإنفاق على رأس المال البشري، كما يتأكد أن الإنفاق على الدعم للطاقة(كما اتضح من الشكل السابق رقم(09)) يفوق الإنفاق على البنية التحية البشرية، وتكمن خطورة هذه التركيبة للنفقات العامة في أنها تزاحم الإنفاق على البنية التحتية المادية، التعليم والابتكار والرعاية الصحية، وهي من المحددات الرئيسية للنمو الطويل الأجل. يتأكد أثر المزاحمة المحتمل للنفقات العسكرية على النفقات في الصحة والتعليم عند مقارنة أداء دول المجلس بعدد من الأقاليم كشرق آسيا والمحيط الهادي، و دول أمريكا اللاتينية والكاريبي وحتى المتوسط العالمي، ما يعني أنها تعتبر معيقا للتنمية وتعكس ضعفا في فعالية تخصيص الموارد بما يخدم أهداف التنمية.

[27] صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية: مشاورات المادة الرابعة لعام 2012، التقرير القطر رقم 12/271**، سبتمبر 2012، ص20.

الجدول رقم(04):النفقات الحكومية العسكرية، والنفقات الحكومية على الصحة والتعليم المدرسي كنسب من الناتج المحلي الإجمالي في دول المجلس وبعض الأقاليم

البلد(أو المنطقة)	الإنفاق العسكري	الإنفاق على التعليم	الإنفاق على الصحة العامة
البحرين	4,4	2,64	3,15
الكويت	3,6	3,7	0,43
عُمان	14,1	4,19	3,19
قطر	1,5	3,52	1,87
السعودية	13,5	5,13	3,49
الإمارات	5,70	1,11	2,63
متوسط دول المجلس	**7.13**	**2.7**	**2.46**
المتوسط العالمي	**2,29**	**4,53**	**5,99**
أمريكا اللاتينية والكاريبي	**1,34**	**4,14**	**3,73**
شرق آسيا والمحيط الهادي	**1,77**	**4,54**	**4,85**

بيانات الإنفاق العسكري والإنفاق على الصحة لعام 2014، بيانات الإنفاق على التعليم للأقاليم لعام 2011، أما في قطر، البحرين، عُمان، السعودية، الإمارات والكويت ، فهي لأعوام 2014، 2012، 2009، 2008، 2007 و2006 على الترتيب كأحدث البيانات المتوفرة.

Source: World Bank**, world development indicator**, 2016.

يعكس ارتفاع فاتورة الأجور في موازنات دول مجلس التعاون الخليجي اختلالا ثانيا مهما في هيكل النفقات، إذ تواصل حكومات دول المجلس في تأدية الدور الأساسي في توظيف العمالة الوطنية، من خلال التوظيف المفرط في القطاع العام والإدارات الحكومية، نظرا لارتفاع الأجور والمزايا للمواطنين المحليين في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص.

ولن نتوسع في تبيان خصائص واختلالات أسواق العمل في دول المجلس، لأننا سنتناولها في الفصل الثالث، إلا أننا يمكن أن نؤكد على أن سياسات توظيف العمالة الوطنية في القطاع العام في إطار توزيع الثروة النفطية أدت إلى ارتفاع تكلفة الرواتب والأجور في ميزانية الدولة، خاصة مع تزايد عدد الوافدين الجدد إلى سوق العمل، مع العلم أن أغلب هذه الوظائف موجودة في قطاع الخدمات الحكومية الإدارية، أكثر من خدمات الصحة والتعليم. ومع إمكانية تكفل القطاع الخاص بمختلف هذه الخدمات، يمكن أن تخفض دول المجلس من تكلفة الرواتب والأجور، مع الحصول على خدمات ذات نوعية وبتكلفة منخفضة، تضمن في النهاية تطوير مكانة القطاع الخاص وإنجاح سياسات تنويع مصادر توليد الدخل.

في هذا الإطار، على الرغم من تدني التوظيف في الإدارات الحكومية في العقد الماضي، إلا أنه لا يزال يمثل نسبة معتبرة من إجمالي التوظيف في دول مجلس التعاون الخليجي، ويتركز العدد الأكبر من الوظائف في الإدارات الحكومية وليس قطاعي الصحة والتعليم، ومع ارتفاع الأجور في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، أدى ذلك إلى جمود أسواق العمل، مع إدخال منافع كبيرة غير مرتبطة بالأجر. ولا يمكن اعتبار الوظائف في هذا القطاع أداة لشبكة الأمان، لأن القطاع العام يستحوذ على الفئات السكانية الأكثر تعلما، ومع صعوبة تمكن الحكومة من مواكبة نمو العمالة من أجل استيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل، شهدت الإنتاجية تراجعا وأمست النفقات على الأجور أقل استدامة على صعيد المالية العامة.[28]

يمكن التأكيد على التحليل السابق حول تأثير السياسة المالية على النمو في دول المجلس أخذا بعين الاعتبار هيكل النفقات العامة، وانحرافها(انحيازها) إلى الإنفاق الاستهلاكي الجاري بدلا من الإنفاق الاستثماري الرأسمالي، انطلاقا من عرض نتائج بعض الدراسات التي تناولت تقييم مضاعف الإنفاق الحكومي(Fiscal Multiplier)، والذي يبين استجابة الناتج الحقيقي غير

[28] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، **البلدان العربية في المراحل الانتقالية: التحديات القصيرة والمتوسطة الأجل**، الأمم المتحدة، نيويورك 2013، ص 80-79.

النفطي لتأثير النفقات الجارية والاستثمارية؛ أكد الباحثين (Espinoza and Senhadji, 2011)، على أن مضاعف الإنفاق الحكومي الجاري في المملكة العربية السعودية يقدر بـ0,1، في حين يقدر مضاعف الإنفاق الاستثماري بـ0,5، ولكل دول المجلس، يقدر مضاعف الإنفاق الكلي في المدى القصير بـ0,3 ويتراوح ما بين 0,2 و0,3 للإنفاق الاستثماري، و0,2 و0,4 للإنفاق الجاري؛ أكدت الدراسة على أن انخفاض مضاعف الإنفاق الاستثماري مقارنة بالجاري القصير المدى يرجع إلى كون النفقات الاستثمارية تتطلب وقتا أطول من الجارية لتجسيدها ولبداية الحصول على العائد والتأثير في الناتج الحقيقي، لهذا السبب، يرتفع مضاعف الإنفاق الاستثماري الطويل الأجل إلى ما بين 0,6 و1,1، ويقدر مضاعف الإنفاق الجاري الطويل الأجل بـ0,3 و0,7. أكدت الدراسة على أن تقديرات مضاعف الإنفاق الحكومي في دول المجلس مهمة وقريبة من تلك الخاصة بالاقتصادات الناشئة، ويمكن أن تكون السياسة المالية، إذا صيغت بعناية لتجنب تقلبات الدورة الاقتصادية وتستهدف الإنفاق المنتج، أداة فعالة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، وتحقيق أهداف التنويع في المدى الطويل.[29]

توصل (Cerisola et *al*, 2015)، إلى أن مضاعف الإنفاق الاستثماري في دول المجلس مرتفع، ويقدر بـ1,7، ما يؤكد التأثير الإيجابي للنفقات الرأسمالية على النمو الحقيقي غير النفطي، لأنها تؤثر على الطلب الكلي في المدى القصير، وتؤثر على العرض في المدى الطويل، في حين يقدر مضاف الإنفاق الجاري(بدون الإعانات والتحويلات الجارية) بـ1,2، ومع إضافة التحويلات والإعانات إلى الإنفاق الجاري، تنخفض استجابة الناتج الحقيقي غير النفطي إلى 0,7. أكدت كذلك الدراسة على أنه كلما كانت الدولة أقل انفتاحا على التجارة الخارجية كلما ارتفعت قيمة مضاعف الإنفاق الحكومي، لاحتمال وجود تسرب جزء من النفقات إلى الخارج عبر الواردات.[30] يتنلسب هذا التحليل مع دول المجلس، لأن سياسات التنمية والتنويع الاقتصادي كما سنرى في الفصل الثاني لم تؤد إلى زيادة معتبرة في مكانة القطاعات المنتجة للسلع القابلة للتبادل التجاري(أو التجارية)، بل أنتجت اقتصادات قائمة على الخدمات(سلع غير قابلة للتبادل التجاري)، وبما أن النفقات الحكومية تحفز الطلب المحلي، يتم تلبيته من الاستيراد في ظل الانفتاح التجاري الكبير لدول المجلس، فيتسرب جزء معتبر من الإنفاق الحكومي إلى الخارج، وتنخفض قيمة المضاعف ككل تاركة أثرا أقل على النمو الحقيقي. تؤكد هذه النتيجة أهمية تبني سياسات هيكلية في دول المجلس لتجاوز هذه الإختلالات.

وبعد عرض ملامح السياسة المالية في مختلف دول مجلس التعاون الخليجي، والتي تضمنت أهم التحديات التي تواجهها، نقترح في المبحث الموالي السياسات الرامية إلى تفعيلها لخدمة أهداف الاستقرار الاقتصادي،و التنويع والعدالة بين الأجيال.

ثانيا: المقترحات العملية لإصلاح السياسة المالية وأطر المالية العامة في دول المجلس

يجب أن يكون التحرك لإصلاح أوضاع المالية العامة في دول المجلس متناسبا مع الدور المنوط بالسياسة المالية في تحقيق أهداف الاستقرار، و تنويع مصادر توليد الدخل وضمان العدالة بين الأجيال في الثروات، ومتسقا مع الصدمات الكبيرة والمستمرة (كالتي نشهدها اليوم) التي تتعرض لها، وما تفرضه من تحديات، في إطار خطة شاملة تتضمن آفاق زمنية محددة ومدروسة(تطبيقها يكون بالتدرج)، تحظى بالإجماع والدعم القوي من كبار صناع القرار(الإرادة السياسية القوية). فكسب ثقة الأسواق، و المستهلكين والمستثمرين يتطلب مسارا أكثر وضوحا وموثوقية للإصلاح، لأنه يخفض من حالة عدم اليقين الحالية المرتبطة بانخفاض أسعار النفط، أما ما يتخذ من إجراءات غير شاملة وارتجالية فإنها لن تكون مفيدة.

بالرغم من أن احتياجات التكيف والهوامش المالية الوقائية تختلف بين دول المجلس، إلا أن مراكزها المالية المرتبطة بأسعار النفط تواجه نفس التحديات (في ضوء توقعات استمرار صدمة النفط)، و المرتبطة باستعادة استمرارية المالية العامة، و إعادة تكوين/ أو

[29] Espinoza Raphael and Senhadj Abdelhak, **How Strong are Fiscal Multipliers in the GCC? An Empirical Investigation**, IMF working paper No.11/61, March 2011, pp.10-11, 15-16 & 18.
[30] Cerisola Martin, Abdallah Chadi, Davies Victor, and Fischer Mark, **Assessing The impact of fiscal shocks On output In MENAP Countries**, IMF, Middle East and Central Asia Department, January 2015, p.6.

تدعيم الهوامش المالية للوقائية و الإبقاء على هدف الادخار للأجيال القادمة. كما تشترك في أن سياسات إصلاح المالية العامة تواجه صعوبة الاختيار بين بدائل صعبة في الإيرادات وخاصة النفقات؛ تشمل إيجاد الحيز المالي الضروري لتنفيذ سياسات تضمن الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي في المدى القصير، بدلا من إجراء تخفيضات حادة وغير مدروسة في الإنفاق تؤدي إلى تدهور أكبر في آفاق النمو الاقتصادي، و تقليل دور الدولة من خلال احتواء فاتورة أجور القطاع العام، و تعديل العقد الاجتماعي و سياسات الحماية الاجتماعية المبنية على الدعم المعمم،و استمرار التركيز على أهم الأولويات الإنمائية(بنية تحتية، تعليم وصحة) التي تساهم في تعزيز آفاق النمو الاقتصادي والتنافسية الطويلة الأجل، بالإضافة إلى تنويع مصادر الإيرادات واستحداث إطار للموازنة العامة على المدى المتوسط والتي تحظى بالمصداقية.

1-الخيارات المتاحة لز يادة الإيرادات

تبين سابقا في تحليل تطور هيكل الإيرادات في دول المجلس أنها لم تطور لعقود من الزمن، نظما ضريبية فعلية، بل بقيت إيراداتها العامة تابعة لأسعار النفط، زادت من تقلبات النفقات العامة وبالتالي النمو. ومن شأن تنويع مصادر الإيرادات بتصميم نظم ضريبية تمتاز بالبساطة،و العدالة والكفاءة أن تكون داعمة للنمو والاستقرار، لأنها ستوفر حيز ا ماليا لحكومات دول المجلس تسمح بزيادة النفقات على بنود تزيد من النمو، وتخفض من حالة عدم اليقين في المدى المتوسط و تجعل السياسة المالية معاكسة للاتجاهات الدورية.

تتجاوز أهمية وضرورة تطوير نظام ضريبي في دول المجلس مسألة تدعيم الحيز المالي الذي سيسمح بزيادة الإنفاق على بنود تزيد من التنافسية الطويلة الأجل، كالصحة،و التعليم والبنية التحتية المادية، وجعل الإيرادات أكثر استقرارا، ما سيسمح بدوره بتجنب تقلب النفقات، إلى جوانب أخرى ذات أهمية كبيرة؛ أهمها أن الضرائب سمة مميزة لسلطة الدولة، فتحسينها يعتبر أحد الجوانب الرئيسية لبناء الدولة، سواء لتطوير قدرات الدولة نفسها أو لتشجيع المساءلة العامة.[31] وفي بعض دول أمريكا اللاتينية وإفريقيا التي تحكمها أنظمة جيدة، تعتبر الضرائب أحد الجوانب الرئيسية لدولة مسئولة وفعالة.[32] من هذا المنطلق، يعتبر الإصلاح الضريبي استثمارا مهما في التنمية المؤسسية على نطاق واسع.[33]

يستلزم كذلك تصميم نظام ضريبي متطور تطوير الإدارة الضريبية، ما يعني أن فرض الضرائب سيكون حافزا لتطوير وتحديث الإدارة الضريبية، و توفير قاعدة بيانات ومعلومات مهمة تساعد في اتخاذ القرارات، وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويعتبر تخلف الإدارة عاملا حاسما في تفسير إخفاق الإصلاحات منها الضريبية في عدة دول؛ يمكن اعتبار تطوير نظام ضريبي في دول المجلس على أنه سيوفر المزيد من الدعم والتنسيق لعملية التكامل بينها. وبما أن إدارة السياسة المالية في دول المجلس تعتمد على النفقات، يسمح تطوير نظام ضريبي بجعل إدارة السياسة المالية تعتمد أيضا على الإيرادات. كما سيساعد فرض الضرائب على تجاوز العديد من التشوهات الموجودة حاليا، ما سيسمح بتفعيل السياسة المالية، فمثلا: لا يتم فرض ضرائب على الدخل الشخصي في دول المجلس، لأنها إن فرضت تعتبر تخفيضا للأجور الممنوحة في القطاع العام، كما لا يتم فرض الرسوم على العديد من السلع والخدمات العامة، لأنها تتعارض مع سياسات الدعم المقدمة، ولا شك أن ذلك يتعارض مع عقلانية استخدام الموارد

[31] Brautigam, Deborah, Fjeldstad Odd-Helge and Moore Mick (eds), **Taxation and State-Building in Developing Countries,** Cambridge University Press, 2008.

[32] Organization for Economic Co-operation and Development, **Governance, Taxation and Accountability.** Issues and Practices. DAC Guidelines and Reference Series. 2008, Retrieved from (http://www.oecd.org/dataoecd/52/35/40210055.pdf).

[33]Everest-Philips, Max, **Business Taxation as State-building in Developing Countries: Reflections from the DfID/FIAS Tax Reform Programme**, mimeo (United Kingdom: Department for International Development), 2008.

في ظل زيادة النفقات على البنود السابقة، وبالتالي، التأثير سلبا على هدف تحقيق العدالة بين الأجيال. كما أنها تجعل السياسة المالية مقيدة وغير مرنة في استجابتها للاتجاهات الدورية، في ظل صعوبة تخفيض النفقات على مثل هذه البنود.

تأكد من دراسة حديثة أن هناك مجالا واسعا لزيادة الإيرادات الضريبية في دول مجلس التعاون الخليجي، وقد تم حساب مؤشر الطاقة الضريبية، وهو حاصل قسمة الإيرادات الضريبية الفعلية(أي التي يمكن بولوغها) على الناتج المحلي الإجمالي، وإذا كان المؤشر أقل من الواحد، فإن المجال يتسع لفرض الضرائب. يقدر هذا المؤشر في الكويت، و السعودية، و الإمارات، و البحرين و عمان كأضعف الدول العربية بـ0,07، 0,08، 0,09، 0,10 و0,15، على التوالي. في حين، يقدر في قطر بـ0,91، يعود سبب ارتفاع الطاقة الضريبية في قطر إلى أن التحليل شمل القطاع النفطي، والذي تساهم الشركات العاملة فيه بنسبة مرتفعة من الضرائب على الشركات، ولو يتم إجراء التقييم بدون أخذ هذه الضرائب بعين الاعتبار، تكون النتائج مماثلة لباقي دول المجلس.[34]

يمكن لدول المجلس أن تعزز مصادر إيراداتها غير النفطية وأن تخفض من اعتمادها الشديد على الإيرادات النفطية، بالبدء في وضع نظام ضريبي يرتكز على ضريبة القيمة المضافة، ويفضل أن تكون ضريبة إقليمية منسقة بين دول المجلس، وحتى إذا تم فرضها بمعدلات منخفضة في حدود الرقم واحد، فمن الممكن أن تحقق إيرادات تصل إلى 2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي، مع زيادة التركيز على ضرائب دخل الشركات، إلى جانب الضرائب العقارية والرسوم المخصصة، و مواصلة الاستثمار في بناء القدرات المتخصصة في إدارة الضرائب، ما يسمح في النهاية باستحداث ضرائب على الدخل الشخصي في نهاية المطاف.[35]

وسيؤدي إنشاء نظم ضريبية في دول المجلس في إطار ما تمتكله من إيرادات نفطية تتيح لها هامش مناورة وإمكانيات كبيرة للبدء تدريجيا في فرض ضرائب بمعدلات صغيرة، ووعاء ضريبي واسع، إلى زيادة الفوائض والعائدات التي ستحصل عليها. كما يعتبر أسهل للإدارات الضريبية الجديدة، ولن تتحمل تكاليف كبيرة، و سيكون تأثيره السلبي محدودا على المستهلكين والمستثمرين، بل ويتسق مع جهود وسياسات تنويع مصادر توليد الدخل. ويتسع المجال في دول المجلس لفرض العديد من الضرائب.

تتميز **ضريبة القيمة المضافة** بالعديد من المزايا أدت إلى زيادة عدد الدول التي اعتمدتها، خاصة منذ بداية تسعينات القرن العشرين، ورسخت مكانتها كمصدر مهم للإيرادات في العديد من الدول. ولوحظ أن الدول التي طبقتها تمكنت من تحصيل ضرائب أكبر. وتتجه الدول إلى الاسترشاد بعدد من القواعد عند تطبيقها، وهي تطبيق معدل ضريبي وحيد، ووعاء ضريبي واسع، ذلك أن تعدد المعدلات المطبقة قد يترافق مع تعقيدات إدارية عالية، وبالتالي، مزيد من عدم الامتثال والتهرب الضريبي. أما المستوى الحدي الملائم(معدل الضريبة)، لوحظ أنه عندما يكون مرتفعا قد يزيد من حالات عدم الامتثال والاقتصاد الموازي، لكن تؤكد الدراسات أن كفاءة التحصيل ترتبط فقط بفرض معدل وحيد ووعاء ضريبي واسع، ومن شأن هذه القواعد أن تزيد من مزايا التطبيق ممثلة في تحصيل مبالغ كبيرة تلحق أضرار أقل بالنشاط الاقتصادي مقارنة ببدائل أخرى، ودعم أهداف العدل والإنصاف، مع سهولة تطبيقها والامتثال لها.[36]

تعتمد حجم العائدات التي ستجنيها دول مجلس التعاون الخليجي من تطبيق ضريبة القيمة المضافة على معايير التصميم الرئيسية ممثلة في نسبة الضريبة، و هيكلها، والوعاء الضريبي، كما ستتأثر أيضا بعدد من العوامل تشمل حجم الإعفاءات الممنوحةو كفاءة الإدارة الضريبية، و درجة الامتثال من دافعي الضرائب، وبشكل أعم سهولة وشفافية الإدارة. يؤكد تحليل واسع على عدد من الدول أن درجة التحصيل يمكن أن تتأثر كذلك بمستوى المعيشة ونسبة محو الأمية كمؤشرات تقيس القدرات الإدارية لدافعي الضرائب

---

[34] Economic and Social Commission for Western Asia (ESKWA), **tax policy in Arab Countries**, United Nations, New York, June 16, 2014, pp15-16.

[35] Lagarde Christine, **revenue mobilization and international taxation: Key Ingredients of 21st-Century Economies, Arab Fiscal Forum: Fiscal Policy and Growth**, Op.cit, pp.3-4.

[36] IMF, **revenue mobilization in developing Countries**, Prepared by the Fiscal Affairs Department, March 8, 2011, pp.23-28.

وجباة الضرائب، و حصة التجارة الدولية في الاقتصاد(خاصة الواردات)، لأنه من السهل تحصيل الضرائب من الحدود، وعدد سنوات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، إذ يزداد التحصيل بزيادة سنوات الخبرة.[37]

تشير التقديرات في عام 2014، إلى أن تطبيق ضريبة القيمة المضافة بمعدل 3 أو5في المائة في دول المجلس سيكسبها إيرادات كبيرة كنسب من الناتج المحلي الإجمالي، إذ يتضح من الجدول الموالي رقم(05)، أنها تتراوح ما بين 0,5 و1,6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. يتضح كذلك أنه عند تطبيق معدل ضريبة 3 في المائة، سيؤدي ذلك إلى تعبئة إيرادات جديدة تغطي نسبة من الإيرادات تتراوح ما بين 1,06 في المائة من في قطر كأدنى نسبة و3,5 في المائة في البحرين كأعلى نسبة، وستغطي نسبة من النفقات تتراوح ما بين 1,72 في المائة في قطر و2,82 في المائة في البحرين؛ وعند تطبيق ضريبة القيمة المضافة بنسبة 5 في المائة، سيؤدي ذلك إلى تعبئة إيرادات جديدة تغطي نسبة من الإيرادات تتراوح ما بين 1,7 في المائة من الإيرادات في قطر و6,43 في المائة من الإيرادات في البحرين، وسيغطي نسبة من النفقات تتراوح ما بين 2,77 في المائة في قطر و5,13 في المائة في البحرين.

الجدول رقم(05): تقدير إجمالي الإيرادات من استحداث ضريبة القيمة المضافة في دول المجلس لعام 2014

الدول	الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي		الناتج المحلي الإجمالي	الإيرادات من تطبيق ضريبة القيمة المضافة(مليار عملة محلية)*		الإيرادات من تطبيق ضريبة القيمة المضافة كنسبة من:**			
						الإيرادات العامة		النفقات العامة	
	معدل ضريبة 3%	معدل ضريبة 5%	مليار (عملة محلية)	معدل 3%	معدل 5%	معدل 3%	معدل 5%	معدل 3%	معدل 5%
البحرين	0,9	1,6	12,73	0,11	0,20	3,5	6,43	2,82	5,13
الكويت	0,8	1,4	48,92	0,39	0,68	1,16	2,03	1,9	3,31
عُمان	0,9	1,4	29,902	0,27	0,42	1,9	2,98	1,85	2,89
قطر	0,5	0,8	764,8	3,82	6,12	1,06	1,70	1,72	2,77
السعودية	1	1,6	2826,87	28,27	45,23	2,44	3,91	2,55	4,07
الإمارات	0,9	1,5	1466,98	13,2	22	2,4	4	2,76	4,41

- تقدر إجمالي الإيرادات العامة(النفقات العامة) في عام 2014في البحرين، الكويت، عُمان، قطر، السعودية والإمارات على الترتيب بـ3,168(3,901)، 33,502(20,496)، 14,1(14,593)، 359,483(221,153)، 1156,361(1109,903) و550,419(477,31) مليار عملة محلية. أخذت هذه البيانات من الشكل السابق رقم(02).
- بيانات الناتج المحلي الإجمالي مأخوذة من: IMF, **World Economic Outlook database**, April 12, 2016
- *، **: من حساب الباحث.

Source: IMF, **tax policy reform in the GCC countries: now and how?**, Op.cit, p.16.

يمكن البدء كذلك في تطوير **ضريبة على دخل الشركات**، وتطبيقها بمعدل منخفض، و سيكون تأثيرها محدودا على إضعاف تنافسية الشركات الوطنية لكل دولة وشركات دول المجلس، وسيكون من السهل إعطائها مبررا على أساس أن مختلف الشركات في دول المجلس تستفيد من البنية التحتية، و مخرجات قطاع التعليم، و العوائد الريعية والدعم الممنوح، وغيرها من الجوانب المهمة التي تمولها الدولة. وبما أنها ستطبق على نطاق واسع، فإنها ستسهم في تحقيق مزيد من العدالة في السوق وتكافؤ الفرص بين الشركات المحلية(وشركات دول المجلس) والشركات الأجنبية، وستساعد بذلك على استقطاب مزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطبيق ضريبة دخل على الشركات الأوسع نطاقا على الشركات غير المساهمة يمكن أن يؤدي إلى تصاعدية الضرائب إلى حد ما ويقلل الحاجة إلى تطبيق ضريبة دخل على الأفراد. تشير التقديرات في هذا الصدد إلى أن تطبيق

[37] IMF, **tax policy reform in the GCC countries: now and how?,** annual meeting of Ministers of finance and Central Bank Governors, November 10, 2015, Doha Qatar, p.14.

ضريبة دخل بمعدل 10 في المائة يمكن أن يولد إيرادات إضافية تصل إلى 2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في قطر،[38] و4,1 في المائة من إجمالي الناتج غير النفطي في الإمارات العربية المتحدة.[39]

تستطيع دول المجلس **فرض ضرائب على الممتلكات العقارية**، وقد تم استثمار عائدات الثروة النفطية بشكل كبير في العقارات السكنية والتجارية، ما سيسمح بتمويل تكاليف البنية التحتية وغيرها من الخدمات الضرورية للحفاظ على قيمة الممتلكات العقارية.[40] كما يمكن لها أن تتوسع في إدخال الرسوم والمكوس على المنتجات الفاخرة كالسيارات الراقية والقوارب، و التبغ والمشروبات المختلفة و خدمات الاتصالات، و الفنادق وغيرها. ولاشك أن فرض ضريبة القيمة المضافة يقلل الحاجة إلى فرض المكوس على الخدمات السابقة، ويمكن في هذا الإطار اعتماد ضريبة بمعدل موحد لجميع السلع والخدمات سواء التي توفرها الحكومة أو الهيئات الخاصة(على غرار ضريبة القيمة المضافة). تؤدي الضرائب المفروضة على الاستهلاك والثروات إلى تعزيز الإنصاف والقدرة التنافسية بما توفره من إيرادات.

وقد لا تكون الضرائب على الدخل الشخصي مواتية في الوقت الحاضر، لأن التوظيف للمواطنين يتم أساسا في القطاع العام، ما يقلل الحاجة إلى إعادة توزيع العائدات المقتطعة من الضرائب على الدخل،فقد ينظر إليها على أنها تخفيض للأجور، كما أن فرضها قد يحتم على الحكومة تحمل أعباء إضافية لتوظيف مزيد من العمالة في القطاع العام، فهي غير مواتية حاليا،* ولكن يجب أن يتم وضع خطط لأجال أطول تأخذ بعين الاعتبار استكمال معالم النظام الضريبي السابق، وتتويجه بضرائب على الدخل. ويمكن لتجارب فرض ضرائب على الدخل لغير المقيمين في بعض دول المجلس أن تقدم دروسا يستفاد منها للإصلاح.

إن إستراتيجية الإصلاح السليمة، وفهم المسائل الفنية، والموارد البشرية الكافية، تعتبر كلها عوامل أساسية، ولكن الالتزام السياسي هام أيضا، على أعلى مستوى وطوال فترات ممتدة، للتغلب على المقاومة (وليس أقلها المقاومة من إدارة الإيرادات ذاتها)، وضمان التطبيق الفعال للقوانين، وتأمين المأمول، وإجراء تغييرات تكميلية من الوجهة القانونية وعلى مستوى السياسات. وعندما توفرت هذه العوامل كلها، أمكن إحراز تقدم كبير في عدة دول؛ وفي حال غيابها فإن التقدم سيكون ضئيلا. وثمة حاجة أيضا إلى نهج كلي للإصلاح، فالمناهج الجزئية غالبا ما تكون مخيبة للآمال.[41]

بالرغم من أن الإصلاحات الضريبية السابقة الذكر قد تلقى مقاومة من طرف عدة جهات، كأصحاب المصالح، و دافعي الضرائب، أو حتى في حالة غياب توافق سياسي حولها، يجب أن تتم في إطار مجموعة من الشروط؛ يجب أن تتم في إطار وتيرة تدريجية لأنها ستكون مستساغة من الناحية السياسية والاجتماعية أكثر، تسمح ببناء الثقة في التزام الحكومة بالإصلاح، وبالتالي، ستلقى دعما من أصحاب المصالح والجمهور. ويجب أن تتزامن هذه الإصلاحات مع اتخاذ تدابير جديدة لإدارة المالية العامة، كالتحسينات في خطط الموازنة العامة والشفافية في استخدام الموارد العامة.إضافة لما سبق ذكره، يعتبر توافر إستراتيجية فعالة للتواصل أمر بالغ الأهمية لكسب ثقة الجمهور، من خلال التأكيد على أن هذه الإصلاحات هدفها تدعيم العدالة، بتوفير مزيد من التمويل للإنفاق الاجتماعي الموجه توجيها جيدا، و الإنفاق على البنية التحتية المادية المعززة للنمو والتنافسية، و الرعاية الصحية والإنفاق على التعليم، مع أهمية هذه الإصلاحات في تعزيز تكافؤ الفرص بين الشركات. كذلك، يسمح التواصل بإضعاف

---

[38] صندوق النقد الدولي، **قطر: تقرير القضايا المختارة الصادر عن صندوق النقد الدولي**، أفريل 2015، مرجع سبق ذكره، ص10.

[39] Santos Andre and Shukurov Bahrom, **United Arab Emarates, seleced issues**, IMF country report No.15/220, August 2015, Op.cit, p.14.

[40] Mario Mansour**, tax policy in MENA countries: looking back and forward**, IMF working paper 15/98, May 2015, p.38.

* في مقابل عدم فرض ضرائب على الدخل حاليا، هناك أولوية لاحتواء فاتورة أجور القطاع العام، والبدء بإصلاحات شاملة لأسواق العمل في دول المجلس، وستكون محل تقييم مفصل في الفصل الثالث.

[41] IMF, **revenue mobilization in developing countries**, prepared by the Fiscal Affairs Department, **Op.cit**, p.23.

المقاومة من جانب النخب الغنية والشركات الساعية لحماية مصالحها، وتمثل الشفافية عنصرا أساسيا في استراتيجة التواصل السابقة الذكر.[42]

في النهاية، يجب أن يقترن الإصلاح الضريبي بالأسس السابقة الذكر مع إنشاء وتطوير القدرات والمؤسسات، فإنشاء نظام ضريبي بسيط بمعدلات منخفضة ووعاء ضريبي واسع يمكن النظر إليه على أنه استثمار في المستقبل من خلال تطوير القدرات على تصميم وإدارة الضرائب. و بالرغم من أن بناء مؤسسات فعالة لإدارة الضرائب يتطلب وقتا طويلا، فإنه استثمار قيم، لأنه سيمكن في نهاية المطاف من إحلال الإيرادات غير الضريبية — ولو جزئيا- محل الإيرادات النفطية، سواء في حالة الصدمات النفطية أو عند نضوب ثروة النفط.[43] كما يجب أن يكون الإصلاح الضريبي في دول المجلس جزء من الحوار والإجماع الوطني، ويسمح بترسيخ الوحدة الوطنية، تكون في إطار من تدعيم قيم المشاركة والعدالة، لأنه سيزيد من درجة الامتثال. كما يجب أن يحظى بالدعم السياسي القوي لمدة أطول. ويسمح الدعم القوي من كبار صناع السياسات والإصلاحات بتحفيز تنفيذها بشكل سليم وكبير؛ مع تطبيقه بالتدريج في إطار الحيز المالي الذي تتيحه الإيرادات النفطية. كما يجب تفعيل إطار للتواصل مع المستهلكين والمستثمرين للتعريف بالإصلاح، يسمح بشرح و تبيان مزايا تأسيس دول واقتصادات قائمة على إيرادات قوية و مستمرة، تسمح لها بالإنفاق على بنود تدعم النمو والتنافسية الطويلة الأجل، و بتقديم خدمات عامة أكثر كفاءة، وعدالة واستدامة للجميع.

2- الخيارات المتاحة للنفقات

لا تكفي الإجراءات السابقة المقترحة في جانب الإيرادات، بل يجب تبني إصلاحات في جانب النفقات، و تتمثل الخيارات المتاحة في تعديل العقد الاجتماعي، باحتواء الإنفاق الجاري، خاصة النفقات الإدارية، و النفقات على الرواتب والأجور وفاتورة الدعم المعمم. كما يجب تحديد أولويات الإنفاق الرأسمالي وتعزيز كفاءة الاستثمار العام. وستمكن هذه الإصلاحات من إعادة توجيه النفقات بما يخدم أهداف النمو الطويل الأجل، و ضمان استمرارية المالية العامة وتحقيق العدالة بين الأجيال.

2-1 احتواء فاتورة الأجور في القطاع العام: من الضروري احتواء فاتورة الرواتب والأجور في كل دول مجلس التعاون الخليجي، ليس فقط لأنها أصبحت في ظل انخفاض أسعار النفط أقل استدامة على صعيد المالية العامة، ولكن حتى يتسنى الاستثمار في البنية التحتية المادية ذات التأثير الكبير على النمو الحقيقي غير النفطي، كما تأكد سابقا في تقديرات مضاعف الإنفاق الحكومي الرأسمالي، والتوسع في النفقات على الصحة والتعليم، لتدعم أكثر التطور المحقق في هذا الجانب.

يجب أن تضع السلطات إستراتيجية واضحة لآجال متوسطة، تقضي بمراجعة جهاز الخدمة المدنية وتحديد الوظائف غير الضرورية والقيام بإلغائها تدريجيا، لأنه لا يمكن احتواء فاتورة الأجور من خلال إجراء تخفيضات كبيرة في عدد العمالة في القطاع العام دفعة واحدة، عن طريق فصل الموظفين، فهو لا يشكل السياسة الصحيحة. كما أن تخفيض معدل نمو التعيينات في القطاع العام يجب أن يقترن بإيجاد بدائل أخرى لتوظيف العمالة الوطنية في القطاع الخاص، وإلا سينتج عنه ارتفاع معدلات البطالة بنسب كبيرة، لارتفاع معدلات نمو القوة العاملة. ويمكن بلوغ ذلك بإجراء إصلاحات شاملة في سوق العمل لمعالجة التشوهات المختلفة، تسمح في النهاية بزيادة توجه العمالة الوطنية من القطاع العام إلى القطاع الخاص على نحو يحقق مزيدا من الإنتاجية، ما يسمح بخفض معدلات البطالة، و تخفيف أعباء المالية العامة وزيادة معدلات النمو الحقيقية. ولن يتحقق ذلك إلا بإجراء إصلاحات هيكلية كبيرة تمكن من تقليل دور الدولة والقطاع النفطي في الاقتصاد، وإفساح المجال للقطاع الخاص، وسيستلزم ذلك إصلاحات في التعليم و التكوين، وتغيير هيكل الحوافز في الاقتصاد.

[42] Andrew, Mario Mansour, Pritha Mitra, and Carlo Sdralevich, **Fair Taxation in the Middle East and Northern Africa**, Op.cit, p. 28.
[43] Mario Mansour, **tax policy in MENA countries : looking back and forward**, Op.cit, p.37.

يمكن كذلك أن تقوم دول المجلس بتخفيض البدلات والمزايا المرتبطة بأجور العمالة في القطاع العام، ويمكن مراجعتها بدء بالحالات والامتيازات الفاضحة، لأنها تشكل نسبا مرتفعة من إجمالي المرتبات،[44] وسيمكن ذلك من تجميد النفقات الإدارية غير الضرورية؛ على سبيل المثال، تقدر النفقات على البدلات والمزايا في عمان في عام 2000 بـ265,9 مليون ريال عماني، وتقدر كنسبة من إجمالي النفقات على الرواتب والبدلات والمستحقات الأخرى (والمقدرة بـ670,9 مليون ريال عماني) بـ39.6 في المائة؛[45] ارتفعت قيمة البدلات والمزايا في عام 2015 إلى 1506,9 مليون ريال عماني، وتقدر كنسبة من إجمالي النفقات على الرواتب والبدلات والمستحقات الأخرى (والمقدرة بـ3410,1 مليون ريال عماني) بـ44,2 في المائة.[46]

2-2 إصلاح سياسة الدعم المعمم: إلى جانب المزايا التي يتيحها إصلاح سياسات الدعم للموازنة العامة بتوفير المزيد من الموارد لدول المجلس، وإنفاقها على بنود تساهم في تعزيز العدالة، والنمو والتنافسية الطويلة الأجل؛ ينتج عن إصلاح الدعم عدة مزايا أخرى، اتضحت سابقا في ذكر سلبيات سياسات الدعم نفسها، أهمهاإزالة التشوهات السعرية، وزيادة الاستثمار في القطاعات كثيفة الاستخدام للعمالة وذات الاستخدام الكفء للطاقة، و العقلانية والرشادة في استهلاك المنتجات النفطية، و الكهرباء والماء، وبالتالي، تعزيز القدرات التصديرية في المدى الطويل، و تقليل انبعاث ثاني أكسيد الكربون وتخفيض مستويات التلوث. وبما أن إصلاح نظام الدعم المعمم والذي يستفيد منه الأغنياء أكثر من الفقراء سيوفر إيرادات كبيرة من جهة، وسيقترن، من جهة أخرى، بأشكال جديدة من الحماية الاجتماعية، موجهة أكثر للمستحقين، وغالبا ما تكون تحويلات نقدية، سيكون دافعا لإجراء تغيير شامل في العقد الاجتماعي بما يخدم أهداف العدالة الاجتماعية وحفظ الموارد الناضبة.

تمثل الخطوات السابقة خطة شاملة يمكن لدول المجلس الاسترشاد بها لإصلاح سياسات الدعم للمنتجات النفطية، و الغاز، و الكهرباء والماء؛ وبالرغم من أن توقيت الإصلاح مهم، إذ تؤكد الدراسات على أن تنفيذ الإصلاحات يجب أن يحدث عندما تتوافر لدى السلطات هوامش أمان تسمح لها بالمضي في الإصلاحات بتسلسل بما يتفق واحتياجات البلد، كما أن هذه الإصلاحات يجب أن تنفذ بصورة إستباقية وليس تحت الضغوط.[47] هذا الواقع يتفق مع أغلب دول المجلس والتي لازالت تمتلك هوامش، وحتى تلك التي تنخفض فيها الهوامش الوقائية كالبحرين وعمان، لن تتأثر كثيرا لأن سياسات الإصلاح ستتم تدريجيا، كما أن تكلفة الاستمرار في هذه البرامج كبيرة، ما يستلزم التعجيل بالإصلاح. في هذا الإطار، قامت دول المجلس باتخاذ مجموعة من الخطوات لإصلاح سياسات الدعم، كما يتضح من الجدول الموالي رقم(06).

---

[44] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، **البلدان العربية في المراحل الانتقالية: التحديات القصيرة والمتوسطة الأجل**، مرجع سبق ذكره، ص80.

[45] Central Bank of Oman, **annual report 2003**, July 2004, p.38.

[46] Central Bank of Oman, **annual report 2015**, June 2016, p.52.

[47] International Monetary Fund, **energy subsidies in the Middle East and North Africa: lessons for reform**, Op.cit, p.5.

الجدول رقم(06): إجراءات إصلاح سياسات الدعم في دول مجلس التعاون الخليجي

الدولة	الإجراءات
البحرين	زادت التعريفات الصناعية على الغاز بنسبة 50 في المائة بداية جانفي 2012،كما زادت التعريفات على الكهرباء والمياه للاستخدامات غير المنزلية في أكتوبر 2013.
الكويت	استكملت دراسة عن أثر الهيكل المتباين لتعريفات الكهرباء والمياه في عام 2014، وأوقف دعم الديزل.
عُمان	من المقرر مضاعفة أسعار الغاز في عام 2015، ويجرى إعداد دراسة عنة قطاع الطاقة بهدف التخفيض التدريجي للدعم الكلي على الوقود.
قطر	رفعت قطر أسعار بيع البنزين بالتجزئة بنسبة 25 في المائة والديزل بنسبة 30 في المائة في يناير 2011، ورفعت أسعار الديزل مرة أخرى في مايو 2014 بنسبة 50 في المائة. وتبذل حالي جهودا لتطوير تكنولوجيا تحلية مياه البحر ورفع الوعي العام لاستخدام الطاقة على نحو قابل للاستمرار.
السعودية	رفعت المملكة متوسط سعر الكهرباء للمستخدمين من غير الأفراد بنسبة 9,6 في المائة في أول يوليو 2010، وللسيطرة على الزيادة السريعة في استخدام الطاقة، تقوم الحكومة بتعزيز معايير كفاءة استخدام الطاقة في المباني والأجهزة، بما في ذلك قطاع الصناعة. ومن المقرر على المدى المتوسط وضع معايير أشد بشأن الانبعاثات الناتجة عن المركبات وشبكات النقل العام.
الإمارات	رفعت الإمارات أسعار البنزين في عام 2010 إلى أعلى مستوى بين دول المجلس، ولكنها لا تزال أقل من الأسعار الدولية. تقوم أبو ظبي بإعداد استراتيجية شاملة لاستهلاك الكهرباء والمياه، ستؤدي إلى زيادة في التعريفات في يناير 2015، ورفعت دبي تعريفات المياه والكهرباء بنسبة 15 في المائة في أوائل عام 2011.

Source: Santos Andre and Shukurov Bahrom, **United Arab Emirates, seleced issues**, IMF country report No.15/220, August 2015, Op.cit, p.15.

وإلى جانب الإصلاحات السابقة المرتبطة بزيادة التعريفات والأسعار، قامت دول المجلس باتخاذ تدابير جديدة لمواجهة التحديات في مجال الطاقة، وعلى وجه الخصوص تنفيذ سياسات لتحسين كفاءة استخدام الطاقة؛ لقد قامت السعودية، و قطر والإمارات بإنشاء هيئات مستقلة لوضع وتنفيذ برامج تحسيسية لزيادة فعالية استخدام الطاقة، وقامت بوضع عدة معايير صارمة تخص كفاءة استخدام الطاقة في المباني والأجهزة. كما تقوم دول المجلس كذلك بدراسة وتقييم جدوى توليد الطاقة الكهربائية باستخدام الطاقات المتجددة لتلبية الطلب الإضافي للطاقة في المستقبل والحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكر بون. بالرغم من هذه الإجراءات والسياسات، تعتبر أسعار الطاقة المنخفضة واحدة من أكبر العقبات التي تحول دون زيادة الاستثمارات لتحسين كفاءة استخدام الطاقة. وعلاوة على ذلك، قد تكون سياسات كفاءة الطاقة أقل فاعلية من زيادة أسعار الوقود، لأنها لا تقلل المسافات المقطوعة بالسيارات، والتي تمثل ما يقارب نصف مرونة الطلب على الوقود على المدى الطويل.[48]

وبالرغم من أن الخطوات السابقة الذكر إيجابية في دول مجلس التعاون الخليجي، إلا أنها تبقى محدودة وغير شاملة لمعالجة قضية الدعم. في هذا الصدد، وبالرغم من أنه لا توجد وصفة موحدة لإصلاح الدعم، بل يجب أن يستند إلى خصوصيات كل دولة، إلا أن تجارب الإصلاح الناجحة يمكن أن تقدم دروسا يمكن الاستفادة منها في دول مجلس التعاون الخليجي، والتي يمكن تلخيصها في الإطار الموالي رقم(1).

[48] IMF, **energy price reforms in the GCC- What can be learned from international experiences?,** Annual meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Op.cit, pp.11-12.

الإطار رقم (1): دروس مستفادة من إصلاح الدعم لدول مجلس التعاون الخليجي.

شملت هذه الدراسة 22 دولة، نفذت إصلاحات مختلفة لدعم المنتجات النفطية، الكهرباء والفحم، خلال الفترة(1990-2010) في 28 مرحلة(تجربة) من مراحل الإصلاح، صنفت الدراسة 12 مرحلة إصلاح على أنها ناجحة، نتج عنها انخفاض مستمر ودائم في الدعم؛ 11 مرحلة إصلاح ناجحة جزئيا، أدت إلى انخفاض الدعم على الأقل لمدة سنة واحدة، لكن عاد الدعم للظهور من جديد، أو بقي قضية سياسية؛ و5 مراحل إصلاح غير ناجحة، إذ فشلت الإصلاحات في أسعار الطاقة نتيجة الزيادات التي حدثت في الأسعار، كما أن الجهود المبذولة لتحسين الكفاءة في قطاع الطاقة تم التراجع عنها مع بدء الإصلاحات. توصلت إلى أن نجاح الإصلاحات يستوجب ما يلي:

1- تبني خطة ورؤية شاملة لإصلاح قطاع الطاقة: يقوم فريق عالي المستوى يضم مسئولين كبار وخبراء في مجال الطاقة والاقتصاد بصياغة رؤية شاملة لإصلاح الدعم، بمشاركة أصحاب المصالح المختلفة(ممثلي عن الشركات المنتجة للطاقة، شركات التوزيع، المستهلكين، نقابات عمال قطاع النقل)، تسمح بوضع أهداف واضحة ومحددة للإصلاح، ونوعية التدابير الواجب اتخاذها خلال مجموعة من المراحل لإصلاح منظومة الدعم في المدى المتوسط والطويل. يتمثل الغرض من مشاركة مختلف أصحاب المصالح، في تحديد الأثر المحتمل للإصلاح عليهم، وبالتالي، تبيان آليات تخفيف الآثار الضارة المحتملة عنهم، فتكتسب الحكومات تأييدا واسعا لبرامج الإصلاح، وبذلك تذلل الصعوبات وتتفادى المعارضة، فيتم الإصلاح في إطار من الوحدة والتوافق الوطني.

2- اعتماد إستراتيجية تواصل مكثفة مع الجمهور: تسمح إستراتيجية التواصل القوية المستندة إلى حملات إعلامية مسبقة ومكثفة تستهدف كل فئات الشعب، ومبنية على معلومات موثوقة ودقيقة حول مختلف جوانب الدعم، سواءً ما يتعلق بتكاليفه وآثاره الضارة المختلفة في حالة الاستمرار فيه، أهم المزايا والمكاسب من وراء خطة الإصلاح المعتمد، والمستفيدين وغير المستفيدين من الإصلاح، محاور وآجال الإصلاح بدقة والتزام الحكومة بالإصلاح، وأن الغرض الأساسي سيكون زيادة الكفاءة في الإنفاق، من خلال تمكين الدولة على تخصيص مزيد من الموارد على بنود تزيد من النمو والتنافسية كالصحة والتعليم، وإحلال الدعم المعمم بأشكال أكثر عدالة، تقوم على استهداف الفقراء لتحقيق الاستدامة والإنصاف. كما يجب على الدولة أن تحرص على استمرار إستراتيجية التواصل خلال مرحلة الإصلاح، بنشر معلومات تفصيلية مستمرة عن مستوى التقدم في الإصلاح، المكاسب والمزايا والسياسات.

3- تبني منهج تدريجي للإصلاح: لأن الإصلاح ينتج عنه زيادة في الأسعار، ولتفادي حصول معارضة شديدة من فئات واسعة، يجب أن تكون هذه الزيادة بالتدريج، كما لا تمس مختلف منتجات الطاقة دفعة واحدة، لأن ذلك يسمح لأصحاب المصالح بتعديل نمط استهلاكهم للمنتجات المدعمة تدريجيا، كما سيمكن الحكومة من تعزيز فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي لحماية الفئات الهشة والأكثر تضررا. وبذلك، يجب أن يأخذ الإصلاح عدد من العوامل أهمها حجم الزيادة في الأسعار، الوضع المالي للدولة، السياق الاقتصادي والاجتماعي للإصلاح، والوقت الضروري لتطوير شبكات أمان اجتماعي وتعزيز التواصل مع الجمهور.

4- وضع تدابير موجهة لتخفيف الآثار السلبية للإصلاح: يشكل هذا الإجراء عنصرا حاسما في إنجاح سياسات الإصلاح، ذلك أن الفئات الأكثر فقرا، والتي تقطن في المناطق النائية والمحرومة تكون أصلا غير قادرة على تحمل تكلفة التخلي عن الدعم منذ البداية، فالإصلاح لا يجب أن يكون على حساب الدور الاجتماعي للدولة خاصة على الفقراء، بل يعتبر عاملا لتعديله باتجاه استهداف الفئات الفقيرة، خاصة وأن رفع الدعم سيتيح للحكومة موارد يمكن الاعتماد عليها تدريجيا لتعزيز شبكات الحماية والأمان الاجتماعي. بالإضافة إلى أنه سيمكن من كسب التأييد المتزايد لتدابير الحكومة. وتتعدد أشكال تخفيف الآثار السلبية لتشمل زيادة الإنفاق على الصحة، والتعليم والبنية التحتية في المناطق النائية والمحرومة تزيد من مستويات التنمية الاجتماعية والبشرية وخلق فرص عمل؛ برامج التحويلات النقدية غير المشروطة للفئات الفقيرة لشراء السلع والخدمات التي يريدون شراءها؛ برامج التحويلات النقدية المشروطة للفئات الفقيرة، كأن يتم وضع شروط للاستفادة من التعويض بزيادة التحاق الأبناء بالمدارس، وبرامج محو الأمية ومشاركة المرأة في سوق العمل.

5- عدم تسييس إصلاح الدعم: يتمثل الهدف من إصلاح باسة الدعم في جعل أسعار المنتجات النفطية والكهرباء تتحدد بناءً على العرض والطلب بعيدا عن أي ضغط واعتبارات سياسية، وبالرغم من أن آلية التسعير التلقائية يمكن أن تساعد في التقليل من حدوث انعكاسات غير مواتية في الإصلاح، إلا أنه لا يمكن اعتبارها حلا دائما لإصلاح الدعم وجزءً من خطة شاملة للإصلاح، لأنه قد يتم التخلي عنها، بزيادة مخصصات الدعم في حالة ارتفاع الأسعار العالمية لمنتجات الطاقة، لذلك، يجب أن تكون جزءً من خطة تضمن في النهاية تسهيل الانتقال إلى بلوغ هدف تحرير كامل للأسعار في المدى الطويل بربطها بالأسعار العالمية.

6- زيادة كفاءة المؤسسات المنتجة للطاقة المملوكة للدولة: بهدف تقليل الدعم الذي تحصل عليه الشركات المنتجة للطاقة المملوكة للدولة لضعف الكفاءة في الإنتاج، والذي يمثل عبئا على موازنات الدول خاصة تلك التي تمتاز بضعف الحوكمة، وتفشي الفساد وسوء الإدارة، يتعن تعزيز كفاءة هذه الشركات، ما سيسمح كذلك بمعالجة المخاوف حول عدم مصداقية الحكومة وضعف القدرات الإدارية العامة، وتقليل معارضة جماعات المصالح في الشركات المملوكة للدولة للإصلاح، والتي قد تكون كبيرة.

7- توقيت إصلاح الدعم: يكتسب توقيت تبني سياسات إصلاح الدعم أهمية كبيرة، إذ يجب أن تتم في مراحل الاستقرار الاقتصادي، والتي تمتاز باستقرار الأسعار وارتفاع معدلات النمو، ما سيجعلها سياسيا مقبولة لدى مختلف أصحاب المصالح، إذ تستطيع الحكومة إقناع مختلف فئات المجتمع في ظل ظروف الاستقرار الاقتصادي أنها تهدف من وراء إصلاح الدعم إلى إزالة مختلف التشوهات والآثار السلبية له، وليس الغرض البحث عن مزيد من الموارد وتقليل النفقات، وتكسب الحكومة بذلك مزيدا من الدعم لعملية الإصلاح.

See: Clements Benedict et *al.*, **Case studies on energy subsidies reform: lessons and implications**, January 28, 2013, International Monetary Fund, 118 pages.

إن سياسات إصلاح الدعم القائمة على الأسس السابقة في دول المجلس يمكن أن تكون آثارها الإيجابية كبيرة جدا؛ وتشير التقديرات الأولية إلى أن إصلاحات أسعار الطاقة في دول المجلس سوف تؤثر في المدى القصير على التضخم والقطاع الإنتاجي، ومن المرجح أن يكون الأثر على التضخم صغيرا، كما قد يكون الأثر سلبيا على النمو في المدى القصير، لكن في المدى الطويل، سيكون الأثر إيجابيا على النمو.

يرتبط تأثير رفع أسعار الطاقة على التضخم بنسبة الزيادة التي ستحدث في أسعار الطاقة نفسها، وبوزن منتجات الطاقة والمياه في السلة المستخدمة لحساب معدلات التضخم(الرقم القياسي لأسعار المستهلكين). وتشير التقديرات أن وزنها محدود، كما نلاحظ في حالات البحرين،و السعودية والكويت عند مقارنتها بدول أخرى، سواء في قطاع الإسكان، أو النقل، وهو ما يعكس أن الأثر المباشر لرفع أسعار منتجات الطاقة والمياه على الأسعار سيكون ضعيفا في الدول الثلاث؛ كما أن الأثر غير المباشر سيكون أيضا محدودا، فالخدمات الأخرى كثيفة استخدام الطاقة كخدمات النقل، وزنها جد منخفض في الدول الثلاث في مؤشر أسعار المستهلكين كما يتضح من الجدول رقم(07).

الجدول رقم(07): أوزان منتجات الطاقة في مؤشر أسعار المستهلكين في دول المجلس ودول المقارنة، بالنسبة المئوية

	البحرين	الكويت	السعودية	البرازيل	كوريا الجنوبية	ماليزيا	المكسيك	بولندا	البيرو
الإسكان									
الكهرباء	1,73	0,35	1,59	4,08	2,05	2,88	2,81	4,42	2,95
الغاز	0,27	0,12	0,18	1,15	2,23	0,46	1,73	2,53	1,50
منتجات أخرى	0,02	0,05	0,07	0,01	0,52	0,00	–	5,09	–
النقل									
الوقود ومواد التشحيم	3,42	2,11	1,46	5,00	5,22	8,77	4,34	6,70	1,30
البنزين والديزل	3,26	1,79	–	4,89	–	–	4,24	5,46	–
مواد التشحيم	0,16	2,63	–	0,11	–	–	0,10	1,24	–
كل منتجات الطاقة	5,44	2,63	3,29	10,23	10,02	12,11	8,88	18,74	5,74
المياه	0.27	0.81	0.35	1.46	0.78	1.14	–	–	1.64
خدمة النقل									
نقل بري	0,53	0,22	–	18,25	1,65	0,76	13,30	–	–
نقل جوي	0,77	1,42	–	–	–	0,11	0,28	–	–
نقل بحري	0,01	0,01	–	0,01	–	0,07	–	–	–

Source : IMF, **energy price reforms in the GCC- What can be learned from international experiences?,** Annual meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Op.cit, p.18.

تؤكد التقديرات، باستخدام أساليب الاقتصاد القياسي، أن استجابة معدلات التضخم لصدمات الأسعار الناتجة عن رفع أسعار منتجات الطاقة ستكون محدودة في دول المجلس كما يتضح من الجدول الموالي رقم(08). ومنه يتضح أن صدمات التضخم الشهري لأسعار المستهلكين في قطاعي الإسكان والنقل(والناتجة عن رفع أسعار الطاقة) لا يبدوا أنها تترجم إلى معدلات تضخم كلي شهرية مرتفعة، خلال 12 شهر بعد حدوث الصدمة؛ إذ تؤكد التقديرات أنه عند حدوث صدمة في مؤشر الأسعار في قطاعي الإسكان والنقل، لا يزال في المتوسط معدل التضخم الكلي الشهري مماثلا على نطاق واسع قبل وبعد حدوث الصدمة، وبالتالي، فإن الأثر الناتج عن رفع الدعم عن منتجات الطاقة سيكون محدودا على معدلات التضخم الكلية في دول مجلس التعاون الخليجي، خاصة وأن رفع الدعم سيقابله تعزيز النفقات الحكومية لدعم النمو وزيادة الناتج. ويمكن خفض مستويات الأسعار أكثر، من خلال تبني سياسات نقدية متسقة مع الإجراءات السابقة و ملائمة تساعد على تثبيت توقعات التضخم.

الجدول رقم(08): متوسط الصدمات في الأسعار الشهرية في قطاعي الإسكان، والنقل و استجابة التضخم الكلي

	الصدمة في الأسعار المحلية	معدل التضخم الكلي عند حدوث الصدمة	متوسط معدل التضخم الكلي خلال 12 شهر	
			قبل الصدمة في الأسعار	بعد الصدمة في الأسعار
البحرين				
الإسكان	3,02	0,81	0,21	0,21
النقل	2,31	0,28	0,13	0,17
الكويت				
الإسكان	2,71	1,21	0,41	0,47
النقل	1,75	0,96	0,41	0,44
عُمان				
الإسكان	1,49	0,74	0,74	0,48
النقل	1,48	0.83	0,46	0,39
قطر				
الإسكان	0,97	0,35	0,22	0,20
النقل	1,74	0,36	0,06-	0,15
السعودية				
الإسكان	1,35	0,22	0,32	0,39
النقل	1,39	0,46	0,36	0,32
الإمارات				
الإسكان	1,68	0,77	0,25	0,08
النقل	1,64	0,41	0,15	0,13

Source : IMF, **energy price reforms in the GCC- What can be learned from international experiences?,** Annual meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Op.cit, p.19.

تتوافق نتائج تأثير رفع الدعم عن أسعار المنتجات النفطية على التضخم في دول مجلس التعاون الخليجي مع عدة تجار ب دولية، سواء في حالة البرازيل[49]؛ كما توصلت دراسة لصندوق النقد الدولي إلى أن ارتفاع أسعار النفط بـ10 في المائة ينعكس في زيادة أسعار النقل بـ0,13 في المائة في الدول المتقدمة، وبـ0,17 في المائة في الأسواق الناشئة؛[50] كما توصلت دراسة أخرى إلى أن ارتفاع أسعار المنتجات النفطية بـ10 في المائة تؤدي إلى زيادة محدودة في معدلات التضخم الكلي، والتي تتراوح ما بين 1 و1,4 في المائة فقط.[51]

إلى جانب الأثر المحدود على رفع الأسعار على منتجات الطاقة على معدلات التضخم الكلية، من المتوقع أن تترك آثارا على النمو الاقتصادي؛ في هذا الصدد، تشير الدراسات إلى أن الأثر على النمو في المدى القصير سيكون سلبيا، لأن رفع الدعم سيزيد من تكاليف الإنتاج، خاصة للقطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة، مثل الألمنيوم، و الكيماويات، و التعدين، و البلاستيك، و تكرير النفط والحديد والصلب. ففي حالة الكويت مثلا، أكدت التقديرات على أن الشركات التي تنشط في القطاعات السابقة والموجهة للتصدير، من المحتمل أنها ستكون الأكثر تأثرا، لأنها ستجد صعوبة في نقل التكلفة إلى الأسعار، لأن ذلك سيضعف من قدراتها التنافسية الدولية. ويمكن لها أن تعوض عن الخسائر المحتملة(انخفاض الأرباح نتيجة ارتفاع أسعار الطاقة) برفع الكفاءة في عملية

[49] Clements Benedict et *al.*, **Case studies on energy subsidies reform: lessons and implications**, January 28, 2013, International Monetary Fund, Op.cit, p.8.
[50] IMF, **World Economic Outlook**, September, chapter 3, Washington DC: International Monetary Fund, 2011.
[51] De Gregorio, J., **Commodity Prices, Monetary Policy, and Inflation**, IMF Economic Review, Vol. 60, No. 4, 2012, pp. 600-633.

الإنتاج. وعلى العموم، فإن زيادة أسعار الطاقة، يمكن أن يشكل حافزا للكويت (وباقي دول المجلس) للتحول تدريجيا إلى نموذج تنموي قائم على الاستثمار في قطاعات ضعيفة الاستخدام للطاقة. في الوقت نفسه، سيتيح انخفاض استهلاك الطاقة محليا لارتفاع الأسعار، مزيدا من الزيادة في الصادرات النفطية والصادرات الإجمالية حتى في المدى القصير والمتوسط. كما ستتأثر قطاعات أخرى نتيجة زيادة أسعار منتجات الطاقة، ممثلة في قطاع النقل والذي يصنف على أنه أكبر قطاع مستهلك للطاقة، خاصة النقل البحري والجوي، وتتمثل الأنشطة الأخرى والمصنفة على أنها الأكثر تضررا في تأجير معدات البناء، و تصنيع المعادن الأساسية والمعدات غير المعدنية، و أنشطة المواد الغذائية والمشروبات. تستطيع دول المجلس أن تخفف من الآثار السلبية لإصلاح الدعم على القطاعات السابقة باعتماد منهج تدريجي في رفع أسعار الطاقة، لإتاحة الوقت الكافي للقطاعات الإنتاجية المصنفة على أنها الأكثر تضررا التكيف مع الأسعار الجديدة.[52] إضافة لما سبق، يمكن لدول المجلس أن تقدم الدعم لبعض القطاعات الإستراتيجية والتي تلقى منافسة دولية كبيرة(كالقطاعات الموجهة للتصدير، كما سنرى الفصل الموالي).

في المدى الطويل، ستكون لسياسات إصلاح الدعم آثار إيجابية على النمو الحقيقي، لأنها ستزيل التشوهات السابقة الذكر للدعم، إذ ستزيد من كفاءة استخدام الموارد، بتخصيص مزيد من النفقات للبنية التحتية، و قطاعات الصحة والتعليم، لدعم النمو والتنافسية الطويلة الأجل، و فعالية أكبر في توجيه الدعم لمستحقيه، إضافة إلى تقليل استهلاك الطاقة، و زيادة الصادرات من المنتجات النفطية وتقليل الاستيراد. ويجب أن تتزامن سياسات إصلاح الدعم مع إصلاحات هيكلية أخرى – كما سيتضح في الفصل الثاني– تسمح في النهاية بضمان استمرار الأنشطة كثيفة الاستخدام للطاقة السابقة الذكر خاصة المصدرة منها بفاعلية وبكفاءة، مع ضمان بروز أنشطة و شركات جديدة في دول مجلس التعاون الخليجي ضعيفة الاستخدام للطاقة، وهي القطاعات المنتجة للسلع عالية التكنولوجيا الموجهة للتصدير، ما سيمكن هذه الدول في المدى الطويل من الانتقال إلى نموذج تنمية أكثر تنوعا، و قائما على قطاعات أقل ارتباطا بالنفط، كالأنشطة القائمة على التكنولوجيا واقتصاد المعرفة. و لا تزال سياسات التنويع قائمة على التنويع العمودي(قطاعات النفط والبتروكيماويات)، وهناك حاجة ماسة لتنتقل إلى سياسات التنويع الأفقي ما سيكسبها ميزة في الاقتصاد العالمي وفي سلسلة القيمة الدولية.

يستند تقدير الأثر الإيجابي لرفع أسعار الدعم على النمو الحقيقي الطويل الأجل إلى تقديرات المكاسب المتحققة من الدخل من رفع أسعار منتجات الطاقة؛ يبين الجدول رقم(09) أن رفع الأسعار في دول المجلس إلى مستوى الأسعار في الولايات المتحدة الأمريكية ما قبل الضرائب، مع افتراض أن مرونة استهلاك الطاقة هي في حدود(-0,3، -0,5)، يمكن أن يولد دخل حقيقي دائم ما بين 1 و1,4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (أي في حدود 13,8 و19,4 مليار دولار في عام 2015)، وتتراوح هذه النسبة ما بين 0,1 و0,2 في المائة في الإمارات كأدنى نسبة، و1,5 و2,1 في المائة في السعودية كأعلى نسبة.

وإذا قامت دول المجلس باستثمار مكاسب الدخل السابقة الذكر من الإصلاح، يمكن أن تحقق زيادة أكبر في الناتج المحلي الإجمالي، كما يتضح من الجدول رقم(09) دائما؛ وبما أن متوسط العائد على الأسهم في قطاع الشركات في دول المجلس لعامي (2013-2014) يقدر بـ8,8 في المائة، ويتراوح ما بين 3,7 في المائة كأدنى نسبة في الكويت، و14,3 في المائة كأعلى نسبة في قطر، تولد هذه الاستثمارات الجديدة دخلا إضافيا يتراوح ما بين 1 مليار دولار و1,5مليار دو لار في عام 2015، وترتفع المداخيل الإضافية من هذه الاستثمارات في السعودية إلى ما بين 0,74 و1,03 مليار دولار، في حين تقدر في الإمارات العربية المتحدة كأقل دول المجلس تحقيقا لمداخيل من استثمار المكاسب المتحققة من رفع أسعار الدعم إلى ما بين 0,03 و0,05 مليار دو لار في عام 2015.

[52] IMF, **Kuwait: selected issues**, IMF country report No. 15/328, December 2015, pp.18-19.

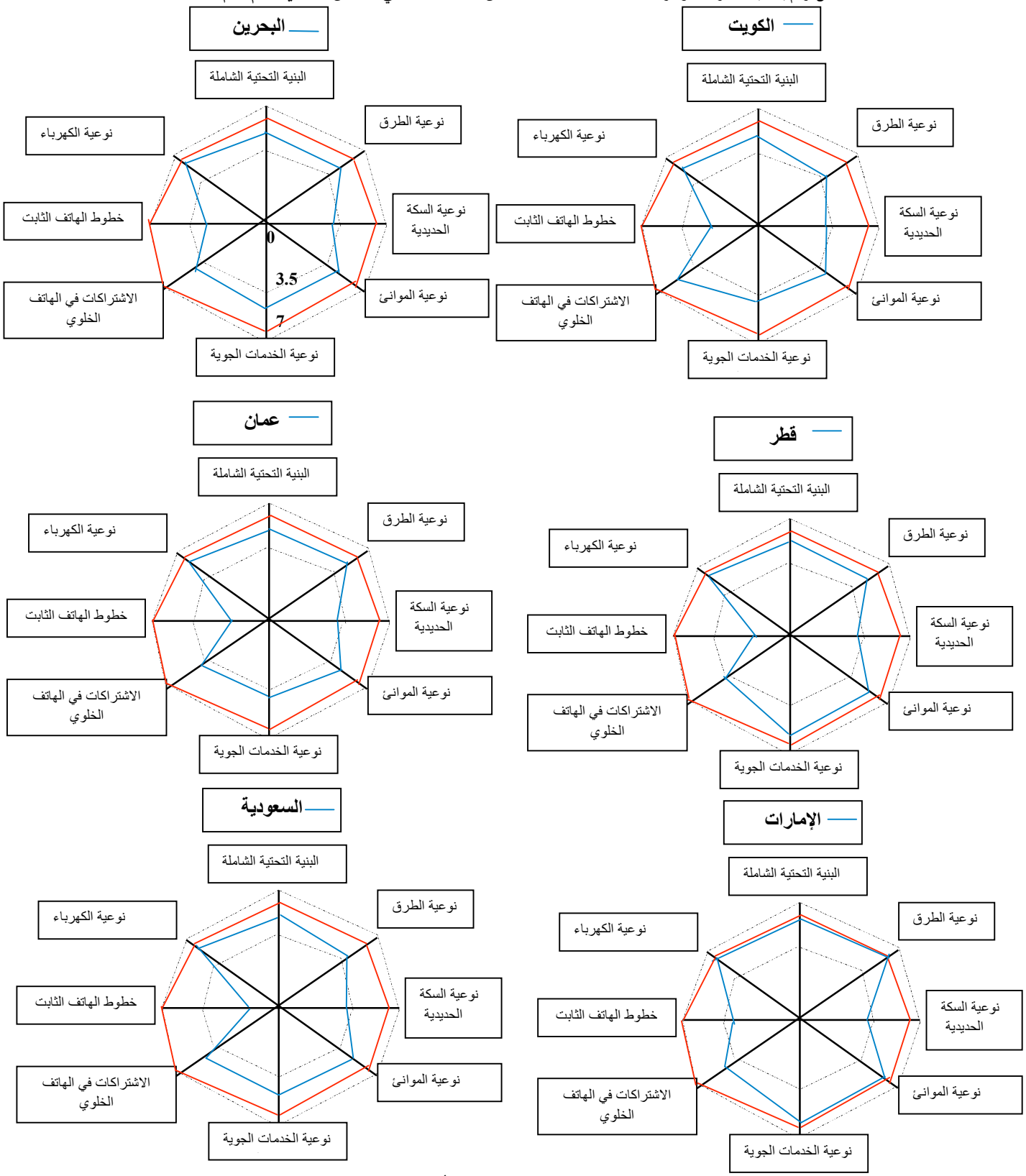
الجدول رقم(09): تقدير المداخيل المتحققة من رفع أسعار منتجات الطاقة والعوائد من استثمار هذه المداخيل في دول المجلس لعامي 2014 و2015

	المداخيل المتحققة إذا كانت مرونة الاستهلاك هي:				العوائد من استثمار المداخيل إذا كانت مرونة الاستهلاك هي:			
	0,3-	0,5-	0,3-	0,5-	0,3-	0,5-	0,3-	0,5-
	2014		2015		2014		2015	
	(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)							
متوسط دول المجلس	1,4	2,0	1,0	1,4	0,11	0,15	0,07	0,10
البحرين	0,9	1,4	0,6	0,9	0,08	0,12	0,05	0,08
الكويت	1,6	2,3	1,6	2,2	0,06	0,08	0,06	0,08
عُمان	0,9	1,4	0,4	0,7	0,11	0,17	0,05	0,08
قطر	0,8	1,2	0,5	0,8	0,12	0,17	0,07	0,11
السعودية	2,2	3,0	1,5	2,1	0,17	0,23	0,12	0,16
الإمارات	0,3	0,5	0,1	0,2	0,02	0,03	0,01	0,01
	(مليار دولار)							
متوسط دول المجلس	23,3	32,4	13,8	19,4	1,80	2,51	1,04	1,47
البحرين	0,3	0,5	0,2	0,3	0,03	0,04	0,02	0,02
الكويت	2,8	3,9	2,0	2,8	0,10	0,14	0,08	0,10
عُمان	0,7	1,1	0,3	0,4	0,09	0,13	0,03	0,05
قطر	1,8	2,6	1,0	1,5	0,25	0,37	0,14	0,22
السعودية	16,4	22,5	9,8	13,7	1,24	1,70	0,74	1,03
الإمارات	1,2	1,8	0,5	0,7	0,09	0,13	0,03	0,05

Source: IMF, **energy price reforms in the GCC- What can be learned from international experiences?,** Annual meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Op.cit, p.22.

2-3 تحديد أولويات الإنفاق الرأسمالي وتعزيز كفاءة الاستثمار العام: نظرا للدور الكبير للنفقات الرأسمالية في دول مجلس التعاون الخليجي في تحفيز النمو الاقتصادي كما تأكد من قيم مضاعف الإنفاق، ونظرا لدورها الكبير في تحفيز جهود التنويع الاقتصادي خاصة تطوير البنية التحتية، خاصة وأن حجمالاستثمارات العامة كبير، يترتب على زيادة كفاءتها في كل دول مجلس التعاون الخليجي وفورات هائلة من جهة. ومن جهة أخرى، في ظل انخفاض أسعار النفط، يجب أن تقوم دول المجلس بدراسة شاملة لتحديد وترتيب أولويات المشاريع الاستثمارية بما فيها تلك الجاري تنفيذها للتأكد من ارتباطها الوثيق بالأهداف الإنمائية، مع ضرورة تدقيق الرقابة عليها وتقييمها لضمان تنفيذها بعناية. يسمح هذا بتعزيز تأثير الاستثمارات العامة على النمو الحقيقي، وبتوفير مبالغ كبيرة تسمح باستمرار تنفيذ المشاريع ذات الأولوية، بالرغم من استمرار انخفاض أسعار النفط، فتكون بذلك السياسة المالية معاكسة للدورات الاقتصادية. ويمكن أن نلاحظ من الشكل الموالي رقم(10)، أن دول المجلس تمكنت من تطوير بنية تحتية مهمة على مدار العقود الماضية نتيجة الاستثمارات العامة الكبيرة.

الشكل رقم(10): مقارنة مؤشرات البنية التحتية لدول مجلس التعاون الخليجي بأحسن دولة في العالم لعام 2015–2016



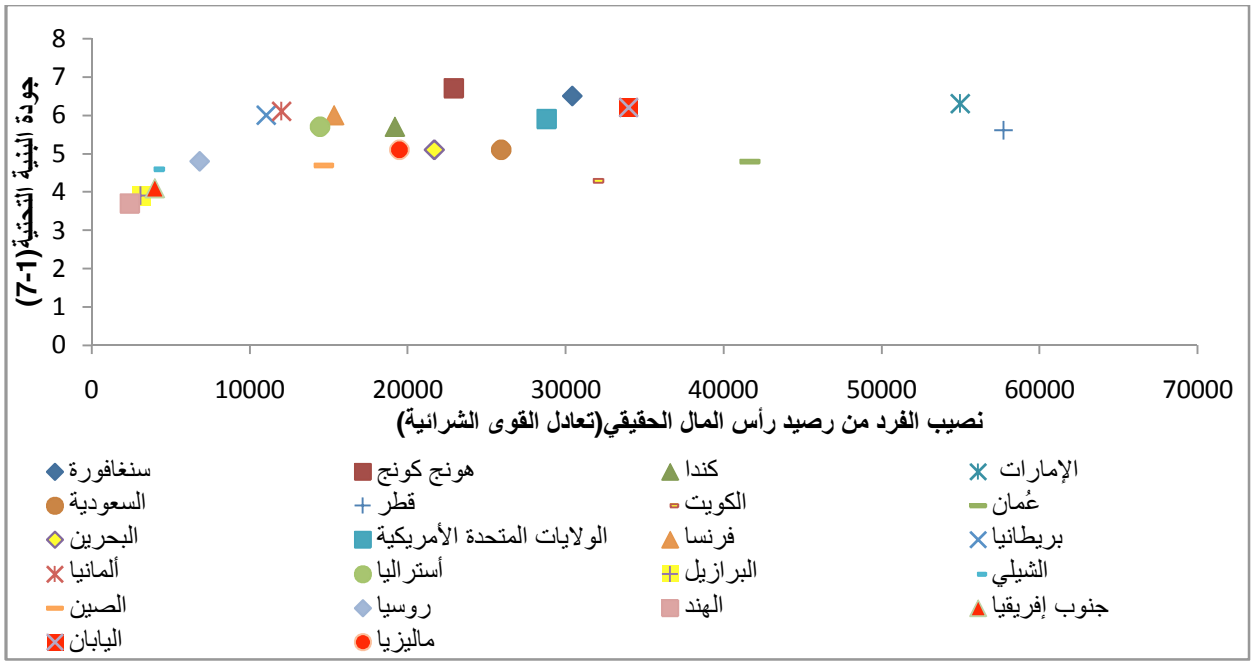
ملاحظة: تتراوح قيمة كل مؤشر ما بين 1 و7، وكلما ارتفعت القيمة كلما تحسن أداء الدولة؛ أُخذت درجة نوعية السكة الحديدية في دول المجلس على أداء أساس السعودية(3) لغياب بيانات عن باقي الدول.أجريت المقارنة لأداء دول مجلس التعاون مع أحسن دولة أداء ً في كل مؤشر فرعي(البيان باللون الأحمر)فكانت سويسرا الأحسن أداء ً في مؤشر البنية التحتية الشاملة بقيمة 6,5وكانت الإمارات العربية المتحدة الأحسن أداء ً في مؤشر نوعية الطرق بقيمة 6,6وكانت اليابان الأحسن أداء ً في مؤشر نوعية السكة الحديدية بقيمة 6,7، وكانت هولندا الأحسن أداء في مؤشر نوعية الموانئ بقيمة 6,8، وكانت سنغافورة الأحسن أداء في مؤشر نوعية الخدمة الجوية بقيمة 6,8. أُعيد تحديد درجات الاشتراكات في الهاتف الخلوي وعدد خطوط الهاتف الثابت بحد أقصى 7مقارنةً بأعلى درجتين سُجلتا في هاذين المؤشرين، وهما في هونج كونج والمقدرتين على التوالي 293,3 و61,1.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على . World Economic Forum, **Global Competitiveness Index (2015-2016)**

يتضح من الشكل السابق أن كل دول المجلس حققت تقدما ملحوظا في درجة تطور البنية التحتية لأن المقارنة أجريت مع أحسن الدول أداء في المؤشرات الفرعية، وتمتاز الإمارات وقطر بكونهما أحسن دول المجلس في درجة تطور البنية التحتية إذ جاءت في المرتبتين 4 و18 على التوالي، تليهما كل من البحرين السعودية وعمان في المراتب 29، 30 و36 على الترتيب، في حين تعتبر الكويت الأكثر تخلفا بين دول المجلس وجاءت في المرتبة 54 عالميا. لا يزال يتسع المجال في كل دول المجلس لتطوير البنية التحتية في مجال الاتصالات وخطوط السكك الحديدية؛ حققت كل دول المجلس أداء عاليا في تطوير نوعية الكهرباء. وباستثناء الإمارات وقطر، يجب بذل جهود أكبر لتطوير نوعية الموانئ والخدمات الجوية.

يتضح جليا من الشكل الموالي رقم(11)، أن إجراء مقارنة ما بين رصيد رأس المال العام ومؤشر جودة البنية التحتية، يؤكد على أن أداء دول مجلس التعاون الخليجي، بشكل عام، أفضل من أداء العديد من الدول الصاعدة كدول البريكس(BRICS) ممثلة في البرازيل، و روسيا، و الهند، و الصين، وجنوب إفريقيا، أو دول أخرى كالشيلي؛ ولا يزال أمام الإمارات العربية المتحدة مجالا لتحسين أدائها لبلوغ أداء أفضل الدول في مؤشر البنية التحتية كسنغافورة وهونج كونج؛ كما لا يزال أمام قطر مجالا لتحسين أدائها لبلوغ أداء الدول المتقدمة مثل كندا، و الولايات المتحدة الأمريكية، و أستراليا، و فرنسا، و ألمانيا، واليابان. ويمكن أن نلاحظ أن أداء البحرين والسعودية مماثل تقريبا لأداء أسواق صاعدة كماليزيا، ما يعني أن أمامها مجالا لتحسين أدائها لبلوغ أداء الدول المتقدمة والدول ذات الأداء العالي في مجال جودة البنية التحتية، يبقى أداء عمان مماثل لأداء بعض دول البريكس كروسيا والصين، أما أداء الكويت فإنه الأضعف من بين دول المجلس، ويبقى أفضل من بعض دول البريكس كجنوب إفريقيا، و البرازيل والهند. تبين هذه المقارنة أن كل دول المجلس، بدرجات متفاوتة، أمامها مجال لتحسين كفاءة الاستثمارات العامة لتحسين جودة البنية التحتية.

الشكل رقم(11):رصيد رأس المال العام الحقيقي ودرجة جودة البنية التحتية في دول المجلس و بعض دول المقارنة



المصدر: من إعداد الباحث، بحيث أُخذت بيانات رصيد رأس المال العام الحقيقي من:

IMF, **Investment and capital stock dataset,** October 2015.

بيانات عدد السكان مأخوذة من:

Penn World Table **- international comparisons of production, income and prices 9.0** (http://febpwt.webhosting.rug.nl/Dmn/AggregateXs/PivotShow).

مؤشر جودة البنية التحتية مأخوذ من: World Economic Forum**, Global Competitiveness Index (2015-2016)** .

وتواجه دول المجلس وبخاصة البحرين وعمان حاليا أزمة انخفاض أسعار النفط، وقد اتجهت كلها إلى تقليص النفقات منها الرأسمالية،[53] ما سيكون له بالغ الأثر السلبي على جهود تطوير البنية التحتية، وبالتالي، النمو الاقتصادي، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، لا تزال احتياجات دول المجلس كبيرة لتطوير البنية التحتية في عدة جوانب(كما اتضح سابقا في المؤشرات المعروضة في الشكل رقم 10)، ولمواجهة هذا التحدي، يتعين على دول المجلس أن تقوم بتعزيز كفاءة الاستثمارات العامة، لأن ذلك كفيل بتحقيق وفورات كبيرة وبتعظيم نوعية البنية التحتية، وبالتالي، استمرار تأثيرها الإيجابي على التنمية.

في هذا الصدد، تؤكد عدة دراسات على أن زيادة فعالية إدارة الاستثمارات العامة يعتبر عاملا مهما لتحديد طبيعة العلاقة ما بين الاستثمار العام والنمو الاقتصادي.[54] توصلت دراسة أخرى إلى إمكانية تحقيق مكاسب من تحسين إدارة الاستثمارات العامة في مختلف أنحاء العالم في كل سنة تصل إلى تريليون دولار.[55]

تستخدم الدراسات القياسية ثلاثة بدائل لقياس كفاءة الاستثمارات العامة، وقد تم تطبيقها في دول مجلس التعاون الخليجي؛ يتمثل المنهج الأول في **تحليل حد الكفاءة**، ويتمثل المنهج الثاني في **تقييم تكاليف الوحدة في مشروعات البنية التحتية الكبرى لقطاعات مختارة**، أما المنهج الأخير فيتمثل في **تحليل جودة النظام المطبق لإدارة الاستثمارات العامة**. ويعتبر تحسين كفاءة الاستثمارات العامة ضروريا في الدول المتقدمة،و الأسواق الصاعدة والدول ضعيفة الدخل، لكن مع اختلاف الأولويات؛ إذ يجب على الدول المتقدمة أن تستفيد أكثر من تعزيز أطر المالية والميزانية، وتنسيق الاستثمار بشكل أفضل في مختلف المستويات الحكومية. يجب على الأسواق الصاعدة أن تتبنى إجراءات أكثر صرامة وشفافية لتقييم المشاريع،و اختيارها وإدارتها. في حين يجب على الدول ضعيفة الدخل أن تركز على تعزيز المؤسسات ذات الصلة بتنفيذ المشاريع الاستثمارية.[56]

يقيس المنهج الأول ممثلا في "تحليل حد الكفاءة، Efficiency Frontier Analysis" درجة كفاءة الاستثمار العام من خلال مقارنته بأفضل الدول أداء، بتحليل العلاقة ما بين المدخلات والمخرجات؛ تتمثل المدخلات في رصيد رأس المال العام(وهو القيمة التراكمية للاستثمار العام خلال فترة محددة)، وتتمثل المخرجات في مؤشر جودة البنية التحتية المأخوذ من تقرير التنافسية العالمية للمنتدى الاقتصادي العالمي.

ويمكن استخدام أسلوبين بديلين لتقييم كفاءة الاستثمارات العامة (فعالية تحويل المدخلات إلى مخرجات). يتمثل المقياس الأول في تحليل مغلف البيانات(Data Envelopment Analysis)، ويتمثل المقياس الثاني في تحليل مغلف التصرف الحر الجزئي(Partial Free Disposal Hull). ويتمثل الاختلاف الرئيسي بين هذين المنهجين في أن تحليل مغلف البيانات يقارن كل بلد مقابل عينة ثابتة من البلدان، في حين فإن تحليل مغلف التصرف الحر الجزئي يجري المقارنة مقابل عينات فرعية عشوائية متكررة، مما يؤدي إلى خفض الحساسية للقيم الشاذة. وثمة اختلاف آخر، وهو أن تحليل مغلف التصرف الحر الجزئي يسمح بوجود بلدان فائقة الكفاءة تتجاوز حد إمكانية الإنتاج وتكون درجاتها من حيث الكفاءة أعلى من واحد.

يتبين من نتائج الأسلوبين السابقين في دول مجلس التعاون الخليجي على أن درجة الكفاءة للبنية التحتية فيها أفضل من متوسط الدول المصدرة للنفط في الشرق الأوسط،و أسيا الوسطى ومنطقة القوقاز، وأفضل من الدول ضعيفة الدخل ومن متوسط الأسواق الصاعدة، لكن هناك مجال لتحسين كفاءة الاستثمارات العامة للحاق بمستوى الكفاءة الموجودة في الدول المتقدمة بما فيها الدول

---

[53] أنظر: صندوق النقد الدولي، **مستجدات آفاق الاقتصاد الإقليمي، منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان**، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، أبريل 2016، ص3-4.

[54] Gupta, S., el *al*., **Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth**, World Economic Development, Vol. 57, Issue C, 2014, pp. 164–78.

[55] McKinsey Global Institute, **Infrastructure Productivity: How to Save $1 trillion a Year**, McKinsey and Company. 2013.

[56] IMF, **Making public investment more efficient**, staff report prepared bay staff team from the fiscal affairs department, June 11, 2015, pp.36-37.

المصدرة للمواد الأولية ذات المؤسسات القوية مثل كندا وأستراليا. يمكن تحديد المجال الممكن لتحسين كفاءة الاستمارات العامة في دول المجلس مثلا باستخدام طريقة تحليل مغلف البيانات، إذ يقدر الوسيط فيها بـ0,828، بمعنى يمكن زيادة كفاءة الاستثمارات الحالية بـ17,2 في المائة.

الجدول رقم(10): نتائج تحليل كفاءة الاستثمار العام في دول المجلس وبعض دول المقارنة باستخدام طريقة تحليل حد الكفاءة

تحليل حد الكفاءة		
تحليل مغلف التصرف الحر الجزئي(PFDH)	تحليل مغلف البيانات(DEA)	
دول مجلس التعاون الخليجي(البحرين، الكويت، عمان، قطر، السعودية والإمارات العربية المتحدة)		
0,998	0,902	الحد الأقصى
0,694	0,657	الحد الأدنى
0,970	0,828	الوسيط
0,900	0,975	المتوسط
دول مصدة للنفط في الشرق الأوسط و القوقاز وآسيا الوسطى(لجزائر، أذربيجان، إيران، العراق، كازاخستان، ليبيا، تركمانيستان، أوزبكستان واليمن)		
0.965	0,830	الحد الأقصى
0,584	0,553	الحد الأدنى
0,762	0,673	الوسيط
0,769	0,686	المتوسط
دول مصدرة للسلع الأولية أخرى ذات مؤسسات قوية(أستراليا وكندا)		
1,131	1,000	الحد الأقصى
0,828	0,772	الحد الأدنى
1,035	0,924	الوسيط
1,019	0,905	المتوسط
الدول المتقدمة		
1,216	1,000	الحد الأقصى
0,767	0,709	الحد الأدنى
1,034	0,903	الوسيط
1,029	0,894	المتوسط
الأسواق الصاعدة		
1,131	1,000	الحد الأقصى
0,546	0,516	الحد الأدنى
0,912	0,815	الوسيط
0,892	0,800	المتوسط
الدول ذات الدخل الضعيف		
1,020	1,000	الحد الأقصى
0,514	0,471	الحد الأدنى
0,852	0,754	الوسيط
0,829	0,758	المتوسط

Source: Maria Albino-War et *al*, **Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries**, IMF staff discussion note SDN/14/10, November 2014, p.30.

ينصب التركيز في المنهج الثاني على تقدير تكاليف وحدة الاستثمار في مشاريع البنية التحتية الكبرى لقطاعات مختارة كشبكة النقل العام والطرق. وبالرغم من أن الدراسة لا تقدم بيانات لكل دولة على حدا، إلا أنها أخذت عينة من 14 مشروعا من مشاريع النقل العام، تشمل كلا من الجزائر(مشروع واحد)،و الكويت(مشروع واحد)، و قطر، والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة(أربعة مشاريع لكل دولة). خلصت الدراسة إلى أن تكلفة الكيلومتر الواحد تتراوح ما بين 44 و104 مليون دولار على أساس القيمة في العقد، ولأن هناك مخاطر لزيادة هذه التكلفة أكثر بمرور الوقت، وقد تأكدت في عدة دراسات لمشاريع البنية التحتية، إذ يرتفع متوسط التكاليف النهائية لمشاريع النقل المتعلقة بالسكة الحديدية بـ45 في المائة مقارنة بقيمة العقد، مع ارتفاعها بـ65 في المائة في الدول خارج أوربا والولايات المتحدة الأمريكية،[57] وأخذا بعين الاعتبار زيادة تكاليف الصفقات مقارنة بقيمة الصفقة في العقد، تؤكد الدراسة على أن التكلفة النهائية للمشاريع السابقة في كل الدول (باستثناء دولة واحدة) أعلى من متوسط التكلفة لمشاريع النقل العام في آسيا وأمريكا اللاتينية، كما ترتفع التكلفة النهائية في دولتين مقارنة بتكلفة مشاريع النقل العام في الولايات المتحدة الأمريكية. وعند أخذ تكلفة الأجور المنخفضة في الدول العربية السابقة بعين الاعتبار مقارنة بارتفاعها في الولايات المتحدة الأمريكية، تصبح التكلفة النهائية لمشاريع النقل العام أعلى فيها مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية. كما أكدت الدراسة على وجود تباين فيمتوسط تكلفة كل كيلومتر من مشاريع الطرق بين مجموعة من الدول، تشمل عينة من 16 مشروعا؛ مشروع واحد في كل من العراق،والكويت وعمان لكل منها،و ثلاثة مشاريع في السعودية، و أربعة مشاريع في قطر وستة مشاريع في الإمارات، إذ تتراوح التكلفة ما بين 0,2 و1,7 مليون دولار، وتبلغ متوسط التكلفة 1,1 مليون دولار، وهي مماثلة لتكلفة الوحدة في مشاريع مماثلة في دول أوربا الوسطى والشرقية وآسيا الوسطى.[58]

تتراوح تكلفة كل كيلومتر في مشاريع الميترو في ما بين 44 مليون دولار في الكويت و94 مليون دولار في السعودية، وهناك عدم يقين بشأن التكلفة النهائية لها، إذ تبين تجربة دبي ارتفاع التكاليف النهائية للسعر المتعاقد عليه بنسبة 75 في المائة. تقدر تكلفة إنجاز كيلومتر من الطرق الكبيرة في الكويت 0,2 مليون دولار، تتراوح في باقي الدول ما بين(0,5 و1 مليون دولار) في الإمارات و(0,7 و7,4 مليون دولار) في قطر.[59]

مما سبق، يمكن القول أن هناك مجالا في دول مجلس التعاون الخليجي لتقليل تكاليف المشاريع العامة، ما سيسمح بتخصيص أغلفة مالية لمشاريع جديدة خاصة في ظل انخفاض أسعار النفط.

يركز المنهج الثالث المتمثل في تحليل جودة النظام المطبق لإدارة الاستثمارات العامة في مختلف مراحل المشاريع الاستثمارية العامة، باستخدام مؤشر إدارة الاستثمار العام (Public Investment Management Index). تم تطوير هذا المؤشر في دراسة(Dabla-Norris et *al*, 2011)[60] ويتكون من أربعة مؤشرات فرعية، كل منها يتكون من عدة مؤشرات، تبلغ 17 مؤشر، تتراوح قيمة كل واحد منها ما بين الصفر و الأربعة، وكلما ارتفعت القيمة دل ذلك على تحسن درجة إدارة الاستثمارات العامة، كما يتضح من الجدول رقم(11).

[57] Flyvbjerg, Bent, Bruzelius N, and Wee B., **Comparison of Capital Costs per Route Kilometer in Urban Rail,** European Journal of Transport and Infrastructure Research 8 (1), 2008, pp .17–30.

[58] Maria Albino-War et *al*, **Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries**, Op.cit, pp.13-14.

[59] IMF, **Kuwait: selected issues**, IMF country report No.14/334, December 2014, p.26.

[60] Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, **Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency,** IMF Working Paper, WP/11/37, February 2011, 45 pages.

الجدول رقم(11): المكونات الفرعية لمؤشر إدارة الاستثمار العام

المؤشر الفرعي الأول: التوجيه الاستراتيجي وتقييم المشروع	**المؤشر الفرعي الثاني:** اختيار المشاريع وإعداد الموازنات	**المؤشر الفرعي الثالث:** تنفيذ المشروع	**المؤشر الفرعي الرابع:** تقييم المشروع والتدقيق
1- طبيعة التوجيه الاستراتيجي وتوافر استراتيجية للقطاع؛ 2- شفافية معايير التقييم؛ 3- السلوك الملاحظ من التقييمات السابقة؛ 4- المراجعة المستقلة للتقييمات المنجزة؛	1-وجود إطار متوسط الأجل للتخطيط ومدى إدراجه في الموازنة؛ 2-إدراج المشاريع الممولة من الجهات المانحة في الموازنة؛ 3-إدراج النفقات والاستثمارات المتكررة في الميزانية؛ 4-طبيعة التدقيق والتمويل الذي يوفره المشرع، بما في ذلك الجان؛ 5-وصول الجمهور إلى الملومات المالية الرئيسية.	1-درجة المنافسة في منح العقود؛ 2-طبيعة الشكاوي المتعلقة بالمشتريات؛ 3-توفر التمويل خلال تنفيذ الموازنة، 4-وجود وفعالية نظام الرقابة الداخلية، مثل ضوابط الالتزام؛ 5-فعالية نظام التدقيق الداخلي.	1-درجة إجراء التقييمات اللاحقة؛ 2-درجة إجراء التدقيق الخارجي في الوقت المناسب، والفحص من طرف السلطة التشريعية؛ 3-مدى وجود سجل للأصول، أو جرد موجودات القطاع العام، كالمعدات و المركبات.

Source : Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, **Op.cit**., p.42.

لم تقدم الدراسة السابقة نتائج عن كل دولة من دول مجلس التعاون الخليجي على حدا، لذلك لا تتوفر قاعدة بيانات لكل دول مجلس التعاون الخليجي في كل المؤشرات الفرعية السابقة، لكن تتوفر قيمة متوسطة للمؤشر العام لدول المجلس كمجموعة، كما تتوفر قيمة أعلى وأدنى كلية للمؤشر العام. ويمكن أن نلاحظ من الجدول الموالي قم (12)، أن هناك مجالا لتحسين إدارة الاستثمار العام، في مختلف مراحل المشاريع الاستثمارية في دول مجلس التعاون الخليجي، إذ تبقى القيمة الكبرى لمؤشر إدارة الاستثمار العام في دول المجلس(أحسن الدول أداء) أقل مما هو مسجل في عدة دول صاعدة مثل تايلندا،و جنوب إفريقيا والبرازيل، كما يبقى متوسط قيمة المؤشر الكلي في دول المجلس أقل من القيمة المسجلة في تونس،و الأردن وكازاخستان.

الجدول رقم(12): مقارنة أداء دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في مؤشر إدارة الاستثمار العام

أعلى قيمة لدول المجلس	أدنى قيمة لدول المجلس	متوسط القيمة لدول المجلس	تونس	تايلندا	جنوب إفريقيا	كاز اخستان	الأردن	البرازيل
2,54	**1,84**	**2,19**	2,97	2,87	3,53	2,38	2,21	3,12

المصدر: قيم المؤشر لدول المجلس مأخوذة من: Maria Albino-War et al, **Op.cit**, p.30

قيم المؤشر لباقي الدول مأخوذة من:

World Bank, **Actionable Governance indicators Data Portal, public investment management**, (https://agidata.org/site/SourceProfile.aspx?id=14.)

مما سبق، ومن استعراض المناهج الثلاثة، يمكن التأكيد على أن دول مجلس التعاون الخليجي و بشكل عام أفضل أداء من العديد من الدول النفطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و منطقة القوقاز وآسيا الوسطى في مجال كفاءة الاستثمارات العامة، لكن هناك مجال ومساحة ممكنة لرفع وتحسين هذه الكفاءة للحاق بأداء العديد من الأسواق الصاعدة والدول المتقدمة. ويمكن أن تساهم المؤسسات القوية والسليمة بدور حيوي في زيادة كفاءة الاستثمارات العامة، لذلك ينبغي لدول المجلس البدء بتقوية المؤسسات. وتتمثل الأولوية في المدى القصير في اعتماد إستراتيجية لتعزيز الإشراف على مشروعات الاستثمار العام، وبذل مزيد من الجهود للإصلاح على نطاق واسع، بزيادة شفافية المشروعات الاستثمارية، و إعداد تقييم احتياجات البنية التحتية وتشخيص عميق لنظام إدارة الاستثمار العام. ويتم ذلك على المستوى القطري وبالتعاون مع شركاء التنمية كالبنك الدولي، لتحديد المجالات ذات الأولية من أجل إصلاح إدارة الاستثمارات العامة، وللمساعدة في توجيه الاستراتيجيات القطاعية للبنية التحتية في المدى المتوسط ورصد التقدم المحرز لسد الثغرات؛ بعد بضع سنوات، وعلى أساس تحليل متعمق لنظام إدارة الاستثمار العام، ينبغي أن يتحول التركيز إلى تجديد الإطار القائم لإدارة الاستثمار العام، فوجود أطر أقوى للميزانية متوسطة الأجل، و زيادة الدقة في تقييم المشروعات الاستثمارية واختيارها، وإجراء عمليات تقييم لاحقة على أساس منتظم، يمكن أن يساعد على تحسين إنتاجية الاستثمار العام ويتيح للمشروعات الاستثمارية تحقيق عائد أعلى من حيث المساهمة في النمو.[61] كما يجب على دول مجلس

[61] Maria Albino-War et *al*, **Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries**, Op.cit, pp.22-23.

التعاو ن الخليجي، وعلى الدول المتقدمة والدول ضعيفة الدخل أن تستفيد أكثر من تحسين متابعة ورقابة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتوثيق التكامل بين التخطيط الاستراتيجي والميزانية الرأسمالية. كما يمكن أن تستفيد من أدوات تقييم الاستثمارات العامة الجديدة المقترحة من صندوق النقد الدولي كتقييم الشفافية المالية، لأنها كفيلة بمساعدتها لتحديد نقاط القوة والضعف في إدارة الاستثمارات العامة، وتحديد أولويات الإصلاح المؤسسي، بما يضمن بناء القدرات ذات الصلة.[62] ويبين الإطار الموالي دروس مهمة لدول المجلس مستنبطة من حالات دول تمتاز بكفاءة عالية في إدارة مشاريع الاستثمار العام.

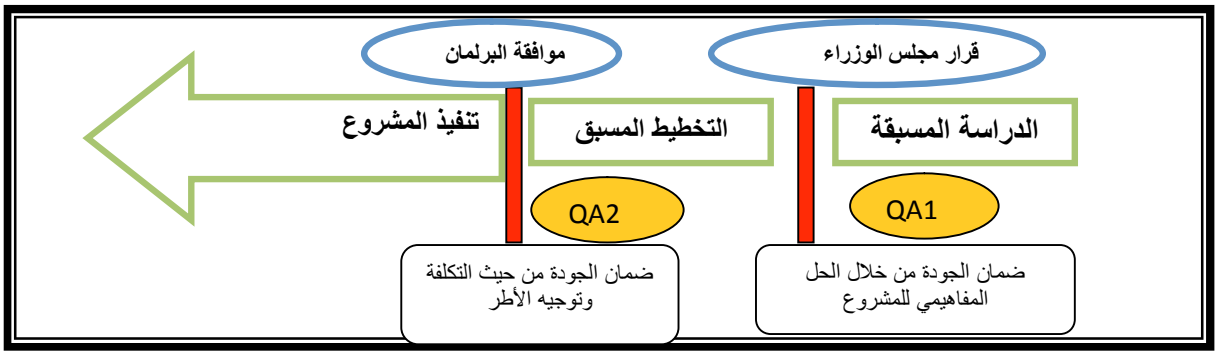
الإطار رقم(2): حالات ناجحة لدول تمتاز بكفاءة عالية في إدارة مشروعات الاستثمار العام

يتضح التأثير الإيجابي للمؤسسات القوية والسليمة في تحسين كفاءة مشروعات الاستثمار العام في العديد من الدول المصدرة للسلع الأولية كالنرويج والشيلي، بما فيها دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، منطقة القوقاز وأسيا الوسطى، لأنها تواجه نفس التحديات والمرتبطة بتسطيرها لبرامج استثمارات عامة كبيرة وبحصولها على موارد هائلة من صادرات المواد الأولية(أي إدارتها)، إذ تساهم المؤسسات القوية في رفع الكفاءة، وبالتالي، تعزيز الأثر على المخرجات(تطوير البنية التحتية)، تحقيق وفورات في التكلفة، و بلوغ مزيد من التخصيص الأمثل للموارد لمشاريع جديدة، تحسين عملية إدارة مشاريع الاستثمار العام، في مراحل التقييم، الاختيار، التنفيذ والمراقبة اللاحقة لتحقيق الأهداف المسطرة، ما سيعطي دفعة أكبر للنمو الاقتصادي.

1- حالة النرويج: تميزت النرويج بفضائح كبيرة أحاطت المشاريع الاستثمارية على نطاق واسع في عشرية الثمانينات والتسعينيات من القرن الماضي، وكلفت الحكومة مجموعة عمل بإجراء دراسة عن تخطيط ومتابعة المشاريع الكبيرة للاستثمار العام، وتوصلت إلى أن كل 8 مشاريع من أصل 11 كانت تتجاوز التكاليف، وبالرغم من وجود علامات للتحسن، فإن هناك حاجة ملحة لتوحيد إجراءات التخطيط ومنهجيات تقدير التكاليف. يتمثل الحل المقترح لمواجهة التجاوزات المسجلة في التكاليف في اعتماد **نظام ضمان الجودة(Quality Assurance (QA) regime)**، وقد تم البدء فعليا في تطبيقه في بداية الألفية الثالثة.

يخضع لهذا النظام كل المشاريع الحكومية الممولة من الدولة والتي تتجاوز قيمتها 500 مليون كرونة نرويجية(NOK)، باستثناء المشاريع في قطاعات النفط، فإنها معفاة من هذا النظام. وقد تم رفع قيمة المشروعات التي تخضع لهذا النظام إلى 750 مليون كرونة نرويجية في عام 2011. ويجب أن تخضع هذه المشروعات إلى تقييم خارجي من طرف مستشارين خارجيين معينين من طرف وزارة المالية بعد منافسة شديدة.

يتكون نظام ضمان الجودة من مرحلتين تسمحان بضمان إخضاع كل المشاريع لتحليل وتقييم شامل؛ مرحلة أولى تُعرف بنظام ضمان الجودة الأول(**QA1**)، تتم هذه العملية في نهاية مرحلة ما قبل الدراسة، أي قبل أن تقوم رئاسة الوزراء باختيار المشروع، وتخضع كل العوائد والتكاليف لهذالنظام، ويُنظر إليه بأنه خطوة حيوية تمكن من ضمان مفهوم الجدوى الاقتصادية الشاملة. تتمثل المرحلة الثانية في نظام ضمان الجودة الثاني(**QA2**)، أي قبل تقديم المشروع إلى البرلمان للموافقة عليه وتمويله رسميا، وفيها يستعرض مستشار وثيقة شاملة للبرلمان يبين فيها تقدير التكاليف، تحديات إدارة المشروع في مرحلة تنفيذه، إستراتيجيتين بديلتين على الأقل، عوامل النجاح والإخفاق، مع قياس عدم اليقين من تكلفة المشروع. كما يقترح المستشار احتياطات الطوارئ الضرورية لتقليل عدم اليقين بشأن التكلفة، وتوصيات بشأن إدارة المشروع. هذا ويعطي المستشار تقديراته للتكلفة البديلة للمشروع مقارنة بتكلفة الوزارة أو الجهة المسؤولة عن تنفيذه، كما يتضح من الشكل الموالي.



تشير النتائج الأولية لنظام ضمان الجودة المطبق على 40 مشروع من مشاريع الطرق، السكك الحديدية، الدفاع، تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والبناء، تم الانتهاء من 32 منها(أي ما يعادل 80 في المائة)، أنها أنجزت في إطار التكلفة التي وضعت من طرف البرلمان أو دونها، بحيث تم تحقيق وفورات تقدر بـ7 في المائة من إجمالي قيمة الاستثمارات، وتم توزيع التكاليف النهائية للمشاريع بشكل متناظر حول القيمة المتوقعة، ما يعني أن هذا النظام قد ساهم في تقدير التكاليف بدقة أكبر.

2- حالة الشيلي: ترجع أصول تاريخ نظام الاستثمار العام الوطني(**National Investment System (SNI)**) في الشيلي إلى خمسينيات القرن العشرين، لكن لم يُعتمد هيكله الحالي إلا في عشرية الثمانينيات. ويشير إلى مجموعة من المعايير، التقنيات والإجراءات التي تحكم عملية الاستثمار العام، يهدف إلى تحسين نوعية الاستثمار العامة، عطريق اختيار المشاريع التي تحقق أكبر قيمة اجتماعية صافية، تعظم من ثروة البلاد، يُدار بصفة مشتركة من طرف و زارة التخطيط ووزارة المالية. وبموجب القانون، يجب على جميع الهيئات العامة، كالوزارات، الهيئات الإقليمية والبلديات، والشركات المملوكة من الدولة، والتي ترغب في تنفيذ مشروع استثماري معين أن تتقدم

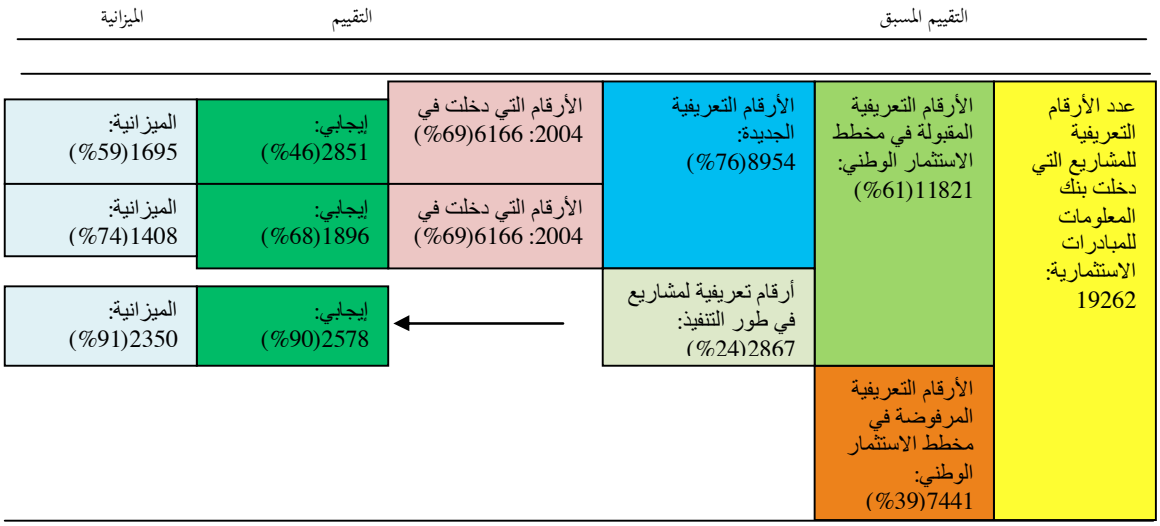
[62] IMF, **Making public investment more efficient**, Op.cit., p.37.

.....تابع للإطار رقم(2)

بطلب إلى نظام الاستثمار العام الوطني للحصول على التمويل. وتختلف المراحل التي يمر بها كل مشروع في نظام الاستثمارالعام، بناءً على درجة التعقيد والتكلفة، لذلك يكفي للمشاريع الصغيرة أن تحصل على تقييم جدوى إيجابي، لضمان البدء في تجسيدها، أما المشاريع الكبيرة المكلفة والمعقدة، فإنها تتطلب تقييما في كل مرحلة. تعتبر وزارة التخطيط الهيأة المسؤولة عن التقييم القبلي والبعدي لكل المبادرات الاستثمارية، تقوم بتنظيم إجراءات إعداد وتقييم المشاريع التي تتقدم بطلب للتمويل الحكومي، تطوير وإدارة بنك معلومات لجميع المبادرات الاستثمارية(BIP)، تطوير وإعداد المشاريع ومنهجيات التقييم، تدريب الموظفين الحكوميين في إعداد المشاريع وتقييمها، تُنفذ بعض هذه الوظائف لاسيما وضع اللوائح، التعليمات والإجراءات بالاشتراك مع مكتب الميزانية في وزارة المالية.

يمكن تلخيص دورة تقييم المشروع الاستثماري في نظام الاستثمار الوطني بعدة مراحل؛ تبدأ العملية من "فكرة حول سياسة معينة" من طرف وحدة حكومية، والتي يتم إدخالها في بنك معلومات للمبادرات الاستثمارية(**BIP**)، وتحصل على رقم تعريفي للمشروع(**Project ID**)، يتم بعد ذلك تطوير هذه الفكرة إلى صورة واضحة لمشروع، والذي سيخضع لاحقا إلى فحص وتقييم مسبق، والذي يشمل المسائل القانونية والتقنية، فضلا عن التحليل الاجتماعي والاقتصادي. يتم وضع المستندات المطلوبة مرة واحدة معا، ويتم إدخال رقم تعريفي للمشروع في نظام الاستثمار الوطني. تقوم وزارة التخطيط بوضع تحليل يشمل القضايا القانونية والمواءمة مع أولوية السياسات(على سبيل المثال تأثير المشروع على المساواة بين الجنسين)، القضايا البيئية، ومشاركة أصحاب المصالح، وغيرها.

تقوم وزارة التخطيط بعد ذلك بإصدار توصية أولية إيجابية أو سلبية، والتي قد تكون جزئية مصحوبة بطلب إعادة صياغة، أو نهائية كالرفض أو القبول الواضحينوبناءً على التوصية الإيجابية الأولية، يتم إجراء تحليل العائد-التكاليف للمشروع ((**Cost-Benefit Analysis(CBA**))، يأخذ هذا التحليل بعين الاعتبار مخصصات وزارة المالية. عندما يكون التقييم إيجابيا، يمكن طلب إعتمادات الميزانية من طرف وزارة المالية. بالرغم من ذلك، لا يزال من الممكن تقليص بعض المخصصات المالية، أو إلغاء بعض المشاريع للسنة المالية المقبلة، ويتحدد ذلك في مناقشة مجلس النواب، ولا يمكن لأي مشروع أن يُعتمد إلا إذا خضع للمراحل السابقة الذكر. تُدرج المشاريع المقبولة في النفقات الرأسمالية، ثم تنتقل إلى التصميم المالي، وتنفيذها من قبل وحدة فنية، قبل أن تدخل أخيرا مرحلة التشغيل. وتستمر هذه العملية إلى مرحلة التقييم اللاحق، وفيها يتم تقييم الجوانب المختلفة للعملية، في سياق الإطار الشامل لأداء الموازنة، ويوضح الشكل الموالي المراحل السابقة(عملية تقييم الاستثمارات العامة في الشيلي لعام 2005).



إجمالي المشاريع في الميزانية هو: 5453

كنسبة من إجمالي مشاريع بنك المعلومات للمبادرات الاستثمارية: 28%

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: حالة النرويج مأخوذة من:

-Knut Samset and Gro Holst Volden., **Investing for Impact: Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects That Have Been Subjected to External Quality**. The Concept research program 2013 Concept report no. 36, Ex Ante Academic Publisher, Norwegian University of Science and Technology, September 7, 2013, 53 pages.

-James Odeck, Morten Welde and Gro Holst Volden, **The Impact of External Quality Assurance of Costs Estimates on Cost Overruns: Empirical Evidence from the Norwegian Road**, EJTIR, Vol.**15**, No.3, 2015, pp. 286-303.

حالة الشيلي مأخوذة من:

-World Bank, **Appraisal of public investment : Chile**, Washington DC 20433, December 4, 2006, 4 pages;

-Andrés Gómez-Lobo, **Institutional Safeguards for Cost Benefit Analysis: Lessons from the Chilean National Investment System**, Journal of Benefit-Cost Analysis: Vol. 3: Iss. 1, 2012, Published by De Gruyter, pp.1-28.

3- ضرورة اعتماد قواعد للمالية العامة وإطار متوسط الأجل للموازنة: يتمثل الجانب الآخر المهم في إصلاح جوانب السياسة المالية في دول مجلس التعاون الخليجي،في تبني قاعدة وإطار متوسط الأجل للمالية العامة، و هي من الإصلاحات المهمة، على اعتبار أنها مطبقة في عدة دول متقدمة وفي العديد من الأسواق الصاعدة، وتزداد أهميتها في دول المجلس، لأن أغلب عائداتها نفطية، وبالتالي، فإن التعامل مع تقلبات الإيرادات أو نفاذها يعتبر أمرا حاسما في ممارسة السياسة المالية. وتتيح هذه الإصلاحات فاعلية أكبر للسياسة المالية لأنها تمهد من جهة، لفصل النفقات عن تقلبات الإيرادات، إلى جانب زيادة فاعلية وكفاءة الإنفاق العام من خلال وضع وتخطيط إطار متوسط الأجل للإنفاق، من جهة أخرى؛ ما سيمكن من دعم عملية ضبط أوضاع المالية العامة.

تفرض قاعدة المالية العامة قيدا طويل الأجل على السياسة المالية، من خلال وضع حدود رقمية على مجاميع الموازنة. هذا يعني أن يتم وضع حدود للسياسة المالية، والتي لا يمكن في كثير من الأحيان تغييرها. ويتم تقديم بعض التوجيهات العملية من خلال تحديد هدف رقمي يحكم أحد مجاميع الموازنة. تشمل قواعد المالية العامة على عدة أنواع، تتمثل في قواعد الديون، قواعد رصيد الموازنة، قواعد الإنفاق وقواعد الإيرادات.[63]

تتمثل قواعد الديون في تحديد نسبة صريحة و/أو استهداف نسبة للدين الحكومي كنسبة من الناتج الإجمالي، ويعتبر من أكثر القواعد فعالية من حيث ضمان هدف الدين الحكومي إلى جانب سهولته من حيث سياسة التواصل مع الجمهور. بالرغم من ذلك، تستغرق مستويات الديون فترات طويلة لكي تتأثر بتدابير الموازنة، وبالتالي، لا توفر هذه القاعدة توجيهات واضحة لصانعي السياسات على المدى القصير؛ كما يمكن أن تتأثر مستويات الديون بتطورات لا تتحكم فيها الحكومة، كالتغيرات في أسعار الصرف وأسعار الفائدة، كما قد تصبح السياسة المالية المعتمدة على قواعد الدين مسايرة للاتجاهات الدورية عندما يتعرض الاقتصاد للصدمات، إذ يتم اللجوء إلى تخفيض الدين الحكومي. كما لا تضمن هذه القاعدة أي التزامات على الحكومة عندما يكون مستوى الدين أقل من النسبة المستهدفة.

تعرف قواعد رصيد الموازنة بأنها تقييد المتغير الذي يكون له التأثير الأكبر على الدين الحكومي، وتستلزم هذه القواعد توجيه عمليا واضحا. ويمكن أن تساعد على ضمان القدرة على تحمل الديون. يمكن أن تكون محددة كما في حالة الرصيد العام، أو الرصيد الهيكلي أو الرصيد المعدل دوريا، أو الرصيد خلال الدورة الاقتصادية.

تضبط قواعد الإنفاق حدود الإنفاق الجاري أو الأولي بالنسبة إلى الإنفاق الكلي، وتكون هذه الحدود إما قيما مطلقة أو معدلات نمو، وفي بعض الحالات كنسب من الناتج المحلي الإجمالي. وتكون لمدة تتراوح عادة ما بين 3 و5 سنوات. ويمكن لهذه القواعد أن تساعد في ضبط النفقات في أوقات زيادة الانتعاش، والتي قد تزيد فيها الإيرادات. كما تتميز هذه القواعد بكونها لا تعيق دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار في أوقات الركود، لأنها لا تستلزم تعديلات أو تخفيضات دورية للإيرادات الضريبية. فضلا على أنها تمتاز بسهولتها في التواصل مع الجمهور.

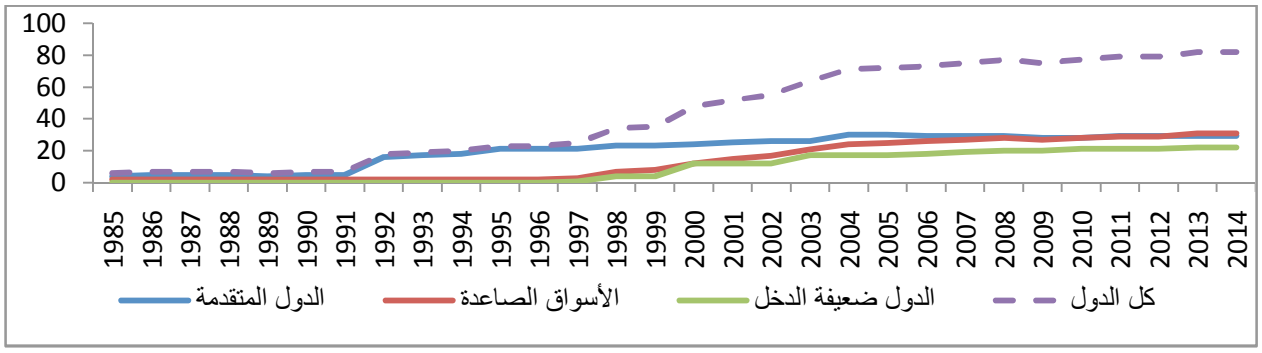
قواعد الإيرادات هي مجموعة السقوف على الإيرادات؛ وتهدف إلى تعزيز تحصيل الإيرادات و/أو منع حدوث عبء ضريبي مفرط. وهي غير مرتبطة مباشرة بهدف السيطرة على الدين العام لأنها لا تقيد الإنفاق. وتتصف الإيرادات بخاصية التقلب الكبير مع دورات الأعمال التجارية، لذلك قد يكون وضع سقوف على الإيرادات تحديا كبيرا بالنسبة لصانعي السياسات. وبالرغم من ذلك، فإنها على غرار قواعد الإنفاق، تسمح باستهداف مباشر لحجم ودور الحكومة في الاقتصاد.

ويتضح من الشكل الموالي رقم(12)، تزايد توجه الدول إلى اعتماد قواعد المالية العامة سواء المتقدمة، أو الأسواق الصاعدة أو الدول ضعيفة الدخل. ففي سنة 1985، اعتمدت قواعد المالية العامة في أربع دول متقدمة(أستراليا، ألمانيا، اليابان، سنغافورة)،

[63] Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber, **Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward, the Next-Generation Rules**. A New Dataset, IMF Working Paper WP/12/187, July 2012, pp.5-9.

ودولتين صاعدين(ماليزيا واندونيسيا). واتجهت الدول المتقدمة إلى تبني قاعدة للمالية العامة مع بداية التسعينات أكثر؛ أما الأسواق الصاعدة، فقد تبنت هذه القواعد بصورة واضحة مع بداية المنتصف الثاني من تسعينات القرن الماضي. وانتظرت الدول ضعيفة الدخل بصفة عامة إلى غاية نهاية التسعينات وبداية الألفية الثالثة لاعتماد أحد أشكال قواعد المالية العامة(كانت **غينيا بيساو** الدولة الأولى في تبنيها سنة 1997). وقد تطور العدد الإجمالي للدول ليصل في عام 2014 إلى 82 دولة.

الشكل رقم(12): تطور عدد الدول المتقدمة، و الصاعدة والدول ضعيفة الدخل التي اعتمدت قواعد المالية العامة خلال الفترة (2014–1985)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

IMF, **Fiscal rules Dataset, 1985-2014**, IMF fiscal affairs department, May 2015; (http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm)

وتتيح قواعد المالية العامة عدة مزايا للسياسة المالية، كدعم الانضباط المالي، و تحقيق الاستقرار، والاستدامة المالية. وبما أنها قائمة على التواصل مع الجمهور ممثلا خاصة في قطاع الشركات وقطاع الأسر، فإنها تزيد من مستويات اليقين ما يشجع الطلب الكلي الاستهلاكي والاستثماري، وبالتالي، زيادة الاستثمار والتوظيف. وقد توصلت الدراسات القياسية مثلا إلى أن قواعد الإنفاق تزيد من مراقبة الإنفاق، و تفعيل دور السياسة المالية في مواجهة التقلبات الدورية، وتحسين الانضباط المالي. وقد تأكد بأن الأداء المالي للدول التي تعتمد قواعد النفقات أفضل من الدول التي لا تعتمدها. كما أكد التحليل القياسي الذي شمل عينة من 23 دولة، 11 منها متقدمة و12 صاعدة، أن قواعد الإنفاق تقلل من التقلبات في النفقات، ما يضفي على السياسة المالية قدرة أكبر على التنبؤ وتحقيق الاستقرار. إضافة لما سبق ذكره، تأكد أن اعتماد قواعد النفقات يزيد من كفاءة الاستثمار العامة.[64]

ويجب على كل قاعدة للمالية العامة أن تمتاز بمجموعة من الخصائص لكي تؤدي دورها بفعالية. تتمثل في تعريف القاعدة بصورة واضحة المعالم، تسمح بالتحديد الدقيق لمجمعات الموازنة المستهدفة، ويكون هذا التعريف بسيطا لا لبس فيه يسهل من عملية مراقبة التزام الحكومة بها. كما يجب أن تمتاز بالشفافية من حيث تقديم البيانات، و المحاسبة و ممارسة التنبؤ والترتيبات التشغيلية الأخرى المتعلقة بالرصد. يجب للقاعدة كذلك أن تكون ملائمة مع استهداف عناصر الموازنة، كأن يتزامن اعتماد قواعد النفقات مع هدف خفض مسار الدين الحكومي. يجب أن تكون قاعدة المالية العامة متسقة مع القواعد الأخرى ومع أهداف السياسات الاقتصادية الكلية. ولضمان حسن سير القاعدة وسهولة التواصل مع الجمهور، يجب أن تمتاز بالبساطة. يجب كذلك أن تكون القاعدة مرنة لتسمح باستيعاب الصدمات الخارجية. كما يجب أن تكون قابلة للتنفيذ، ويعتمد ذلك في المقام الأول

[64] Till Cordes, Tidiane Kinda, Priscilla Muthoora, and Anke Weber, **Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?,** IMF Working Paper WP/15/29, February 2015, pp.3-4.

على مدى وجود إجراءات تصحيحية لضمان الوفاء بالتزامات القاعدة، وفي حالة عدم الامتثال، تحدد العقوبات بنص قانوني وبوضوح. وأخيرا، يجب أن تكون القاعدة مدعومة بإجراءات فعالة و بإصلاحات هيكلية لتحقيق الأهداف المالية.[65]

وتتجه أغلب الدول إلى اعتماد مزيج من قواعد المالية العامة، فمثلا تعتمد الدول المتقدمة قواعد الإنفاق مع قواعد رصيد الموازنة. في حين تعتمد الدول الصاعدة قواعد الإنفاق مع قواعد الدين الحكومي. وثمة تفسير لذلك، إذ وبالرغم من أهمية كل قاعدة في دعم الاستدامة المالية، و تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وربما أهداف الحكومة، وذلك عندما يتم تصميمها بشكل جيد، إلا أن استخدام هذا المزيج يساعد في معالجة الثغرات؛ فمثلا يتيح استخدام مزيج من قاعدة النفقات مع قاعدة الديون في مساعدة واضعي السياسات في قراراتهم القصيرة والمتوسطة الأجل، مع السماح بمواجهة التقلبات الدورية وتوفير صلة للاستدامة المالية.[66]

وإلى جانب اعتماد أكثر من قاعدة في نفس الوقت لتفعيل دور السياسة المالية، يتزامن تبني القواعد السابقة في عدة دول مع وضع إطار متوسط الأجل للمالية العامة. يسمح وجود إطار ملزم متوسط الأجل على إدماج خطط التنمية الوطنية في عملية تخطيط الموازنة السنوية،و النظر في تأثير التزامات السنة الجارية ضمن إطار متعدد السنوات، وتحديد المخاطر التي تواجه المالية العامة على جانبي الإيرادات والنفقات.[67] سيساعد هذا على تحديد أولويات الإيرادات والنفقات في المدى المتوسط، وبالتالي، وضع خيارات إستراتيجية في جانبي الإيرادات والنفقات، تضمن تحسين ورفع كفاءة خطط الإنفاق، بدلا من اتخاذ قرارات سريعة وغير مدروسة في الموازنات السنوية لا تأخذ بعين الاعتبار التطورات المستقبلية، فتحتم على واضعي السياسات اتخاذ قرارات في مجال النفقات والإيرادات تضعف من دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصاد، كالتخفيضات الحادة في الإنفاق، أو زيادة مستويات الدين وغيرها.

وفي الواقع، فإن وجود قاعدة للمالية العامة وإطار متوسط الأجل للموازنة يعززان بعضهما البعض. إذ تمنح ركيزة المالية العامة الوضوح والخصوصية للسياسة المالية من خلال توفير هدف من أعلى إلى أسفل خلال أفق متوسط الأجل، وتزيد من الالتزام والشعور بالملكية السياسية لإطار متوسط الأجل الموازنة. وتعرف بصورة عامة نوايا سياسة المالية العامة الحكومية . ومن ناحية أخرى، تسمح الأطر المتوسطة الأجل للموازنة بتحقيق الهدف المحدد في القاعدة، من خلال تحديد مخصصات عملية الموازنة ومراقبتها. ويسمح ترجمة قاعدة المالية العامة إلى قرارات حقيقية بتوضيح ما إذا كانت سياسة الحكومة تتسق مع الركيزة، أو ما إذا كانت هناك حاجة إلى اتخاذ مزيد من الإجراءات على مستوى السياسات في وقت مبكر، بما يسمح بتوفير المهلة الزمنية اللازمة لاتخاذ القرارات المطلوبة للوفاء بمتطلبات قاعدة المالية العامة.[68]

تتيح تجارب العديد من الدول النفطية وغير النفطية التي تستخدم قاعدة للمالية العامة وأطر متوسطة الأجل للموازنة، دروسا يمكن لدول مجلس التعاون الخليجي الاستفادة منها، كما يتضح من الإطار رقم (3) الموالي.

---

[65] Joaquim Ayuso-i-Casals, **National expenditure rules- why, how and when**, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, EUROPEAN ECONOMY, Economic Papers 473, 2012, pp.19-20.

[66] Till Cordes, Tidiane Kinda, Priscilla Muthoora, and Anke Weber, **Op.cit**, p.5.

[67] IMF**, Economic Prospects and Policy Challenges for the GCC Countries**, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Riyadh, Saudi Arabia, October 5, 2013, p.22.

[68] Ahmed Al-Darwish, Naif Alghaith, Alberto Behar, Tim Callen, Pragyan Deb, Amgad Hegazy, Padamja Khandelwal, Malika Pant, and Haonan Qu, **Op.cit,** , p.21.

الإطار رقم(3): تجارب بعض دول المتقدمة والصاعدة في استخدام قواعد المالية العامة والأطر المؤسسية للموازنة

تتيح تجارب بعض الدول المصدرة (وغير المصدرة) للمواد الأولية دروسا مهمة في اعتماد قواعد المالية العامة وأطر متوسطة الأجل للموازنة؛ تؤكد تجارب دول متقدمة مثل أستراليا، كندا وكوريا على أهمية امتلاك الحكومة القدرة والتزامها بتقديم تنبؤ لتطورات الاقتصاد الكلي وأوضاع السياسة المالية في المدى المتوسط، وإتاحتها في شكل بيانات كمية معروضة في تقرير مالية شاملة تضفي مزيدا من الشفافية أمام الجمهور، وتتضمن هذه التوقعات أهم المخاطر المالية وانعكاسها على إستراتيجية السياسة المالية ككل. كما توضح أهمية وجود وكالة مالية مستقلة تصدر توقعاتها الخاصة بأوضاع السياسة المالية ومقارنتها بتوقعات الحكومة، وتقدمها للبرلمان. تؤكد تجارب الدول الأخرى(روسيا، النرويج والشيلي) على أن وجود قاعدة للمالية العامة يسمح بتجنب ضغوط الإنفاق وضمان ضبط أوضاع المالية، لأنه يسمح بفصل النفقات عن تقلب الإيرادات من المواد الأولية. يسمح اعتماد إطار متوسط الأجل للموازنة بالربط ما بين السياسات، التخطيط وإعداد الموازنة، بما يضمن استخدام الموارد بكفاءة وشفافية، وبتوفير مزيد من الوضوح عن نوايا السياسة المالية، وبالتالي، تقليل حالة عدم اليقين. كما أن امتلاك صناديق الاستقرار أو الثروة السيادية يضمن تحويل موارد لإعطاء دفعات تنشيطية للسياسة المالية. ويمكن توضيح هذه الحالات فيما يلي:

1- حالة أستراليا: تمتلك أستراليا مؤسسات قوية وحديثة في مجال المالية العامة، ينص ميثاق صدق الموازنة لعام 1998 على عدد من مبادئ الإدارة المالية السليمة، إذ يُلزم الحكومة بأن توضح الإستراتيجية المالية، التقارير المالية العادية بما في ذلك التوقعات الاقتصادية والمالية، التوقعات الاقتصادية والمالية نصف السنوية، نتائج الموازنة النهائية، وتقرير بين الأجيال كل 5 سنوات. تمتاز **التقارير المالية** بكونها شاملة، لأنها تتضمن بيانات مالية عن الحكومة المركزية، الحكومة العامة والقطاع العام غير المالي، والتي يتم تبويبها وفق دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001، وهي صادرة عن مكتب الإحصاء الاسترالي المستقل. تقوم الخزانة بإصدار **تقارير عن التوقعات الرسمية للاقتصاد الكلي والمالية العامة** لأفق أربع سنوات، مع تحديثها مرتين في السنة(الموازنة والتحديث نصف السنوي). توفر هذه التقارير معلومات مفصلة عن التوقعات الاقتصادية بصفة مفصلة، كالإيرادات والنفقات، الفصل ما بين التكاليف الأساسية للسياسات الحالية وتكاليف سياسات جديدة خلال فترة 4 سنوات، كما تشمل مقارنات للتوقعات السابقة ، فمثلا، يتم عرض مناقشات مفصلة في جانب الإيرادات عن الأخطاء المسجلة في التوقعات خلال السنوات الأخيرة. وقد قامت الحكومة في عام 2012 بنشر تقييم للجنة استشارية خارجية لعملية التنبؤ الاقتصادي الكلي والإيرادات منذ سنة 2005. تصدر الخزانة أيضا تقرير بين الأجيال، والذي يقدم تحليلا عن الاستدامة المالية للقطاع العام، مع توقعات تمتد لـ40 سنة عن الإيرادات والنفقات لجميع المناطق الرئيسية. كما تبين هذه التقارير مختلف **المخاطر المالية** وتحليلها كميا، بما في ذلك حساسية الاقتصاد الكلي وموازنة الحكومة، وجميع الموجودات والالتزامات المحتملة فوق عتبة معينة. هذا، وقد ضم تحدث الموازنة لمنتصف عام 2014/2013 بيانا للديون الحكومية، وبالتالي، فقد عرض بمزيد من التفصيل الموازنة العامة وأدوات الدين الحكومي. تم إنشاء وكالة مالية مستقلة ممثلة في **مكتب الميزانية للبرلمان** في عام 2012، لتوفير تحليل مستقل للبرلمان عن دورة الموازنة والسياسة المالية والمقترحات اللازمة. تمتلك أستراليا إطارا مستقرا للمالية العامة على المدى المتوسط، يتم عرضه في بيان الإستراتيجية المالية السنوية، والذي يوفر إطار موثوق للتخطيط المالـي والموازنة في المدى المتوسط. تضم الإستراتيجية المالية متوسطة الأجل على **قاعدة** تتمثل في تحقيق فوائض في الموازنة في المتوسط خلال الدورة الاقتصادية، والتحكم في نسبة الضرائب إلى الناتج الإجمالي في المتوسط عند مستويات أقل من سنة 2008/2007 والمقدرة بـ23,7 في المائة، مع تحسين القيمة الصافية للحكومة على المدى المتوسط.. بين عامي 2009 و2013، أضيفت قاعدة أخرى ممثلة في التحكم في معدل نمو حقيقي للنفقات عند 2 في المائة، وفائض في الموازنة كنسبة من الناتج لا يقل عن 1 في المائة. ويتم إعداد مشروع موازنة من الحكومة في **إطار متوسط الأجل**، يتضمن عرض توقعات الإيرادات والنفقات لمدة أربع سنوات، وتنشر الحكومة كل المعلومات والتكاليف المرتبطة بسياساتها في هذه الآفاق. كما تعرض كذلك توقعاتها لمدة 10 سنوات عن مجاميع الموازنة مثل الدين الصافي. ومنذ سنة 1998/1997، يتم إعداد الموازنة السنوية في إطار موازنة متوسطة الأجل ذات مصداقية كبيرة.

2- حالة كندا: تُبرز حالة كندا قوة إعداد التقارير المالية وتوجيه أداء الموازنة، وتتميز الموازنة الاتحادية والبيانات المالية بكونها شاملة، لأنها تشمل جميع الشركات الكبرى، كما تغطي الإحصاءات المالية كل القطاع العام. ويتم نشر **تقارير مالية سنوية** مدققة خارجيا في غضون ستة أشهر من نهاية السنة، تضم البيانات المالية جميع الكيانات التي تسيطر عليها الحكومة بما في ذلك الشركات العامة. ولا يتم تضمين **خطة معاشات كندا** في البيانات المالية للحكومة، ولكن، ولأغراض إتاحة المعلومات، يتم تضمين المعلومات المالية لها في التقارير السنوية للحكومة. تتكفل **إحصاءات كندا**، كوكالة حكومية تتمتع بالاستقلال الفعلي بنشر إحصاءات مالية الحكومة على أساس المعايير الدولية. وتنشر الحكومة تفاصيل عن تنفيذ الموازنة على أساس شهري. يتم نشر **توقعات الاقتصاد الكلي والمالية** في وثائق الموازنة، وخطة العمل الاقتصادية، مع تحديثها في كل خريف كأساس لإجراء مشاورات ما قبل الميزانية الجديدة، وتغطي موازنة السنة قيد التنفيذ مضافا لها أربع سنوات مستقبلية. منذ سنة 1994، تعتمد الحكومة (في توقعاتها)على توقعات الاقتصاد الكلي لمؤسسات القطاع الخاص وبناءً على هذه الأخيرة، تقوم الحكومة بتحضير ونشر التوقعات المالية الخاصة بها، والمرتبطة بالمجاميع الرئيسية كالنفقات، الإيرادات والدين. كما تعرض الآثار المترتبة على الإيرادات والنفقات، عن طريق تعديل الافتراضات بشأن معدلات النمو، التضخم والفائدة. يتم تضمين الإستراتيجية السنوية لإدارة الدين الحكومي في الموازنة، وتقوم الحكومي بتقديم متطلبات الاقتراض السنوي إلى البرلمان. تقارن الموازنة توقعات الاقتصاد الكلي والسياسة المالية الحالية لاثنين من التوقعات نصف السنوية الماضية. كما أطلقت الحكومة لأول مرة في سنة 2012 تقريرا عن الآثار الاقتصادية والمالية للشيخوخة السكانية، مع توقعات تصل إلى سنة 2050، ما يعكس إعطاء أهمية للعوامل الديموغرافية في إعداد الموزانة.

تتضمن الموازنة تقييما **لمخاطر الاقتصاد الكلي**، مع حساسية النفقات والإيرادات لعدد من الصدمات الاقتصادية. تم إنشاء وكالة مالية مستقلة ممثلة في **مكتب المالية للبرلمان** في ديسمبر من سنة 2006، والتي تعمل تحت إشراف نواب مجلس العموم ومجلس الشيوخ، وتنشر التوقعات الاقتصادية والمالية في أفريل وأكتوبر من كل سنة، والتي تغطي موازنة السنة قيد التجسيد وأربع سنوات مستقبلية. يقارن مكتب المالية للبرلمان توقعاته بتوقعات الحكومة وتوقعات اقتصاديين مستقلين، موضحا الفروق،

....تابع للإطار رقم (3)

ويتمتع باستقلال سياسي كبير جدا. يتمثل هدف السياسة المالية في تحقيق توازن الموازنة، وهو سياسة معلنة من طرف الحكومة الإتحادية، ولكن لم يتجسد بعد في القانون. مؤخرا أعلنت الحكومة عن **قاعدة** مالية تتمثل في بلوغ نسبة دين حكومي إلى الناتج تقدر بـ25 في المائة بحلول سنة 2021، وقد أعلنت أنها تعمل على إصدار تشريعات تساعد في تحقيق هذه الهدف. وتعتمد كل محافظة هذه القاعدة وتحقيق التوازن في الموازنة ولكنها تبقى في إطار تقديرها. أما عن **أطر المالية العامة المتوسطة الأجل**، فإن الموازنة المقترحة تغطي فترات زمنية مختلفة؛ أولا، تحتوي على الإطار المالي(الإيرادات، النفقات والاقتراض)، وأولويات السياسات(الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية) والتي يهدف مشروع الموازنة إلى تحقيقها. تغطي موازنة السنة الجارية وأربع سنوات مستقبلية، كما تحدد تأثير السياسات الجديدة على الإيرادات والنفقات. ثانيا، يتم تقديم تقرير عن الخطط والأولويات، يوضح معلومات مفصلة عن إنفاق الإدارات الاتحادية والوكالات، ويغطي ميزانية السنة قيد التنفيذ وسنتين مستقبليتين. وأخيرا، فإن خطة الإنفاقالحكومية والتقديرات تغطي السنة الأولى من الموازنة والتقرير عن الخطط والأولويات، بناءً على ما يعتمده البرلمان. تم تعزيز أداء **نظام إدارة النفقات**بدءً من سنة 2007، وهو عبارة عن إطار لوضع وتنفيذ خطط الإنفاق الحكومي، بما في ذلك وضع أهداف الأداء وقياس تحقيقها، ويتعين بناءً على هذا النظام، أن تقوم المنظمات الفدرالية، الوكالات والشركات العامة بإجراء مراجعة إستراتيجية لنفقاتها وإعادة النظر في تكاليف تشغيل البرامج الكبرى مرة كل أربع سنوات.

3– حالة كوريا: حققت كوريا تقدما هائلا في تنفيذ إصلاحات المالية العامة على مدى السنوات الخمس عشر الماضية، وتوفر لها عملية التنبؤ الاقتصادي الكلي والمالي إطارا لسياسة سليمة لوضع الموازنة، وتم تأسيس الموازنة من **أعلى إلى أسفل** بشكل جيد، وتوفير إرشادات سياسية واضحة من مركز تنمية ميزانية الوزارات. تبين **موازنة الأداء**خيارات المواز نة وإدارة البرامج. يتم إعداد القوائم المالية في شكل **تقارير مالية** على أساس الاستحقاق الكامل، ويتم تدقق القوائم المالية وتنشر في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية من قبل **ديوان الرقابة المالية والتفتيش**، وهي هيأة مستقلة دستوريا، وتشمل القوائم المالية للحكومة العامة و الموازنة العامة الشاملة. تحولت الحكومة من إلى الاعتماد على إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001 في نشر البيانات المالية. يتم إعداد الموازنة بالاستعانة **بالتنبؤ للاقتصاد الكلي والمالي**، يعتمد هذا الأخير على **خطة الإدارة المالية الوطنية**، التي أنشأت من خلال قانون المالية لعام 2006، ويستعرض بصفة شاملة توقعات الاقتصاد الكلي، ووصف المتغيرات الرئيسية التي تقوم عليها التوقعات. يتم إعداده من قبل وزارة الإستراتيجية والمالية. لا تتضمن الموازنة بيانا **للمخاطر المالية**، والتحديد الكمي لها، كما أن تحديد المخاطر المالية المتعلقة بحالة عدم اليقين لم يتم تطويرها بشكل جيد، على الرغم من توفير بعض الافتراضات الاقتصادية البديلة. كما لا تظهر المخاطر الناتجة عن الشركات المملوكة للدولة في وثائق الموازنة بشكل جيد، وفي عام 2014، قامت الحكومة بتجميع إحصاءات القطاع العام كخطوة أولى لمعالجة هذه المسألة. تم تأسيس وكالة مالية مستقلة تسمى **مكتب الجمعية الوطني للموازنة** في عام 2003، لمساعدة الجمعية الوطنية في تقييم القضايا المتصلة بالموازنة الوطنية.من خلال استعراض توقعات الاقتصاد الكلي والسياسة المالية للسلطة التنفيذية في شكل تقرير سنوي، كما يقوم بتقييم البرامج الحكومية الرئيسية ويحلل الآفاق المالية المتوسطة والطويلة الأجل. في سنة 2011، يعتبر الحفاظ على معدل نمو النفقات أقل عن الإيرادات بنسبة من 2 إلى 3 في المائة **قاعدة** المالية العامة، إلا أنه لم يتم سنه في القوانين، وقد تم اقتراحها من طرف السلطة التنفيذية مجددإلا أن الجمعية الوطنية لم توافق عليها، ويُلزم قانون المالية الوطني الحكومة أن تقدم للجمعية الوطنية تقارير مقارنة النتائج الفعلية مع خطة الإدارة المالية الوطنية السابقة ومخطط إدارة الدين.ويُلزم قانون المالية الوطني لعام 2006 أن تقدم الحكومة **إطار الموازنة لمدة خمس سنوات** إلى الجمعية الوطنية، وتعتبر خطة الإدارة المالية الوطنية بمثابة خطة يمكن تطويرها باستمرار، لأنها تسمح بإجراء تعديلات سنوية لأي من السنوات الخمس للمخطط. تقدم خطة الإدارة المالية الوطنية استراتيجيات تخصيص الموارد لـ11 قطاع تشمل كامل الموازنة، ويحدد التغيرات بين السنة الماضية وموازنة السنة الحالية. وفيما يتعلق **بتوجيه أداء الموازنة**، فقد تم بذل جهود في عام 2003 لاعتماد موازنة الأداء، وكانت العناصر الأساسية لهذا الإصلاح ممثلة في تقييم برنامج يمتاز بالعمق من خلال إنشاء لجنة تقييم كل سنة لمجموعة مختارة من عشرة برامج لجمع البيانات، إجراء المسوحات وتحليلها وكتابة التقارير على أهمية وكفاءة وفعالية هذه البرامج؛ إجراء تحسينات مستمرة لبرامج التقييم، من خلال إجراء تقييم ذاتي لثلث برامج الموازنة سنويا؛ دمج الأداء في الموازنة، عن طريق تلقي ردود الأفعال على البرامج التي لا تلبي الأهداف. ويتم استخدام عدة قواعد من طرف وزارة الإستراتيجية والمالية تتمثل في تخفيض النفقات بنسبة 10 في المائة عن البرنامج في حالة عدم فعاليته.

4– **حالة روسيا:** قامت روسيا بتطوير الإطار المؤسسي للمالية العامة بقوة خلال العقد الماضي، إذ تمتاز جوانب المحاسبة، إعداد التقارير والرقابة المالية للحكومة العامة بأنها متطورة بشكل كبير. وفيما يخص **التقارير المالية**، تقدم وزارة المالية بناءً على البيانات المالية المدققة القوائم المالية السنوية التي تغطي الموازنة الفدرالية للمؤسسة العليا للر قابة، في موعد أقصاه يونيو، أي بعد خمسة أشهر من نهاية السنة الماليةيتم تدقيق البيانات المالية، لمعرفة ما إذا كانت تمثل صورة حقيقية وواقعية، ويُقدم إلى البرلمان في موعد لا يتجاوز 1 سبتمبر. تتضمن البيانات المالية بيان عن العمليات، و الموازنة العامة والتي تشمل كلا من الأصول المالي وغير المالية، وبيان التدفقات النقدية. كما تصدر الحكومة بيانا لتنفيذ الموازنة الموحدة، والذي يغطي الموارد المستعملة في إطار تنفيذ الموازنة. وفي إطار **التنبؤ بالاقتصاد الكلي والسياسة المالية**، تقوم وزارة التنمية الاقتصادية بنشر ثلاثة تحديثات لتوقعات الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط: يكون الأول في شهر مايو، وهو جزئي، وتحديثين كاملين في شهري سبتمبر وديسمبر، وتنشر توقعات على المدى الطويل تغطي فترة تصل إلى 2030.كما يتم تقديم اتجاهات الموازنة الرئيسية للبرلمان في شهر يونيو، أما اقتراح المواز نة المقدم للبرلمان، فإنه يقدم في بداية أكتوبر، وتشمل توقعات الإيرادات والنفقات وتوازن الموازنة والديون للسنة القادمة، وخلال العامين الموالين بالنسبة للتوازن الكلي. أما عن **المخاطر المالية** فإن الرهن الحكومي والقروض تتطلب موافقة البرلمان، ويجب أن تُعرض في الموازنة.

تصدر وثيقة شاملة لإدارة الدين الحكومي، وتشترط تقدير تراكم الرهون وتقييم تكلفة خدماتها. وتتم سياسة إدارة الدين الحكومي من خلال إستراتيجية شاملة. ولا

....تابع للإطار رقم (3)

تتوفر في روسيا وكالة مالية مستقلة، لكن حاليا تقوم وزارة التنمية الاقتصادية بالسعي لإنشائها، مثل أكاديمية العلوم، تجمع الخبراء الاقتصاديين. تتمثل **قاعدة المالية العامة** في روسيا في استهداف عجز موازنة غير نفطي طويل الأجل بنسبة 4,7 في المائة من الناتج الإجمالي، وفي سنة 2013، أعتمدت قاعدة جديدة، كإطار جديد للمالية العامة لإدار ة الإيرادات من النفط والغاز، وتنص على حد أقصى لنفقات الحكومة الفدرالية وفقا لإيرادات نفط مرجعية مضافا إليها الإيرادات الفدرالية غير النفطية، بالإضافة إلى وضع حد أقصى لصافي الاقتراض نسبته 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. تأخذ بعين الاعتبار القاعدة الجديدة استقرار الإيرادات آليا لكي تعمل من دون قيود، ومن دون القيام بتعديل في النفقات.يُستخدم صندوق الاحتياطي النفطي لادخار الفوائض في حالة ارتفاع أسعار النفط فوق السعر المرجعي، وللحفاظ على مستوى النفقات في حالة انخفاضه. يغطي **الإطار المتوسط الأجل** السنة الحالية وسنتين مستقبليتين، ويعرض بالتفصيل كل معلمات الموازنة.

5- حالة الشيلي: تستخدم شيلي منذ مدة طويلة قواعد المالية العامة والأطر المؤسسية لإدارة تأثير عائدات صادراتها الكبيرة من النحاس على المالية العامة، وقد ساعدت السياسة المالية في حماية الاقتصاد من التقلبات الكبيرة لأسعار النحاس، إذ تعتبر تقلبات النفقات منخفضة نسبيا، وخلال الأزمة العالمية الأخيرة استخدمت أصول صندوق الاستقرار كهامش وقائي في المالية العامة. أنشأت في أواخر ثمانينات القرن الماضي **صندوق تثبيت إيرادات النحاس**، وقد بدأ العمل **بقاعدة الرصيد الهيكلي** في سنة 2001 مع تعديلها في سنة 2005، كما صدر **قانون المسؤولية المالية** سنة 2006. تتولى لجان من الخبراء تحديد سعر النحاس المرجعي والذي يتضمن تنبؤات لعشر سنوات مستقبلية، والناتج المحلي الإجمالي المحتمل الذي يجب استخدامه في حساب الرصيد الهيكلي. يتضمن **الإطار المتوسط الأجل للمالية العامة** وضع توقعاتلميزانية متوسطة الأجل لأربع سنوات، بناء ً على توقعات متوسطة الأجل للناتج المحلي الإجمالي وأسعار السلع الأولية. ويجب على كل حكومة جديدة أن تعرض هدفها الخاص بالرصيد الهيكلي في حدود 90يوما من توليها المهام، وتحُدد النفقات بما يتماشى مع الإيرادات الهيكلية وهدف الرصيد الهيكلي. لقد تغيرت طريقة تطبيق هذه القاعدة بمرور السنوات؛ إذ حُدد هدف ثابت للرصيد الهيكلي بفائض قدره 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2001-2007، ثم أصبح الهدف 0,5 في المائة في سنة 2008، وتحدد الهدف عند مستوى الصفر في سنة 2009، كما استحدث شرط انسحاب لاستيعاب التدابير المعاكسة للاتجاهات الدورية. وحددت الحكومة الحالية هدفها متوسط الأجل للرصيد الهيكلي بحلول 2018، ممثلا في عجز نسبته 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014. كما تم إنشاء صندوقين؛ الأول هو صندوق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي الذي يتكفل بعجز المالية العامة واستهلاك الديون، وصندوق احتياطات التقاعد المخصص لتغطية جزء من نفقات المعاشات التقاعدية بدء ً من سنة 2016.

6- حالة النرويج: وضعت النرويج إطارا جديدا للمالية العام يعزز من إدارة إيراداتها النفطية في سنة 2001إذ صُمم لتحقيق أهداف **الاستقرار الاقتصادي الكلي، استمرارية أوضاع المالية العامة، العدالة بين الأجيال وهدف كفاءة استخدام الموارد**، وهو قائم على **قاعدة هيكلية للمالية العام**، والدمج الكامل لصندوق الثروة السيادية في موازنة الحكومة. ويتم تحويل صافي التدفقات النقدية من النفط والغاز إلى صندوق **التقاعد الحكومي العالمي**. وتربط قاعدة المالية العامة ما بين العجز المالي غير النفطي والإيرادات الاستثمارية لصندوق التقاعد. ويكون متوسط التحويل على أساس عائد حقيقي للاستثمار نسبته 4 في المائة. وتتسم هذه القاعدة بالمرونة، إذ يُسمح بتحويلات إضافية لتحقيق الاستقرار بالتحرك في اتجاه معاكس للاتجاهات الدورية. وهذا يعني أن التحويلات من صندوق التقاعد(والذي شهد تراكما كبيرا للأصول) قد تكون أعلى من الإيرادات المتوقعة خلال فترة الركود وأقل خلال فترة الانتعاش، ما يجعل السياسة المالية معاكسة للاتجاهات الدورية. ويساهم تحويلات صندوق التقاعد حاليا في منح دفعة إيجابية لزيادة النفقات العامة، وبالتالي، تنشيط الاقتصاد.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: حالات أستراليا، كندا، كوريا وروسيا مأخوذة من:

IMF, **budget institutions in G-20 countries-Country evaluations**, IMF policy paper, April 7, 2014, 102 pages.

حالتا الشيلي والنرويج مأخوذة من:

Ahmed Al-Darwish, Naif Alghaith, Alberto Behar, Tim Callen, Pragyan Deb, Amgad Hegazy, Padamja Khandelwal, Malika Pant, and Haonan Qu, **Op.cit**, p.22 &24.

ولتقديم التوصيات لدول المجلس في ما يتعلق بأطر الموازنة وقاعدة للمالية العامة، يجب تقييم التقدم المحرز في هذا المجال؛ في هذا الصدد، وإلى غاية نهاية 2014، لم تعتمد أيا من دول المجلس قاعدة للمالية العامة.[69] كما أن درجة التقدم المحرز في اعتماد أطر للموازنة العامة يتباين من دولة إلى أخرى كما يتضح من الجدول رقم(13).

[69] IMF, **Fiscal Rules Dataset 1985-2014**, IMF fiscal affairs department, May 2015, Op.cit.

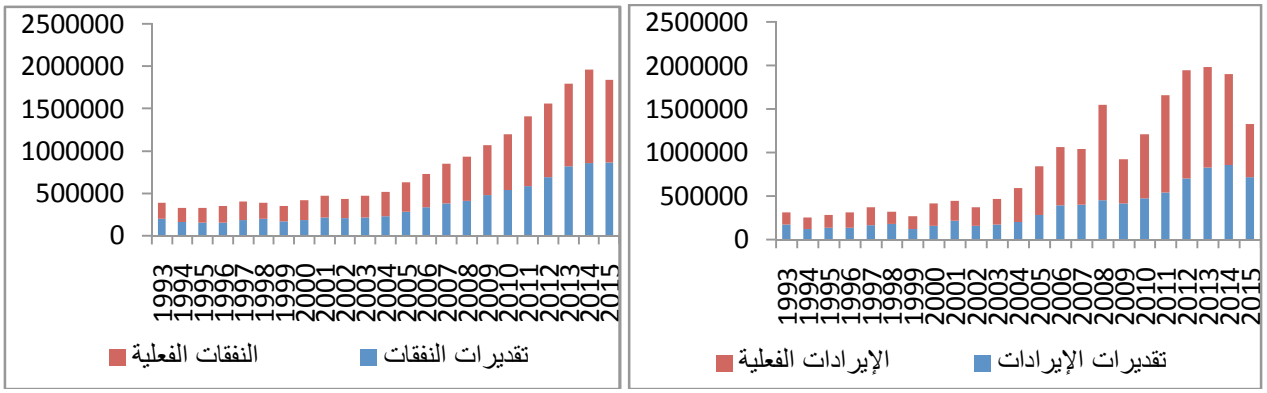
الجدول رقم(13): واقع أطر المالية العامة في دول مجلس التعاون الخليجي

	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
مالية الموازنة كمؤشر لموقف المالية العامة	منخفضة؛ تدني كفاءة تنفيذ الموازنة الرأسمالية في السنوات الأخيرة؛ بعض أنشطة القطاع العام خارج الموازنة	منخفضة؛ تدني كفاءة تنفيذ الموازنة الرأسمالية في السنوات الأخيرة	منخفضة؛ تجاوزات كبيرة في الإيرادات والنفقات.	منخفضة؛ تجاوزات كبيرة في الإيرادات والنفقات في السنوات الأخيرة، مشروعات استثمار عام كبيرة خارج الموازنة.	منخفضة؛ تجاوزات كبيرة في الإيرادات والنفقات في السنوات الأخيرة	منخفضة؛ تعديلات متكررة في منتصف السنة واحتمال حدوث تجاوزات على مستوى الإمارات. أنشطة مهمة على مستوى القطاع العام خارج الموازنة
إطار الموازنة متوسط الأجل	لا يوجد، رغم ارتكاز سياسة المالية العامة على أساس موازنة لمدة سنتين.	لا يوجد في مراحله الأولية	لا يوجد، ولكن جاري العمل في هذا المجال بمساعدة البنك الدولي.	جاري العمل؛ ينص تعميم موازنة 2015/2014 على قيام الوزارات بتقديم تقديرات للموازنة حتى السنة المالية 2017/2016، وإتاحة المعلومات المتعلقة بالأداء، وسوف ينتهي إعداد مذكرة استراتيجية المالية العامة المحددة لمجملات المالية العامة على المدى المتوسط في الربع الثالث من 2015	لا يوجد، رغم أن خطة التنمية تعتمد إطار مدته خمس سنوات للإنفاق الرأسمالي	نعم؛ في الحكومة الإتحادية وحكومة دبي، وعلى مستوى غير رسمي في أبو ظبي.
وحدة للمالية العامة الكلية جاهزة للعمل	لا يوجد	نعم؛ بمساعدة صندوق النقد الدولي	جاري إنشاؤها بمساعدة البنك الدولي	نعم، أنشأت تماشيا مع مشورة المساعدة الفنية لصندوق النقد الدولي.	لا يوجد، ولكن موازنة 2015 تتضمن الدرجات الوظيفية لهذه الوحدة	نعم، في وزارة المالية في أبو ظبي، ولكن لم يتم العمل رسميا بوحدة المالية العامة الكلية. جاري العمل لتعزيز التنسيق في المالية العامة بين الحكومات الإتحادية وحكومات الإمارات.
بيانات المالية العامة وفق النمط المتبع في "دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001"	نعم	لا، ولكن جاري العمل من حيث إنشاء دليل جديد للحسابات والتحول إلى القيد على أساس الاستحقاق.	لا على الرغم من العمل في هذا المجال بمساعدة البنك الدولي.	لا؛ من المقرر تطبيقه بنهاية 2015 مع إنشاء نظام معلومات الإدارة المالية الحكومية	لا؛ أحرز تقدم في استعدادات لبدء التنفيذ مع موازنة 2016.	نعم؛ في سنة 2011، اعتمدته حكومات الإمارات والحكومة الإتحادية، وتم اتخاذ الترتيبات المؤسسية لضمان توفير البيانات الكافية، ويجرى توفير حسابات المالية العامة منذ 2012 للنشر في الكتاب السنوي لاحصاءات مالية الحكومة.

المصدر: صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية: مشاورات المادة الرابعة لعام 2015– البيان الصحفي؛ وتقرير الخبراء ومرفق المعلومات**، التقرير القطري رقم 15/251، سبتمبر 2015، مرجع سبق ذكره، ص59.

يتضح جليا من الجدول السابق، أن هناك تجاوزات لتقديرات الإيرادات والنفقات عن المبالغ المرصودة في موازنات كل دول المجلس، مع بوجود بعض أنشطة القطاع العام غير مدرجة في الموازنات في بعض منها. ويمكن أن نلاحظ على سبيل المثال أن مقدار هذه التجاوزات كبير كما في حالة السعودية كما يتضح من الشكل الموالي، ما يعني أن الميزانيات السنوية لدول المجلس لم تقدم توجيهات واضحة وصحيحة عن وضع المالية العامة المحتمل مستقبلا، نتيجة غياب رؤية واضحة حول تطورات أسعار النفط وبالتالي الإيرادات والنفقات.

الشكل رقم(13): تجاوزات الإيرادات والنفقات بملايين الريالات السعودية في موازنة المملكة العربية السعودية للفترة(1993–2015)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: المملكة العربية السعودية، **مؤسسة النقد العربي السعودي** على الموقع: (http://www.sama.gov.sa/).

كما يتضح من نفس الجدول السابق رقم (13) دائما، أنه لا يوجد إطار متوسط الأجل للموازنة في كل من البحرين، الكويت والسعودية، مع بداية بذل الجهود في هذا المجال في عمان، قطر، ووجوده بشكل جزئي في الإمارات العربية المتحدة. ولا شك أن استمرار تجاوز أداء الإيرادات والنفقات للتقديرات في الميزانية السنوية يثبط ويضعف القدرة على وضع إطار متوسط الأجل للموازنات في دول المجلس بالرغم من الجهود المبذولة في بعضها، لأنه لا يستند إلى موازنات سنوية راسخة كما أنه يؤكد أن خطط التنمية الوطنية المتوسطة و الطويلة الأجل غير مدرجة كفاية في الموازنات السنوية (غياب إطار واضح وسليم متوسط الأجل للمالية العامة). لذلك يجب أن تتجه الجهود إلى التزام الحكومات بالموازنات السنوية المسطرة بدقة وتنفيذها، وهذا يتطلب إدراج أنشطة لشركات خارج الموازنة كالقطاع العام في مشروع الموازنة منذ البداية لتجاوز هذه المشكلة نهائيا.

نلاحظ كذلك أنه باستثناء البحرين والإمارات اللتين تقومان بإعداد دليل موحد للحسابات وتبويب الموازنة وفق دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001 الصادر عن صندوق النقد الدولي، تبذل باقي الدول جهودا حثيثة للقيام بذلك، ويجب أن تعزز هذه الجهود بتطبيق نظام جديد لمعلومات الإدارة المالية(GFMIS)، وهو من العناصر الحيوية في إصلاح الموازنات، لأنه سيمكن من ربط معلومات هيئات ومؤسسات الإنفاق بوزارة المالية ليضمن التخصيص الفعال للموارد، متابعتها ومراقبتها بكل شفافية، كما سيسمح بتعزيز مجالات إدارة المالية العامة مثل رفع كفاءة الاستثمار العام، و الحوكمة، و إدارة المخاطر وزيادة درجة الامتثال.

ومن الجوانب الأخرى التي ستمكن من تطبيق إطار متوسط الأجل للموازنة إنشاء وحدة للمالية العامة الكلية، وهي موجودة في عمان وقطر، ويجب تفعيلها في الإمارات، مع ضرورة الإسراع بإنشائها في باقي الدول؛ لأن إعداد موازنات متوسطة الأجل مستندة على ميزانية سنوية موثوقة ودقيقة، يستلزم توفير التقارير المالية، و إنجاز البحوث ووضع النماذج والتنبؤات الاقتصادية الواقعية، وتوفير قاعدة بيانات عن الوضع المالي والأداء الاقتصادي الكلي في أفق متوسط الأجل، بما في ذلك بيانات عن القطاع العام، والعمل على تحديثها باستمرار(مرتين في السنة)، ما سيمكن في النهاية من إجراء تقييم موثوق لتطور الاقتصاد في المستقبل، وتحديد سياسات الموازنة الصحيحة. كما يجب أن تشتمل على تقييم مفصل للمخاطر المالية ومخاطر الاقتصاد الكلي التي يمكن أن تؤثر سلبيا على مشروع الموازنة، والسياسات الكفيلة بمواجهتها، مع وضع خطة للطوارئ لمواجهتها. ويجب على مختلف هذه البيانات والتقديرات، أن تقوم الحكومة بعرضها في تواريخ محددة من بداية كل سنة مالية أمام البرلمان، لتصبح تقليدا في ممارسة السياسة المالية، وأن تتاح للجمهور والمشاركين في السوق في شكل تقارير مالية(وثيقة الإستراتيجية المالية)، ما سيزيد من درجة اليقين. ستزداد درجة اليقين أكثر بالتزام الحكومة بعرض تقارير مفصلة لتنفيذ الموازنات في كل سنة ومقارنتها مع ما التزمت به في مشاريع الموازنة، وتقليل الفوارق بمرور الوقت.

ونظرا للهيكل الاتحادي للإمارات، يكتسب التنسيق بين الحكومات أهمية كبيرة في توفير هياكل موثوقة لتبادل المعلومات في الوقت المناسب، بما في ذلك أطر المالية العامة المتوسطة الأجل والموازنات السنوية وتنفيذها، فضلا عن إعداد حسابات موحدة للمالية العامة للاسترشاد بها في صنع السياسات. وقد حقق مجلس تنسيق السياسات تقدما في تبادل المعلومات، مع اعتزام السلطات توسيع التنسيق ليشمل وزارة الاقتصاد، ومصرف الإمارات المركزي ودوائر التنبؤ الاقتصادي على مستوى كل الإمارات العربية المتحدة.[70]

يتمثل الجانب الآخر المهم في إصلاح الجوانب المؤسسية للمالية العامة في دول المجلس في ضرورة إنشاء هيئات مالية مستقلة تابعة للبرلمان(مجلس النواب) ومكونة من الخبراء، تعرض تقييما حول توقعات أداء الاقتصاد الكلي والسياسة المالية وتقارنه بتوقعات الحكومة، وتحديد الفرق وصياغة التوصيات لمجلس النواب قبل عرض مشروع الموازنة.

---

[70] صندوق النقد الدولي، **الإمارات العربية المتحدة: مشاورات المادة الرابعة لعام 2011– تقرير خبراء الصندوق؛ والملحق التكميلي الصادر عن خبراء الصندوق؛ ونشرة المعلومات المعممة حول مناقشة المجلس التنفيذي ذات الصلة**، التقرير القطري رقم 11/111، مايو 2011، ص19-20.

تسمح الإصلاحات السابقة بتبني إطار متوسط الأجل للمالية العامة في دول المجلس، يوضح الخيارات الإستراتيجية للسياسة المالية بما يتوافق مع خطط التنمية الوطنية(مع الالتزام بها)، وبالاستناد إلى تقديرات معقولة للإيرادات والنفقات، قائمة على تنبؤات سليمة لتطورات أسعار النفط، وباقي متغيرات الاقتصاد الكلي. سيساهم هذا التقدم المحرز في إدماج هذه الأطر في الموازنات السنوية، لتكون شاملة لكل القطاعات والأنشطة بما في ذلك القطاع العام، و بتجنب تعرض أهداف السياسة المالية الطويلة الأجل لضغوط الإنفاق القصيرة الأجل والناتجة عن تقلبات الإيرادات، و بالتالي، تعزيز كفاءة سياسات الإنفاق العام.

يمكن تدعيم أطر الموازنة متوسطة الأجل **باعتماد قاعدة للمالية العامة** في دول المجلس، وتناقش هذه القاعدة بأخذ بعض الجوانب التقنية بعين الاعتبار في كل دولة من دول المجلس، تشمل خاصة نوع القاعدة المعتمدة. في هذا الصدد، لا توجد قاعدة مثالية، إنما يتم وضعها بما يتناسب مع خصائص كل دولة، وقد تأكد اختلاف اعتماد القواعد من دولة إلى أخرى في الإطار السابق رقم(03).

في هذا الصدد، تذهب بعض الدراسات إلى التمييز بين الدول النفطية إلى مجموعتين؛ مجموعة الدول التي تمتاز باحتياطات لآجال طويلة، هذه الأخيرة من المفيد لها اعتماد قاعدة الرصيد الهيكلي للمالية العامة(structural primary balance)، والذي يعرف بأنه الرصيد الأولي منقوصا منه المكون المتغير(الدوري) في الإيرادات. في مثل هذه الدول، يمكن أن تقسم إيرادات الموارد إلى هيكلية والعنصر الدوري باستخدام عدة أساليب، بما في ذلك أساس ركيزة للأسعار الممهدة(لإدارة التقلبات القصيرة الأجل). الرصيد الأولي الهيكلي يساوي الرصيد الأولي غير النفطي مضافا له المكون الهيكلي في الإيرادات. بهذه الطريقة، يسمح الرصيد الأولي الهيكلي بضمان وجود إطار للاستدامة المالية، أما قاعدة أساس الأسعار الممهدة فإنها تضمن (التمهيد) لفصل النفقات عن التقلبات المدفوعة من الخارج في أسعار السلع الأولية. تشمل المجموعة الثانية الدول التي تمتلك احتياطات لآجال قصيرة، هذه الأخيرة يمكن لها أن تعتمد قاعدة الرصيد الأولي غير النفطي(non-resource primary balance)، لأنه يبين تأثير عمليات الحكومة على الطلب المحلي، وعندما يرتفع هذا المؤشر، فذلك يدل على أن السياسة المالية توسعية، وبذلك فإنه يعبر على الموقف المالي، ويساعد على فصل السياسة المالية عن تقلبات إيرادات الموارد، بما يسمح بتسهيل الاستدامة المالية.[71]

يرجع سبب اتجاه الدول ذات الأفاق الطويلة في الاحتياطات النفطية إلى استخدام ركيزة أساس الأسعار الممهدة في تقدير الإيرادات الهيكلية في إطار قاعدة رصيد الموازنة الهيكلي، إلى كونها تسمح بفصل خطط الإنفاق عن تقلبات الإيرادات، وبالتالي، وضع خطط إنفاق متوسطة واضحة. ويأخذ تحديد أسعار النفط أهمية خاصة في ظل هذا الإطار، والتي يتم حسابها إما بتكليف لجنة(كما في حالة الشيلي كما تضح في الإطار السابق رقم 3)، أو باستخدام صيغة معينة، والتي قد تكون المتوسط المتحرك للأسعار في الماضي، أو المتوسط المتحرك للأسعار في الماضي وأسعار العقود في المستقبل كما في حالة المكسيك ومنغوليا.

عادة ما يتم تعديل قاعدة الرصيد الأولي غير النفطي عند تطبيقها على أساس ركيزة معينة. تتمثل هذه الأخيرة في نموذج الدخل الدائم السابق ذكره(PIH). وقد أشرنا سابقا إلى أن هذا النموذج يحاول النظر في استمرارية وضع المالية العامة على المدى الطويل، مع مراعاة قضايا العدالة بين الأجيال وضمان توافر مدخرات كافية للحفاظ على مستويات الإنفاق الحكومي عند نضوب ثروة النفط. بمعنى أن هذا النموذج يضع تقديرات لمسار الإنفاق الحكومي ومعدلات العجز غير النفطي ذات الصلة التي تحقق دخلا سنويا حقيقيا ثابتا للفرد لتمويل الإنفاق من الموازنة بعد نفاد عائدات النفط. يضع النموذج العمليات الحسابية في ظل افتراضات معقولة بشأن الأفق الزمني لنضوب الموارد النفطية، والمعدل الحقيقي للعائد على الأصول المالية، وأسعار النفط، والتضخم، والنمو السكاني(بمعنى ينبغي حسب هذا المعيار أن تدخر كل دولة نفطية في كل مرحلة جزءً من إيرادات مواردها النفطية، لكي تتراكم لديها ثروات وادخار مالي، مع تحقيق مسار للدخل المستقبل يضمن وضع الإنفاق الحكومي في مسار يتسم

[71] IMF, **Macroeconomic policy frameworks for resource-rich developing countries**, August 24, 2012, pp.18-19.

بالاستقرار وبالعدالة بين الأجيال). يسمح هذا الإطار للدول ذات الآفاق القصيرة الأجل في الاحتياطات النفطية في توفير صلة صريحة لإدارة الساسة المالية في إطار نفاذ عائدات الموارد النفطية. وبما أن هذه الموارد ستنفذ بعد مدة، يسمح بتعديل الموازنة تدريجيا في مرحلة معينة من دون حدوث انخفاض حاد ومفاجئ في رصيد الموازنة غير النفطي بعد نفاذ الموارد. وإلى جانب أنه يسمح بفصل السياسة المالية عن تقلبات الإيرادات في المدى القصير، فإنه يساعد كذلك في إدارة الطلب الكلي في المدى القصير، وتحضير خطط للإنفاق في المدى المتوسط. و يتطلب قدرات تقنية وأدوات جديدة للتنبؤ بالإيرادات.[72]

يمكن تحديد نوع القاعدة التي سيتم اعتمادها في دول مجلس التعاون الخليجي بما يتناسب مع التحليل السابق، فبالنسبة للمملكة العربية السعودية، تؤكد الدراسات على أن اعتماد بعض عناصر قاعدة الرصيد الهيكلي يساهم في دعم الإطار المتوسط الأجل للموازنة، وفيما يتعلق بسعر النفط المعتمد، فإن قاعدة السعر المعتمد إلى صيغة أسعار السنوات الخمسة السابقة ستحقق التوازن بين مواجهة تقلبات منخفضة والتعديل ضمن إطار زمني معقول حسب التوجهات الجديدة في الأسواق. وعلى جانب الناتج، يتمثل الخيار الأفضل للمملكة في استخدام المتوسط البسيط للناتج في الماضي. وبهدف ضمان ادخار موارد لأغراض تحقيق العدالة بين الأجيال، يمكن اعتماد هدف لفائض الرصيد الهيكلي يسمح بتحقيق وفورات كافية لتمويل عجز الموازنة في المستقبل بعد نفاذ الاحتياطات النفطية.[73]

بالنسبة للإمارات العربية المتحدة، تؤكد التقديرات أنه يمكن أن تعتمد على قاعدة للرصيد الهيكلي على غرار المملكة العربية السعودية، وسيكون اختيار صيغة للأسعار بناء على تفضيل تمهيد النفقات والتكيف مع التغيرات في الأسعار. وقد تم إجراء تقديرات للأرصدة الهيكلية الأساسية(والتي تتبع نفس اتجاه الإيرادات والنفقات في إطار تحليل المساواة بين الأجيال)، بناء على عدة صيغ سعرية، وقد توصلت إلى أن صيغة الأسعار المستندة إلى أسعار السنوات الخمس الماضية(5، 0، 0)، أو مع صيغة الأسعار المستندة إلى أسعار السنوات الخمس الماضية، جنبا إلى جنب مع أسعار السنة الحالية وأفق استشرافي قصير(في حدود ثلاث سنوات) والمعبر عنها بـ(5، 1، 3) تؤديان إلى أرصدة أولية أفضل من حيث تغيرات الأسعار، ولكن تترافق في بعض الأحيان مع سياسة مالية غير معاكسة للتوجهات الدورية. في حين، فإن صيغة الأسعار المعتمدة على آفاق زمنية طويلة في الماضي، في حدود 10 سنوات(10، 0، 0) تؤدي إلى مسار أكثر سلاسة للإنفاق، ولكن يؤدي بانتظام إلى الوصول إلى أسعار أعلى أول أقل إذا تغير الاتجاه. توصلت القاعدة السعرية(5، 1، 3) إلى أن الرصيد الهيكلي للمالية والذي يتسق مع هدف المساواة بين الأجيال يجب أن يكون في حدود 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2010، وتقدر هذه النسبة في القاعدة(10، 0،0)تحت نفس السينار يو بـ8 في المائة بحلول سنة 2020.[74]

بالنسبة لقطر، تشير التقديرات إلى أن قاعدة الرصيد الهيكلي غير ملائمة، وهناك إمكانية لاعتماد بعض القواعد الأخرى، والتي تشمل قاعدة الرصيد الأولي غير النفطي المستندة إلى نموذج الدخل الدائم، والتي تعتمد على حساب مستويات الإنفاق المستدامة وفقا لفرضية الدخل الدائم. وبالرغم من ذلك، تتطلب هذه القاعدة فوائض كبيرة، كما أنها يمكن أن تحد من نطاق السياسات المالية في مواجهة التقلبات الدورية، وهي شديدة الحساسية للافتراضات بشأن الأسعار في المستقبل، ومعايير أخرى كأسعار الفائدة، ومعدل نمو السكان، لهذا فإن الاعتماد على قاعدة الرصيد الأولي غير النفطي المستند إلى نموذج الدخل الدائم لا يكون الهدف منه تقدير النقطة، بل لتوضيح مسار الحيز المالي المتاح. كما يمكن لها اعتماد قواعد الإنفاق، بالرغم من أنها ستسمح بإدارة

---

[72] Thomas Baunsgaard, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine Richmond, **Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries**, I M F STAFF Discussion Note, SDN/12/04, May 16, 2012, pp.12-16.

[73] Ahmed Al-Darwish, Naif Alghaith, Alberto Behar, Tim Callen, Pragyan Deb, Amgad Hegazy, Padamja Khandelwal, Malika Pant, and Haonan Qu**, Op.cit**, p.32.

[74]Santos Andre and Shukurov Bahrom, **United Arab Emirates, selected issues**, IMF country report No.15/220, August 2015, OP.cit, p.10-11.

أفضل للطلب الكلي خلال الدور ة الاقتصادية، تحتاج إلى أن تدعم بآلية إضافية لضمان الاستدامة المالية طويلة الأجل. على سبيل المثال، التحكم في الدين، أو ربط قواعد الإنفاق مع الرصيد الأولي غير النفطي. يمكن أن تساهم في معالجة النقائص، والتي منها على سبيل المثال، أنها تزيد من عجز الموازنة عندما تنخفض الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، لأن القاعدة تفرض ثبات نسبة النفقات إلى الناتج. وقد بينت التقديرات لهذه القاعدة أن هناك ادخارا إضافيا، أو انخفاضا في الدين مقارنة بالمستويات الحالية.[75]

بالنسبة للكويت، تأكد بأن قاعدة الرصيد الهيكلي غير ملائمة لها. تشير التقديرات إلى أن اعتماد قاعدة للرصيد الأولي غير النفطي(في حدود 60 في المائة من الناتج غير النفطي) من السنة المالية 1999/1998 إلى السنة المالية 2017/2016 تسمح بزيادة تراكم الادخار بحدود 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2017/2016. كما تجعل السياسة المالية معاكسة أكثر للدورات الاقتصادية، بما يتلاءم مع الاستدامة المالية الطويلة الأجل. ينتج عن اعتماد قاعدة للإنفاق خلال نفس الفترة، ممثلة في وضع سقف لنمو الإنفاق الحقيقي بنسبة 6,6 في المائة سنويا، زيادة إضافية في الادخار بنسبة 38 من الناتج المحلي الإجمالي في سنة 2017/2016. كما تجعل السياسة المالية معاكسة أكثر للدورات الاقتصادية.[76]

بالرغم من الآثار الإيجابية السابقة لقاعدة الرصيد الأولي غير النفطي وقاعدة الإنفاق على الاقتصاد الكويتي، فإنها تمتاز ببعض السلبيات(على غرار ما لاحظناه في حالة قطر). وبالرغم من أن نموذج الدخل الدائم يعتبر من الحلول، لأنه يبين صافي قيمة الأقساط الممكن استهلاكها إلى الأبد على أساس صافي القيمة الحالية لثروة النفط، ويأخذ بعين الاعتبار قضية العدالة بين الأجيال، فإنه يواجه صعوبة في عدة جوانب تخص تقلبات الأسعار، وتحديد معلمات النموذج الأخرى المستقبلية كأسعار الفائدة(العائد من الاستثمار)، معدل نمو السكان. هذه العوامل مجتمعة قد تكون سببا يدفع حكومات الدول النفطية إلى تكديس موارد إضافية فوق ما يوصي به نموذج الدخل الدائم.

تقترح الدراسات حلا لذلك، وهو قاعدة بديلة لترسيخ أهداف المالية العامة، تتمثل في قاعدة النفقات المعدلة التي تستخدم نموذج الادخار الوقائي(التحوطي) محدود الأفق مع الاستثمار، أو ما يعرف بنموذج الادخار –الاستثمار التحوطي(precautionary saving and investment model). يدمج هذا النموذج الاستثمار الذي يؤثر في مسار النمو. كما يسمح الأفق المحدود بتجنب وضع افتراضات صارمة لا حصر لها في المستقبل، كما يدمج نضوب النفط مع التركيز على القرارات ذات الصلة بآفاق قصيرة ومتوسطة الأجل. لهذا، فإن هذا النموذج يبين حجم الهوامش الوقائية في المالية العامة اللازمة لتمهيد الإنفاق في مواجهة تقلبات الإيرادات النفطية المتوقعة، ويحسب القواعد الأساسية لتوقعات رد فعل الاستهلاك والاستثمار والمدخرات الوقائية في مواجهة التغيرات المؤقتة والدائمة التي تطرأ على إيرادات النفط[77]

استخدام هذا النموذج في إجراء تقديرات في حالة الكويت، أكد أن الإنفاق الجاري يتجاوز المسار الأمثل(والمقدر بـ50 في المائة من الدخل الدائم)، في حين أن معدل الاستثمار الفعلي أقل من معدل الاستثمار الأمثل(والمقدر بـ20 في المائة من الدخل الدائم). تستند هذه التوقعات إلى الانخفاض المتوقع في أسعار النفط على المدى المتوسط(سيناريو الأساس). بالإضافة إلى ذلك، و نظرا لأن الاستثمار في النموذج يسهم بصورة مباشرة في نمو الدخل من القطاعات المنتجة للسلع التجارية، يجب أن يتم تخصيص الاستثمارات لتطوير هذه القطاعات. ويوفر هذا النموذج كمية الادخار المثلى بعد البدء في الإنفاق والاستثمار، إذ يسمح بتراكم 30 في المائة من الدخل الدائم المثالي في شكل أصول سائلة وآمنة، توفر الآمان لمواجهة صدمات الدخل السلبية.[78]

[75] IMF, **Qatar: selected issues**, IMF country report No.13/15, January 2013, pp.11-13.
[76] IMF**, Kuwait: selected issues and statistical appendix**, IMF country report No.12/151, June 2012, pp.37-39.
[77] See : Reda Cherif and Fuad Hasanov, **Oil Exporters' Dilemma: How Much to Save and How Much to Invest**, IMF working paper No.12/4, January 2012, 21 pages.
[78] IMF, **Kuwait: selected issues**, IMF country report No.14/334, December 2014, Op.cit, pp.12-13.

كما استخدم نموذج الادخار–الاستثمار في دراسة أخرى، تناولت دافع الادخار الوقائي لدى دول مصدرة للموارد الناضبة في إطار تقديرات توازن الحساب الجاري تشمل 11 دولة(الجزائر، و إيرانو كازاخستان، و الكويت، و ليبيا، و النرويج، و نيجيريا، و قطر، و السعودية، و الإمارات، و فنزويلا). وبالاستعانة ببيانات 2006، توصلت الدراسة إلى أن المدخرات التحوطية المثلى تبلغ نحو 3,2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لمتوسط الدول السابقة الذكر. بلغت هذه النسبة، على الترتيب، 2,4، 2,5، 5,6 و25,7 في المائة في الإمارات العربية المتحدة، المملكة العربية السعودية، الكويت وقطر. توضح هذه النتائج أن العجز الأولي غير النفطي ينبغي أن يكون أقل من تقييمات نموذج الدخل الدائم.[79]

لا تتوفر نماذج محاكة متاحة (حسب علمنا) على عمان والبحرين، وأخذا بعين الاعتبار ما مر سابقا، يمكن لهاتين الدولتين اعتماد قاعدة للرصيد الأولي غير النفطي، لأنهما تمتلكان احتياطات نفطية ذات آجال قصيرة عند مقارنتهما بالسعودية والإمارات وباقي دول المجلس. كما أن عدة دول نفطية كالنرويج وتيمور الشرقية تستخدمان هذه القاعدة. و يسمح استهداف الرصيد الأولي غير النفطي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بجعل السياسة المالية أكثر استقرارا. و يفضل أن يتم تعيين هذا الهدف بما يتماشى مع أهداف الاستدامة المالية الطويلة الأجل.[80] يمكن تعديل هذه القاعدة لتستند إلى نموذج الدخل الدائم، بالرغم من العيوب التي تشوبه، إلا أننا يمكن أن نأخذه بعين الاعتبار لإتاحة معلومات واضحة حول مسار الحيز المالي المتاح على غرار قطر. كما يمكن أن نعتمد على نموذج الادخار–الاستثمار التحوطي لعلاج عيوب فرضية الدخل الدائم.

لا يمكن للمقترحات السابقة أن تكون كافية ونهائية، إذ يجبعلى كل دول المجلس أن تضع هذه القواعد في إطار يشمل قاعدة مالية إجرائية(بدلا من أهداف عددية صلبة ودائمة)، أي ضمن إطار متوسط الأجل للموازنة، يوضح مبادئ للسياسات المالية، و إستراتيجية مالية للحكومة، و آليات للتعامل مع الظروف الاستثنائية والتي تعيق الحكومة من تحقيق أهدافها. وهذا يستلزم المفاضلة ما بين القواعد المرنة التي تتيح للحكومة تغيير الأهداف المالية الكمية ضمن إطار واضح، أو القواعد الصلبة مع مخاطر عالية من حيث إضعاف المصداقية. ويمكن لدول المجلس أن تعتمد على قواعد مرنة ضمن هامش واضح خلال مدة زمنية متوسطة(في حدود خمس سنوات)، تلاءم مع أطر مالية عامة مستقرة تزيد من المصداقية، و تجنب التغييرات المتكررة، بحيث تساهم بجعل السياسة المالية معاكسة للاتجاهات الدورية. وقد لاحظنا في حالة الشيلي والنرويج تغير القاعدة بمرور الوقت(الإطار السابق رقم 3).

يتمثل الجانب الآخر المهم في وضع القواعد السابقة، في تقوية الإطار المؤسسي لدول المجلس، إذ تبرز أهمية المؤسسات القوية والمستقلة كضرورة ملحة لتفعيل أطر السياسة المالية، انطلاقا من نتائج بعض الدراسات والتي تؤكد أن اعتماد قواعد وأطر للمالية العامة لن يكون لها أهمية كبيرة للسياسة المالية في الحد من تقلبات الدورة الاقتصادية، ما لم يدعم بأطر مؤسسية قوية.[81]

توجد أدوات أخرى للسياسة الاقتصادية جانب السياسة المالية، تشمل السياسة النقدية، وسياسة سعر الصرف والسياسة الاحترازية الكلية؛ وسنقوم بتقييمها في المبحث المو الي واقتراح الحلول الواجب اعتمادها لتعزيز فعاليتها، بما يضمن تدعيم الاستقرار الاقتصادي الكلي.

---

[79] Rudolfs Bems and Irineu de Carvalho Filho, **Current Account and Precautionary Savings for Exporters of Exhaustible Resources,** IMF working paper No.09/33, February 2009, p.27.

[80] IMF, **the commodities roller coaster, A fiscal framework for uncertain time**, fiscal monitor, world economic and financial survey, October 2015, p.39

[81] Elva Bova, Paulo Medas, and Tigran Poghosyan, **Resource Revenue Volatility and Macroeconomic Stability in Resource-Rich Countries: The Role of Fiscal Policy**, IMF working paper, WP/16/36, February 2016, p.4.

المبحث الثاني: المجالات المتاحة للسياسة النقدية، و سياسة أسعار الصرف والسياسة الاحترازية الكلية

يتمثل الجانب الآخر من جوانب إدارة الاقتصاد الكلي وتحقيق الاستقرار والواجب تعزيزه في السياسة النقدية، و سياسة أسعار الصرف والسياسة الاحترازية الكلية. و بالرغم من أن نظام ربط العملات المحلية بالدولار في دول المجلس(باستثناء الكويت التي تتبع نظام الربط بسلة من العملات) يضعف من استقلالية السياسة النقدية، ويجعل من السياسة المالية الأداة الرئيسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، إلا أنه توجد عدة جوانب تقنية تخص السياسة النقدية، وسياسة سعر الصرف والسياسة الاحترازية يجب التطرق إليها في النقاط الموالية.

أولا: ملامح وتحديات السياسة النقدية، و سياسة أسعار الصرف والسياسة الاحترازية في دول المجلس

يمكن تحليل واقع السياسات السابقة في إبراز دورها في المساهمة في الاستقرار الاقتصادي في عدة جوانب. في هذا الصدد، يمكن أن تحقق استقرار الأسعار كهدف نهائي للسياسة النقدية، بما يسمح بتقليل التقلبات في النمو الحقيقي في المدى القصير؛ ويتطلب هذا الأمر بالغ الأهمية التطرق إلى قنوات انتقال آثار السياسة النقدية، وبخاصة انتقال أثر قرارات أسعار الفائدة الرئيسية إلى أسعار فائدة التجزئة ومحدداته(أسعار الفائدة على الودائع، و القروض والسندات الحكومية)؛ لينتقل بعد الأثر ذلك إلى مجاميع الائتمان، و أسعار الصرف، و أسعار الأصول المختلفة، ومن ثم التأثير في الطلب الكلي. يتمثل الجانب الآخر المهم في تقييم هذه السياسات في معرفة ما إذا كانت نظم سعر الصرف المعتمد ملائما لتدعيم الاستقرار الاقتصادي وتعزيز التنافسية(جهود تنويع مصادر الدخل). وأخيرا، وليس آخرا، تقييم السياسات الاحترازية ودورها في تحقيق استقرار النظم المصرفية والمالية؛ وتؤدي المصارف المركزية دورا هاما في هذا الإطار، سواء قبل بروز أطر السياسة الاحترازية الكلية أو بعدها(خلال أزمة الرهن العقاري)، لأن أدوات السياسة النقدية تؤثر في تنظيم كمية الائتمان، وتكلفته، وشروطه بشكل يدعم النمو الاقتصادي ويحول دون تركز وتراكم مخاطر الائتمان، وخاصة فيما يتعلق بالقطاعات الأكثر عرضة للتقلبات(العقار والأصول المالية).

1- السياسات النقدية، و سياسة سعر الصرف وآلية انتقال أثار السياسة النقدية

ترتكز السياسات النقدية في مختلف دول المجلس على ربط العملات المحلية بالدولار الأمريكي بصفة رسمية منذ بداية 2003 في إطار الربط التقليدي(باستثناء الكويت التي تقوم بربطه بسلة من العملات منذ شهر مايو من سنة 2007). وبالرغم من أن هذا الربط يساعد في استقرار العائدات المحلية للصادرات النفطية، و يعطي نوعا من الاستقرار الكلي؛ لأنه يضفي مصداقية كبيرة على السياسات النقدية لهذه الدول، إذ يثبت توقعات الأسعار على المدى الطويل، ويحد من مخاطر أسعار الصرف(تقلبات أسعار الصرف الحادة) المتعلقة بالاقتراض الدولي، وبالتالي، فإنه يسمح باستقرار التجارة وجذب الاستثمارات الدولية؛ إلا أنه يزيد القيود على السياسة النقدية ويجعلها غير مستقلة، لأن أسعار الفائدة الرئيسية لهذه الدول (والتي تنقل قرارات السياسة النقدية إلى أسعار الفائدة الطويلة الأجل، و أسعار الأصول المالية والحقيقية، وعرض الائتمان...) تابعة بشكل وثيق لتطورات أسعار الفائدة في الولايات المتحدة الأمريكية، وبالتالي، فإن مصارفها المركزية ترتبط في قراراتها بشكل وثيق بقرارات الاحتياطي الفدرالي الأمريكي.

يخضع الإطار السابق إلى ما يعرف **بالثلاثية المستحيلة لمندل**، والتي تؤكد أنه لا يمكن لأية دولة أن تجمع بين حرية حركة رأس المال، و نظام سعر الصرف الثابت واستقلالية السياسة النقدية.[82] ومع اتجاه الدول إلى الاندماج المالي وإقرار حرية حركة رأس المال، بما فها دول المجلس، يكون الاختيار ما بين نظام سعر الصرف الثابت والسياسة النقدية المستقلة، وبالتالي، فإن دول المجلس تتبع نظاما يجمع ما بين حرية حركة رأس المال، نظام سعر صرف ثابت وسياسة نقدية غير مستقلة.

و نلاحظ أن كل دول المجلس (باستثناء الكويت) قد تبنت عمليا نظام سعر الصرف الثابت قبل سنة 2003، كما نلاحظ في حالات البحرين، قطر والإمارات العربية المتحدة منذ ثمانينات القرن الماضي، أما السعودية وعمان فقد شهدت أسعار صرف

[82] Sfia Mohamed Dally, **le choix de régime de change pour les économies émergentes**, Munich personal Repec archive, Munich, 2007, p.47.

عملاتها مقابل الدولار بعض التقلبات الصغيرة في ثمانينات القرن الماضي، لكنها عمليا تتبع نظام سعر الصرف الثابت. وكنتيجة لربط الكويت لعملتها المحلية بسلة من العملات، فقد شهد سعر الصرف مع الدولار تقلبات لكنها تبقى محدودة، كما يتضح من الجدول الموالي رقم(14).

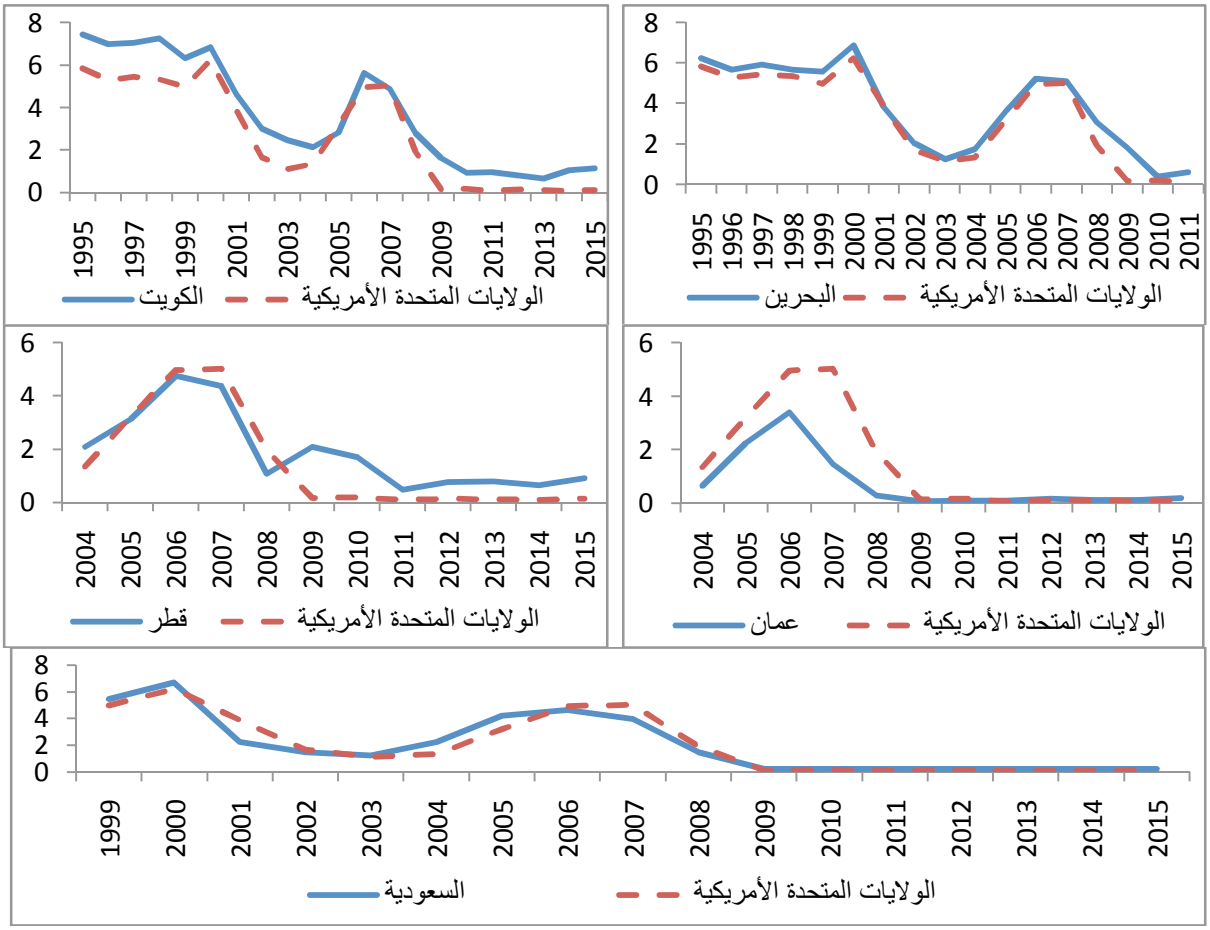
الجدول رقم(14): تطور أسعار صرف عملات دول المجلس (عدد الوحدات من العملة المحلية مقابل الدولار الأمريكي في نهاية الفترة)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
البحرين	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376
الكويت	0,2712	0,289	0,2885	0,2989	0,3054	0,2919	0,2806	0,2822
عُمان	0,3454	0,3454	0,3845	0,3845	0,3845	0,3845	0,3845	0,3845
قطر	3,64	3,64	3,64	3,64	3,64	3,64	3,64	3,64
السعودية	3,325	3,645	3,745	3,745	3,745	3,75	3,75	3,75
الإمارات	3,671	3,671	3,671	3,671	3,672	3,672	3,672	3,672

المصدر: صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع:
(http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)

تتضح تبعية السياسة النقدية في دول مجلس التعاون الخليجي للسياسة النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية في الشكل (14).

الشكل رقم(14): تطور أسعار الفائدة في السوق النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية ودول مجلس التعاون لفترات زمنية مختلفة (%)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على قاعدة بيانات الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي:
IMF, international financial statistics; (http://elibrary-data.imf.org/).

يؤكد الشكل السابق، أن أسعار الفائدة الرئيسية تتطور في نفس الاتجاه على مدى فترة طويلة من الزمن. وقد استخدمنا متوسط سعر الفائدة في السوق النقدية(السوق ما بين المصارف) كمؤشر لأسعار الفائدة الرئيسية، مع عدم توفر البيانات عن الإمارات

العربية المتحدة.[83] ونلاحظ أنها منسجمة مع مستويات أسعار الفائدة في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي شهدت ارتفاعا في المنتصف الثاني من التسعينيات، قبل أن تنخفض مع بداية الألفية الثالثة إلى غاية 2003، ثم ارتفعت إلى غاية بداية أزمة الرهن العقاري. نلاحظ وجود بعض الاختلافات الطفيفة، كما هو ملاحظ مثلا في حالة قطر في سنة 2009، إذ قام مصرف قطر المركزي برفع أسعار الفائدة مقارنة بأسعار الفائدة الأمريكية للحد من ارتفاع التضخم وتقليل نمو الائتمان.

استخدم نموذج تصحيح الخطأ(ECM) لتقدير وتيرة تكيف أسعار الفائدة في دول المجلس إزاء تطورات أسعار الفائدة الأمريكية. توصلت التقديرات إلى أن سعر الفائدة في البحرين هو الأسرع تعديلا تجاه الانحرافات الطويلة الأجل(أقل من شهرين)؛ يليه سعر الفائدة في قطر(أقل من أربعة أشهر)، والسعودية(أقل من أربعة أشهر)، والإمارات(أقل من ستة أشهر)، مع تباطؤ في وتيرة التعديل في كل من الكويت وعمان(تقريبا سنة). وأكدت التقديرات على أن سعر الفائدة في الولايات المتحدة الأمريكية وثيق الصلة بأسعار الفائدة في دول المجلس، بالرغم من وجود هامش مناورة تسمح بوجود بعض الفروق في أسعار الفائدة، يحدث ذلك عندما تتدخل المصارف المركزية لمواجهة الضغوط التضخمية وهجمات المضاربات على العملة وتقلبات أسواق رأس المال.[84]

وفي ظل القيود التي يفرضها نظام سعر الصرف الثابت على المصارف المركزية في تحديد أسعار الفائدة الرئيسية، تقوم دول المجلس بإدارة أوضاع السيولة القصيرة الأجل والسياسة النقدية باستخدام مجموعة من الأدوات تشمل: عمليات السوق المفتوحة، و التسهيلات الدائمة، و نسب السيولة، والاحتياطي الإلزامي والو دائع الحكومية الطويلة الأجل وأدوات السلامة الاحترازية الكلية، كما يتضح من الجداول الموالي رقم(15).

الجدول رقم(15): أدوات السياسة النقدية والسياسة الاحترازية الكلية في دول مجلس التعاون الخليجي

العمليات في السوق المفتوحة					
	أذون الخزانة	بيع شهادات الإيداع	عمليات إعادة الشراء	بيع النقد الأجنبي	مبادلات النقد الأجنبي
البحرين	نعم(من الحكومة) لمدة ثلاثة وستة أشهر وسنة.	لا	نعم	نعم	نعم
الكويت	نعم	نعم، تباع لمدة 3 و6 أشهر، لا يمكن استخدامها لعمليات إعادة الشراء، يمكن استردادها بموافقة البنك المركزي	بصفة يومية، بآجال استحقاق لليلة واحدة، أسبوع وشهر.	نعم	لا
عمان	لا	نعن(أسبوعيا)	نعم	نعم	نعم
قطر	نعم	نعم(بآجال استحقاق مختلفة)	نعم(أسبوعان/شهر)	نعم	لا
السعودية	تطرح مؤسسة النقد العربي السعودي (SAMA) أذون الخزانة لأغراض إدارة السيولة	لا	يتسم السوق بين البنوك بالضحالة، تجرى فيه عمليات تداول للودائع بدون ضمانات، لا تتدخل فيه(SAMA)، ولن تتحدد معدلات الفائدة فيه بتسهيلات إعادة الشراء وإعادة الشراء العكسية	لا تتدخل (SAMA) في سوق العمليات الفورية، ولكنها تدخلت مرتين في السوق الآجلة	نعم
الإمارات	لا	نعم، وتضم طائفة كبيرة من آجال الاستحقاق لآجال تقل وتزيد عن سنة	م، سواء على شهادات الإيداع التقليدية، أو الإلامية بدء من نوفمبر 2010، مع وجود خيار الاسترداد المبكر لشهادات الإيداع	نعم	استحدثت في 2008، للحد من آثار السيولة يفعل الأزمة المالية العالمية، لم تعد تُستخدم بصورة نشطة.

التسهيلات الدائمة				
	تسهيلات الإيداع	تسهيل الإقراض	بيع النقد الأجنبي	مبادلات النقد الأجنبي
البحرين	لليلة واحدة وأسبوع	لليلة واحدة مقابل حيازة البنك لأذون الخزانة أو الودائع لدى البنك المركزي، ولأسبوع مقابل حيازة البنك لصكوك الإجارة الحكومية	نعم	لأجل أسبوع وشهر
الكويت	لليلة واحدة	غير مستخدم بصفة عامة، ولكنه كسعر فائدة رسمي رئيسي، نافذة خصم لليلة واحدة ولأكثر من	لا	نعم

[83] يقوم مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي بربط سعر فائدته الأساسي بتوجهات سياسات سعر الفائدة في الولايات المتحدة الأمريكية، أنظر: مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي، **التقرير السنوي**، 2015، ص63.

[84] See: Elva Bova., and Abdelhak. Senhadji, **Interest Rate Spread in the GCC: the Role of Monetary Policy Intervention**, mimeo. 2009.

		أسبوع				
عمان	لا	خصم أذون الخزانة والأوراق التجارية وإعادة الشراء والإقراض المباشر	نعم	نعم		
قطر	لليلة واحدة	لليلة واحدة/عمليات إعادة الشراء	نعم	لا		
السعودية	تسهيل إعادة الشراء العكسي لليلة واحدة	تسهيل إعادة الشراء لليلة واحدة	نعم	نعم		
الإمارات	نعم، غير المعوض	سلف لمدة 7 أيام بدون ضمانات، ولمدة تصل إلى 6 شهر بضمانات، استُحدث في 22 سبتمبر 2008، مع وجود تسهيل السحب على المكشوف بأسعار جزائية تزيد على سعر إعادة الشراء	نعم	استحدثت في 2008، للحد من آثار السيولة بفعل الأزمة المالية العالمية، لم تعد تُستخدم بصورة نشطة.		
النسب النقدية/الاحترازية						
	نسبة السيولة الإلزامية	نسبة الاحتياطي الإلزامي	توظيف غير تقليدي لودائع البنك المركزي والحكومة في البنوك التجارية	نسبة السلامة الاحترازية الكلية	قيود سعر الفائدة	سعر الفائدة الرسمي
البحرين	لا	نعم	نعم	النسبة الطوعية للقروض إلى الودائع	لا	سعر الفائدة على الودائع لأسبوع واحد
الكويت	نعم	لا	نعم	نسبة القروض غلى الودائع والحدود المؤقتة لنمو الائتمان	تعيين حدود قصوى لسعر الفائدة على القروض تزيد عن سعر الخصم	سعر الخصم
عمان	لا	نعم	نعم	نسبة القروض إلى الودائع وحد أقصى للاقراض المصرفي للأسر المعيشية	حد أقصى لسعر الفائدة على القروض الاستهلاكية	سعر الخصم
قطر	نعم	نعم	نعم	نسبة الإئتمان	حد أقصى لسعر الفائدة على القروض الشخصية للرواتب، وحد كلي لمثل هذه القروض	سعر فائدة مصرف قطر المركزي على القروض والودائع
السعودية	نعم	نعم	نعم	نسبة القروض إلى الودائع، نسبة الأصول السائلة إلى الخصوم القصيرة الأجل، والقيود على القروض الشخصية	لا	سعر إعادة الشراء وسعر إعادة الشراء العكسي
الإمارات	لا	نعم	نعم	لا يجب للائتمان أن يتجاوز الموارد المستقرة، والتي تعرف بأنها 85% من ودائع العملاء لأجل استحقاق يقل عن 6 أشهر، و100% من الوداع والتمويل السوقي لمدة تزيد عن 6 أشهر.	لا	سعر إعادة الشراء على شهادات الإيداع لأجل أسبوع

Source: Ananthakrishnan Prasad and May Khamis, **monetary policy and the transmission mechanism in GCC Countries**, pp.52-54. In: **Gulf Cooperation Council Countries: Enhancing economic outcomes in an uncertain global economy**, Middle East and Central Asia Department, IMF, 2011.

استخدمت المصارف المركزية لدول مجلس التعاون الخليجي الأدوات السابقة الذكر لإدارة عمليات السياسة النقدية والسيولة في النظم المصرفية. ويمكن أن نلاحظ أن نسبة الاحتياطي الإلزامي موجودة في كل الدول باستثناء الكويت، وتستخدم بهدف التأثير في سيولة المصارف، وبالتالي، التأثير في عرض وتكلفة الائتمان. كما تعتبر أداة من أدوات السياسة الاحترازية، لأنها تؤثر في معدلات نمو الائتمان(ففي حالة التوسع، تخفض معدلات النمو، بما يكبح مخاطر عدم الاستقرار؛ وفي حالة الركود، تساعد في زيادة نمو الائتمان بما يخفض من الوجهات الدورية المعاكسة). تستخدم دول المجلس كذلك مجموعة من الأدوات لإدارة فوائض السيولة (امتصاص أو ضخ السيولة)، و تشمل العمليات في السوق النقدية، والتي تتم على أذون الخزانة و شهادات الإيداع، إضافة إلى التسهيلات الدائمة، وهي عبارة عن تقنيات للتأثير في فوائض السيولة لدى المصارف، سواء بسحب السيولة(تسهيلات الإيداع)، أو ضخ سيولة(تسهيلات الإقراض) بضمانات أو بدون ضمانات. تتدخل المصارف المركزية لدول المجلس في سوق الصرف للدفاع عن قيمة العملات المحلية من خلال امتصاص الصدمات الناجمة عن تقلبات سوق النقد الأجنبي، وبالتالي، تزويد النظام المصرفي بالسيولة من النقد الأجنبي في حال وجود هجمات مضاربة. و بالرغم من استخدام تشكيلة الأدوات السابقة الذكر إلى جانب تطبيق بعض أطر السياسة الاحترازية، فإن المصارف المركزية لدول المجلس تواجه تحديا آخر في ممارسة السياسة النقدية،

ينعكس ضعف تأثير البنوك المركزية لدول المجلس على تطورات سيولة الاقتصاد، و حجم وتكلفة الائتمان الممنوح للاقتصاد، و أسعار الأصول المالية والحقيقية، كما اتضح سابقا، سلبا على موضوع بالغ الأهمية في ممارسة السياسات النقدية ألا وهو **آلية انتقال أثار السياسة النقدية**.

تعرف آلية انتقال آثار السياسة النقدية بأنها تلك العملية التي ينقل من خلالها أثر قرارات السياسة النقدية إلى تغيرات في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومعدل التضخم؛[88] ويحدث ذلك عادة بعد فترات زمنية طويلة نسبيا ومتغيرة. تشمل هذه الآلية قناة سعر الفائدة، قناة الإقراض، قناة أسعار الأصول، قناة سعر الصرف و قناة أثر الإعلان.[89] إن الفهم الجيد لمختلف هذه القنوات شرط ضروري لتنفيذ سياسة نقدية فعالة، لأنه يسمح بتكوين رأي حول نطاق وتوقيت تأثير قرار السياسة النقدية على الهدف أو الأهداف المراد تحقيقها.

و ترتبط قناة أثر الإعلان بالدول المتقدمة، والي تمارس بنوكها المركزية السياسة النقدية من خلال أثر الإعلان (announcement effect)، وهي تستلزم مجموعة من الشروط أهمها تمتع البنوك المركزية بالاستقلالية، والمصداقية والشفافية، مع تطور أسواق رأس المال، لكي تستطيع البنوك المركزية التأثير في قرارات الجمهور بإدارة توقعاتهم (anticipation management)،[90] لذلك فهي خاصة بالدول المتقدمة. كما أن قناة سعر الصرف غير فعالة في دول المجلس، في ظل تبنيها لنظم سعر الصرف الثابتة. تبقى القنوات التي تعتمد عليها لنقل قراراتها إلى الأهداف النهائية(خاصة استقرار الأسعار) ممثلة في قناة سعر الفائدة، و قناة الإقراض وقناة أسعار الأصول.

و بالنسبة لقناة سعر الفائدة، تستجيب أسعار فائدة التجزئة، ممثلة في سعر الفائدة على الودائع، والقروض وأذون الخزانة(أو السندات الحكومية) لتغيرات أسعار الفائدة الرئيسية(للمصرف المركزي). تعتبر هذه الاستجابة عاملا مهما لتحديد العلاقة بين قرارات السياسة النقدية و الطلب الكلي والتضخم؛ فكلما كانت الاستجابة سريعة وكاملة، كلما زاد ذلك من سرعة وتأثير البنك المركزي على أسعار فائدة التجزئة، وزادت، بالتالي، قدرته على بلوغ الأهداف النهائية، والعكس صحيح.[91]

تؤكد دراسة على وجود اختلافات في استجابة أسعار الفائدة على الودائع والقروض لتغيرات أسعار الفائدة في السوق ما بين المصارف في دول المجلس، وتزداد الاستجابة الطويلة الأجل في كل من البحرين والكويت، في حين تنخفض في قطر وعمان. بشكل عام، يؤدي زيادة سعر الفائدة في السوق ما بين البنوك ب100 نقطة أساس إلى زيادة قدرها 63 و29 نقطة أساس لأسعار الفائدة على الودائع والقروض على الترتيب في البحرين، وتبلغ هذه الاستجابة في الكويت بـ80 و74 نقطة أساس لكل من أسعار الفائدة على الودائع والقروض، مع انخفاضها في باقي الدول، كما يتضح من الجدول رقم(16).

الجدول رقم(16): درجة الاستجابة الطويلة الأجل لأسعار الفائدة على الودائع والقروض لتغيرات أسعار الفائدة الرئيسية

	البحرين	الكويت	عمان	قطر
سعر الفائدة على الودائع	0,63	0,80	0,05-	0,20
سعر الفائدة على القروض	0,29	0,73	0,03	0,01

Source: Raphael Espinoza and Ananthakrishnan Prasad, **Monetary Policy Transmission in the GCC Countries**, IMF Working Paper No. 12/132, May 2012, p.13.

[88] Taylor, J. B., **The monetary transmission mechanism: An empirical framework**. Journal of economic perspective, vol 9, no 4, fall. 1995.
[89] Mishkin, F. S., **The economics of money, banking, and financial markets**. Seventh edition, Pearson Addison Wesley, 2004, 679 pages.
[90] See: Blinder, A., Goodhart, C., Hildebrand, P., Lipton, D., and Wyplosz, C., **How do central banks talk ?.** Geneva reports on the world economy 3, Geneva/London: ICMB/CEPR. 2001.
[91] Kwapil, C., and Scharler, J., **Interest rate pass-through, monetary policy rules and macroeconomic stability**. Oesterreichische National bank, Working Paper Series, No. 118. 2006.

وكما هو ملاحظ من الجدول السابق، فإن انخفاض استجابة أسعار الفائدة على القروض مقارنة بأسعار الفائدة على الودائع في كل الدول يضعف من تأثير البنوك المركزية على عرض وتكلفة القروض المصرفية، و بالتالي، من تأثيرها على الطلب الكلي والتضخم. تؤكد نفس الدراسة أن تعديل أسعار الفائدة على القروض في البحرين بطئ للصدمة في أسعار الفائدة في السوق ما بين المصارف، إذ يتطلب حدوث التعديل كلية 20 شهرا. ويتم رصد نصف التعديل في أسعار الفائدة على القروض في الكويت للصدمة بعد مرور 6 أشهر. وبالرغم من أن التعديل يحدث بصفة فورية في كل من قطر وعمان إلى أنه ضعيف، مع زواله بعد مرور 10 أشهر. ترجع الدراسة أسباب ضعف درجة وسرعة انتقال أثار تغيرات أسعار الفائدة الرئيسية إلى أسعار فائدة التجزئة(على القروض والودائع) إلى القيود المفروضة على النظام المصرفي، وتشمل هذه القيود والضوابط في عمان تحديد سقف إقراض شخصي بنسبة 40 في المائة من المحفظة الائتمانية، وتحديد سقف لأسعار الفائدة. وتفرض قطر قيودا تشمل وضع حدود للإقراض العقاري، وسقوف لأسعار الفائدة على القروض المبنية على الراتب. كما تتميز أسعار الفائدة على القروض في الكويت بكونها تعمل ضمن هامش مرتبط بتطورات معدل الخصم كسعر فائدة رئيسي. تتميز البحرين بوجود قيود على القروض الاستهلاكية أيضا.[92] كما توجد عدة قيود على أسعار الفائدة كما هو موضح في الجدول السابق رقم(15).

خلصت دراسة أخرى حول انتقال آثار السياسة النقدية في المملكة العربية السعودية إلى ضعف فعالية قناة سعر الفائدة في التأثير في الناتج الحقيقي، مع مساهمتها في نقل الأثر إلى معدلات التضخم. وتقدم الدراسة تفسيرا لضعف تأثير سعر الفائدة على الناتج إلى ارتفاع أسعار الفائدة في الولايات المتحدة الأمريكية غالبا ما يكون مصحوبا بارتفاع أسعار النفط والنمو القوي، مما قد يوازي أي تأثير سلبي، كما أن التفسير البديل هو وجود فائض السيولة في النظام المصرفي،* مما قد يضعف من انتقال لآثار النقدية لصدمات أسعار الفائدة.[93] وهي سمة تميز مختلف النظم المصرفية لدول المجلس.

وبالرغم من غياب دراسات حول محددات استجابة أسعار فائدة التجزئة لتغيرات أسعار الفائدة الرئيسية في دول المجلس، وهو أمر بالغ الأهمية، باستثناء الإشارات السابقة الذكر. يمكن، انطلاقا من استعراض خلاصة دراسات حول دول أخرى، وضع مجموعة من المحددات المحتملة في دول المجلس.

توصل الكاتبان Cottarelli and Kourelis(1994)، في دراسة حول استجابة أسعار الفائدة على القروض لتغيرات سعر الفائدة في السوق النقدية ومعدل إعادة الخصم، شملت 31 دولة صناعية ونامية، إلى أن وجود سوق نقدية لأدوات الدين القصيرة الأجل، وغياب قيود على حركة رأس المال الدولي، وغياب قيود على المنافسة المصرفية(خاصة القيود على الدخول إلى السوق) وارتفاع نسبة ملكية القطاع الخاص للنظام المصرفي، عوامل من شأنها أن تزيد من درجة وسرعة الاستجابة.[94]

توصل Mojon(2000)، في دراسته التي شملت ألمانيا، وإيطاليا، وفرنسا، وإسبانيا وهولندا، إلى أن كل من ارتفاع معدل التضخم، وزيادة منافسة مصادر التمويل الأخرى(أسواق رأس المال)، وزيادة المنافسة بين المصارف تؤثر إيجابيا في درجة وسرعة

---

[92] Raphael Espinoza and Ananthakrishnan Prasad, **Monetary Policy Transmission in the GCC Countries**, IMF Working Paper No. 12/132, May 2012, p.13.

* يشكل فائض السيولة المصرفية أحد العوامل المحتملة والمفسرة لضعف انتقال أثار السياسة النقدية في دول المجلس(وليس فقط قناة سعر الفائدة في السعودية)، وقد تأكد ذلك في عدة دراسات في عدد من الدول النفطية، منها على سبيل المثال:

Bathaluddin, M. B., Adhi, P. N. M., and Wahyu A. W., **The impact of excess of liquidity on monetary policy**. Bulletin of monetary economics and banking, January 2012, pp.245-267.

Saxegaard, M., **Excess liquidity and effectiveness of monetary policy: evidence from sub Saharan Africa**. Working Paper n° 115, IMF, 2006, p1-52.

[93] Naif Alghaith, Ahmed Al-Darwish, Pragyan Deb, and Padamja Khandelwal , **Monetary and macro prudential policies in Saudi Arabia**, p.44. In: **Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth**, IMF, 2015

[94] Cottarelli, C., and Kourelis, A., **Financial structure, bank lending rates, and the transmission mechanism of monetary policy**. IMF staff paper, Vol.41, No.4, December, 1994, pp.587-623.

الانتقال، في حين يُضعف كل من ارتفاع درجة تذبذب السوق النقدية وارتفاع تكاليف التشغيل (النسبة ما بين تكاليف العمالة إلى إجمالي العوائد) من درجة وسرعة الانتقال.[95]

قوم Singh et *al*.(2008) مدى استجابة أسعار الفائدة على الودائع، وعلى القروض وعلى سندات الحكومة القصيرة والطويلة الأجل لسعر الفائدة القصير الأجل في السوق النقدية، في دراسة شملت خمس دول متقدمة(بريطانيا، كندا، أستراليا، الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا) وخمس دول آسيوية(كوريا، ماليز يا، الفليبين، تايلندا وأندونيسيا)، وتوصلوا إلى أن استجابة أسعار فائدة التجزئة الحالية وفي الأجل الطويل أكبر في الدول المتقدمة منها في دول آسيا؛ ويزداد هذا الفرق خاصة بالنسبة للاستجابة الحالية. يرجع ذلك، حسب الباحثين، أساسا إلى اختلاف مستوى تطور النظام المالي. وقد تأكد أن ارتفاع درجة المنافسة في النظام المصرفي وزيادة حجم السوق المالي وتنوعه تشكل عوامل تؤثر إيجابا في سرعة ودرجة الاستجابة.[96]

حاول(2011)Gigineishvili تحديد محددات انتقال سعر الفائدة الخاص بالانتقال النقدي في عدة دول متقدمة، و ناشئة ونامية، وقد توصل إلى أنه يرتبط بمجموعة من المحددات الاقتصادية، وخصائص النظام المالي ونظام سعر الصرف.هكذا، يشكل كل من ارتفاع نصيب الفرد من الناتج(كمؤشر يعكس تطور الدولة وتطور نظامها المالي)، و ارتفاع معدل التضخم ومستوى سعر الفائدة، و نظام سعر الصرف المرن، و جودة الائتمان(انخفاض نسبة القروض المتعثرة)، و انخفاض التكاليف العامة وزيادة المنافسة المصرفية عوامل تساهم في زيادة درجة الانتقال. أما ارتفاع تذبذب السوق النقدية، و فائض السيولة المصرفية، و ارتفاع ربحية المصارف(كمؤشر لضعف المنافسة) فإنها تشكل عوامل تساهم في إضعافها.[97]

انطلاقا من نتائج الدراسات السابقة الذكر، يمكن إرجاع ضعف انتقال أثار الفائدة الرئيسية إلى أسعار الفائدة على الودائع والقروض إلى ارتفاع درجة التركيز في النظم المصرفية، حيث بلغ مؤشر إجمالي الأصول المصرفية للمصارف الخمسة الكبرى نسبا مرتفعة من إجمالي الأصول المصر فية، ما يدل على ضعف المنافسة المصرفية. يعتبر كذلك جمود تكلفة الموارد عاملا يمكن أن يساهم في ضعف انتقال الأثر، لارتفاع إجمالي الودائع كنسبة من الناتج الإجمالي في دول المجلس. نلاحظ أن هناك مجال كبير لتطوير أسواق رأس المال في دول المجلس لتساهم في زيادة انتقال الأثر وزيادة سرعته، لأن إجمالي الأسهم المتداولة في البورصة كنسب من الناتج بالرغم من ارتفاعها، لا يزال هناك فارقا لزيادتها، مع ارتفاع درجة التركيز(في الدول التي توفرت عنها البيانات)، لسيطرة أكبر 10 شركات على نسب مرتفعة من الأسهم المتداولة. نلاحظ ضعف تنوع محفظة المصارف(العائد خارج الفوائد كنسبة من إجمالي العوائد المصرفية)، ما يدل على تركيز المصارف على القروض المصرفية في أنشطتها؛ إضافة إلى ارتفاع تكاليف التشغيل، وارتفاع ربحية المصارف(ربحية الأموال الخاصة)، كمؤشر يدل على ضعف مستوى المنافسة المصرفية. يمكن إضافة عامل ارتفاع الهامش المصرفي كذلك في تفسير ضعف انتقال الأثر.

[95] Mojon, B., **Financial strecture and the interest rate channel of ECB monetary policy**. ECB Working Paper No. 40, November 2000.

[96] Singh, S., Razi, A., Endut, N., and Ramlee, H., **Impact of financial market developments on the monetary transmission mechanism**. BIS Papers, No.39, April 2008.

[97] Gigineishvili, N., **Determinants of Interest Rate Pass-Through: Do Macroeconomic Conditions and Financial Market Structure Matter?.** IMF Working Paper, WP/11/176, July 2011.

الجدول رقم(17): المحددات المحتملة لضعف استجابة أسعار فائدة التجزئة لتغيرات أسعار الفائدة الرئيسية في دول المجلس

البحرين								
المؤشر	درجة التركيز	هامش سعر الفائدة	تنوع محفظة المصارف	التكاليف	الربحية	جمود موارد المصارف	الرسملة البورصية	حصة 10 شركات من إجمالي الرسملة البورصية
2010	93,87	6,02	29,52	40,50	7,38	73,61	70,84	-
2011	95,57	5,76	34,26	37,23	9,90	68,57	62,72	-
2012	96,65	4,95	27,81	35,97	12,41	68,87	54,43	-
2013	96,73	4,87	28,18	35,62	15,95	67,90	-	-
2014	96,50	4,88	29,01	34,02	12,82	70,64	64,52	-
الكويت								
المؤشر	درجة التركيز	هامش سعر الفائدة	تنوع محفظة المصارف	التكاليف	الربحية	جمود موارد المصارف	الرسملة البورصية	حصة 10 شركات من إجمالي الرسملة البورصية
2010		2.57	31.35	29.13	12.60	73.54	92,80	-
2011	100	3.03	29.27	29.27	10.49	60.37	72,95	-
2012	100	2.94	30.22	31.26	9.81	56.81	56,73	-
2013	100	2.54	28.23	32.00	8.33	60.14	-	-
2014	-	2.24	29.92	31.57	9.16	68.20	-	-
عمان								
المؤشر	درجة التركيز	هامش سعر الفائدة	تنوع محفظة المصارف	التكاليف	الربحية	جمود موارد المصارف	الرسملة البورصية	حصة 10 شركات من إجمالي الرسملة البورصية
2010	100	3.30	24.54	47.65	12.43	33.68	43,12	-
2011	100	3.47	28.85	47.54	11.06	32.38	40,68	43,13
2012	100	3.39	27.32	52.39	12.64	32.17	37,41	39,82
2013	100	3.02	27.01	55.58	12.97	34.35	72,71	36,56
2014	100	3.06	27.05	52.70	11.88	36.29	45,60	35,77
قطر								
المؤشر	درجة التركيز	هامش سعر الفائدة	تنوع محفظة المصارف	التكاليف	الربحية	جمود موارد المصارف	الرسملة البورصية	حصة 10 شركات من إجمالي الرسملة البورصية
2010	100	4,37	28,60	16,04	19,13	51,26	84,28	-
2011	100	3,73	25,40	12,87	18,85	45,59	73,63	-
2012	100	3,71	25,14	12,97	17,11	48,60	66,17	-
2013	100	3,69	26,16	27,75	16,13	55,58	74,99	75,7
2014	100	3,61	26,50	27,75	16,18	61,45	81,11	71,54
السعودية								
المؤشر	درجة التركيز	هامش سعر الفائدة	تنوع محفظة المصارف	التكاليف	الربحية	جمود موارد المصارف	الرسملة البورصية	حصة 10 شركات من إجمالي الرسملة البورصية
2010	80,11	_	31,04	35,43	13,77	24,40	63,91	58,52
2011	80,79	_	31,45	36,39	14,80	23,54	52,28	61,59
2012	79,88	_	33,8	35,18	14,61	25,77	48,39	58,11
2013	79,15	_	33,11	35,37	14,79	28,86	56,41	54,80
2014	77,79	_	33,49	35,03	15,51	32,68	63,10	50,11
الإمارات								
المؤشر	درجة التركيز	هامش سعر الفائدة	تنوع محفظة المصارف	التكاليف	الربحية	جمود موارد المصارف	الرسملة البورصية	حصة 10 شركات من إجمالي الرسملة البورصية
2010	79,55	_	30,46	28,04	10,74	68,82	47,00	-
2011	81,12	_	26,27	30,10	11,49	59,60	32,18	67,57
2012	81,62	_	28,06	29,92	12,07	58,3	26,08	60,49
2013	83,59	_	30,34	32,53	12,36	64,03	36,28	60,11
2014	84,16	_	31,69	31,94	14,22	71,17	47,78	81,39

درجة التركيز: أصول أكبر خمسة مصارف من إجمالي الأصول المصرفية؛ هامش سعر الفائدة: الفرق بين متوسط سعر الفائدة على القروض وسعر الفائدة على الودائع؛ تنوع محفظة المصارف: العائد خارج الفائدة كنسبة من إجمالي العائد للمصارف؛ التكاليف: تكاليف التشغيل كنسبة من إجمالي العوائد المصرفية؛ الربحية: العائد على أسهم الملكية؛ جمود موارد المصارف:إجمالي الودائع كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي؛ الرسملة البورصية: إجمالي الأسهم المتداولة في البورصة كنسبة من الناتج الإجمالي.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Bank, **global financial development database 2015/2016**;
(http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development).

ويتطلب تعزيز انتقال أثار التغيرات في أسعار فائدة السياسة النقدية إلى أسعار الفائدة على القروض والودائع في دول المجلس معالجة مختلف الجوانب المبينة في الجدول السابق، خاصة ما تعلق بزيادة المنافسة المصرفية، و تطوير أسواق رأس المال، و تقليل هامش الفائدة المصرفية، و تطوير أداء المصارف بتنويع محفظة أصولها و تخفيض التكاليف، وتقليل فائض السيولة في النظم المصرفية.

تشير دراسة أخرى إلى أن قناتي سعر الفائدة والإقراض تؤديان دورا في نقل قرارات السياسة النقدية إلى الناتج الحقيقي والتضخم في كل دول المجلس، لكن اتضح أن هذا الانتقال ضعيف، من تقدير تحليل التباين؛ إذ تبلغ مساهمة القروض المصرفية وأسعار الفائدة في تفسير التقلبات في الناتج الحقيقي على الترتيب بـ 2,66 و3,31 في المائة بعد مرور سنتين ونصف، كما تبلغ مساهمة القروض المصرفية وأسعار الفائدة في تفسير التقلبات في الأسعار على الترتيب بـ3,56 و11,28 في المائة بعد مرور سنتين. إضافة لما سبق، تؤدي صدمات العرض الدور الأهم في نقل قرارات السياسة النقدية إلى الناتج الحقيقي والأسعار من خلال تأثيرها على أسعار الفائدة الطويلة الأجل، و القروض المصرفية وحتى أسعار الصرف. ويعزى ضعف انتقال أثار السياسة النقدية إلى تخلف النظم المصرفية والمالية،* ما يستلزم تطويرها.[98] كل هذا يؤكد على أن صدمات العرض هي محدد رئيسي لتطور أسعار الفائدة، و عرض القروض المصرفية، و سيولة الاقتصاد وباقي أسعار الأصول المالية والحقيقية.

مما سبق، لا تعتبر السياسة النقدية المحدد الأساسي للوضع النقدي،ومن ثم الأسعار كهدف نهائي، مع ضعف تأثيرها(إن وجد) على النمو الحقيقي، بل يعود ذلك أساسا إلى تطو ر أسعار النفط والسياسات المالية. ما يعني أن دورات أسعار النفط تؤثر على انتقال أثار السياسة النقدية، و سيولة الاقتصاد،و حجم القروض المصرفية وهيكلها القطاعي وتطور أسعار الأصول المالية وحتى الحقيقية، وما لذلك من آثار سلبية على الاستقرار المالي. لم يكن ليحدث ذلك لولا وجود عوامل هيكلية تخص سياسة ربط العملة المحلية بالدولار في دول المجلي (وبسلة من العملات بالنسبة للكويت)، وضعف سياسات التنويع الاقتصادي، والتي تجعل من السياسة المالية الأداة الرئيسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي. لكن هذا لا يلغي مسؤولية البنوك المركزية لدول المجلس على جوانب مهمة، يمكن لها تفعيلها، تخص ضعف سياسة إدارة فوائض السيولة المصرفية، وانعكاس ذالك سلبيا على عدم ضمان تدفق الائتمان إلى القطاعات الإنتاجية لدعم جهود التنويع الاقتصادي، وعوامل كلية أخرى خاصة بأوجه الضعف والقصور في أسواق الدين الحكومي والنظم المالية ككل.

2- المصارف المركزية و استقرار النظم المصرفية والمالية

بذلت دول المجلس جهودا كبيرة لضمان استقرار نظمها المصرفية والمالية، سواء بتطوير معايير الرقابة الاحترازية الوطنية لتتوافق مع متطلبات بازل 2 أو 3، كتعزيز كفاية رأس المال، و مستويات السيولة، أو بتبني عدة إجراءات لتعزيز سلامة القطاع المالي والمصرفي كزيادة جودة الأصول المصرفية وخفض مستويات القروض المتعثرة وزيادة مخصصاتها، والسعي لتجنب تركيز القروض في أنشطة محددة لتفادي التركيز القطاعي لمخاطر الائتمان، أو عملاء محددين.** بشكل عام، نلاحظ أن القطاع المصرفي لدول مجلس التعاون الخليجي يمتاز بتعزيز قواعده الرأسمالية وتحسنا في جودة الأصول، ومستوى العائد والربحية والسيولة. إذ تستجيب النظم المصرفية بشكل كبير لمؤشر كفاية رأس المال. تمتاز مصارف دول المجلس بجودة مرتفعة للأصول، لانخفاض نسبة القروض المتعثرة من إجمالي القروض، وارتفاع مخصصات القروض المتعثرة. و تمتاز نظمها المصرفية بارتفاع العائد والربحية(مؤشرات العائد على الأصول، والعائد على أسهم الملكية)، ومستوى معقول من السيولة(مؤشر الأصول السائلة إلى الخصوم السائلة).

---

* خلصت دراسة على الكويت إلى وجود تأثير لقنوات السياسة النقدية على الأسعار من دون الناتج الحقيقي، بسبب ضعف تطور النظام المالي للكويت والقيود المفروضة عليه، أنظر: العمر حسين، **قنوات تأثير السياسة النقدية(حالة الكويت)**، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 6، العدد 3(أكتوبر 2009)، ص251-272.

[98] Serhan Cevik and Katerina Teksoz, Lost in Transmission?, **The Effectiveness of Monetary Policy Transmission Channels in the GCC Countries**, IMF working paper No.12/191, July 2012, pp.18-22.

** تتيح مواقع المصارف المركزية لمختلف دول المجلس (تقارير الاستقرار المالي) سنويا مختلف الجهود المبذولة لتدعيم الاستقرار المالي واستيفاء معايير بازل 2 و3.

الجدول رقم(18): مؤشرات السلامة المالية في النظم المصرفية لدول المجلس(2008–2014)

البحرين	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	18,1	19,6	19,9	19,9	19,3	19,2	18,3
القروض المتعثرة	2,3	3,9	4,3	4,9	5,8	5,6	4,6
مخصصات القروض المتعثرة	84	60,3	49,5	53,6	53,1	56	59,4
العائد على الأصول	1,22	0,48	0,89	1,16	1,42	1,89	1,58
العائد على أسهم الملكية	9,51	3,82	7,38	9,9	12,41	15,95	12,82
الأصول السائلة إلى الخصوم القصيرة الأجل	30,93	29,86	32,12	31,92	22,68	19,96	17,86
الكويت	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	15,6	16,7	18,9	18,5	18	18,9	18,3
القروض المتعثرة	6,8	11,5	8,9	7,3	5,2	3,6	3,5
مخصصات القروض المتعثرة	29	38,3	33,9	29,5	26,9	31,7	30,4
العائد على الأصول	0,17	1,02	1,73	1,55	1,44	1,16	1,19
العائد على أسهم الملكية	1,55	9,19	12,60	10,49	9,81	8.33	9,16
الأصول السائلة إلى الخصوم القصيرة الأجل	25,46	18,86	18,57	19,67	19,87	20,84	26,98
عمان	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	14,7	15,6	15,8	15,9	16	16,2	15,1
القروض المتعثرة	2	2,7	2,7	2,2	2,1	2	2
مخصصات القروض المتعثرة	63,1	59,8	65,6	63,3	69,6	71,5	70,5
العائد على الأصول	2,31	1,62	1,69	1,40	1,48	1,51	1,37
العائد على أسهم الملكية	16,74	11,84	12,43	11,06	12,64	12,97	11,88
الأصول السائلة إلى الخصوم القصيرة الأجل	27,02	25,64	24,85	21,64	22,48	22,84	22,92
قطر	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	15,5	16,1	16,1	20,6	18,9	16	16,3
القروض المتعثرة	1,2	1,7	2	1,7	1,7	1,9	1,7
مخصصات القروض المتعثرة	83,2	84,5	85,1	87,2	97,5	96,8	99,1
العائد على الأصول	2,72	2,32	2,63	2,70	2,48	2,19	2,11
العائد على أسهم الملكية	19,85	17,05	19,13	18,85	17,11	16,13	16,18
الأصول السائلة إلى الخصوم القصيرة الأجل	29,15	27,67	29,24	19,21	17,66	11,34	15,42
السعودية	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	16	16,9	17,6	17,6	18,2	17,9	17,9
القروض المتعثرة	1,4	3,3	3	2,2	1,7	1,3	1,1
مخصصات القروض المتعثرة	153,3	89,8	122,3	132,8	145,1	157,4	182,9
العائد على الأصول	1,98	1,79	1,80	2,02	2,02	2,03	2,11
العائد على أسهم الملكية	16,77	14,65	13,77	14,80	14,61	14,79	15,51
الأصول السائلة إلى الخصوم القصيرة الأجل	12,67	18,07	15,40	15,56	16,49	11,85	9,78
الإمارات	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر	13	19,9	20,7	20	21,2	19,3	18,1
القروض المتعثرة	2,3	4,3	5,6	7,2	8,4	7,3	6,5
مخصصات القروض المتعثرة	78	85	89	90	85,1	93,4	81,2
العائد على الأصول	1,72	1,26	1,44	1,57	1,67	1,71	1,95
العائد على أسهم الملكية	16,54	10,79	10,74	11,49	12,07	12,36	14,22
الأصول السائلة إلى الخصوم القصيرة الأجل	17,65	20,77	24,17	21,93	24,49	21,30	22,12

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Bank, **global financial development database 2015/2016**;
(http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development).

وعلى الرغم من تحقيق التحسن الملحوظ على صعيد مؤشرات السلامية المالية السابقة الذكر، مثل معدل كفاية رأس المال وخفض مستويات القروض المتعثرة، إلا أن القطاعات المصرفية لا تزال تعاني من تركز مخاطر الائتمان في عدد من القطاعات الأكثر عرضة للتقلبات الاقتصادية؛ كما لا تزال التسهيلات الائتمانية تتركز في عدد محدود من العملاء بما قد يعرض النظام المصرفي للمخاطر النظامية. لقد توجه الجزء الأكبر من الائتمان المصرفي الممنوح للقطاع الخاص إلى القروض الاستهلاكية، والعقارية، وقروض تمويل عمليات شراء الأسهم، والتي سجلت النصيب الأكبر من القروض الممنوحة، الأمر الذي أدى إلى طفرة في أسعار العقارات والأوراق المالية، وعمل على تكوين فقاعات في أسعار الأصول المالية وتركز واضح لمخاطر الائتمان.[99]

على سبيل المثال، شكلت القروض القصيرة الأجل في المملكة العربية السعودية نسبة 50,3 في المائة من إجمالي القروض المصرفية في عام 2015. بلغت نسبة القروض الاستهلاكية والعقارية من إجمالي القروض المصرفية في المملكة العربية السعودية في نفس السنة 24,8 و13,7 في المائة على الترتيب.[100] بلغت حصة القروض الممنوحة للاستهلاك والعقار من إجمال قروض القطاع الخاص في سنة 2014 في قطر 28,1 و27 في المائة على الترتيب.[101] بلغت حصة قروض البناء والعقار من إجمالي القروض المصرفية لقطاع الأعمال في البحرين في ديسمبر 2015 ومارس 2016 على الترتيب 32,3 و30,8 في المائة.[102]

في هذا الصدد، أكدت دراسة أخرى إلى أن طبيعة هيكل اقتصادات دول المجلس المعتمدة بصفة كبيرة على النفط، تجعل من الصعب على المصارف العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي أن تنوع محافظها، وحتى القطاعات غير النفطية مرتبطة بالنفط. وينشئ الاعتماد على النفط مخاطر كيز شديد و هي ذات طابع هيكلي داخل النظام المالي. وهناك نوعين من التركيز في محافظ المصارف: التركيز الاقتصادي والتركيز في منح قروض كبيرة في حدود أسماء منفردة. والخطر الثاني أصعب لأن فشل مقترض كبير سيضع المصرف في حالة صعبة، ويزداد الأمر تعقيدا لوجود روابط الملكية في مختلف الدول، إذ وبالرغم من أن بعض المقترضين المنفردين قد لا يلفتون الانتباه بحجمهم، ولكن عند أخذ صلاتهم بمقترضين آخرين، تحمل هذه المجموعة معا قروضا تشكل في النهاية نسبة كبيرة من رأس مال المصرف، وإذا فشل مقترض واحد من هذه المجموعة المترابطة، قد يتأثر الآخرون تباعا. كما أن هناك أسرا معينة تمتلك نسبا كبيرة من الشركات. وهذا الأثر المجمع لحيازة الأسهم الكبيرة في أيدي القطاع العام والعائلات يجعل دول المجلس ذات طابع متفرد.[103]

إضافة لما سبق، توجد نقطة مهمة في استقرار النظم المصرفية والمالية لدول المجلس، وتتمثل فيما يصطلح عليه بقناة المخاطرة(Risk Taking canal)، وهي قناة مهملة في الفكر النقدي إلى غاية أزمة الرهن العقاري لعام 2008. يرى عدة اقتصاديين، أن البيئة الاقتصادية الكلية الملائمة منذ سنة 2000، قد ساعدت على انتشار وتراكم إختلالات عميقة في النظام المالي للدول الغربية، من خلال تحفيز المصارف على تحمل مخاطر جد مفرطة، وهذا ما يصطلح عليه بقناة المخاطرة. فعندما تكون الظروف الاقتصادية والمالية ميسرة، فإن إدراك الأعوان الاقتصاديين ومستوى تساهلهم مع المخاطر سيتغير تدريجيا ولكن بصفة مؤكدة، ما ينعكس في تحمل مخاطر جد مرتفعة، وبالتالي، فإن مستوى النفور من المخاطر سينخفض بالتوازي مع فترات الاستقرار الاقتصادي الكلي، وهي ما يعرف بمفارقة الهدوء التي أشار إليها Minsky.[104] ويترتب على ذلك توسعا في الائتمان وحجم

---

[99] هبة عبد المنعم، **أداء الاقتصادات العربية خلال العقدين الماضيين: ملامح وسياسات الاستقرار**، صندوق النقد العربي، يناير 2012، ص46-47.

[100] مؤسسة النقد العربي السعودي، **تقرير الاستقرار المالي لعام 2016**، ص17-19.

[101] مصرف قطر المركزي، **تقرير الاستقرار المالي**، جوان 2014، ص72.

[102] Central Bank of Bahrain, **financial stability report**, issue No.21, July 2016, p.30.

[103] See: IMF, **assessing concentration risks in GCC banks**, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, October 25, 2014.

[104] Wolfson, M. H., **Minsky's theory of financial crises in a global context. Journal of economic issues,** Vol.XXXVI, No.2, June 2002.

أصول المؤسسات المالية ككل، ما ينعكس في تراكم إختلالات مالية؛ وعندما تصل إلى نقطة حرجة، تظهر هذه الإختلالات في شكل صدمة(أزمة مالية)، ليصبح بذلك النظام المالي غير مستقر، ويتدهور تبعا لذلك النشاط الاقتصادي.[105]

تفسر هده القناة واقع دول المجلس، إذ وبالرغم من أن فترات ارتفاع أسعار النفط، مثل الفترة 2003- 2008، هي مراحل انتعاش، لكنها تفرض تحديات لدول مجلس التعاون الخليجي في مجال استقرار النظم المصرفية والمالية. لأنها تعمل على رفع ثقة المستثمرين والمستهلكين، و إيجاد فائض في السيولة يزيد من نمو القروض المصرفية، و ارتفاع معدلات التضخم، وزيادة في أسعار الأصول. وبمجرد تباطؤ النمو، يزداد تعريض المصارف لمخاطر انكماش قطاعات العقار والبناء، وفي بعض الحالات، يزداد الوضع تعقيدا لاعتماد المصارف على التمويل الخارجي. وتساهم أسواق رأس المال في حالة تباطؤ النمو الاقتصادي، وتراجع أسعار الأصول، في زيادة تقلبات ميزانية الأعوان الاقتصاديين. يساهم الانتعاش الاقتصادي في زيادة مديونية قطاع الشركات، والتي تزيد من قابلية تعرضه للصدمات، نتيجة سهولة الحصول على القروض لوجود فائض في السيولة (سهولة تحمل تكلفة للتمويل).[106]

لقد تأكدنا سابقا من أن فوائض السيولة كانت نتيجة ارتفاع العائدات النفطية، وقد مولت زيادة النفقات الحكومية فأنشأت مصدرا إضافيا لفوائض السيولة المصرفية؛ ومع ضعف قدرة المصارف المركزية من تبني استراتيجيات فعالة لإدارة هذه الفوائض، فقد أدت إلى انخفاض النفور من المخاطر، وازدياد مستوى التفاؤل، وتغيير مستويات تقييم المخاطر. لقد تأكد ذلك جليا في زيادة الإقراض المصرفي و تركزه في قطاعات وفئات محددة، وارتفاع أسعار الأصول المالية والحقيقية. تنعكس التطورات السابقة الذكر في ارتفاع مديونية الأعوان الاقتصاديين، خاصة الديون القصيرة الأجل و تزايد مستوى المضاربة. ومع أي انخفاض في أسعار النفط، وتراجع مستويات الإنفاق، ينعكس ذلك في تراجع النمو الحقيقي، وتراجع الودائع والسيولة المصرفية و انخفاض القروض المصرفية، و زيادة القروض المتعثرة، و انخفاض في أسعار الأصول المالية والحقيقية، ما يزيد من حالة من عدم الاستقرار المالي. تستلزم هذه الحالة تعديل السيولة ودورات الإقراض في دول مجلس التعاون الخليجي، والتي مصدرها الأساسي ارتفاع أسعار النفط، ما سيساهم في تدعيم سياسات اقتصادية كلية سليمة وملائمة. يرتبط استقرار وتطور النظم المصرفية والمالية لدول المجلس بسياسات الإنفاق الحكومي الممولة من العائدات النفطية. يمكن لهذه الأخيرة أن تسبب تقلبات مسايرة للاتجاهات الدورية في الإنفاق الحكومي والسيولة النظامية، ما سيزيد من مخاطر السيولة والإقراض، وبالتالي، عدم استقرار النظم المصرفية والمالية.

يمكن أن نلاحظ التطورات السابقة الذكر حاليا مع انخفاض أسعار النفط، والذي بدأت منذ منتصف 2014. انعكست بدايةً في ظهور ضغوطات على سياسة ربط العملات في الأسواق المستقبلية للعملات، إذ وبالرغم من امتلاك دول المجلس لفوائض مالية، تتجه هذه الأخيرة إلى التناقص تدريجيا في ظل توقع استمرار انخفاض أسعار النفط، خاصة إذا ترافقت مع غياب إجراءات إضافية لضبط أوضاع المالية العامة. نتج كذلك عن انخفاض أسعار النفط ارتفاع سعر الفائدة على السندات الحكومية وفروق مبادلات مخاطر الائتمان السيادية(CDS swap)، وشهدت أسعار الفائدة في السوق ما بين الصارف ارتفاعا بما يتناسب مع الارتفاع في أسعار الفائدة الأمريكية، بهدف مواجهة الضغوط التضخمية والضغوط المتزايدة على العملات المحلية. قامت كذلك بعض وكالات التصنيف الائتماني بمراجعة التصنيف الائتماني للديون السيادية شملت كلا من البحرين، وعمان والسعودية. أثرت أسعار النفط المنخفضة سلبا على السيولة المصرفية، وكنتيجة لتراجع العائدات النفطية، قامت عدة حكومات باستخدام ودائعها في المصارف، أو الاقتراض من المصارف (في ظل محدودية تطور أسواق الدين الحكومي)، كما ساهمت تدفقات رأس المال إلى الخارج

[105] See: Betbèze, J. P., Bordes, C., Couppey-soubeyran, J., et Plihon, D., **rapport : banques centrale et stabilité financière.** Direction de l'information légale et administrative, Paris. 2011.

[106] See: May Khamis and Abdelhak Senhadji, **Impact of the Global Financial Crisis on the Gulf Cooperation Council Countries and Challenges Ahead: An Update**, IMF, Middle East and Central Asia Department, 2010.

في إضعاف السيولة؛ وكنتيجة لذلك، انخفضت القروض المصرفية مع ارتفاع في نسبة القروض المتعثرة. ويعكس تراجع القروض المصرفية انخفاضا في الطلب على التمويل مع تراجع الأوضاع الاقتصادية، ما يؤثر سلبيا على النمو وخلق فرص العمل.[107]

في طل التحديات السابقة، نقدم في العنصر الموالي مجموعة من الإجراءات العملية لتفعيل الأدوات السابقة الذكر في مختلف دول المجلس، بما يساهم في الحد من الضغوط التضخمية، و تعزيز النمو وضمان استقرار النظم المصرفية والمالية.

ثانيا: سبل تفعيل الأدوات السابقة في دول مجلس التعاون الخليجي

تتمثل الأولويات التي يجب الاهتمام بها في تطوير إطار ملائم لإدارة السيولة. يسمح هذا الإطار في ظل وجود فائض السيولة من امتصاصه لتجنب الضغوط التضخمية. كما يسمح في حالة انخفاضه من ضمان استمرار تدفق الائتمان إلى القطاعات التي تمكن من تنويع مصادر توليد الدخل؛ ولن يكون ذلك ممكنا من دون تطوير سياسات نقدية قائمة على الأدوات غير المباشرة(قوى السوق)، وتجنب التحكم المباشر في الأسعار. وهذا الأمر يستلزم بلو ره تطوير الأسواق النقدية وخاصة أسواق الدين الحكومي. تمكن هذه الأخيرة كذلك من تسريع انتقال آثار السياسة النقدية ومن تمويل عجز الموازنة الذي بدأ بالتطور في دول المجلس، بدلا من استخدام الاحتياطات، أو الاقتراض مباشرة من المصارف. كما أن استخدام السياسة الاحترازية الكلية لمواجهة التوجهات الدورية بشكل فعال سيؤثر في النشاط الاقتصادي ويضمن استقرار النظام المالي، لأنها ستمكن من الحد من النمو المفرط للائتمان ومن تركزه، وتحد كذلك من تضخم أسعار الأصول المالية والحقيقية.

1- تطوير إطار فعال لإدارة السيولة: ضرورة تطوير أسوق الدين الحكومي والأسواق النقدية

يمكن تحديد ثلاثة عوامل رئيسية لتطوير إطار فعال لإدارة السيولة المصرفية. **أولا**، يجب أن يكون للمصارف المركزية الأدوات المناسبة لإدارة السيولة على نحو فعال(عمليات السوق المفتوحة)؛ و يعتمد امتلاك هذه الأدوات أساسا على مستوى تطور النظام المالي وإطار السياسة النقدية بشكل عام. **ثانيا**، يجب أن تمتلك المصارف المركزية أطر للتنبؤ بالسيولة تمكنها من تحديد حجم وتوقيت العمليات على السيولة في المدى القصير والمدى الطويل على حد سواء. **وأخيرا**، يجب أن يكون هذا الإطار شفافا ومفهوما من قبل المتدخلين في السوق للحد من عدم اليقين وتقليل التقلبات المفرطة في الأسواق.[108]

ينبغي أن يكون الهدف من إطار إدارة فائض السيولة ضمان تقليل التقلبات في الأسواق ما بين المصارف، وامتصاص فائض السيولة الهيكلي(أو ضخ السيولة) وتعزيز نمو الأسواق. و يستلزم هذا التأكد من أن تطور أسعار الفائدة يتسق مع سياسة ربط أسعار صرف العملات بالدولار، وهو ما يستلزم تحرير ا أكبر للنظم المصرفية والمالية بإلغاء السقوف والقيود على أسعار الفائدة.

وفي حالة وجود فائض في السيولة، ينخفض النشاط في السوق ما بين المصارف لأن أغلب المصارف تكون لديها فوائض تسمح لها بالاستمرار في الإقراض، لذلك يسمح إطار إدارة السيولة من تقليل السيولة عبر امتصاصها، وتشجيع النشاط في السوق ما بين المصارف. يتم ذلك بزيادة الإصدارات وبصفة منتظمة من أذون الخزانة، والسندات الحكومية لتمويل الدين الحكومي. ويسمح زيادة المخزون المتداول منها من تمكين المصارف المركزية من تنفيذ عمليات السوق المفتوحة لسحب أو ضخ السيولة(أي في حالة وجود فائض أو عجز)يستلزم الإطار السابق تناغم سياسات المصارف المر كزية مع السياسات المالية للحكومات في جو من الاستقلالية للمصارف المركزية.

يساعد وجود قدر أكبر من الشفافية في الإطار العملي لإدارة السيولة على تطوير الأسواق. و تتضمن هذه الشفافية تبيان وتسويق، وبشكل واضح، لفحوى تفاصيل الاتفاق بين الحكومة والمصرف المركزي حول الإصدارات من أدوات الدين الحكومي

---

[107] Martin Sommer and *al*., **learning to live with cheaper oil, policy adjustment in oil-exporting countries of the Middle East and Central Asia**, IMF, Middle East and Central Asia Department, 2016, pp.29-33.

[108] هذا التحليل مبني على ما تم تقديمه لقطر لتفعيل إطار واضح لإدارة السيولة، يمكن لهذا الأخير أن يكون ملائما لباقي دول المجلس، أنظر:

Niklas Westelius, **moving towards market based liquidity management in Qatar**, pp.20-33. In: **IMF country report,** No. 13/15, January 2013.

للمشاركين والمتدخلين في الأسواق. ويتم ذلك بإدراجها في تقارير المصارف المركزية وتحسين الاتصال في إطار من احترام عمليات إدارة السيولة للمصارف المركزية. سيمكن كل هذا، في النهاية، المصارف من أن تتنبأ بظروف السيولة في الأسواق بصفة أفضل، وبالتالي، تعزز من سياسات إدارة السيولة لديها. يستلزم كذلك إطار إدارة السيولة للمصارف المركزية وضع إطار فعال للتنبؤ بالسيولة. لأن الرصد الفعال لظروف السيولة ستكون بمثابة لوحة قيادة تساعد في إدارة السيولة، وتقليل تقلبات أسعار الفائدة وزيادة التداول في الأسواق، وبالتالي، إيجاد مزيد من السيولة والعمق في الأسواق. ويمكن في البداية للمصارف المركزية أن تضع تنبؤاتها الشهرية على أساس يومي كدليل لعملياتها على السيولة، بهدف امتصاص أو ضخ السيولة.

يتطلب إطار إدارة السيولة بالمفهوم السابق الذكر، تطوير السوق ما بين المصارف، لأنه يسمح بتمكين المصارف المركزية من التدخل باستخدام عمليات السوق المفتوحة على أساس قوى السوق. تمتاز الأسواق مابين المصارف في دول المجلس حاليا بالضحالة، لوجود فائض في السيولة المصرفية، ومن الطبيعي أن يقلل هذا الأخير من عمليات الإقراض والاقتراض بين المصارف. وكذلك لأن النظم المصرفية لدول المجلس، كما تأكد سابقا، تمتاز بكونها ذات تركيز مرتفع، لسيطرة عدد محدود من المصارف على أصول النظام المصرفي. ويكتسي تشجيع المنافسة المصرفية وتطوير الأسواق المالية أهمية بالغة في تعزيز انتقال آثار السياسة النقدية.

في ظل انخفاض أسعار النفط في المرحلة الحالية الحالية، يجب أن يكون الهدف من الإطار السابق الذكر هو جعل مستويات رأس المال والسيولة المرتفعة في مختلف النظم المصرفية لدول المجلس في مواجهة تباطؤ النمو الحقيقي(من دون التأثير على استقرارها)؛ ولن يكون ذلك ممكنا من دون تطوير أسواق الدين الحكومية في مرحلة أولى، وغير الحكومية في مرحلة ثانية، أي أسواق السندات والصكوك للشركات. ذلك أن وجود سوق سندات واسعة وسائلة تسمح بتوفير خيارات أكبر أمام الحكومات والشركات للحصول على التمويل وفق قوى السوق(تسهيل تدفق التمويل للقطاعات الأكثر مساهمة في تنويع هيكل الاقتصاد)، وتفتح المجال أمام المدخرين المحليين وحتى الأجانب لتوظيف فوائضهم في خيارات استثمارية متعددة، وبالتالي، توسيع قاعدة المتدخلين في هذه الأسواق، كل ذلك من شأنه تدعيم آفاق النمو، بالرغم من التراجع المسجل في أسعار النفط. يسمح تطوير أسواق النقد، خاصة أسواق الدين الحكومي بممارسة سياسة نقدية فعالة قائمة على قوى السوق، من دون التدخل المباشر وتقييد الأسعار، كما ستمكن من تطوير منحنى عائد موثوق به يساهم في تطوير الأسواق. يبين الإطار الموالي بعض الدروس المستفادة من تطوير أسواق النقد بشكل عام(منها أسواق الدين الحكومي) كأساس لممارسة سياسة نقدية فعالة قائمة على عمليات السوق المفتوحة و تسمح بإدارة الدين الحكومي.

الإطار رقم(04): الدروس المستفادة من تطوير أسواق الدين الحكومي في إطار شامل لسياسة نقدية مستندة على عمليات السوق المفتوحة

شهدت أسواق الدين الحكومي تطورا كبيرا في مختلف الدول الناشئة، إذ ارتفع إجمالي السندات المتداولة فيها كنسبة من الناتج من 10 في المائة إلى 30 في المائة بين عامي 2000 و2010 في آسيا ووسط وشرق أوربا، على الترتيب؛ وبلغت هذه النسبة 15 في المائة في دول أمريكا اللاتينية. تقدر قيمة التداولات فيها ترليون دولار في سنة 2000، ارتفعت إلى 4 ترليون دورلا في سنة 2010. تطور آجال إصدار أدوات الدين الحكومي من 3,5 سنة في 2000 إلى 7 سنوات في سنة 2010. وتصل آجال الاستحقاق في المتوسط إلى 28 سنة، وتبلغ آجال استحقاق بعض منها 40 سنة في بعض دول أمريكا اللاتينية. تطورت أدوات الدين الحكومي بمرور السنوات وأصبحت تضم تشكيلة متنوعة من الأوراق، منها ذات أسعار فائدة ثابتة، ومنها سندات مرتبطة بالتضخم، كما توجد سندات حكومية بأسعار فائدة معومة. عملت الدول الناشئة على توسيع قاعدة المتدخلين في أسواق الدين الحكومي، لتشمل حاليا صناديق الضمان الاجتماعي وشركات التأمين، والتي تتجاوز خمس(5/1) إجمالي الإصدارات في الشيلي و كولومبياو كوريا والمكسيك. مع تطور ملحوظ لحيازة الأجانب منها خاصة في كوريا، و إندونيسيا والمكسيك وبعض الاقتصادات المتحولة، لأنها مندمجة ماليا على المستوى الدولي. وتحتفظ المصارف بدور كبير في حيازة الأوراق الحكومية في دول آسيا الناشئة. وتمتاز هذه الأسواق عموما بزيادة سيولتها، إذ يقدر إجمالي عمليات التبادل في هذه الأسواق في سنة 2010 نحو 4,7 ترليون دولار.

تتمثل العوامل التي ساهمت في تطور أسواق الدين الحكومي في التحسينات الكبيرة في إدارة السياسة الداخلية وخفض احتياجات التمويل الخارجي، لدوره في الأزمات المالية. سمحت كذلك سياسات المصارف المركزية من تخفيض معدلات التضخم، وتقليل التقلبات في أسعار الفائدة والأسواق، ما جعل العائد على هذه السندات مستقرا، وبالتالي، أصبحت أكثر جاذبية، إضافة إلى استقرار قيمة العملات وتقليل مخاطر تقلبات الاقتصاد الكلي واسعة النطاق. وقد تحسنت القدرة على تحمل الدين الحكومي نتيجة السياسات المالية الملائمة. يتمثل العامل الآخر المساهم في تطوير هذه الأسواق في زيادة مستويات الادخار المحلي، والتي ساعدت على زيادة

... تابع للإطار رقم (04) السابق

توظيفها في شراء أدوات الدين الحكومي. كما أن نقاط الضعف المرتبطـة بالتمويل الخارجي، كالتدفقات المفاجئة لرؤوس الأموال إلى الخارج، قد دفعت عدة حكومات إلى تطوير أسواق الدين الحكومي بتمويل محلي.

ساهم تطور أسواق الدين الحكومي في تخفيض عدم التطابق في العملات في العديد من الاقتصادات الناشئة، خلافا لما كان عليه الأمر سابقا، إذ وكنتيجة للأعباء الثقيلة من الديون بالعملات الأجنبية، فقد كانت تركيز السياسة النقدية على ضمان ثبات سعر الصرف بدلا من تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ما قيد من دور السياسة النقدية في مواجهة التوجهات الدورية. تؤكد النتائج أن السياسات النقدية أصبحت أكثر استخداما في مواجهة التوجهات الدورية، لقد تأكد ذلك باستخدام معامل الارتباط ما بين دورة سعر الفائدة على المدى القصير وفجوة الناتج المحلي، وكلما كان الارتباط موجبا، كلما دل ذلك على أن السياسة النقدية اُستخدمت في مواجهة التوجهات الدورية، وبخاصة في خلال الفترة(2006-2011)، في ماليزيا وتركيا.

تصبح النظم المالية أكثر استقرارا مع تطوير أسواق الدين الحكومي المحلية، نتيجة زيادة آجال وطول استحقاق السندات، و زيادة السيولة، و انخفاض عدم تطابق العملات، كما يساهم تنويع أسواق الائتمان في زيادة الاستقرار. و مع إمكانية أن تساهم زيادة حصة الأجانب فيها في خلق بعض المخاطر، لكن بشكل عام، وفي ظل تطور دور المصارف المركزية والسياسة النقدية نتيجة تطور هذه الأسواق، تصبح النظم المالية أكثر استقرار.

تبين التجارب أن تطوير أسواق الدين الحكومي تكتسب أهمية بالغة في إرساء شروط ممارسة سياسة نقدية مستندة إلى قوى السوق قائمة على استخدام عمليات السوق المفتوحة. تستلزم هذه الأخيرة جملة من الشروط، تتمثل في إنشاء سوق النقد، تقوية الإطار التنظيمي، إنشاء آلية لتسهيل التمويل الرسمي، وضع آلية فعالة للمقاصة والمدفوعات، وجمع ونشر بيانات السوق.

تتطلب عمليات السوق المفتوحة ذات المرونة العالية **وجود سوق نقد** تمتاز بهيكل يشتمل على سوق ثانوية بالغة النشاط والعمق، لأن عدم توفرها في العديد من الدول يجعل عمليات السوق المفتوحة محدودة الحجم وقد تتم بصورة متقطعة. تعتبر الأوراق الأقصر أجلا أكثر ملاءمة لعمليات السوق المفتوحة، لأنها تسمح، خلافا للأوراق الأطول أجلا، من موازنة التغيرات اليومية في السيولة بالسوق، واستيعاب قدر كبير من العمليات ما يزيد من سيولة ونشاط الأسو اق. تعتبر أسواق الأوراق الحكومية القصيرة الأجل(أذون الخزانة) أفضل الأسواق التي توفر فرصا لإنجاح إجراء عمليات السوق المفتوحة، مقارنة بأسواق الدين المصرفي، والأسواق الأخرى التي تضم الأوراق التجارية وشهادات الإيداع، وبالرغم من أن سلطة الحكومة في فرض الضرائب تعتبر تأمينا من المخاطر المختلفة على هذه الأو راق، إلا أن تطوير هذه السوق وضمان استمرارها يستلزم استقرارا سياسيا وسجلا جيدا للحكومة في الوفاء بالتزاماتها من خدمة الدين، مع سياسات نقدية تضمن احتواء الضغوط التضخمية، لتجنب انهيار القيمة الحقيقية لتوظيفات المستثمرين.

يشكل **الإطار التنظيمي** عنصرا حاسما لضمان نجاح التحديد التنافسي لأسعار الفائدة في الأسواق الأوراق الحكومية، وتطويرها لكي يشعر المشاركون فيها بأن كل طرف يفي بالتزاماته، وأنها تتسم بقدر كبير وكاف من الشفافية والأمان لتشجيع مشاركة المتدخلين على نطاق واسع. يقدم المصرف المركزي المشورة للحكومة، في المراحل الأولى من تطوير الأسواق، لوضع تشريعات وتنظيمات مالية ملائمة. يؤدي المصرف المركزي دورا مهما في الرقابة على الأسواق من خلال جمع المعلومات من مختلف الأطراف ونشر إحصاءات مجمعة عن تطورات الأسواق.

يساعد وجود **تسهيل للتمويل الرسمي** بسعر فائدة تنافسي على تنمية السوق في مراحله الأولى. تتجه معظم الدول إلى استخدام اتفاقيات إعادة الشراء بوصفها أكثر أشكال التمويل مرونة وملاءمة. يحدد فيها السعر الذي يشتري به المصرف المركزي السند والسعر الذي يوافق عليه البائع على دفعه لشراء السند مرة أخرى، وقد تكون لليلة واحدة أو فترة أطول قليلا. تمهد اتفاقيات إعادة الشراء الطريق للتنمية الأوسع لأسواق النقد بين مختلف المتعاملين الذين يواجهون نقصا /أو فوائض في السيولة. يتوقف التمويل الذي يوفره البنك المركزي بهذه الأداة على السياسة النقدية وليس احتياجات الأسواق. ومع ذلك، يجب عليه أن يتدخل عندما يهدد النقص الحاد في السيولة انتظام عمل الأسواق. تُستخدم اتفاقيات إعادة الشراء لتوفير الاحتياطات، كما تستخدم اتفاقيات إعادة الشراء المعاكسة لسحب الاحتياطات. وتعتبر اتفاقيات إعادة الشراء على الأوراق الحكومية أكثر أنواع العمليات فائدة وشيوعا.

يتطلب تشجيع أسواق الدين الحكومي خاصة والأسواق الثانوية الأخرى بصفة عامة تعزيز قدرة المصرف المركزي على ضمان انتقال أثر معاملاته إلى الاحتياطات المصرفية، وضع معايير للتسليم والدفع، وتكون الشروط التي يضعها المصرف المركزي لمعاملاته في سوق الأوراق الحكومية أحد العوامل الأساسية التي تحدد المعايير العامة للسوق في هذا المجال. تتوقف سرعة وموثوقية **نظام المقاصة والمدفوعات** على المقدرة الفنية للسوق وعلى الترتيبات المؤسسية. ويمكن أن يتعاون المصرف المركزي مع الخزانة العامة على تطوير تكنولوجيا حديثة في سوق الأوراق الحكومية مثل نظام للقيد الدفتري لتسجيل ملكية الأوراق. يؤدي المصرف المركزي دورا قويا في دعم آليات سوق فعالة وآمنة للمقاصة والمدفوعات لدوره كمقرض أخير. تسمح هذه التطورات من تخفيض تكلفة المعاملات وتحسين عمل الأسواق عندما تتوسع وتزداد الصفعات.

يؤدي المصرف المركزي دورا مهما في **جمع ونشر البيانات والإحصاءات** عن الأسواق، وخاصة سوق الأوراق الحكومية بوصفه وكيلا ماليا للخزانة. يجب أن يبدأ بجمع البيانات، بما في ذلك الأرقام اليومية عن المراكز،و حجم المعاملات، والتمويل حسب نوع الإصدار من المؤسسات في المراحل الأولى من تطور السوق. ومع تطور السوق وتزايد عدد المشاركين، يكون المصرف المركزي قادرا على نشر البيانات المجمعة بأسرع وقت، ما يمكن من تعزيز شفافية السوق واكتساب ثقة الجمهور.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Bank for International Settlements, Fiscal **policy, public debt and monetary policy in emerging market economies**, BIS papers, No 67, October 2012, 352 pages.
Abdelhak Sanhadji, **indirect monetary policy instruments: a selective survey**, IMF, December 11, 1998.

2- سياسات أسعار الصرف

بالرغم من إيجابيات سياسة ربط العملات المحلية بالدولار لدول المجلس كما أشرنا سابقا، إلا أن حتمية تبني سياسات لتنويع مصادر توليد الدخل فيها (كما سنبين في الفصل الموالي)؛ بالإضافة إلى ازدياد الروابط التجارية مع دول آسيا، إذ تمثل حجم التجارة مع آسيا ما نسبته 33في المائة من إجمالي تجارة دول المجلس، تليها أور با بنسبة 31 في المائة، والولايات المتحدة الأمريكية بنسبة 19 في المائة، ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنسبة 19 في المائة،[109] يحتم على دول المجلس أن تستعد لتبني نظم صرف أكثر مرونة بالتدريج في المدى الطويل. يجب أن يتزامن ذلك مع إعطاء أهمية أكبر للسياسة النقدية كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية الكلية، خاصة ما تعلق بتطوير إطار شامل لإدارة السيولة مبني على عمليات السوق المفتوحة، وتطوير أدوات تحوطية لتمكين القطاع الخاص من إدارة مخاطر سعر الصرف بشكل أفضل.

في هذا الصدد، تقترح دراسة لصندوق النقد الدولي خيارات سياسة سعر الصرف في دول المجلس.[110] خلصت هذه الدراسة إلى أن الانتقال إلى ربط العملات المحلية بسلة من العملات(على غرار الكويت) وسيلة لإدخال بعض المرونة في سياسة سعر الصرف، لأنها ستخفض تقلبات العملة المحلية مع تجنب ربطها حصريا بعملة واحدة، ولكنها لا تلغي آثار التضخم المستورد كلية، ولا تسمح لدول المجلس بممارسة سياسة نقدية مستقلة. كما أن ربط العملات المحلية بسعر تصدير النفط وإن كان يسمح بإيجاد تعديل تلقائي لشروط التبادل التجاري، فإنه يزيد من تقلبات القطاعات غير النفطية. يعتبر كذلك تبني نظام سعر الصرف المرن خيارا ممكنا فقط في المدى الطويل لأنه يتطلب عوامل مؤسسية مرتبطة بكفاءة صنع القرار وبممارسة سياسة نقدية قائمة على قوى السوق. وبشكل عام، ولأهمية تدعيم سياسات تكتل دول المجلس يجب أن تُتناول سياسات وقضايا أسعار الصرف في إطار هذا الاتحاد(كما سنرى في الفصل الموالي)، والتي يجب أن يُكلل بإنشاء عملة موحدة. في هذا الإطار، من المهم لنظام سعر الرصف الواجب تبنيه أن يعكس أهداف السياسات العامة والمزايا المشتركة لدول المجلس. ومن المهم أن نؤكد على أن لا يكون نظام سعر الصرف بالضرورة واحد ودائم، بل يكون حسب ما تمليه الظروف. إذ قد تستمر في سياسات الربط بالدولار، والانتقال بسلاسة بعد ذلك إلى نظام أكثر مرونة(استجابة للعوامل السابقة الذكر)، مع تقييم ذلك في إطار شامل وبشكل متوافق مع متطلبات السياسات الأخرى النقدية،و المالية،و الهيكلية والمؤسسية.

3- تبني سياسة احترازية كلية في مواجهة التوجهات الدورية

اكتسبت السياسة الاحترازية الكلية أهمية بالغة بعد أزمة الرهن العقاري كأزمة نظامية مست كل النظام المالي وامتدت آثارها إلى القطاع الحقيقي. لقد أثر عدم الاستقرار المالي سلبيا في مصداقية وفعالية المصارف المركزية. استلزم ذلك أن تتضمن أهداف المصارف المركزية، هدف الاستقرار المالي إلى جانب هدف استقرار المستوى العام للأسعار.[111]

تأكدنا مما سبق أن تقلبات أسعار النفط في مختلف دول المجلس تكون لها آثار تمتد ليس فقط إلى الإنفاق الحكومي، بل تشمل كذلك تطور أسعار الأصول والائتمان الممنوح للاقتصاد.وفي حالات ارتفا ع أسعار النفط، يحدث نمو ائتماني مفرط، ومع تركزه في فئات وقطاعات محددة كالعقار، والاستهلاك وتمويل عمليات شراء الأسهم، تؤدي إلى تراكم إختلالات ومخاطر نظامية في النظم المصرفية والمالية، وبمجرد تراجع أسعار النفط وانخفاض النمو الحقيقي لتراجع النفقات الحكومية، تحدث اضطرابات مالية. وتكتسب السياسة الاحترازية الكلية أهمية بالغة في مواجهة التوجهات الدورية السابقة الذكر، خاصة في المرحلة الحالية التي تشهد انخفاض أسعار النفط، وتبني مجموعة من الإجراءات لضبط أوضاع المالية العامة.

---

[109] Kamiar Mohaddes and Oral Williams, **Inflation Differentials in the GCC: Does the Oil Cycle Matter?,** Op.cit, p.19.

[110] See: Mohsin S. Khan, **the GCC Monetary Union—Choice of Exchange Rate Regime**, IMF, August 28, 2008.

[111] Betbèze, J. P., Bordes, C., Couppey-soubeyran, J., et Plihon, D., **Op.cit**, p.155.

قامت دول المجلس بتنفيذ مقررات لجنة بازل 3 بشأن رأس المال والسيولة، واستخدمت، بشكل عام، تشكيلة متنوعة من أدوات السياسة الاحترازية الكلية الخاصة بالمصارف، تشمل كلا من أدوات رأس المال، وأدوات السيولة، وأدوات قطاعية وحدود الانكشاف، كما يتضح من الجدول رقم(19).

الجدول رقم(19): أدوات السياسة الاحترازية الكلية في دول مجلس التعاون الخليجي

	أدوات رأس المال			أدوات السيولة			الأدوات القطاعية				حدود الانكشاف		
	نسبة الرفع المالي	مخصصات ديناميكية	احتياطات وقائية من رأس المال مضادة للتوجهات الدورية	نسبة القروض إلى الودائع	المتطلبات من السيولة	الاحتياطي الإلزامي	حد التركيز	نسبة القروض إلى القيمة	تدابير رأس المال الوقائية القطاعية	نسبة الدين إلى الدخل	النقد الأجنبي والعملة	العقار	بين المصارف
البحرين	√		X	√	√	√	°			√		√	
الكويت	√		X	√	√		√	√	√	√	√	√	
عمان				√	√	√	√	√			√	√	
قطر	√		X	√	√	√	√	√		√	√	√	
السعودية	√	•	X	√	√	•	√	√		√			
الإمارات				√	√	√	√	√		√		√	√

(√): أداة غير مستخدمة بصفة مضادة للتوجهات الدورية، (•): أداة مستخدمة بصفة مضادة للتوجهات الدورية، (X): أداة يتم التحضير لاعتمادها، (°): جرى تشديدها بمرور الوقت، لكنها لا تستخدم بصفة مضادة للتوجهات الدورية.

Source: IMF, **oil prices, financial stability, and the use of countercyclical macro prudential policies in the GCC,** Op.cit, p.12.

يمكن أن نلاحظ جليا من الجدول السابق أن مختلف أدوات السياسة الاحترازية الكلية غير مستخدمة بصفة مضادة للتوجهات الدورية في دول المجلس باستثناء أداتي المخصصات الديناميكية والاحتياطي الإلزامي التين تستخدمان في المملكة العربية السعودية فقط. في مقابل ذلك يتزايد اعتماد أدوات السياسة الاحترازية الكلية بصفة معاكسة للاتجاهات الدورية في العديد من الدول المصدرة للسلع الأولية، ويبين الإطار الموالي رقم(6)، دروسا من تجارب دولية يمكن أن تستفيد منها دول المجلس.

الإطار رقم(05): السياسة الاحترازية الكلية في مواجهة التوجهات الدورية– تجارب دولية

تختلف أطر وسياسات السلامة الاحترازية الكلية باختلاف البلدان المصدرة للسلع الأولية. يشمل هذا الإطار المنهجية المتبعة للسلامة الاحترازية الكلية المعاكسة للاتجاهات الدورية في مجموعة مختارة من خمسة بلدان مصدرة للسلع الأولية من الاقتصادات الصاعدة والمتقدمة تشمل أذربيجان، كندا، ماليزيا، النرويج وبيرو. بدأت ماليزيا في تطبيق أدوات السياسة الاحترازية الكلية بشكل مضاد للتوجهات الدورية قبل الأزمة، في حين طبقتها باقي الدول بعد الأزمة. وتعزى الفروق في أطر وأدوات السياسة الاحترازية الكلية إلى اختلاف هيكل النظام المالي و تقييم صناع السياسات للمخاطر النظامية. ومن الجوانب المثيرة للاهتمام ما يلي:

- **اتضح أن اثنين من البلدان المصدرة للسلع الأولية كانا من أوائل البلدان التي اعتمدت أداة أرس المال الوقائي المعاكس للاتجاهات الدورية**. فقد أنشئ في النرويج وبيرو إطار لرأس المال الوقائي المضاد للاتجاهات الدورية. ويتوافق الإطار إلى حد كبير مع توجيهات اتفاقية بازل3. يمكن أن يتراوح رأس المال الوقائي فيه من صفر إلى 2,5% من الأصول المرجحة للمخاطر. ويحدد الإطار دورا لأربعة مؤشرات – ذات صلة بالائتمان، أسعار الأصول والتمويل بالجملة في المصارف – وتقدير صناع السياسات للحفز على زيادة أرس المال الوقائي المعاكس للاتجاهات الدورية. وتستخدم مؤشرات اضطرابات الأسواق واحتمالات خسائر القطاع المصرفي للحفز على تخفيض رأس المال الوقائي المعاكس للاتجاهات الدورية لضمان استجابة السياسة في الوقت المناسب للمخاطر النظامية الناشئة.وللحد من التسربات، يغطي الإطار جميع المصارف المحلية والفروع الأجنبية. وتتولى وزارة المالية مسؤولية اتخاذ القرارات المتصلة برأس المال الوقائي المعاكس للاتجاهات الدورية، في إطار من التشاور مع البنك المركزي .أما في بيرو، فينتج الإطار الذي وضعته عن منهجية داخلية لمعايرة مستوى أرس المال الوقائي المعاكس للاتجاهات الدورية، ومعدل نمو إجمالي الناتج المحلي بوصفه مؤشرا لحفز الزيادة وكذلك الانخفاض في أرس المال الوقائي. وتتولى هيئة الرقابة على المصارف مسؤولية اتخاذ القرارات المتصلة برأس المال الوقائي المعاكس للاتجاهات الدورية.
- **تمثل حدود نسبة القرض إلى القيمة وخدمة الدين إلى الدخل في قطاع الأسر المعيشية أداتين من أدوات السلامة الاحترازية الكلية الأكثر شيوعا**. تستخدم كندا، وماليزيا والنرويج هاتين الأداتين لاحتواء المخاطر على القطاع المالي الناشئة عن الرفع المالي للأسر المعيشية.وفي كندا والنرويج، تُستخدم الأداتان معا ويمكن أن تكون كل أداة منهما معززة للأخرى، فمع ارتفاع أسعار المساكن تصبح الحدود على نسبة القرض إلى القيمة أقل تقييدا، ولكن تصبح الحدود على نسبة خدمة الدين إلى الدخل أكثر إلزاما. وفي ماليزيا، تُطبق حدود نسبة القرض إلى القيمة بطريقة موجهة على الأشخاص الذين يشترون عدة مساكن وممتلكات فاخرة، وتكملها حدود قصوى على انكشاف المصارف الكلي لقطاع العقارات وشراء الأسهم. وفي كندا وماليزيا، يتم التصدي للتسربات إلى القطاع غير المصرفي ومن خلال تمديد فترات سداد القروض بتطبيق التدابير على المصارف والمؤسسات غير المصرفية وتطبيق حدود على فترات سداد القروض. وفي النرويج لا تطبق هذه التدابير إلا على القروض العقارية السكنية التي يتم الحصول عليها من المصارف.
- **كانت الأدوات الرامية إلى الحد من المخاطر في قطاع الشركات غير شائعة نسبيا**. لم يقم أي من البلدان الخمسة بتطبيق رأس المال الإلزامي للقطاعات أو الحدود القصوى على الانكشافات لقطاع الشركات. وقام بلد واحد فقط وهو ماليزيا بتنفيذ حدود نسبة القرض إلى القيمة على قروض العقارات التجارية.
- **تُستخدم أدوات السيولةُ حاليا بطريقة معاكسة للاتجاهات الدورية**. تستخدم في الوقت الحالي مؤشرات السيولة لمعايرة السيولة الإلزامية بطريقة معاكسة للاتجاهات الدورية في أذربيجان وكندا. وبدأت بيرو، التي كانت لديها مخاوف بشأن الانكشافات بالعملة الأجنبية نتيجة لتقلب التدفقات الرأسمالية، في فرض مستوى مرتفع من الاحتياطيات الإلزامية على خصوم المصارف المقومة بالعملة الأجنبية. وقد جرى مؤخرا تخفيف هذه الاحتياطيات الإلزامية مع اقتراب عودة السياسة النقدية الأمريكية إلى أوضاعها العادية.

ومن الدروس المهمة التي يمكن استخلاصها من التجارب السابقة، أن **مؤشرات الإنذار المبكر المتعددة يمكن أن تساعد على تقييم الطبيعة المتغيرة للمخاطر النظامية والحاجة إلى تشديد التدابير أو إرخائها**. وتشير أطر السياسات التي اعتمدتها البلدان المصدرة للسلع الأولية إلى ضرورة بقاء صناع السياسة متيقظين إزاء مصادر المخاطر النظامية المتغيرة. ويمكن أن تساعد مؤشرات الإنذار المبكر على إعطاء إشارات بشأن لوقت المناسب لتعديل السياسات، وعلى التواصل بوضوح بشأن مقاصد السياسة. وعندما تشير مؤشرات متعددة إلى تزايد المخاطر، تكون هناك مبررات أقوى لاتخاذ إجراءات على صعيد السياسة. وبمرور الوقت، يمكن للجهود الرامية إلى تقييم مدى موثوقية الإشارات الصادرة عن مؤشرات الإنذار المبكر، وإلى معالجة فجوة البيانات(إن وُجدت) أن تساعد على تحسين استجابة السياسة.

ويتعين **احتواء التسربات حتى تكون السياسة فعالة**. وتحدث التسربات عندما ينتقل الائتمان ليقدم خارج نطاق تطبيق أدوات السلامة الاحترازية الكلية. وعلى سبيل المثال، عندما تطبق أدوات السلامة الاحترازية الكلية على المصارف المحلية، يمكن أن تنخفض فعاليتها بسبب انتقال أنشطة الائتمان والمخاطر المصاحبة لها إلى مؤسسات غير مصرفية وكيانات خارج الميزانيات العمومية، ومؤسسات مالية أجنبية. ويمكن معالجة التسربات المحلية بتوسيع نطاق القواعد التنظيمية، بحيث تُطبق على جميع المنتجات المالية، بما في ذلك منتجات المؤسسات المالية غير المصرفية، وبإنفاذ هذه القواعد من خلال معايير عالية للرقابة الموحدة (على سبيل المثال، يتم في كندا وماليزيا دعم حدود نسبة خدمة الدين إلى الدخل بوضع حدود قصوى لفترات سداد القروض، وتوسيع نطاق تطبيق حدود نسب القرض إلى القيمة ونسبة خدمة الدين إلى الدخل ليشمل المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية). ويمكن معالجة تسربات أدوات رأس المال عبر الحدود من خلال ترتيبات المعاملة بالمثل، أو بزيادة رقابة البلد المضيف على الفروع الأجنبية (مثل النرويج). وفي هذا الصدد، قد تجد الاقتصادات التي لديها قطاع غير مصرفي أكبر حجما أو قطاع مالي أكثر انفتاحا أن هناك صعوبة في تنفيذ سياسات السلامة الاحترازية الكلية بفعالية. غير أن توسيع حدود إجراءات السلامة الاحترازية الكلية يمكن أن يواجه تحديات قانونية وتشغيلية، بما في ذلك ضرورة التعاون بين الهيئات الرقابية.

المصدر:

Hussain Abusaaq, Ayman Alfi, Padamja Khandelwal, Ken Miyajima, and Ben Piven, **countercyclical macroprudential policies in Saudi Arabia**, pp.37-39. In : **Saudi Arabia : selecet issues**, IMF country report No. 15/286, October 2015.

تشمل الاقتراحات في مجال اعتماد سياسة احترازية الكلية في مواجهة التوجهات الدورية في كل دول مجلس التعاون الخليجي في ثلاثة جوانب رئيسية هي: وضع إطار رسمي لسياسة السلامة الاحترازية الكلية، و تعزيز تحليل السياسة، وأخيرا، يجب اختيار أدوات ملائمة للسياسة الاحترازية.[112]

بداية، يجب على دول المجلس أن تضع إطارا رسميا لسياسة السلامة الاحترازية الكلية أكثر شفافية فيما يتعلق بتعريف الأهداف، و وضع الأساليب التحليلية وأدوات السياسة. يعتبر هذا الإطار عنصرا بالغ الأهمية في ضمان الفعالية، لأنه يسمح بتحديد المسؤوليات لهيأة محددة مسئولة عن سياسة السلامة الاحترازية الكلية، وتكون على استعداد للعمل والتنسيق مع سلطات أخرى إذا اقتضت الضرورة. يضمن هذا الإطار الحصول على المعلومات اللازمة لضمان فعالية نظام الإنذار المبكر كما يضمن أن تكون لدى السلطة المعنية بالسياسة الاحترازية الكلية كامل الصلاحيات لمواجهة المخاطر الناشئة. يساعد الإطار الرسمي على التواصل مع الجمهور لبناء الوعي العام بالمخاطر ويسمح للأسواق بتشكيل التوقعات.ومع ضرورة وجود هيأة للاستقرار المالي في كل دولة تُعنى بالسياسة على المستوى وطني، من المفيد لدول المجلس أن تنسق فيما بينها في إطار رسمي خاص بالمخاطر النظامية في شكل لجنة أو مجلس للاستقرار المالي، يسمح بالحد من التداخل والثغرات وتقليل المخاطر، وتقديم حوافز لاتخاذ إجراءات فعالة في الوقت المناسب للحد من مخاطر عدم الاستقرار.*

يتمثل الإجراء الثاني الواجب تبنيه في دول المجلس في تفعيل الجانب التحليلي للسياسة الاحترازية الكلية. تقوم مختلف دول المجلس بإجراء تقييم عام منتظم عن المخاطر النظامية وتنشر تقرير للاستقرار المالي، والذي بدأت في البحرين منذ سنة 2007، وقطر منذ سنة 2010، و الإمارات منذ سنة 2012ع ُمان والكويت في سنة 2013، والسعودية في يونيو 2015. تساعد هذه التقارير على تحسين شفافية الكشف عن المخاطر في النظام المالي وتحسين الاتصال واسع النطاق مع الجمهور. ينبغي أن تصبح اختبارات القدرة على تحمل الضغوط جزء لا يتجزأ من إطار السياسة الاحترازية، وتساهم في إنشاء نظام للإنذار المبكر. يتكفل بهذه المسؤوليات جهة موجودة داخل الهيأة المسئولة عن السياسة الاحترازية الكلية. يساعد نظام الإنذار المبكر على تحديد ورصد المخاطر النظامية. يستند على مجموعة شاملة من المؤشرات الكمية هي: المجاميع الكلية والتوقعات (المحلية، الخارجية، القطاعية والاختلالات)، و نسب الرفع المالي في القطاع المالي وقطاع الشركات والأسر، و معدلات الاقتراض من الخارج من المؤسسات المالية وغير المالية المحلية، و مؤشرات عن السوق العقارية وسوق الأسهم، و مؤشرات التعرض القطاعية للمصارف، و مؤشرات السيولة والتمويل والروابط في القطاع المالي. يستلزم ما سبق وجود معلومات كافية عن المجالات والمؤشرات السابقة من الجانبين الكلي والجزئي في الاقتصاد، ويشمل حتى فروع الشر كات والمؤسسات المالية وغير المالية الأجنبية؛ ولا شك أن ذلك يستلزم تنسيق السياسات بين مختلف الجهات الرسمية لضمان تدفق وتبادل المعلومات.

يتمثل الإجراء الأخير في ضرورة اعتماد مجموعة من أدوات السياسة الاحترازية بما يتلاءم مع خصائص اقتصادات دول المجلس ونظمها المصرفية والمالية، تشمل على:

- بداية، يجب أن تقوم بفرض **نسب رأس مال مرتفعة** نظرا لافتقارها إلى التنوع الاقتصادي، وارتباطها بالنفط، وما يصاحب ذلك من زيادة حدة التقلبات، ما سيساهم في مواجهة حالات عدم استقرار النظام المالي. يكون ذلك بمجموعة من الأدوات، تشمل التركيز أكثر على الحفاظ على **رأس المال عالي الجودة من الفئة 1**، والذي يتكون أساسا من حقوق الملكية العادية، والاحتياطات المفصح عنها المتاحة دون قيود، وهو ما يتطلب رؤوس أموال إضافية. ويمكن أن تقلل من الحاجة لذلك بتحسين الحوكمة والإفصاح، والاشتراط على المقترضين الكبار الحصول على تصنيفات ائتمانية. يجب كذلك أن تعمل على تشكيل **الاحتياطات**

[112] See : Zsofia Arvai, Ananthakrishnan Prasad and Kentaro Katayama, **Macroprudential Policy in the GCC Countries,** IMF Staff Discussion Note, SDN/14/01, March 2014, pp.27-36.

* يجب أن تتجه جهود التنسيق والتعاون بين دول المجلس لتشمل كل السياسات الاقتصادية، لأن هذا يتوافق مع ما اقترح في الفصل الثاني الموالي من جهود لتعزيز التكامل بين دول المجلس، باعتباره أحد السياسات الهيكلية التي سيكون لها بالغ الأثر الإيجابي على تعزيز التنمية.

الوقائية من رأس المال لمواجهة التوجهات الدورية، لأنها عنصر مهم من إطار بازل 3، وقد لاحظنا سابقا في الجدول رقم (19) أن كل دول المجلس قد خططت لاعتمادها. يمكن لدول المجلس أن تعتمد عليه، لأنه يسمح للمصارف ببناء رأس المال تدريجيا لتوفير سعة إضافية تسمح لها بامتصاص الخسائر في حالات الركود؛ ويمكن وضع عدة متغيرات تسمح بتفعيل و/أو تعطيل هذا المؤشر إما على أساس واسع، أو باستهداف شرائح محددة من الائتمان بحسب خصائص النظام المصرفي في كل بلد. تسمح **أداة المخصصات الديناميكية** من التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية لأنها تسمح ببناء احتياطات لاستيعاب الصدمات.

- يجب أن تقوم دول المجلس كذلك **بتثبيط النمو المفرط في الائتمان وأسعار الأصول**. لأن الاعتماد على الإيرادات النفطية جعل السياسة المالية في عدة مراحل مساير ة للتوجهات الدورية، ومع ضعف استقلالية السياسة النقدية، وفوائض السيولة المصرفية، وأهمية العقارات كأصول استثمارية، جعلت هذه العوامل مجتمعة النظم المالية لدول المجلس مسايرة للتوجهات الدورية. ويمكن اتخاذ تدابير للسلامة الاحترازية الكلية أن تؤدي إلى كسر دورة الازدهار أو الكساد. في هذا الصدد، يجب أن تقوم بالتحرك **سريعا لاعتماد أسلوب الرقابة على أساس المخاطر**، وربط عملية المراجعة الرقابية بالدورة؛ يمكن أن يساعد ذلك في تخفيف المخاطر. تتمثل الأداة الأخرى في **نسب القروض إلى الودائع**، وهي موجودة في دول المجلس لكنها لم تمنع طفرة الائتمان، لأن زيادة الودائع نتيجة السياسات المالية التوسعية وعدم كفاية سياسات امتصاص السيولة أدت إلى توسع المحافظ الائتمانية للمصارف الخليجية، يمكن فرض نسب القروض إلى الودائع قابلة للتعديل حسب الوضع الاقتصادي، مع وضع معايير إضافية كنمو الائتمان للاستدلال بها. يجب أن تعتمد كذلك دول المجلس على **أداة نسبة القروض إلى القيمة** بالنسبة للإقراض العقاري(سواء التجاري أو السكني)، وتكون قابلة للتعديل حسب الوضع الاقتصادي(وهي موجودة في كل الدول باستثناء البحرين، لكن لا يتم استخدامها بصفة معاكسة للتوجهات الدورية)، **و أداة خدمة الدين إلى الدخل للإقراض بالتجزئة**. تساهم هاتين الأداتين في التحكم في مستويات الإقراض العقاري، والإقراض للأفراد، ما يمنع حدوث تركيز قطاعي للائتمان أو تركيز لدى أفراد محددين. كما يجب أن يكون تصميم سياسة الأجور والبدلات في المصارف الخليجية مساعدا في الحد من حوافز التركيز على الأرباح القصيرة الأجل، لتجنب الإفراط في المجازفة، وبالتالي، عدم استقرار النظام المالي.

- يتمثل الإجراء الآخر الواجب اعتماده في **الحد من الانكشاف المفرط لبعض القطاعات أو فئات محددة**. وقد تأكد سابقا أن تركز القروض في قطاع العقار و فئات محددة زادت من مخاطر عدم استقرار النظم المصرفية الخليجية. وهنا يمكن أن تقوم دول المجلس **بفرض قيود صارمة لمنع تركز المخاطر**، وقد يساعد ذلك على احتواء انكشاف القطاعات المصرفية على قطاعات العقار وبعض المقترضين المرتبطين بشبكة علاقات مالية كبيرة. كما يجب أن تعطي عناية خاصة لتحديد **مفهوم شامل للانكشاف لقطاع العقار**، والذي ينبغي أن يشمل جميع الأنشطة ذات الصلة بالعقار سواء شراء عقار،وتشييد عقار، أو الاعتماد على العقار كضمان مصدر للسداد، ما سيسمح في منع النمو المفرط للائتمان العقاري. يجب أن تقوم دول المجلس **بإعادة تعريف الانكشاف للمقترضين الأفراد أو جماعات من المقترضين**، وتطبيقها بشكل صارم، لتفادي تركز القروض المصرفية بمبالغ كبيرة لدى فئات محددة بعينها.

- يجب أن تقوم كذلك **بتطوير إدارة السيولة للحد من مخاطر السيولة**. ذلك أن ضحالة أسواق الدين المحلية، والأطر غير الفعالة في إدارة السيولة من المصارف المركزية، خاصة في ظل فائض السيولة الهيكلي فيها، يجعل إدارة خطر السيولة في المصارف تحديا رئيسيا. ينعكس تخلف أسواق الدين والنقد المحلية في عدم تناسب إطار السيولة لبازل 3مع دول المجلس، سواء* أتعلق الأمر بالأصول السائلة عالية الجودة، أو صافي متطلبات التمويل المستقر، لعدم تناسب أصول المصارف مع خصومها، فأغلب ودائها قصيرة الأجل، في حين أن القروض هي عقارية، أو للبنية التحتية(طويلة الأجل)؛ وهو ما يستلزم منها تطوير أسواق النقد كما أكدنا على ذلك سابقا. يجب أن تقوم دول المجلس لتجنب مخاطر التمويل المتصل بالتدفقات الداخلة من رأس المال، بتجنب

استخدام التمويل الأجنبي القصير الأجل في تمويل قروض محلية متوسطة أو طويلة الأجل، وذلك بالاعتماد على معايير السيولة التي تضمن مطابقة آجال استحقاق الخصوم(خاصة بالعملة الصعبة) مع آجال استحقاق الأصول.

- يجب أن تعزز الأدوات السابقة الذكر **بتدابير هيكلية**، تشمل تعزيز أطر حوكمة الشركات والإفصاح المالي وإدارة المخاطر في القطاع المالي بما يضمن عدم تركيز الائتمان. يجب أن تقوم كذلك بضمان تطوير معلومات شاملة تسمح بتقييم المديونية والجدارة الائتمانية للشركات والمقترضين.تحتاج كذلك إلى أنشاء وتطوير أنظمة للإعسار المالي وإدارة الأزمات وحلها، ووضع خطط صريحة لضمان الودائع، كل ذلك يجب أن يتم في إطار من التنسيق بين الجهات الرقابية المختلفة على مستوى الدولة الواحدة وما بين دول المجلس كتكتل.

خاتمة الفصل:

تناولنا في هذا الفصل تقييم أدوات السياسة الاقتصادية الكلية في دول مجلس التعاون الخليجي، والإصلاحات الواجب اعتمادها لتجاوز مكامن الضعف فيها، وتفعيلها لخدمة أهداف الاستقرار الاقتصادي والمالي. وقد قسمنا الفصل إلى مبحثين؛ تطرقنا في المبحث الأول إلى أداة السياسة المالية، وقد قدمنا في الجزء الأول من هذا المبحث تقييما لهذه الأداة من جانب الإيرادات والنفقات، وتطرقنا في الجزء الثاني إلى سبل تفعيل أداة السياسة المالية وأطر المالية العامة في دول المجلس. تأكدنا بأن تركز الإيرادات العامة في الجباية البترولية يضعف من فعالية السياسة المالية، ويجعلها قناة لنقل تقلبات أسعار النفط للتأثير سلبا في الاستقرار الاقتصادي الكلي، وهو ما يستلزم تطوير نظام ضريبي يمتاز بالعدالة، والبساطة والكفاءة. كما اتضح أيضا بأن السياسة المالية أصبحت أكثر دعما للقطاع الخاص وهو ما يسهم في تحقيق مزيد من الاستقرار الاقتصادي، لكن تبين أيضا أن ارتفاع الإنفاق في السنوات السابقة فرض التزامات مفرطة على الميزانيات المستقبلية قد تكون غير قابلة للاستمرار، لانخفاض أسعار النفط؛ كما قد ينعكس ذلك التأثير سلبا على تحقيق هدف العدالة بين الأجيال. وقد لاحظنا أن السياسة المالية ساهمت بقوة في تنويع هيكل الاقتصاد، لكن اتضح كذلك أن زيادة الإنفاق على الرواتب والأجور والدعم يعتبر مزاحما للإنفاق على تطوير البنية التحتية المادية، والتعليم و الصحة، وهي محددات مهمة للنمو الطويل الأجل. وقد كانت الاقتراحات المقدمة تشمل احتواء فاتورة الأجور في القطاع العام، وإصلاح سياسة الدعم، وتحديد أولويات الإنفاق الرأسمالي وتعزيز كفاءته، و اعتماد قواعد للمالية العامة وإطار متوسط الأجل للموازنة.

تطر قنا في المبحث الثاني إلى تقييم السياسات النقدية، وسياسة سعر الصرف والسياسات الاحترازية، وسبل تفعيلها. وبالرغم من أن سياسة ربط عملات دول المجلس بالدولار (وبسلة من العملات بالنسبة للكويت)، يضعف من دور السياسة النقدية، إلا أننا أكدنا أن تطوير إطار ملائم لإدارة السيولة، يسمح في ظل وجود فائض السيولة من امتصاصه لتجنب الضغوط التضخمية، و يسمح في حالة انخفاضه من ضمان استمرار تدفق الائتمان إلى القطاعات التي تمكن من تنويع مصادر توليد الدخل يعتبر أولوية في الإصلاحات؛ ولن يكون ذلك ممكنا إلا بتطوير الأسواق النقدية وخاصة أسواق الدين الحكومي. كما أن استخدام السياسة الاحترازية الكلية لمواجهة التوجهات الدورية بشكل فعال سيؤثر في النشاط الاقتصادي ويضمن استقرار النظام المالي، لأنها ستمكن من الحد من النمو المفرط للائتمان ومن تركزه، وتحد كذلك من تضخم أسعار الأصول المالية والحقيقية.

تشكل التدابير السابقة الذكر في السياسات النقدية، وسياسات أسعار الصرف والسياسة الاحترازية الكلية إطارا شاملا يتلاءم مع إجراءات السياسات المالية تضمن استقرارا اقتصاديا وماليا، ويجب أن يتم تدعيمها بسياسات هيكلية تضمن تنويع مصادر توليد الدخل والتخلص من التبعية للنفط، وهو ما سنتناوله في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: اعتماد نمط جديد أكثر كفاءة لتنويع الاقتصاد... حتمية الإصلاحات الهيكلية

مقدمة الفصل:

تبنت دول مجلس التعاون الخليجي استراتيجيات تنموية منذ سبعينات القرن العشرين قائمة أساسا على الإنفاق الحكومي، لبلوغ مستوى مقبول من التنويع في الهياكل الإنتاجية ومصادر توليد الدخل. استندت نماذج التنمية إلى عائدات تصدير النفط والغاز؛ لقد استفادت دول المجلس على غرار باقي الدول النفطية من عائدات هائلة في فترات ارتفاع أسعار النفط، سمحت لها بالتوسع في تسطير برامج إنفاق ضخمة. دعمت دول المجلس السياسات السابقة بإجراءات شملت تحسين بيئة الأعمال، وتحرير التجارة واستقطاب الاستثمارات الأجنبي؛ وقد حققت هذه السياسات نتائج إيجابية في تحسين معدلات النمو الاقتصادي، و تطوير البنية التحتية المادية، و تحسين مستويات التنمية البشرية(نصيب الفرد من الدخل، تطوير خدمات الصحة والتعليم)، ودعم مكانة القطاع الخاص وتحسين الجوانب التنظيمية والمؤسسية. وعلى الرغم من الجهود المبذولة والنتائج المحققة، تبقى استراتيجيات التنمية محدودة، لأنها تستمر لتبقى قائمة على نفقات الدولة الممولة بنسب كبيرة من الإيرادات النفطية، وبالتالي، استمرار تأثرها بتقلبات أسعار النفط. أي أنها أبقت على تبعية اقتصادات دول المجلس لتطورات أسعار النفط، بالرغم من إمكانات التكيف المتاحة لها في المدى القصير نتيجة تراكم فوائض مالية في أغلبها.

نسعى في هذا الفصل إلى تقديم تقييم موضوعي لنتائج سياسات التنمية في مختلف دول المجلس، وأهم جوانب الضعف فيها(المبحث الأول)؛ استعدادا لاقتراح حلول اقتصادية هيكلية لتجاوزها تتلاءم وخصائص دول المجلس، ومستنبطة من تجارب دولية ناجحة لاقتصادات نفطية حققت تنويعا مقبولا في اقتصاداتها(المبحث الثاني). وستمكن هذه الحلول من دعم جهود تنويع الاقتصاد في قطاعات غير نفطية، وبالتالي، إعطاء دفعة للنمو الحقيقي غير النفطي، و إنشاء وتطوير قطاعات لتصدير السلع القابلة للتبادل التجاري،و خلق مزيد من مناصب العمل وموازنة التأثير المترتب على أي انخفاض في الإنفاق الحكومي لتراجع أسعار النفط حاليا.

المبحث الأول: نتائج نموذج التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي

استند نموذج التنمية في كل دول المجلس على الإيرادات النفطية لتمويل نفقات الدولة، بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، و زيادة التشغيل في القطاع العام، و تطوير البنية التحتية، و زيادة مستويات الرفاه وتحسين خدمات الصحة والتعليم، وإشراك القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية المباشرة في جهود التنويع بتحسين مناخ الاستثمار. ولا شك أن نجاح سياسات التنمية في دول المجلس في الجوانب السابقة الذكر الاقتصادية، الاجتماعية والتنظيمية سيمكن من تنويع مصادر توليد الدخل وتقليل ارتباط اقتصاداتها بالنفط، وهو الهدف الأساسي لخطط التنمية المتعاقبة لعقود من الزمن.

نتناول في هذا المبحث نتائج نموذج التنمية على صعيد تنويع القاعدة الإنتاجية وتقليل الاعتماد على مورد النفط وأوجه الضعف التي تشوبه استعدادا لتقديم حلول هيكلية لتجاوزها.

أولا: خصائص النمو الاقتصادي ومصادر توليد الدخل

يعتبر مؤشر النمو الاقتصادي في أية دولة أحد أهم مؤشرات الاستقرار الاقتصادي الكلي، ولا يكفي تقييم الاستقرار والتحسن انطلاقا من تحقيق معدلات نمو حقيقية مرتفعة، بل يتجاوز الأمر ذلك ليشمل مصادر النمو(مدى استناد النمو إلى مصادر دخل متنوعة)، وقدرته على مواجهة الصدمات والأزمات والتعافي منها بسرعة(استدامة النمو في المدى الطويل)، إلى جانب جوانب اجتماعية تشمل استفادة مختلف فئات المجتمع من النمو، خاصة ما يتعلق بتوليد فرص العمل و تحسين الخدمات الاجتماعية، بما يضمن تحقيق العدالة والتنمية الاجتماعية الشاملة.* نسعى في هذا العنصر إلى تقدير هذه الجوانب في دول مجلس التعاون.

1- ارتفاع درجة تذبذب النمو الحقيقي و ارتباطه بأسعار النفط: يتضح من الشكل رقم (21)، أن كل دول مجلس التعاون الخليجي(باستثناء الكويت) قد سجلت متوسط معدل نمو حقيقي في سبعينيات القرن الماضي يفوق المتوسط المسجل خلال الفترة (2000-2015). شهد متوسط النمو الحقيقي زيادة مضطردة في الثمانينات، و التسعينات وخلال الفترة(2000-2015)، في كل من البحرين، قطر والسعودية، خلافا لسلطنة عمان التي تراجع فيها النمو خلال الفترات الثلاث السابقة الذكر، كما تراجع معدل النمو في كل من الإمارات العربية المتحدة والكويت خلال الفترة(2000-2015) مقارنة بتسعينات القرن الماضي. وبالرغم من اتجاه درجة التذبذب إلى الانخفاض(محسوبة بالانحراف المعياري للنمو الحقيقي Standard Deviation) في كل الدول باستثناء سلطنة عمان خلال الفترة(2000-2015)، مقارنة بعشرية التسعينات، إلا أنها تبقى مرتفعة في كل من قطر، و المملكة العربية السعودية، و الإمارات العربية المتحدة والكويت.

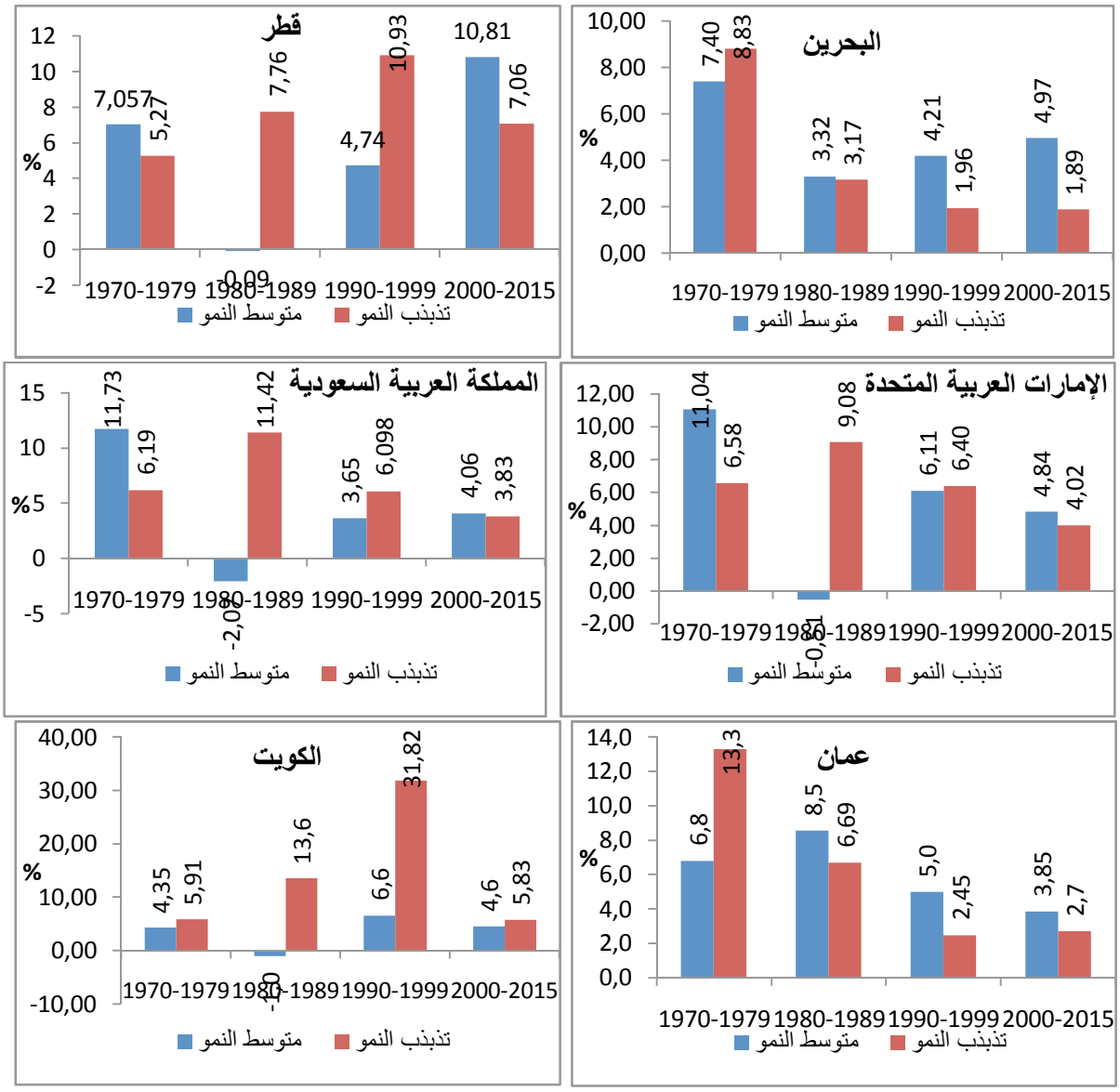
اتضح سابقا من الشكل رقم(4)، ارتفا ع درجة التذبذب في النمو الحقيقي في دول المجلس بصفة كبيرة مقارنة بباقي الأقاليم السابقة الذكر كنتيجة لارتباطها بتقلبات أسعار النفط، وتقدر خلال الفترة(1980-2015). في هذا الصدد، يتأكد من دراسة للبنك الدولي خلال الفترة(1980-2010) على أن الاعتماد الكبير على الموارد الطبيعية لدول مجلس التعاون الخليجي أدى إلى ارتفاع درجة التذبذب في النمو الحقيقي فيها مقارنة بكل أقاليم العالم، ويرتفع مستوى التذبذب في النمو بمرتين عن المستوى في الدول النفطية الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبأربع مرات مقارنة بمستوى التذبذب في الدول التي تفتقر إلى الثروات الطبيعية في نفس المنطقة. توصلت الدراسة إلى أن ارتفاع تذبذب الناتج أثر سلبيا على النمو في الأجل الطويل، لأنه يسبب انتكاسات في اتجاهات النمو بصفة واضحة ومتواترة، كما يؤثر سلبيا على الاستثمار وتراكم رأس المال، وقد يضر بدوره بنمو الإنتاجية.[113]

---

* سنتناول مختلف جوانب السياسة الاجتماعية لنموذج التنمية في الفصل الثالث.

[113] Diop Ndiamé, Marotta Daniela and De Melo Jaime, **Natural resource abundance, growth, and diversification in the Middle East and North Africa, the effects of natural resources and the role of policies**, The World Bank, 2012, p.9 and 11.

الشكل رقم(21): تطور متوسط النمو الحقيقي وتذبذبه في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1970–2015)



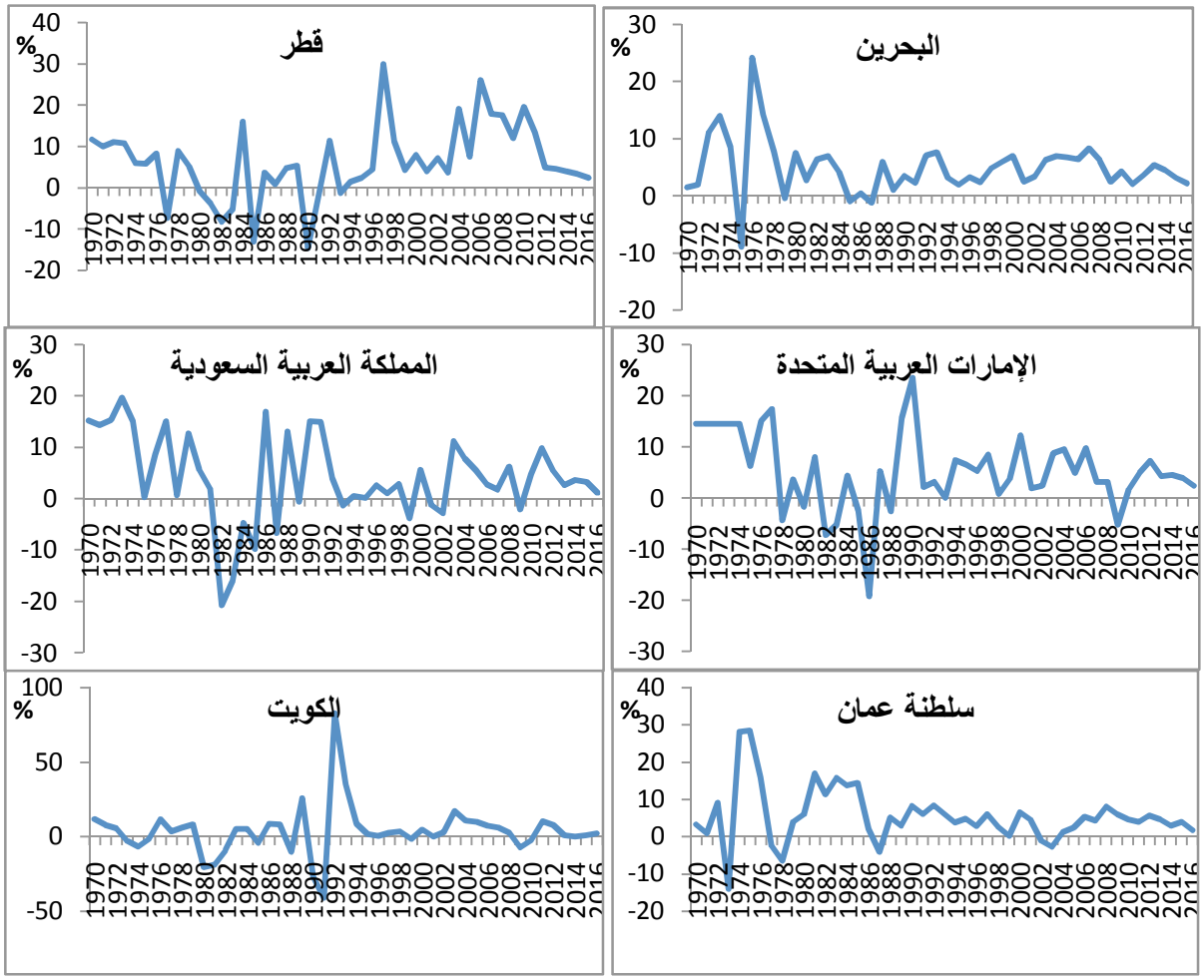
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

IMF, **World Economic Outlook database**, April 12, 2016; And, IMF, **World Economic Outlook database**, April 20, 1999.

أكدت دراسة لصندوق النقد العربي أنه بالرغم من أن سياسات تنويع القاعدة الإنتاجية وتدعيم مكانة القطاع الخاص في عشرية التسعينات في الدول العربية النفطية(بما فيها دول المجلس) أدت ارتفاع معدلات النمو في المرحلة (2000–2010) وتعافي النمو بصفة أسرع مقارنة بالمرحلة السابقة، يبقى ارتباط النمو كبيرا بالنفط. يبقى هذا الأخير محددا مهما لتطور العديد من التوازنات الكلية الداخلية والخارجية، ومن ثم استمرار مسايرة السياسة المالية للدورات الاقتصادية وانخفاض مستويات قدرتها على مواجهة التقلبات في النمو الاقتصادي.[114] يوضح الشكل الموالي رقم(22) أن معدلات النمو الحقيقية في دول مجلس التعاون الخليجي ترتبط خلال الفترة(1970–2016) بأسعار النفط، إذ شهدت في سنوات انخفاض أسعار النفط تراجعا في كل الدول(سنة 1986، بداية التسعينيات، أزمة دول جنوب شرق آسيا، سنة 2001، أزمة الرهن العقاري وتداعياتها الاقتصادية، نهاية 2014). ما يؤكد التأثير الكبير لتقلبات أسعار النفط على معدلات النمو في دول مجلس التعاون الخليجي.

[114] هبة عبد المنعم، **أداء الاقتصادات العربية خلال العقدين الماضيين: ملامح وسياسات الاستقرار**، مرجع سبق ذكره، ص28–31.

الشكل رقم(22): تطور معدلات النمو الحقيقية في دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة (1970–2016)



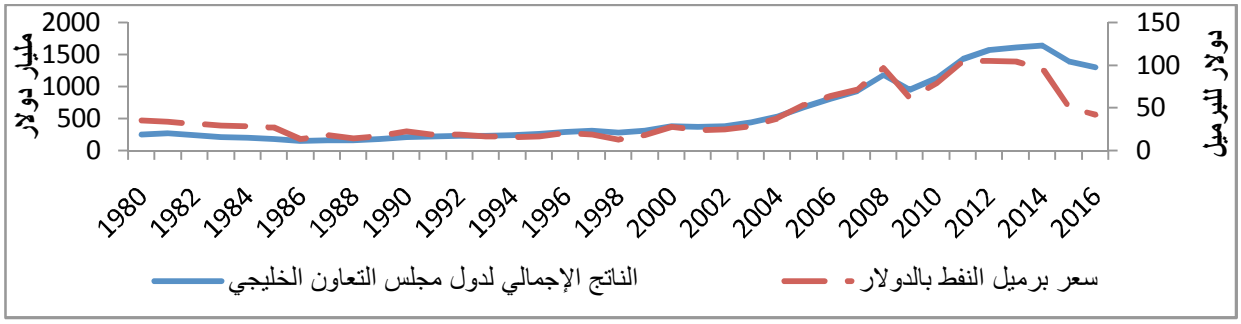
بيانات 2016 تقديرات.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

IMF, **World Economic Outlook database**, April 12, 2016; And, IMF, **World Economic Outlook database**, April 20, 1999.

يؤكد الشكل رقم(23) ما سبق ذكره، إذ يرتبط الناتج الإجمالي لدول مجلس التعاون الخليجي بتطورات أسعار النفط، ما يعكس المساهمة الكبيرة للنفط في إجمالي القيمة المضافة.

الشكل رقم(23): ارتباط الناتج الإجمالي الاسمي لدول مجلس التعاون الخليجي بأسعار النفط للفترة(1980–2016)

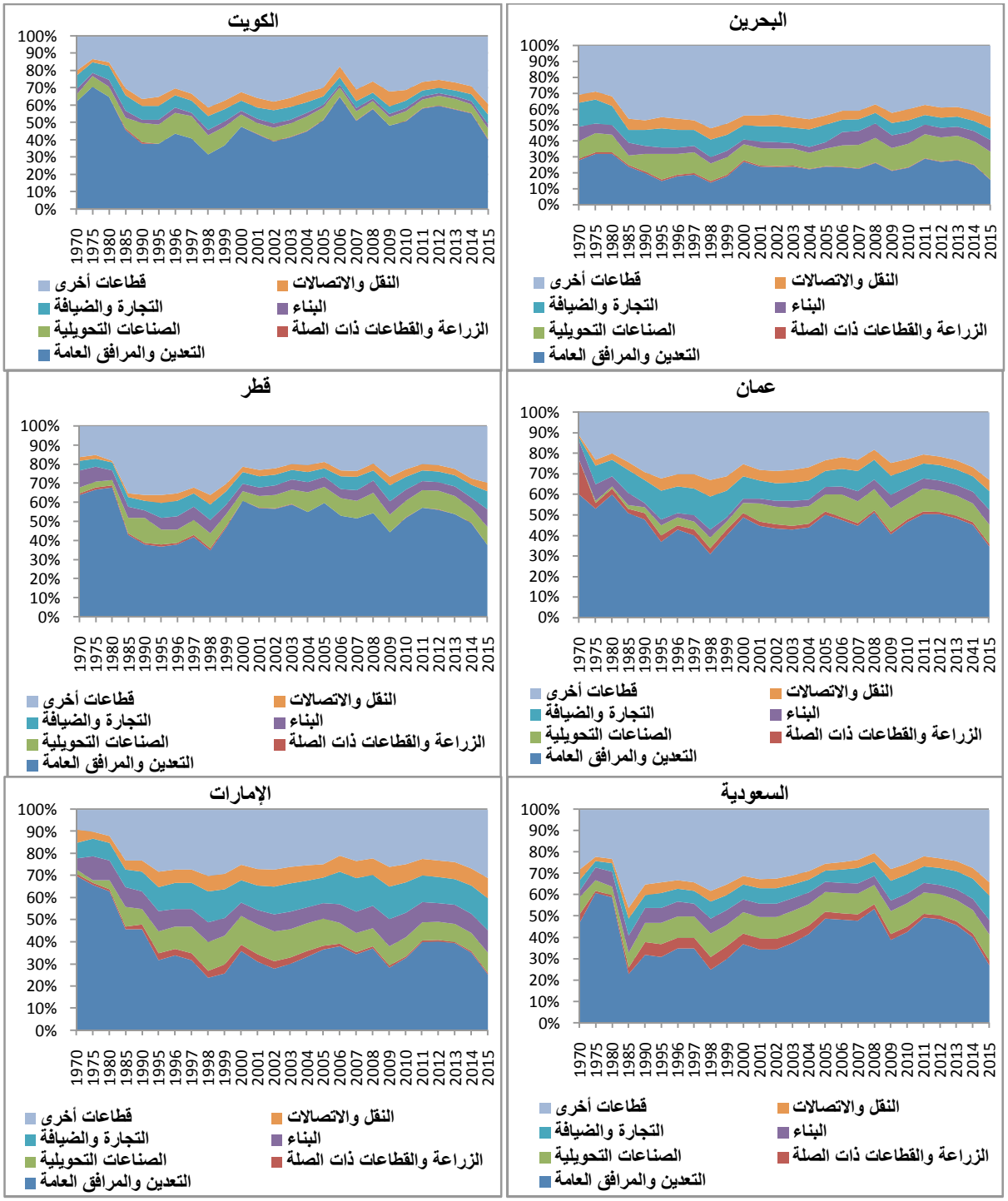


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

IMF, **World Economic Outlook database**, April 12, 2016; And, IMF, **Primary Commodity prices, 2017**.

2- تطور مساهمة القطاعات الاقتصادية في القيمة المضافة الإجمالية: يفسر استمرار تبعية معدلات النمو الحقيقية في دول مجلس التعاون الخليجي لأسعار النفط بمحدودية نجاح سياسات التنمية في تنويع مصادر توليد الدخل، إذ وبالرغم من الجهود المبذولة في هذا الإطار، تستمر دول مجلس التعاون الخليجي في الاعتماد بصفة كبيرة على قطاع التعدين والمرافق العامة(كمؤشر لقطاع النفط، إلى جانب الكهرباء،والغاز و المياه) لتوليد نسب معتبرة من الناتج الإجمالي، كما يتضح من الشكل (24).

الشكل رقم(24): مساهمة القطاعات الاقتصادية المختلفة في القيمة المضافة الإجمالية في دول المجلس خلال الفترة(1970-2015)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations, National Accounts Statistics : **Main Aggregates and detailed tables 2014**, New York, 2015; United Nations, National Accounts Statistics : **Main Aggregates and detailed tables 2013**, New York, 2015, and United Nations, National Accounts Statistics**: Analysis of Main Aggregates 2006**, New York, 2008. And , United Nations Statistics Division, **National Accounts Estimates of Main Aggregates** (http://data.un.org/Explorer.aspx?d=SNA).

على الرغم من أن سياسات التنويع حققت في كل الدول نتائج إيجابية في الفترة(2000-2015) مقارنة بعشرية السبعينات، لأنها خفضت من مستويات التركيز القطاعي خاصة في البحرين والإمارات العربية المتحدة، والتي تقاس بمساهمة قطاع التعدين والمرافق العامة في توليد الدخل، بلغت هذه النسبة في سنة 1980 في قطر، الكويت، الإمارات العربية المتحدة، سلطنة عمان، المملكة العربية السعودية والبحرين على التوالي بـ68، 65، 63، 60، 59 و32%، تراجعت هذه النسبة في الدول السابقة الذكر على الترتيب إلى 53.9، 55.6، 35.4، 45.4، 45.9 و28.2% في عام 2014 في قطر، المملكة العربية السعودية و البحرين، على التوالي، كما تراجعت تحت تأثير انخفاض أسعار النفط في عام 2015، في نفس الدول على الترتيب، إلى 37.8، 40.4، 25.4، 34.6، 26.9 و15.72%. تؤكد البيانات السابقة التراجع المحسوس لمستويات التركيز القطاعي في كل من الإمارات العربية المتحدة والبحرين، وبقائه مرتفعا في باقي الدول، لأن الانخفاض المسجل في النسب السابقة في 2015 هو نتيجة انخفاض أسعار النفط، وليس انتعاش قطاعات أخرى.

حققت سياسات التنويع في دول مجلس التعاون الخليجي جوانب إيجابية مهمة، تتضح من الشكل السابق، وتتمثل في زيادة مساهمة قطاع الصناعات التحويلية كمصدر لتوليد الدخل والقيمة المضافة منذ بداية الألفية الثالثة مقارنة بعشرية السبعينات، خاصة في البحرين، و المملكة العربية السعودية، و عمان، وقطر و الإمارات العربية المتحدة، مع محدوديته في الكويت؛ وقد استفادت دول المجلس من مدخلات العملية الإنتاجية المحلية منخفضة التكلفة، كالطاقة والكهرباء، ما سمح لها بتلبية متطلبات السوق المحلية وبلوغ أسواق جديدة دوليا. بالرغم من ذلك، يستمر قطاع الصناعة في دول مجلس التعاون الخليجي ليعتمد على النفط والغاز، وهو ما يعكس محدودية تطور باقي الصناعات التحويلية.[115] أي يستمر قطاع الصناعة بالرغم من ارتفاع مساهمته في القيمة المضافة قائما على شركات حكومية تنشط في صناعات ثقيلة شديدة الارتباط بالنفط كالبتروكيمويات، وخدمات الدولة بتكاليف منخفضة(سياسة الدعم)، لذلك فهو مرتبط بالنفط، في إطار ما يعرف بالسياسة الصناعية العمودية(الانتقائية)، وليست الأفقية، وبالتالي فإن تأثيرها سيكون محدودا على تحفيز الابتكار، التكنولوجيا والتطوير.*

وبالرغم من التأثير الإيجابي للطفرة النفطية في قطاع البناء والنمو الكبير له في دول مجلس التعاون الخليجي، يتضح من الشكل السابقة استقرارا في مساهمة قطاع البناء في توليد الدخل في الفترة منذ بداية الألفية الثالثة مقارنة بعشيرة السبعينات، كما أن هذه المساهمة صغيرة(باستثناء الإمارات العربية المتحدة)، وهو مؤشر إيجابي، لأن هذا القطاع يرتبط استمراره إلى حد كبير بنفقات الدولة الممولة من العائدات النفطية، فهو شديد التأثر بتقلبات أسعار النفط.

يتضح من الشكل السابق كذلك، أن دول مجلس التعاون الخليجي أصبحت أكثر تنوعا لزيادة أهمية ومكانة قطاع الخدمات(النقل والاتصالات، التجارة والضيافة) إلى جانب قطاعات أخرى كالقطاع المالي، و الخدمات العامة، و التعليم والصحة وغيرها، والتي تأتي في المرتبة الثانية بعد قطاع التعدين في توليد الدخل،؛ ما يعني أنها اقتصادات زادت فيها أهمية الخدمات وأصبحت أكثر تنوعا. في هذا الإطار، يتأكد من دراسة أن العديد من الشركات الخاصة في دول مجلس التعاون الخليجي أصبحت أكثر نضجا لأنها طورت إمكاناتها الإدارية والفنية نتيجةً لعقود سابقة من تراكم الموارد الرأسمالية الهائلة والنمو، وأصبحت بذلك أقل اعتمادا على النفقات الحكومية، بل وأصبحت في بعض الحالات مصدرة وذات قدرات تنافسية.[116] يتأكد من دراسة أخرى، على أن تراجع درجة التذبذب في النمو منذ بداية الألفية الثالثة(كما تأكد كذلك سابقا)، يرجع بالدرجة الأولى إلى التغيرات الأساسية التي طرأت على التركيبة الفرعية لمساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي في دول مجلس التعاون، والتي

---

[115] Al-Kuwari Duha, **Mission impossible? Genuine economy development in the Gulf Cooperation Council countries, research paper** , Kuwait programme on development, governance and globalization in the Gulf States, September, 2013, Number 33, p.13.

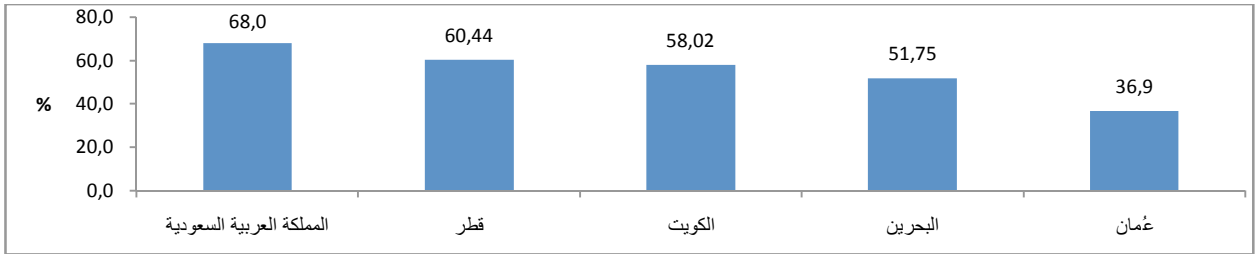
* سنعود للتفصيل في هذه النقطة المهمة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

[116] Koren Miklos, Tenreyro Silvana, **Volatility, diversification and development in the Gulf Cooperation Council conutries, research paper** , Op.cit, p.6.

أنتجت اقتصادات قائمة أكثر على الخدمات، وبدرجة ثانية نتيجةً لمرحلة ما يعرف بالاعتدال الكبير (Great Moderation)، والذي أثر إيجابا في استقرار الدول المتقدمة إلى غاية أزمة الرهن العقاري.[117]

وبالرغم من كون قطاع الخدمات يرتكز في نسبة منه على القطاع الخاص، ما يعني مزيدا من التنويع، تستمر الدولة في المساهمة بنسب كبيرة في قطاع الخدمات فيالسعودية، قطر والبحرين، مع انخفاضها في سلطنة عُمان، كما يتضح من الشكل رقم(25).

الشكل رقم(25): نسبة مساهمة الدولة في قطاع الخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي عام 2009



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: QNB, **Economic Insight reports**, GCC economic insight- 2012.

يطرح نموذج النمو القائم على قطاع الخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي(إلى جانب قطاع التعدين) إختلالين؛ يتمثل الأول في التركز الكبير للأنشطة في قطاعات السلع غير القابلة للتبادل التجاري أو غير التجارية(نقل،و اتصالات، و بناء، و المطاعم)، هذه الأخيرة، وخلافا لقطاعات السلع القابلة للتبادل التجاري(خاصة الصناعات التحويلية)، لا تحتاج إلى التكنولوجيا المتطورة، وعلى المدى الطويل لن يكون لها دور مهم في تحفيز الابتكار والتكنولوجيا، وما لذلك من تداعيات سلبية على النمو وعرقلة جهود التنويع وتعزيز الإنتاجية. يتمثل الاختلال الثاني في ارتفاع مساهمة الدولة في قطاع الخدمات، وبالرغم من دور الحكومة المهم في توفير المناخ الملائم للاستثمار والنمو بما يوفره من خدمات، يبقى ممولا بالنفقات الحكومية(النفطية)، وبالتالي، استمرار ارتباط ورواجه بارتفاع أسعار النفط.

لا تعبر بيانات مساهمة قطاع النفط (بالرغم من ارتفاعها) في قطر والإمارات العربية المتحدة وباقي دول مجلس التعاون الخليجي عن الدور الفعلي للنفط فيها، وذلك لعدة أسباب،منها أن القطاع النفطي يُزود القطاع الصناعي بالطاقة والمدخلات المدعمة، وهو مصدر للطاقة الكهربائية وتحلية مياه البحر، وتمثل إيراداته كذلك مصدر تمويل القطاع الحكومي. ومنها أن القطاع الخدمي الذي توسع في السنوات الأخيرة، وأصبح يُمثل نسبا متزايدة في الناتج المحلي تصل إلى 44% في الإمارات مثلا، هو قطاع يعتمد على النفط كمحرك له، سواء تعلق ذلك بالسياحة، أو الطيران، أو الموانئ والخدمات اللوجيستية، أو الخدمات التعليمية والصحية أو غيرها. أضف إلى ذلك أن القطاع الخدمي هو قطاع استهلاكي أكثر من كونه إنتاجيا، فهذه الدول مثلا تستهلك منتجات تقنية المعلومات كالكمبيوترات وبرامجها ولكنها لا تنتجها.[118]

يمكن أن نختم هذا العنصر بالتأكيد على أن تركيبة الناتج المحلي الإجمالي من حيث القطاعات أصبحت أكثر قدرة على مواجهة الصدمات المالية القصيرة المدى مما كان عليه سابقا، مما يشير إلى مسار أكثر سلاسة للنمو القصير الأجل في قطاعات الأعمال الفردية. تساهم عوامل عدة في الاستقلالية المتزايدة للأعمال الخاصة في المدى القصير، ولعل أهمها الارتفاع الملحوظ في الطلب الناتج عن الإنفاق الخاص للمستهلك منذ السبعينيات.[119] في مقابل انخفاض حساسية النمو في دول مجلس التعاون الخليجي لتقلبات أسعار النفط في المدى القصير، يبقى في المدى المتوسطو الطويل معتمدا على نفقات الدولة، ما يستلزم جهودا أكبر لجعله قائما على مستوى أكبر من التنويع في مصادر توليد الدخل، لضمان استدامته في المدى الطويل، خاصة في ظل توقعات استمرار

---

[117] Luciani, Giacomo. and Hertog Steffen, **Has Arab Business Ever Been, or Will it Be, a Player for Reform? Thematic Study: Private Sector and Reform.** Paris: Arab Reform Initiative, 2010, pp.2-3.

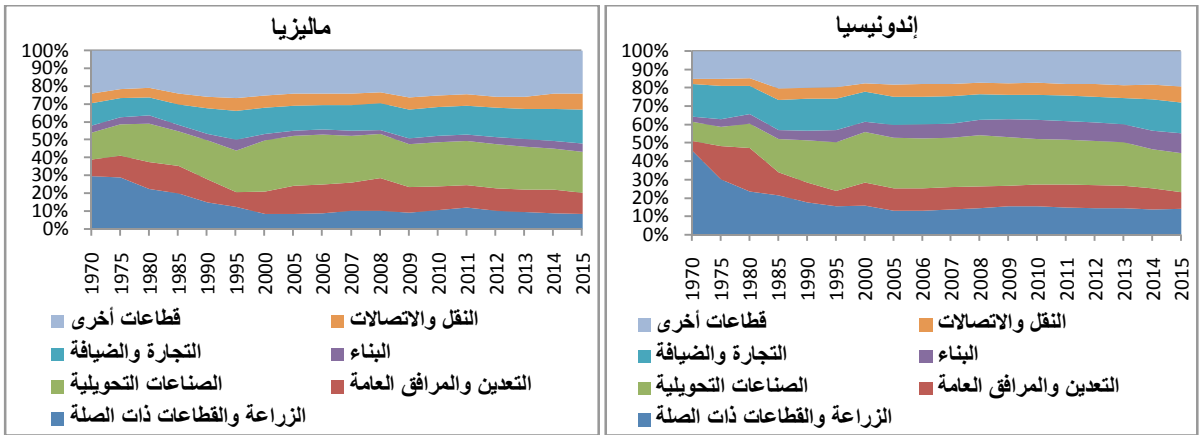
[118] يوسف خليفة اليوسف، **مستقبل الإصلاح في الإمارات العربية المتحدة وقطر**، مستقبل التغيير في الوطن العربي(ملف-2)، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ص 72.

[119] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة**، مرجع سبق ذكره، ص 29.

انخفاض أسعار النفط، وتزايد الأعباء الاجتماعية، كاستحداث مناصب العمل وتوفير الخدمات الاجتماعية المتزايدة لارتفاع معدلات النمو السكاني.

يتضح ضعف نجاح سياسات تنويع القاعدة الإنتاجية في دول المجلس أكثر عند مقارنتها بدول أخرى حققت نجاحا كبيرا في تقليل اعتمادها على المواد الأولية مثل ماليزيا وإندونيسيا. ويبين الشكل الموالي جليا أن إندونيسيا وماليزيا استطاعتا تخفيض مساهمة قطاعي الزراعة والتعدين من حوالي 50.9 و39% على الترتيب في عام 1970، إلى 23 و20.3%، على الترتيب، في عام 2015، مع ارتفاع مساهمة قطاع الصناعات التحويلية في إندونيسيا وماليزيا من10.5 و15.2% على الترتيب في عام 1970 إلى 21.5 و23.1% على الترتيب في عام 2015. وبشكل عام استطاعت هاتين الدولتين تكوين اقتصاد قائم هيكل إنتاجي متنوع، مع مساهمة أكبر الصناعات المتطورة الموجهة للتصدير، وبالتالي، الارتباط بسلسلة القيمة الدولية وتعزيز نقل التكنولوجيا وتطويرها، و تطوير مهارات العمالة.

الشكل رقم(26): مساهمة القطاعات الاقتصادية المختلفة في القيمة المضافة الإجمالية في إندونيسيا وماليزيا في الفترة(1970–2015)

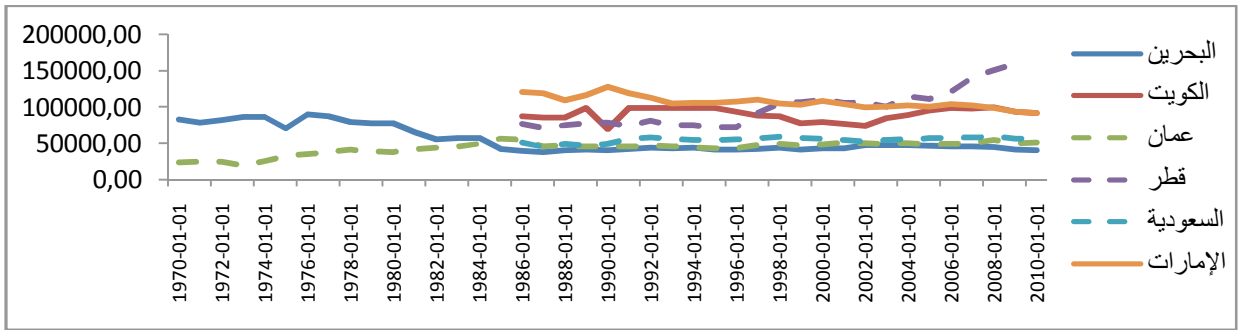


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations, National Accounts Statistics: **Main Aggregates and detailed tables 2014**, New York, 2015, Op.cit, And , United Nations Statistics Division, **National Accounts Estimates of Main Aggregates ,** Op.cit, (http://data.un.org/Explorer.aspx?d=SNA).

ثانيا: تركيبة عناصر النمو: إضافة إلى ما سبق ذكره، يمكن التطرق إلى تقييم نموذج التنمية بتحليل تطور تركيبة عناصر النمو في دول مجلس التعاون الخليجي ومقارنتها مع دول أخرى. في هذا الإطار، يمكن أن نلاحظ جليا من الشكل رقم (27)، أن هناك تراجعا في نصيب العامل بالدو لار من الناتج الحقيقي في دول مجلس التعاون الخليجي، باستثناء قطر وعمان، مع ملاحظة أن هذا التراجع كبير خاصة في البحرين والإمارات، واستقراره النسبي في السعودية.

الشكل رقم(27): تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي بالدولار(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)

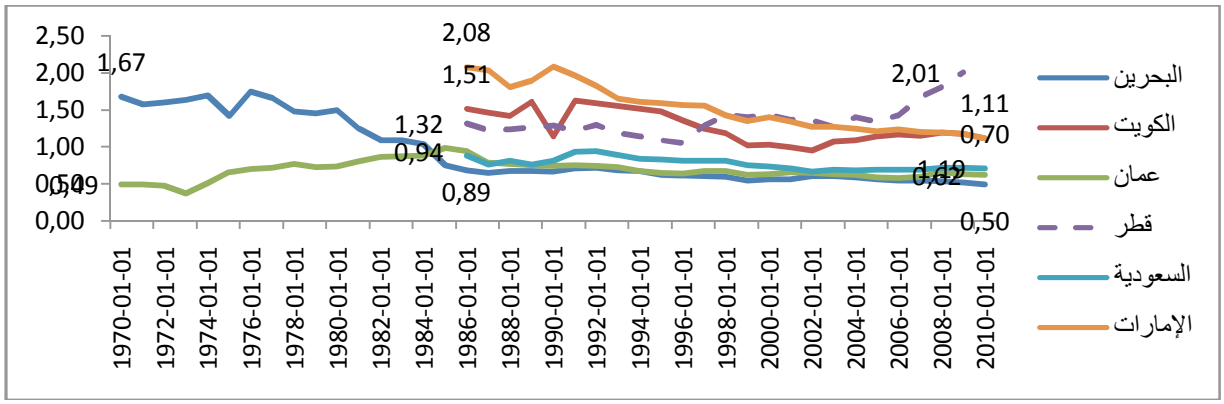


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Penn World Table 7.1, **Economy, International Comparisons, Labor, Productivity**, (https://knoema.com/PWT2012/penn-world-table-7-1).

لا شك أن تراجع نصيب العامل في الناتج المحلي الحقيقي يتضح أكثر عند مقارنته بنصيب العامل في الولايات المتحدة الأمريكية؛ إذ يبين الشكل رقم(28)، أن نصيب العامل في البحرين يبلغ 1.67 مقارنة بنصيب العامل في الولايات المتحدة في عام 1970، وانخفض إلى النصف (0.5) في عام 2010. ارتفع نصيب العامل في عمان مقارنة بالولايات المتحدة من 0.49 في عام 1970 إلى 0.94 في عام 1986، لكنه انخفض إلى 0.62 في عام 2010. تراجع نصيب العامل في الإمارات، و الكويت والسعودية مقارنة بالولايات المتحدة في عام 1986، على الترتيب، من 2.08، 1.51 و0.89، إلى 1.11 و 0.62 في الإمارات والسعودية، على الترتيب، في عام 2010، وإلى 1.19 في الكويت في عام 2009. تبقى قطر الدولة الوحيدة التي ارتفع فيها نصيب العامل عند مقارنته بالولايات المتحدة من 1.51 في عام 1986 إلى 2.01 في عام 2009.

الشكل رقم(28): تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي في دول المجلس نسبة إلى نصيب العامل من الناتج الحقيقي في الولايات المتحدة الأمريكية(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)

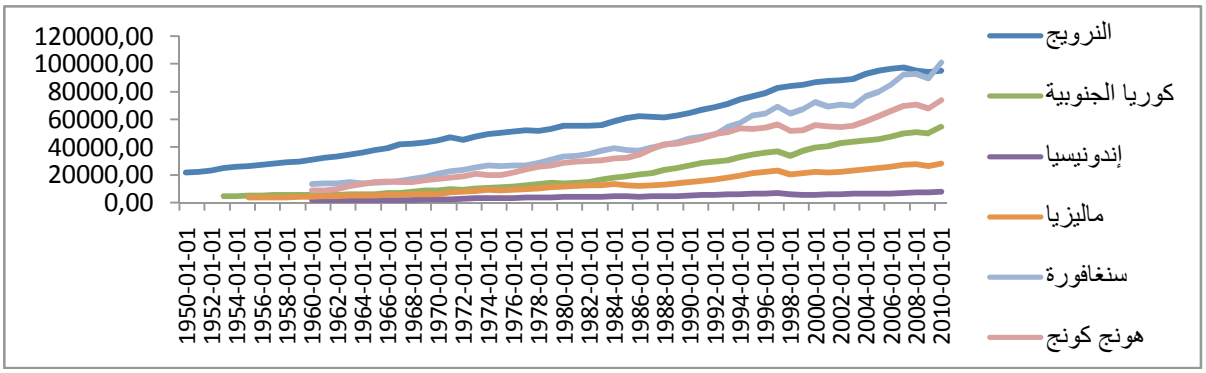


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Penn World Table 7.1, **Economy, International Comparisons, Labor, Productivity**, (https://knoema.com/PWT2012/penn-world-table-7-1).

نلاحظ من الشكل الموالي رقم (29)، أن الدول التي حققت قفزات نوعية في مجال التنمية، شهدت زيادة مضطردة في نصيب العامل من الناتج الحقيقي؛ لقد ارتفع هذا الأخير في النرويج من 21840.7 دولار في عام 1950 إلى 93880.29 دولار في عام 2010. كما ارتفع في كل من سنغافورة وهونج كونج من 8859.2 و8733.2 دولار، على الترتيب، في عام 1960 إلى 101094.3 و73968.82 دولار، على الترتيب، في عام 2010. شهدت أيضا كوريا الجنوبية وماليزيا زيادة كبيرة في نصيب العامل من الناتج الحقيقي، وبلغت، على الترتيب، في عام 2010، ما قيمته 54315 و28367.99 دولار. وارتفع في إندونيسيا من 1832.4 دولار في عام 1960 إلى 8064.8 دولار في عام 2010.

الشكل رقم(29): تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي في بعض دول المقارنة بالدولار(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)

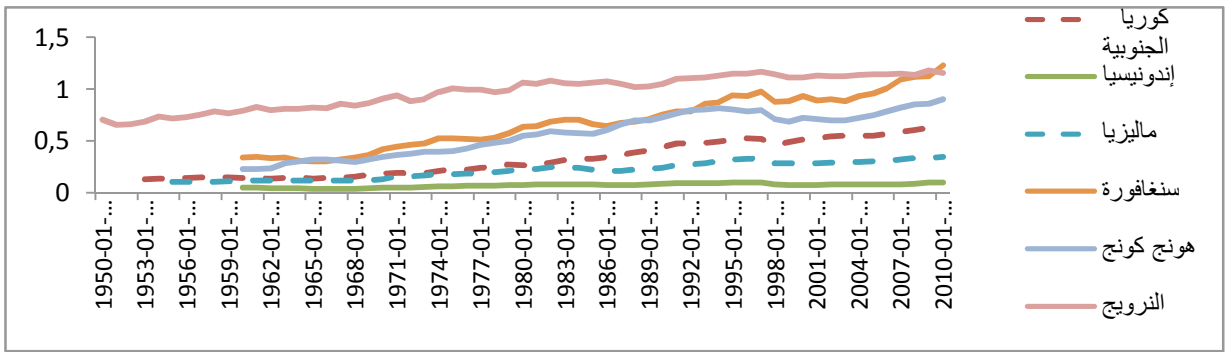


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Penn World Table 7.1, **Economy, International Comparisons, Labor, Productivity**, (https://knoema.com/PWT2012/penn-world-table-7-1).

انعكست الزيادة المضطردة السابقة في نصيب العامل من الناتج الحقيقي في الدول السابقة الذكر إيجابا عند مقارنته بنصيب العامل في الولايات المتحدة، ونلاحظ جليا أن نصيب العامل في النرويج وسنغافورة يفوق مثيله في الولايات المتحدة في عام 2010؛ وبالرغم من أنه يبقى أقل مما هو مسجل في الدول الأخرى عن الولايات المتحدة في عام 2010، إلا أنه شهد نموا كبيرا خاصة في هونج كونجو كوريا الجنوبية وماليزيا. ما يؤكد نجاح سياسات التنمية واستمرارها في هذه الدول لفترة طويلة من الزمن.

الشكل رقم(30): تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي في بعض دول المقارنة نسبة إلى نصيب العامل من الناتج الحقيقي في الولايات المتحدة الأمريكية(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)

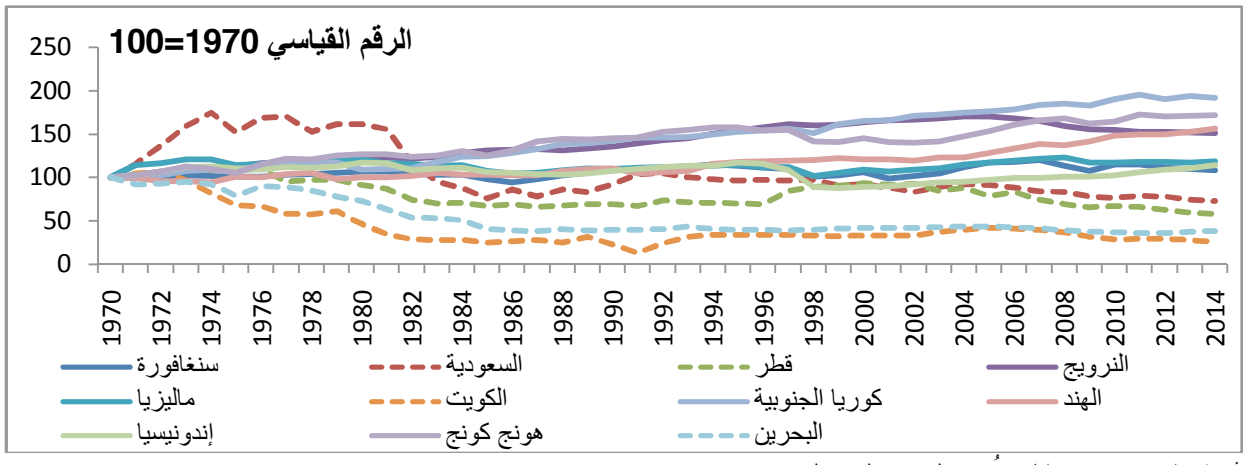


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Penn World Table 7.1, **Economy, International Comparisons, Labor, Productivity**, (https://knoema.com/PWT2012/penn-world-table-7-1).

ترافق انخفاض نصيب العامل من الناتج الحقيقي في مختلف دول المجلس بانخفاض إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج، ويتضح جليا من الشكل الموالي أنه باستثناء السعودية التي شهدت نموا موجبا في إنتاجية عوامل الإنتاج في النصف الأول من السبعينات، كان نمو الإنتاجية في دول المجلس التي توفرت عنها البيانات، كاتجاه عام، سالبا خلال الفترة(1970-2014)، ما قلص من معدلات النمو الحقيقية، وجعلها تابعة لتقلبات أسعار النفط، وخفض، من المكاسب المتحققة من استخدام العوائد النفطية. في مقابل ذلك، بالرغم من بروز فترات لتراجع إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في دول المقارنة، شهدت كل من هونج كونجو كوريا، و النرويج والهند معدلات نمو كبيرة، مع ارتفاعها في ماليزيا، و إندونيسيا وسنغافورة خاصة بعد أزمة جنوب شرق آسيا في عام 1998.

الشكل رقم(31): نمو إنتاجية عوامل الإنتاج في دول مجلس التعاون الخليجي بالمقارنة مع دول أخرى(1970-2014)



لم نحصل على بيانات عن سلطنة عُمان والإمارات العربية المتحدة.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Penn World Table version 9.0, **Groningen Growth and Development Center**, (http://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/).

يدل ما سبق ذكره، أن النمو في دول مجلس التعاون الخليجي بقي، بشكل عام، مدفوعا بمدخلات الإنتاج ممثلة في العمالة ورأس المال المادي، ما أبقى على تبعيته لأسعار النفط وزاد من مستويات التذبذب وعدم الاستقرار الاقتصادي خاصة في مراحل

انخفاض أسعار النفط. يمكن أن نلاحظ جليا من تفكيك النمو الحقيقي إلى العناصر المساهمة فيه في دول المجلس لفترة طويلة من الزمن، أن النموفي البحرين كان مدفوعا أساسا بالعمالة، و تراكم رأس المال الماديو رأس المال البشري، هذا العامل الأخير تراجعت مساهمته في النمو إلى أن أصبحت ضعيفة خلال الفترة من بداية الألفية الثالثة إلى غاية 2014، ونلاحظ أن مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج سالبة في النمو باستثناء المساهمة الموجبة المتواضعة في عشرية التسعينات. يتمثل مصدر النمو الأساسي في عمان في رأس المال المادي والعمالة مع ضعف و/ أو سلبية مساهمة كل من رأس المال البشري وإجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في النمو. يعتبر تراكم رأس المال المادي والعمالة مصدرا النمو في الإمارات، مع ملاحظة تواضع مساهمة رأس المال البشري وتراجعها خلال الفترة(2000-2014)، وامتازت مساهمة إجمالي عوامل الإنتاج بكونها سالبة في عشريتي الثمانينات والتسعينات، في حين تعتبر موجبة في عشرية السبعينات وخلال الفترة(2000-2012). يمتاز النمو في السعودية بارتفاع مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في عشرية السبعينات، مع تحولها إلى مساهمة سالبة بعد ذلك، وتعتبر العمالة وتراكم رأس المال المادي مصادر النمو الأساسية، إلى جانب رأس المال البشري. تمتاز مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في النمو في كل من قطر والكويت بكونها سالبة باستثناء عشرية التسعينات، ويبقى النمو في هاتين الدولتين، بشكل عام، معتمدا على تراكم رأس المال المادي و العمالة، وبدرجة أقل رأس المال البشري.

الجدول رقم(20): متوسط معدلات النمو الحقيقية ومعدلات نمو العناصر المساهمة فيها في دول مجلس التعاون وبعض دول المقارنة خلال الفترة (1971-2014)

1971-1979	معدل النمو الحقيقي	رأس المال	العمالة	رأس المال البشري	إنتاجية عوامل الإنتاج	1980-1989	معدل النمو الحقيقي	رأس المال	العمالة	رأس المال البشري	إنتاجية عوامل الإنتاج
البحرين	**8.06**	2.44	5.05	2.97	2.40-	البحرين	**3.32**	2.26	5.18	2.19	6.32-
عمان	**7.16**	2.31	3.57	0.8	2.8	عمان	**8.54**	5.26	4.29	0.7	1.7-
الإمارات	**10.66**	6.10	2.21	1.62	0.73	الإمارات	**0.51-**	2.19	2.45	1.15	6.3-
السعودية	**11.33**	3.2	2.00	1.05	5.08	السعودية	**2.07-**	1.43	3.07	1.05	4.76-
قطر	**6.54**	2.03	4.28	1.41	1.18-	قطر	**0.09-**	0.30	2.43	1.04	3.86-
الكويت	**3.53**	3.84	2.87	1.70	4.88-	الكويت	**1.00-**	2.80	2.09	1.45	5.34-
1990-1999	معدل النمو الحقيقي	رأس المال	العمالة	رأس المال البشري	إنتاجية عوامل الإنتاج	2000-2014	معدل النمو الحقيقي	رأس المال	العمالة	رأس المال البشري	إنتاجية عوامل الإنتاج
البحرين	**4.21**	0.77	1.86	1.11	0.47	البحرين	**5.10**	2.73	2.60	0.21	2.4--
عمان	**4.98**	1.8	2.08	0.5	0.6	عمان	**3.83**	1.81	2.10	0.4	1.1-
الإمارات	**6.11**	2.71	2.70	1.70	1-	الإمارات	**4.90**	3.10	1.87	0.41	1-
السعودية	**3.65**	0.55	2.95	1.16	1.01-	السعودية	**4.11**	2.63	2.18	1.11	1.81-
قطر	**4.74**	1.04	1.46	1.05	1.19	قطر	**11.31**	6.47	4.74	2.92	2.82-
الكويت	**6.59**	2.53	1.92	0.54	1.6	الكويت	**4.81**	3.17	2.50	0.35	1.21-

تم تحديد مؤشر رأس المال البشري استنادا إلى سنوات تعليم القوة العاملة.

بيانات سلطنة عُمان عن رأس المال البشري وإنتاجية عوامل الإنتاج، وبيانات والإمارات العربية المتحدة عن إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج غير متوفرة في قاعدة بيانات (Penn World Table version 9.0) لمختلف الأعوام، وقد تحصلنا عليها من المصدر:

IMF, **Qatar: 2010 Article IV Consultation-Staff Report**. IMF Country Report No. 11/64. Washington, 2011, pp47-48.

بيانات سلطنة عمان والإمارات العربية المتحدة عن إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج للفترة الأخيرة هي متوسط الفترة (2000-2012)، وهي مأخوذة من المصدر:

IMF, **Labor Market Reforms to Boost Employment and Productivity in the GCC—An Update**, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, October 25, 2014, Kuwait, p24.

باقي المؤشرات لكل الدول، من حساب الباحث بالاعتماد على المصدر:

Penn World Table version 9.0; **Groningen Growth and Development Center**, (http://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/).

وتؤكد عدة دراسات على أن نمو إنتاجية عوامل الإنتاج في دول مجلس التعاون الخليجي سالبة؛ فمثلا، بلغ معدل نمو إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في السعودية، وقطر، و البحرين، و الكويت، و الإمارات وعمان، على الترتيب، -3.4، -1، -0.75، -0.3، -0.25 و2 خلال الفترة(1971-1996).[120] وعلى الرغم أن الدراسة السابقة قد توصلت إلى معدل موجب لنمو الإنتاجية في عمان، إلا أن دراسات أخرى منها على سبيل المثال دراسة (Baier et *al*, 2006)، أكدت على أن نمو الإنتاجية سالب في عمان ودول أخرى، إذ بلغ متوسط نمو إنتاجية عوامل الإنتاج في السعودية -2.28 خلال الفترة(1960-1999) كما بلغت في عُمان -1.85 خلال الفترة (1970-1999)، وبلغ في الكويت -0.26 خلال الفترة(1980-1999)، في حين بلغت في الإمارات -4.37 خلال الفترة (1980-1999).[121]

تتمثل العوامل المساهمة في تعزيز الإنتاجية في الدول المتقدمة والأسواق الناشئة أساسا في مناخ استثماري تنافسي بالدرجة الأولى، متبوعا بمهارات ومواهب العمالة وأساليب الإنتاج الحديثة. تسمح بيئة الأعمال التنافسية بتقديم الحكومات للخدمات الأساسية بكفاءة، و تعزيز سيادة القانون، و تقليل مستويات الفساد والاحتيال وتبسيط أنظمة بيئة الأعمال. تؤثر مواهب العمالة بنسبة مساوية تقريبا لبيئة الأعمال التنافسية في مستوى الإنتاجية، كانعكاس لأهمية رأس المال البشري(كمية ونوعية التعليم). تشمل أساليب الإنتاج الحديثة التقنيات التكنولوجية وتقنيات الإدارة، التي تساعد الشركات على استخدام الطاقة، و رأس المال والمواهب بكفاءة، وتساعد في صياغة سياسات تشجيع الابتكار.[122]

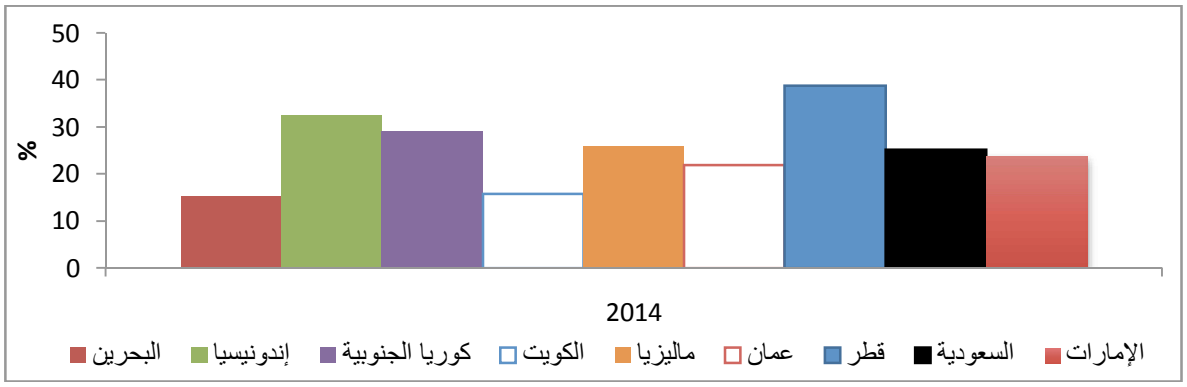
مما سبق ذكره، يمكن القول بأن اعتماد النمو في دول مجلس التعاون الخليجي على رأس المال المادي والعمالة، وبدرجة أقل رأس المال البشري، مع سلبية مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج، يؤكد على أن نموذج التنمية قائم على خيارات تكنولوجية وإبداعية محدودة، ومساهمة محدودة لرأس المال البشري والمواهب، إلى جانب محدودية أساليب الإنتاج الحديثة، وبالتالي، فإن النمو قد تم تحفيزه أساسا من مدخلات الإنتاج ممثلة في تراكم الاستثمار المادي خاصة الإنفاق الحكومي، شديد الارتباط بأسعار النفط؛ إلى جانب التوظيف، كانعكاس مباشر لخصائص أسواق العمل في دول الخليج؛ والتي تمتاز بخاصيتين أساسيتين هما: زيادة توظيف مواطني هذه الدول في القطاع العام وبلوغه مستويات أصبحت تمثل عبئا على موازنات هذه الدول، واستعانة القطاع الخاص بالعمالة الأجنبية رخيصة التكلفة وذات المهارات المتدنية. انعكست هاتين الخاصيتين في أسواق العمل في زيادة مساهمة العمالة في النمو، وإعطاء أنماط الإنتاجية فيها طابعا خاصا، يتمثل في تقليص الحافز للإبداع ومستوى تطوير المهارات والتحديث التكنولوجي، واستمرار توجه الشركات في دول المجلس إلى الأنشطة كثيفة العمل ورأس المال، بدلا من الأنشطة التي تتطلب عاملي التطوير والإبداع. وقد تأكد ذلك من سلبية إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج.

وبالرغم من ارتفاع مساهمة تراكم رأس المال المادي في النمو، إلا أن هذه المساهمة تبقى معتمدة على الإنفاق الحكومي شديد الارتباط بأسعار النفط، وقد تكون غير كافية حتى في مراحل ارتفاع أسعار النفط لضعف حصة النفقات الاستثمارية في إجمالي الإنفاق العام كما اتضح سابقا، ويتضح جليا من الشكل رقم (32)، ضعف تراكم رأس المال الثابت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خاصة البحرين، وعمان والكويت، كما يبقى أقل في السعودية والإمارات مقارنة بما هو مسجل في إندونيسيا، و ماليزيا وكوريا الجنوبية، في حين يرتفع في قطر إلى مستويات أعلى، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى لوجود أوجه قصور تعيق تحفيز

[120] Bisat, A, El-Erian, M. A., and Helbing, T., **Growth, investment and saving in Arab economies**, IMF working paper WP/97/85, 1997.
[121] Baier, S.C, Dwyer, G.P, and Tamura, R., **How important are capital and total factor productivity for economic growth**, Economic Inquiry, Vol.44, No.1, January 2006.
[122] Pritha Mitra, Amr Hosny, Gohar Minasyan, Mark Fischer, and Gohar Abajyan, **Avoiding the New Mediocre Raising Long-Term Growth in the Middle East and Central Asia**, IMF, The Middle East and Central Asia Department, 2016, pp.9-10.

الاستثمارات الخاصة في دول المجلس وبخاصة في القطاعات الإستراتيجية التي تزيد من مستوى التحديث التكنولوجي، وتغير من هيكل اقتصادات هذه الدول وتجعلها أكثر ديناميكية و استقرارا.

الشكل رقم(32): تراكم رأس المال الثابت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في دول المجلس ودول المقارنة لعام 2014



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Bank, **world development indicator**, 2016, Op.cit.

إضافة لما سبق ذكره، وبالرغم من أن مساهمة رأس المال البشري في النمو في دول مجلس التعاون الخليجي موجبة، إلا أنها تبقى غير كافية، لعدم كفاية الإنفاق على التعليم بالرغم من الجهود المبذولة، كما اتضح في الجدول رقم (04) السابق، ولأن هذه المساهمة تبقى تمتاز بالتقلب.ما يستلزم سياسات إصلاحية كبيرة على قطاع التربية والتعليم تبدأ بزيادة حصة هذا القطاع من الإنفاق لبلوغ، على الأقل، المستوى المسجل في الدول المتقدمة والأسواق الصاعدة، ويجب أن يكون ذلك لفترة طويلة من الزمن لتغطية العجز المسجل في العقود السابقة، ولبلوغ مساهمة قوية لرأس المال البشري في النمو تجعله أكثر استمرارية وتحفيزا لتطوير المهارات.

تؤكد الأدبيات الاقتصادية أن إخفاق نظم إدارة الأعمال في دعم عوامل الإنتاج وتحسين الإنتاجية يكون نتاج البيئة الاقتصادية التي يكتسب في ظلها الأفراد المهارات ويسهمون في الناتج؛وتؤكد كذلك أنه يقع على السياسات والمؤسسات الحكومية ثلاث مهام رئيسية لتجاوز هذا الإخفاق، و هي: أولا: حماية ناتج وحدات الإنتاج الفردية من التحول عن المسار. وثانيا: جذب ذوي المواهب في المجتمع والاستفادة من قدراتهم ومؤهلاتهم ومهاراتهم في أنشطة إنتاجية لتكوين ثروة جديدة، بدلا من المضي في الأنشطة الريعية التي تكتفي باستغلال الثروات الموجودة؛ ومن شأن تحديد حقوق الملكية أن يثني الأنشطة الريعية، كما أن أسواق رأس المال السليمة التي تسمح للشركات بالنمو تعطي الأولوية لتشجيع الأنشطة الإنتاجية على الأنشطة الريعية. وثالثا: اعتماد سياسات تضمن الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي والكفاءة على صعيد الاقتصاد الجزئي، فالاستقرار ضروري لتبديد عدم اليقين في المستقبل، والكفاءة ضرورية لتخفيض تكاليف المعاملات، وهما شرطان أساسيان لتكوين رأس المال المحلي وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة.[123]

ثالثا: التجارة الخارجية والتنافسية: لا شك أن تحليل تطور هيكل التجارة الخارجية في دول مجلس التعاون الخليجي، على غرار أية دولة أخرى، يعكس تطور تركيبة الناتج المحلي الإجمالي السابقة الذكر، وبالتالي، تطور مساهمة مختلف القطاعات في إجمالي القيمة المضافة ومختلف العناصر المساهمة في النمو خاصة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج. ويسمح تحليل تطور هذا الهيكل في معرفة مدى نجاحها في تطوير قطاعات موجهة للتصدير، لأنها كفيلة بضمان استقرار واستدامة النمو، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى، ترتبط التغيرات في هيكل التجارة الخارجية خاصة صادرات السلع المصنعة وما يعرف بصادرات الخدمات الحديثة بعدة محددات، تشمل

[123] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **تحليل الأداء الاقتصادي وتقييم النمو والإنتاجية في منطقة الإسكوا**، العدد الخامس، الأمم المتحدة، 12 ديسمبر 2007، ص ص35-36.

تطور رأس المال البشري، ونصيب الفرد من الناتج، وفعالية جهود تعزيز قدرات البحث والتطوير، وطبيعة وأنماط السياسات الصناعية؛ ما يعني أن تحليل هذا الهيكل، يسمح عمليا بتقييم مختلف هذه الجوانب في دول المجلس.

أصبحت دول مجلس التعاون الخليجي، بمرور السنوات أكثر انفتاحا تجاريا على العالم، باعتبارها أعضاء في منظمة التجارة العالمية. إلى جانب انخفاض متوسط معدلا ت التعريفات الجمركية المطبقة، كما يتضح في الجدول رقم(21).

الجدول رقم(21): معدل التعريفات الجمركية المطبقة في دول مجلي التعاون في عام 2015

	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
المعدل(%)	3.30	2.96	1.90	3.37	3.40	3.21

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Bank, **world development indicator**, 2016 ., Op.cit

يعود سعي دول المجلس إلى الاندماج التجاري مع العالم، من كون الانفتاح التجاري والانضمام إلى اتفاقيات للتجارة الحرة، إذا تزامن مع تطوير صناعات تمتاز بكثافة التكنولوجيا وموجهة للتصدير سيزيد من مكاسب الاقتصاد ككل، لأنه سيجعل النمو أكثر استدامة، بتحفيزه على تشغيل اليد العاملة ذات المهارة العالية، وتحفيز البحث والتطوير، وتشجيع المنافسة ما يزيد من فرص نجاح القطاع الخاص خاصة الشركات الأكثر كفاءة.

يتأكد من عدة دراسات أهمية تطوير قطاع من الشركات المصنعة يكون موجها للتصدير، ورعايته ودعمه تزامنا مع تحرير التجارة الخارجية، لأنه كفيل بجعل هيكل الإنتاج المحلي أكثر تنوعا، ما يجعل كذلك النمو الحقيقي أكثر استقرارا واستدامة. في هذا الصدد، يتأكد بأن زيادة تطو ير الصادرات من السلع والخدمات الحديثة يساهمان بقوة في النمو الاقتصادي، ومن المرجح أن تكون القطاعات المتطورة المصدرة محركا للنمو الاقتصادي على نطاق واسع، بشرط وجود قوة عاملة متعلمة، وتبني سياسات التحرير الاقتصادي، وعدم المبالغة في قيمة سعر الصرف، وتدفق المعلومات بوتيرة جيدة كشروط مسبقة لتطوير صادرات حديثة من السلع والخدمات؛ كما تؤدي سياسات الاقتصاد الكلي الملائمة دورا هامة في استدامة صادرات السلع الحديثة.[124] ويساهم تنويع الدخل والصادرات في الدول المخفضة والمتوسطة الدخل في زيادة نصيب الفرد من الناتج وتخفيض مستويات التذبذب.[125]

ولمعرفة التطور المحرز في تنويع هيكل التجارة الخارجية في دول المجلس، نقارن هيكل الصادرات السلعية بين عامي 1980 و2015، مع إجراء مقارنة بين دول المجلس ودول نفطية ومصدرة للسع الأولية في سنة 2015. يتميز هيكل التجارة الخارجية في مختلف دول مجلس التعاون الخليجي في عام 1980 بسيطرة شبه كاملة لصادرات الوقود المعدني والمواد الخام، إذ تتراوح نسبة هذه الأخيرة من إجمالي صادرات السلع بين 89.1 و100% في البحرين وقطر على الترتيب.

الشكل رقم(33): هيكل الصادرات السلعية في دول مجلس التعاون الخليجي في عام 1980

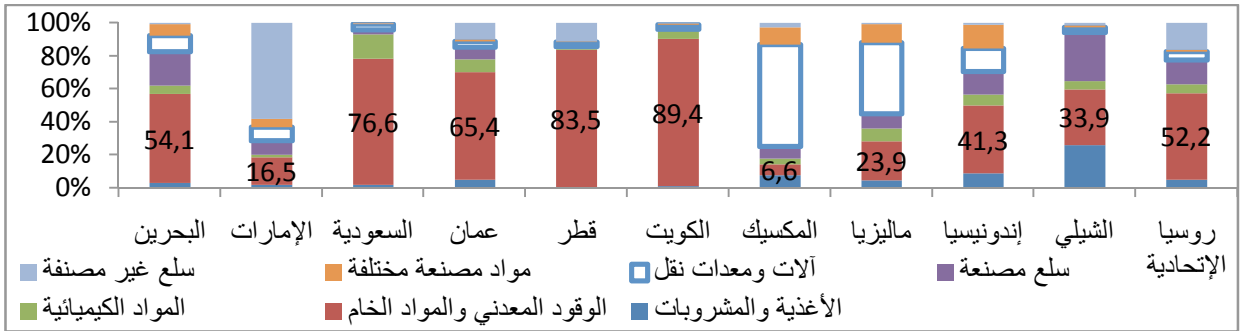
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع:
(http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)

[124] Rahul Anand, Saurabh Mishra, and Nikola Spatafora, **Structural Transformation and the Sophistication of Production**, IMF Working Paper WP/12/59, February 2012, p.4.

[125] Papageorgiou, Chris, and Nikola Spatafora., **Economic Diversification in LICs: Stylized Facts and Macroeconomic Implications**. Staff Discussion Note 12/13, International Monetary Fund, Washington, 2012.

نلاحظ أن هذا الهيكل شهد نوعا من التغير باتجاه التنويع، لكنه يبقى محدودا بعد 35 سنة من جهود التنويع وتسطير برامج التنمية. ما يعني أن هيكل صادرات السلع في دول المجلس يؤكد أكثر طبيعة الهياكل الاقتصادية شديدة الارتباط بالنفط، وضعف منافذها في الاقتصاد العالمي(باستثناء صادرات الوقود المعدني وباقي المواد الخام). تمتاز الكويت، وقطر، والسعودية وعمان والبحرين بارتفاع مساهمة الصادرات من الوقود المعدني والمواد الخام الأخرى، مع انخفاض هذه النسبة في الإمارات العربية المتحدة. بالرغم من انخفاضها في الإمارات، إلا أننا نلاحظ ضعفا في مساهمة الصادرات من السلع المصنعة، إضافة إلا أن ذلك يرجع إلى انخفاض أسعار النفط، ما انعكس في تراجع مساهمة الصادرات من الوقود المعدني والمواد الخام؛ في هذا الصدد، تقدر مساهمة هذه الأخيرة في إجمالي الصادرات في الإمارات في سنة 2013، كسنة امتازت بارتفاع أسعار النفط، بـ42.6%.[126] تمتاز دول المقارنة المصدرة للمحروقات ومواد أولية أخرى بهيكل صادرات سلعية أكثر تنوعا، خاصة المكسيك، وماليزيا، والشيلي وإندونيسيا، وبدرجة أقل روسيا. ما يجعلها تجارب تنمية رائدة في تطوير قطاعات منتجة ومصدرة للسع القابلة للتبادل التجاري خاصة السلع كثيفة التكنولوجيا وتوليد قيمة مضافة كبيرة في الاقتصاد.

الشكل رقم(34): هيكل الصادرات السلعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودول مقارنة في عام 2015



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Statistics Division, Commodit trade statistics database; (https://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2016).

نلاحظ من الشكل السابق دائما، إلى جانب ضعف حصة الصادرات من المصنوعات من إجمالي الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي، أن هيكل الصادرات من المصنوعات يمتاز في السعودية، وعمان والكويت بهيمنة المواد الكيميائية، مع اتجاهه إلى التنوع أكثر في البحرين لأنه يتكون من السلع المصنعة، وآلات ومعدات النقل والمواد الكيميائية؛ ويمتاز هذا الهيكل بدرجة تنوع أقل في الإمارات مقارنة بالبحرين وأفضل من باقي دول المجلس الأخرى. وبهذا يعكس هيكل الصادرات من المصنوعات سياسات دول مجلس التعاون الخليجي في تطوير الصناعات كثيفة استخدام المواد الأولية كصناعاتالبتر كيماويات، والألمنيوم والبلاستيك التي توفر لها الحكومات مدخلات الإنتاج بتكلفة منخفضة، نتيجة سياسة الدعم للماء، الكهرباء، ومصادر الطاقة الأخرى. في مقابل ذلك، يمتاز هيكل الصادرات من المصنوعات بمساهمة كبيرة لآلات ومعدات النقل في المكسيك وماليزيا، وبمساهمة كبيرة للسلع المصنعة فيه في الشيلي وروسيا، في حين، تمتاز إندونيسيا بمساهمة تجمع بين السلع المصنعةو آلات ومعدات النقل. مما سبق، يمكن التأكيد على نجاح دول المقارنة في توجهها إلى صناعات المصب كثيفة استخدام التكنولوجيا.

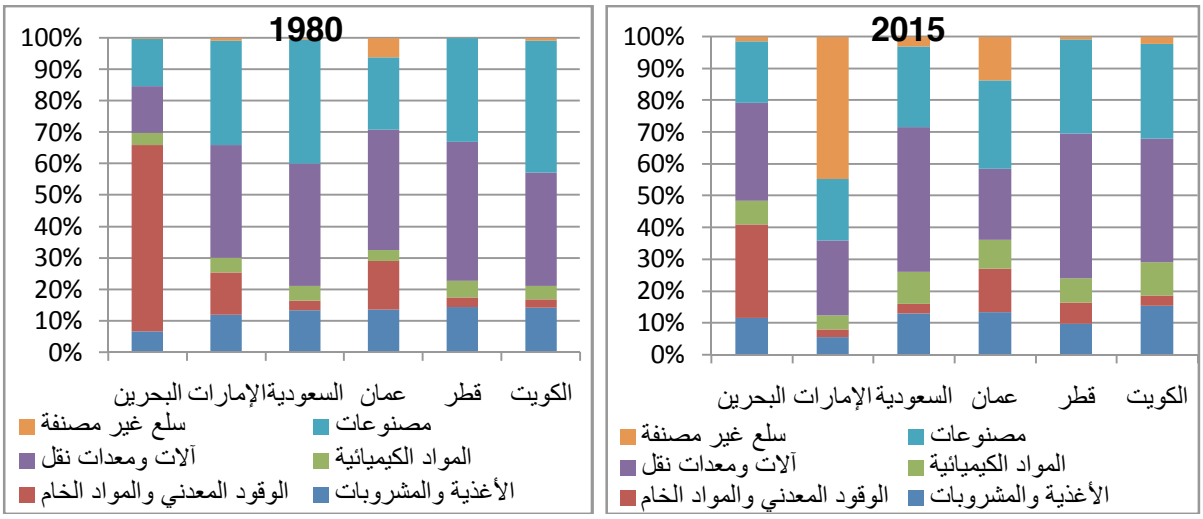
سمحت إستراتيجية تطوير الصناعات الثقيلة في دول مجلس التعاون الخليجي بتنويع هيكل الإنتاج والصادرات، لكنها تمتاز بأوجه قصور متعددة؛ فهي تتطلب كثافة في رأس المال، وتخلق روابط قليلة بباقي قطاعات الاقتصاد، وتقوم أساسا على استيراد أغلب التكنولوجيا المتطورة والمعقدة التي تستخدمها في عملية الإنتاج. وبالرغم من أن بعض القطاعات أصبحت تكتسب فيها التكنولوجيا كاستحواذ الشركة السعودية للصناعات الأساسية(سابك) على شركة GE Plastic التابعة لشركة General Electric الأمريكية، فإنها لا تترك بدورها تحويلا هاما لهذه التكنولوجيا إلى باقي الأنشطة في الاقتصاد، ما يجعل

[126] صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع: (http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)

المكاسب من الإنتاجية وانتشار الآثار الإيجابية إلى الاقتصاد محدودة، والمكاسب من التشغيل أيضا صغيرة. تبقى هذه الصناعات مرتبطة بقوة بأسعار النفط، ما يعيق بدوره من تخفيض ارتفاع تذبذب العائد من التصدير.[127]

في مقابل ذلك، تستمر دول المجلس في الاعتماد على تلبية أغلب حاجاتها المحلية من الواردات؛ ويمكن أن نلاحظ جليا من الشكل رقم(35) الموالي، أن التقدم المحرز في دول المجلس، يتمثل أساسا، في تقليصها للواردات من الوقود المعدني، والتي أصبحت تنتجه محليا نتيجة تطوير صناعات البتروكيماويات. مع استمرار واضح للواردات من السلع الغذائية والمشروبات، واردات الآلات ومعدات النقل والمصنوعات، لغياب سياسة لإحلال الواردات، كما زادت الواردات من المواد الكيماوية.

الشكل رقم(35): هيكل الواردات السلعية في دول مجلس التعاون الخليجي في عامي 1980 و2015



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- صندوق النقد العربي، قاعدة بيانات صندوق النقد العربي على الموقع: (http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)
- United Nations Statistics Division, Commodit trade statistics database, Op.cit; (https://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2016).

إلى جانب تجارة السلع، يمكن أن نلاحظ تطور رصيد ميزان الخدمات في دول المجلس في الجدول رقم(22) الموالي.

الجدول رقم(22): تطور رصيد ميزان تجارة الخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي بالمليون دولار للفترة(2000-2015)

الدول	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
الإمارات	-2202,86	2679,37	-6799,18	-9097,34	-11921	-12424,8	-13881,6	-23808,2
البحرين	176,802	184,636	122,559	353,424	1428,5	1632,03	1717,19	1979,92
السعودية	-6148,53	-2147,14	-1974,8	-2223,47	-5205,68	-21710,5	-35379	-46690,2
عمان	-1306,7	-1293,11	-1274,12	-1917,82	-2416,28	-2206,61	-2592,56	-3412,22
قطر	-1276,37	-1028,3	-1089,56	-1203,3	-1255,22	-923,626	-2763,46	-2763,46
الكويت	-3097,93	-3691,11	-4190,32	-3471,35	-3724,8	-3940,07	-2194,18	-3175,07
الدول	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
الإمارات	-33830,9	-27295	-30302	-43750	-48111,6	-53800,6	-40813,4	-39249,3
البحرين	1885,64	2090,16	2328,19	1517,29	1605,05	1422,07	1806,6	3192,6
السعودية	-65857,9	-65242	-66083,6	-66527,9	-62357,1	-64901,7	-88028,9	-75627
عمان	-4052,02	-3862,16	-4392,72	-4918,08	-5807,54	-7126,14	-2754	-2698,5
قطر	-3725,82	-3796,4	-6288	-9473,1	-13984,1	-16304	-19332,7	-15778,3
الكويت	-3818,25	-2171,84	-5638,1	-7543,01	-12261	-15755	-18097,6	-19182,8

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2016**، ص512. و،

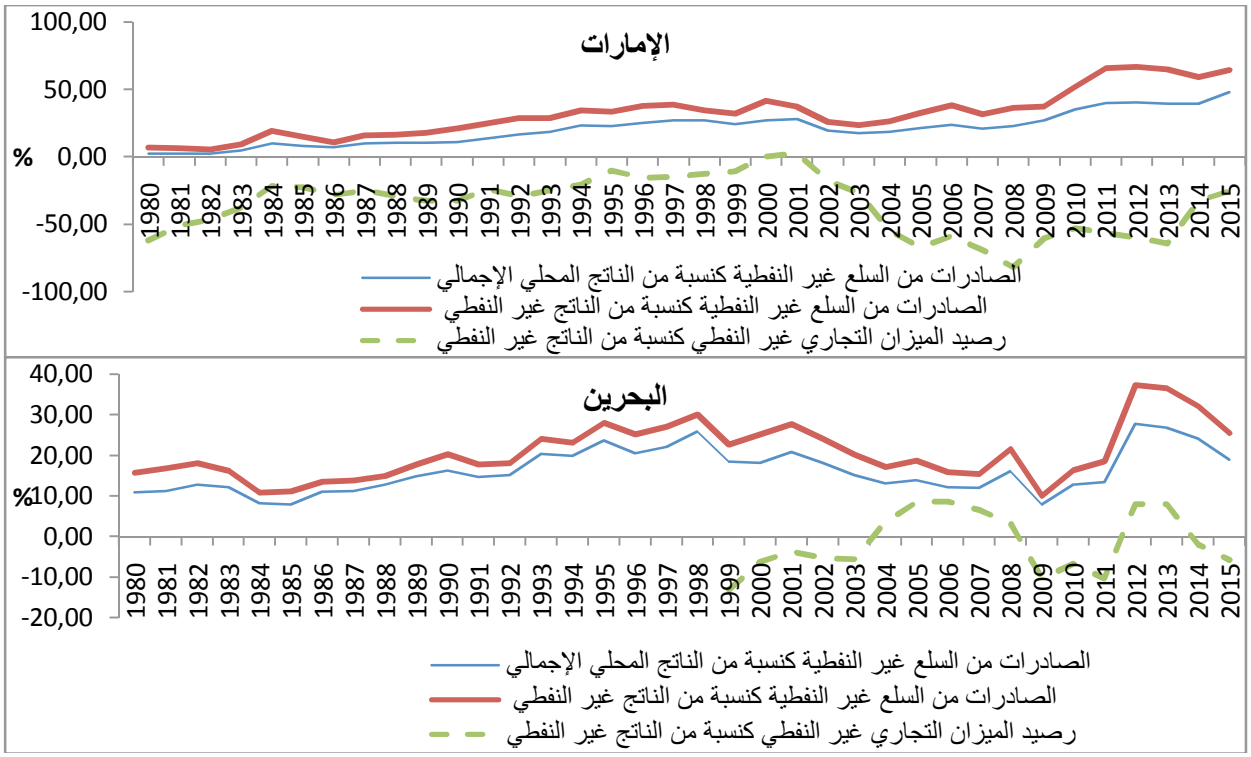
- صندوق النقد العربي، قاعدة بيانات صندوق النقد العربي على الموقع: (http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)

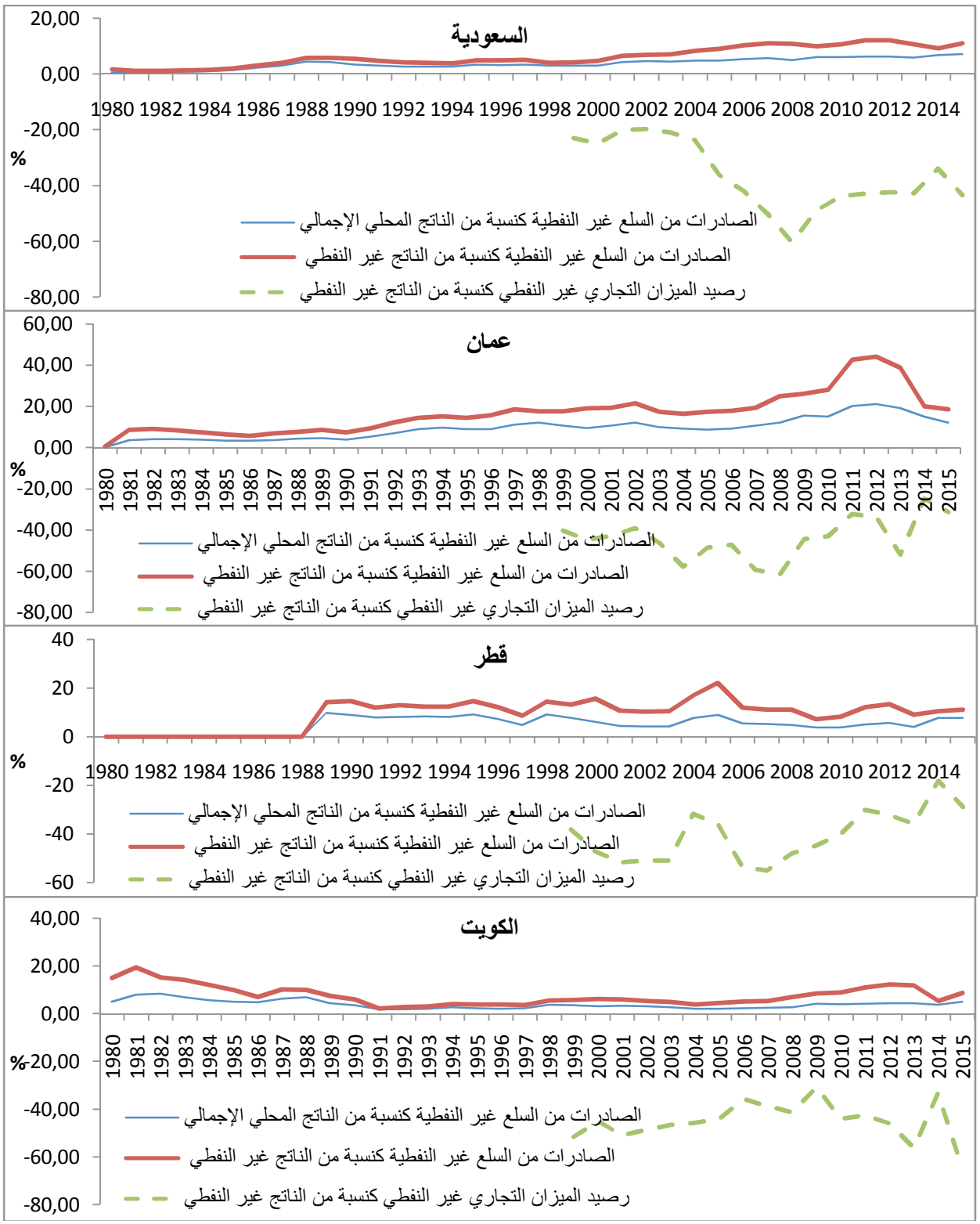
[127] Reda Cherif and Fuad Hasanov, **Soaring of the Gulf Falcons: Diversification in the GCC Oil Exporters in Seven Propositions,** IMF Working Paper WP/14/177, September 2014, p.15-16.

وبالرغم من أن إستراتيجية التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي قد أولت عناية كبيرة لتطوير مختلف الخدمات الخاصة والحكومية، كالنقل، و الاتصالات، و الضيافة والخدمات المالية، ما زاد من مساهمتها في توليد مصادر الدخل وجعل هيكل الإنتاج أكثر تنوعا، إلا أن دول مجلس التعاون الخليجي،باستثناء البحرين، تعتبر مستوردة صافية لتجارة الخدمات كما اتضح من الجدول السابق، ما يعكس ضرورة بذل مزيد من الجهود لتطوير قطاعات الخدمات، لأن هذه المجالات تشكل أحد الفرص الممكن الاعتماد عليها لتنويع مصادر توليد الدخل.

إضافة لما سبق ذكره، بالرغم من التطور الملحوظ في الصادرات غير النفطية في دول مجلس التعاون الخليجي كما يتضح من الشكل رقم(36)، والذي يبين نسبة الصادرات غير النفطية(من السلع والخدمات) إلى الناتج غير النفطي والناتج الكلي، إذ شهدت اتجاها عاما إلى الزيادة في الإمارات، كما شهدت زيادة معتبرة في البحرين إلى غاية بداية الألفية الثالثة، لكنها تراجعت بعد ذلك إلى غاية أزمة الرهن العقاري، وبالرغم من معاودتها الارتفاع من جديد، فقد تأثرت سلبيا بانخفاض أسعار النفط في منتصف 2014. شهدت السعودية والكويت زيادة محدودة في الصادرات غير النفطية من السلع. تمتاز قطر باستقرار كبير في نسبتي الصادرات غير النفطية من الناتج الكلي والناتج غير النفطي. و شهدت عمان ارتفاعا ملحوظا في النسبيتين السابقتين، مع انخفاضهما تزامنا من تراجع أسعار النفط في منتصف 2014. نلاحظ كذلك أن رصيد الميزان التجاري غير النفطي كنسبة من الناتج غير النفطي يعتبر سالبا في دول المجلس، باستثناء البحرين في مراحل ارتفاع أسعار النفط، وبأنه شديد التأثر بأسعار النفط، ما يعكس الوزن الكبير لصادرات المحروقات في إجمالي صادرات السلع، واستمرار تلبية متطلبات السوق المحلية من الاستيراد، إلى جانب سلبية رصيد ميزان الخدمات.

الشكل رقم(36): تطور مؤشرات الصادرات والواردات من السلع غير النفطية والخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي إلى غاية 2015





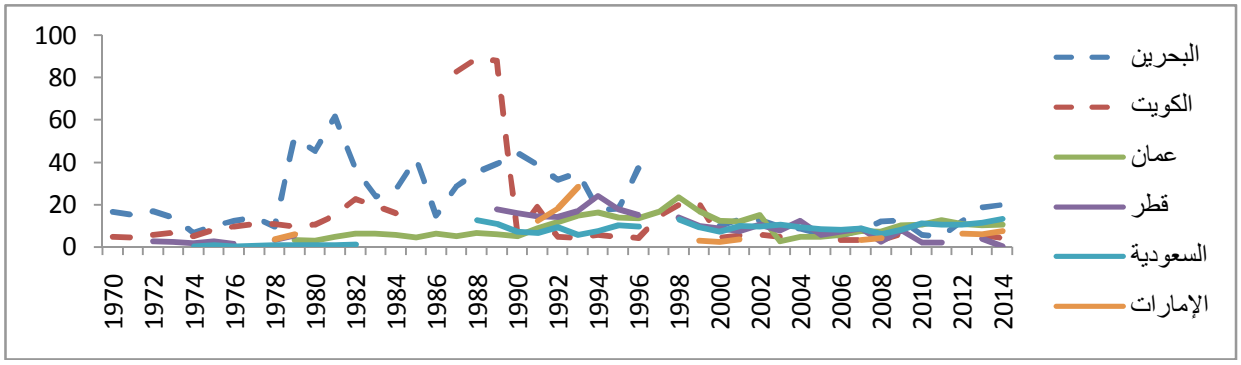
الصادرات من السلع غير النفطية هي إجمالي الصادرات منقوصا منها الصادرات النفطية. رصيد الميزان التجاري غير النفطي هو الفرق ما بين (الصادرات من السلع غير النفطية مضافا لها صادرات الخدمات) و(الواردات من السلع غير النفطية مضافا لها واردات الخدمات).

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع: (http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)
- United Nations Statistics Division, Commodit trade statistics database, Op.cit; (https://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2016).
- صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2016**، مرجع سبق ذكره، ص512.

نلاحظ كذلك أن الصادرات من السلع المصنعة كنسبة من إجمالي صادرات السلع الكلية تمتاز بالضعف والتذبذب الشديد في دول المجلس، كما شهدت تراجعا في الكويت والبحرين مقارنة بما سجلته في بداية عشرية الثمانينات، كما تراجعت في قطر والإمارات مقارنة بما سجلته في بداية التسعينات، وتراجعت في عمان مقارنة بما سجلته في بداية الألفية الثالثة.

الشكل رقم(37):الصادرات من السلع المصنعة كنسبة من إجمالي صادرات السلع في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1970-2014)

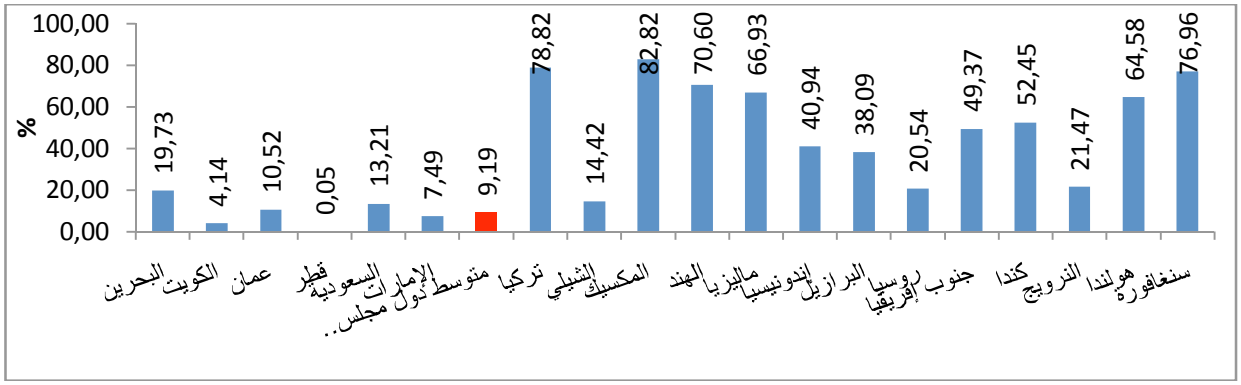


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Bank, **world development indicator**, 2016, Op.cit.

وعند مقارنة نسبة الصادرات من السلع المصنعة من إجمالي صادرات السلع في دول مجلس التعاون الخليجي في عام 2014 بدول أخرى مصدرة وغير مصدرة للنفط والمواد الأولية، نلاحظ أننا إذا استثنينا مملكة البحرين، التي تجاوزت الشيلي، وتقترب من أداء روسيا والنرويج في هذا المؤشر، تبقى كل دول المجلس عمليا غير مطورة لقطاع إنتاجي موجه للتصدير ومنتج لسلع حديثة وجديدة، يمتاز بالتنوع، ويضمن استقرار النمو واستدامته في المدى الطويل. وكمتوسط، تقدر نسبة الصادرات من السلع المصنعة إلى إجمالي صادرات السلع بنحو 9.2% في دول المجلس في عام 2014.

الشكل رقم(38):الصادرات من السلع المصنعة كنسبة من إجمالي صادرات السلع في دول مجلس التعاون الخليجي ودول المقارنة في عام 2014

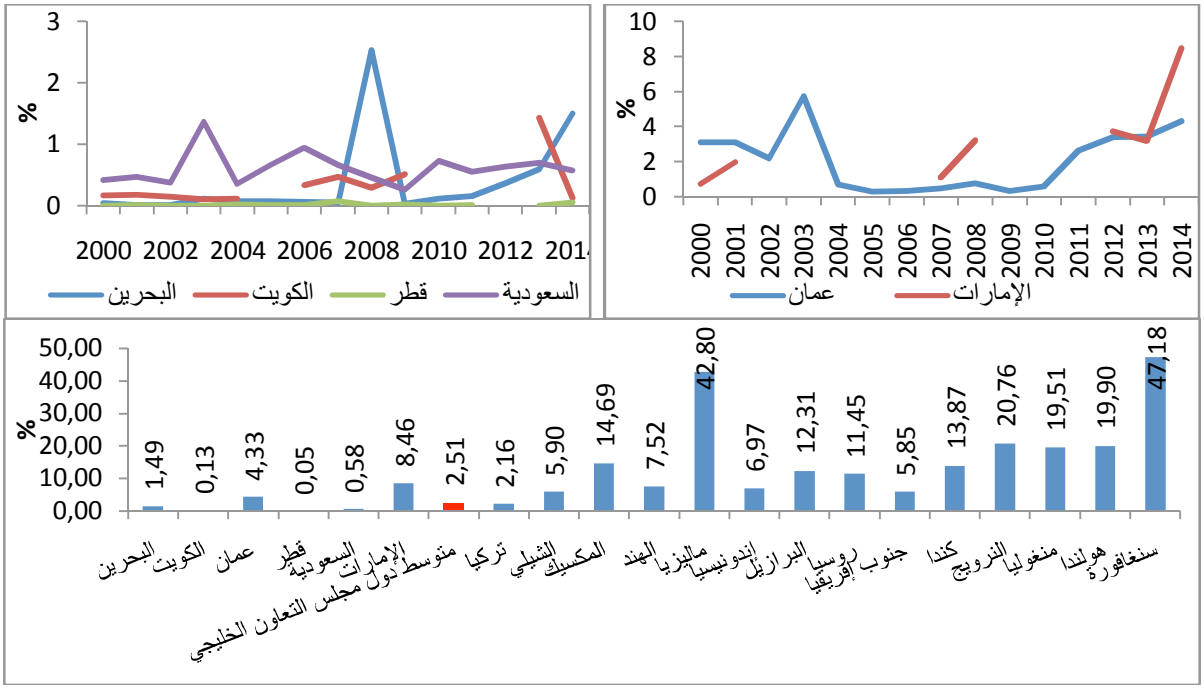


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: World Bank, **world development indicator**, 2016, Op.cit.

إضافة لما سبق ذكره، تتميز نسبة الصادرات من السلع المصنعة ذات التكنولوجيا المرتفعة من إجمالي الصادرات المصنعة بالضعف والتذبذب الشديدين في مختلف دول المجلس، وتعتبر الإمارات أحسن دول المجلس أداء في هذا المؤشر في سنة 2014، متبوعة بسلطنة عمان. وعند مقارنة أداء دول المجلس بدول المقارنة أخرى، يتأكد أنها أغلب الصادرات من السلع المصنعة في دول المجلس، والتي هي أصلا متواضعة، ليست قائمة على كثافة التكنولوجيا المتطورة. مما سبق، يمكن القول بأن دول مجلس التعاون الخليجي لم تستطع تطوير قطاع من السلع المصنعة يمتاز بكثافة التكنولوجيا، وينتج سلع حديثة وجديدة، تضمن نموا مستداما في المدى الطويل. فالتركيز على الصناعات الثقيلة في قطاعات البتروكيماويات،و الألمنيوم والبلاستيك لم يسمح بإنشاء صلات مع بقية فروع الاقتصاد، ما انعكس في محدودية تطوير القدرات البحثية والتكنولوجية، وبالتالي، محدودية قدرات إنتاج السلع كثيفة التكنولوجيا الحديثة؛ كما أنه لا زال من المبكر الحديث عن مدى نجاح محاولات التحول إلى الصناعات كثيفة التكنولوجيا على

غرار قيام شركة (سابك) السعودية بالاستحواذ على شركة GE Plastic السابقة الذكر؛ وهذا الوضع يعكس تواضع مستوى البحث والتطوير في المنطقة ككل.

الشكل رقم(39): تطور نسبة الصادرات من السلع عالية التكنولوجيا إلى إجمالي صادرات السلع المصنعة في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(2000–2014) ومقارنتها بدول أخرى لسنة 2014

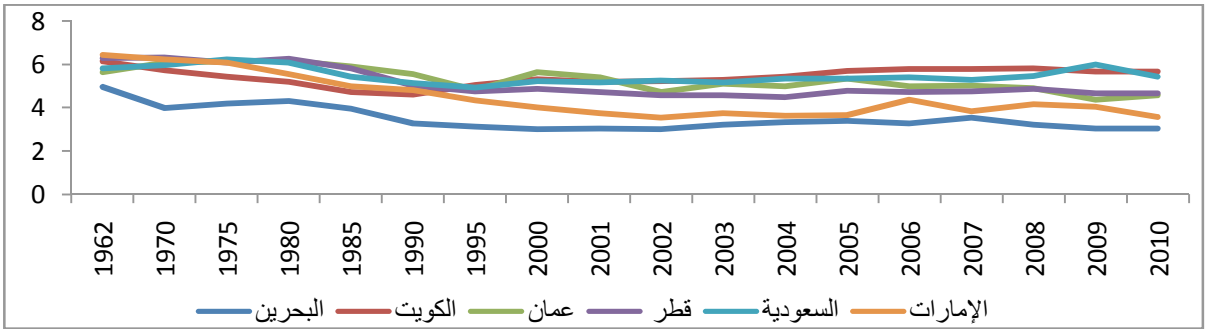


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: World Bank, **world development indicator**, 2016, Op.cit.

يرتبط التنوع في مصادر توليد الدخل والتنوع في هيكل الصادرات ارتباطا وثيقا مع بعضهما البعض، ويمكن اعتبارهما من نتائج التحولات الهيكلية والتي تتمثل في إعادة تخصيص الموارد من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الأقل إنتاجية إلى الأنشطة والقطاعات الأعلى إنتاجية،[128] وهذا يستلزم من دول مجلس التعاون الخليجي، إذا أرادت تنويع الإنتاج وهيكل الصادرات وإدخال تحسينات كبيرة عليهما، أن تعيد تخصيص الموارد نحو التصنيع خاصة الأنشطة كثيفة استخدام التكنولوجيا، لأنها تدخل تحسينات كبيرة على مستوى الإنتاجية.

ويمكن الاستعانة بمؤشر آخر يتمثل في جودة الصادرات، في دول مجلس التعاون الخليجي، والموضح في الشكل رقم(40).

الشكل رقم(40):تطور قيمة مؤشر تنوع الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1962–2010)



انخفاض قيمة المؤشر تدل على تنوع أكبر في الصادرات.

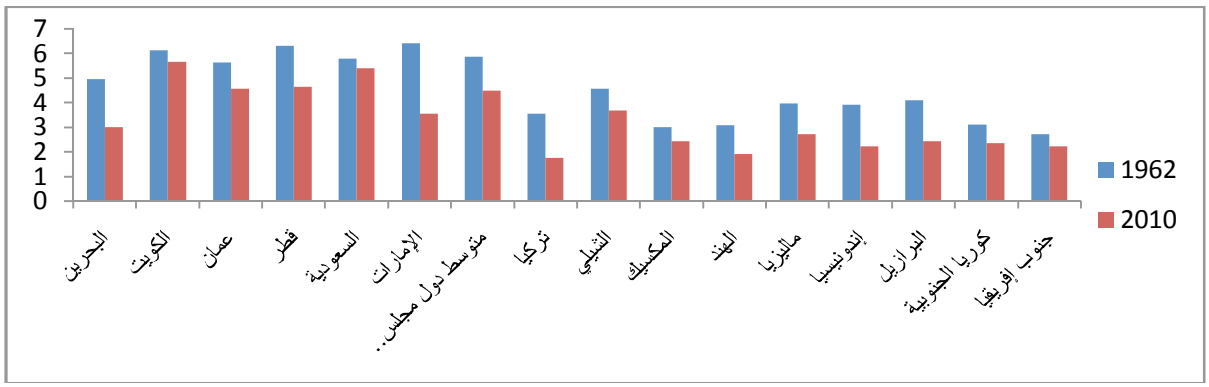
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

The Diversification Toolkit: Export Diversification and Quality Databases (Spring 2014), Macro Research for Development: An IMF-DFID Collaboration; (http://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/diversification.htm).

[128] McMillan, Margaret, and Dani Rodrik., **Globalization, Structural Change and Productivity Growth**. NBER Working Paper 17143, Cambridge, Massachusetts. 2011.

يتبين من الشكل السابق أن هناك تقدم محرز في مؤشر تنوع الصادرات في الإمارات والبحرين، وبدرجة أقل في قطر، مع تواضع في مستوى تنوع الصادرات في باقي الدول؛ وتعتبر البحرين أفضل دول المجلس أداء في المؤشر، وبالتالي تمتاز بهيكل صادرات أكثر تنوعا. وهي أفضل أداء من الشيلي في عام 2010 كما نلاحظ من الشكل (41). ويتضح من هذا الأخير أن ماليزيا، و تركيا، و إندونيسيا والبرازيل حققت خطوات كبيرة في تحسين جودة صادراتها في عام 2010 مقارنة بـ1962. كما يبقى متوسط دول مجلس التعاون الخليجي في 2010 في هذا المؤشر أعلى من دول المقارنة(باستثناء الشيلي) في سنة 1962.

الشكل رقم(41): مقارنة قيمة مؤشر تنوع الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في عامي 1962 و2010



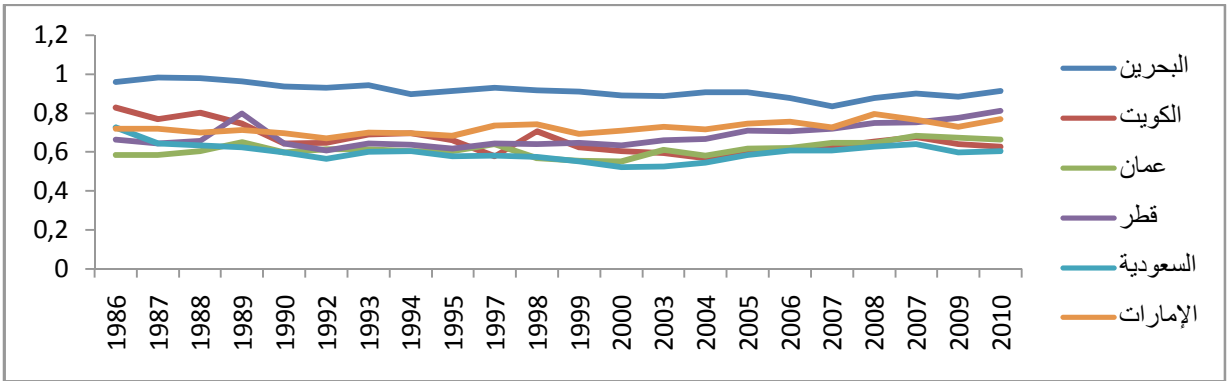
انخفاض قيمة المؤشر تدل على تنوع أكبر في الصادرات.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

The Diversification Toolkit: Export Diversification and Quality Databases (Spring 2014), Macro Research for Development: An IMF-DFID Collaboration; (http://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/diversification.htm).

يؤكد مؤشر جودة الصادرات في ول مجلس التعاون الخليجي الوارد في الشكل رقم(42)، أن البحرين، و الكويت والسعودية سجلت، بشكل عام، تراجعا في جودة الصادرات بين عامي 1986 و2010، في حين شهدت باقي الدول تحسنا في جودة الصادرات خاصة قطر. و نلاحظ جليا من الشكل رقم(43)، أن متوسط قيمة المؤشر شهدت تراجعا طفيفا في دول مجلس التعاون الخليجي. كما نلاحظ أن البحرين سجلت أداء في هذا المؤشر في سنة 1986 أفضل من أداء الشيلي، و تركيا، و ماليزيا، و إندونيسيا، و الصين، و ماليزيا وجنوب إفريقيا؛ وبالرغم من التراجع المسجل، تبقى الأولى من بين دول المجلس في جودة الصادرات وفي مستوى تركيا والصين في سنة 2010. كما أن الكويت بعدما كانت في مستوى ماليزيا، وفي مستوى يفوق الشيلي، و الهند، و إندونيسيا، و المكسيك والصين في سنة 1986، شهدت تراجعا كبيرا في جودة صادراتها في سنة 2010.

الشكل رقم(42): تطور مؤشر جودة الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1986–2010)

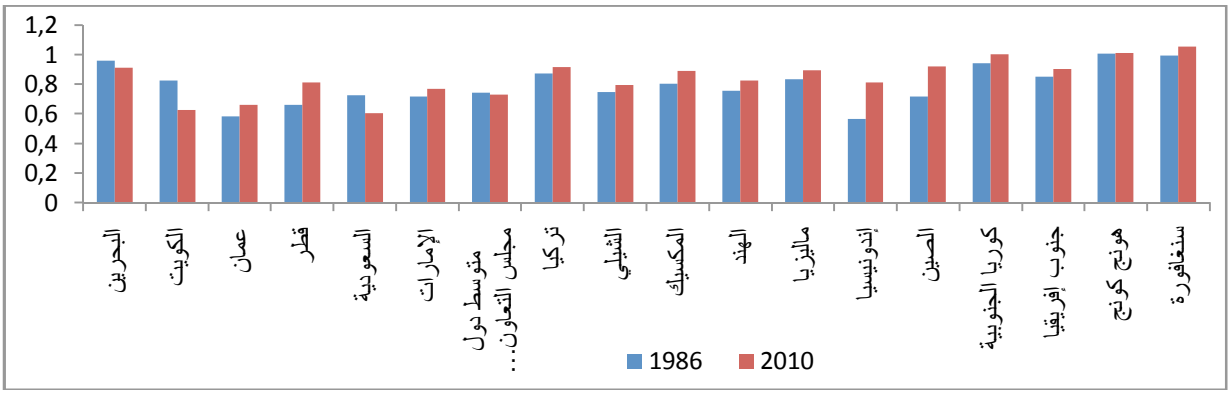


انخفاض قيمة المؤشر تدل على تراجع في مستوى نوعية وجودة الصادرات.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

The Diversification Toolkit: Export Diversification and Quality Databases (Spring 2014), Macro Research for Development: An IMF-DFID Collaboration; (http://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/diversification.htm).

الشكل رقم(43): مقارنة قيمة مؤشر جودة الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في عامي 1986 و2010



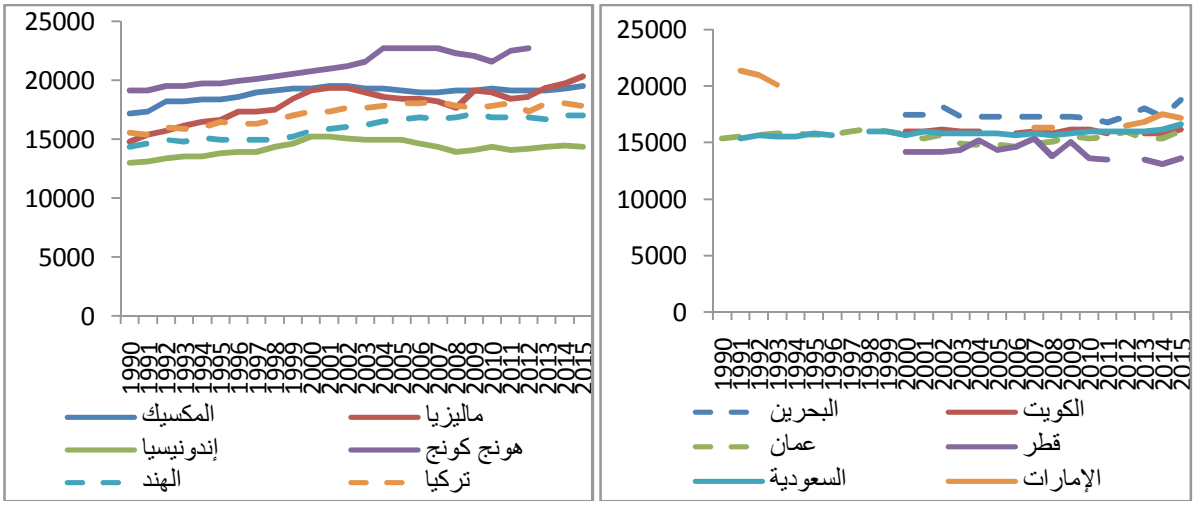
انخفاض قيمة المؤشر تدل على تراجع في مستوى جودة الصادرات.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

The Diversification Toolkit: Export Diversification and Quality Databases (Spring 2014), Macro Research for Development: An IMF-DFID Collaboration; (http://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/diversification.htm).

أدى ضعف تركيز دول مجلس التعاون على تبني سياسة تطوير الصادرات كقاطرة لتحفيز النمو إلى ركود في مؤشر التقدم في صادرات السلع، و نلاحظ جليا من الشكل(44)، أن التقدم في صادرات السلع(Goods Exports Sophistication) قد شهد في دول مجلس التعاون الخليجي نوعا من الركود أو التراجع، كمؤشر يعكس ضعف قدرات دول مجلس التعاون الخليجي في إنتاج وتطوير منتجات موجهة للتصدير تمتاز بمستوى إنتاجية مرتفع(Sophistication)، وفق الصيغة الواردة في دراسة (Hausmann et *al*, 2007).[129] والذي يتأكد منها، أن أي دولة بإمكانها زيادة مستويات صادراتها إذا كانت تمتلك مستوى رأس مال بشري متطور بإمكانه زيادة مستوى الإنتاجية، فيزيد قدرات التصدير، ويزيد تبعا لذلك، التطور والتقدم في صادرات السلع. خلافا لذلك، يمكن أن نلاحظ أن ماليزيا، و المكسيك، و هونج كونج، و تركيا، وبدرجة أقل إندونيسيا استطاعت زيادة التقدم والتطور في صادرات السلع، مع العلم أن هذه الدول قد بلغت في سنة 1990 مستوى عال من تطوير الصادرات وتنويعها،و استطاعت المحافظة عليه ودعمه أكثر بعد ذلك.

الشكل رقم(44):مؤشر التقدم في صادرات السلع (Goods Exports Sophistication) في دول مجلس التعاون الخليجي ودول المقارنة بالدولار الثابت للفترة(1990–2015)



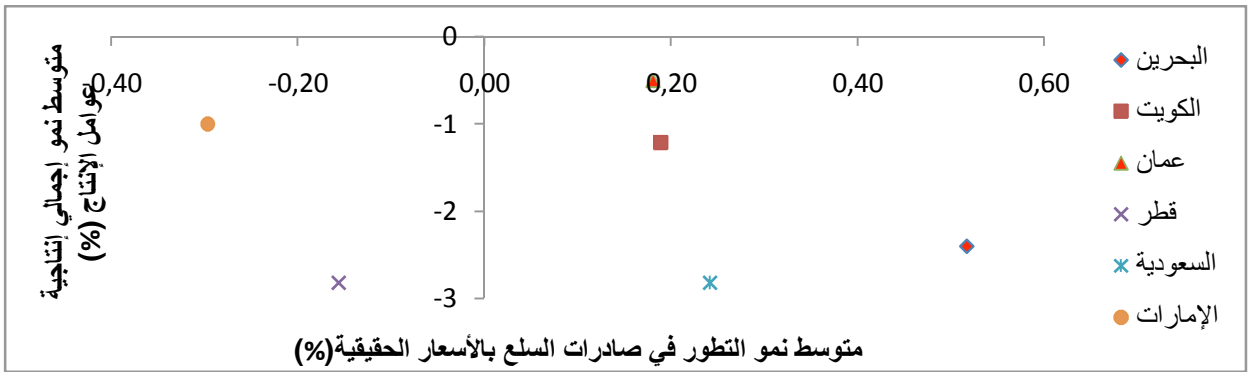
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World bank, world integrated Trade Solution(WITS); (http://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en).

[129] Haussmann Ricardo, Hwang Jason, and Rodrik Dani., **What you export matters**. Journal of Economic Growth, Springer, Vol. 12n No.1, 2007, pp. 1–25.

انعكس ضعف القطاع الإنتاجي للسلع المتطورة المصنعة الموجهة للتصدير في دول مجلس التعاون الخليجي، سلبيا على الأداء الاقتصادي، ويمكن أن نلاحظ من الشكل رقم (45)، أن تسجيل معدلات نمو متوسطة ضعيفة أو سالبة في التطور في الصادرات من السلع انعكس سلبيا على نمو إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج. وهي نتيجة أكدتها دراسة (Spatafora et *al*, 2013)،[130] والتي خلصت إلى أن رفع جودة الصادرات يؤثر إيجابا وبقوة في نصيب الفرد من الناتج الحقيقي.

الشكل رقم(45): متوسط نمو التقدم في صادرات السلع ونمو إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في دول مجلس التعاون للفترة(1990–2015)



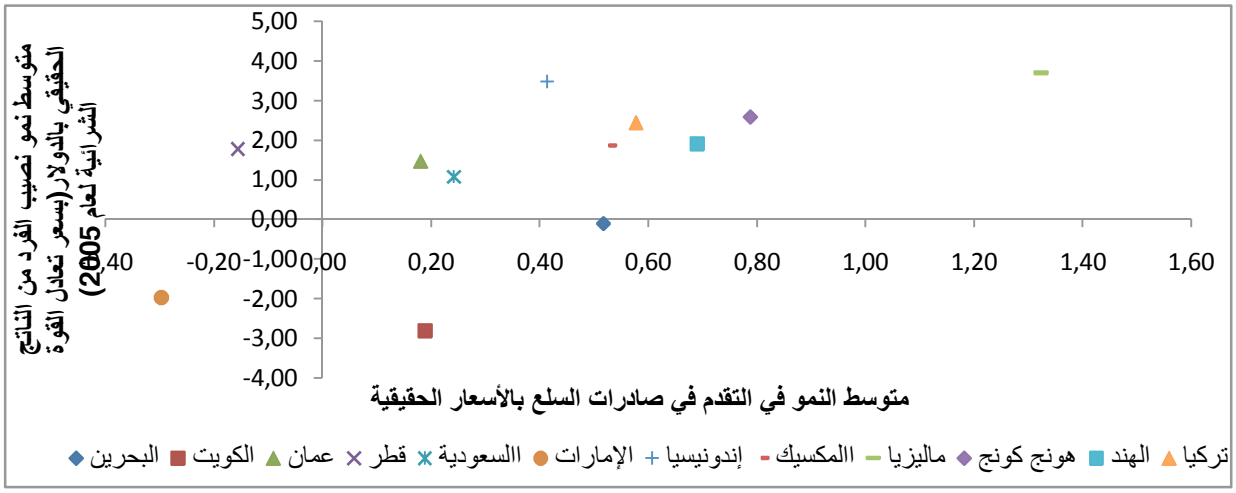
بيانات عمان، البحرين، الإمارات، السعودية، الكويت وقطر في مؤشر التطور في صادرات السلع (ومؤشر نمو الإنتاجية) هي على الترتيب، للفترات 1990–2015 (و1990–2014)، 2000–2015(و2000–2012)، متوسط بعض السنوات للفترة1993–2015 (و2000–2012)، 1993–2015 (و1990–2014)، 2000–2015 –(و2000–2014)، 2000–2015 (و2000–2014).

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: الجدول السابق رقم(20) و،

World bank, world integrated Trade Solution(WITS); (http://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en).

كما يمكن أن نلاحظ من الشكل الموالي رقم(46)، أن تسجيل معدلات نمو ضعيفة أو سالبة في التقدم في صادرات السلع في دول مجلس التعاون الخليجي انعكس سلبيا على نصيب الفرد من الناتج الحقيقي. يتأكد ذلك أكثر عند مقارنة دول المجلس بدول المقارنة النفطية وغير النفطية التي استطاعت إدخال تحسينات كبيرة على صادراتها من السلع المصنعة، وجعلتها أكثر تنافسية، وتركت آثارا مهمة على تحفيز الإبداع، و البحث والتطوير. وبذلك فإن الدول التي استهدفت تطوير الصادرات وتنويعها حققت نجاحا أفضل في التنمية مقارنة بدول مجلس التعاون الخليجي.

الشكل رقم(46): متوسط نمو التقدم في صادرات السلع ونمو نصيب الفرد من الناتج في دول المجلس ودول المقارنة للفترة(1990–2015)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World bank, world integrated Trade Solution(WITS); (http://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en).

[130] Spatafora, Nikola., Henn Christian, and Chris Papageorgiou. **Export Quality in Developing Countries**. IMF Working Paper No.13/108, International Monetary Fund. 2013.

خلصت عدة دراسات إلى أن نجاح الدول في تطوير صادرات السلع ينعكس إيجابا على تحفيز الإنتاجية وجعل النمو الاقتصادي أكثر استدامة، كما يؤثر إيجابا على نمو رأس المال البشري، بل ويساعد على مقاومة تراجع الأداء الاقتصادي وقت الأزمات.[131] كما يسمح كذلك التقدم في صادرات السلع في التأثير إيجابا في النمو الحقيقي.[132] هذه النتيجة تأكدت أيضا في دراسات أخرى، إذ توصل الباحث(Aydin, 2016) إلى أن زيادة التقدم في الصادرات يمكن أن تسهم في النمو الاقتصادي بشكل كبير.[133] مما سبق، يمكن أن نخلص إلى أن محدودية نجاح جهود تطوير قطاعات مصدرة للسلع ذات كثافة تكنولوجية عالية، تمتاز بديناميكية مستمرة، وترتبط بصلات قوية بمختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، و تدعم جهود البحث والتطوير والإبداع، أبقى على محدودية الأداء الاقتصادي الكلي في دول مجلس التعاون الخليجي لضعف الإنتاجية؛ وبالرغم من تحسن هيكل القطاعات المساهمة في مصادر توليد الدخل، إلا أنها تبقى على المدى الطويل مرتبطة بالنفط، ما يجعل النمو أقل استدامة، و شديد التذبذب.

ونقترح في المبحث الموالي السياسات الاقتصادية الكفيلة بتنويع مصادر توليد الدخل، وستأخذ بعدين، الأول قطري، والثاني إقليمي في إطار تعزيز سياسات تكامل دول مجلس التعاون الخليجي.

[131] Poghosyan, Karen; Kočenda, Evžen, **Determinants of export sophistication: Evidence from Monte Carlo simulations**, IOS Working Papers, No. 360, October 2016, pp24-25.
[132] Haussmann Ricardo, Hwang Jason, and Rodrik Dani, **What You Export Matters**, NBER Working Paper No. 11905, December 2005, p12.
[133] Aydin Abdulbasit, **Essays on Export Sophistication**, All Dissertations. 1857, December 2016, p.44.

المبحث الثاني: السياسات الاقتصادية الهيكلية لتنويع القاعدة الإنتاجية

بناء على ما تقدم من تحليل لنتائج السياسات الاقتصادية في دول مجلس التعاون الخليجي، يتضح أنها لم تحقق التنوع المنشود في مصادر توليد الدخل. وما من شك أن الحلول التي يمكن اقتراحها يجب أن تأخذ بعدين:الأول، قطر ي؛ والبعد الثاني إقليمي، يشمل إجراء مزيد من تنسيق السياسات في إطار من التعاون للدفع بمشروع التكامل الخليجي، وما لذلك من منافع كبيرة للدول الكبيرة كالسعودية، وكذلك لدول المجلس الصغيرة الحجم والتي تواجه قيودا بسبب صغر عدد سكانها ومحدودية مساحتها.

أولا: السياسات الهيكلية على المستوى القطري

على الرغم من كون سياسات التنمية قد حققت تقدما كبيرا في البنية التحتية؛ وتمكنت من تحفيز زيادة مكانة القطاع الخاص في الاقتصاد في عدة قطاعات، وأصبح له استقلالية أكبر عن نفقات الدولة، وحققت استقرارا اقتصاديا، انخفضت فيه مستويات التذبذب الاقتصادي؛ كما تحسنت دول المجلس كثيرا في مؤشرات التنمية البشرية المختلفة كما يتضح في الفصل الموالي. لكن، يبقى هذا النموذج غير ديناميكي لأنه غير مستقل عن أسعار النفط في المدى المتوسط والطويل. ويتطلب نموذ ج التنمية الجديد المقترح إجراء عدة تعديلات هيكلية، لتجاوز ضيق القاعدة الإنتاجية وضعف تنوعها و لن يحدث ذلك إلا بفتح أسواق ومنافذ تصديرية جديدة في قطاعات السلع التجارية(غير النفطية)، خاصة الكثيفة التكنولوجيا.

ولا يغني امتلاك دول المجلس احتياطات نفطية مهمة، وتطوير بنيتها التحتية وتحسين أدائها الاجتماعي، من حاجتها الملحة لتنويع اقتصاداتها، والتي يجب أن ترتبط بإستراتيجية تنويع حقيقية، تبدأ من دون تأخير. وسيستغرق ذلك مدة طويلة، وتبين التجارب أن الدول النفطية الناجحة في سياسات التنويع تمكنت من تطوير قاعدة صناعية من السلع غير النفطية في عقود، وتمكنت من الإقلا ع عندما تضاءلت احتياطاتها النفطية. ومن المرجح أن الاستمرار في نفس النموذج الحالي، والمتمثل في استخدام السياسة المالية كقناة لتوزيع عائدات النفط لتطوير البنية التحتية والجوانب الاجتماعية، وادخار جزء منها في صناديق الثروة السيادية، وتبني مزيد من الإصلاحات الضريبية والمالية لخلق حيز مالي إضافي، كلها لن تكون كافية إذا لم تستهدف وتركز على تطوير الصادرات من السلع التجارية، باعتبارها عنصرا حاسما في استدامة النمو.[134]

وما من شك بأن تجارب الدول المصدرة للنفط والمواد الأولية الرائدة في مجال تنويع اقتصاداتها، يمكن أن تقدم دروسا تستفيد منها دول المجلس في صياغة استراتيجياتها التنموية؛ لذلك قبل اقتراح الحلول الاقتصادية الهيكلية، يتوجب تقديم ملخص لمحاور هذه التجارب في ماليزيا،و اندونيسيا،و المكسيك والشيلي.

1– ما الذي نستخلصه من دروس من التجارب التنموية الر ائدة؟

بالرغم من اختلاف معطيات الفترة الزمنية التي اعتمدت فيها الدول التي تشكل تجارب تنموية ناجحة، من حيث القيود والفرص، مقارنة بدول المجلس في الفترة الحالية، إلا أننا يمكن استنتاج عدة حلول عملية يمكن لدول المجلس تكييفها مع واقع المرحلة وخصائصها الداخلية للنهوض بسياسات تنويع اقتصاداتها، بما يمكنها من بلوغ أسواق خارجية وانتزاع حصص منها.

تشمل التجارب التي سنعرضها كلا من ماليزيا، و اندونيسيا، و المكسيك والشيلي. وتعتبر الدول الثلاث الأولى تجارب تنموية رائدة، في حين لا تعتبر الشيلي مصدر ا صناعيا رئيسيا، لكنها تطورت، وأصبحت مصدرا ديناميكيا وأكثر تنوعا للسلع الأساسية.

1–1 حالة ماليزيا: تعتبر ماليزيا دولة رائدة في نجاح خططها التنموية وسياساتها التي أهلتها لتخفيض الاعتماد على القطاعات النفطية والزراعية، وقد اتضح ذلك جليا في المبحث السابق في مختلف المؤشرات، خاصة التغير الكبير في مساهمة قطاع الصناعات التحويلية في إجمالي القيمة المضافة، والنسبة المعتبرة من الصادرات الصناعية، خاصة عالية التكنولوجيا في إجمالي صادراتها، وقد أصبحت أكثر قدرة على التكيف مع الأزمات والخروج منها، كما كان الحال في أزمة دول جنوب شرق آسيا.

[134] Reda Cherif and Fuad Hasanov, **Soaring of the Gulf Falcons: Diversification in the GCC Oil Exporters in Seven Propositions**, Op.cit , p.23

تبين تجربة ماليزيا أنها قبل أن تنتقل إلى الصناعات الموجهة إلى التصدير، اعتمدت إلى غاية نهاية الستينات على سياسة إحلال الواردات لضمان نمو صناعاتها التحويلية المعتمدة على الموارد الأولية، مثل المنتجات الغذائية، و المواد المطاطية، ولوازم البناء؛ وقد ساهمت في تلبية احتياجات السوق المحلية، سواء للمستهلكين، أو مدخلات الإنتاج للصناعات المحلية الناشئة التي استخدمت التعريفات لحمايتها، مع العلم أن هذه الأخيرة لم تكن مرتفعة كثيرا. لكن لم تنجح إستراتيجية إحلال الواردات في تخفيض البطالة لاستمرار الاعتماد على الواردات ولكون هذه الصناعات كثيفة رأس المال نسبيا. ومنذ بداية السبعينات شرعت الحكومة في تطوير الصناعات الموجهة للتصدير والكثيفة العمالة كالصناعات الالكترونية والكهربائية، وأصبح النمو وتخفيض البطالة تقودهما الصناعات التحويلية الموجهة للتصدير. وقد لعبت الحكومة دورا رئيسيا في تنويع الاقتصاد، سواء في إستراتيجية الصناعة لإحلال الواردات، لتدخلها في قطاع النفط أو القطاعات المرتبطة به. إلى جانب أن بداية اعتماد سياسة الصناعة الموجهة للتصدير تميزت بلعب الحكومة لدور مباشر أو غير مباشر لتوجيه الموارد لضمان التنويع، فاستخدمت في السبعينات الاستثمار العام والتدخل لأغراض التوزيع، والتي تمكنت بها من تصحيح الإختلالات العرقية في الدخل والملكية والعمالة وتنظيم المشاريع، كما ارتفع الاستثمار العام في أوائل الثمانينات.[135]

ومع اكتساب الصناعات الموجهة للتصدير الأهمية الأكبر في سياسات التنويع في السبعينات، والتي كانت تحت توجيهات الهيأة الماليزية لتطوير الصناعة، المستحدثة في منتصف الستينات؛ شجعت الحكومة الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الشركات الموجهة للتصدير، خاصة مع إصدار قانون حوافز الاستثمار لعام 1968، وقانون مناطق التجارة الحرة لعام 1971، وقانون تشجيع الحوافز في عام 1986. لقد كانت سياسة التنويع في ماليزيا في إطار سياقين مهمين؛ الأول هو التبني المبكر لسياسة الخصخصة نتيجة وجود قلق كبير بشأن النمو السريع للقطاع العام وأدائه الضعيف نسبيا، واستندت مبادرات الخصخصة إلى النموذج الياباني، والذي ينظر إلى البلد كمؤسسة واحدة، مع توفير الحكومة كل الحوافز والهياكل التي توفر مناخ يساعد للقطاع الخاص على قيادة النمو. والثاني هو وعي القيادة السياسية بضرورة الانتقال بخطط التنمية من سياسات قائمة على الموارد والتكنولوجيا التقليدية، إلى تلك القائمة على اقتصاد المعرفة، ما يسمح بركب موجة التغير الصناعي والاندماج الإيجابي في الاقتصاد العالمي.[136]

استخدمت ماليزيا خبرات الشركات المتعددة الجنسية من كوريا الجنوبية واليابان، وكانت عاملا حاسما في تجنب أوجه قصور عديدة عانت منها السياسات الصناعية إلى غاية 1985.[137] وتبين سياسات تطوير صناعة الإلكترونيات أهمية الحوافز الممنوحة والتجمعات الصناعية المجهزة والروابط التي أنشأتها. إذ استعملت مناطق لتجهيز الصادرات(مناطق التجارة الحرة)، لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وتضم حوافز مختلف كإعانات استخدام العمالة، و الإعفاءات الضريبية، وتسهيلات تمويل إعادة التصدير. و تمكنت حدائق التكنولوجيا العالية من استضافة كبار مصنعي قطع الغيار، و صناعات الدعم الهندسي، و خدمات متخصصة كالدعم اللوجيستي. كما نمت مراكز التدريب ومؤسسات التعليم العالي المدعمة للبحث والتطوير والمرتبطة بشركات تطوير الإلكترونيات، ما ساعد على تعزيز المهارات ونقل التكنولوجيا، والتخصص أكثر وإنشاء شبكة من موردي المكونات الصناعية المختلفة، بقدرات كبيرة لتصنيع وتوفير المعدات للشركات الأجنبية، ما يدل على وجود روابط مختلفة لهذه الاستراتيجيات.[138]

2-1 حالة اندونيسيا: تتميز السياسة التنموية في اندونيسيا باستخدام عائدات النفط في تطوير قطاع الزراعة خاصة زراعة الأرز، والذي تمكنت به من تحقيق الاكتفاء الذاتي في منتصف الثمانينات، وأصبحت مصدرا صافيا للأرز بحلول منتصف

---

[135] Zainal Aznam Yusof, **Economic Diversification: The Case of Malaysia**, Revenue Watch Institute, pp.7-8.

[136] Zainal Aznam Yusof, **economic growth and development in Malaysia: policy making and leadership**, commission on growth and development, working paper No.27, The International Bank for Reconstruction and Development , The World Bank, 2008, p.7-8.

[137] Goldthorpe, c, c, **resource-based industrialization in peninsular Malaysia: a case study of the rubber products manufacturing industry**, PhD thesis, University of Bradford, 2009, p.253.

[138] Zainal Aznam Yusof, **economic growth and development in Malaysia: policy making and leadership**, Op.cit, p.12.

التسعينات، وقد تعززت الزراعة والاقتصاد الريفي نتيجة تبني برامج مجتمعية ناجحة استوعبت أعدادا هائلة من اليد العاملة، وسمحت بتطوير الهياكل القاعدة المختلفة، كالمدارس والطرق.[139] ما أسهم في التنمية الاقتصادية بشكل عام، لأن انخفاض أسعار السلع الزراعية المتوفرة محليا أدى إلى انخفاض تكلفة اليد العاملة، وزادت بالتالي إنتاجية اليد العاملة التي سمحت بتطوير الصناعات.

ترجع الدراسات سبب نجاح اندونيسيا إلى نجاح الحكومات في تحقيق الأساسيات الصحيحة من الاستقرار الاقتصادي الكلي، و استقرار في الأسعار، و توفير السلع والخدمات العامة من بنية تحتية، و صحة وتعليم، وتنظيم الأسرة، في حين تركت النمو للقطاع الخاص. وتبين أن تدخلات الحكومة في البداية لها دور كبير في ذلك، فسياساتها في تطوير زراعة الأرز اعتمدت على تطوير الأسمدة وتقديمها بأسعار مدعمة، ما مكن من تخفيض سعره وزيادة إنتاجه و تحقيق الرفاه. ولا شك أن انخفاض الأجور والاستقرار الاجتماعي نتيجة لذلك، سمحا بزيادة الاستثمار في الصناعة، لأنها وفرت موارد للحكومة لتمويل قاعدة من الصناعات لإحلال الواردات. كما أن نجاحها في تحقيق التصنيع الكامل كان نتيجة قيام الحكومة بمنح تفضيلات وامتيازات لعدد صغير من المصنعين المرتبطين بعلاقات قوية مع الشركات المتعددة الجنسية، كالحصول على التراخيص الحكومية والعقود المربحة والحصول على التمويل المدعم، والإعفاءات من الضرائب وغيرها. واندمجت في سياسة التصنيع الموجه للتصدير في بداية الثمانينات.[140]

تتميز اندونيسيا أيضا بقيامها بتخفيضات في سعر صرف عملاتها لمنع ارتفاع سعر الصرف الحقيقي، وهو ما سمح بزيادة تنافسية المنتجات المحلية، مع تحرير السياسة التجارية تدريجيا بدء من سنة 1985، وتمكين المصدرين من الوصول إلى مدخلات الإنتاج العالمية، مع إعطاء أهمية لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة لاسيما في القطاعات المصدرة.[141]

يمكن القول أن نجاح الاستراتيجيات التنموية في دول جنوب شرق آسيا كان بسبب جاذبيتها للشركات الأجنبية والتي حققت وفورات وتراكم هائلين، ويرجع ذلك إلى المزايا الضريبية التي تشجع على إعادة استثمار الأرباح، و الدعم الحكومي، و الحوافز، و الحماية والتنظيم، ما ساهم في تعزيز حلقة جديدة من التراكم والنمو. لقد تعززت شراكات هائلة ما بين الشركات المحلية والأجنبية التي انتقلت إلى هذه الدول لانخفاض التكاليف، فعززت بذلك من صادرات السلع المصنعة. إلى جانب الشراكة ما بين القطاع العام والخاص، خاصة وأن المصارف قد دعمت هذه السياسات بقوة، وبالتالي، لم يكن التمويل يشكل عائقا.[142]

إضافة لما سبق ذكره، تقدم دول جنوب شرق آسيا عدة دروس، وهي أن نجاحها مرتبط بسياسات الحكومات التي تمكنت من تحقيق أساسيات صحيحة، إذ كان الاستثمار الخاص المحلي، المقترن برأس المال البشري المتنامي بسرعة، المحركين الرئيسين للنمو. شهدت الزراعة تناقصا في أهميتها النسبية في الاقتصاد، لكن إنتاجيتها زادت. واستفادت هذه الدول من تعزيز خدمات الصحة، ومن تعليم القوى العاملة، ومن نظم الإدارة العامة القادرة والفعالة. عموما، يشكل التراكم والتخصيص والإنتاجية ثلاثة عوامل ساهمت في تحقيق التنمية والتنويع، وقد ساعد الاستقرار الاقتصادي الكلي، والقدرة على الاستجابة بفعالية للصدمات والأزمات على التعجيل بزيادة النمو، من خلال جمع الآليات الثلاث السابقة: زيادة التراكم، و تحسين تخصيص الموارد، وزيادة نمو الإنتاجية. وقد ساهمت سياسات التعليم القائمة على زيادة نوعية التعليم الأساسي والثانوي بشكل مباشر في التنمية، وبشكل غير مباشر من خلال التفاعل ما بين مخرجات التعليم وتوجيه التصدير إلى المساهمة في نمو إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج.[143]

---

[139] Auty, R.M., **Resource Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Less Developed Countries**, Oxford: Clarendon Press, 1990.

[140] Jomo K.S. and Michael Rock, **economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South East Asian newly industrializing counties**, United Nation conference on trade and development, discussion paper, No.136, June 1998, pp26-33.

[141] Gelb Alan, **Economic Diversification in Resource Rich Countries**, Op.cit, p.14.

[142] Jomo K.S. and Michael Rock**, Op.cit,** p.36.

[143] John Page, **The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy**, NBER Macroeconomics Annual 1994, Volume 9, January 1994, p.264.

3-1 حالة المكسيك: تبين تجربة المكسيك أهمية خلق بيئة أعمال محفزة لتشجيع الصادرات، ويمثل انضمام المكسيك إلى اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية العامل الذي ساعد على تحقيق ذلك. وعلى غرار ماليزيا، عكفت المكسيك على إنشاء مناطق للتجارة الحرة، كما حرصت على ضمان توفير الأجور الجذابة في سوق العمل. ولتحفيز بيئة الأعمال، اعتمدت الحكومة على عدد من الحوافز لتيسير نفاذ الشركات إلى الأسواق، من خلال تنفيذ الدولة لاستثمارات ضخمة في البنية التحتية، حيثما يلزم؛ توفير الحوافز للشركات لإرسال العمالة إلى الخارج للحصول على التدريب؛ تقديم حوافز لجذب الشركات الأجنبية للاستثمار في الصناعات المحلية. كما طور المكسيك قطاع صناعات الطيران من خلال خفض تكاليف التشغيل، وتطوير البنية التحتية وتوفير العمالة الماهرة نسبيا. وما يميزها عن باقي التجارب الأخرى، هي انضمامها لاتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية والتي فتحت لها أسواقا جديدة للتصدير وجذب الاستثمارات خاصة في قطاع صناعة السيارات.[144]

4-1 حالة الشيلي: تقدم الشيلي عدة دروس أهمها أن السياسات العامة الفعالة تساعد في تطوير الصناعات ذات القيمة العالية. إذ تعتبر الدولة بمؤسساتها من الوزارات الرئيسية والبنك المركزي في الشيلي ذات كفاءة وفعالية كبيرتين منذ فترة طويلة، بما في ذلك القدرة التقنية. ما سمح بتشجيع التطور التقني والتكيف، ونشر المعلومات عن المعايير، وتوفير البنية التحتية والمعلومات، والتنسيق ما بين العديد من صغار المنتجين. إضافة إلى إقامة شراكات طويلة الأجل ما بين القطاعين العام والخاص، لتحقيق وفورات الحجم و تعظيم القدرات. كما أدت سياسات الشيلي المعاكسة للاتجاهات الدورية(كما أكدنا على ذلك في الفصل الأول)، دورا محوريا في تثبيت الحوافز للتوجه نحو الصناعات الموجهة للتصدير من غير النحاس.[145]

تؤكد دراسة أخرى محددات نجاح الشيلي، و إندونيسيا وماليزيا في سياستها التنموية السابق ذكرها، وقد توصلت إلى:

- تؤدي المؤسسات القوية والاستقرار الاقتصادي الكلي، مع القدرة على ضمان المحافظة عليه دورا رئيسيين للتنويع الاقتصادي. ويرتبط نجاح تنويع الصادرات بسياسات الاستثمار و التجارة؛
- تسهل حوافز الحكومات والهيئات الخاصة التي تنشئها في تسهيل التنويع الاقتصادي. إذ اعتمدت الشيلي عليهما في دعم قطا ع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتسهيل بلوغه الأسواق الخارجية؛
- يشكل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات المنتجة للسلع الموجهة للتصدير من دون المواد الأولية أحد المحددات الهامة في تعزيز تنويع الصادرات؛
- تؤدي عوامل أخرى دورا هاما، و تشمل تدابير حكومية من الحوافز الضريبية، و مناطق تجهيز الصادرات، البنية التحتية، وتشجيع الملكية الأجنبية، إلى جانب تخفيض تكاليف ممار سة الأعمال التجارية بتحسين بيئة الأعمال.
- يؤدي الاستقرار السياسي، والمؤسسات القوية من بنك مركزي ووزارات رئيسية دورا هاما في إنجاح السياسات، لأنها تعزز بيئة اقتصادية واجتماعية مستقرة يمكن التنبؤ بتطوراتها، وتكون موثوقة لدى الشركاء التجاريين ما يعزز من تدفق الاستثمارات.
- تعتبر الاستثمارات في رأس المال البشري عاملا رئيسيا في تشجيع الصادرات الموجهة للتصدير، إذ أدت معدلات القراءة المرتفعة وتوافر العمالة الماهرة والمنخفضة التكلفة دورا حاسما في الصناعات التكنولوجية العالية في ماليزيا واندونيسيا. وعموما يساهم رأس المال البشري في زيادة الإنتاجية وتعزيز القدرات التنافسية.[146]

من النتائج السابقة، يمكن تقديم الاقتراحات التالية لدول مجلس التعاون الخليجي: تحسين أكبر للبيئة التنظيمية؛ و التوجه إلى أنشطة جديدة عالية التكنولوجيا، تضمن بلوغ أسواق جديدة والاندماج في سلسلة القيمة الدولية، بإنشاء وتطوير التجمعات

---

[144] Ahmed Al-Darwish, Naif Alghaith, Alberto Behar, Tim Callen, Pragyan Deb, Amgad Hegazy, Padamja Khandelwal, Malika Pant, and Haonan Qu, **Op.cit**, pp.71-72.

[145] Gelb Alan and Grasmann Sina, **How Should Oil Exporters Spend Their Rents?,** Centre for global development , working paper 221, August 2010, pp.17-19.

[146] Esanov Akram, **Diversification in Resource-Dependent Countries: Its Dynamics and Policy Issues**, Revenue Watch Institute, pp.4-7.

الصناعية و تعزيز الروابط الخاصة بها، و الاستثمار الأجنبي المباشر وسياسات نقل التكنولوجيا، و تقديم مزيد من الدعم للصادرات والحوافز والتمويل، والاستثمار أكثر في رأس المال البشري. وأخيرا يجب أن تقترن كل هذه الاقتراحات بتغيير فوري ومستمر لهيكل الحوافز في الاقتصاد.

2- تغيير هيكل الحوافز في الاقتصاد

يتطلب اقتراح حلول هيكلية تكمل ما سبق ذكره من سياسات مالية، ونقدية، وسياسة سعر الصرف والسياسة الاحترازية الكلية، تشخيصا عميقا لأسباب فشل دول مجلس التعاون الخليجي في تطوير قطاع السلع التجارية، خاصة الصناعات المصنعة عالية التكنولوجية، باعتبارها نقطة الاختلاف بين دول المجلس وباقي التجارب التنموية الأخرى الناجحة، والتي تأكدت بوضوح في المبحث السابق من هذا الفصل. ولبولغ ذلك، يجب العودة إلى الدراسات التي تطرقت إلى ذلك في دول مصدرة للمواد الأولية.

في هذا الصدد، يبقى ما قامت به دول الخليج من إصلاحات هيكلية، شملت تحسين الممارسات وبيئة الأعمال، و تطوير الهياكل القاعدية، وتخفيض القيود واللو ائح المختلقة على الأعمال، غير كافية بسبب الفشل الأساسي في الأسواق والناتج عن المرض الهولندي (Dutch Disease)، والذي يشير إلى وجود أثار مزاحمة لقطاع السلع التجارية. وللتغلب على هذه الحواجز، يتعين على دول المجلس أن تغير هيكل الحوافز للعمالة والشركات على حد سو اء.[147]

ظهر مصطلح المرض الهولندي في سبعينات القرن الماضي، عندما واجهت الاقتصاد الهولندي عدة صعوبات بالتزامن مع بدء استغلال احتياطات الغاز الطبيعي في البلاد، لأن ذلك انعكس سلبيا على قطاع الصناعة التحويلية. وكان هناك تناقض كبير ما بين حالة مالية مريحة لوجود فائض في الحساب الجاري وزيادة قوة العملة المحلية، مع ركود اقتصادي وارتفاع البطالة لانخفاض الإنتاج الصناعي، نتيجة تراجع الاستثمار والأرباح.

أدت الزيادة في العائدات من صادرات الغاز إلى زيادة كبيرة في النفقات الحكومية، وقد وجه جزء مهم من هذه الأخيرة إلى زيادة الأجور والنفقات الاجتماعية الأخرى كالتحويلات، ومعاشات التقاعد، ما انعكس بدوره في زيادة تكلفة اليد العاملة، وبالتالي، زيادة في الأجور الحقيقية وتراجع في هامش الأرباح لقطاع الأعمال، مع ارتفاع في الضغوط التضخمية المحلية وزيادة سعر الصرف الحقيقي. تنعكس هذه الحالة إجمالا في تراجع مكانة قطاع الصناعة غير النفطية المنتج للسلع التجارية، لأنها أصبحت أقل تنافسية.[148]

شهدت استراليا حالة مماثلة من بداية المنتصف الثاني من الستينات إلى غاية بداية المنتصف الثاني من سبعينات القرن الماضي. فالتوسع الهائل الذي حدث في صادر ات البلد من المعادن، انعكس في ضغوط لتغيير هيكل الاقتصاد الاسترالي، باتجاه تراجع حجم القطاعات المنتجة للسلع التجارية من غير المعادن، في إطار سياسة إحلال الواردات. كما أن الطفرة في قطاع المعادن يستفيد منها مالكي الثروات الطبيعية والعاملين في القطاعات المنتجة للسلع غير التجارية، من دون القطاعات المنتجة للسلع التجارية.[149]

صيغت نماذج أخرى لتوضيح تأثير الطفرة في قطاع السلع المنتجة للمواد الأولية، وقد قسم النموذج الذي ظهر في الثمانينات الاقتصاد إلى ثلاثة قطاعات، القطاع المزدهر أو الذي يشهد حالة من الطفرة، وهو القطاع المنتج للمواد الأولية، و القطاع المنتج للسلع التجارية من غير المواد الأولية، وهو الذي سيشهد تراجعا، والقطاع المنتج للسلع غير التجارية وهو الخدمات. يبين هذا

---

[147] Reda Cherif, Fuad Hasanov and Min Zhu, **Breaking the oil spell, the Gulf falcon's path to diversification**, IMF, 2016.

[148] شلغوم عميروش، **الريع النفطي في الجزائر نعمة أم نقمة؟ دراسة تحليلية في قنوات تحول نعمة النفط إل نقمة في الجزائر**، الملتقى الوطني حول الجزائر وتحديات ما بعد المحروقات، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم(الجزائر)، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011، ص6.

[149] Gregory R. G., **some implications of the growth of the mineral sector**, the Australian Journal of agricultural economics, Vol.20, No.2, August 1976, pp.71-91.

النموذج وجود نوعين من الآثار للازدهار في قطا ع المواد الأولية؛ يتمثل الأثر الأول في إعادة تخصيص الموارد، ينتج عنه انتقال العمالة إلى القطاع المزدهر. والأثر الثاني هو أثر الإنفاق، فالازدهار في قطاع المواد الأولية يولد مزيدا من العائدات والإنفاق، خاصة الموجهة إلى قطاع السلع غير التجارية، أي الخدمات، فيزيد الطلب على منتجاته مقارنة بقطاع السلع التجارية، ويترك ذلك أثرا باتجاه تقييم سعر الصرف الحقيقي بأعلى من قيمته لارتفاع الأجور الحقيقية، فينكمش قطاع السلع التجارية تبعا لذلك.[150] وقد كان هذا النموذج محل تطبيق في استراليا، وتأكدت فرضياته.[151] وبما أن القطاع النفطي يوظف القليل من العمالة، فإن الأثر الذي يظهر في الاقتصادات النفطية هو أثر الإنفاق، والذي يزيد من مكانة قطاعات السلع غير التجارية، مع تدهور واضح لقطاعات السلع التجارية، خاصة الصناعة، نتيجة ارتفاع سعر الصرف الحقيق بفعل زيادة الأجور الحقيقية المصاحبة للازدهار.

ويلاحظ أن أعراض المرض الهولندي في دول المجلس بالشكل السابق غير موجودة، لأن سوق العمل يعتمد على العمالة الأجنبية، وبالرغم من ازدهار القطاعات النفطية والموارد المتأتية منها، إلا أنها تزامنت مع زيادة تشغيل اليد العاملة الأجنبية في قطاعات السلع غير التجارية من دون زيادة في معدلات الأجور والتي بقيت منخفضة في القطاع الخاص،* ما يعني أن تقييم سعر الصرف في دول الخليج بأعلى من قيمته لا يمثل مشكلة، ولم يكن سببا في ضعف وتأخر ظهور قطاع قوي منتج للسلع التجارية.

تقترح الدراسات تفسيرا آخر لتأثير الازدهار في القطاعات النفطية وزيادة الإيرادات المتأتية منها في تدعيم القطاعات المنتجة للسلع غير التجارية، مقارنة بجمود كبير في القطاعات المنتجة للسلع التجارية خاصة الصناعة. ويتمثل في أن توزيع الإيرادات النفطية أدى إلى تشويه هيكل الحوافز في الاقتصاد بالنسبة للعمالة والشركات؛ بالنسبة للشركات المحلية، توفر العقود الحكومية في قطاع السلع غير التجارية وسيلة لتحقيق أرباح كبيرة بمخاطر منخفضة نسبيا مقارنة بالولوج في خطط أعمال قائمة على التوجه نحو الأنشطة التصديرية أو قطاعات السلع التجارية. وبالنسبة للعمالة، فإن ارتفاع الأجور الحكومية الممنوحة في القطاع العام يجعل منه أكثر جاذبية للعمالة الوطنية مقارنة بالقطاع الخاص، والذي يستمر في الاعتماد على العمالة الأجنبية ضعيفة المهارة. من هذا المنطلق، فإن وجود عمالة وطنية تفتقر للمهارات اللازمة للعمل في القطاع الخاص مع نظام هجرة قائم على استقطاب عمالة أغلبها ليست ماهرة، يجعل القطاع الخاص غير قادر على إنتاج السلع التجارية والدخول في المنافسة الدولية، والتي تتطلب الاستثمار في التكنولوجيات وتعزيز المهارات، فيتخصص في قطاعات كالنقل، و التجارة، و المطاعم وغيرها، والتي تلبي الطلب المحلي.[152]

تقارن الشركات في دول الخليج ما بين التوجه إلى قطاعات السلع التجارية أو القطاعات غير التجارية. وتستلزم القطاعات المنتجة للسلع الموجهة للتصدير والتي تمتاز بالمنافسة الشديدة،و التكنولوجيا وسنوات متعددة من الاستثمارات، وبدرجة عالية من عدم اليقين، للحصول على العوائد، لكن في حالة نجحت، ستترك أرباحا كبيرة من وراء تعزيز الإنتاجية. وفي ظل وجود عوائد مرتفعة من صادرات النفط، تكتفي الشركات بالتوجه إلى قطاعات السلع غير التجارية لأنها أكثر جاذبية مقارنة بالتحديات التي تفرضها قطاعات السلع التجارية. خاصة وأن معروض العمالة موجود وبتكاليف منخفضة، ما يزيد من أرباحها.[153] ويكون قطاع السلع غير التجارية أكثر ربحية وأقل خطورة، ومن ثم أكثر جاذبية للأعمال في دول مجلس التعاون الخليجي للأسباب التالية:

---

[150] Corden W. M., **Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation**, Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 36, No. 3 (Nov., 1984), pp. 359-380.

[151] Corden W. M., **Dutch disease in Australia: policy options for three speed economy**, The Australian Economic Review, Vol. 45, No. 3, September 2012, pp. 290-304.

* تتميز الأجور في القطاع الخاص المشغل للعمالة الأجنبية بالانخفاض مقارنة بأجور القطاع الحكومي المشغل للعمالة الوطنية، وقد قمنا بالتفصيل في خصائص أسواق العمل في دول المجلس، أنظر الفصل الموالي.

[152] Tim Callen, Reda Cherif, Fuad Hasanov, Amgad Hegazy, and Padamja Khandelwal, **Economic Diversification in the GCC: Past, Present, and Future**, IMF Staff Discussion Note, SDN/12L14, December 2014, p.23.

[153] Reda Cherif and Fuad Hasanov, **Soaring of the Gulf Falcons: Diversification in the GCC Oil Exporters in Seven Propositions,** Op.cit, p.27.

ويجب أن تكون سياسات تغيير هيكل حوافز في الاقتصادات الخليجية جزء من مجموعة من الإجراءات تهدف إلى تنويع هيكل اقتصاداتها، منها تلك المتعلقة بسوق العمل وسياسات التعليم والتكوين، وقد تطرقنا إليها بالتفصيل في الفصل الموالي. إلى جانب إجراءات متعلقة بقطاع الشركات، بهدف تشجيعها وتحفيزها على الاستثمار والإنتا ج في قطاعات السلع التجارية، سواء الشركات الكبيرة المحلية والأجنبية، أو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتي تشمل تعزيز البيئة التنظيمية وتحسين مستوى المنافسة، و تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، و توفير الحوافز المختلفة والتمويل للشركات للتوجه إلى قطاعات السلع التجارية، وتدعيمها بإنشاء مجمعات صناعية تزيد من القدرات الصناعية والتكنولوجية المحلية.

3- الأنظمة التي ترعى المنافسة: تحسين أكبر للبيئة التنظيمية

أولت دول مجلس التعاون الخليجي عناية كبيرة لتطوير بيئة الأعمال، بإجراء تعديلات هامة على الأطر التنظيمية والقوانين وتبسيطها، بما يمكن من تحسين الأنظمة التي ترعى المنافسة، و تسهيل إنشاء المشاريع، و تبسيط الإجراءات، و إنفاذ العقود، و تسهيل تدفق المعلومات، و تخفيض تكاليف المعاملات ودعم حقوق ملكية المستثمرين. سيمكن ذلك كله من تدعيم أنشطة القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية، بما يضمن تنويع مصادر توليد الدخل. كما قامت بإبرام العديد من الاتفاقيات الثنائية عربيا ودوليا، أو المتعددة الأطراف. كما أنشأت هيئات لتشجيع الاستثمار، والترويج للفرص الاستثمارية المختلفة.[156]

وقد حققت الخطوات السابقة الذكر نتائج إيجابية هامة في تحسين مناخ الاستثمار، وبما أننا نعيش في زمن المنافسة، لابد لتحسين بيئة الأعمال أن يشمل تضييق الفوارق بين دول المجلس وأفضل الدول أداء في مؤشرات المناخ الاستثماري، حتى إن كانت صغيرة، لأنها تزيد من جاذبية البيئة التنظيمية لدول المجلس خاصة للشركات الأجنبية، وهي مهمة في سياساتها المتعلقة بتطوير قطاعات السلع القابلة للتبادل التجاري.. لهذا السبب، يجب على دول المجلس أن تتبنى خطوات أكبر لتعزيز موقعها في مؤشرات سهولة أداء الأعمال.

تؤكد الدراسات بأن المنافسة في الأسواق وعلى مستوى القطاعات الاقتصادية تعتبر عاملا حاسما للنمو الاقتصادي، ولاختيارات المستهلكين لضمان تحسين الجودة والكفاءة. كما ترتبط المنافسة المرتفعة ارتباطا وثيقا بزيادة الإنتاجية، وزيادة فرص العمل، مع تحسن الرواتب والأجور؛ إضافة إلى تعزيز مكانة الدولة في القدرة التنافسية الخارجية والمشاركة في التجارة الدولية. ويعتبر انخفاض المنافسة بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحديا تنمويا رئيسيا، يتسبب في تأخر البنية التحتية التكنولوجية وارتفاع معدلات البطالة بين الشباب والنساء.[157]

ويتيح مؤشر سهولة أداء الأعمال تقييما تفصيليا عن تطور البيئة التنظيمية، و أهم التحديات. وقد كان ترتيب الإمارات، و البحرين، و عمان، و قطر، و السعودية، والكويت في المؤشر الإجمالي في 2016 في المراتب 26، 63، 66، 83، 94 و102 على الترتيب من أصل 190 دولة.

وبالعودة إلى مؤشراته الفرعية، والمتمثلة في تأسيس مشروع جديد، و استخراج تراخيص البناء، و الحصول على الكهرباء، و تسجيل الملكية، و الحصول على الائتمان، و حماية المستثمرين، و سداد الضرائب، و التجارة عبر الحدود، و إنفاذ العقود، وحالات الإعسار، يتبين أن الإمارات جاءت في المراتب 53، 4، 4، 11، 101، 9، 1، 85، 25، 104 في المؤشرات السابقة على الترتيب. وتحصلت البحرين في نفس المؤشرات على الترتيب، على المراتب 73، 52، 72، 25، 101، 106، 4، 82، 110 و88. تحصلت عمان في نفس المؤشرات على الترتيب على المراتب 32، 52، 69، 35، 133، 118، 12، 67، 60 و94.

---

[156] للمزيد، أنظر: شلغوم عميروش، **دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية**، دار حسن العصرية، لبنان2012، ص172-186.

[157] ESKWA, **Background Note for Session 5: Business Environment and Investment Climate – Antitrust & Competition in MENA**, Expert Group Meeting on 12 and 13 June 2014, p.2.

ويجب أن تكون سياسات تغيير هيكل حوافز في الاقتصادات الخليجية جزء من مجموعة من الإجراءات تهدف إلى تنويع هيكل اقتصاداتها، منها تلك المتعلقة بسوق العمل وسياسات التعليم والتكوين، وقد تطرقنا إليها بالتفصيل في الفصل الموالي. إلى جانب إجراءات متعلقة بقطاع الشركات، بهدف تشجيعها وتحفيزها على الاستثمار والإنتا ج في قطاعات السلع التجارية، سواء الشركات الكبيرة المحلية والأجنبية، أو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والتي تشمل تعزيز البيئة التنظيمية وتحسين مستوى المنافسة، و تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، و توفير الحوافز المختلفة والتمويل للشركات للتوجه إلى قطاعات السلع التجارية، وتدعيمها بإنشاء مجمعات صناعية تزيد من القدرات الصناعية والتكنولوجية المحلية.

3- الأنظمة التي ترعى المنافسة: تحسين أكبر للبيئة التنظيمية

أولت دول مجلس التعاون الخليجي عناية كبيرة لتطوير بيئة الأعمال، بإجراء تعديلات هامة على الأطر التنظيمية والقوانين وتبسيطها، بما يمكن من تحسين الأنظمة التي ترعى المنافسة، و تسهيل إنشاء المشاريع، و تبسيط الإجراءات، و إنفاذ العقود، و تسهيل تدفق المعلومات، و تخفيض تكاليف المعاملات ودعم حقوق ملكية المستثمرين. سيمكن ذلك كله من تدعيم أنشطة القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية، بما يضمن تنويع مصادر توليد الدخل. كما قامت بإبرام العديد من الاتفاقيات الثنائية عربيا ودوليا، أو المتعددة الأطراف. كما أنشأت هيئات لتشجيع الاستثمار، والترويج للفرص الاستثمارية المختلفة.[156]

وقد حققت الخطوات السابقة الذكر نتائج إيجابية هامة في تحسين مناخ الاستثمار، وبما أننا نعيش في زمن المنافسة، لابد لتحسين بيئة الأعمال أن يشمل تضييق الفوارق بين دول المجلس وأفضل الدول أداء في مؤشرات المناخ الاستثماري، حتى إن كانت صغيرة، لأنها تزيد من جاذبية البيئة التنظيمية لدول المجلس خاصة للشركات الأجنبية، وهي مهمة في سياساتها المتعلقة بتطوير قطاعات السلع القابلة للتبادل التجاري.. لهذا السبب، يجب على دول المجلس أن تتبنى خطوات أكبر لتعزيز موقعها في مؤشرات سهولة أداء الأعمال.

تؤكد الدراسات بأن المنافسة في الأسواق وعلى مستوى القطاعات الاقتصادية تعتبر عاملا حاسما للنمو الاقتصادي، ولاختيارات المستهلكين لضمان تحسين الجودة والكفاءة. كما ترتبط المنافسة المرتفعة ارتباطا وثيقا بزيادة الإنتاجية، وزيادة فرص العمل، مع تحسن الرواتب والأجور؛ إضافة إلى تعزيز مكانة الدولة في القدرة التنافسية الخارجية والمشاركة في التجارة الدولية. ويعتبر انخفاض المنافسة بين القطاعين العام والخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحديا تنمويا رئيسيا، يتسبب في تأخر البنية التحتية التكنولوجية وارتفاع معدلات البطالة بين الشباب والنساء.[157]

ويتيح مؤشر سهولة أداء الأعمال تقييما تفصيليا عن تطور البيئة التنظيمية، و أهم التحديات. وقد كان ترتيب الإمارات، و البحرين، و عمان، و قطر، و السعودية، والكويت في المؤشر الإجمالي في 2016 في المراتب 26، 63، 66، 83، 94 و102 على الترتيب من أصل 190 دولة.

وبالعودة إلى مؤشراته الفرعية، والمتمثلة في تأسيس مشروع جديد، و استخراج تراخيص البناء، و الحصول على الكهرباء، و تسجيل الملكية، و الحصول على الائتمان، و حماية المستثمرين، و سداد الضرائب، و التجارة عبر الحدود، و إنفاذ العقود، وحالات الإعسار، يتبين أن الإمارات جاءت في المراتب 53، 4، 4، 11، 101، 9، 1، 85، 25، 104 في المؤشرات السابقة على الترتيب. وتحصلت البحرين في نفس المؤشرات على الترتيب، على المراتب 73، 52، 72، 25، 101، 106، 4، 82، 110 و88. تحصلت عمان في نفس المؤشرات على الترتيب على المراتب 32، 52، 69، 35، 133، 118، 12، 67، 60 و94.

---

[156] للمزيد، أنظر: شلغوم عميروش، **دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية**، دار حسن العصرية، لبنان2012، ص172-186.

[157] ESKWA, **Background Note for Session 5: Business Environment and Investment Climate – Antitrust & Competition in MENA**, Expert Group Meeting on 12 and 13 June 2014, p.2.

جاءت قطر في نفس المؤشرات على الترتيب في المراتب 91، 21، 44، 26، 139، 183، 1، 128، 120 و116. تحصلت السعودية في نفس المؤشرات على الترتيب على المراتب 147، 15، 28، 32، 82، 63، 69، 158، 105، 169. في حين، تحصلت الكويت في المؤشرات السابقة على الترتيب على المراتب 173، 144، 115، 67، 118، 6،81، 157، 66 و108.

مما سبق، نلاحظ أن البيئة التنظيمية تختلف من دولة إلى أخرى، وللتعمق أكثر في تحليلها نستعرض تحليلا مفصلا عن المؤشرات الفرعية، والواردة في الجدول الموالي رقم(23). ومنه يتضح أن عدد الإجراءات اللازمة لبدء شركة جديدة تتراوح ما بين 4 إجراءات في عمان والإمارات و14 إجراء في الكويت والسعودية، في الوقت الذي تقدر في أحسن دولة في هذه المؤشر بإجراء واحد فقط، كما تتراوح عدد الأيام اللازمة لبدء مشروع جديد ما بين 6 أيام في عمان و65 يوم في الكويت، ويقدر الوقت في أحسن دولة بنصف يوم. ويجب على كل دول المجلس أن تحسن من أدائها في هذا المؤشر خاصة الكويت،و السعودية، وقطر والبحرين. تتراوح عدد الإجراءات اللازمة لاستخراج تراخيص البناء ما بين 6 إجراءات في البحرين و23 إجراء في الكويت، وتصل في أحسن دولة إلى 10 إجراءات، ويتراوح الوقت اللازم لذلك في دول المجلس ما بين 58 يوم في قطر و216 يوم في الكويت، في حين يقدر في أحسن دولة بـ93 يوم. ويجب على الكويت وقطر تخفيض عدد الإجراءات اللازمة لاستخراج تراخيص البناء، في حين يجب على الكويت، عمان والبحرين تخفيض الوقت اللازم لذلك، ما يخفف من إزالة التعقيدات الإجرائية والقيود على المستثمرين. كما تتراوح عدد الإجراءات اللازمة لتسجيل الممتلكات ما بين إجراءين في البحرين، وعمان والإمارات، وهو نفس العدد المسجل في أحسن دولة أداء في هذا المؤشر، و8 إجراءات في الكويت، ويقدر الوقت اللازم لذلك ما بين يوم ونصف في الإمارات، و49 يوم في الكويت، ويقدر في أحسن دولة بيوم واحد. يدل هذا على أنه بالرغم من تخفيض عدد الإجراءات لتسجيل الملكية في دول المجلس، باستثناء استمرار ارتفاعها في الكويت وقطر، ما يزال الوقت اللازم لذلك مرتفعا باستثناء الإمارات والسعودية، ما يستلزم من باقي الدول تحسينا أكبر في أمن ملكية الأراضي والممتلكات الأخرى الخاصة بالعملية الاستثمارية، خاصة في الكويت، والتي يعبر أداؤها في هذا المؤشر على ضعف فعالية تسجيل الممتلكات، ما قد يصعب من تقديمها كضمان للحصول على التمويل من المصارف.وتمتاز كل دول المجلس، وبدر جة أقل السعودية، بملاءمة نظمها الضريبية للاستثمارات والأعمال، لأنها لا تفرض ضرائب على الشركات إلا نادرا. كما نلاحظ أن الوقت والتكلفة اللازمين للتصدير والاستيراد مرتفعين في دول المجلس، ما يتطلب إدخال تحسينات كبيرة في تسيير الهياكل القاعدية، ممثلة في الموانئ ، لأنها ضرورية لزيادة تنافسية الصادرات، وتسهيل النفاذ لأسواق خارجية، وبالتالي، استقطاب استثمارات خارجية أكبر في الصناعات الموجهة للتصدير، وتوجيه خطط الأعمال المحلية لهذا القطاع. ويجب على كل دول المجس، باستثناء السعودية، تخفيض الوقت اللازم لإنفاذ العقود، كما يجب عليها، باستثناء عمان والبحرين، تخفيض التكلفة اللازمة لذلك، ما سيساهم في إضفاء مرونة أكبر على النصوص القانونية والإجراءات الإدارية المنظمة للأنظمة القضائية وعملية الفصل أو البت في القضايا التجارية. ويتطلب تصفية مشروع استثماري في دول المجلس مدة تتراوح ما بين 2.5 سنة في البحرين و4.2 سنة في الكويت، وتحمل تكلفة كنسبة من رأس مالالشر كة تتراوح ما بين 3.5% في عمان و22% في قطر، في الوقت الذي يقدر المؤشرين السابقين في أحسن دولة أداء بـ0.9 سنة، و 3.5%، على الترتيب. يدل هذا على أن دول المجلس، بدرجات متفاوتة، ملزمة بزيادة مستوى الحرية في الخروج من السوق، وزيادة فعالية نظمها القضائية، ما سيجعل بيئة التعاقدات آمنة إلى المستوى الذي يسمح بالحد من المخاطر وخفض التكاليف الخاصة بمختلف المعاملات، وكل هذا سيدعم من حقوق ملكية المستثمرين، و تسهيل تدفق المعلومات وتفعيل آليات حل المنازعات. وعلى الرغم من انخفاض عدد الإجراءات اللازمة للحصول على الكهرباء باستثناء ارتفاعها في الكويت، لا يزال الوقت اللازم لذلك مرتفعا باستثناء الإمارات. تمتاز قطر وعمان بضعف حماية المستثمرين، وارتفاعها إلى المستوى المتوسط في البحرين، وتحسنها في باقي الدول، ويجب على قطر وعمان، والبحرين بدرجة أقل، تقوية إجراءات حماية المستثمرين لتهيئة بيئة داعمة للأعمال. يدل أداء دول المجلس في مؤشر قوة الحقوق القانونية على

ضرورة الإسراع في تصميم قوانين الضمانات والإفلاس فيها بالشكل الذي يساعد على توسيع نطاق الحصول على الائتمان، أي جعل هذه القوانين مصممة لكي تساهم بالقدر الكافي في حماية حقوق المقرضين والمقترضين. وتمتاز دول المجلس خاصة البحرين والسعودية بعمق المعلومات الائتمانية، مع انخفاضه في قطر.

وما من شك بأن دول المجلس حققت خطوات كبيرة في تعزيز جاذبية بيئتها الاستثمارية، لكن يستلزم منها إدخال تحسينات أكبر، بالتوصيات السابقة الذكر على مناخ الأعمال، كل حسب نقاط الضعف الواجب تجاوزها، لأن ذلك سيزيد من سهولة الأعمال، و تحفيز الابتكار، و تعزيز الشفافية والمنافسة،و حماية المستثمرين؛ وكلها شروط ضرورية لتوجيه خطط التنمية والأعمال نحو الاستثمارات الإنتاجية الطويلة الأجل الكفيلة بتنويع مصادر توليد الدخل، بدلا من الاستثمارات الخدمية القصيرة الأجل، التي لا تغير من هيكل الإنتاج، إلى جانب استقطاب مزيد من الاستثمارات الأجنبية المنتجة للسلع التجارية من غير قطاع النفط والغاز.

جدول رقم(23): مقارنة أداء دول مجلس التعاون الخليجي في المؤشرات الفرعية لسهولة أداء الأعمال بأحسن دولة فيها في عام 2016

ين	الحصول على الائتمان				التجارة عبر الحدود		
مؤشر نطاق حوكمة المساهمين (10-0)	قوة الحقوق القانونية (12-0)	مدى عمق معلومات الائتمان (8-0)	تغطية مكاتب الائتمان (كنسبة من السكان البالغين)	تغطية السجلات الائتمانية (كنسبة من السكان البالغين)	وقت الامتثال في الحدود: التصدير (الاستيراد)، بالساعات	وقت الامتثال في الوثائق: التصدير (الاستيراد)، بالساعات	تكلفة التصدير (والاستيراد) المرتبطة بالامتثال في الحدود، بالدولار
4.7	1	8	0.0	27.7	(54)71	(84)24	(397)74
5.3	2	6	14.5	31	(191)157	(646)602	(215)72
4	1	6	22.7	0.0	(70)52	(354)22	(23)223
3.3	1	5	30.5	0.0	(88)30	(754)10	(72)282
5	2	8	0.0	48.3	(228)69	(131)90	(779)264
7.3	2	7	8.9	53.8	(54)27	(12)6	(678)462
7.3	**12**	**8**	**0.0**	**100**	**(0)0**	**(1)1**	**(0)0**

اد الضرائب		تسجيل الممتلكات		إنفاذ العقود		تصفية المشروع		الحصول على الكهرباء	
ت (بالساعات في)	عدد الدفعات في السنة	عدد الإجراءات	الوقت بالأيام	التكلفة(كنسبة من المطلوبات)	الوقت بالأيام	الوقت بالسنوات	تكلفة إغلاق النشاط (% من الشركة)	عدد الإجراءات	الوقت بالأيام
	13	2	31	14.7	635	2.5	9.5	5	85
	12	8	49	18.6	566	4.2	10	8	64
	15	2	16	13.5	598	4	3.5	6	62
	4	7	13	21.6	570	2.8	22	4	90
	3	3	3	27.5	275	غير متوفرة	غير متوفرة	4	61
	4	2	1.5	20.1	495	3.2	20	3	28
	4	**2**	**1**	**12.7**	**290**	**0.9**	**3.5**	**3**	**18**

شروع جديد، حماية أقلية المستثمرين، الحصول على الائتمان، تسجيل الممتلكات هي نيوزيلندا. أحسن دولة في التجارة عبر الحدود هي النمسا، لوكسمبورغ ورومانيا. أحسن دولة في مؤشر سداد ومؤشر الحصول على الكهرباء هي كوريا الجنوبية. أحسن دولة في مؤشر تصفية المشروع هي فنلندا.

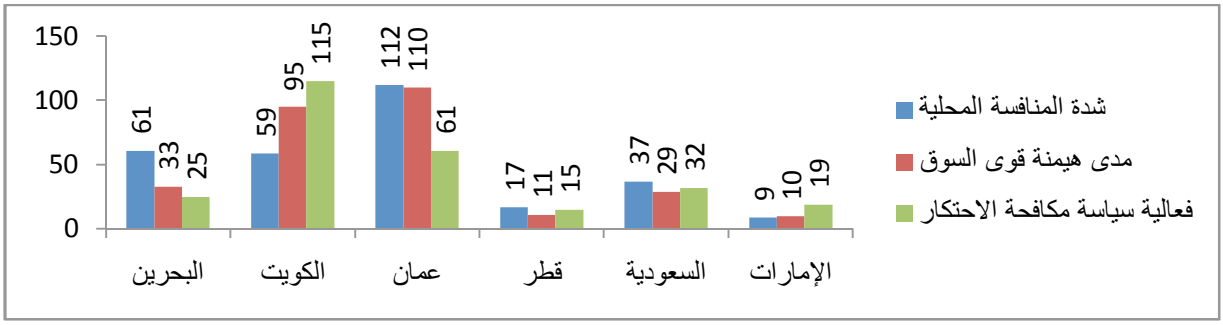
بالاعتماد على:

World Bank, **doing business data 2017,** (http://www.doingbusiness.org/data).

ومن شان تخفيف الحواجز التنظيمية أمام المنافسة أن يساعد على تجسيد سياسات التنويع الاقتصادي عن طريق زيادة الإنتاجية. فالعديد من القطاعات تهيمن عليها الشركات المملوكة للدولة، ويمثل هذا الواقع مصدرا محتملا لعدم الكفاءة في الأسواق المحلية ويعيق تنمية القطاع الخاص. ومن شأن تغيير اللوائح التنظيمية لكي تسمح بزيادة المنافسة أن تزيد من حوافز الشركات لإعادة تخصيص الموارد باتجاه الصناعات، وبإنتاجية أعلى، ما يسمح لها بالاستمرار في المنافسة. لذلك ينبغي تعزيز دور وكفاءة الهيئات المسئولة عن المنافسة لتجسيد قوانين المنافسة لفتح الأسواق أمام الشركات الخاصة.[158]

في هذا الصدد، نلاحظ في مؤشرات المنافسة في دول مجلس التعاون الخليجي أن قطر،و الإمارات والسعودية، وبدرجة أقل نوع ما البحرين في مؤشر شدة المنافسة المحلية، حققت تقدما كبيرا في تعزيز البيئة التنافسية، وتقليل القيود للدخول أمام الشركات الخاصة، ما يعني إمكانيات أكبر لتحفيز الشركات لدخول قطاعات السلع التجارية الموجهة للتصدير. في حين، نلاحظ العكس في عمان و الكويت، ما يعكس استمرار هيمنة شركات حكومية على قطاعات بأكملها، وهو ما يعيق المنافسة، ويثبط القطاع الخاص، ويحول دون استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

الشكل رقم(47): ترتيب دول مجلس التعاون الخليجي في مؤشرات المنافسة لعام 2016 من بين 139 دولة



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2016-2017**, 2016, p.108; 224;286; 302; 310; 352.

4- السياسات المتعلقة بالتجارة والصناعة: نحو نهج شامل لتعزيز الصادرات عالية التكنولوجيا

سبق واتضح في هذا الفصل، أن التجارب التنمية الناجحة، اتجهت باكرا إلى دخول أنشطة منتجة للسلع التجارية كثيفة التكنولوجيا والموجهة للتصدير، ما يجعل التجارة والصناعة مترابطين بقوة. وقد سمحت هذه الإستراتيجية، في دخول أنشطة جديدة، واندماج الدول في سلسة القيمة الدولية، وقد تأكد ذلك في ماليزيا، و إندونيسيا،و المكسيك، وبدرجة أقل الشيلي. وكان انتقالها من الصناعات كثيفة العمالة المرتبطة بالمواد الأولية والتي استخدمتها لإحلال الواردات إلى هذه القطاعات في مراحل مبكرة، ما سمح لها ببلوغ أسواق جديدة، والتخصص في أنشطة المصب عالية التكنولوجيا، ضمنت بها استقرارا اقتصاديا كليا وديناميكية في سياسات التنمية، واستقلالا كبيرا عن تقلبات أسعار النفط. وأشرنا في عرض التجارب التنموية كذلك إلى أن هذه الحالات الناجحة في سياسات التنويع وتطوير الصادرات السلعية عالية التكنولوجيا، اعتمدت على سياسات محددة، إلى جانب سياسات الاستقرار الاقتصادي الكلي،* وتحسين البيئة التنظيمية، وقد شملت على استخدام الاستثمارات الأجنبية المباشرة لتعزيز نقل التكنولوجيا،و الاستثمار في التجمعات الصناعية وخلق صلات متعددة مرتبطة بها،و استخدام دعم الصادرات، والحوافز الضريبية

[158] IMF, **Economic Diversification in Oil-Exporting Arab Countries, Annual Meeting of Arab Ministers of Finance,** Manama, Bahrain, April 2016, p.24

* يشكل ما قدمناه في الفصل الأول، إطارا شاملا لضمان استقرار أوضاع المالية العامة، وجعل السياسة المالية معاكسة للتوجهات الدورية، كما أن المقترحات المقدمة في مجال السياسة النقدية، وسياسة سعر الصرف إلى جانب السياسة الاحترازية الكلية، تضمن استقرارا في المستوى العام للأسعار، واستقرار النظم المصرفية والمالية، ما يدعم الاستقرار الاقتصادي الكلي.

والتمويل، إلى جانب الاستثمار في رأس المال البشري. وفيما يلي، المقترحات الواجب اعتمادها في هذا المجالات السابقة الذكر في دول المجلس.**

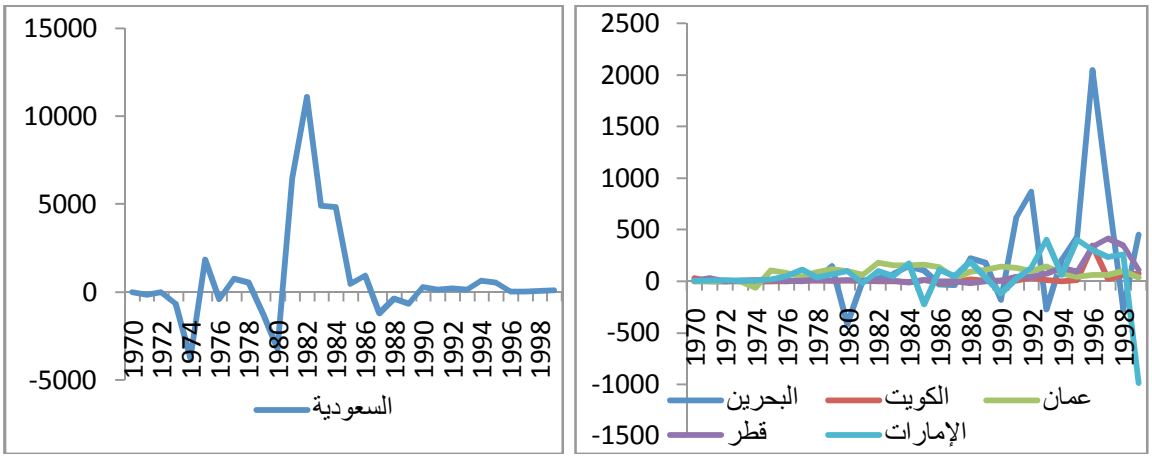
4-1 الاستثمار الأجنبي المباشر وسياسات نقل التكنولوجيا

تبين سابقا من تجارب الدول الناجحة أنها أولت عناية كبيرة لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وخاصة في القطاعات الموجهة للتصدير، وقد ساعد ذلك في زيادة معدلات التراكم، إلى جانب نقل التكنولوجيا. لقد انفتحت دول جنوب شرق أسيا على الاستثمارات الأجنبية المباشرة منذ بداية تطبيق سياستها الصناعية الموجهة نحو التصدير.

يمثل قيام دول المجلس بتحسين مناخها الاستثماري، أحد أوجه سعيها إلى إشراك الاستثمارات الأجنبية في سياستها التنموية القائمة على التنويع. ويمكن أن نتناول هذا العنصر في شقين: الأول تطور استقطاب دول المجلس للاستثمارات الأجنبية المباشرة؛ والثاني علاقة هذه الاستثمارات المستقطبة بالقاعدة التكنولوجية المحلية، بتحليل مدى نجاح دول المجلس في استخدام هذه الاستثمارات في تعزيز نقل التكنولوجيا، و توطينها وإعادة إنتاجها في شكل صناعات موجهة نحو التصدير.

بداية، يمكن أن نلاحظ ضعف جاذبية دول مجلس التعاون الخليجي للاستثمارات الأجنبية المباشرة خلال الفترة (1970-1999)، باستثناء المملكة العربية السعودية التي استقطبت مبالغ كبيرة في سنة 1982، فاقت 11 مليار دولار، إضافة إلى الإمارات في نهاية التسعينات، لكن مع تقلبات كبيرة، بلغت درجة خروج الاستثمارات بمبالغ كبيرة كذلك، لذلك ظهرت التدفقات الواردة بمبالغ سالبة.

الشكل رقم(48): تطور التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى دول مجلس التعاون بملايين الدولارات للفترة(1970-1999)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

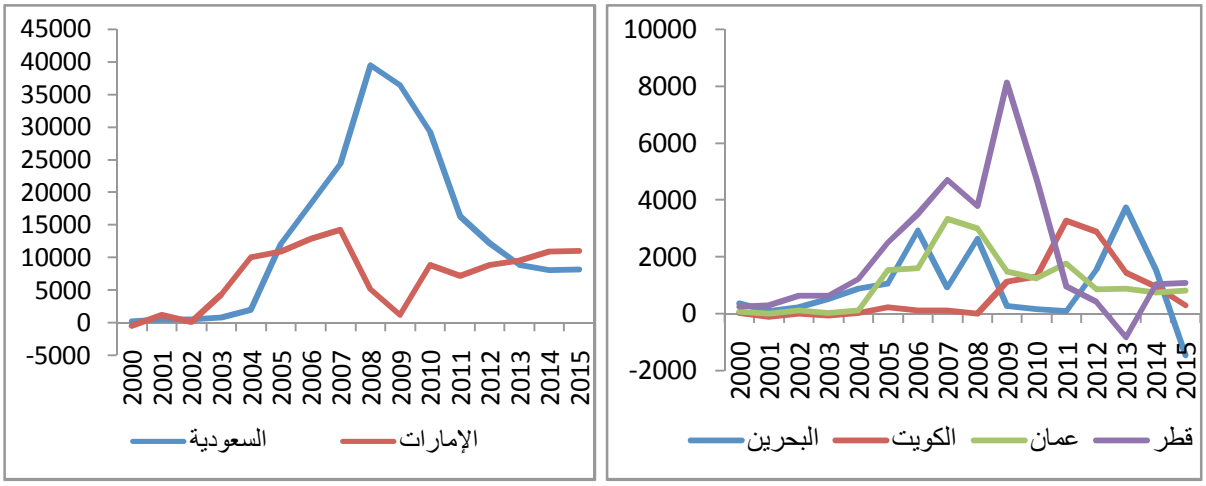
United Nations Conference on Trade and Davelopment, Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1970-2015, (http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx).

و نلاحظ خلال الفترة(2000-2015)، اختلاف درجة التحسن في جاذبية دول المجلس في استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة مقارنة بالفترة السابقة الذكر؛ ونلاحظ أن السعودية والإماراتوقطر كانت من أكثر الدول استقطابا للاستثمار ات، مع تأثرها السلبي بأزمة الرهن العقاري، واستمرار هذا التأثر في السعودية، وتعافيها في الإمارات منذ 2010، وفي قطر في سنة 2013، لكنها بقيت عند مستوى أقل من مستويات ما قبل الأزمة. شهدت عمان زيادة مضطردة في التدفقات الواردة من الاستثمارات إلى غاية أزمة الرهن العقاري، أين شهدت انخفاضا مستمرا. تميزت البحرين بزيادة مضطردة للتدفقات الواردة من الاستثمارات إلى غاية 2008، باستثناء الانخفاض الحاد في 2007 وقد تأثرت بشدة بأزمة الرهن العقاري، كما تحسنت بقوة في

** سياسات الاستثمار في رأس المال البشري، وتعزيز المهارات والتدريب، تناولناها بالتفصيل في الفصل الموالي، في إطار شامل للسياسة الاجتماعية التي تخدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة.

سنتي 2012 و2013، أين استقطبت تدفقات فاقت 3 مليار دولار في 2013، لكنها تراجعت بحدة منذ 2014، وبلغت درجة خروج للاستثمارات في 2015. بقيت الكويت ضعيفة الاستقطاب للاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى غاية أزمة الرهن العقاري، وخلافا لباقي الدول، شهدت انتعاشا في هذه الاستثمارات في مرحلة الأزمة، لكنها تراجعت منذ سنة 2012.

الشكل رقم(49): التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى دول مجلس التعاون بملايين الدولارات للفترة(2000–2015)

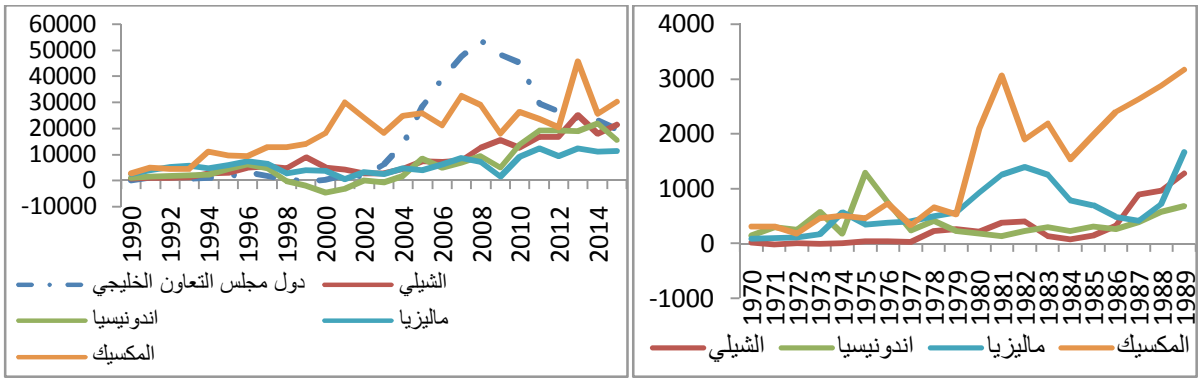


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Conference on Trade and Development, **Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1970-2015**, (http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx).

يتضح من الشكل الموالي أن المكسيك وماليزيا و بدرجة أقل إندونيسيا، منذ المنتصف الثاني من السبعينات، قد استقطبت مبالغ هامة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة، مع تواضعها في الشيلي لكنها تبقى أعلى جاذبية من دول المجلس. ما يؤكد اتجاهها المبكر لإشراك الاستثمارات الأجنبية المباشرة في سياسات التصنيع الموجهة للتصدير كما أكدنا سابقا. وقد تأثرت هذه التدفقات سلبيا بأزمة الديون المديونية لعام 1982، لكنها عاودت الانتعاش بعد ذلك. وقد تدعمت أكثر منذ بداية تسعينات القرن الماضي مع انخفاضها في أزمة جنوب شرق آسيا، وانتعاشها من جديد مع بداية الألفية الثالثة. وبقيت دول المجلس مجتمعة أقل جاذبية من الدول السابقة الذكر إلى غاية أزمة دول جنوب شرق آسيا. لقد ارتفعت جاذبية دول المجلس مجتمعة منذ بداية الألفية الثالثة تحت تأثير جاذبية السعودية،والإمار ات وقطر بالدرجة الأولى، مع تراجعها منذ أزمة الرهن العقاري، ونلاحظ أنها في سنة 2015، في مستوى أقل من جاذبية المكسيك، وفي مستوى اندونيسيا والشيلي، وأعلى من ماليزيا.

الشكل رقم(50): تطور التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى دول مجلس التعاون كمجموعة ودول المقارنة بملايين الدولارات إلى غاية 2015

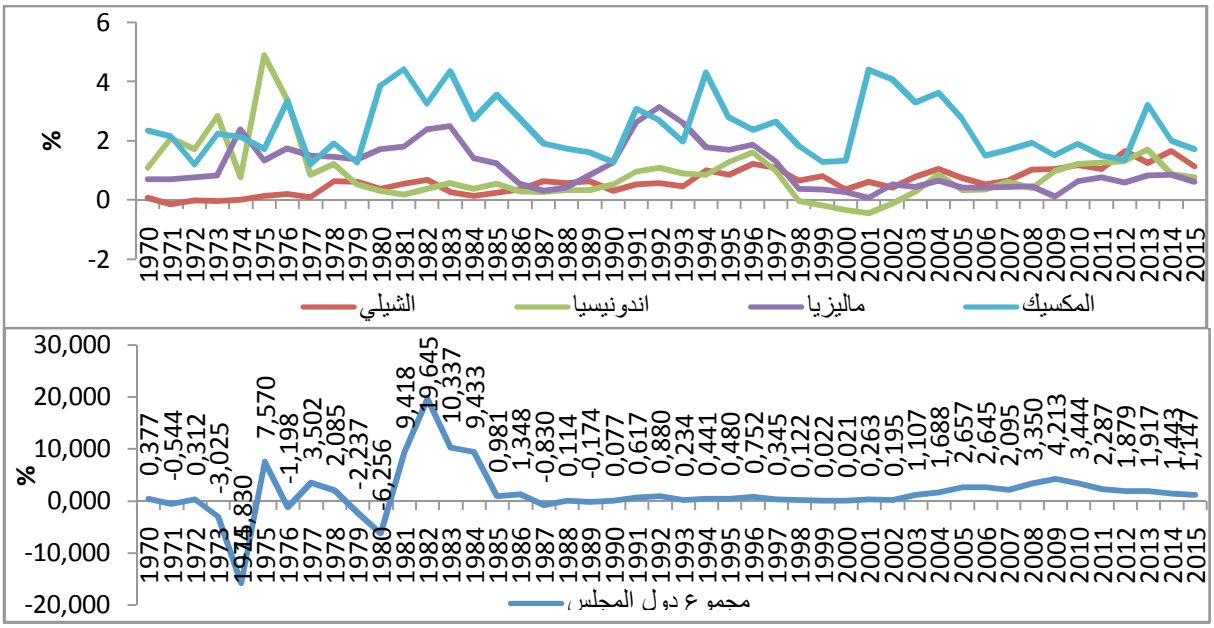


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Conference on Trade and Development, **Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1970-2015**, (http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx).

ويمكن أن نلاحظ جليا من الشكل رقم(51) الموالي، أن دول مجلس التعاون الخليجي مجتمعة استقطبت نسبا تقل عن 1% من التدفقات الواردة عالميا إلى غاية بداية الألفية الثالثة، باستثناء بعض السنوات نتيجة جاذبية السعودية لمبالغ كبيرة في قطاعات النفط. وتتميز المكسيك، وماليزيا واندونيسيا بإشراك الاستثمارات الأجنبية بقوة في التنمية منذ السبعينات، مع تراجعها في إندونيسيا في نهاية السبعينات إلى مستويات الشيلي، كما تراجعت في ماليزيا بحدة في سنة 1982، لكنها ارتفعت من جديد أزمة جنوب شرق آسيا.

الشكل رقم(51): نصيب دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد عالميا خلال الفترة (2015-1970)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Conference on Trade and Development, **Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1970-2015**, (http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx).

مما سبق، نلاحظ أن دول مجلس التعاون الخليجي، قد حسنت من جاذبيتها للاستثمارات الأجنبية المباشرة بدرجات متفاوتة، وتبرز السعودية والإمارات كأحسن الدول جاذبية.

ولكي تمارس هذه الاستثمارات أثرا موجبا على نقل التكنولوجيا، وجب التطرق أولا إلى القطاعات التي استقطبتها. وتشير الإحصاءات أن جاذبية دول مجلس التعاون الخليجي للاستثمارات الأجنبية المباشرة لا يساعد على تعزيز القدرات التكنولوجية في القطاعات المنتجة للسلع التجارية من غير قطاعات المواد الأولية.

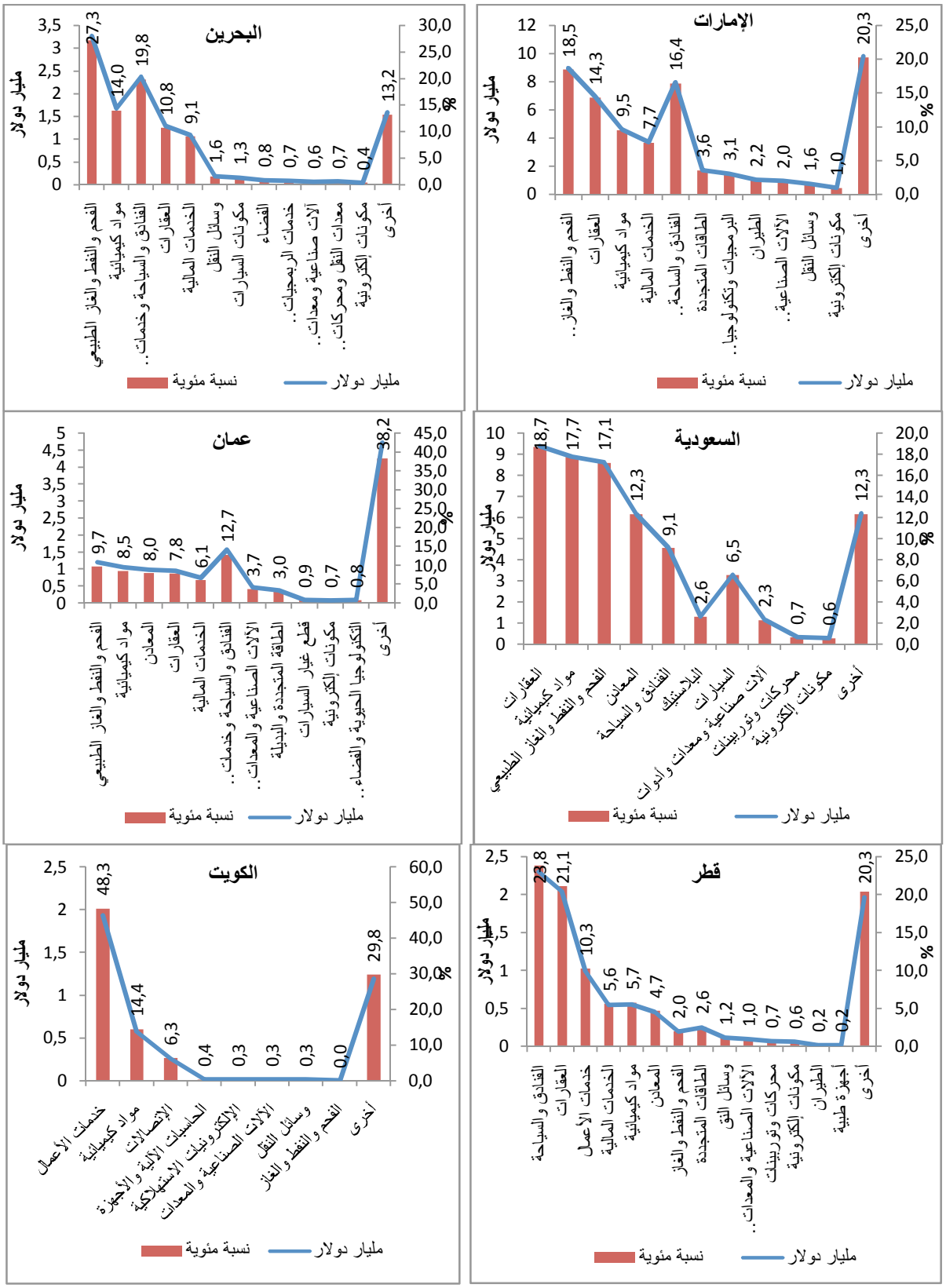
نلاحظ جليا من الشكل الموالي، أن قطاعات الفحم والنفط والغاز الطبيعي، و العقارات، و المواد الكيميائية، و الخدمات المالية والفنادق والسياحة، استأثرت على ما نسبته 66.5% من الاستثمارات الواردة إلى الإمارات خلال الفترة(2011-2015) والمقدرة بـ48.48 مليار دولار. في حين كان نصيب القطاعات المرتبطة بإنتاج سلع ذات تكنولوجيا من دون النفط والغاز والمواد الكيميائية، والمتمثلة في الطاقات المتجددة، البرمجيات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الطيران، الآلات الصناعية والمعدات ومكونات إلكترونية أخرى، ما نسبته 13.3% فقط، أي ما يقارب 6.45 مليار دولار. استأثرت قطاعات الفحم والنفط والغاز الطبيعي، والمواد الكيميائية، والفنادق والسياحة، و العقارات والخدمات المالية على ما نسبته 80.9% من التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البحرين خلال الفترة(2011-2015) والمقدرة بـ12 مليار دولار. في حين، يقدر نصيب القطاعات المنتجة للسلع ذات تكنولوجيا والمتمثلة في وسائل النقل، و مكونات السيارات، و الفضاء، و خدمات البرمجيات، و آلات صناعية ومعدات، و معدات النقل والمحركات ومكونات إلكترونية بـ5.9%، وهو ما يعادل 0.708 مليار دولار. بالرغم من

التدفقات الكبيرة الواردة إلى السعودية، والمقدرة خلال الفترة(2011-2015) بـ50.16 مليار دولار، تستأثر قطاعات العقار، و المواد الكيميائية، و الفحم والنفط والغاز، و المعادن، الفنادق والسياحة على 75% منها؛ في حين، كان نصيب قطاعات البلاستيك، و السيارات، و آلات صناعية ومعدات، و محركات وتوربينات، ومكو نات إلكترونية 12.7%، أي ما يعادل 6.37 مليار دولار. استقطبت عمان 12.35 مليار دولار خلال الفترة نفسها، وكان نصيب قطاعات النفط والفحم والغاز، و المواد الكيميائية، و المعادن، و العقارات، و الخدمات المالية والفنادق والسياحة 52.7%، في حين استقطبت قطاعات الآلات الصناعية، و الطاقات المتجددة، و مكونات إلكترونية والطاقة الحيوية والدفاع والفضاء 9.1%، أي ما يعادل 1.12 مليار دولار.استقطبت قطر 9.66 مليار دولار خلال نفس الفترة، واتجه منها 73.2% إلى الفنادق والسياحة، و العقارات، و خدمات الأعمال، و المواد الكيميائية، و المعادن والفحم والنفط والغاز، وكان فقط 6.4% منها من نصيب الطاقات المتجددة، وو سائل النقل، والآلات الصناعية، و محركات وتوربينات، ومكو نات إلكترونية، والطيران وأجهزة طبية، أي ما يعادل 0.618 مليار دولار. استقطبت الكويت نحو 4 مليار دولار خلال نفس المرحلة، اتجه منها 69% إلى قطاعات خدمات الأعمال، والمواد الكيميائية، و الاتصالات، وكان ما نسبته 1.2% أي حوالي 48 مليون دولار فقط من نصيب قطاعات الحاسبات الآلية، والالكترونيات، و الآلات الصناعية والمعدات ووسائل النقل.

مما سبق، يمكن القول بأن توزيع التدفقات الواردة إلى دول المجلس على القطاعات الاقتصادية، لا يدعم جهود تنويع القاعدة الإنتاجية وإنتاج سلع تجارية موجهة للتصدير في قطاعات من غير النفط والمعان والغاز بالشكل المطلوب؛ وبالرغم من استقطاب بعض القطاعات كالمواد الكيميائية والبلاستيك للاستثمارات، فإنها تساهم في الإبقاء على سياسات التصنيع العمودية شديدة الارتباط بالنفط، مع ارتفاع التدفقات إلى قطاعات خدمية كالعقارات، و السياحة و الفنادق وخدمات أخرى. وكل هذا يدل على أن سياسات استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر بقيت في إطار جهود وخطط تنويع القاعدة الإنتاجية، والتي لم تنقص كثيرا من أهمية قطاع التعدين، وزادت من أهمية الخدمات والإنشاءات، مع زيادة أهمية الصناعات العمودية شديدة الارتباط بالنفط على الصناعات المصنعة.

ويجب على دول المجلس أن تتدارك هذا الاختلال، بفتح مجالات الاستثمار، وقد بدأت الإمارات في قطاع الطاقات المتجددة، والبرمجيات وتكنولوجيا الإعلام والاتصال والطيران؛ والسعودية في قطاعات السيارات والآلات والمعدات. كما قامت،بدرجة أقل، كلا من البحرين بتعزيز جاذبيتها للاستثمارات الأجنبية في قطاع السيارات ووسائل النقل، وعمان في الآلات والمعدات والطاقات المتجددة، وقطر في الطاقات المتجددة ووسائل النقل.

الشكل رقم(52): توزيع الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد إلى دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة(2011–2015) حسب القطاعات بالمبالغ والنسب المئوية



البيانات الظاهرة في الأشكال هي النسب المئوية. تضم القطاعات الأخرى غالبا تلك المجالات غير المرتبطة بالصناعات المصنعة، وتشمل بشكل عام الغذاء والتبغ، منتجات استهلاكية، مواد البناء، التخزين، المشروبات، الورق والطباعة والتغليف، و الترفيه.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: المؤسسة العربية لضمان وائتمان الصادرات، **مناخ الاستثمار في الدول العربية: مؤشر ضمان لجاذبية الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 2016**، ص 107، 111، 127، 147، 155 و159.

ويمكن الاعتماد على مؤشر آخر وهو عدد مناصب العمل المستحدثة من هذه المشاريع، ولكن للأسف لم تتح المعلومات بشكل منفصل عن نسب العمالة الوطنية والأجنبية فيها. وقد تدفقت إلى الإمارات، و البحرين، و السعودية، وعمان، و قطر والكويت خلال الفترة(2003-2015)، على الترتيب، 142.2، 33.6، 156196، 38.3، 91.25، 11.32 مليار دولار؛ أنشأت هذه الاستثمارات في نفس الدول على الترتيب، مناصب عمل قدرت بـ362031، 79346، 176196، 84753، 86870، 33338 منصب عمل.[159] ولا شك أن الأرقام السابقة تدل على مساهمة قوية للاستثمارات الأجنبية في خلق فرص عمل خاصة في الإمارات،و البحرين، وعمان؛ في حين تبقى متواضعة في باقي الدول مقارنة بما استحدث من وظائف خلال نفس الفترة تقريبا، كما سيتأكد في معرض تحليل أسواق العمل في الفصل الموالي. وعلى الرغم من ذلك، تبقى حصة الصناعات المصنعة أصلا ضعيفة في التشغيل (أنظر الشكل رقم(73)في الفصل الموالي)، و مع صغر نسبة التدفقات الواردة إلى هذا القطاع، خاصة تلك المتجهة إلى حصة الصناعات كثيفة التكنولوجيا، هذا ما يعني استئثار قطاعات الخدمات والسياحة من النسبة الكبرى من المناصب السابقة الذكر، والتي لا تحول تكنولوجيا أو خبرات تسمح بإنتاج سلع موجهة للتصدير.

تشير التقديرات، مثلا في نهاية 1999، أن إجمالي عدد مناصب العمل المستحدثة من الشركات الأجنبية في الصناعات المصنعة بلغ في سيريلانكا، و تايوان، و الفيتنام وتركيا، على الترتيب، 197600، 517600، 110900 و31000، أي ما يعادل 54.4، 21.1، 14.9 و3.2% من إجمالي التشغيل في الصناعات المصنعة فقط.[160]

كما يقدر عدد مناصب العمل المستحدثة من الشركات الأجنبية في عام 2015 و2016، في الإمارات، السعودية، عمان، البحرين، الكويت وقطر ، على الترتيب، 42079، 21452، 11481، 7408، 7308، و5822 منصب شغل، في حين يصل في نفس الفترة في إندونيسيا، ماليزيا والمكسيك إلى 62390، 79556، 210374 منصب عمل.[161]

مما سبق، لتعزيز استخدام الاستثمار الأجنبي المباشر كقناة لنقل التكنولوجيا، يتوجب على دول المجلس تعزيز جاذبية القطاعات المنتجة للسلع المصنعة كثيفة التكنولوجيا، وهنا نميز ما بين الصناعات العمودية، شديدة الارتباط بالنفط، والتي تشكل النسبة الكبيرة من مساهمة الصناعات المصنعة في القيمة المضافة وحتى الصادرات الصناعية، والتي تشمل خاصة قطاع البتروكيماويات والبلاستيك، وهي تستقطب نسبا معتبرة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. ولا شك أن دول المجلس تمتلك فيها مزاياتنافسية كبيرة، لانخفاض أسعار المواد الأولية ومدخلات العملية الإنتاجية، لكنها تبقى تحمل دول المجلس كذلك تكاليف الدعم، وهي شديدة الارتباط بالنفط. لهذه الأسباب، يجب على دول المجلس، أن تستخدم هيئات الاستثمار فيها للترويج للفرص الاستثمارية في الصناعات الأفقية القائمة على كثافة التكنولوجيا من دون النفط والغاز، خاصة وأنها مجالات لا تزال تمتلك فيها دول المجلس فرصا استثمارية هائلة بشكل عام. ويمكن أن تساهم في تعزيز الصادرات من السلع المصنعة. وهذا يتطلب تحسينات في البيئة الاستثمارية كما سبق وأشرنا.

وإذا نظرنا إلى ترتيب دول المجلس في مؤشر القدرات الاستيعابية للشركات المحلية للتكنولوجيا، نجد أن الكويت، وعمان، والسعودية، والبحرين، وقطر والإمارات جاءت في المراتب 82، 66، 44، 36، 11 و7، على الترتيب من أصل 138 دولة.[162] ولا شك أنه باستثناء قطر والإمارات، تحتاج باقي الدول، بدرجات متفاوتة، إلى تعزيز هذه القدرات للاستفادة من

---

[159] المؤسسة العربية لضمان وائتمان الصادرات، **مناخ الاستثمار في الدول العربية: مؤشر ضمان لجاذبية الاستثمار**، مرجع سبق ذكره، ص 107، 111، 127، 147، 155 و159.

[160] UNCTAD, **world investment report, 1999**, p.409.

[161] FDI Markets, **cross border investment monitor**, (https://www.fdimarkets.com/explore/?p=country).

[162] World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2016-2017**, Op.cit, p. 109; 225;287; 303; 311; 353.

تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، ويكون ذلك بإنشاء قوة عاملة ماهرة، و تطوير سياسات التعليم، و إدخال تحسينات على خدمات الإرشاد والتدريب لدى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

يتمثل الإجراء الثاني في كون تحويل الشركات الأجنبية لأنشطة تنطوي على البحث والتطوير إلى الدول المضيفة، يتطلب من هذه الأخيرة تعزيز قدرات الابتكار والإبداع، وزيادة الإنفاق على البحث والتطوير، كبنية تحتية تساعد الدول المضيفة على أن تكون مواقع جذابة لأنشطة البحث والتطوير للشركات المتعددة الجنسية، فتنتقل إليها التكنولوجيا، وتستوعبها(توطنها)، و تعيد إنتاجها في شكل منتجات موجهة للتصدير.* وتؤكد الدراسات على أن استثناء الشركات المتعددة الجنسية للعديد من الدول النامية في توطين أنشطة استثمارية قائمة على البحث والتطوير، يرجع إلى ضعف قدرات الابتكار والإبداع في أغلب الدول النامية، لعدم إعطاء أهمية للبحث والتطوير في الاستراتيجيات التنموية؛ ويتضح ذلك في ضعف مستويات الإنفاق على البحث والتطوير، وعدم الاعتناء بالمواهب، و ضعف ربط الجامعات بمختبرات الشركات العامة والخاصة، وهجرة الأدمغة. ما يعني أن العديد من الدول النامية، في ظل هذه الخصائص، حتى إذا استقطبت مشاريع لشركات أجنبية تنطوي على تكنولوجيا متطورة، فهي لا تستطيع الاستفادة منها لعدم قدرتها على استيعاب هذه التكنولوجيا، وهو ما عمق من الفجوة التكنولوجيا بين الدول المتقدمة والنامية.[163]

ولكي تعززدول المجلس، على غر ار باقي الدول المضيفة، من استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة ذات التكنولوجيا المتطورة من جهة، واستخدامها لتطوير قدراتها في البحث والتطوير، من جهة أخرى، يجب عيها أن تعمل على:

- تعزيز الاستثمار في رأس المال البشري، وتحسين إنتاجية العمالة من خلال تطوير مستو يات التعليم والتدريب؛
- تعزيز الدعم الحكومي لأنشطة البحث والتطوير، كجزء من إستراتيجية وطنية للتجديد التكنولوجي، بتقديم دعم مادي في شكل حوافز مالية للقطاع الخاص في أنشطة البحث والتطوير، بالإضافة إلى إنشاء تجمعات البحث والتطوير في القطاع العام؛
- تشجيع المشاركة المشتركة واتفاقيات استيراد التكنولوجيا مع الشركات الأجنبية؛
- تحديد نوع التكنولوجيا الواجب نقلها، والتي تتوافق مع المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛
- اعتماد إطار قانون مشجع على البحث والتطوير، يتضمن إصدار قوانين حماية حقوق الملكية الفكرية وتطبيقها.[164]

ويجب أن تكون هذه السياسات مرتبطة بجهود تحسين البيئة التنظيمية ككل، لأنها المحدد الأساسي لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بما فيها تلك التي تنطوي على التكنولوجيا. كما يجب أن لا يكون الاعتماد على التكنولوجيا الأجنبية على حساب تطوير القدرات التكنولو جيا المحلية، بمعنى أنه مرحلة انتقالية فقط للاستقلال بتكنولوجيا ذاتية يتم الاعتناء بها وتطويرها.[165]

بشكل عام، وإضافة إلى ما سبق ذكره، يمكن تقييم استفادة دول المجلس من الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال نقل التكنولوجيا، بعرض موقعها من أصل 138 دولة في مؤشر الاستثمار الأجنبي المباشر ونقل التكنولوجيا، وقد جاءت الكويت في المرتبة 116، وهي أكثر تخلفا في هذا المجال، وتحتاج عمان، و السعودية، والبحرين إلى تحسين استفادتها من الاستثمارات في نقل التكنولوجيا، لأنها جاءت في المراتب 57، 36 و33، على الترتيب. في حين، كان ترتيب قطر والإمارات جيد، وجاءتا على الترتيب، في المرتبتين 17 و3.[166]

---

* بلغ إجمالي إنفاق فروع الشركات الأجنبية على البحث والتطوير كنسبة من إجمالي الإنفاق على البحث والتطوير في الدول النامية، في سنة 2002 نسبة 17.7%، وتصل هذه الأخيرة في سنغافورة، المكسيك، الأرجنتين والصين، على الترتيب إلى 52.9، 32.5، 23.2، 22%. للمزيد أنظر:

UNCTAD, **world investment report 2005**, pp.292-293.

[163] شلغوم عميروش، **دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية**، مرجع سبق ذكره، ص76.

[164] Kadah Mohamed Mansour, **foreign direct investment and international technology transfer to Egypt**, working paper No.0317, p.9-10

[165] شلغوم عميروش، **دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية**، مرجع سبق ذكره، ص77.

[166] World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2016-2017**, Op.cit, p. 109; 225;287; 303; 311; 353.

4-2 دعم الصادرات، والحوافز الضريبية والتمويل

تطور في دول مجلس التعاون الخليجي على مدى العقود الماضية، توجها لتركيز الدولة لاستثماراتها في القطاعات النفطية، وتنمية قطاعات الصناعة العمودية شديدة الارتباط بالنفط، إلى جانب تطوير البنية التحتية والإنشاءات. أما المبادرات الخاصة، فقد تركزت أساسا في استثمارات في قطاعات الخدمات من سياحة، ونقل، و مبيعات وغيرها، إلى جانب التوجه إلى الاستيراد لتلبية متطلبات السوق المحلية من مختلف السلع والخدمات، وقد كان هذا للوجه مبنيا على تقدير ات الحصول على العائد في المدى القصير وبمخاطر منخفضة. وما دعم هذه السياسات هي عوائد صادرات النفط التي يتم تدويرها عن طريق السياسات المالية لتدعم مختلف الجوانب السابقة الذكر، وقد لاحظنا ذلك في جانب الدعم. وبقي التوجه إلى قطاعات جديدة تنتج سلع تجارية تلبي الحاجيات المحلية، وتخفض من الاستيراد، في مرحلة أولى، ويتم تصديرها في مرحلة ثانية، محدودا. لأنها أصلا قطاعات تتطلب استثمارات طويلة الأجل، وقائمة على المنافسة وتحمل مزيد من المخاطر، مع التزامات أكبر في مجال تدريب العمالة وتطوير مهاراتها.

يجب على دول المجلس أن تغير هذا الوضع، ولا يعني ذلك أن تتخلى عن تطوير قطاعات الخدمات، والبنية التحتية والإنشاءات، وسياساتها الصناعية العمودية، بل تستمر فيها بكفاءة أكبر. لكن يجب أن يقترن ذلك بإعطاء أهمية وعناية أكبر للدخول في قطاعات جديدة تحقق قيمة مضافة و تجعلها مستقلة عن تقلبات أسعار النفط، ومستقلة اقتصاديا عن الخارج. ويجب أن يمس هذا التوجه كل هيكل الاقتصاد وعلاقاته، من الشركات الحكومية، و الشركات الخاصة بما فيها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، و المبادرات الفردية لرواد الأعمال، وحتى إشراك الاستثمارات الأجنبية المباشرة كما أشرنا سابقا. وسيتطلب ذلك بدوره تغييرا عميقا في السياسات المالية، و سياسات تمويل المصارف، و أسواق العمل وسياسات التعليم والتكوين.

يقتضي الدخول إلى أسواق جديدة لإنتاج سلع تجارية تحمل مزيد من المخاطر وانتظار مدة أطول للحصول على العوائد، مقارنة بقطاعات السلع غير التجارية، وما من شك بأن ذلك، قد لا يكون جاذبا للشركات. أمام هذا الوضع، وكما اتضح في التجارب التنموية لماليزيا، و اندونيسيا، و المكسيك والشيلي، تدخلت الحكومات لتشجيع توجه عام إلى الاستثمار في الصناعات المنتجة للسلع التجارية عالية التكنولوجية بمجموعة من الإجراءات، شملت دعم الصادرات، و توفير التمويل المدعم، و الحوافز والإعفاءات الضريبية، والدعم المادي لبرامج تأهيل العمالة في الخارج. ومن شأن هذه السياسات إذا طبقت في دول الخليجي، أن تحفز المستثمرين لدخول أنشطة جديدة لأنها ستصبح أكثر جاذبية.

وبهدف تصحيح الفوارق بين القطاعات المنتجة للسلع التجارية من حيث العائد والمخاطرة، مقارنة بقطاعات السلع غير التجارية، و إنشاء تجمعات صناعية في قطاعات السلع التجارية، وتحفيز الشركات العالمية والشركات الحكومية للنشاط أكثر في هذه القطاعات، استخدمت الدول سياسات دعم الصادرات(للقطاعات المنتجة للسلع التجارية) وفرض ضرائب على قطاعات السلع غير التجارية.[167] وفي دول المجلس، ينبغي لسياسات الإصلاح الضريبي المعروضة في الفصل الأول أن تأخذ هذه النقطة بعين الاعتبار، كما أن سياسات إصلاح الدعم، بالشكل المعروض دائما في الفصل الأول، تصب ضمن الإصلاحات الرامية إلى تشجيع الشركات لدخول أنشطة السلع التجارية، لأن سياسات الإصلاح ستتجه لمنح هذه الأخيرة دعما أكبر بأشكال مختلفة، مقارنة بقطاعات السلع غير التجارية، أو حتى الصناعات العمودية.

وتشير التجارب إلى ضرورة توخي الحذر في تطبيق سياسات دعم الصناعات الواعدة، لوجود مخاطر مرتبطة بما يعرف "باختيار الفائزين". ولا شك أن خبرة 50 سنة الماضية في سياسات اختيار الفائزين المرتبطة بدعم الصناعات الوليدة يمكن أن يكون خادعا، لأن الحماية الحكومية المفرطة قد تميل إلى تخفيض الحوافز سعيا وراء تحسين الإنتاجية وتعزيز القدرات التنافسية الدولية. لهذا

[167] Reda Cherif and Fuad Hasanov, **Soaring of the Gulf Falcons: Diversification in the GCC Oil Exporters in Seven Propositions**, Op.cit, pp.33-34..

السبب، يجب أن تركز السياسات الصناعية الداعمة بعناية على القطاعات التي تنطوي على إمكانات تصديرية عالية وإدماج قوي لاقتصاد البلد في سلاسل القيمة المضافة الدولية. كما ينبغي دعم هذه السياسات بسياسات تشجيع الابتكار، إلى جانب السياسات "الناعمة" والتي تشمل زيادة الانفتاح على الاستثمارات الأجنبية المباشرة وإنشاء تجمعات صناعية ومناطق تجهيز الصادرات.[168]

وتمتلك دول المجلس شركات عامة تنشط بقوة في العديد من القطاعات، ويتضح من الجدول الموالي أن هذه الشركات تساهم في نسب عالية في الناتج خاصة في قطر،و السعودية والإمارات. وترتبط هذه الشركات بشكل كبير بقطاع الطاقة أو تستمد قدرا من قوتها المالية من عائدات النفط.

الجدول رقم(24): قيمة الشركات المملوكة للدولة ومساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي في دول مجلس التعاون الخليجي

الدول	القيمة بمليار دولار	نسبة المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي
البحرين	2.4	7.9
الكويت	6.9	5.7
عمان	2.9	4.9
قطر	42.8	23.1
السعودية	129.1	19.8
الإمارات	77.2	21.8

Source: BLOOVO, **the emergence of the giant: the role of SMEs in bolstering employment in the GGG**, September 2016, p.8

ويقتضي أن تشمل سياسات تحفيز المستثمرين لدخول قطاعات السلع التجارية القطاع الخاص و المستثمرين الأجانب، مع إمكانية إشراك الشركات المملوكة للدولة خاصة وأنها كبيرة ومهمة(من دون أن يكون ذلك على حساب إضعاف مساهمة القطاع الخاص المحلي والأجنبي)، إلى جانب تركزها في قطاعات نفطية أو قطاعات شديدة الارتباط بالنفط، إضافة إلى أن لها دور كبير وخبرة متراكمة في تعزيز مكانة الصناعات العمودية كما أشرنا سابقا.

مما سبق، يتطلب إذن تقديم الدعم للصادرات والإعفاءات الضريبية والحوافز تحديد أهداف هذا الدعم، والذي سيكون إنتاج السلع كثيفة التكنولوجية الموجهة للتصدير. وهذا من شأنه تحديد الحوافز الواجبة التقديم بحيث لا تكون هدفا عاما مجردا؛ كما لا يجب التمييز في سياسات الدعم ما بين الاستثمارات الأجنبية والمحلية، إذ يجب أن تكون سياسات دعم الاستثمارات الأجنبية مكملة ومتسقة مع دعم الاستثمارات المحلية، وليست متناقضة أو متنافسة معها.[169]

إلى جانب ذلك، يجب ربط هذه السياسات بتحقيق مزيد من الفعالية والكفاءة في الأداء لمختلف المتلقين لهذا الدعم، وإلا سينحرف عن وجهته؛ ولا يمكن للحوافز والمزايا الممنوحة أن تكون بديلا عن الفعالية في الإدارة. كما لا يمكن لهذه الحوافز أن تكون محاولة للتعويض عن العناصر الأساسية لمناخ الاستثمار والتي يجب تحسينها أكثر.

وعادة ما تطرح قضايا الأداء والإدارة المرتبطة بالدعم والحوافز أكثر في الشركات المملوكة للدولة. وهو من القطاعات الحساسة في دول مجلس التعاون الخليجي، كما يعتبر قطاعا حساسا أيضا في العديد من الدول النامية خاصة النفطية منها. يرجع السبب وراء ذلك، إلى اعتماد الحكومات عليه في سياساتها الصناعية والاستثمارية، وفي توفير العديد من الخدمات، إلى جانب تشغيل العمالة الوطنية، ما يجعله يؤدي أدوار سياسية،و اقتصادية واجتماعية.

---

[168] IMF, **Economic Diversification in Oil-Exporting Arab Countries**, Op.cit, pp.30-31.

[169] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(إسكوا)، **سياسات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر والبيني في منطقة الإسكوا: تحسين مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر وتعبئة المدخرات، مع دراسة حالة الأردن، والبحرين واليمن**، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003، ص21-22.

و تشير دراسة حول الشركات المملوكة للدولة في عدة دول إلى عدة نتائج نظرية وتجريبية هامة، مخالفة للحالة الشائعة المتمثلة في ضعف نجاعة وفعالية هذه الشركات مقارنة بشركات القطاع الخاص. أولا: لا توجد حالة نظرية واضحة ضد هذا النوع من الشركات أو معها، وحتى النظرية الأساسية للخصخصة لـ(Sappington-Stiglitz) تبين أن أداء شركات القطاع الخاص يفوق أداء الشركات العامة إلا في ظروف صارمة وغير واقعية. ثانيا: أغلب المشاكل التي تواجه الشركات العامة الكبيرة تواجه شركات القطاع الخاص الكبيرة، وكلاهما يعاني من مشكل الو كالة المعقدة. ثالثا: تعتبر الخصخصة الحل الذي غالبا ما يوصي به أنصار الليبرالية الاقتصادية اليوم، لكنه يبقى طريقة واحدة فقط للتعامل مع إختلالات الشركات المملوكة للدولة و تشمل السياسات البديلة الإصلاح التنظيمي، وزيادة المنافسة، والإصلاحات السياسية والإدارية. رابعا: نظرا لغموض النتائج النظرية، يجب إعطاء عناية أكبر للنتائج التجريبية، وفي هذا الإطار، توجد العديد من الشركات المملوكة للدولة غير الفعالة، لكن لا يوجد دليل منهجي واضح على أنها عبئ على الاقتصاد. مع العلم أن هناك تحيز كبير لمناقشة وتسليط الضوء أكثر على الشركات المملوكة للدولة غير الفعالة مقارنة بالناجحة. وما يؤكد هذه النتائج هو أن العديد من الدول قد حققت نجاحاتها التنموية بالاعتماد على الشركات المملوكة للدولة، مثل سنغافورة في مجال الخطوط الجوية، و الاتصالات والطاقة، الكهرباء والغاز، و النقل، و السكك الحديدة، و بناء السفن، و الهندسة، والخدمات المصرفية وغيرها؛ كما حققت تايوان معجزتها الاقتصادية على أساس هذه الشركات وبخصخصة محدودة جدا. وكانت لدى النمسا، و فرنسا، و النرويج وألمانيا طوال معظم النصف الثاني من القرن العشرين قطاعات كبيرة تسيطر عليها شركات مملوكة لهذه الدول.[170]

لهذه الوقائع والأسباب مجتمعة، يمكن لدول المجلس الاعتماد على الشركات المملوكة لها جنبا إلى جنب مع شركات القطاع الخاص المحلية وفروع الشركات المتعددة الجنسية المجسدة للاستثمار الأجنبي المباشر لإنجاح سياسات التوجه إلى الاستثمار في قطاعات السلع التجارية، ويمكن أن يأخذ ذلك شكل مشاريع مشتركة مع الشركات الأجنبية، لأن الشراكة هي الأكثر مساهمة في نقل الخبرة والتكنولوجيا للشركات المحلية. لكن من دون وضع أية قيود تعيق دخول شركات القطاع الخاص إلى الأسواق، بل يجب أن يكون ذلك في جو من المنافسة، ما يزيد من احتمالات نجاح سياسات التنويع وتطوير القطاعات المنتجة للسلع التجارية.

و إذا كان تقديم الدعم والحوافز للقطاع الخاص يكون مرتبطا بمساهمته في تطوير القطاعات المنتجة للسلع التجارية، يجب أن يقترن إشراك المنشآت العامة في سياسات التنويع بمجموعة من الإصلاحات التي ستخضع لها، مع التأكيد على أن ذلك لا يثبط القطاع الخاص. تشمل هذه الإصلاحات ثلاثة جوانب. **أولها** إجراء تغييرات تنظيمية، لتوضيح الو ظائف والمسؤوليات وعناصر السيطرة؛ وتتضمن فصل الأهداف التجارية عن أهداف الخدمة العامة، و ترشيد المسؤولية الإشرافية على هذه المنشآت وفصلها عن العملية السياسية، وفصل ملكية المنشآت العامة عن الواجبات التنظيمية للدولة. **ثانيها** إصلاح الإدارة، وهنا نلاحظ أن سعي الحكومات لتحسين أداء المنشآت العامة يكون غالبا من خلال إضفاء الطابع الرسمي على توقعاتها، والذي يأخذ شكل اتفاق تعاقدي مع المديرين يأخذ ثلاثة أشكال، هي عقود الأداء، وعقود الإدارة والعقود التنظيمية. وتتميز عقود الأداء بتحديد أرقام مستهدفة يلتزم المديرون بتحقيقها، وهي بهذا الشكل لا تتصدى بقوة لمسألة تحديد أهداف طموحة بدرجة كافية لتعزيز الكفاءة، و تعاني من قيود في نظام الرواتب والترقيات، لأنها تركز على المساواة وعدم التمييز في المعاملة داخل المنظومة، وهو ما يضعف الحوافز. كما أن عقود الإدارة المتمثلة في دعوة الحكومة شركات خاصة التقدم بعطاء على عقد لإدارة المنشأة، مع احتفاظ الحكومة بمسؤولية المتطلبات الاستشارية، تقلل من توافر المعلومات للحكومة حو ل الحالة الحقيقية للمنشأة. وأخيرا، فإن العقود التنظيمية التي تنظم عمليات الشركات المقدمة لخدمات البنية الأساسية في أسواق احتكارية، ويهنا يجب أن يكافأ تحسن الأداء مع إتباع نهج مرن تجاه تحديد الأسعار، و ضرورة النص على إجراءات التحكيم والاستئناف في المنازعات. **وثالثها** زيادة المنافسة، لأنها

[170] Chang Ha-Joon, **state-owned enterprise reform, national development strategies, policy note**, United Nations, UNDESA, 2007, pp.7-9.

تدفع الشركات إلى التحكم في التكاليف ومواكبة التطورات التكنولوجية وإعطاء اهتمام أكبر لطلبات المستهلكين وتعزيز المهارات التسويقية. وتعزز المنافسة من الأداء والفعالية للشركات العامة، لأنها تزيد من شفافية تكاليف التشغيل وتوفير المعلومات حول أداء الإدارة، ما يسمح للحكومة بمقارنة أداء المنشآت العامة مع منافسيها الخواص.[171]

وإلى جانب المنشآت المملوكة للدولة والاستثمارات الأجنبية المباشرة، تعتبر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أحد القطاعات التي يجب أن تولي لها دول المجلس عناية أكبر في سياسات الدعم والحوافز وتوفير التمويل لإشراكها في سياسات التنويع ودخول قطاعات السلع التجارية. وإذا كانت التوصيات المقدمة للمنشآت العامة تتضمن تحسين الإدارة والتنظيم، يتطلب الإشراك الفعال للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة معرفة نقاط الضعف التي تعيق تعزيز مكانتها في اقتصادات دول المجلس.

أولت دول مجلس التعاون الخليجي أهمية كبيرة لإشراك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في أولويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية و تعتبر النمط الغالب للمشروعات فيها. ويتضح جليا من الجدول الموالي أن عددها يتراوح ما بين 13741 مؤسسة في عمان و670000 مؤسسة في السعودية، وتصل نسبتها من إجمالي الشركات إلى 94 و99% في الإمارات والبحرين على الترتيب، في حين تبلغ 90% في باقي الدول. كما تتراوح مساهمتها في إجمالي الناتج المحلي في دول المجلس ما بين 14% في عمان و30% في الإمارات العربية المتحدة. وتنخفض مساهمتها في التشغيل في قطر إلى 20% فقط، لكنها ترتفع فوق النصف في البحرين،و السعودية، وتصل في الإمارات إلى 72%.

الجدول رقم(25): مؤشرات أداء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول مجلس التعاون الخليجي

الدول	عدد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة	نسبتها من إجمالي الشركات	مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي	مساهمتها في إجمالي التشغيل
البحرين	29600	99	28	57
الكويت	27000	90	20	23
عمان	13741	90	14	43
قطر	30881	90	17	20
السعودية	670000	90	22	60
الإمارات	350000	94	30	72

Source: BLOOVO, **the emergence of the giant: the role of SMEs in bolstering employment in the GGG**, Op.cit, p.19 & 21.

تعكس البيانات السابقة الذكر أهمية الجهود المبذولة من طرف دول المجلس لتعزيز مكانة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في اقتصاداتها. وقد اتجهت كلها إلى إنشاء نظم دعم فعالة لهذه المؤسسات، إذ قامت الإمارات بإصدار القانون الاتحادي رقم 2 لعام 2014، لتصنيف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وإنشاء مجلس متخصص وتحديد الحوافز التي سيتم تقديمها لأصحاب الأعمال الصغيرة. كما قامت البحرين بإنشاء هيأة **تمكين** لدعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في سنة 2006. وأنشأت الكويت في عام 2016 صندوقا وطنيا لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بقيمة 7 مليار دولار. كما شكلت المملكة العربية السعودية في عام 2015 الهيأة العامة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.[172] كما قامت الإمارات باعتماد مبادرة(RATE SMEs)، وهي تسمح بمنح تصنيف للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بناء على تسليط الضوء على مجالات التحسين، وتحديد نقاط الضعف المحتملة. وهي خطوة مهمة نحو خلق الشفافية وتدقيق هذه المؤسسات لتعزيز قدراتها التنافسية.[173]

على الرغم من ذلك، تواجه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عددا من العقبات في دول مجلس التعاون الخليجي، يمكن إجمالها فيما يلي:

---

[171] صندوق النقد الدولي، **إصلاح المنشآت العامة**، قسم الشرق الأوسط، 15 سبتمبر 1998، ص17-20.

[172] BLOOVO, **SMEs are key engines of GCC economic and job growth**, (www.bloovo.com).

[173] BLOOVO, **lauds launch of Rate SME initiative to boost small and business enterprises**, (www.bloovo.com).

- صعوبة التمويل واجتذاب النقص في الخدمات المالية ومحدودية مؤسسات التمويل.
- ضعف البنية التحتية للمشروعات الصغير ة والمتوسطة وخاصة في مجالات الإنتاج والتسويق والتصدير.
- عدم توفر مؤسسات لتقديم المساعدات الفنية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة خاصة في مجالات اكتساب مهار ات العمل وإدارة المشاريع، فضلاً إلى عدم تأهيل تلك المشروعات لإنتاج مخرجات مطابقة للمواصفات العالمية خاصة بعد انضمام الكثير من الدول إلى منظمة التجارة العالمية، وتوقيع بعض الدول اتفاقيات شراكة دولية.
- المشكلات المتعلقة بتوفير المواد الخام التي يتم استيرادها نظراً لضآلة الكميات التي تتطلبها تلك المشاريع، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع أسعار الإنتاج.
- عدم وجود بنية تشريعية حديثة خاصة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- ضعف وصعوبة الاتصال والتعاون مع المشاريع الكبيرة.
- عدم استكمال الأطر التشريعية والهيكلية للمشروعات الصغير ة والمتوسطة في غالبية دول المجلس.
- ضعف ربط السياسات والإجراءات الخاصة بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة بمعوقات نجاحها مثل سياسات التعليم والتدريب والتأهيل.
- عدم توفر قاعدة بيانات إحصائية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، ومؤشرات قياس فعالة وبيانات إحصائية تتبع نمو هذه المشاريع ووضع السياسات الخاصة لها.[174]

وبما أن التمويل لم يشكل عقبة في تجسيد سياسات تحول التجارب التنموية الناجحة إلى قطاعات السلع التجارية، خاصة الصناعية منها. يجب على دول المجلس أن تتجاوز هذه المشكلة، إذ تشير التقديرات في مجال تمويل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، أن طلباتها للتمويل المصرفي يتم رفضها بنسبة 75% وأنها تحصل كمتوسط في دول المجلس فقط على 2% فقط من إجمالي التمويل المصرفي. كما تواجه هذه المؤسسات تحديا آخر يتمثل في صعوبة مناخ الأعمال بسبب ضعف ترتيب بعض دول المجلس في مؤشر سهولة أداء الأعمال، وهو ما يعكس تباطؤا في الإصلاحات التنظيمية والتشريعية، إلى جانب ضعف نوعية تطوير قطاع التعليم لتخريج الكفاءات اللازمة لهذه المؤسسات. بالإضافة إلى الافتقار إلى البحوث والتقارير التي تتيح المعلومات والبيانات، ما يعيق من اتخاذ القرارات بفعالية.[175]

يعتبر توزيع أنشطة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول الخليج على القطاعات والأنشطة انعكاسا للمعوقات التي تعاني منها؛ و تحت تأثير هذه المعوقات، كانت أغلب أنشطتها متركزة في القطاعات القصيرة الأجل والقائمة على القليل من التكنولوجيا، والتي لا تعود بالكثير من الأرباح، وجعلها تتردد في تحقيق النمو والمجازفة. في هذا الصدد، تتركز أنشطة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البحرين في قطاعات التجارة وخدمات الصيانة بنسبة 43%، وفي قطاع الصناعة التحويلية بنسبة 14%، وفي البناء وقطاعات أخرى بنسبة 12% لكل منهما، وفي المطاعم والفنادق بنسبة 10%، وفي العقارات والأعمال بنسبة 9%. تتركز أنشطة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في قطر في قطاع التجارة بنسبة 44%، وفي قطاع المطاعم والفنادق بنسبة 17%، وفي قطاع الصناعة بنسبة 15%، وفي القطاع المالي والخدمات التجارية بنسبة 15% و في قطاعات أخرى بنسبة 12%. تتوزع أنشطة هذه المؤسسات في الإمارات على التجارة، و الخدمات والصناعات التحويلية، على الترتيب، بـ60، 35، و5%. في حين، تتوزع في

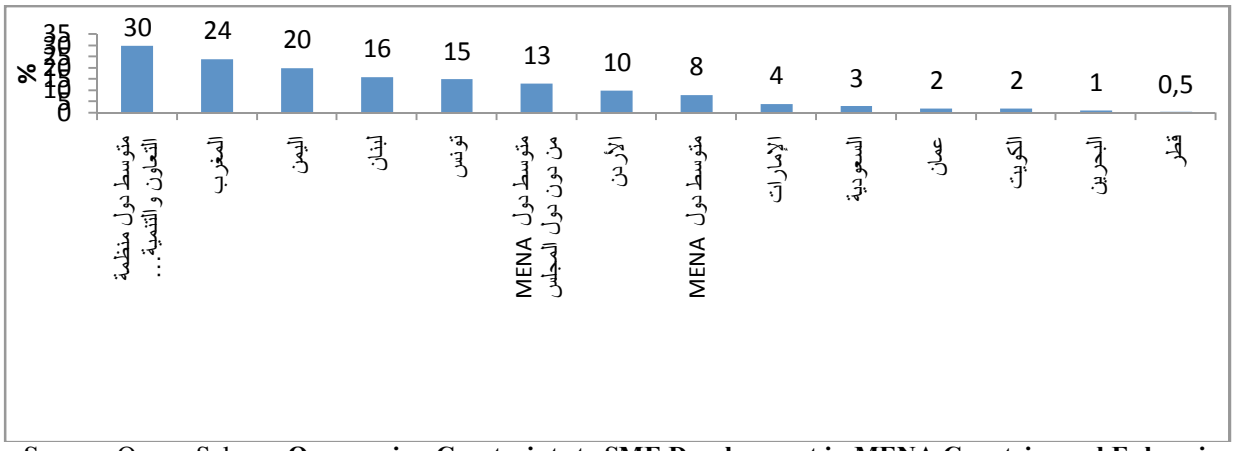
[174] الأسرج حسين عبد المطلب، **المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتحدي البطالة بين الشباب الخليجي**، بحوث اقتصادية عربية، العددان 69-70، شتاء – ربيع 2015، ص168.

[175] BLOOVO, **Business funding and regulatory easing can spark GCC SME growth explosion**, (www.bloovo.com).

السعودية على التجارة والفنادق بنسبة 47%، وعلى البناء بنسبة 27%، وعلى الصناعة والخدمات الاجتماعية وقطاعات أخرى، على الترتيب، بـ12، 6 و8%.[176]

ويمكن أن نلاحظ جليا من الشكل الموالي رقم (53)، أن التمويل يعتبر عائقا أمام توسيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لأنشطتها الحالية في كل دول المجلس. ومن المؤكد أن درجة التعقيد ستزداد أكثر، في ظل الدور الجديد الذي يجب أن تضطلع به، ألا وهو الدخول بقوة في قطاعات السلع التجارية، وخلافا لأنشطتها الحالية القصيرة الأجل، فإن قطاعات السلع التجارية تمتاز بطول المدة اللازمة للحصول على الأرباح وزيادة حدة المخاطر، ما يستلزم إيجاد حلول عملية لمشكلة التمويل.

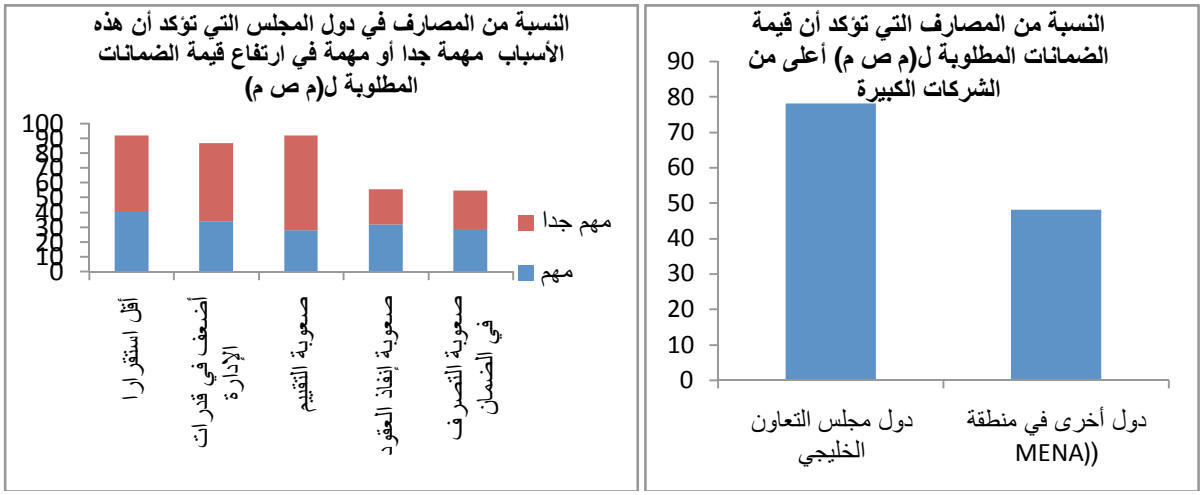
الشكل رقم(53): حصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من إجمالي التمويل المصرفي في دول المجلس ودول المقارنة



Source: Qamar Saleem, **Overcoming Constraints to SME Development in MENA Countries and Enhancing Access to Finance**, International Finance Corporation, World Bank, p.2; and G,austella Armando and Menghi Alex, **GCC market overview and economic outlook 2017: a challenging transformation ahead to achieve desirable growth**, Value Partners Management Consulting, Italy, December 2016, p.11.

وإلى جانب وجود انفصال شبه هيكلي ما بين فائض السيولة في المصارف الخليجية وحاجة التمويل لدى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ما سيكون له بالغ الأثر السلبي على النمو والتشغيل، نلاحظ كذلك أن المصارف تطلب ضمانات لا تقوى عليها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الشكل رقم(54): مؤشرات حول الضمانات التي تطلبها المصارف من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المجلس لمنحها التمويل



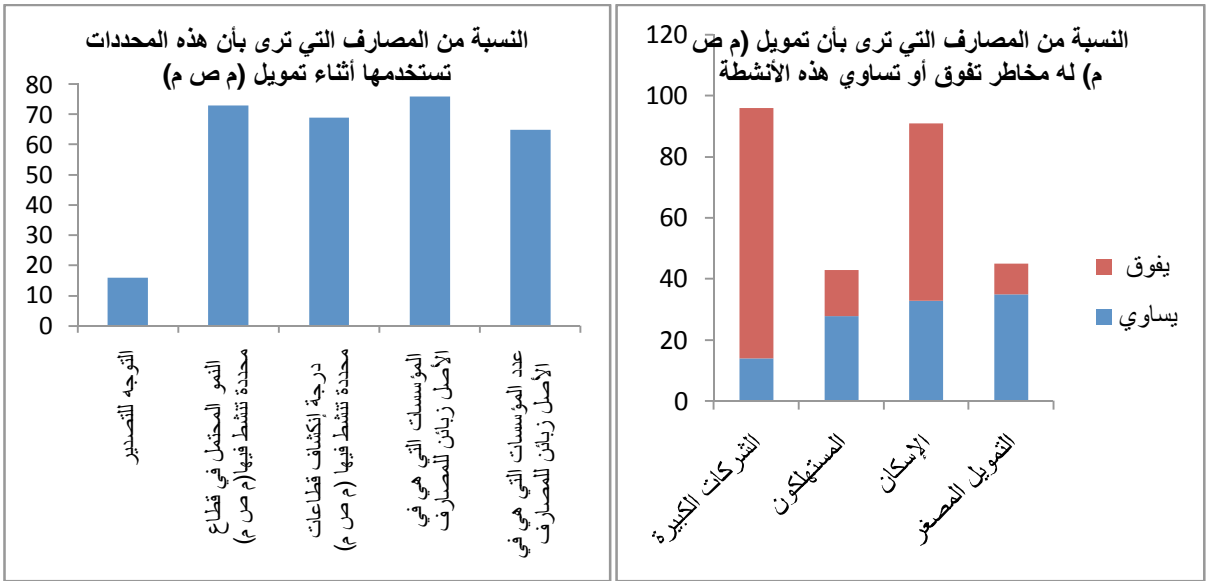
(م ص م): تعني المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

Source: Roberto Rocha, Subika Farazi, Rania Khoui, and Douglas Pearce, **the status of bank lending to SMEs in the Middle East and Nirth** Africa region: the results of a joint survey of the Union of Arab Banks and the World Bank, June 2010, pp.42-44.

[176] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة**، مرجع سبق ذكره، ص59-61.

يتأكد من الشكل السابق، أن ما يقارب 80% من المصارف في دول المجلس تطلب ضمانات أعلى من حيث القيمة من تلك التي تطلبها للشركات الكبيرة، وتنخفض هذه النسبة دون 50% قليلا في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من غير دول المجلس. وترى النسبة الكبيرة من المصارف في دول المجلس أن أسباب طلبها ضمانات مرتفعة القيمة ترجع لكون المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أقل استقرارا، وهي ضعيفة في قدراتها الإدارية إلى جانب صعوبة تقييمها. مع وجود أسباب أخرى كصعوبة إنفاذ العقود أو التصرف في الضمانات في حالة وجود مشكلة، كعدم القدرة على سداد القرض. وبهذا يمكن أن نؤكد أن التمويل المصرفي يتجه لتفضيل الشركات الكبيرة في دول المجلس، مع طلب ضمانات مرتفعة القيمة لا تقوى عليها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ويمكن أن نلاحظ من الشكل رقم(55)، مجموعة من النتائج في علاقة هذه المؤسسات بالمصارف في دول المجلس.

الشكل رقم(55): نوعية ومحددات العلاقة بين المصارف والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول مجلس التعاون الخليجي مجتمعة (بالنسبة المئوية)



(م ص م): تعني المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

Source: Roberto Rocha, Subika Farazi, Rania Khoui, and Douglas Pearce, **Op.cit**, pp.27-42.

يتضح من الشكل السابق، أن المعوقات المهمة جدا والتي تحول دون إقراض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المجلس هي ضعف شفافية هذه المؤسسات، إلى جانب ضعف موثوقية الضمانات التي تقدمها للمصارف، وتخلف نظام معلومات القرض وضعف حقوق الدائنين، وتعتبر العوامل الثلاثة الأخيرة معوقات مهمة في نظر المصارف. وتتمثل المحددات التي تؤثر في تحديد قرار منح التمويل بدرجة مهم جدا في العوائد التي تتحصل عليها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وحجم مبيعاتها، إلى جانب درجة تشبع السوق وتنوع الأنشطة. في حين، تعتبر هذه المحددات الأخيرة مهمة إلى جانب ارتباط المؤسسات بسلسة القيمة، ولا تعتبر البرامج الحكومية مؤثرا كبيرا في اتخاذ قرار التمويل. وترتفع نسبة المصارف التي توفر العديد من الخدمات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، باستثناء انخفاضها في التمويل الإيجاري(Leasing)، والتأمين والمساعدة التقنية. كما ترى نسبة معتبرة من المصارف بأنها واجهت صعوبات في تسجيل الضمانات، وإنفاذها والتصرف فيها ببيعها، مع ملاحظة أن هذه النسبة ترتفع في حالة البيع، خاصة في الضمانات المنقولة، ما يستلزم تفعيل نظام تسجيل وإنفاذ الممتلكات، لأن هذه الأخيرة تعتبر ضمانات. كما تؤكد نسبة هامة من المصارف بأن تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أخطر من تمويل الشركات الكبيرة أو قطاع الإسكان. وتركز المصارف في منحها التمويل على محددات تشمل النمو المحتمل في القطاع الذي تنشط فيه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ومدى انكشاف هذه القطاعات، وإن كانت المؤسسة من زبائن المصرف، وعدد المؤسسات الطالبة للتمويل وهي زبائن للمصرف. في حين، نلاحظ أن توجه المؤسسة للتصدير، أي تخصصها في قطاعات تنتج سلعا تجارية، لا يعزز من مكانتها في الحصول على التمويل، ولا شك أن ذلك يعكس عدم رغبة المصارف تمويل أنشطة طويلة ذات مخاطر مرتفعة، واكتفائها بتمويل قطاعات مضمونة، وهذا ما يعكس شيوع ثقافة تجنب المخاطرة في النظام المصرفي الخليجي.

وتتيح تجربة دول الاتحاد الأوربي نتائج هامة لتدعيم وتطوير مكانة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يمكن لدول المجلس أن تستفيد منها، وقدر أوردناها في الإطار الموالي رقم(06).

الإطار رقم(06)سياسات تدعيم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المجلس بناءً على تجربة الاتحاد الأوربي

تبين تجربة الإتحاد الأوربي بأن سياسات الدعم المباشرة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كبرامج القروض المدعومة، الخدمات الاستشارية، ومخططات الوصول إلى الأسواق، يجب التعامل معها بحذر، لأنها يمكن أن تشوه الأسواق، وتزاحم مقدمي الخدمات الخاصة من القروض وخدمات الدعم. وتركز سياسات الدعم التي تتلقاها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بصورة متزايدة على بيئة تنظيمية وبنية تحتية تسمح لجميع المؤسسات الاستفادة في إطار من المساواة. وبصورة عامة، فإن سياسات الدعم التي تهدف إلى بناء القدرات الخاصة لخدمات الأعمال التجارية تميل لأن تكون أكثر فاعلية من سياسات الدعم المباشرة للدولة. ونظرا لمحدودية الموارد المالية والبشرية لهذه المؤسسات، فإن جزء من تطوير هذه المؤسسات كالبحث والتدريب والتكيف التكنولوجي، إدارة سلسلة التوريد أو التسويق، تحتاج إلى الاستعانة بمصادر خارجية. وتتجه أفضل السياسات لعم هذه المؤسسات إلى خلق بيئة تكون فيها هذه الخدمات سهلة.

– **التركيز القطاعي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة:** تختلف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المجلس عن الاتحاد الأوربي، لكونها تنشط في نماذج أعمال منخفضة الهامش ومنخفضة التقنيات، بسبب توافر العمالة غير الماهرة الرخيصة جدا، وقد عرقلت سياسات التوظيف الحكومية السخية منذ السبعينات تطوير ريادة الأعمال في منطقة الخليج، لأنها أصبحت اقل جاذبية للمواطنين. وبقدر ما تكون فرص العمل للمواطنين وريادة الأعمال هي الأهداف الرئيسية، ينبغي لسياسات الدعم أن تتجه لإنجاح القطاعات التي تسهم بقدر أكبر نسبيا من المهارات والتكنولوجيا المكثفة، أي القطاعات الصناعية إلى جانب القطاعات الخدمية التي تقدم قيمة مضافة أعلى، مع التركيز على إشراك مزيد من المواطنين كمدراء نشيطين مساعدين للمدراء الرئيسيين.

– **الإطار المؤسسي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة:** تبين التجارب أن استغلال أوجه التآزر الوظيفية بين خط الدعمالمو جودة حاليا، أفضل بكثير من لإنشاء هيئات واعتماد برامج جديدة. وبالنظر إلى الحجم الصغير نسبيا لمعظم أسواق دول المجلس، ومع تواجد برامج دعم كثيرة، هناك حاجة ملحة لتحسين التنسيق بينها وربما توحيدها. ويكون ذلك بتعيين كل دولة لهيأة رائدة مثل "مؤسسة ايرلندا"، وتتحمل المسؤولية الأولى عن هذا القطاع، وتعمل كمنسق بين مختلف الفاعلين في هذا المجال. كما يجب أن تكون كمستودع للمعلومات، بما في ذلك خصائص المستفيدين، معدلات النجاح والفشل، وتتاح هذه المعلومات للجمهور. ويكتسي جمع البيانات، كتلك التي تجمعها الغرف التجارية، أهمية خاصة. وإضافة إلى ضرورة علاج مشكلة نقص المعلومات حول هذا القطاع في دول المجلس، هناك حاجة إلى إجراء دراسات جديدة، تُدرج فيها معايير خاصة جديدة، كالتي هي موجودة في أوربا، كالربحية والاستمرارية وغيرها. لأنها أمور حاسمة لقياس تأثير السياسات العامة عليها. إلى جانب ذلك، ينبغي لدول المجلس، على غرار الدول الأوربية، أن يصدر في كل دولة فيها مجلس الوزراء بيانا للسياسة العامة لقطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يبين فيها كيفية جعل السياسات والقرارات الجديدة على هذا القطاع والتأكيد بأنها تخدمه وتدعمه.

– **تبسيط الإجراءات وزيادة القدرات التنظيمية:** يسمح تبسيط الإجراءات في دول المجلس من انخراط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في أنشطة أكثر تعقيدا وتنوعا، وينبغي للهيأة الرائدة التي ذكرنها أن تنشئ نافذة موحدة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. كما يمكن الاستفادة من الدول الأوربية في مجال تحسين البيئة التنظيمية، بالنظر في المقترح الذي سيمنح نفس الشكل القانوني لمختلف هذه المؤسسات في أوربا، وهو ما يعرف، بالشركة الأوربية الخاصة، والذي يضمن توحيد قانون المؤسسات لتسهيل الاستثمار عبر الحدود. ولكن قبل ذلك، يجب على دول المجلس توحيد المعايير في هذا القطاع، بوضع تعريف موحد لهذه المؤسسات تتضمن نفس المعايير، ومن شأن ذلك أن يجعل التنسيق أفضل بينها، وتبادل المعلومات أسهل بكثير. وفي حين، أن سياسات الدعم المحلية يجب أن تستمر، تتيح الإصلاحات السابقة، مساهمة أقوى لمعالجة الأطر التنظيمية على مستوى مجلس التعاون الخليجين وهو ما يدعم سياسات التكامل أكثر.

– **التمويل:** من الضروري أن تتجاوز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول الخليج الأنشطة القصيرة الأجل والمنخفضة التكنولوجيا، ويجب أن يساهم التمويل في ذلك، بجعل برامج الدعم أكثر انسجاما مع خلق حوافز موجهة نحو السوق، بإزالة التشوهات الحالية. ويكون ذلك من خلال تركيز الحكومات على تمكين المصارف الخاصة من تمويل هذه المؤسسات بدلا من الدعم المباشر للحكومات، مع إمكانية مساهمة هذه الأخيرة ببرامج ضمان القروض، أو الإعانات الجزئية لأسعار الفائدة لتخفيض تكاليف الإقراض الكبيرة، وهي حلول أقل تشويها للحوافز من الدعم المباشر. كما يجب على الحكومات أن تنشأ وحدات خاصة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في المصارف، لتخفيض التكاليف الإدارية لإقراضها. وإذا بقيت الحكومات تساهم في التمويل من خلال الدعم المباشر، يجب أن تخضعه إلى معايير واضحة، كالأداء، الأرباح، التخلف عن السداد، نمو المؤسسات، على غرار القطاعات الأخرى. وبشكل عام، في مجال التمويل، يجب أن تتجه دول المجلس، باعتبارها دولا مرتفعة الدخل، أن تعالج نقص المعلومات، كإنشاء قاعدة بيانات حول التصنيف الائتماني، وقيام المصارف المركزية بإنشاء مكاتب ائتمان شاملة، تضم معلومات حول كل المقترضين، بما فيهم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كما يجب أن تتجه دول المجلس لإنشاء مكتب ائتماني موحد يضم كل الدول. وبما أن الضمانات تعتبر جزء من عملية الإقراض، يجب على دول المجلس إدخال تشريعات رهن عقاري حديثة ومعالجة ثقل عمل المحاكم، لتجاوز ار تفاع تكلفة استرداد الضمانات التي تتحملها المصارف.

– **خدمات الدعم الأخرى:** تتنوع خدمات الدعم التي يقدمها هيئات القطاع الخاص في دول المجلس، وهذا أمر إيجابي، لكن يجب أن يكون ذلك في إطار معايير زيادة الجودة، وخفض التكلفة واستهداف المؤسسات المستحقة. ويجب أن تدعم الحكومات هذا التوجه، بالمساهمة بإعانات مؤقتة، لأن ذلك سيتيح خدمات دعم أكثر تخصصا وتطورا وابتكارا على غرار باقي الدول الأوربية. ومن خدمات الدعم التدريب، والذي تقدمه بعض المعاهد الخاصة، وهنا من

...تابع للإطار رقم(06) السابق

الضروري إيجاد آليات أقوى لإصدار شهادات التدريب، إلى جانب جعله عاملا محددا لتقديم الدعم الحكومي للخواص. كما يمكن لمقدمي الدعم الخواص توفير المعلومات، بإجراء بحوث حول الأسواق بشكل أكبر، وتوفير كافة المعلومات للمؤسسات عن اللوائح والتنظيمية بالتفصيل، إضافة إلى إجراء دورات تدريبية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال لمديري هذه المؤسسات. وبما أن المؤسسات في دول الخليج تميل لأن تكون فردية في مجال الشراء، والتسويق، والبنية التحتية المشتركة وخدمات الدعم الأخرى، ينبغي تحسين التعاون بينها في المجالات التي تتسم فيها وفورات الحجم بأهمية كبيرة، كأن تقوم مثلا الهيئات الرسمية بإبرام اتفاقيات شراء تعاونية مع كبار التجار والشركات الدولية، كما يمكن أن تتفاوض مع الشركات الكبيرة على توريد السلع والخدمات الخاصة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وفي مجال الصناعة، ونظرا لكون بلوغ الأسواق الخارجية مكلف للغاية، ينبغي أن توفر برامج ترويج الصادرات الموجودة نوافذ وخدمات خاصة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

- **دعم المشاريع النموذجية:** يتميز الجيل الحالي في الخليج بكونه أكثر تعلما، ويحرص على معرفة نماذج في الأعمال تكون ملهمة له، لكن لحد الآن لم يتم الإعلان عن قصص نجاح في مجال الأعمال بما فيه الكفاية. ويجب أن تزيد الهيئات المتخصصة من فرص إطلاع السباب على وسائل وسبل بلوغهم مراتب رواد الأعمال الكبار، لأن ذلك كفيل بإظهار كيفية تحول القطاعات المحلية إلى قطاعات أكثر إنتاجية حتى لو كان ذلك على نطاق صغير، وهنا يجب تطوير تشريعات حماية حقوق الملكية الفكرية، لحماية صغار المبدعين.
- **قياس الأداء والمتابعة:** هو أهم مقترح، لوجود حاجة ماسة لإجراء مزيد من الدراسات المنهجية لمتابعة وتقييم برامج الدعم للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، والالتزام بنشر البيانات والنتائج حولها. ومن دون ذلك، فإن سياسات الدعم والتطوير لهذا القطاع لا يمكن تقييمها أو اقتراح حلول حولها. ومن شأن زيادة القدرة على المتابعة الدورية أن تساعد على تجنب الغش وإساءة استخدام برامج الدعم من جانب المؤسسات. ويلزم تقديم بيان رسمي عالي المستوى للتأكيد على أهمية قياس الأداء في قطاع المؤسسات الصغيرة والمتو سطة، وينبغي أن تكون الدراسات التي تجريها الهيأة الرائدة متاحة وبشكل مستقل.
- **التعاون في قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بين دول الخليج والإتحاد الأوربي:** يمكن لدول المجلس، في سياق المفاوضات التجارية الرفيعة المستوى مع الاتحاد الأوربي، إيجاد ترتيبات خاصة للتعاون التقني والدراسات في مجال دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ويشمل وضع المعايير وجمع البيانات، وسيكون مثمرا جدا، كما يمكن أن يقوم الإتحاد الأوربي بتفعيل برنامج "إراسموس لرواد الأعمال الشباب، Erasmus for Young Entrepreneurs" حيث يتم إعارة رجال الأعمال الأوربيين الشباب إلى بلد آخر للعمل مع رجل أعمال من ذوي الخبرة. ويمكن توسيع هذا البرنامج ليشمل دول المجلس على أساس تجريبي، وسيكون وسيلة فريدة لتعزيز الربط في مجال الأعمال وتبادل الخبرات بين المنطقتين.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

Hertog Steffen, **Benchmarking SME Policies in the GCC: a survey of challenges and opportunities**, a research report for the EU-GCC Chamber Forum project, pp.38-46.

ويعتبر تعزيز توجه المستثمرين وأصحاب المبادرات إلى قطاعات السلع التجارية بسياسات الدعم والحوافز والتمويل أمرا مهما، لكنه يستلزم إجراءات أخرى تتمثل في تشجيع ثقافة ريادة الأعمال والإبداع والابتكار في سن مبكرة. وفي هذا الصدد، تشير استطلاعات الرأي أن 47% من طلاب دول المجلس يرون أنه من الضروري إيجاد وظيفة عمل في غضون عام من انتهاء الدراسة. وترتفع هذه النسبة إلى 69% في البحرين، وتنخفض إلى 12% فقط في السعودية. كما يركز أغلبهم على العمل في القطاع الحكومي بنسبة 61%. وإذا أرادت دول المجلس إنشاء وتطوير قطاعات ديناميكية، عليها تسليط المزيد من الضوء على خيارات العمل البديلة التي تلهم أصحاب المشاريع لبدء أعمالهم الخاصة، لأن أقل من ثلث الطلاب في دول المجلس يتصور نفسه رجل أعمال، وغالبا ما يعيقهم الخوف من الفشل. وبما أن رجال الأعمال يصنعون ولا يولدون، يتطلب الأمر في دول المجلس تطوير الأنظمة التعليمية والثقافية خاصة في المرحلة الثانوية لمساعدة الطلاب على التفكير في فرصهم المستقبلية، واختبار أفكارهم، بل واعتماد مقررات حول الأعمال التجارية كجزء من المناهج الدراسية، لتشجيع أصحاب المبادرات.[177]

3-3 الاستثمار في التجمعات الصناعية عالية التكنولوجيا وربطها بباقي الاقتصاد

استثمرت التجارب التنموية الناجحة بقوة في التجمعات الصناعية في بداية توجهها إلى الصناعات الموجهة للتصدير، وكانت تمتلك قاعدة تكنولوجية غير متطورة نسبيا آنذاك. ولقد تم الترويج للمناطق الاقتصادية أو التجمعات الصناعية على مستوى العالم كاستراتيجيات أساسية للتنمية الاقتصادية؛ ويمكن تصنيف هذه التجمعات الصناعية أو ما يعرف بالمناطق الاقتصادية (Economic Zones)،إلى عدة مجموعات تشمل التجمعات الصناعية، و المناطق الاقتصادية الخاصة، والتجمعات الصناعية

[177] Gerard Gallagher, **How will the GCC close the skills gap?**, EY, 2014, pp.24-25..

البيئية، و الحدائق التكنولوجية ومناطق الابتكار. وقد أنشأتها الحكومات الوطنية بهدف تحفيز النمو الاقتصادي والقدرة التنافسية. وبمجرد أن يلتحق أي بلد بمركز الدخل المتوسط، يجب أن تحظى سياسات الابتكار المعتمدة على بناء المجمعات الصناعية بأولوية في سياساته التنموية، ما يمكنه من التنافس بكفاءة في اقتصاد المعرفة، وتسريع الابتكار. وعلى سبيل المثال، توجد في دول جنوب شرق آسيا 1000 منطقة اقتصادية، منها 893 تجمعا صناعيا، و84 منطقة اقتصادية خاصة، و25 مجمعا تكنولوجيا بيئيا، وحديقتان تكنولوجيتان، ومنطقة ابتكار واحدة.[178]

وتتميز مختلف المناطق الصناعية عادة بكونها منطقة جغرافية لديها إدارة واحدة، وتوفر العديد من الخدمات للمستثمرين، ولديها تعاملات جمركية منفصلة عن باقي التعاملات في الوطن، لأنها توفر إعفاءات من الرسوم، كما تمتاز بالإجراءات المبسطة؛ وتعمل هذه المناطق عادة بقوانين أكثر تحررا مقارنة بباقي البلد. وتتمثل المزايا التي تجنيها للدول عادة في جانبين: الأول هي مزايا ثابتة وتشمل توليد فرص العمل، و نمو الصادرات، و الإيرادات الحكومية، والنقد الأجنبي؛ وهناك نوع ثاني من الفوائد وهي الديناميكية، وتتمثل في رفع مستوى المهارات ونقل التكنولوجيا والابتكار، والتنويع الاقتصادي وتعزيز إنتاجية الشركات المحلية. وتتجه أغلب الدول إلى إنشائها لتحقيق هدف أو أكثر من الأهداف التالية: جذب الاستثمار الأجنبي المباشر ، ودعم إستراتيجية الإصلاح على نطاق واسع، و التخفيف من حدة البطالة، والعمل كمختبرات تجريبية لتطبيق السياسات والمناهج الجديدة المعتمدة. وهي بذلك تحقق التنمية الصناعية بطريقة أكثر كفاءة وعقلانية.[179]

وقد اتجهت دول مجلس التعاون الخليجي، إلى إنشاء المناطق الاقتصادية بهدف إنجاح سياسات تنويع مصادر توليد الدخل وخلق مناصب عمل للمواطنين؛ لقد أنشأت الإمارات منطقة التجارة الحرة **جبل علي** في سنة 1985، وهي تمتلك اليوم 24 منطقة تجارة حرة، و9 مناطق استثمار ومنطقتين اقتصاديتين حرتين. وقد أعلنت السعودية في سنة 2005، إنشاء مدينة الملك عبد الله الاقتصادية، وهي تنقسم إلى ستة أقسام تشمل الميناء البحري، و المنطقة الصناعية، و المنطقة التعليمية، و منطقة الأعمال المركزية،والمنتجعات، و مجمعات سكنية. كما أعلنت السعودية على خطط لبناء مدن أخرى، كمدينة الأمير عبد العزيز الاقتصادية، و منطقة اقتصاد المعرفة وغيرها، بهدف خلق 1.3 مليون منصب عمل في غضون 2020. كما قامت البحرين بتطوير مرسى استثمار البحرين(BIW) بقيمة 1.3 مليار دولار لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية لتدعيم سياسات التصنيع الوطنية، بالتزامن مع وجود ميناء سلمان ومناطق صناعية أخرى. تمتلك عمان منطقة تسمى واحة مسقط للمعرفة(KOM)، ولها خطط لتشييد مدينة متعددة التخصصات تسمى المدينة الزرقاء، إلى جانب منطقة تجارة حرة وميناء. وتسعى قطر لبناء مدينة قطر للغاز، لجذب الشركات العالمية الرائدة في مجال الغاز، إلى جانب مدينة صناعية، و منطقة صناعية، وميناء الدوحة.[180] وتمتلك السعودية حاليا 4 مناطق اقتصادية، و30 مدينة صناعية. و تمتلك عمان 4 مناطق حرة، و منطقة اقتصادية حرة واحدة، و9 حدائق صناعية. تمتلك قطر منطقة حرة واحدة، ومدينتين صناعيتين. وتمتلك الكويت منطقة تجارة حرة.[181] يمتلك البحرين حديقة استثمار و احدة، و مرسى استثمار البحرين، و منطقة البحرين للخدمات اللوجيستية، ومطار البحرين الدولي، و ميناء سلمان ومنطقة صناعية واحدة.[182]

---

[178] Industrial Development Organization, **economic zones in the ASEAN**, Unite Nations, August 2015, pp.1, 12, & 16.

[179] Douglas Zhihua Zeng, **Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa**, Policy Research Working Paper 7240, world Bank Group, April 2015, pp.2-4.

[180] El-Darwiche Bahjat, Fiske Jonathan, Sabbagh Karim, Smayra Chady, **the rise of economic zone in the MENA region: a telecomenication perspective**, Booz and Copany, 2008, pp.3-4.

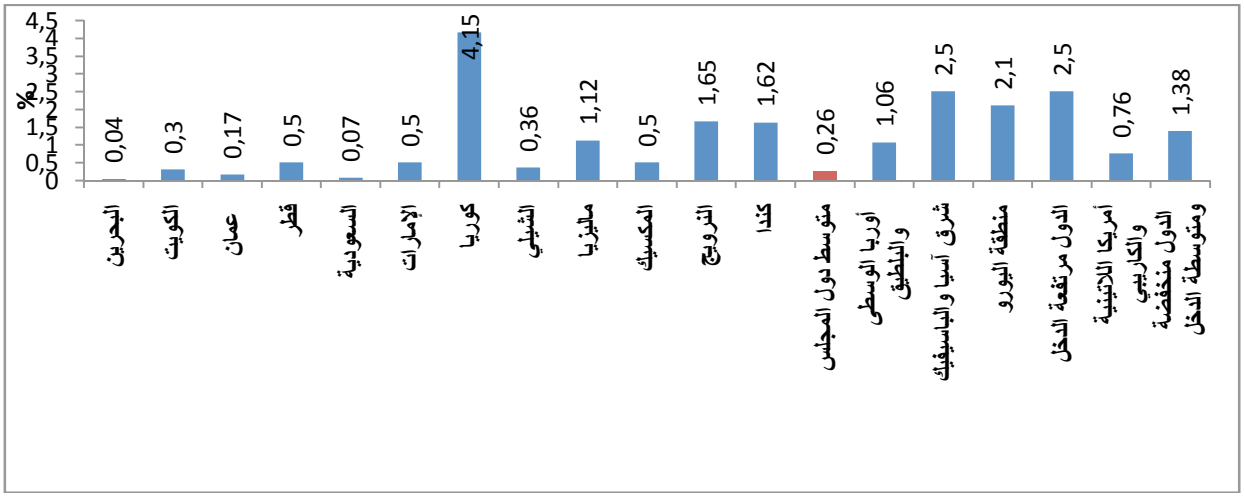
[181] Dassel Kurt and Eckermann Kim, **economic security and competitiveness: using social zones to drive job creation in MENA**, monitor deloitte, 2012, p.3.

[182] MENA-OECD Investment Programme, **Assessing Investment Policies of member countries of the Gulf Cooperation Council**, presented at the Conference entitled: Assessing Investment Policies of GCC Countries: Translating economic diversification strategies into sound international investment policies, 5 April 2011 in Abu Dhabi, p.71.

ولكي تستفيد دول المجلس من هذه المناطق والتجمعات، يجب بداية أن تستهدف قطاعات أساسية تسعى لتطويرها، وتنشئ حولها خدمات دعم وصناعات هامشية تكميلية. في هذا الصدد، تشير تجربة دبي في تطوير المناطق الحرة إلى نتائج هامة، يمكن أن تستفيد منها باقي دول المجلس. وتتمثل في أن إنشاء هذه المناطق يجب أن يستند إلى نهج مركز باستهداف قطاعات أساسية، وإنشاء خدمات الدعم التكميلية والمرافق حولها، أي تحديد المجالات الرئيسية المستهدف تطويرها، ما يسمح بتحديد الصناعات الهامشية المرتبطة بها. فمثلا، نتج عن تطوير منطقة جبل علي، تطوير الميناء المجاور، وهو ما سمح للسفن باستخدامه، إلى جانب نمو قطاع السياحة، واستفادة طيران الإمارات، نتيجة تطوير سوق المشترين التجاريين الذين يزورون دبي. فكل خدمة يتم إضافتها تتآزر مع الخدمة الأساسية وتدعمها. إذن هناك حاجة لتطوير عدد معين من المجمعات وتطويرها، مع توفير الخدمات الداعمة بطريقة شاملة. لأن ذلك سيضمن الارتباط بين الصناعات الداعمة والموردين والعملاء في سلسلة القيمة، ما يخلق ثقافة ديناميكية وإيجابية تساعد على الابتكار، وتحقيق وفورات الحجم.[183]

تتمثل التوصية الثانية في أن هذه التجمعات تستهدف تطوير الصناعات عالية التكنولوجيا، وهذا يتطلب بدوره تطوير القدرات البحثية والتكنولوجية المحلية. وقد تبين من التجارب التنموية الناجحة في تطوير المجمعات الصناعية، أنها انطلقت من قاعدة صناعية متواضعة، لكنها استدركت بالعديد من السياسات، أهمها تعزيز الروابط بينها هذه التجمعات والمؤسسات البحثية، و اعتماد برامج لتدريب و تأهيل العمالة، واستقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وفي دول المجلس، يجب أن تحظى هذه التجمعات بخطوات دعم أخرى تساهم في زيادة القدرة على الابتكار. تشمل إلى جانب استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر إليها وتدريب العمالة المحلية، زيادة الإنفاق على البحث والتطوير، والذي تتخلف فيه دول المجلس بكثير عن الدول المتقدمة، إذ نلاحظ من الشكل رقم(56)، أن الإنفاق على البحث والتطوير كنسبة من إجمالي الناتج يتراوح ما بين 0.04% في البحرين و0.5% في قطر والإمارات.وتعتبر هذه النسبة مرتفعة جدا في كوريا، وماليزيا، وكندا والنرويج مع انخفاضها في المكسيك والشيلي. وكمتوسط تنفق دول المجلس 0.26% فقط من الناتج المحلي على البحث والتطوير، وهذه النسبة منخفضة مقارنة بالعديد من الأقاليم في العالم.

الشكل رقم(56): إنفاق دول المجلس، ودول وأقاليم أخرى على البحث والتطوير كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: World Bank, **world development indicator**, 2016, Op.cit.

ويجب أن تقوم الكويت بتحسين أدائها في مؤشرات الابتكار لأنها تشغل مكانة ضعيفة جدا، إضافة إلى عمان، باستثناء أدائها المتوسط في مؤشر التعاون بين الجامعات والشركات الصناعية؛ كما يجب على السعودية تعزيز قدراتها في مجال الابتكار، وتحسين أكبر لجودة مؤسسات البحث العلمي وتعزيز التعاون بين الجامعات والشركات الصناعية. في حين يجب على البحرين تعزيز قدراتها

[183] Ashraf A. Mahate, **SMEs, trade and development in GCC countries : a development perspective**, ITC working paper series 04-2015.E , October 2015, p.21.

في الابتكار، وتحسين جودة مؤسسات البحث وحث الشركات على الإنفاق أكثر في مجال البحث والتطوير. وتحتل قطر والإمارات مراتب جيدة في أغلب المؤشرات السابقة، ما يزيد من قدراتها في مجال الابتكار.

الجدول رقم(26): ترتيب دول المجلس في المؤشرات الفرعية لمؤشر الابتكار من أصل 138 دولة لعام 2016

المؤشرات	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
القدرة على الابتكار	65	93	97	19	72	15
جودة مؤسسات البحث العلمي	75	104	105	14	58	27
إنفاق الشركات على البحث والتطوير	57	115	106	11	48	22
التعاون بين الجامعات والمصنعين في مجال البحث والتطوير	44	125	53	10	56	25
توافر العلماء والمهندسين	42	96	79	4	33	5

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2016-2017**, p.109; 225;287; 303; 311; 353.

إن تعزيز دور التجمعات الصناعية في دول المجلس يستلزم منها أن تضع بوضوح إستراتيجيتها الخاصة بالعلوم والتكنولوجيا والابتكار؛ وفي هذا الصدد، يجب عليها تحقيق أقصى استفادة من استثماراتها على التعليم في كل المستويات، وفي مجال التكنولوجيا والاتصالات والبحث والتطوير، وسيكون ذلك بإيجاد بيئة مواتية للاستثمار في القطاعات ذات الصلة بالمعرفة والابتكار؛ ويستلزم هذا توفير اقتصادات قائمة على مزيد من الشفافية والتنافسية والإنتاجية. كما يجب عليها تسويق نتائج البحوث ذات الأهمية الإستراتيجية لها داخل دول المجلس أو في الخارج. بالإضافة إلى ضرورة تنسيق أنشطة البحث والتطوير وإنشاء مراكز إقليمية للتميز تخص القضايا الإستراتيجية مثل تحلية مياه البحر،و البيئة والطاقات المتجددة، وهذا من شأنه تجنب ازدواجية الجهود ويعزز التكامل الإقليمي. وما من شك بأن هناك ضرورة لتعزيز دور القطاع الخاص على الاستثمار أكثر في التدريب وبناء القدرات والبحث والتطوير،و زيادة التعاون بين الجامعات ومراكز البحوث والقطاع الخاص، إلى جانب التعاون بين الجامعات في الخليج والجامعات في الدول المتقدمة.[184]

وإلى جانب أهمية سياسات البحث والتطوير، وتحسن أداء الجامعات ومخابر البحث، وحتى التكوين والتدريب للعمالة الوطنية، لأنها هي المستهدفة للعمل في هذه التجمعات، يجب أن تعزز هذه الأخيرة الروابط الأمامية لاقتصادات دول المجلس، من خلال تطوير صناعات تساهم فيها الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وبالتالي، تزيد الطاقات الإنتاجية والتصديرية لبلوغ أسواق عالمية. كما يجب أن تعزز الروابط الخلفية لاقتصادات دول المجلس، وإذا كانت مستلزمات الإنتاج من ماء، وكهرباء ومواد طاقة متوفرة في هذه المجمعات، فإن المستهدف هنا هو تطوير مختلف خدمات الدعم، وإنتاج وتوفير السلع الوسيطة الضرورية للعملية الإنتاجية؛ وهنا تظهر أهمية تطوير قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بالشكل الذي ذكرناه سابقا، لتتآزر وتدعم هذه التجمعات. ولا شك أن هذه الصلات بباقي الفروع الاقتصادية تجعل انتشار الآثار وارتباط هذه التجمعات قويا بكل القطاعات، ما يزيد من مستوى الإنتاجية. من هذه الوقائع، يمكن أن تشكل سياسات تطوير هذه المجمعات أداة رئيسية لدمج اقتصادات دول الخليج في الاقتصاد العالمي، بصفتها دول مصدرة للسلع كثيفة التكنولوجيا وليس فقط النفط والغاز والمعادن.

إضافة لما سبق ذكره، يمكن لدو ل الخليج أن تستفد من تجربة الصين في تطوير المناطق الاقتصادية، والتي نستخلص منها الدروس التالية الواردة في الإطار رقم(07).

[184] Mahfouz E. Tadros, **The Arab Gulf States and the Knowledge Economy: Challenges and Opportunities**, the Arab Gulf States Institute in Washington, policy paper No.6, 2015, p.2.

الإطار رقم(07): الدروس المستفادة من تجربة الصين في تطوير المناطق الاقتصادية

تبين تجربة الصين الرائدة في تطوير المناطق الاقتصادية عددا من السياسات، يمكن اعتمادها في دول المجلس، وتتمثل في:

- **الالتزام والدعم القوي للحكومة لتنفيذ إصلاحات تسمح بالتوجه نحو السوق:** حاولت الحكومة المركزية وضع نظام تنظيمي وإداري فعال، بإضفاء طابع اللامركزية على هذه المناطق منذ البداية، وتهيئة بيئة قانونية وسياسية منفتحة؛ في الوقت نفسه، وفرت الحكومة بنية تحتية ملائمة، ووفرت كذلك (أو سهلت الحصول على) مختلف خدمات الأعمال التجارية، كالمحاسبة، والتسويق، وتخطيط الأعمال، والمساعدة في مجال الاستيراد والتصدير، وتدريب العمالة، ومراكز اختبار المنتجات وغيرها. إضافة إلى ذلك، تستطيع الحكومة إدخال تعديلات على السياسات واللوائح ذات الصلة، بناء على احتياجات العمالة، وظروف السوق ومرحلة التطور التي بلغتها هذه المناطق. في هذا الصدد، قامت الحكومة، بعد النجاح المتحقق، باستهداف القطاعات ذات الكثافة التكنولوجية والقيمة المضافة المرتفعة، كما قامت بضبط سياسات الاستثمار لإيجاد فرص متكافئة بين الشركات الأجنبية والمحلية في هذه المناطق.
- **حوافز الاستثمار والاستقلال المؤسسي:** لتشجيع الشركات(خاصة الأجنبية) على الاستثمار في هذه المناطق، منحت الحكومة حوافز تفضيلية، تشمل أراضي غير مكلفة، واستخدام مختلف المرافق، وسرعة تسوية الإجراءات الجمركية وخفض الرسم، وإمكانية تحويل الأرباح، وإجراءات إدارية مبسطة وبنية تحتية سليمة، والمرونة في توظيف العمالة، بما في ذلك توظيف الصينيين الموجودين في الخارج. كما منحت الحكومة لهذه المناطق استقلالية كبيرة في تطوير القوانين واللوائح بما يتفق مع التشريعات الوطنية. ما أتاح لها مزيدا من الحرية في انتهاج سياسات واتخاذ تدابير ملائمة لتنشيط الاقتصاد.
- **جذب الاستثمار الأجنبي المباشر:** لعبت هذه الأخيرة دورا محوريا في نجاح هذه المناطق، لأنها عززت التكنولوجيا المحلية والمهارات الإدارية، وجسدت سياسات التعلم عن طريق الممارسة، كل ذلك ساعد على بناء قدرات صناعية محلية هائلة بسرعة.
- **التعلم التكنولوجي، والابتكار والروابط القوية مع الاقتصاد المحلي:** وفرت الاستثمارات الأجنبية المباشرة فرصة للتعلم واستيعاب التكنولوجيا المتطورة، والتي قد تستغرق لنقلها للعمالة عدة سنوات في مجالات التعليم النظرية؛ وبمرور الوقت، أصبحت هذه المناطق مراكز للابتكار ولتوليد التكنولوجيا وتصديرها. ولم يكن ذلك ممكنا من دون تبني قوانين حماية الملكية الفكرية، وتقديم الحوافز لتشجيع الصناعات عالية التكنولوجيا، و زيادة الإنفاق على البحث والتطوير، والاستثمار في رأس المال البشري. وترتبط هذه المناطق ارتباطا وثيقا بالمشاريع المحلية من خلال سلاسل التوريد أو سلاسل القيمة، وقد حقق ذلك وفورات الحجم وكفاءة أكبر للعمالة، إلى جانب التعلم بالممارسة وتعزيز القدرات التنافسية الصناعية.
- **الأهداف الواضحة والمعايير والتنافسية:** أقيمت هذه المناطق على مراحل، إذ أنشأت الصين في البداية أربع مناطق، ثم زاد العدد بسرعة. وعلى الرغم من عددها الكبير، فإن لها غايات وأهداف واضحة. وتعمل هذه المناطق في جو من المنافسة فيما بينها، للتميز أكثر في تحقيق الأهداف المسطرة، وهذا ما جعلها أكثر كفاءة.
- **مزايا الموقع:** أقيمت هذه المناطق في المدن الساحلية، أو المدن الرئيسية التي لها تقاليد في مجال التجارة والأعمال، لتكون أكثر ارتباطا بالأسواق الدولية، وتوفر إمكانات أفضل للاستفادة من خدمات البنية التحتية المتطورة.

Source: Douglas Zhihua Zeng, **Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa**, Op.cit, pp.5-9.

إضافة لما سبق ذكره، يجب على الإصلاحات الهيكلية في دول المجلس أن لا تركز على تعزيز الصادرات من السلع التجارية فقط، بل يجب أن تزيد من صادرات الخدمات، خاصة الخدمات الحديثة، لأن توفيرها محليا يكون ضروريا للاستثمارات الأجنبية المباشرة ولتدعم الأنشطة المقامة في المجمعات الصناعية المختلفة. في هذا الإطار، بالرغم من أن إستراتيجية تنمية الخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي قد أسفرت على تنويع هيكل الإنتاج، تبقى معظم هذه الخدمات تعتمد أساسا على العمالة منخفضة المهارة، مثل قطاع السياحة والنقل، وتعتمد على العمالة الأجنبية ضعيفة المهارة ولا تجتذب الموطنين. إن الأنشطة ذات المهارات المنخفضة كالمطاعم والنقل أقل مواتاة لتحقيق مكاسب إنتاجية مستديمة، ولا يمكن أن تكون محركا للنمو المستدام للدول ذات الدخل المرتفع كدول مجلس التعاون الخليجي.[185] وتحتاج دول الخليج إلى التوجه إلى تطوير صادرات الخدمات الحديثة (modern services)، مثل خدمات تجهيز الأعمال، و المحاسبة، و الاستشارات التجارية، و التعليم، و خدمات الوصول عن بعد، و خدمات الإنتاج، وخدمات التصميم والتسويق. هذه الخدمات تعتبر هي المهيمنة على هيكل صادرات الخدمات منذ عقد تسعينات القرن الماضي، وهي تشبه صادرات الصناعات المصنعة، لاستفادتها من التقدم التكنولوجي، ولاعتماد تكاليفها على

[185] Reda Cherif and Fuad Hasanov, **Soaring of the Gulf Falcons: Diversification in the GCC Oil Exporters in Seven Propositions**, Op.cit, p.16.

وفورات الحجم، والتكتل وتقسيم العمل؛ كما تتميز بمستويات إنتاجية أعلى وأسرع نموا.[186] وينبغي أثناء التفكير في النمو الذي يقوده التصدير والتنويع، أن يشمل كذلك على التخصص في تجارة الخدمات وتطويرها، ذلك أن إدراج صادرات الخدمات الحديثة في اعتبارات النمو لا يعني إهمال الصادرات الصناعية وفوائدها، بل يمكن أن يكون تطوير صادرات الخدمات المتطورة قناةً إضافية لتعزيز النمو المرتفع، سواء أتعلق الأمر بالأسواق الناشئة مرتفعة الدخل كماليزيا أو فيتنام، أو الدول التي ترغب في الحفاظ على نموها السريع مثل الهند وغيرها. علاوة على ذلك، فإن تنشيط النمو في اقتصادات الدول المتقدمة ومجموعة العشرين سيعتمد جزئيا على الابتكار والقدرة التنافسية للشركات المصدرة للخدمات المتطورة. كما يمكن لهذه الأخيرة أن توفر طريقا محتملا للنمو في الدول الإفريقية.[187] ولا يمكن أن تكون دول المجلس استثناءا من هذه الحقائق.

ثانيا: التكامل الخليجي: سبيلا لنهضة اقتصادية واجتماعية مستديمة

"إن هذه أمتكم أمة واحدة وأنا ربكم فاعبدون"

صدق الله العظيم

الآية 92 من سورة الأنبياء

إذا كانت السياسات القطرية السابقة الذكر مهمة في تنويع مصادر توليد الدخل، لا يمكن إغفال المنافع الكبيرة التي يمكن أن تجنيها دول المجلس بتعزيز سياسات التنسيق والتكامل بينها. وهي من الجوانب الهيكلية، لأنها تترك تغييرات عميقة وتنازلات في استقلالية السياسات القطرية لصالح تحقيق مشروع التكامل. وتعتبر مسيرة التكامل بين دول المجلس حافلة بتاريخ طويل من التعاون، نسعى في هذا العنصر إلى تلخيصها، وتقييمها، و اقتراح حلول عملية لتفعيلها خدمة لأهداف التنمية وتوحيد دول مجلس التعاون سياسيا، لزيادة قوتها التفاوضية عالميا.

1- مسيرة التكامل بين دول مجلس التعاون الخليجي: تشترك دول مجلس التعاون الخليجي في العديد من القواسم المشتركة، وتشمل الدين، واللغة، والجوار، والعادات والتقاليد، والخصائص الاقتصادية كما أنها تواجه في عدة حالات نفس التحديات (إن لم نقل التهديدات). و ما من شك بأن سياسات التكامل التي تبنتها دول المجلس ما هي إلا اتجاه لتدعيم الروابط السابقة الذكر، وإعطائها بعدا رسميا في السياسات الحكومية.

بدأت مسيرة التكامل بين دول المجلس، بقرار الدول الستة للخليج العربي(البحرين، الكويت، عمان، السعودية، الإمارات وقطر) في ماي 1981، إنشاء **مجلس التعاون لدول الخليج العربي**، ونصت المادة الرابعة من النظام الأساسي عل أهداف مجلس التعاون الأساسية، والمتمثلة فيما يلي:

- تحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولا إلى وحدتها؛
- تعميق وتوثيق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها في مختلف المجالات؛
- وضع أنظمة متماثلة في مختلف الميادين بما في ذلك الشئون الآتية: الشئون الاقتصادية والمالية؛ الشئون التجارية والجمارك والمواصلات؛ الشئون التعليمية والثقافية؛ الشئون الاجتماعية والصحية؛ الشئون الإعلامية والسياحية؛ الشئون التشريعية والإدارية؛
- دفع عجلة التقدم العلمي والتقني في مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية، و إنشاء مراكز بحوث علمية، و إقامة مشاريع مشتركة، وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها. ويتكون مجلس التعاون لدول الخليج العربية

[186] Rahul Anand, Saurabh Mishra, and Nikola Spatafora, **Structural Transformation and the Sophistication of Production**, Op.cit, p.8.

[187] Saurabh Mishra, Susanna **Lundstrom and Rahul Anand, Service Export Sophistication and Economic Growth**, Policy Research Working Paper 5606, The World Bank, South Asia Region, Economic Policy and Poverty March 2011, p.24.

من هيئات تشمل: المجلس الأعلى وتتبعه هيئة تسوية المنازعات، والمجلس الوزاري، والأمانة العامة. ولكل من هذه الأجهزة، إنشاء ما تقتضيه الحاجة من أجهزة فرعية.[188]

كما أقر المجلس الأعلى في نوفمبر 1981 **الاتفاقية الاقتصادية الموحدة**، لتحدد مراحل التكامل والتعاون الاقتصادي بين دول المجلس وشملت على: تحقيق التكامل الاقتصادي بين دول المجلس وفق خطوات متدرجة و تقريب وتوحيد الأنظمة والسياسات والاستراتيجيات في المجالات الاقتصادية والمالية والتجارية و ربط البنى الأساسية بدول المجلس، لاسيما في مجالات المواصلات والكهرباء والغاز وتشجيع إقامة المشاريع المشتركة.[189]

تضمنت الاتفاقية الاقتصادية الموحدة الأحكام الرئيسية لإنشاء **منطقة التجارة الحرة**، وتميزت هذه الأخيرة، بشكل رئيسي، بإعفاء منتجات دول مجلس التعاون الصناعية والزراعية ومنتجات الثروات الطبيعية من الرسوم الجمركية، شريطة اصطحابها لشهادة منشأ من الجهة الحكومية المختصة في الدول المصدرة للبضاعة، إضافة لما يلي:

– السماح باستيراد وتصدير المنتجات الوطنية من وإلى دول المجلس دونما حاجة إلى وكيل محلي أو اتخاذ أية إجراءات سوى شهادة المنشأ ومنافسة التصدير.

– في حالة استيفاء رسوم جمركية أو تأمين على أي بضاعة ذات منشأ وطني بسبب الشك في صحة منشأها، يعاد هذا التأمين أو الرسوم الجمركية لصاحب البضاعة بعد التأكد من وطنيتها.

– العمل بنظام التخليص الفوري لإنهاء الإجراءات الجمركية للبضائع التي يصطحبها المسافرون بالمراكز الحدودية لدول المجلس.

– إعداد بيانات الصادر للبضائع ذات المنشأ الوطني بالمراكز الحدودية لدول المجلس.

– تخصيص ممرات خاصة في المنافذ بين الدول الأعضاء لمواطني دول المجلس وتوضع عليها لوحات تحمل عبارة "مواطنو دول مجلس التعاون."

دخلت منطقة التجارة الحرة حيز التنفيذ في مارس 1983، واستمرت نحو عشرين عاماً إلى نهاية عام 2002. وخلال فترة منطقة التجارة الحرة (1983– 2002) ارتفع حجم التبادل التجاري بين دول المجلس من أقل من 6 مليار دولار في عام 1983 إلى 15.1 مليار دولار في عام 2002[190].

أعلن المجلس الأعلى في دورته الثالثة والعشرين (الدوحة ، ديسمبر 2002)، عن قيام **الإتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون** اعتباراً من 1 يناير 2003، ليحل محل منطقة التجارة الحرة، ويتضمن كحد أدنى ما يلي: تعريفة جمركية موحدة تجاه العالم الخارجي و أنظمة وإجراءات جمركية موحدة و نقطة دخول واحدة يتم عندها تحصيل الرسوم الجمركية الموحدة و انتقال السلع بين دول المجلس دون قيود جمركية أو غير جمركية ، مع الأخذ في الاعتبار تطبيق أنظمة الحجر البيطري والزراعي، والسلع الممنوعة والمقيدة، إضافة إلى معاملة السلع المنتجة في أي من دول المجلس معاملة المنتجات الوطنية. وقد حقق انتقال السلع الوطنية والأجنبية نمواً ملحوظاً منذ العام 2002، الذي سبق قيام الإتحاد الجمركي، إلى عام 2013 بلغ حوالي 707%، حيث بلغ حجم التجارة البينية 121 مليار دولار في العام 2013، مقارنة بـ15 مليار دولار في العام 2002. واستفادت معظم الصناعات الوطنية من المزايا التي وفرها الإتحاد الجمركي.[191]

---

[188] المادة الرابعة والمادة السادسة من النظام الأساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، أنظر موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

[189] الاتفاقية الاقتصادية الموحدة بين دول مجلس التعاون 1981، أنظر موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

[190] منطقة التجارة الحرة لدول المجلس، أنظر موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

[191] الإتحاد الجمركي لدول المجلس، أنظر موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية: http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx)

أقرّ المجلس الأعلى في دورته الثامنة والعشرين (الدوحة، ديسمبر 2007)، إعلان الدوحة لقيام **السوق الخليجية المشتركة**. وبهدف إيجاد مرجعية لقوانين وإجراءات السوق الخليجية المشتركة، تم إصدار "وثيقة السوق الخليجية المشتركة"التي أقرّها المجلس الأعلى في دورته التاسعة والعشرين (مسقط ، ديسمبر 2008). وتهدف إلى تطوير الاتحاد الجمركي ليُكلل بإنشاء السوق المشتركة، والتي تجسد حرية حركة السلع، وحرية حركة الخدمات، وحرية حركة رأس المال،و حرية حركة الأشخاص، وبالتالي، إيجاد حرية لتنقل المواطنين الخليجيين وتمتعهم بالمعاملة الوطنية في أي دولة عضو، والسماح لهم بتملك العقارات والاستثمار في أسواق المال، و إنشاء فروع للمصارف وحرية ممارسة الأنشطة الاقتصادية في أي دولة عضو، وغيرها ذلك.[192]

أولت دول المجلس **لمشروع الإتحاد النقدي وإصدار العملة الموحدة**، باعتباره الهدف النهائي للوحدة، أهمية بالغة تجسدت من خلال عدد من القرارات، تتضح فيما يلي:

- وافق المجلس الأعلى على البرنامج الزمني لإقامة الاتحاد النقدي، في ديسمبر 2001، والقاضي بتطبيق الدولار مثبتا مشتركا لعملات دول المجلس في المرحلة الحالية قبل نهاية عام 2002 م، وأن تعمل الدول الأعضاء على الاتفاق على معايير التقارب المالية والنقدية.
- قامت دول المجلس بربط أسعار صرف عملاتها بالمثبت المشترك الدولار في نهاية 2002، غير أن الكويت في 2007 قررت ربط عملتها بسلة من العملات.
- قامت لجنة المحافظين ولجنة التعاون المالي والاقتصادي بتحديد معايير التقارب لنجاح الاتحاد النقدي ما بين 2002م و2005، وهي:
  - ألا يزيد معدل التضخم في أي دولة من دول الأعضاء عن المتوسط المرجح لمعدلات التضخم في دول المجلس زائد 2%.
  - ألا يزيد معدل الفائدة في أي دولة من دول الأعضاء عن متوسط أدنى ثلاثة أسعار للفائدة قصيرة الأجل في دول المجلس زائد 2 %.
  - يجب أن تكون احتياطيات السلطة النقدية في كل دولة كافية لتغطية تكلفةوار داتها السلعية لمدة لا تقل عن أربعة أشهر.
  - يجب أن لا تزيد نسبة العجز السنوي عن 3% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي(طالما كان متوسط سعر نفط سلة الأوبك في حدود السعر المقبول.)
  - يجب أن لا تتجاوز نسبة الدين العام للحكومة العامة 60%من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي، ولا تتجاوز نسبة الدين العام للحكومة المركزية 70% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.
- الاتفاق على إنشاء مجلس نقدي يتحول فيما بعد إلى بنك مركزي في ديسمبر 2005.
- وضع برنامج مفصل لإصدار العملة الموحدة في ديسمبر 2007.
- الاتفاق على أن تكون الرياض مقرا دائما للمجلس النقدي في ماي 2009.
- استكملت دول المجلس الأعضاء–بعدما أعلنت سلطنة عمان عدم تمكنها من الانضمام إلى العملة المشتركة في 2006 وإعلان الإمارات العربية المتحدة في 2009 الانسحاب من مشروع الاتحاد النقدي – في اتفاقية الاتحاد النقدي المصادقة على اتفاقية الاتحاد النقدي في جانفي 2010.
- دخول اتفاقية الاتحاد النقدي حيز التنفيذ في 27 فبراير 2010.

[192] السوق الخليجية المشتركة والمواطنة الاقتصادية، أنظر موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx)

- دخول النظام الأساسي للمجلس النقدي حيز التنفيذ في 27 مارس 2010، وعقد مجلس إدارة المجلس النقدي أول اجتماع له في 30 مارس2010، بمدينة الرياض بالمملكة العربية السعودية.[193]

2- سياسات تفعيل التكامل الخليجي لخدمة التنمية

لقد حققت دول المجلس خطوات هامة في مجالات التنسيق الضريبي، وإقرار حرية حركة السلع، والخدمات، والأشخاص، ومعاملة مواطني أية دولة معاملة مماثلة في دول المجلس الأخرى. وما من شك بأنها جهود كبيرة لتحقيق السوق المشتركة، والتي كان من المقرر أن تتوج بإصدار عملة نقدية موحدة في عام 2010، بعد استيفاء الدول للشروط السابقة الذكر في مجال الاستقرار النقدي والمالي، لكنها تأخرت عن هذا التاريخ. وفيما يلي عرض لمجموعة من السياسات لتفعيل التكامل وتتويجه بعملة موحدة، وسياسة نقدية واحدة.

قبل البدء بتقديم الاقتراحات، نود التأكيد على أن نجاح التكامل يستلزم جانبين من القرارات الحاسمة؛ يتمثل الجانب الأول في مختلف السياسات والقرارات الاقتصادية التي من شأنها تعزيز وتوحيد سياسات الدول المالية، والنقدية والتجارية لتحقيق التكامل. ويتمثل الجانب الثاني في الإرادة السياسية والاتفاق على أسس واضحة لإدارة التكامل وحل الخلافات، وهي غاية في الأهمية. وكلا الجانبين، يجب أن يرتبط باستراتيجيات بعدية المدى. ففي العديد من الحالات، لا تكفي السياسات الاقتصادية وحدها لتعزيز التكامل، ويتأكد ذلك من مقارنة التجربتين الأوربية والعربية في التكامل، مع العلم أن اتفاقية إنشاء الوحدة الاقتصادية العربية كانت في نفس السنة التي أنشأت فيها المجموعة الاقتصادية الأوربية، أي في سنة 1957، لكن شتان بين تكامل وتلاحم البيت الأوربي، وتشتت وتشرذم البيت العربي. وفي هذا الصدد، يرجع السبب إلى ضعف الدعم السياسي للتكامل العربي، نتيجة عدم تمكن الدول العربية من تجاوز الخلافات البينية، فالدعم السياسي ضروري لقيادة واستكمال عملية التكامل، ونلاحظ أن التفاهم والحرص الفرنسي- الألماني كان عاملا حاسما في إنجاح التجربة الأوربية. كما يرجع السبب أيضا إلى ضعف فعالية مختلف المؤسسات والهيئات المكلفة بإدارة عملية التكامل العربي، خلافا للمجموعة الأوربية، الذي أدت فيه مؤسساتها التشريعية(البرلمان الأوربي)، والتنفيذية والقضائية(المفوضية والمجلس)، والاقتصادية(البنك الأوربي للاستثمار والبنك المركزي الأوربي) دورا بالغا في تحقيق أو ربا الموحدة، وقد تنازلت الدول الأوربية بجزء مهم من سيادتها لصالح هذه المؤسسات.[194]

وقد يكون الاقتراح الأكثر ملاءمة في هذه الحالة لدول مجلس التعاون الخليجي مستمد من التجربة الأوربية، والتي أعطت مؤسسات التكامل السابقة الذكر دورا يتجاوز تحقيق التعاون بين الدو ل الأعضاء، بل يشمل صلاحيات تكون أوسع من تلك الممنوحة للأجهزة القطرية المتخصصة، في اتخاذ القرارات في عدة مجالات وإلزام الأجهزة القطرية على تنفيذها. في حين احتفظت دول مجلس التعاون، بالرغم من إنشاء هيئات التكامل، على صلاحيات سيادية في مختلف المجالات. وتبرز هنا أهمية الإرادة السياسية لإعطاء هيئات التكامل صلاحيات سيادية وملزمة للأجهزة القطرية، أو على الأقل أن تكون الأنظمة الوطنية خاضعة للاعتراف المتبادل كقوانين الشركات،و الرقابة على المصارف والشهادات المهنية وغيرها. كما يجب لهذا التوجه أن لا يغفل إيجاد آلية مشتر كة لتوزيع المكاسب والأعباء على دول المجلس، كتوزيع الإيرادات الجمركية في إطار الإتحاد الجمركي، وآلية لفض المنازعات على غرار محكمة العدل الأوربية.[195]

---

[193] الإتحاد النقدي والعملة الموحدة، أنظر موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية:
(http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx)

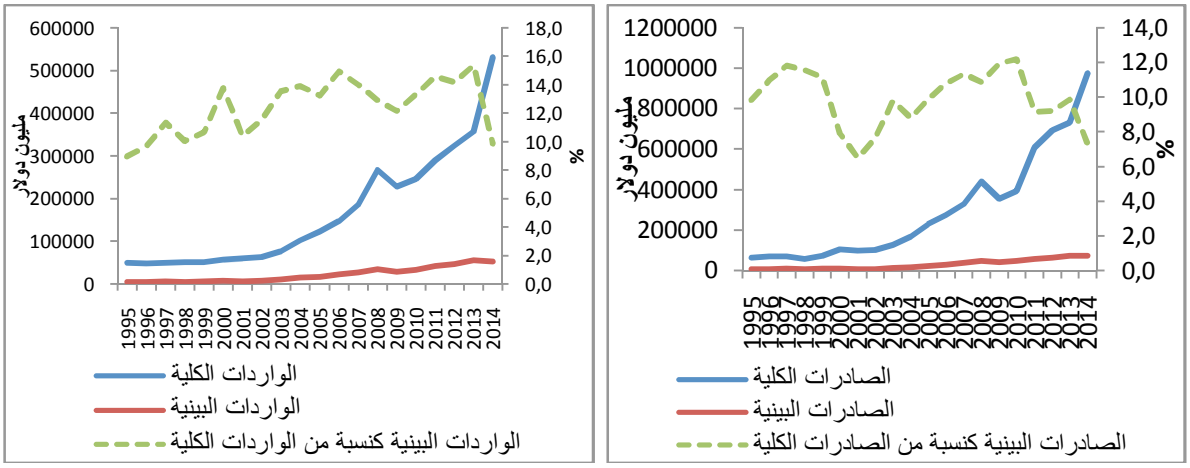
[194] أنظر في هذا الصدد: سعود البريكان، علي البلبل، وإبراهيم الكراسنة، **التكامل الاقتصادي العربي: التحديات والآفاق**، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، الإمارات العربية المتحدة، 24/23 شباط 2005.

[195] زروق جمال الدين، **مقارنة بين السوق الخليجية المشتركة والسوق الأوربية المشتركة**، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، الإمارات العربية المتحدة، 2001، ص18-19.

وما من شك، بأن الإرادة السياسية موجودة بقوة في دول مجلس التعاون الخليجي، وهي مستمدة من المكاسب الاقتصادية والاجتماعية الهائلة التي ستجنيها من نجاح سياسات التكامل لاقتصاداتها وشعوبها، إلى جانب أن الإرادة السياسية مستمدة في دول الخليج من حجم التهديدات التي تتعرض لها المنطقة ككل. و إلى جانب الدعم السياسي، يجب على دول المجلس أن تتخذ مزيدا من السياسات لتفعيل التكامل الاقتصادي، والذي سيولد مكاسب اقتصادية كبيرة، تتضح في المجالات التالية:

2-1 مجال تجارة السلع والخدمات: فيما يتصل بالسياسة التجارية المتعلقة بحرية حركة السلع، بالرغم مما حققته دول المجلس من خطوات هامة في مجال الاتحاد الجمركي، نلاحظ تواضع حجم التجارة البينية للسلع بينها، واندماجها أكثر مع العالم الخارجي. كما يتأكد من الشكل رقم(57).

الشكل رقم(57): تطور الصادرات والواردات الكلية والبينية لدول مجلس التعاون للفترة(1995-2014)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي** على الموقع:

(http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database)

صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2016**، مرجع سبق ذكره، ص500.

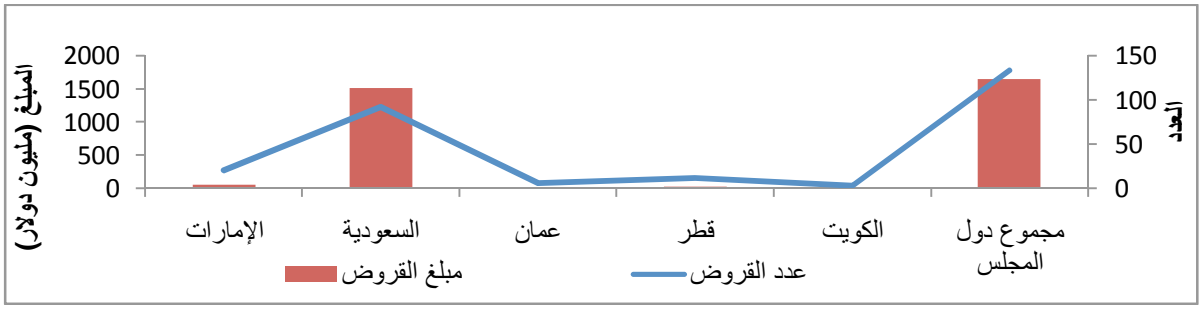
الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، **قواعد المعلومات الإحصائية**، الموقع: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

من الشكل السابق، نلاحظ أن هناك تزايدا في انفتاح دول المجلس على بعضها البعض في التجارة البينية، لزيادة في قيمة الصادرات والواردات البينية، لكن نلاحظ كذلك أن الزيادة في التجارة مع العالم الخارجي كانت أكبر من ذلك بكثير، ويرجع ذلك إلى محدودية تنوع القاعدة الإنتاجية لدول المجلس وانعكاس ذلك على هيمنة الصادرات من النفط والمواد الأولية الأخرى على الصادرات الكلية، وحتى صادرات الصناعات المصنعة يضيق المجال لتكون محورا للتبادل البيني، لتخصص دول المجلس فيها، واستمرار اعتمادها على الاستيراد من بقية العالم؛ هذا ما انعكس في اندماجها التجاري كمجموعة مع بقية العالم بصفة أكبر من بعضها البعض. ونلاحظ من نفس الشكل أن نسبة التجارة البينية إلى التجارة الكلية تتأثر بفترات الركود التي تصيب دول المجلس.

وقد يعكس ذلك محدودية تنوع القاعدة الإنتاجية المحلية وارتباطها الكبير بالنفط، ما أنتج هياكل اقتصادية متشابهة لا توفر مزيدا من الفرص لتعزيز تجارة السلع البينية. لهذا السبب، ولارتباط التجارة بالصناعة، كانت المقترحات الهيكلية القطرية لتغيير نموذج التنمية، بضرورة التوجه أكثر إلى قطاعات السلع التجارية خاصة الصناعية منها غير المرتبطة بالنفط والغاز؛ و نقترح هنا على دول المجلس أن تجسد نموذج التنمية الجديد والقائم على التصنيع بصفة مشتركة، لأننا أشرنا سابقا إلى أنه يتطلب الدعم، والحوافز والتمويل، والتكنولوجيا، وهو نموذج قائم على المنافسة الشديدة، وارتفا ع المخاطر وطول مدة الحصول على العائد. وقد لا يكون بمقدور بعض دول المجلس تحمل كل هذه القيود، لذلك، يشكل تجسيد نموذج التنمية الجديد بجهود جماعية أفضل سبيل لتجاوز ضيق القاعدة الإنتاجية واختلال هيكل التصدير. ويتطلب هذا التوجه درجات عالية من التنسيق في استهداف الأنشطة المشتركة،

وتوزيع سلاسل القيمة بين دول المجلس، وتكوين هيئات موحدة بصلاحيات واسعة لإدارة المراحل المتشعبة للمشاريع الصناعية، خاصة ما يرتبط بإشراك الشركات الأجنبية، وإقامة المجمعات الصناعية وغيرها. كما توجهت دول المجلس إلى تشجيع المواطنين لإقامة أنشطة صناعية في دول أخرى لمجلس التعاون بتوفير التمويل، وبشكل عام، بلغ عدد القروض الحكومية الممنوحة لمواطني دول المجلس لمزاولة نشاط صناعي في الدول الأعضاء الأخرى، إلى غاية 2014، 133 قرض وبمبلغ يفوق 1.6 مليار دولار. وبرزت السعودية كأهم الدول الداعمة لهذا التوجه.

الشكل رقم(58): تراكم عدد ومبلغ القروض الحكومية الممنوحة لمواطني دول المجلس لإقامة مشاريع صناعية بالدول الأعضاء الأخرى حتى 2014



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، **قواعد المعلومات الإحصائية**، الموقع: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

وقد يكون لكل دولة من دول المجلس خططها لتطوير قطاعات السلع التجارية، خاصة الصناعية منها، ولكن من المفيد لها في قطاعات السلع الكثيفة التكنولوجيا والتي تتطلب موارد كبيرة وتقنيات متطورة، أن تشترك في نماذج لمشاريع عملاقة، وبذلك ستوفر المزيد من التمويل، والدعم والحوافز. فأوربا بتفوقها التكنولوجي، جسدت مشروع صناعة الطائرات (Airbus) بجهود مشتركة. وسينعكس إعطاء السياسات الصناعية بعدا يشمل كل دول المجلس زيادة مستويات التجارة البينية، وتسريع وتعميق عمليات التحول الهيكلي في هذه الاقتصادات، بجعلها قائمة على صادرات السلع التجارية خاصة الصناعية. ويتطلب ذلك اعتماد سياسات الربط والتنسيق التدريجي لمختلف جهود التنويع الوطنية في خطة التكامل في دول مجلس التعاون الخليجي، والتقدم بثبات صوب وضع إستراتيجية إقليمية متكاملة للتنويع و التصنيع من أجل تجنب الازدواجية المفرطة في مرافق الإنتاج، والمنافسة بينها، والحد من خطر زيادة العرض.

كما يكتسي تقليص العوائق الفنية والإجراءات المرتبطة بالتجارة وتحسين الخدمات اللوجيستية أهمية بالغة، وقد لاحظنا في البيئة التنظيمية سابقا في مختلف دول المجلس مدى ثقل الإجراءات في تسوية المعاملات التجارية في الموانئ، ويعتبر هذا تحديا لتعزيز الاندماج التجاري البيني، لأنه يزيد من تكلفة المعاملات التجارية، ويقلص القدرة التنافسية للمنتجات المحلية عند تصديرها بين دول المجلس أو حتى إلى خارج الاتحاد.

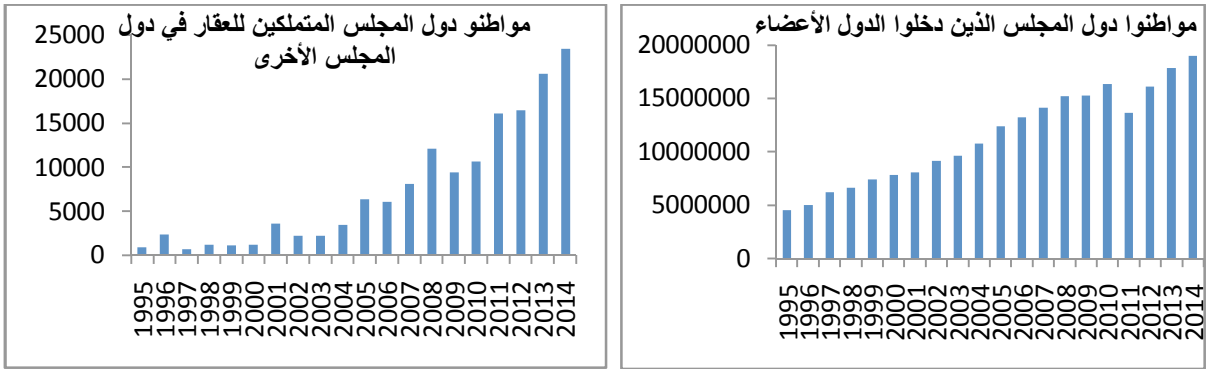
في هذا الصدد، أكدت دراسة على الدول العربية أن تقليص تكاليف النقل للتجارة في دول المجلس (وعينة أخرى من الدول العربية) بنسبة 5% خلال الفترة (2013-2020)، سيزيد من صادرات دول المجلس إلى الدول العربية بنسب تتراوح ما بين 12.6% في الكويت و26.7% في الإمارات، وسيزيد من الواردات إلى دول المجلس من الدول العربية بنسب تتراوح بين 12.2% في البحرين و17.7% في قطر. كما سيزيد ذلك من الناتج المحلي الإجمالي لدول المجلس بنسبة 0.3%، وتتراوح هذه النسبة ما بين 0.1% في قطر و0.9% في البحرين. كما سيقلص البطالة في دول المجلس بنسبة 0.1 و0.3% للقوى العاملة الماهرة وغير الماهرة على الترتيب. ويمكن لدول الخليج أن تستفيد من التجربة التونسية التي أنشأت النافذة التجارية الواحدة، لتبسيط إجراءات التجارة الخارجية والمرتبطة بهيئات متعددة تشمل وزارة التجارة، والمصارف، وهيئة الميناء، وإدارة الجمارك،

والمخلصين الجمركيين ووكلاء الشحن،؛ وقد مكنت هذه النافذة من تقليص الوقت اللازم لمعالجة البيانات والتصريح اللازمة من 20 يوم في بداية الألفية الثالثة إلى بضع ساعات.[196]

كما يجب أن تعمل دول المجلس على استكمال متطلبات الاتحادالجمر كي كالاتفاق وتطبيق آلية دائمة لتوزيعالإير ادات الجمركية بينها. ولا تزال الهيئات الوطنية للمواصفات القياسية تحتفظ بصلاحيات سيادية في وضع واعتماد المواصفات والإجراءات الفنية الأخرى ومنح شهادات المطابقة وعلامات الجودة، في حين يتعين أن تتحول هذه الصلاحيات إلى هيئة التقييس لدول مجلس التعاون الخليجي، وهو الجهاز الخليجي الموحد الذي أنشئ في عام 2002، لإعداد واعتماد ونشر المواصفات القياسية الخليجية الموحدة للسلع والمنتجات، والمساهمة في تقليص العوائق الفنية للتجارة[197].

وفيما يتصل بتجارة الخدمات، فقد أزالت دول المجلس العديد من القيود على مزاولة الأنشطة الاقتصادية والخدمية في ما بينها وحتى أمام المستثمرين من خارج دول المجلس، والسما ح بإنشاء المصارف. ويمكن أن نلاحظ من الشكل الموالي أن سياسات التكامل جسدت حرية حركة الأشخاص، لتزايد أعداد المواطنين الخليجين الذين دخلوا إلى الدول الأعضاء. كما تجسد أيضا حقهم في امتلاك العقارات، باعتباره مجالا مهما للاستثمار وممارسة الأنشطة وانتقال رؤوس الأموال البينية.

الشكل رقم(59): أعداد مواطني دول المجلس الذين دخلوا الدول الأعضاء وأعداد الذين تملكوا العقار في الدول الأعضاء(1995–2014)

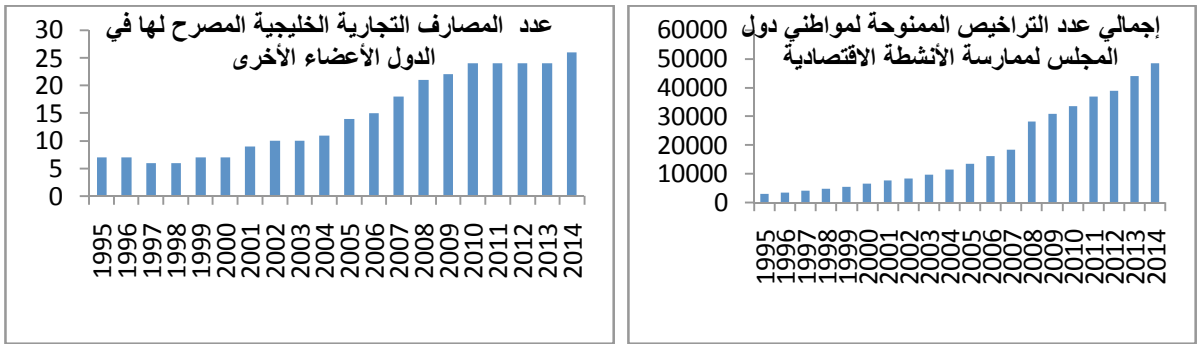


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، **قواعد المعلومات الإحصائية**، الموقع: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

وإضافة إلى السماح للمواطنين بتملك االعقار، نلاحظ من الشكل الموالي أن سياسات التكامل دعمت مزيدا من حرية حركة الخدمات، ونلاحظ زيادة عدد التراخيص الممنوحة لمواطني دول المجلس لممارسة أنشطة اقتصادية في دول أعضاء أخرى، إلى جانب زيادة عدد المصارف المصرح لها لمزاولة النشاط في الدول الأعضاء الأخرى.

الشكل رقم(60): مزاولة الأنشطة الاقتصادية والاستثمارية والخدمية في دول المجلس الأعضاء الأخرى خلال الفترة(1995–2014)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

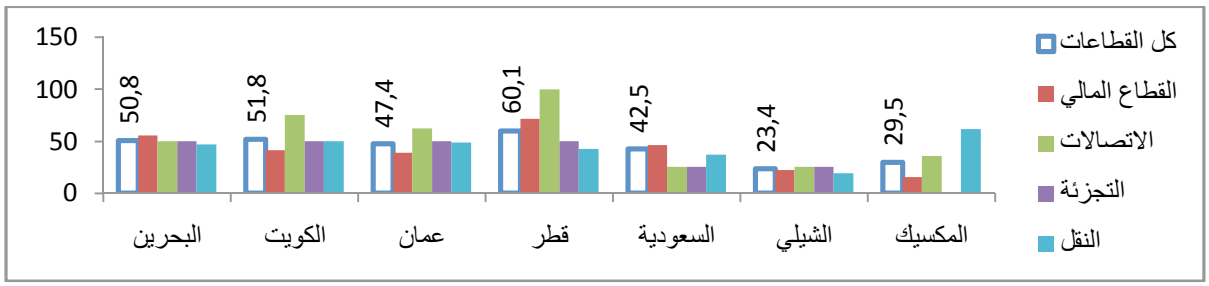
الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، **قواعد المعلومات الإحصائية**، الموقع: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

[196] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، **التكامل العربي سبلا لنهضة إنسانية**، 2015، ص186-188.

[197] جمال الدين زروق، **مرجع سبق ذكره**، ص13.

بالرغم من ذلك، لا تزال دول المجلس تفرض قيودا على تجارة الخدمات كما يتضح من الشكل رقم(61)، ونلاحظ أن قطر هي أكثر دول المجلس فرضا للقيود على تجارة الخدمات، ونلاحظ أن هذه القيود قوية في القطاع المالي والاتصالات؛ وتمتاز كل من الكويت، و البحرين وعمان بأداء مماثل تقريبا، مع فرض البحرين لقيود أكثر على القطاع المالي، في حين تفرض عمان والكويت قيود أكثر على الاتصالات. وتعتبر السعودية أفضل الدول أداء، وهي في مستوى الشيلي في قطاعي الاتصالات والتجزئة، لكن إذا أخذنا كل القطاعات، تعتبر الشيلي والمكسيك أفضل أداء منها.

الشكل رقم(61): مؤشر القيود على تجارة الخدمات في دول المجلس ودول المقارنة لعام 2016



ارتفاع القيمة في المؤشرات تدل على مزيد من القيود.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Bank, Services Trade Restrictions Database, (http://iresearch.worldbank.org/servicetrade/#).

ويكتسي تخفيف قيود الدخول للقطاع الخاص إلى تجارة الخدمات وتقليل هيمنة الدولة على العديد من مجالاتها أمرا ضروريا لتعزيز المنافسة في هذا القطاع، وتدعيم التجارة البينية القائمة على القطاع الخاص؛ وسيضمن ذلك خدمات بنوعية أعلى وبتكلفة أقل نتيجة المنافسة. كما يتطلب الأمر أيضا توحيد المعايير والإجراءات في تجارة الخدمات، أو على الأقل الاعتراف المتبادل في مختلف الجوانب التنظيمية والقانونية للنظم التجارية بين دول المجلس.

إن تعزيز تجارة الخدمات في دول المجلس يتطلب زيادة المنافسة وضمان الأسواق الفعالة، وستكون هناك حاجة ملحة للاتفاق على تعريف معدل لقاعدة المنشأ في تجارة الخدمات، لاسيما في ظل وجود عمالة أجنبية هامة في عدة قطاعات. ويجب أن تندرج تدابير الإصلاح ذات الصلة في أربعة محاور رئيسية هي: تخفيف قيود الدخول ومنح التراخيص سواء للشركات المحلية أو الأجنبية، وتعزيز المنافسة بما يضمن زيادة النجاعة، و مواءمة وتعزيز الممارسات التنظيمية والمعايير، وتخفيف القيود على حركة العمالة الأجنبية المقيمة في الخليج. و تنطوي بعض التغييرات التنظيمية والهيكلية كالخصخصة وممارسات مكافحة الاحتكار على إجراءات معقدة مطولة، وبالرغم من قيام الحكومات بعمليات خصخصة واسعة، شملت خدمات التصنيع، والتمويل، والهاتف المحمول، والنقل الجوي والبري وتوليد الطاقة، لا تزال هناك قيود نتيجة الخوف من تقليص حجم العمالة الوطنية، واستمرار الدعم الحكومي، وضعف القدرات التنظيمية للشركات التي تمت خصخصتها، لذلك لا تزال تحتفظ الحكومات بنسب عالية من حصص الملكية و تفرض قواعد صارمة في التشغيل.[198]

2-2 مجال حركة رأس المال واندماج النظم المالية: فيما يتعلق بالاستثمارات الأجنبية المباشرة، تشكل زيادة تدفق الاستثمارات المباشرة البينية أحد أهداف التكامل بين دول المجلس، ويمكن أن نلاحظ من البيانات الواردة في الجدول رقم(27) خلال الفترة (2003-2016)، أن عدد مشاريع الاستثمار الأجنبي البينية تراوحت ما بين 363 مشروع استقطبتها السعودية، و131 مشروع استقطبتها الكويت. وتتراوح قيمة الاستثمارات البينية ما بين 25.56 مليار دولار، استقطبتها السعودية، و3.27 مليار دولار استقطبتها الكويت. وتقدر قيمة الاستثمارات البينية في دول المجلس خلال نفس الفترة حوالي 83 مليار دولار، وتمثل نسبة 16.4% من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة إليها خلال نفس الفترة والمقدرة بنحو 504 مليار دولار. كما تقدر إجمالي مشاريع الاستثمار البيني في دول المجلس خلال نفس الفترة دائما بـ1338 مشروع، أي ما يمثل نسبة 16.4% من إجمالي

[198] World Bank, **economic integration in the GCC**, Middle East and North Africa Region, 2010, pp.9-11

مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إليها والمقدرة بـ8180 مشروع. وتعتبر الإمارات المصدر الأول للاستثمارات البينية إلى دول المجلس، تليها الكويت وقطر.

الجدول رقم(27): عدد وقيمة(بالمليون دولار) مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر البينية في دول مجلس التعاون وأهميتها بالنسبة لعدد وقيمة مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة من العالم إليها للفترة(2003–2016)

المصدر/ الوجهة	السعودية		الإمارات		البحرين		عمان		قطر		الكويت	
	عدد المشاريع	المبلغ	عدد المشاريع	المبلغ	عدد المشاريع	المبلغ	عدد المشاريع	المبلغ	عدد المشاريع	المبلغ	عدد المشاريع	المبلغ
الإمارات	258	18003			117	4679	155	5178	152	8081	92	2869
البحرين	33	942	26	1193			9	504	18	2888	8	118
الكويت	34	2625	69	7418	42	7268	18	2051	17	731		
قطر	25	2827	27	1240	4	21	24	3564			15	153
السعودية			68	6619	37	1237	20	559	12	108	13	93
عمان	13	1164	10	300	14	205			5	105	3	43
الاستثمار البيني الوارد من دول المجلس(1)	363	25561	200	16770	214	13410	226	11856	204	11913	131	3276
الاستثمار المباشر الوارد عالميا(2)	1369	163577	4492	152345	637	34971	571	49628	765	90855	346	12609
(1)/(2)، (%)	26.5	15.6	4.5	11	33.6	38.3	39.6	23.9	26.7	13.1	37.9	26

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 2017، الجداول الاحصائية للنسخة EXCEL، الجدول رقم 9، 13 و14. على الموقع: (http://dhaman.net/ar/research-studies/investment-climate-report-latest/).

وما من شك بأن تعزيز الاستثمارات البينية بين دول الخليج يكتسي أهمية بالغة، لأنها منخفضة القيمة، في ظل الفرص الكبيرة الاستثمارية التي تمتلكه، وتعتبر هذه الاستثمارات أحد أهم أشكال تعزيز الوحدة. وإذا ما استطاعت دول المجلس وأحسنت توجيهها فستكون بمثابة قاطرة للنمو والتنويع الاقتصاديين.

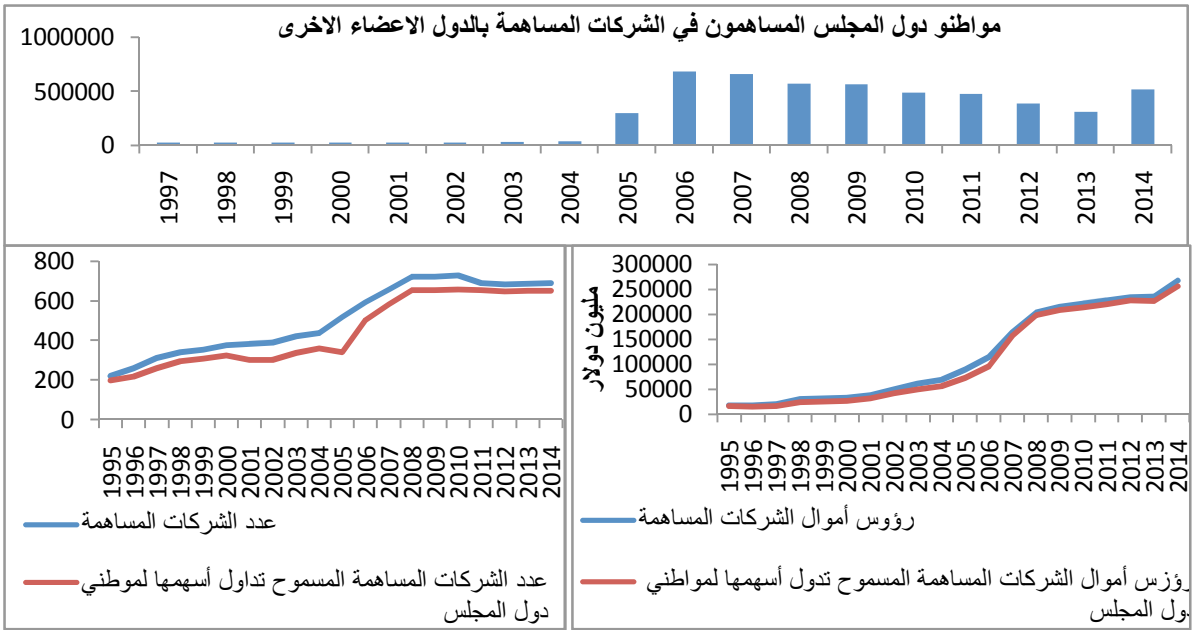
و تبين دراسة وجود أربع آليات تجعل من التكامل الإقليمي عاملا مهما لتشجيع الاستثمارات البينية وجذب الاستثمارات خارج التكامل. **أولها** أن التكامل يزيد من تحرير الاستثمار وحماية المستثمرين في الاتفاقيات الإقليمية، وهذا يزيد من تدفقات الاستثمارات البينية، كما يزيد من الاستثمارات خارج التكامل. **وثانيها** الأحكام المتعلقة بالتكامل التجاري وتكامل الأسواق في الاتفاقيات الإقليمية، والتي من شأنها المساهمة في إعادة تنظيم الإنتاج على الصعيد الإقليمي، بما في ذلك جذب مزيد الاستثمارات البينية؛ أما من خارج التكامل، فإن هذا العامل يؤدي إلى توسيع الأسواق، وبالتالي؛ جذب مزيد من الاستثمارات الأجنبية، بما فيها تلك المرتبطة بسلاسل القيمة العالمية. **وثالثها** مواءمة السياسات الضمنية في الاتفاقيات الإقليمية، وهي تشجع الاستثمارات البينية من خلال تخفيض التكاليف والمخاطر الموجودة، كما تشجع الاستثمارات الأجنبية إذا كان هناك تنسيق بين أنظمة الاستثمار يشمل هذه الاستثمارات. **ورابعها** أن التكامل الإقليمي يسمح بعقد اتفاقيات إقليمية في مجال الاستثمار على نطاق واسع، تشمل الهياكل الأساسية والبحث والتطوير، كجزء لا يتجزأ من التكامل، وهو ما سيولد فرصا استثمارية بينية ومن خارج التكامل بشكل متزايد وسريع. ويتأكد هذا في كل من الاتحاد الأوربي ومجموعة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي، والذين استقطبا خلال الفترة (2009-2011)، 210.5 و596.4 مليار دولار استثمارات أجنبية مباشرة، كان منها 129.2

و344.2 مليار دولار عبارة عن استثمارات بينية بين دول هاذين التكتلين، على الترتيب، أي ما يعادل، 42 و58% من الاستثمارات الأجنبية.[199]

ويتطلب تعزيز الاستثمارات البينية القيام بحزمتين من السياسات، والتي تصب كذلك في مصلحة استقطاب الاستثمارات الأجنبية من خارج دول المجلس. وتتمثل في تحسين مناخ الاستثمار في دول المجلس كما اشرنا سابقا في تطوير البيئة التنظيمية في السياسات القطرية، بالإضافة إلى تحقيق تنسيق عالي في مجال توحيد القوانين، والتشريعات الخاصة بملف الاستثمار الأجنبي المباشر، وما تتضمنه من حوافز، وإعفاءات، وضمانات، وآليات لفض النزاعات في حال حدوثها، وحتى الترويج المشترك للفرص الاستثمارية الموجودة في مختلف الدول. وأمام الهيئات المكلفة بإدارة ملف الاستثمار الأجنبي المباشر مسؤولية كبيرة لتحقيق التنسيق في سياساتها الرامية إلى تعزيز جاذبية منطقة الخليج للاستثمارات الأجنبية المباشرة. إن تحقيق هاذين الشرطين سيجعل من دول مجلس التعاون الخليجي سوقا واحدة، توفر فرصا استثمارية بينية للشركات المحلية دون تمييز، وتوفر سوقا واسعة بدلا من أسواق صغيرة(لصغر عدد السكان في أغلب دول المجلس)، و بالتالي، فرصا استثمارية هائلة للشركات خارج دول المجلس، في ظل القوانين الموحدة، التي تسهل الانتقال من سوق إلى سوق أخرى.

وفيما يتصل باندماج النظم المصرفية والمالية لدول مجلس التعاون، يكتسي هذا الموضوع في سياسات التكامل أهمية بالغة، لأنه مرتبط بتمويل الأنشطة الاستثمارية، وغالبا ما يقف التمويل عائقا أما تجسيد العديد من المشاريع على مستوى الدولة الواحدة، ويزداد هذا التعقيد على المستوى الإقليمي، لأن سياسات التكامل تزيد من حجم وعدد المشاريع البينية، وهو ما يتطلب مزيدا من التمويل والخدمات المالية. وبشكل عام، أقرت مختلف دول المجلس تحرير حركة رأس المال، والسماح بإنشاء مصارف، وفتح المجال أمام مواطني دول المجلس الأخرى للاستثمار في أسواق رأس المال، ويمكن أن نلاحظ من الشكل رقم (62)، زيادة عدد المواطنين المساهمين في الشركات المساهمة في دول المجلس الأخر ى في 2006، مع اتجاهه إلى التراجع بعد ذلك، كما نلاحظ دائما من نفس الشكل، أن الزيادة الهامة التي حدثت في عدد الشركات المساهمة في دول المجلس أو رأس مالها، ارتبطت بزيادة ممثلة تقريبا في عدد (ورؤوس أموال) الشركات المساهمة المسموح تداول أسهمها لمواكني دول المجلس الأخرى.

الشكل رقم(62): مؤشرات تداول وشراء الأسهم وتأسيس الشركات المساهمة في دول المجلس (1995–2014)



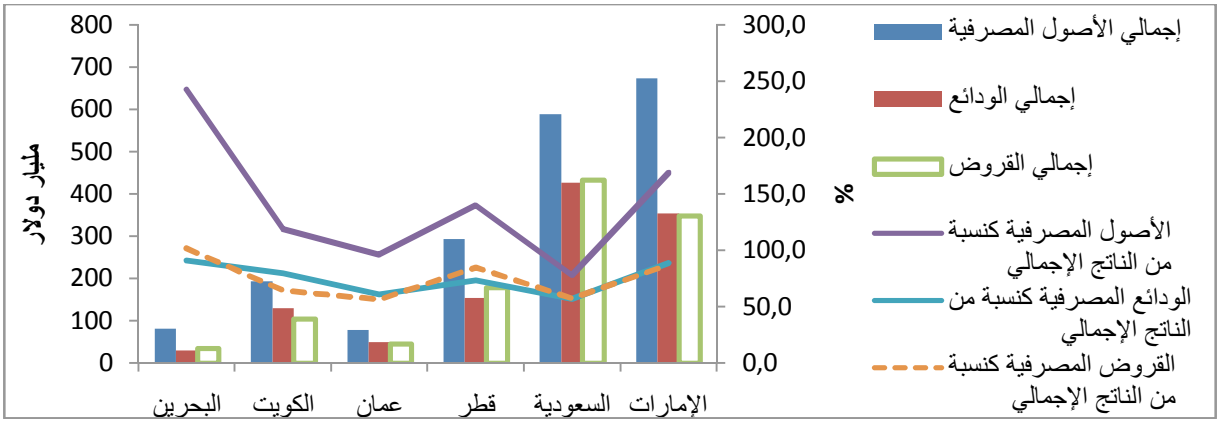
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، **قواعد المعلومات الإحصائية**، الموقع: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

[199] UNCTAD, **regional integration and foreign direct investment in developing and transition economies**, United Nations, 3 December 2012, pp.3-4.

وتتميز النظم المالية لدول المجلس بعدة خصائص(أشرنا إلى بعض منها في الفصل الأول)، ويمكن أن نلاحظ من الشكل رقم(63)، أن حجم النظم المصرفية يختلف من دولة لأخرى، وإذا أخذنا الحجم مقاسا بالمبالغ، يتضح أن السعودية والإمارات، وبدرجة أقل قطر، تمتاز نظمها المصرفية بأحجام أصول وودائع وقروض مصرفية كبيرة، لكن إذا أخنا هذه المؤشرات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، نلاحظ التفاوت الموجود بين دول المجلس، إذ تتفوق البحرين فيها متبوعة بالإمارات وقطر.

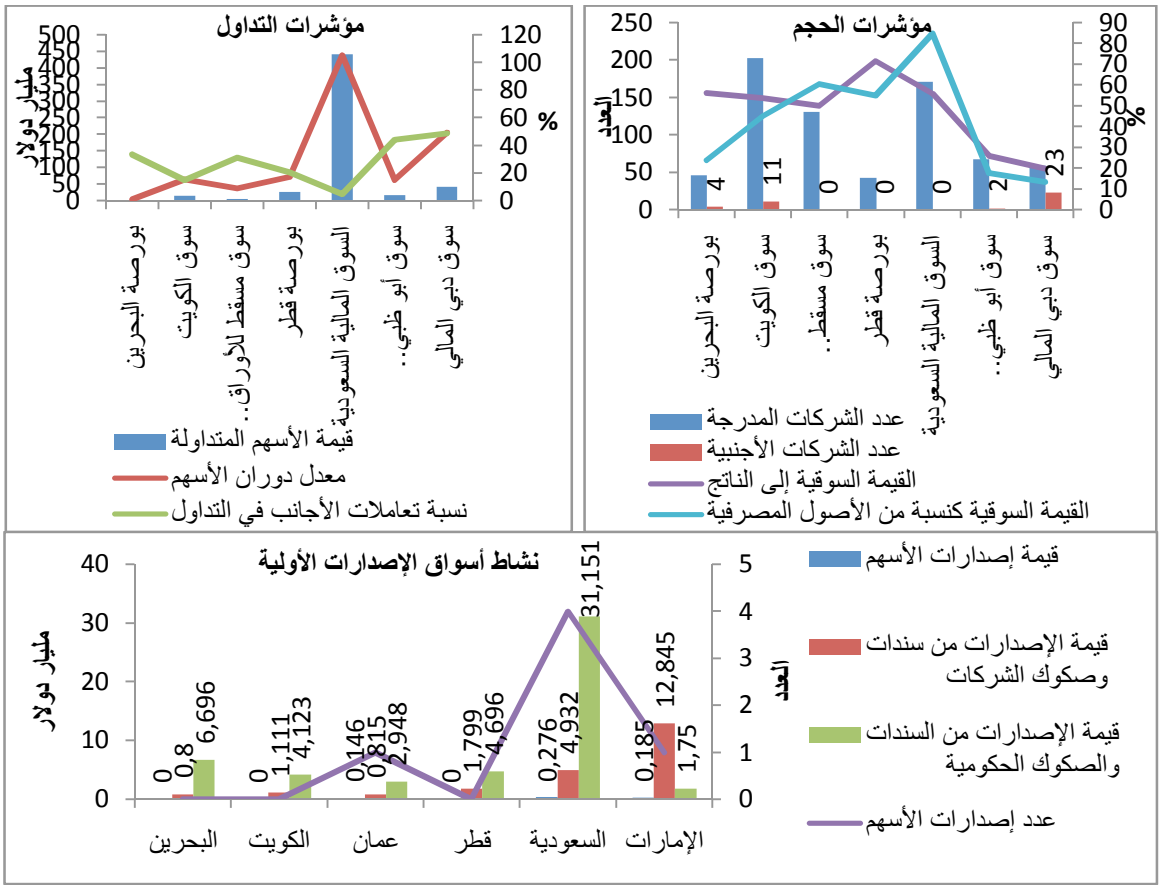
الشكل رقم(63): إجمالي أصول المصارف وودائعها والقروض التي منحتها في دول المجلس في عام 2015



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2016**، مرجع سبق ذكره، ص412، 489-491.

وفيما يتصل بأسواق رأس المال، نلاحظ من الشكل رقم(64)، أن حجم الأسواق المالية يختلف من دولة إلى أخرى، إذ يتميز العدد الإجمالي للشركات في السوق بالارتفاع في الكويت، وعمان والسعودية، وينخفض في باقي الدول، مع ملاحظة أن عدد الشركات الأجنبية المسعرة في الأسواق الخليجية، يقدر بـ23 شركة في سوق دبي، و11 شركة في سوق الكويت، و4 شركات في بورصة البحرين وشركتين في سوق أبو ظبي المال، ولا توجد شركات في باقي الأسواق المالية. ونلاحظ أن القيمة السوقية كنسبة من الناتج الإجمالي تتراوح ما بين 50.1% في سوق مسقط و71.7% في بورصة قطر، في حين، تنخفض إلى 26.2 و20% في سوق أبو ظبي وسوق دبي على الترتيب، ما يجعلها أسواق نوعا ما أصغر(مقارنة بحجم الاقتصاد)؛ كما نلاحظ استمرار أهمية التمويل غير المباشر عن طريق المصارف مقارنة بالأسواق المالية، لانخفاض مؤشر القيمة السوقية كنسبة من الأصول المصرفية، وبخاصة في سوق دبي، وسوق أبو ظبي، وبورصة البحرين، والذي بلغ فيها المؤشر السابق على الترتيب، 13.4، 17.6، و23.9%؛ في حين يرتفع في سوق الكويت، و بورصة قطر، و سوق مسقط والسوق المالية السعودية إلى 45.1، 55.1، 60.6، و84.9%. كما نلاحظ دائما من نفس الشكل فيما يخص مؤشرات السيولة، أن أسواق المال الخليجية تمتاز بضعف مستوى السيولة لانخفاض قيمة الأسهم المتداولة ومعدل دوران الأسهم، باستثناء المملكة العربية السعودية التي يمتاز سوقها المالي بسيولة مرتفعة. كما نلاحظ أن نسبة تعاملات الأجانب في التداول ترتفع إلى 48.6، 44، 33.4، و31.1% في سوق دبي، و سوق أبو ظبي، بورصة البحرين، وسوق مسقط، ما يجعلها أسواق أكثر انفتاحا على المستثمرين الأجانب. في حين، تنخفض النسبة السابقة إلى 20.3، 14.6 و4.6% في بورصة قطر، و سوق الكويت، والسوق المالية السعودية. إلى جانب الخصائص السابقة الذكر، تتميز سوق الإصدارات الأولية في عام 2015، بضعف /أو غياب قيمة وعدد الإصدارات الجديدة من الأسهم، وتتميز سوق الإصدارات من السندات والصكوك الحكومية بالنشاط أكثر في السعودية والبحرين، كما تمتاز سوق السندات وصكوك الشركات بالنشاط أكثر في الإمارات. وبشكل عام، تبقى أسواق الدين من السندات والصكوك ضحلة في دول مجلس التعاون الخليجي سواء للشركات أو الحكومات، وهي في بداية تطويرها.

الشكل رقم(64): أداء أسواق رأس المال لدول مجلس التعاون في عام 2015



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2016**، مرجع سبق ذكره، ص494-497.

لا تزال القطاعات المالية في دول مجلس التعاون الخليجي تهيمن عليها المصارف، وتتميز أسواق الدين للشركات بكونها متخلفة نسبيا. وتعتمد أغلب الشركات على أرباحها المحتجزة أو القروض المصرفية التقليدية في تمويل أنشطتها. وغالبا ما تكون الدولة محتكرة لجزء مهم من الأصول المصرفية في دول المجلس، وبالرغم من تراجعه في السنوات الأخيرة إلا أنه يبقى في حدود 30%. وإلى جانب محدودية دور أسواق المال في التنمية في دول المجلس لضعف القيمة السوقية، فإن نسبة معتبرة من هذه الأخيرة تمثلها شركات مملوكة جزئيا للحكومات، أو مملوكة من طرف عدد محدود من المستثمرين الكبار، والذين لا يتاجرون بهذه الأسهم، ما انعكس في تراجع مستوى نشاط وسيولة الأسواق المالية. إضافة إلى وجود عدد قليل من صناديق المعاشات التقاعدية والمستثمرين التأسيسيين الناشطين في هذه الأسواق. ولا تزال معظم الشركات الخاصة في دول المجلس تابعة للأسر، وغير مدرجة في أسواق رأس المال، وهذا ما جعل طفرة النمو منذ بداية الألفية الثالثة لم تنعكس في تقييمات أسواق الأوراق المالية.[200] من التقييم السابق، يجب لسياسات الاندماج المالي بين دول المجلس أن تتضمن مستويين من الجهود، مستوى إقليمي ومستوى قطري.

يتعين على السياسات المنفذة على المستوى القطري أن تتمكن من تجاوز أوجه الضعف السابقة الذكر في النظم المالية، ويتعين هنا القيام بمجموعة من الإصلاحات؛ ويكتسي هذا الجانب بدوره أهمية كبيرة على المستوى القطري، للارتباط الوثيق ما بين تطور النظام المالي وخدماته مع سياسات تنويع مصادر توليد الدخل بتوفير التمويل اللازم لذلك وبتكاليف معقولة، كما يكتسي أهمية بالغة كذلك على مستوى دول المجلس كمجموعة، لأن تحسين نوعية التكامل المالي يكون عن طريق زيادة تطوير الأسواق المالية وتمكينها من الاضطلاع بدو ر أفضل في تقاسم المخاطر، ما يقلص من مخاطر الصدمات الخارجية، على افتراض أن البلدان الأعضاء ليست لديها اختلافات هيكلية رئيسية.

[200] Hertog Steffen, **Financial markets in GCC countries: recent crises and structural weaknesses**, NOREF Policy Brief, November 2012, pp.2-5.

يجب أن تبدأ السياسات القطرية بتطوير المواهب العاملة في هذا القطاع، وضمان مزيد من الوضوح والشفافية بشأن اللوائح الموجودة ومواصلة تطويرها وتحديثها، لأن قطاع الخدمات المالية يحتاج إلى درجة أكبر من الشفافية والوضوح في النظام القانوني، لتبديد عدم اليقين؛ ولبلوغ ذلك، يتعين إصدار تشريع واسع للرهن العقاري.[201]

يعتبر كذلك توفير إطار تنظيمي جيد محددا رئيسيا للمنافسة، لأن المراكز المالية غير المتوافقة مع القواعد الدولية توجه عادة ضغوطا متزايدة، تنعكس في ضعف استقطابها للمستثمر ين الأجانب. وتحتاج المراكز المالية الخليجية إلى تحليل تأثير التطور الحاصل في التنظيمات وتحديد أنواع الأعمال والأنشطة التي ترغب في استضافتها.ومن شأن تخفيف ملكية الدولة الو اسعة النطاق للأصول والمشاريع والسيولة المتأتية من عائدات المحروقات، والتي تعيق زيادة ديناميكية الأنشطة التمويلية، أن تنعكس إيجابا في تعزيز التنمية وجهود التنويع القائمة على القطاع الخاص.[202]

ونظرا لضعف تطور أسواق السندات والصكوك للحكومة والشركات، يتعين على دول المجلس تطويرها لمواجهة الأزمات الدولية، وتوفير فرص جديدة للمستثمرين المحليين. وبما أن أسواق المال لا تؤدي دورها في توزيع المخاطر ورأس المال على نطاق كفء، لأن الأسواق المالية والمصارف تتجه إلى إقراض المشاريع الحكومية والشركات العائلية الكبيرة، في حين تحجم عن إقراض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، يجب أن تدخل الدولة لتحفيز الإقراض لهذه المؤسسات. ويتعين إجراء مزيد من التحسينات التدريجية في الإشراف وتنفيذ قوانين حوكمة الشركات. وسيزيد التكامل من فرص استقطاب المستثمرين المؤسساتيين، ما يزيد من الضغوط لتحسين الحوكمة.[203] وتعتبر الأنظمة التجارية، و الأنظمة المتعلقة بحقوق المساهمين والدائنين، و قوانين الإفلاس، و الالتزام بالمعايير المحاسبية الدولية، و معايير الإفصاح والشفافية، بمثابة البنية التحتية للنظام المالي الواجب تطويرها في دول المجلس تزامنا مع التحرير والاندماج الماليين.

تشمل الجهود الإقليمية قيام دول المجلس بمزيد من تخفيض القيود على إنشاء المصارف، والدخول إلى الأسواق المالية للاستثمار أو التمويل، وتنسيق جهود تطبيق معايير الرقابة الاحترازية لتجنب المخاطر النظامية، خاصة وأن الاندماج المالي يز يد من هشاشة النظم المالية؛ و ما اقترحناه في الفصل الأول من سياسات احترازية كلية شاملة تتناسب مع استقرار النظم المصرفية والمالية، خاصة إذا تم تطبيقها بجهود وتنسيق مشتركين؛ ومن شأن ذلك أن يدعم مزيدا من الانفتاح والاستقرار الماليين بين دول المجلس.

ويشمل التنسيق في عملية الاندماج، على غرار الإتحاد الأوربي، إجراء مزيد من الجهود والتنسيق في مواءمة الأطر التنظيمية والأنشطة المالية عبر الحدود، بما يساهم في امتصاص الصدمات؛ وإنشاء مؤسسات فوق وطنية لها سلطة في تنفيذ ورصد تطورات عملية التكامل المالي، مع ربط هذه الأخير ة بأهداف التنمية الاقتصادية وتدعيم القدرة التنافسية عالميا. وسيؤدي التكامل إلى حدوث زيادة معتبرة في حيازة الأصول المالية عبر الحدود، وتقارب أسعار الأصول، واستقرار الأسواق المالية لأنها أصبحت تخضع للإشراف الكافي، وتخصيص كفء للادخار عبر الحدود الوطنية، ما يعزز من تمويل فرص استثمارية أكثر ربحية وإنتاجية. ويتيح توافر أدوات مالية إضافية وزيادة الملكية عبر الحدود للأسر، وسائل إضافية لتنويع محافظها الاستثمارية وحماية إيراداتها من الصدمات. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن التكامل المالي يؤدي إلى زيادة تدفق الأموال من أجل فرص الاستثمار في المناطق الأقل نموا، فمن المتوقع أن تتطور الأسواق المالية في هذه المناطق، مما يعزز التنافس بين المؤسسات المالية ويقلل من تكلفة الوساطة المالية .كما أن التكامل المالي يحسن الرفاهية بسبب التخصص، مما يسهم في النمو الاقتصادي.[204]

---

[201] The Economist Intelligence Unit Limited, **the GCC In 2020: Broadening the economy**, 26 October, 2010, p.22.

[202] Kern Steffen, **GCC financial markets Long-term prospects for finance in the Gulf region**, Current Issues, Deutsche Bank, November 14, 2012, p.35.

[203] Hertog Steffen, **Financial markets in GCC countries: recent crises and structural weaknesses**, Op.cit, pp.7-8.

[204] ESCWA, **Assessing Arab Economic Integration Towards the Arab Customs Union**, United Nations, 2015, pp.146-151.

2-3 مجال الاتحاد النقدي وإصدار العملة الموحدة: يكتسي هذا الجانب في سياسات التكامل أهمية خاصة، باعتباره الهدف النهائي للجهود المبذولة منذ سنة 1981 إلى اليوم، وسيتوج منطقة الخليج بمصرفمركز ي واحد يتولى صياغة وتنفيذ سياسة نقدية واحدة، لها إستراتجية شاملة وواضحة من أدوات،و أهداف تشغيلية، وأهداف وسيطة وهدف نهائي. وما لهذا من أثر مباشر وكبير على الوحدة السياسية.

لقد حددت دول المجلس المعايير الواجب احترامها، والتي سبق وقمنا بذكرها. وفيما يتصل بمعيار معدل التضخم وأسعار الفائدة، فقد اتضح في الفصل الأول مدى التقارب الموجود في معدلات التضخم بين دول المجلس، وتشابه محدداتها إلى حد كبير، كما اتضح أيضا أن سياسة ربط قيمة عملات دول المجلس بالدولار، مع ربط الكويت عملتها بسلة من العملات، يجعل السياسة النقدية غير مستقلة، وبالتالي، تتقارب أسعار الفائدة الرئيسية في هذه الدول، لأنها مرتبطة بسعر الفائدة للاحتياطي الفدرالي الأمريكي. وفي ما يخص معيار عجز الميزانية، والدين العام كنسبتين من الناتج الإجمالي، تبين من الجدول رقم(1)، في الفصل الأول دائما، أن كل دول المجلس مستوفية لمعيار الدين الحكومي، باستثناء البحرين التي ستشهد زيادة في مستويات الدين كما تشير التوقعات. أما معيار عجز الميزانية كنسبة من الناتج، فقد تأكد بأن انخفاض أسعار النفط قلص من الفوائض في الميزانية في بعض الدول، وزاد من عجز الميزانية في البعض الآخر، وتبين أن كل الدول ستسجل عجزا يفوق بكثير المعيار المحدد في شروط الاتحاد النقدي في سنة 2017.

أما فيما يتعلق بمعيار احتياطيات السلطة النقدية والتي يجب أن تكفي لتغطية واردات الدولة من السلع لمدة 4 أشهر فما فوق، نلاحظ أن البحرين لا تكفي احتياطاتها في عام 2015، المقدرة بـ3.387 مليار دولار لتغطية وارداتها لنفس السنة والمقدرة بـ13.746 مليار دولار، في حين، تستوفي باقي دول المجلس هذا الشرط، إذ تقدر احتياطات عمان، الكويت، قطر، الإمارات والسعودية لنفس السنة بـ 17.53، 28.27، 36.5، 93.673، و615.985 مليار دولار على الترتيب، وهو ما يكفي تغطية عدد من الأشهر للواردات في نفس الدول على الترتيب، 5.3، 7، 6.3، 4.88 و29.4 شهر .[205]

وتبين الحقائق السابقة الذكر، تأثير انخفاض أسعار النفط الكبير على دول المجلس، ومن شأن التزام دول المجلس بالإصلاحات المقترحة في مجال السياسة النقدية والمالية، والإصلاحات الهيكلية أن يدعم المراكز المالية لها، ويضمن الاستقرار الاقتصادي الكلي، وبالتالي، ستستوفي من جديد معايير التقارب والانضمام المعتمدة.

و تبين الدراسات أن على دول المجلس أن تنوع اقتصاداتها خارج قطاعات النفط أو القطاعات المرتبطة به، لتخفيف قابلية تأثر توازناتها المالية بانخفاض أسعار النفط، قبل الانضمام إلى مشروع الوحدة النقدية. ولا شك أن ضعف التنسيق بين دول المجلس فيما يتعلق بالعجز المالي كنسبة من الناتج الإجمالي يجعل من الاستدامة الممكنة لمشروع الاتحاد النقدي مهددا في الأجل القصير والمتوسط.[206]

و بالرغم من الاستجابة الكبيرة لمعايير الانضمام المعتمدة إلى الاتحاد النقدي، والخطوات الهامة المعتمدة في مجال إنشاء السوق المشتركة، ما يساعد على اعتماد عملة موحدة. تبين النظرية الاقتصادية أن هناك مجموعة من الشروط يجب أن تستوفيها الدول التي تريد الانضمام إلى **منطقة العملة المثلى**، وتتمثل في انفتاح الاقتصادات،و حركية عوامل الإنتاج، و درجة تنوع الاقتصادات، و تشابه هياكل الإنتاج، و مرونة الأسعار والأجور، و تقارب معدلات التضخم، و تناسق السياسات المالية والإرادة والدعم السياسي.[207]

---

[205] World Bank, world development indicator 2016, **Op.cit**.

[206] Ganguli Subhadra, **impact of oil prices during 2005-2014 on the sustainability of potential economic and monetary union of GC**C, Ahli University, Kingdom of Bahrain, p.5.

[207] Laabas Belkacem and Limam Imed, **Are GCC Countries Ready for Currency Union?,** Arab Planning Institute, Kuwait, April 2002, pp.6-7.

يرجع اشتراط انفتاح الاقتصاد للانضمام إلى عملة موحدة، لكون الدول الصغيرة المنفتحة على العالم الخارجي تجاريا تكون أكثر تأثرا بتقلبات سعر الصرف، ما يجعل هذا الأخير أداة تصحيح غير فعالة نظرا لأن الطلب على الواردات غير مرن لتقلبات سعر الصرف، فينصح بالانضمام إلى اتحاد نقدي. و لقد تبين جليا الانفتاح الكبير لاقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي تجاريا على العالم الخارجي، باعتبارها أعضاء في منظمة التجارة العالمية، وقيامها بتخفيض القيود التعريفية وغير التعريفية على المبادلات التجارية. وبهذا فهي منفتحة تجاريا بقوة على العالم الخارجي. و مع ذلك، بقيت التجارة البينية محدودة لضعف تنوع القاعدة الإنتاجية. وقد يشكل هذا قيدا لتكوين منطقة عملة مثلى. ويجب على دول المجلس أن تزيد من روابطها التجارية والاستثمارية البينية لزيادة المنافع والمكاسب المحتملة من تخفيض تكاليف ومخاطر المعاملات؛ وفي العديد من الحالات، تساعد هذه الروابط في مقاومة الصدمات غير المتماثلة وتخفيض تكاليف التعديل والتكيف.

يتمثل الشرط الآخر للانضمام إلى وحدة نقدية في حركية عوامل الإنتاج، لأن توفر هذا الشرط يسمح بتصحيح الإختلالات الناتجة عن الصدمات الخارجية، دون الحاجة إلى استخدام أداة سعر الصرف، بفضل حرية انتقال عوامل الإنتاج من عمل ورأس المال؛ والتي تترك تحولا في الطلب من دولة إلى أخرى داخل منطقة العملة المثلى، فحرية وسهولة انتقال العمالة داخل الإتحاد النقدي سيساعد على تخفيف البطالة في المناطق التي تعاني من صدمات سلبية وتخفيف الضغوط التضخمية في مناطق التوسع. وإذا أردنا تقييم توفر هذا الشرط في دول المجلس، يمكن القول أن هناك حرية في انتقال رأس المال بفضل إزالة مخلف القيود، كما توجد حرية أيضا في انتقال العمالة الوطنية، والدليل زيادة أعداد المتنقلين بين دول المجلس، والذين منحت لهم التراخيص لمزاولة الأنشطة الاقتصادية؛ بالرغم من ذلك، كما سنرى في الفصل الموالي، تبقى أسواق العمل في دول المجلس مجزأة، لوجود نسبة كبيرة من العمالة الأجنبية في القطاع الخاص، وهي التي تشكل غالبية اليد العاملة، وهي لا تتمتع بالحرية في الانتقال داخل القطاعات الاقتصادية على مستوى الدولة الواحدة وكذلك بين دول المجلس، ما يجعل أسواق العمل تمتاز بالجمود النسبي. ويشكل تخفيف قيود حرية انتقال هذه الفئة المهمة في أسواق العمل، وإضفاء مزيد من المرونة والإصلاحات في أسواق العمل(كما يتضح من الفصل الثالث) في دول المجلس شرطا مهما لاستيفائها بشرط حركية عوامل الإنتاج.

يساعد معيار تنوع الاقتصادات والهياكل الإنتاجية على جعل الدولأكثر قدرة على تجنب الصدمات الخار جية غير المتماثلة لأنها غير مرتبطة كثيرا بشروط التبادل التجاري، ما يقلل الحاجة إلى استخدام سعر الصرف كأداة لتصحيح الإختلالات، والعكس صحيح. وفيما يتعلق بدول المجلس، اتضح في هذا الفصل أن سياسات التنويع سمحت بتطوير قطاع الصناعات المصنعة، وبتطوير مكانة قطاع الخدمات، وزادت من مكانة القطاع الخاص، واستقلالية أكبر لأعمال هذا الأخير عن أسعار النفط في المدى القصير. لكن بقي نموذج التنمية شديد الارتباط بأسعار النفط، بفعل جمود هيكل الصادرات. وبهذا، فإن دول المجلس غير مستوفية لهذا الشرط.

يؤكد معيار تشابه الهياكل الإنتاجية للدول المنتمية إلى اتحاد نقدي أنها ستواجه صدمات متماثلة كدورات الأعمال التجارية والدورات الاقتصادية الطويلة الأجل، وتواجه نتيجة لذلك كل الدول نفس الضغوط الانكماشية أو التضخمية وبنفس الحدة، أي أنها في وضعية اقتصادية متماثلة، ما سيساعد في اعتماد سياسات متشابهة لمعالجة الإختلالات، من دون لمتخدام سعر الصرف كأداة للتعديل. وتعتبر دول المجلس حاليا مستوفية لهذا الشرط، لأن خصائصها البنيوية متشابهة إلى حد كبير، كما تأكد في التحليل المقدم في المبحث الأول من هذا الفصل، فهي تتعرض لصمات متماثلة مرتبطة بأسعار النفط. و بما أننا اقترحنا إصلاحات لتنويع الهياكل الإنتاجية باتجاه التخصص أكثر في قطاعات السلع التجارية، فقد أكدنا ضرورة تنسيق هذه السياسات في إطار التكامل، ما يجعلها، بعد تبني هذه الإصلاحات مستوفية لهذا الشرط. وأكثر قدرة على الاستجابة للشروط الأخرى، والمتمثلة أساسا في تعزيز المبادلات التجارية البينية، وتنويع الهياكل الإنتاجية.

تساعد المرونة في الأسعار والأجور على التكيف داخل الإتحاد النقدي مع الظروف المتغيرة دون حدوث تباين كبير في معدلات التضخم والبطالة في الأجل القصير، وهو ما يقلل الحاجة إلى تدابير التكيف المختلفة المكلفة. وتتميز الأسعار والأجور بضعف المرونة والاستجابة للصدمات في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث يتم تثبيتها بالاعتماد على السياسة المالية، وأساسا النفقات الحكومية، لأن هذه الأخيرة هي المثبت الرئيسي للأنشطة ككل في دول المجلس، وقد رأينا دورها المهم في تحديد سيولة الاقتصاد والتأثير في معدلات التضخم، من خلال تقييد الأسعار بفعل الإنفاق على الدعم والتأثير كذلك في برامج الاستثمار الحكومي والأنشطة الخاصة، وبالتالي، تحديد مستويات التوظيف في القطاع العام، والتوظيف في القطاع الخاص. كل هذا يجعل استيفاء دول المجلس لمعيار مرونة الأسعار والأجور ضعيفة، وهو ما يتطلب تنفيذ الإصلاحات الهيكلية.

وفيما يتعلق بمعيار تقارب معدلات التضخم، فقد تبين فعلا أن دول المجلس تستوفي هذا المعيار، لأن معدلات التضخم تتحرك تقريبا في نفس الاتجاه في المدى الطويل، استجابة لتضخم الشركاء التجاريين وتغيرات أسعار الصرف الفعلية، لاعتمادها على استيراد السلع الاستهلاكية والاستثمارية من الشركاء التجاريين. ولا شك أن تقارب معدلات التضخم وتشابه محدداتها في دول المجلس يجعل من السياسات الاقتصادية المتبناة في دول المجلس متقاربة، ويسمح أيضا بالاستغناء عن سعر الصرف كأداة لمعالجة الصدمات.

يشكل تنسيق السياسات الماليةأمرا بالغ الأهمية في تكوين الدول لمنطقة عملة مثلى، وقد بينا أن دول المجس وضعت معيارين كميين هما عجز الموازنة والدين العام كنسب من الناتج المحلي الإجمالي على غرار دول منطقة اليورو. وقد لا يكون ذلك كافيا، خاصة بعد أزمة الرهن العقاري وأزمة الدون السيادية، والتكاليف الكبيرة لهما. وقد تبين منهما أن المعايير الكمية في السياسة المالية المعتمدة غير كافية، وهو ما استلزم مزيدا من التنسيق الضريبي والمالي. وعندما حدثت أزمة الرهن العقاري، تبنت كل دول منطقة اليورو سياسات لإنعاش الاقتصادات، لكن في ظل غياب التنسيق في السياسات المالية، زاد ذلك من حدة التفاوت والتباين في أداء السياسات الاقتصادية الكلية، خلافا للولايات المتحدة الأمريكية التي تمتلك آليات لمواجهة الأزمات والمتمثلة في الميزانية الاتحادية ونظام لتحويل الأموال بين الفدراليات. وكان من الصعب على السياسة النقدية أن تتجاوز الأزمة في منطقة اليورو لأن الصدمة غير متماثلة، في ظل الاختلافات في أداء الدول في التضخم، والبطالة، ومستوى الدين ورصيد الحساب الجاري، وهو ما يستلزم الاعتماد على الساسة المالية؛ وقد أكدت على ذلك معاهدة "ماستريخت"، بأن معالجة الصدمات المتماثلة يكون بالسياسة النقدية، أما غير المتماثلة فيكون من خلال السياسات المالية باعتماد موازنة فدرالية، وهو ما يستدعي تنسيقا عاليا في السياسات المالية. وقد تم التأكيد على أهمية الانضباط المالي لتجنب المخاطر النظامية المهددة لاستقرار النظم المصرفية والأسواق المالية، وما لذلك من تأثير سلبي على ضعف الثقة في اليورو [208]

كما تبين أزمة الديون السيادية في أوربا الحاجة إلى مزيد من تفعيل التكامل في السياسات المالية غير الموجودة قبل الأزمة، بإنشاء ميزانية مشتركة لمواجهة الصدمات، وتمتاز الولايات المتحدة الأمريكية بوجود الميزانية الاتحادية التي تسمح بمواجهة التقلبات الدورية في الفدراليات التي تعاني من أزمات.[209] وقد بينت الأزمة في أوربا أن التكاملالمدفوع بعملة موحدة من دون تنسيق ضريبي غير كافي. ومن الضروري لدول منطقة اليورو أن تحقق تنسيقا بين نظمها الضريبية خاصة على العوامل الأكثر حركية لتعزيز الاندماج الاقتصادي وتقليل التهرب الضريبي. وهناك حاجة ماسة إلى تشكيل ميزانية خاصة في دول منطقة اليورو بنسبة 2% من الناتج الإجمالي لدول منطقة اليورو، تستخدم لتوفير المساعدة المالية للدول المتضررة من الأزمات، وهي أداة للإنقاذ وليست للانتعاش.[210]

---

[208] Le Cacheux Jacques et Châteauneuf-Malclès Anne, **La crise économique Européenne**, Ressources en sciences économiques et sociales, 11 Avril 2012.

[209] Iturralde Alberto, la zone Euro : **vers plus de convergence, Note d'Analyse**, Affaire sociale, Juin 2017, p.7.

[210] Bardaro Eugenia et Monnart Nomie, **l'Europe fiscal et un budget pour la zone Euro: utopie ou nécessité?,** Policy paper, CEPESS, Avril 2016, p.51.

أكثر من ذلك، تدخلت كل البنوك المركزية باستخدام سياسات التيسير الكمي(Quatitative Easing)، بعد عجز السياسة النقدية التقليدية على معالجة الأزمة؛ وبما أن سياسة التيسير الكمي قائمة على تدخل البنوك المركزية في ضخ مزيد من السيولة في الأسواق بشراء السندات الحكومية التي اتجهت لتمويل سياسات الإنفاذ التي اعتمدتها الحكومات للخروج من الأزمة، ولم يكن ذلك ممكنا من دون تنسيق عالي ما بين البنك المركزي الأوربي و الحكومات لتجنب التأثير السلبي على مصداقية البنوك المركزية و استقلاليتها، والتأكيد على أهمية اهتمام البنوك المركزية باستقرار النظم المصرفية أثناء صياغة السياسة النقدية، من خلال السياسة الاحترازية الكلية.[211]

إن أهم الدروس التي على دول المجلس تعلمها في سعيها إلى تحقيق الوحدة النقدية ضرورة البدء بالتنسيق الضريبي بينها، خاصة وأن الضرائب لا تلعب دورا هاما كما اشرنا لذلك في الفصل الأول، ومع ضرورة التوجه لإنشاء نظم ضريبية تمتاز بالعدالة والبساطة لتعزيز إيراداتها وتحسين إدارة السياسة المالية، بإمكانها أن تبدأ بالتنسيق وحتى توحيد بعض النظم الضريبية من الآن لتهيئة الساحة لمستقبل يتم فيها تفعيل الضرائب في الاقتصاد؛ ومن أبرز مجالات التنسيق الضريبي قيام دول المجلس بفرض ضريبة القيمة المضافة في وقت واحد، لتفادي الآثار السلبية التي من الممكن أن تؤثر على حركة التجارة. ولتوضيح ذلك، نشير إلى أن دول المجلس تطبق تعريفة جمركية موحدة، وقد تحتاج بعض دوله التي كانت تطبق تعريفة جمركية أعلى، إلى فرض ضريبة محلية كضريبة القيمة المضافة، غير أنه يصعب تطبيقها بصورة منفردة لأن ذلك سيؤدي إلى حدوث تسرب في الإيرادات بسبب إزالة الحدود الجمركية بين الدول، ما يستلزم فرضها بصفة موحدة أو متسقة.[212]

إضافة لهذا، لا تكفي المعايير الكمية المعتمدة كآليات لتنسيق السياسات المالية لخدمة الإتحاد النقدي، بل يجب أن يتجاوز ذلك إلى تنسيق عالي المستوى في وضع السياسات المالية، واستعداد هذه الدول السياسي على أعلى مستوى لتحويل الموارد بينها لتحقيق للاستقرار، كأن يتم تشكيل ميزانية (أو صندوق) كما في حالة منطقة اليورو، تستخدمها دول الخليج لإنقاذ الدول التي تتضرر من أية أزمة. كما أن إشراك السياسات المالية يجب أن يتم في إطار من التنسيق مع السياسة النقدية الموحدة، والتي يجب أن تتمتع بالاستقلالية والمصداقية، لتحقيق هدف استقرار المستوى العام للأسعار. ولا يجب إغفال ضرورة تنسيق سياسات الرقابة الاحترازية الكلية التي أصبحت البنوك المركزية تضطلع بها، ما يعني أن البنك المركزي لدول المجلس والذي سيتم إنشاؤه يضمن تنسيقا عاليا ما بين البنوك المركزية في صياغة وتطبيق أطر الرقابة الاحترازية لتجنب الأزمات النظامية.

و تستوفي دول المجلس آخر معيار لتشكيل الاتحاد النقدي، والمتمثل في الدعم والالتزام السياسي.

نختم هذا العنصر بعرض نتائج بعض الدراسات حول منطقة العملة المثلى في دول المجلس. تبين دراسة أن دول المجلس لا تستوفي من الشروط السابقة الذكر حركية عوامل الإنتاج، وتنوع الهياكل الإنتاجية ومرونة الأسعار والأجور.[213] وتبين دراسة أخرى أن على دول المجلس مراعاة عدد من القضايا إن أرادت الاستفادة من الوحدة النقدية، وتشمل: تنويع هياكلها الإنتاجية، كما يجب عليها أن تتخلى عن الربط بالدولار والاتجاه إلى الربط بسلة من العملات لتوفير الاستقرار النقدي والمالي، والبدء بإنشاء بنك مركزي مستقل و التأكيد على التنسيق الضريبي والانضباط المالي؛ وبما أن الاتحاد النقدي لن يكون قابلا للاستمرار دون وجود انسجام في البيئة المؤسسية بين دول المجلس، فإنه من الواجب تبني معايير موحدة في الجانب المصرفي، والممارسات القانونية والمحاسبية وسياسات التكيف.[214]

---

[211] للمزيد أنظر:

Betbèze, J. P., Bordes, C., Couppey-soubeyran, J., et Plihon, D., **Op.cit**.

[212] زروق جمال الدين عبد الله عادل التجاني، **التنسيق الضريبي في إطار التجمعات الإقليمية: تجربة الدول العربية**، صندوق النقد العربي، الدائرة الاقتصادية والفنية، العدد 2، 2007، ص19-20.

[213] Laabas Belkacem and Limam Imed, **Op.cit,** p.13.

[214] Rock-Antoine Mehanna and M. Kabir Hassan, **readiness of the Gulf monetary union: revisited**, economic research forum, working paper series No.441 , 2008, p.7.

وتبين دراسة أخرى أن على دول المجلس تنويع اقتصاداتها أكثر، وتشجيع مزيد من المرونة في أسواق العمل، وتعزيز انتقال رأس المال وتكامل السياسات المالية بينها، كما يجب الاتفاق على آلية مشتركة لنقل المساعدات المالية إلى الدول التي قد تتضرر بالأزمات والصدمات. وتحتاج دول المجلس أيضا إلى مزيد من الشفافية في البيانات الاقتصادية والمالية، وتقترح الدراسة ربط العملة بسلة من العملات للشركاء التجاريين لضمان المصداقية والاستدامة للاتحاد النقدي؛ وسيكون مفتاح النجاح الإرادة السياسية لمعالجة بعض القضايا المؤسسية والتخلي عن جزء من السيادة.[215]

أكدت دراسة أخرى أن دول المجلس لا توفر بعد على كل شروط تكوين الاتحاد النقدي، لأن نموذج تخصصها في الأنشطة الاقتصادية يزيد من احتمال تأثرها بصدمات غير متماثلة، وبهذا يتعين عليها أن تقرر طبيعة نظام سعر الصرف فيها بناء على تطورات سياساتها ونتائجها؛ وبإمكانها حاليا أن تتجه إلى نظام الربط بسلة من العملات لأم شر كائها التجاريين.[216]

ترى دراسة أخرى أن دول المجلس حققت مزيدا من التقارب في نظمها الاقتصادية والنقدية، والتي تتدعم بنفس اللغة والثقافة والأنظمة السياسية. غير أن التقارب في السياسات المالية لا يزال محدودا؛ ويجب أن تتجه إلى تبني العملة الموحدة للمنافع الكبيرة من ورائها، ومنها تعزيز النمو، وتطوير الأسواق المالية، وتعزيز التجارة البينية، والمساعدة في وضع أهداف واضحة تساعد على تنويع الاقتصادات. ويمكن للاتحاد النقدي أن يدعم الاستقرار النقدي ويزيد من الانضباط المالي في المدى الطويل.[217]

تؤكد دراسة أخرى أنه بغض النظر عن عدم توفر بعض الشروط الواردة في النظرية الاقتصادية، يعتبر عامل الإرادة والالتزام السياسي الشرط الأساسي الواجب توفره، وهو مستمد من الإدراك بالمنافع المتأتية من الوحدة النقدية، والتكاليف من عدم قيامها. وفي وجود هذا الشرط، يوجد تحديان لضمان إطلاق العملة، واستقرارها واستمراريتها. أولهما مؤسسي والثاني فني بحت. أما التحدي المؤسسي فيرتبط بضرورة التنسيق العالي ما بين السياسات المالية لدول المجلس، والتنسيق ما بين السياسات المالية والسياسة النقدية الموحدة من جهة أخرى. وهذا يتطلب إنشاء مجلس اقتصادي اتحادي لوضع الخطط المالية المتوسطة الأجل، وضع خطط لتوريق الدين العام وحدود الإقراض المباشر من المصارف، وتنسيق دورة الدين العام المحلي وتوحيدها، وتكون كلها ملزمة للدول الأعضاء؛ مع وضع قواعد واضحة لإجراء التعديلات عن هذه الخطط. كما يتضمن التحدي المؤسسي إنشاء صندوق مهمته تمويل الدول الأعضاء المتضررة من وقوع أزمة، لكي لا تأثر العملة الموحدة سلبيا. ويشمل التحدي الفني إنشاء جهاز إحصائي مركزي على مستوى منظومة الإتحاد النقدي، تكون مهمته الاضطلاع بالمتطلبات الإحصائية لإدارة السياسة النقدية الموحدة في منطقة اليورو. ولابد للمجلس النقدي أن يقوم بدوره الذي أسس من أجله في إنجاز الأبحاث والدراسات اللازمة للخروج بتصورات واضحة وتوصيات محددة في مجال اقتراحات السياسة النقدية ومتطلباتها الفنية.[218]

إن التأمل فيما قدمناه من تحليل حول واقع سياسات التكامل في دول المجلس ومدى استيفائها لشروط منطقة العملة المثلى، ونتائج الدراسات المنجزة في هذا الجانب، يبين أن هناك جوانب لم تستوفها، خاصة ما تعلق بحركية عوامل الإنتاج، وتنوع الاقتصادات وانفتاحها الكبير تجاريا وماليا على بعضها البعض. إلا أننا في المقابل اقترحنا مجموعة من السياسات والإصلاحات و التي ستترك بدورها تحولات هيكلية، تزيد من تنوع اقتصادات دول المجلس، وتعزيز التجارة البينية وحركة رأس المال.

---

[215] Thorpe Michael, **The Suitability of the GCC for Monetary Union**, International Journal of Business and Management, February, 2008, p.77.

[216] Olga Marzovilla, **economic diversification in the GCC countries and the optimality of a monetary union**, European Scientific Journal June 2014, p.658.

[217] Alfadli A. Dina, **monetary union and stock markets integration in GCC**, master thesis in economics, California State Polytechnic University, 2015, p.31.

[218] بن راشد الخاطر خالد، **الوحدة النقدية لدول مجلس التعاون والتحولات الهيكلية في الاقتصاد العالمي: التطلعات والتحديات والمكاسب الإستراتيجية بعيدة المدى**، دراسة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، أفريل 2012، ص31-33.

كما أن منطقة اليورو ليست منطقة عملة مثلى، لأنها لا تتصف بتماثل الصدمات، ولا بحرية العمالة ولم تعرف ميزانية أو سياسة مالية فدرالية، ولكنها جاءت لتحقيق غرض سياسي وإيجاد إطار مؤسساتي هدفه تغيير قواعد اللعبة الاقتصادية، من خلال حماية السوق المشتركة من انخفاض التنافسية، ومواجهة النفوذ الأمريكي، وتقاسم السيادة النقدية مع ألمانيا، وخلق نموذج أوربي للتنمية قائم على تقارب أكبر للاقتصادات الوطنية؛ وأن قيام العملة الموحدة سيعزز التقارب الاقتصادي نتيجة المنافسة في الأسواق، وتجانس العملة، وزيادة التجارة البينية. وإصدار العملة الموحدة، في كل هذا، ما هو إلا طريق طويل لوحدة اقتصادية ووحدة سياسية مخطط لها مسبقا.[219]

مما سبق، يجب على دول المجلس أن تتقدم بخطوات ثابتة ودون تردد لتجسيد حلم الاتحاد النقدي وإصدار العملة الموحدة، وأن يكون ذلك دافعا لتجسيد مزيد من الإصلاحات الاقتصادية، والمتمثلة أساسا في تحمل تكاليف النموذج الجديد للتنمية واقتسام منافعه، والمتمثل في تطوير قطاعات تنافسية موجهة للتصدير، وما لذلك من آثار هائلة في تنويع الهياكل الإنتاجية، وتعزيز التجارة البينية وحركة عوامل الإنتاج. ولا يمكن لذلك أن يتحقق من دون الدعم السياسي الذي يكون قائما على وحدة المصير، وحسن التخطيط وفعالية التجسيد. وكل هذا ذلك من شأنه أن يجسد مشروع الوحدة النقدية. مع ضرورة تنسيق السياسات المالية وتحسين مجالات إعداد الدراسات والبحوث وتوفير المعلومات، لضمان انطلاقة قوية للعملة الموحدة.

و يجب أن لا يكون الهدف النهائي من قيام التكامل الخليجي بسوقه المشتركة ووحدته النقدية مقتصرا على خدمة الأهداف التنموية لدول الخليج فحسب، بقدر ما يجب أن يكون الهدف بعيد المدى و هو جعل هذه الوحدة تجربة ملهمة لباقي الدول العربية، وليكون قاطرة تقود العالم العربي، لتفعيل الوحدة العربية المتعثرة منذ عقود. لأن العمق الاستراتيجي لدول الخليج هو الدول العربية، وما من شك أن هناك مجالات عديدة يمكن تفعيلها بين دول الخليج وباقي العالم العربي، تعود بالنفع على الجانبين، تشمل السياسات الزراعية، و سياسات الطاقة، و السياسات الصناعية، وغيرها. فأوربا الغربية، اتجهت بعد عقود من سياسات التكامل إلى أوربا الشرقية وأدمجتها في منطقة اليورو، لحماية وحدتها من المد الروسي، ولا يمكن لدول المجلس إلا أن تتبع هذا الخيار.

[219] Cohen Élie, **L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines**, Politique étrangère, dossier : la crise de la dette, Janvier 2012, p.30.

خاتمة الفصل

تطرقنا في هذا الفصل إلى تقييم النتائج الاقتصادية لنموذج التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي. قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين؛ تناولنا في المبحث الأول نتائج سياسات التنمية، بتحليل خصائص النمو ومصادر توليد الدخل، وتحليل العناصر المساهمة في النمو، إلى جانب تطور هيكل التجارة الخارجية وتنافسية الصادرات. لقد تبين جليا أن النمو شهد تحسنا في دول المجلس وانخفضت درجة تذبذبه، كما انخفضت حصة قطاع التعدين والمرافق العامة في القيمة المضافة الإجمالية، وزادت مكانة الصناعات المصنعة والخدمات؛ لكن اتضح جليا استمرار تذبذب النمو، وضعف استقلالية الأعمال عن أسعار النفط في المدى المتوسط والطويل، إلى جانب سلبية إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج، وجمود هيكل الصادرات، لهيمنة صادرات الوقود المعدني والمواد الخام، وضعف الصادرات الصناعية، خاصة كثيفة التكنولوجيا.

عرضنا في المبحث الثاني السياسات القطرية الواجب على دول المجلس اعتمادها لتجاوز الإختلالات السابقة الذكر، انطلاقا من الدروس المستفادة من تجارب التنمية الناجحة للدول المصدرة للنفط والمعادن، والمتمثلة في ماليزيا، واندونيسيا، والمكسيك والشيلي. اتضح أن تغيير هيكل الحوافز للشركات والعمالة على حد سواء يعتبر أولوية في دول المجلس. وذلك يتطلب بدوره توجيه الجهود لتطوير قطاعات السلع التجارية خاصة كثيفة التكنولوجيا، من خلال تحسين أكبر للبيئة التنظيمية، واستخدام الاستثمارات الأجنبية المباشرة لتعزيز نقل التكنولوجيا، وقيام الدولة بتوفير الدعم للإستراتيجية التنموية الجديدة من حوافز، وتمويل وإعفاءات ضريبية، إلى جانب تطوير التجمعات الصناعية عالية التكنولوجيا وربطها بمختلف جوانب الاقتصاد لتعزيز انتشار الآثار والتكنولوجيا؛ وهذا يستلزم سياسة لتشجيع الابتكار وتعزيز التطور التكنولوجي. وقد أكدنا أن تنسيق هذه السياسات القطرية في إطار التكامل الخليجي بات أولوية، لزيادة حجم الأسواق، ولتخفيض التكاليف، وزيادة فرص نجاح الإستراتيجية التنموية الجديدة القائمة على المنافسة وطول مدة الحصول على العوائد. ولن يكون ذلك ممكنا إلا بالدفع بالتكامل بخطوات ثابتة، تزيد المبادلات التجارية والاستثمارات البينية، وتحقق تنسيقا عاليا ما بين كل السياسات، يتوج بإصدار عملة موحدة. تزيد الوحدة السياسة للمنطقة، وتكون نواة لتكامل عربي طال أمده.

ولا يمكن إغفال البعد الاجتماعي في سياسات التنمية، وهو ما يتوجب منا التطرق لتقييم السياسة الاجتماعية في دول مجلس التعاون، وتحديد أوجه الضعف فيها، لاقتراح حلول تتلاءم مع ما سبق من سياسات، وهو ما سنتناوله في الفصل الموالي.

الفصل الثالث

الفصل الثالث: نحو سياسة اجتماعية لخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية

"الرفاه الاقتصادي والاجتماعي مفهومان متلازمان، فما من بلد يستطيع تأمين جميع الاحتياجات الاجتماعية لمواطنيه جميعا دون الرخاء الاقتصادي. ولا يمكن وصف بلد ما بالازدهار الحق إذا ما كان الناس فيه متروكين ليواجهوا وحدهم الجهل والمشقات والمرض"

كوفي أنان، الأمين السابق للأمم المتحدة، الدورة الاستثنائية 24 للجمعية العامة للأمم المتحدة حول التنمية الاجتماعية، 20 يونيو 2000.*

مقدمة الفصل:

أولت دول مجلس التعاون الخليجي عناية كبيرة بالجانب الاجتماعي في صياغة سياساتها التنموية، وقد لاحظنا ذلك جليا في معرض تناول السياسة المالية، والذي تبين منها أهمية الرواتب والأجور، والدعم، والإنفاق على الخدمات الصحية والتعليمية. وبهذا شكل الإنسان محور التنمية الرئيسي في هذه الدول، باعتباره ثروة لا تنضب خلافا للثروة النفطية. وقد كان ذلك في إطار نهج شامل، يدرك بأن تحقيق تنمية اجتماعية شاملة، لا يمكن أن تقتصر على توفير بعض الخدمات، أو زيادة الرواتب والأجور، بل من منطلق أن الإنفاق على جوانب التعليم والصحة وتطوير القدرات والمهارات، إلى جانب أنه لصيق بحماية حقوق الإنسان، وتدعيم الاستقرار السياسي وقيم المواطنة، فهو يعتبر عاملا مهما لتدعيم التنافسية الاقتصادية الطويلة الأجل، وبالتالي، إنجاح السياسات التنموية قاطبة.

لقد اعتمدت دول المجلس في سياستها الاجتماعية منهجا كليا نحو التنمية، مستشرفة بأن التنمية المستدامة تجسد شبكة حماية اجتماعية وفعالة لكل المواطنين. وقد كان هذا في صلب الاهتمام السياسي على مدى عقود من الزمن، أخذا بعين الاعتبار التطورات الديموغرافية التي شهدتها المنطقة، والتي تميزت بزيادة معدلات النمو الديموغرافي، و تزايد أعداد الشباب وخريجي الجامعات، وبالتالي، أعداد الواصلين الجدد لسوق العمل، وإعادة تحديد دور المرأة في المجتمع باتجاه مشاركة أكبر لها في مجالات التعليم والتشغيل.

نسعى في هذا الفصل إلى تقديم تقييم مفصل للسياسات الاجتماعية في دول المجلس وسبل تفعيلها لتكون داعمة لسياسات التنمية الاقتصادية الهيكلية والاستقرار الاقتصادي الكلي. لأجل ذلك، قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين؛ نعرض في المبحث الأول ملامح واختلالات السياسة الاجتماعية. ونتطرق في المبحث الثاني إلى سياسات تفعيل دور الدولة الاجتماعي بما يخدم الرفاه، وتعزيز تنويع الاقتصاد والاستقرار السياسي والاقتصادي.

* مقتبس من: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **تحقيق العدالة الاجتماعية للجميع**، نشرة التنمية الاجتماعية، العدد 1، المجلد 3، ص3.

المبحث الأول: النتائج الاجتماعية لسياسات التنمية

يشكل تقييم الأداء الاجتماعي لسياسات التنمية في دول مجلس التعاون الخليجي أحد الجوانب المهمة للوقوف على مدى نجاح هذه السياسات؛ لأن هذه الدول أولت عناية كبيرة لتطوير مستوى التنمية البشرية، بزيادة عدد مناصب الشغل المستحدثة لتغطي النمو الكبير في القوة العاملة، و تطوير مستويات الخدمات الصحية والتعليمة وتعميمها، وإعطاء أولوية لسياسة الدعم في نفقات الدولة في إطار برامج للحماية الاجتماعية الشاملة.

قبل تقييم هذه الجوانب في دول مجلس التعاون الخليجي، تجدر الإشارة إلى أن سعي هذه الدول إلى تحسين أدائها في هذه المؤشرات كان في إطار وعيها الكبير بأن نوعية التعليم والخدمات الصحية، ومستوى تطور وتنافسية بيئة الأعمال تعتبر من أهم محددات النمو والإنتاجية للآجال الطويلة. في هذا الإطار، خلصت بعض الدراسات إلى أن الاستثمار في رأس المال البشري كأحد أهم العناصر في تطوير مواهب العمالة، يمكن أن ينعكس إيجابا في تحسين آفاق النمو المتوسط الأجل في الأسواق الناشئة.[220] وتتضح أهمية جودة البيئة المؤسسية، و تطور البنية التحتيةو كفاءة الأسواق والتعليم عالي النوعية في دعم الإنتاجية في دول أوربا الناشئة.[221]

ويمكن تقسيم السياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي إلى أربعة مجالات، تتمثل في: السياسات الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم، و سياسات الدعم،* و سياسات أسواق العمل، برامج الحماية الاجتماعية المختلفة. وفيما يلي عرض تقييمي لملامح وتحديات مختلف هذه الجوانب في دول المجلس.

أولا: التطورات الديموغرافية

شهدت دول مجلس التعاون الخليجي زيادة كبيرة في معدلات النمو السكاني؛ و ارتفع عدد السكان في البحرين، و الكويت، و قطر، و عمان، والسعودية والإمارات، على الترتيب، من 0.5، 2.1، 0.5، 1.8، 16.4 و1.8 مليون نسمة في سنة 1990 إلى 1.4، 3.9، 2.2، 4.5، 31.5 و9.2 مليون نسمة، على الترتيب في سنة 2015.[222] لقد نما عدد السكان خلال الفترة 2000-2015 في الدول السابقة الذكر على الترتيب بمتوسط بلغ 4.8، 8.8،4.6،4.7، 2.6 و7.3%. ومن المتوقع أن يصل عدد السكان في الدول السابقة على الترتيب في سنة2025 إلى1.6، 7.4، 5.1، 2.6، 36.8 و10.4 مليون نسمة، وبمعدل نمو خلال الفترة 2015-2025 يصل إلى 1.3، 1.8، 1.2، 1.7، 1.6 و1.3% على الترتيب. وعلى الرغم من توقع انخفاض معدلات النمو السكاني في دول مجلس التعاون الخليجي، إلا أنها تبقى مرتفعة إذا ما قارناها مع المعدلات المتوقع تسجيلها في العالم، و شرق آسيا والباسفيك، و أوربا وآسيا الوسطى، و أمريكا اللاتينية والكاريبي، و أمريكا الشمالية، و جنوب آسيا، و الدول مرتفعة الدخل، والتي تقدر فيها على الترتيب بـ1، 0.5، 0.2، 0.9، 0.7، 1.2 و0.7%.[223] ويعود معدل النمو السكاني المرتفع في دول مجلس التعاون الخليجي إلى ارتفاع معدلات الخصوبة. وبزيادة توافد للعمالة الأجنبية في ظل تبنيها لأنظمة عمل محررة لتلبية متطلبات القطاع الخاص من اليد العاملة، خاصة في قطاعات البناء والخدمات، ما ساعد على تحقيق الأهداف الإنمائية؛ لكنه في المقابل خلق تحديا يتمثل في استمرار توفير مناصب العمل للمواطنين في القطاع العام.

---

[220] Cubeddu, L., A. Culiuc, G. Fayad, Y. Gao, K. Kochhar, A. Kyobe, C. Oner, R. Perrelli, S. Sanya, E. Tsounta, and Z. Zhang., **Emerging Markets in Transition: Growth Prospects and Challenges**, IMF Staff Discussion Note 14/6, Washington, 2014.

[221] Mitra, P., and C. Pouvelle, **Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine,** IMF Working Paper no. 12/131, 2012.

* تطرقنا إلى مختلف جوانب الدعم بالتفصيل في الفصل الأول، والسياسات التصحيحية المرتبطة به.

[222] United Nations Development Programme, **Human Development Data (1990-2015)**; (http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).

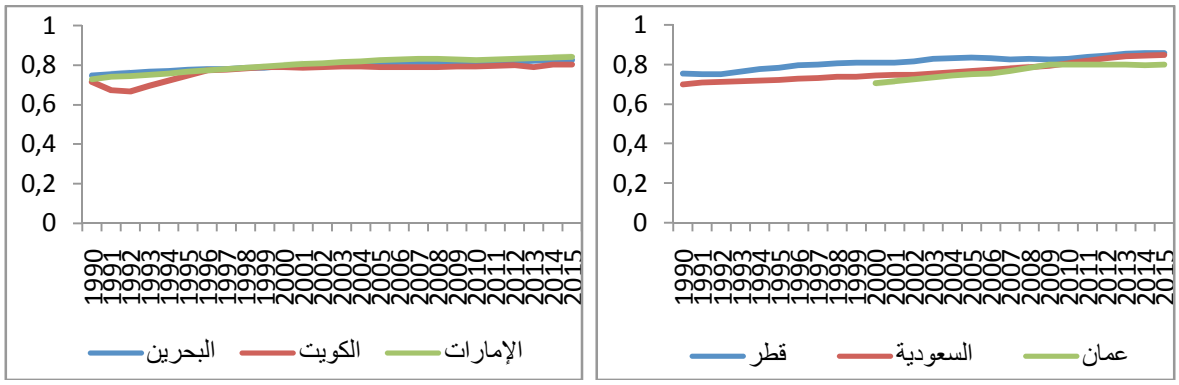
[223] World Bank, **World Development Indicators: Population dynamics**; (http://projects.worldbank.org/theme?lang=en&page=).

تتميز التركيبة السكانية في دول المجلس بارتفاع نسبة السكان الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15 و64 سنة، إذ تقدر في البحرين، و الكويت، و عمان، و قطر، و السعودية والإمارات في سنة 2015 من إجمالي عدد السكان، بـ76، 76، 77،83، 69 و85%؛ في حين، تصل نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة من إجمالي السكان في الدول السابقة على الترتيب إلى 21، 22، 21، 16، 29 و14%. و النسبة المتبقية فهي فئة المسنين(أي الذين تفوق أعمارهم 65 سنة)، وهي ضعيفة.[224] مما سبق، تواجه كل دول مجلس التعاون الخليجي تحديات مشتركة تتمثل في ارتفاع نسبة النمو السكاني، وتزايد أعداد العمالة الوافدة، وارتفاع نسبة السكان في سن العمل؛والذي يستلزم معه توفير مز يد من فرص العمل والخدمات الصحية والتعليمية، وهذا ما لا يتناسب مع استمرار إختلالات أسواق العمل، ووصول التوظيف في القطاع العام إلى مستويات يصعب الاستمرار فيها، و جمود النمو واستمرار تبعيته لأسعار النفط.

ثانيا: السياسات الاجتماعية في مجالات التعليم والصحة

يتيح مؤشر **التنمية البشرية الكلي** ومؤشراته الفرعية دليلا لتقييم وضع التنمية البشرية في مختلف دول العالم، ويمكن أن نلاحظ من الشكل الموالي رقم(65)، أن دول مجلس التعاون الخليجي حققت تقدما هاما على صعيد تطوير مركزها في مؤشر التنمية البشرية الكلي. إذ ارتفعت قيمة المؤشر في قطر، و السعودية، و الإمارات، و البحرين والكويت من 0.754، 0.698، 0.726، 0.745 و0.713 على الترتيب في عام 1990، إلى 0.856، 0.847، 0.840، 0.824 و0.800 في عام 2015. كما ارتفعت قيمته في عمان من0.741 في عام 2000 إلى 0.788 في عام 2015. وجاءت قطر في عام 2015 الأولى بين دول مجلس التعاون الخليجي، وفي المرتبة 33 عالميا، متبوعة بالسعودية، و الإمارات، و البحرين، و الكويت وعمان في المراتب 38، 42، 47، 51 و52 على الترتيب عالميا.

الشكل رقم(65): تطور مؤشر التنمية البشرية في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة (1990–2015)



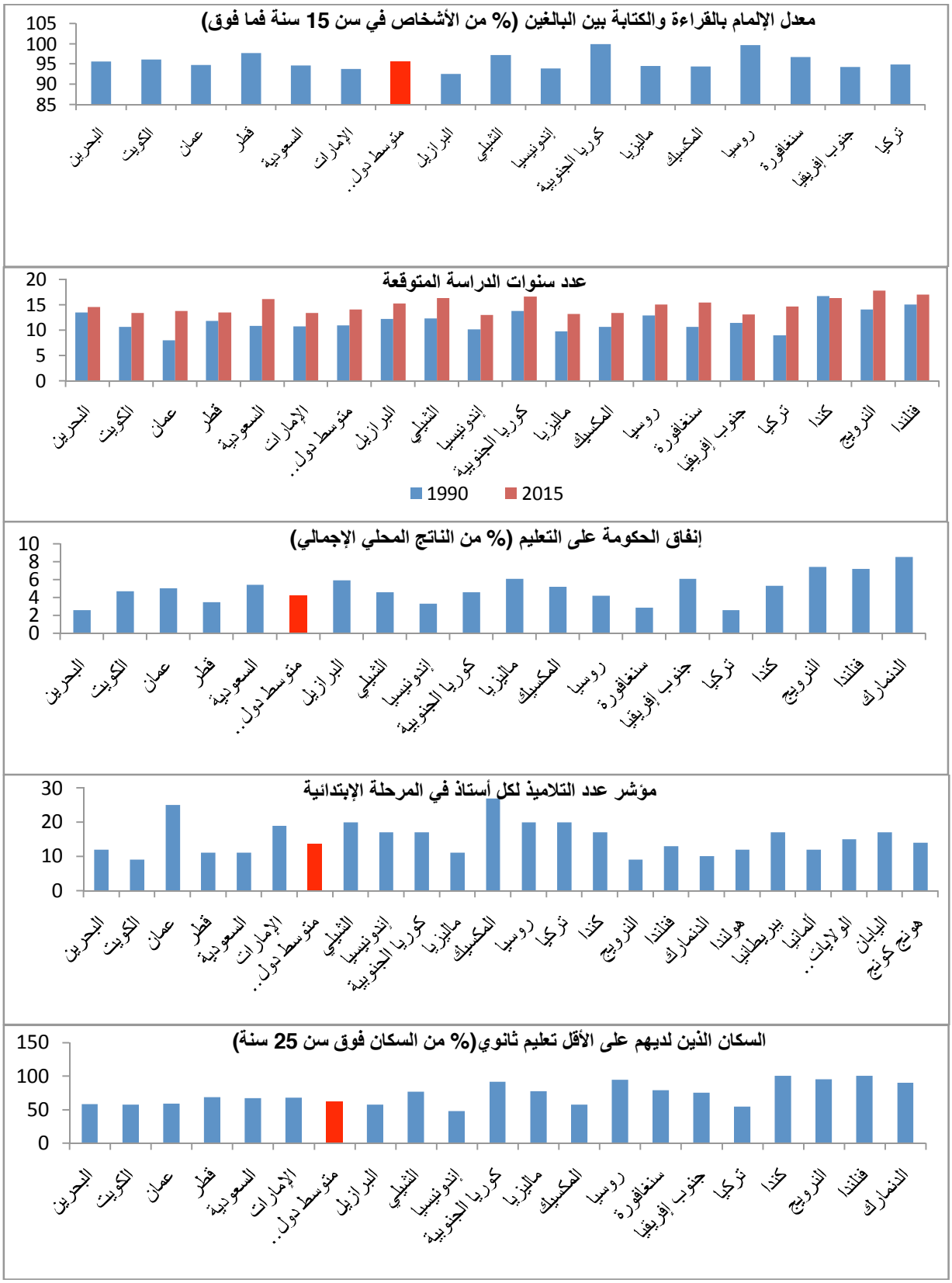
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Development Programme, **Human Development Data (1990-2015)**, Op.cit; (http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).

ويرجع التحسن المسجل في أداء دول المجلس في المؤشر الكلي للتنمية البشرية إلى التحسن الملحوظ في أدائها في المؤشرات الفرعية خاصة جوانب الصحة والتعليم. فيما يخص التعليم، يمكن أن نلاحظ جليا من الشكل رقم(66)، معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة لدى البالغين مرتفعة في دول المجلس؛ كما نلاحظ أيضا تحسنا في عدد سنوات الدراسة المتوقعة، خاصة في السعودية، وهي في مستوى أفضل من العديد من السواق الصاعدة؛ ويجب على دول المجلس، خاصة قطر والبحرين، زيادة إنفاقها على التعليم؛ وتحسن أداء دول المجلس، باستثناء الإمارات وعمان، في مؤشر عدد التلاميذ لكل أستاذ؛ أما أداء دول المجلس في مؤشر عدد السكان الذين لديهم تعلم ثانوي، فإنه يبقى منخفضا مقارنة بعدة أسواق صاعدة ودول متقدمة أخرى نفطية وغير نفطية.

[224] **Ibid**.

الشكل رقم(66): أداء دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في مؤشرات التعليم للعام 2015



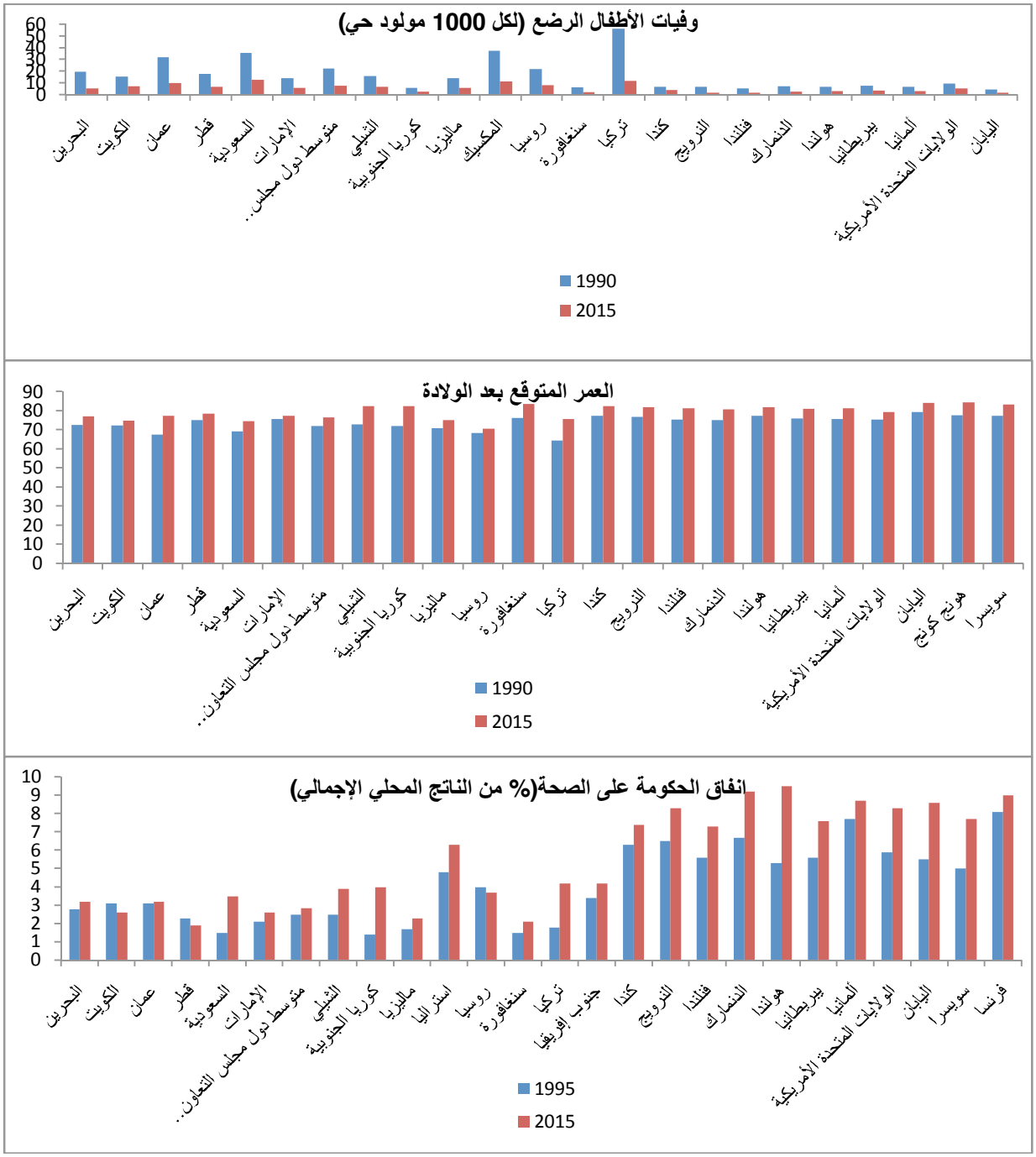
اللون الأحمر هو متوسط أداء دول المجلس في المؤشرات، البيانات المتعلقة بمؤشر إنفاق الحكومة على التعليم كنسبة من الناتج هي لسنة 2014 أو آخر سنة توفرت عنها البيانات.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Development Programme, **Human Development Data (1990-2015),** Op.cit; **(http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).**

وفيما يتصل المؤشرات الصحية، نلاحظ التحسن الكبير المسجل بين عامي 1990 و2015 في دول المجلي في مؤشر وفيات الأطفال الرضع، ومؤشر العمر المتوقع بعد الولادة، وتحتاج بعضدول المجلس كالسعودية، وعمان والكويت أن تحسن من أدائها أكثر في مؤشر وفيات الأطفال الرضع للحاق بالدول المتقدمة. كما نلاحظ أيضا أن السعودية هي التي حققت تقدما كبيرا في الإنفاق على الصحة كنسبة من الناتج بين عامي 1990 و2015، وبشكل عان، تحتاج كل دول المجلس أن تزيد من نفقاتها الصحية، إذا ما قارناها بالدول المتقدمة، والأسواق الصاعدة.

الشكل رقم(67): أداء دول المجلس ودول المقارنة في المؤشرات الصحية لعام 2015



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Development Programme, **Human Development Data (1990-2015),** Op.cit; **(http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).**

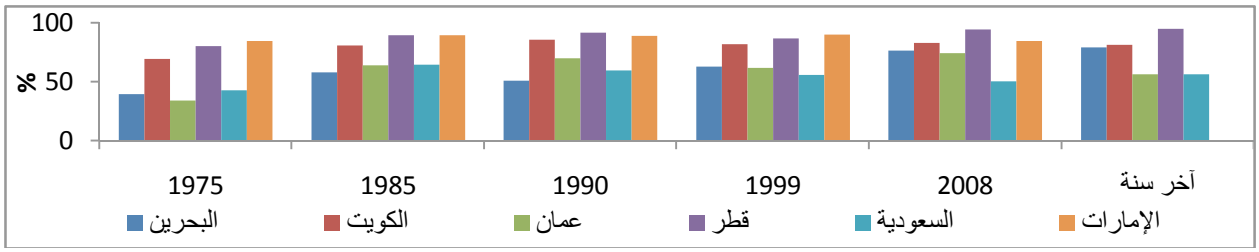
ثالثا: سياسات أسواق العمل

يعتبر إدراج سياسات أسواق العمل في مجلس التعاون الخليجي في جوانب تقييم الأداء الاجتماعي للإصلاحات، في إطار أن التشغيل في القطاع العام، قد استخدمته دول المجلس كجزء رئيسي من سياساتها المرتبطة بالحماية الاجتماعية والعقد الاجتماعي.

ولا يعني إدراج تحليل سياسات أسواق العمل في جوانب تقييم الأداء الاجتماعي للإصلاحات، إلغاء الآثار الاقتصادية الكبيرة لها. لأن الغرض من التطرق إلى أنظمة العمل والهجرة يتجاوز التحليل الآني لأسواق العمل، باعتبارها المجال المؤسساتي الوحيد والأهم لناحية الخيارات التكنولوجية، والهيكليات الريعية وأنماط الإنتاجية.[225]

تتمثل الخاصية الأولى لأسواق العمل في دول مجلس التعاون الخليجي في كونها أنظمة عمل وهجرة منفتحة على العمالة الأجنبية، وقد عززت هذه الأخيرة من مكانتها في القطاع الخاص؛ وساهمت في تسهيل حصول الشركات الخاصة وبخاصة في القطاعات الكثيفة العمالة على العمالة الأجنبية بتكلفة منخفضة؛ ففي أعقاب صدمات النفط في الفترة 1973-1974، وما صاحبها من ازدهار نفطي، زادت هجرة العمال إلى دول المجلس، بحيث ارتفع عدد السكان الأجانب بحلول عام 1975 إلى 2.76 مليون نسمة، منهم 1.4 مليون عامل. ومنذ ذلك التاريخ، اتجهت دول مجلس التعاون الخليجي إلى الاعتماد على هجرة العمالة القصيرة الأجل لتسهيل البناء السريع وتطوير الهياكل الأساسية.[226] ومن المثير للاهتمام، وخلافا لتطور المنطق الاقتصادي للتاريخ، والذي يؤكد على أن تدفق الهجرة تكون دائما من البلدان الأقل نموا إل البلدان الصناعية، فإن بداية الهجرة في دول المجلس كانت في الاتجاه المعاكس، إذ بدأت من الدول العربية والأسيوية المستوردة للنفط إلى دول المجلس، لإشباع النقص في اليد العاملة نتيجة تنوع المشاريع الإنمائية، وصغر حجم القوة العمل المحلية وضعف مهاراتها. نتيجة لذلك، تعتبر منطقة الخليج ثالث أهم جالب للعمالة الأجنبية بعد أمريكا الشمالية وأوربا.[227] ويمكن أن نلاحظ أهمية العمالة الأجنبية في إجمالي القوى العاملة في دول مجلس في الشكل الموالي رقم(68).

الشكل رقم(68): تطور نسبة العمالة الأجنبية إلى إجمالي القوة العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي منذ 1975



بيانات البحرين وقطر لآخر سنة هي للر بع الأول من 2017، بيانات السعودية للنصف الثاني من سنة 2015، بيانات الكويت لنهاية 2015، بيانات عمان لمايو 2014، لا يتوفر تحديث لبيانات الإمارات عن سنة 2008.

المصدر: البيانات للأعوام 1975، 1985، 1990، 1999 و2008 مأخوذة من: Baldwin-Edwards, Martin, **Op.cit**, p.9. البيانات لآخر سنة مأخوذة من: **البحرين**: هيأة تنظيم سوق، **مؤشرات سوق عمل البحرين**، الربع الأول 2017، (http://blmi.lmra.bh/2017/03/mi_data.xml). **الكويت**:الإدارة المركزية للإحصاء، **الإحصاءات السكانية لسنة 2015**، (https://www.csb.gov.kw/Socan_Statistic.aspx?ID=64). **قطر**: وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، **تقرير مسح القوى العاملة للربع الأول 2017**، (http://www.mdps.gov.qa/ar/statistics1). **السعودية**: الهيأة العامة للإحصاء، **نشرة مسح القوى العاملة، 2015**، النصف الثاني، الجداول 27 و29، (http://www.data.gov.sa/ar/dataset). **عمان**: المركز الوطني للإحصاء والمعلومات، التقارير المعلوماتية، العدد 10، العاملون في السلطنة، نوفمبر 2014، (https://www.ncsi.gov.om/Elibrary/).

[225] اللجنة الاقتصادية و أجنبيالاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة**، مرجع سبق ذكره، ص35.

[226] Baldwin-Edwards, Martin, **Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends.** Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, 15. The London School of Economics and Political Science, London, UK, March 2011, p.8.

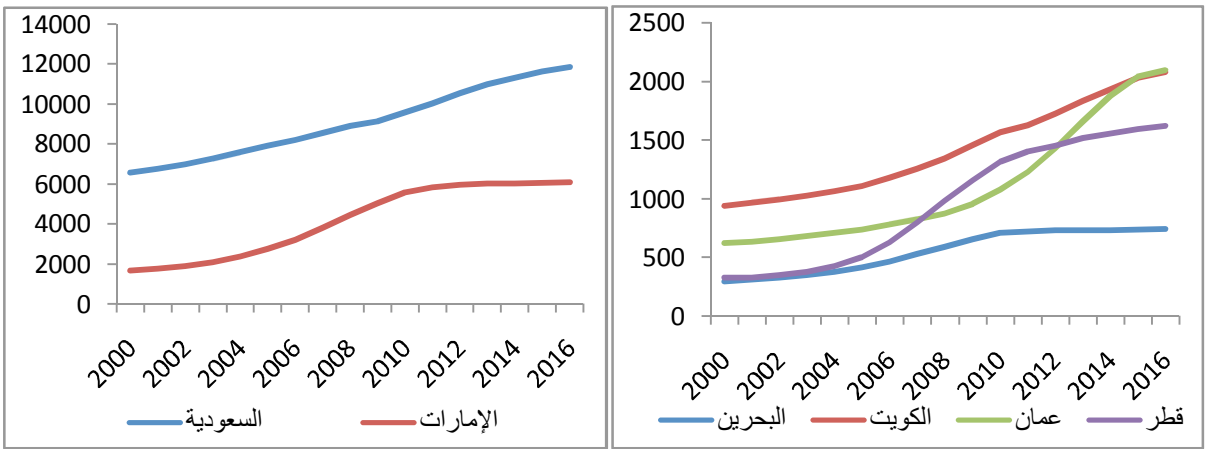
[227] Melissa M. Cyrill, **the impact of workforce nationalization on Indian expatriates in the GCC States: a case study of the U.A.E**, Master of Philosophy, Jawaharlal Nehru University, NEW DELHI, 2015, p31.

ويتضح جليا من الشكل السابق، أن نسبة العمالة الأجنبية إلى القوى العاملة الإجمالية شهدت تذبذبا في بعض دو ل المجلس، لكنها، بشكل عام تبقى في آخر سنة توفرت عنها البيانات في كل الدول أعلى من النسب المسجلة في عام 1975، كما أنها مرتفعة خاصة في قطر،و الإمارات،و الكويت،و البحرين، وبدرجة أقل في عمان والسعودية.

وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى حدوث زيادة معتبرة في عدد مناصب العمل المستحدثة ونسبة نموها في دول المجلس،كما يتضح من الشكلين المواليين رقم(69) و(70). ذلك أن نموذج النمو في دول المجلس والقائم على زيادة معدلات النمو الحقيقي المدفوعة بزيادة مستويات الإنفاق، انعكست في استحداث مناصب جديدة كما يتضح من الشكل رقم(71)، سواء في القطاع العام، وقد تأكدنا من ذلك من الوزن الكبير لبند الرواتب والأجور في موازنات دول مجلس التعاون الخليجي في الفصل الأول، كدليل على حجم التوظيف المرتفع في القطاع العام والأجور والمزايا المقدمة للمواطنين؛ إضافة إلى أن نمو القطاعات غير النفطية والطلب الكلي المدفوعين بالنفقات العامة قد أدى بدوره إلى زيادة عد مناصب العمل المستحدثة في القطاع الخاص، والتي كانت من نصيب العمالة الوافدة بدرجة كبيرة.

في هذا الصدد،، تبين التقديرات الحديثة والتي قامت بقياس مرونة التوظيف للناتج، وهي نسبة التغير في توظيف الموطنين والوافدين استجابةً لتغير الناتج غير النفطي، بأنها شديدة الاختلاف في المدى الطويل أو القصير. توصلت التقديرات إلى أن المرونة القصيرة الأجل والمرونة الطويلة الأجل لتوظيف العمالة الوطنية في القطاع الخاص تجاه إجمالي الناتج غير النفطي تبلغ، على الترتيب، 0.15 و0.7(أو ربما أقل للمرونة الطويلة). وهي أقل بكثير من مرونة توظيف الوافدين في القطاع الخاص القصيرة الأجل والطويلة الأجل، والتي تبلغ على الترتيب، 0.35 و0.95. وبعبارة أخرى، فإن الاستجابة الفورية لتشغيل العمالة الوافدة في القطاع الخاص أعلى من العمالة الوطنية، وتستمر الفجوة على المدى الطويل. مع العلم أن مدة الاستجابة تكون طويلة للعمالة الوطنية مقارنة بالاستجابة السريعة للعمالة الأجنبية، ما يعني أن النمو الحقيقي غير النفطي يتطلب وقتا أطولا لخلق فرص للمواطنين في القطاع الخاص مقارنة بالعمالة الوافدة. وباستخدام توقعات الناتج غير النفطي والمرونات السابقة المقدرة، تبين أن عدد الوظائف التي تم إنشاؤها للقطاع الخاص ستغطي ثلث الداخلين الجدد إلى سوق العمل بين عامي 2015 و2020؛ ويتطلب منع ارتفاع معدلات البطالة استمرار التوظيف في القطاع العام بوتيرة غير عقلانية من الناحية المالية. ولتجنب ذلك، وبناء على عمليات المحاكاة، يجب زيادة مرونة الاستجابة القصيرة المدى للعمالة الوطنية لتصل مرونة العمالة الوافدة، مع رفع الاستجابة الطويلة الأجل، من شأن ذلك تقليل الفجوة بين الباحثين عن عمل والوظائف الجديدة بنحو النصف.[228]

الشكل رقم (69): تطور تقديرا ت عدد مناصب العمل المستحدثة في دول المجلس خلال الفترة(2000–2016) الأرقام (1000)

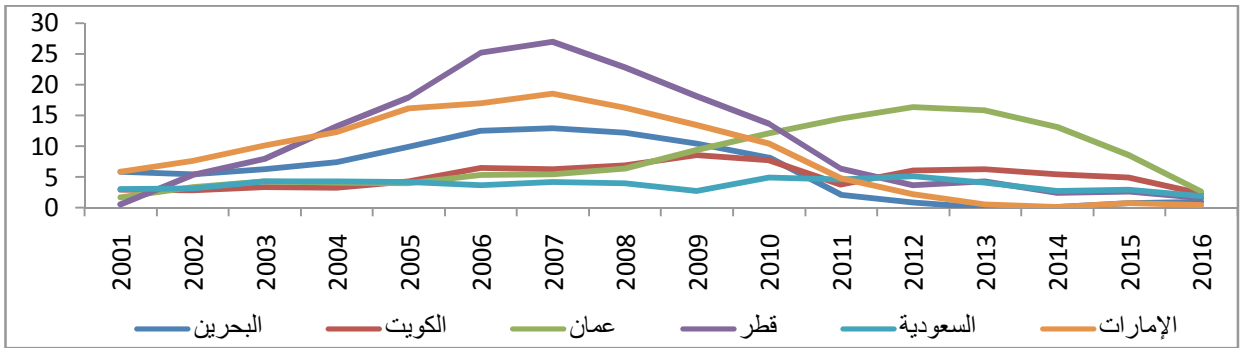


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International Labour Organization, status in employment, (http://www.ilo.org/).

[228] Behar Alberto, **Comparing the Employment-Output Elasticities of Expatriates and Nationals in the Gulf Cooperation Council**, IMF Working Paper, WP/15/191, August 2015, p.27.

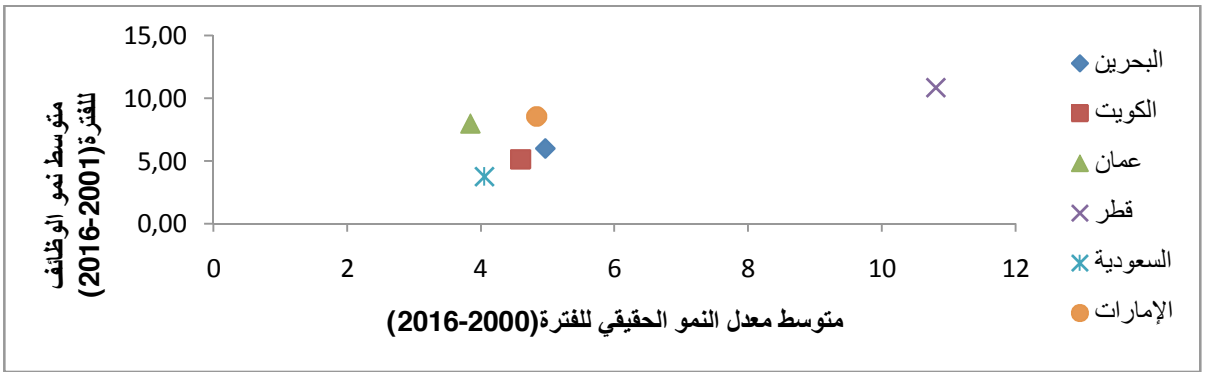
الشكل رقم (70): تطور تقديرات معدل نمو عدد مناصب العمل المستحدثة في دول المجلس خلال الفترة(2000–2016)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International Labour Organization, status in employment, (http://www.ilo.org/).

الشكل رقم(71): متوسط النمو الحقيقي ونمو الوظائف في دول المجلس للفترتين (2000–2016) و(2001–2016) على الترتيب



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International Labour Organization, status in employment, (http://www.ilo.org/).

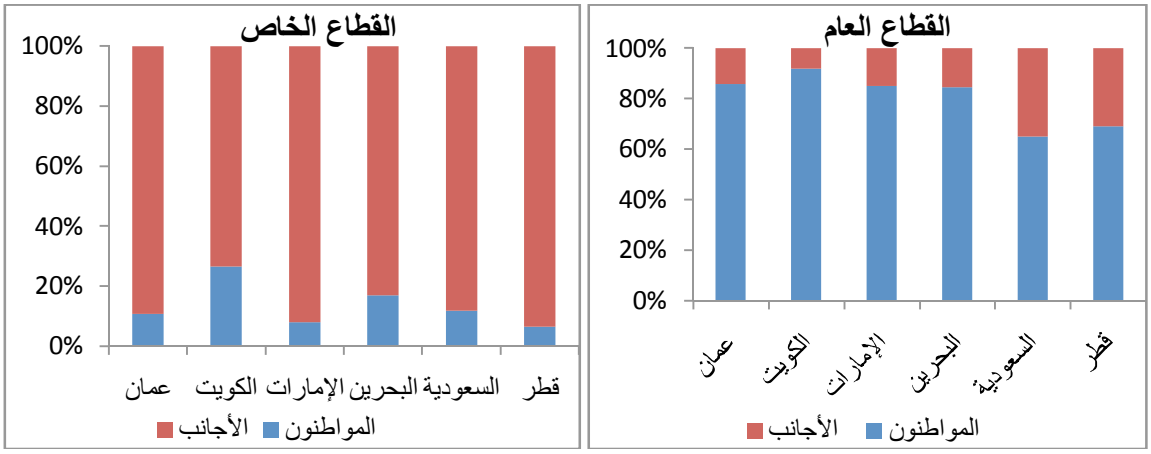
وبالرغم من العدد الكبير من مناصب العمل المستحدثة، فإننا نلاحظ من الأشكال السابقة أنها شديدة الحساسية لتقلبات أسعار النفط، والدليل اتجاه نمو الوظائف إلى التراجع في مراحل انخفاض أسعار النفط؛ وقد لا يرتبط ذلك بالتوظيف في القطاع العام، لتأكدنا بأن مخصصات هذا البند في الموازنات العامة يبقى صعب التخفيض لحساسيته الاجتماعية حتى في مراحل التقشف، فاستحداث فرص العمل للعمالة الوطنية في القطاع الحكومي يخضع إلى حد كبير لسياسات توزيع الثروة المرتبطة بوفرة الموارد المتأتية من الريع، ولا يرتبط بالسياسات الاقتصادية كما لا يزال يتمتع بالحماية، وبهذا فإنه يحد من تخصيص مبالغ أكثر للاستثمارات المنتجة ويبقى أقل قدرة على ضمان الاستدامة. ما يعني أن التراجع في النمو الإجمالي للمناصب يكون أساسا في الشركات الخاصة، والتي تبقى بالرغم من الاستقلالية النسبية لأعمالها عن تطورات أسعار النفط، فهي في المدى الطويل شديدة الارتباط بها، ما ينعكس إجمالا في تراجع معدلات نمو المناصب المستحدثة ككل، لأن الطلب المحلي لا يزال شديد الارتباط بالإنفاق الحكومي. هذا الوضع يؤكد خاصية أخرى لأسواق العمل في دول المجلس وهي أن القطاع الخاص يساهم في استحداث المناصب بنسبة تفوق مساهمة القطاع العام، ويمكن أن نلاحظ من الشكل الموالي رقم (72)، أن العمالة الأجنبية المشكلة للنسبة الكبرى للقوى العاملة في دول المجلس تهيمن على التشغيل في القطاع الخاص، ما يعني ما اعتمدته دول المجلس من خطط لزيادة توظيف المواطنين في القطاع الخاص ضلت محدودة، وبالتالي، الاستمرار الواضح لتفضيل المواطنين لوظائف القطاع العام، نتيجة المزايا التي تتيحها من حيث ساعات العمل، والأجور والبدلات المرتفعة.

في هذا الإطار، تؤكد الدراسات إلى أن التزام الدولة بتوظيف المواطنين في القطاع العام يخفض من معدلات توظيفهم في القطاع الخاص، وهذا هو حال دول المجلس التي توظف المواطنين في القطاع العام بمبادرات وقرارات إدارية، تنعكس سلبيا على سياساتها

الرامية إلى إشراكهم في القطاع الخاص؛ لقد خلصت دراسة على عينة من الدول المتقدمة والنامية إلى أن خلق وظيفة في القطاع العام يكون في المتوسط على حساب وظيفة في القطاع الخاص، ما يعني أن سياسات التوظيف في القطاع العام لا تقلل من البطالة؛ وبالنسبة لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ودول القوقاز وآسيا الوسطى، يمكن أن تكون آثار مزاحمة التوظيف في القطاع العام لإنشاء فرص عمل في القطاع الخاص أعلى من أي مكان آخر. وفي الوقت الذي تجد فيه بلدان كثيرة أنها مضطرة إلى تحسين أوضاعها المالية، فإن تحديد النفقات العامة غير الفعالة أمر بالغ الأهمية؛ لقد تأكد بأن توظيف القطاع العام لا يقلل من البطالة، بل يزيد العبء المالي، ويثبط النمو الطويل الأجل من خلال تخفيض العمالة في القطاع الخاص. فالتوظيف في القطاع العام، يضر بالاستدامة المالية الطويلة الأجل، مع آثار إيجابية محدودة. ما يعني ضرورة مراجعة هذه السياسات لتخصيص الموارد المتوفرة لصالح الاحتياجات الأخرى.[229]

ويمكن أن تحدث هذه المزاحمة لثلاثة أسباب هي: انخفاض النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص،و حوافز الأفراد لقبول الوظائف في القطاع العام بدلا من القطاع الخاص، واكتساب المهارات من جانب القوى العاملة أصبح موجها نحو ما هو مطلوب للحصول على وظيفة في القطاع العام.[230]

الشكل رقم(72): تجزئة أسواق العمل في دول مجلس التعاون الخليجي لآخر سنة توفرت عنها البيانات



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

البحرين: هيأة تنظيم سوق، مؤشرات سوق عمل البحرين، الربع الأول 2017. **الكويت**:الإدارة المركزية للإحصاء، الإحصاءات السكانية لسنة 2015 **قطر**: وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، تقرير مسح القوى العاملة للربع الأول 2017. **السعودية**: الهيأة العامة للإحصاء، نشرة مسح القوى العاملة، 2015، النصف الثاني، الجداول 27 و29، **عمان**: المركز الوطني للإحصاء والمعلومات، التقارير المعلوماتية، العدد 10، العاملون في السلطنة، نوفمبر 2014. **الإمارات**: الهيأة الاتحادية للتنافسية والإحصاء، مسح القوى العاملة 2009، (http://old.fcsa.gov.ae/Home).

تشير التقديرات خلال الفترة(2000-2015)، إلى أن عدد مناصب العمل المستحدثة بلغ في البحرين 297 ألف وظيفة(55 ألف للبحرينيين، و242 ألف للأجانب)، أنشأ القطاع الخاص منها 284 ألف(42 ألف للبحرينيين و242 ألف للأجانب)، والباقي (14 ألف) أنشأها القطاع العام، كانت ألف وظيفة منها فقط من نصيب الأجانب. بلغ عدد مناصب العمل المستحدثة في الكويت 986 ألف وظيفة(135 ألف للكويتيين، و851 ألف للأجانب)، أنشأ القطاع الخاص منها 680 ألف(65 ألف للكويتيين و615 ألف للأجانب)، والباقي (306 ألف) أنشأها القطاع العام، كانت 69 ألف منها من نصيب الكويتيين، و237 ألف من نصيب الأجانب. بلغ عدد مناصب العمل المستحدثة في عمان 527 ألف وظيفة(157 ألف للعمانيين، و370 ألف للأجانب)، أنشأ القطاع الخاص منها 481 ألف(105 ألف للكويتيين و376 ألف للأجانب)، والباقي

[229] Behar Alberto and Mok Junghwan, **Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?,** IMF Working Paper WP/13/146, June 2013, p24.

[230] صندوق النقد الدولي، **إصلاحات سوق العمل لتعزيز التوظيف والإنتاجية في مجلس التعاون لدول الخليج العربية** الاجتماع السنوي لوزراء المالية ومحافظي البنوك المركزية، الرياض، المملكة العربية السعودية،5 أكتوبر 2013، ص23.

(46 ألف) أنشأها القطاع العام، كانت 52 ألف منها من نصيب العمانيين، مع تراجع العمالة الأجنبية بنحو 6 ألاف عامل. بلغ عدد مناصب العمل المستحدثة في قطر مليون و118 ألف وظيفة(40 ألف للقطريين، ومليون و78 ألف للأجانب)، أنشأ القطاع الخاص منها 1078 ألف(21 ألف للقطريين ومليون و57 ألف للأجانب)، والباقي (40 ألف)أنشأها القطاع العام، كانت 19 ألف منها من نصيب الكويتيين، و21 ألف من نصيب الأجانب. بلغ عدد مناصب العمل المستحدثة في الإمارات مليون و546 ألف وظيفة(110 ألف للإماراتيين، ومليون و436 ألف للأجانب)، أنشأ القطاع الخاص منها مليون و391 ألف(99 ألف للإماراتيين ومليون و292 ألف للأجانب)، والباقي (155 ألف) أنشأها القطاع العام، كانت 11 ألف منها من نصيب الإماراتيين، 144 ألف من نصيب الأجانب. بلغ عدد مناصب العمل المستحدثة في السعودية مليونين و598 ألف وظيفة(مليون و302 ألف للسعوديين، ومليون و296 ألف للأجانب)، أنشأ القطاع الخاص منها مليونين و344 ألف(مليون و68 ألف للسعوديين ومليون 276 ألف للأجانب)، والباقي (254 ألف) أنشأها القطاع العام، كانت 234 ألف منها من نصيب السعوديين، و20 ألف من نصيب الأجانب.[231]

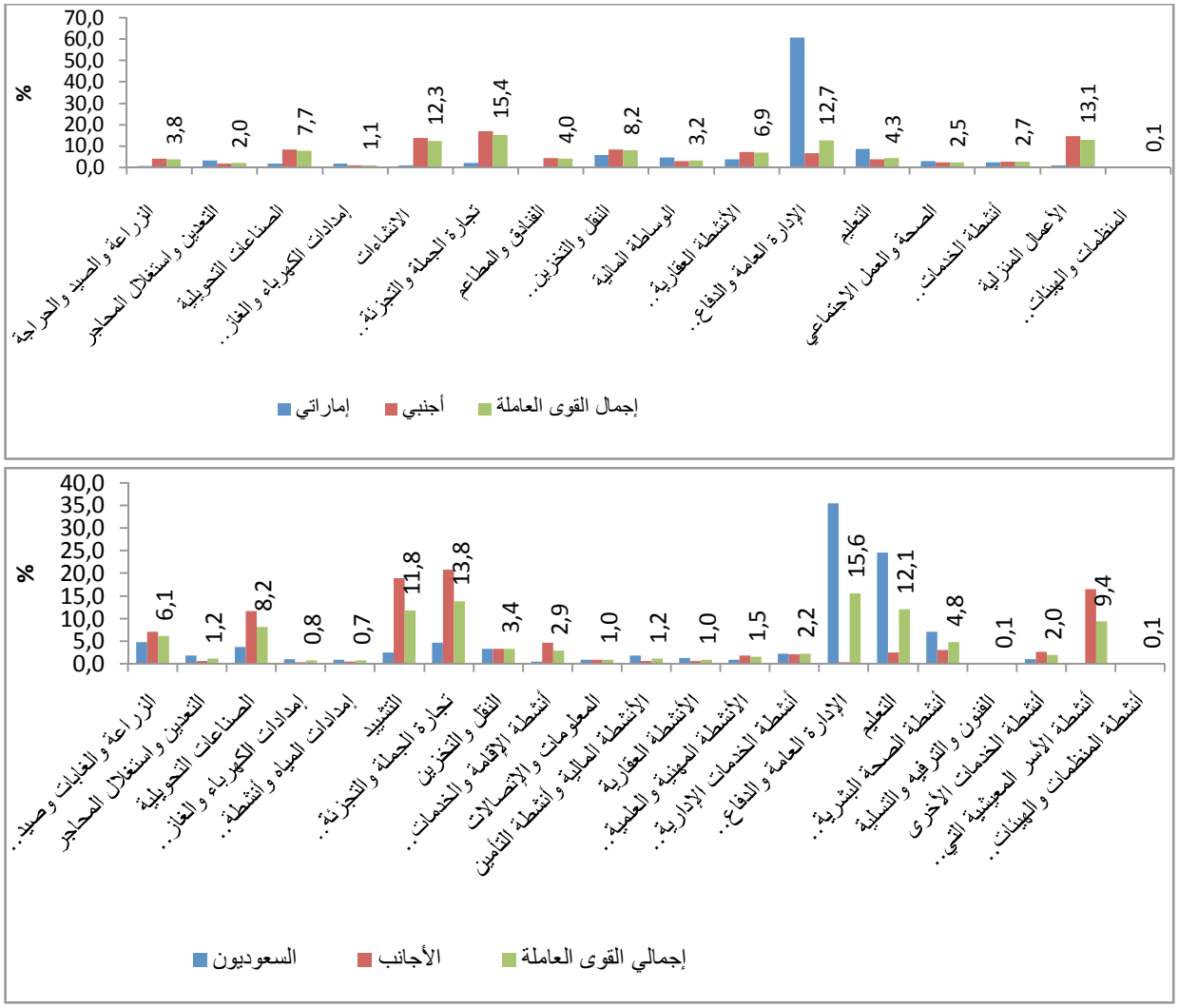
في ظل الخصائص السابقة الذكر، ستواجه دول المجلس صعوبات كبيرة في توفير مزيد من مناصب العمل خاصة في الفترة الحالية والتي تتميز بانخفاض أسعار النفط وانكماش النمو الحقيقي والتبعات السلبية لذلك على القطاعات غير النفطية الخاصة. يمكن أن نتأكد من ذلك انطلاقا من العودة إلى هرم السكان حسب الفئات العمرية الوارد سابقا، والذي يؤكد وجود مزيد من المواطنين الداخلين إلى سوق العمل. في هذا الإطار، يصل عدد سكان البحرين، الكويت، عمان، قطر، السعودية والإمارات في سنة 2015 إلى 1.4، 3.9، 2.2، 4.5، 31.5 و9.2 مليون نسمة، على الترتيب، وتقع أعمار 21، 22، 21، 16، 29 و14% من السكان في الدول السابقة على الترتيب دون سن 15 سنة، أي ما يعادل تقريبا 0.294، 0.858، 0.462، 0.720، 9.135، و1.288 مليون نسمة في دول المجلس السابقة الذكر على الترتيب، وهم على وشك دخول سن العمل. كما تقدر نسبة السكان في سن العمل (ما بين 15 و64 سنة) في البحرين، الكويت، عمان، قطر، السعودية والإمارات في سنة 2015 من إجمالي عدد السكان، بـ76، 76، 77،83، 69 و85%، أي ما يعادل تقريبا 1.064، 2.964، 1.826، 3.465، 21.735، 7.82 مليون نسمة، ما يستلزم من مختلف دول المجلس تعزيز قدراتها الإنتاجية لتوليد مزيد من فرص العمل تكفي لاستيعاب الداخلين الجدد لأسواق العمل، وتضمن استدامة الفرص الموجودة حاليا بأكثر كفاءة وعقلانية.

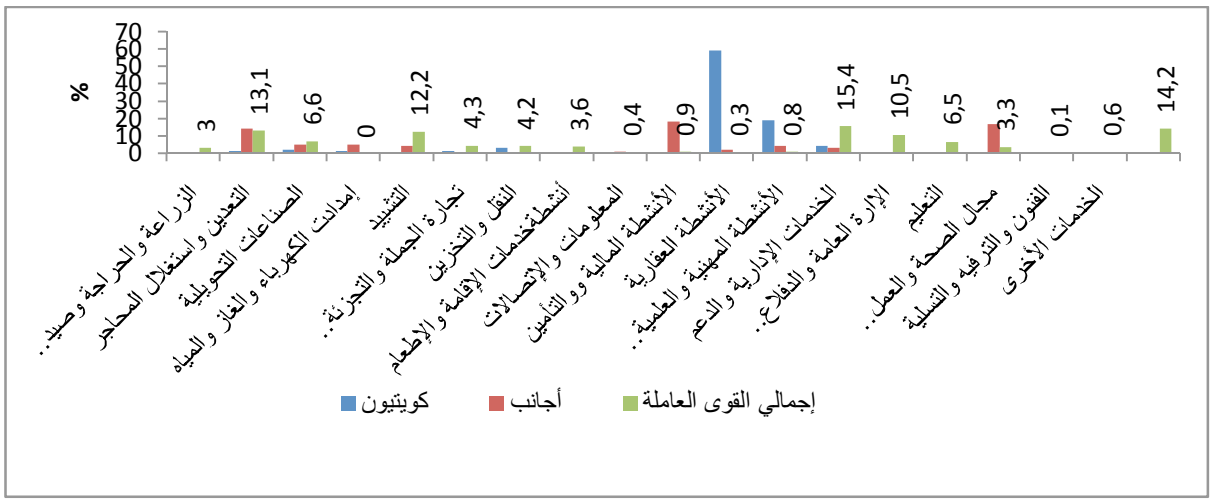
كما يمكن أن نلاحظ خاصية أخرى في أسواق العمل في دول المجلس انطلاقا من تحليل توزيع العمالة حسب القطاعات الاقتصادية الواردة في الشكل الموالي رقم(73)، والتي يتأكد منها أن ضيق القاعدة الاقتصادية ومحدودية تنوعها أثر سلبيا في توزيع العمالة على القطاعات المختلفة. وانطلاقا من مساهمة القطاعات المختلفة في النمو والقيمة المضافة الإجمالية الوارد سابقا، يتأكد بأنها لا تساهم بالقدر نفسه في التوظيف. ويمكن أن نلاحظ ذلك في قطاع التعدين واستغلال المحاجر، والذي يعتبر مساهما قويا في إجمالي القيمة المضافة، لكن مساهمته في تشغيل العمالة الوطنية والأجنبية ظل محدودا، لأنها قطاعات لا تخلق فرص عمل كبيرة. كما نلاحظ أن قطاع الصناعات التحويلية يساهم في القيمة المضافة بنسبة تزيد عن مساهمته في التشغيل في البحرين خاصة وبدرجة أقل في السعودية والإمارات وقطر، لكن تنخفض مساهمته في القيمة المضافة مقارنة بالتشغيل في الكويت، ما يعني أن قطاع الصناعات التحويلية باستثناء البحرين، يضل صغيرا جدا، ولا يتمتع بالقدرات التنافسية، بل ويوظف العمالة غير الماهرة، لأن إنتاجيتها تبقى ضعيفة والدليل ضعف مساهمته في الناتج مقارنة بما يشغله من عمال. كما نلاحظ من نفس الشكل دائما ارتفاع مساهمة قطاع التشييد في التشغيل مقارنة بمساهمته في القيمة المضافة(كما اتضح في الشكل رقم(24) الوارد في الفصل الثاني)، وبخاصة في البحرين وقطر.

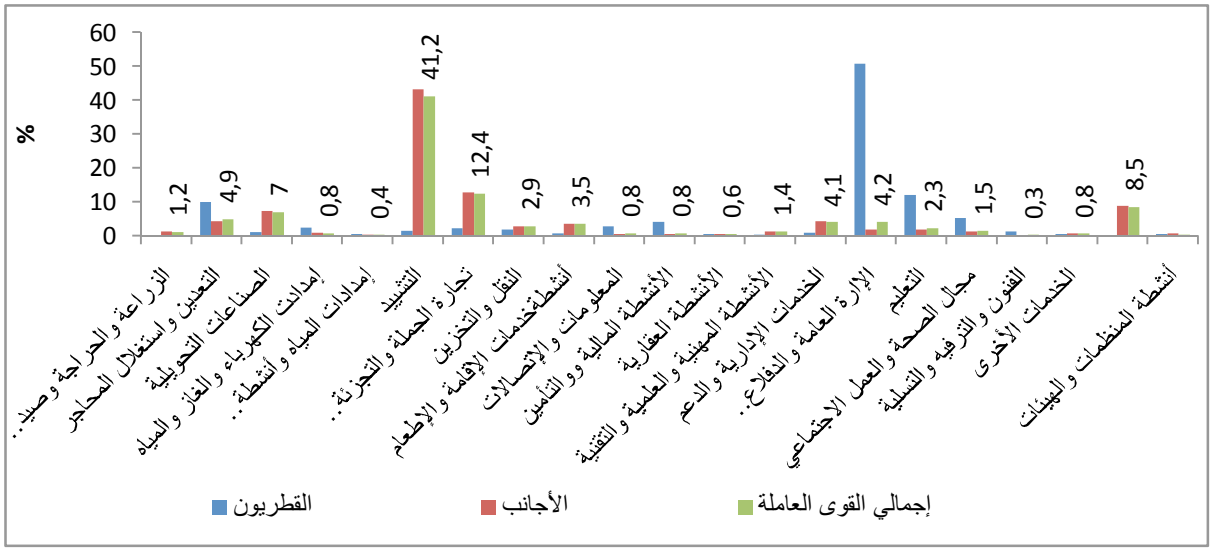
[231] Ashraf A. Mahat, **SMEs, trade and development in GCC Countries: a development perspective,** Op.cit, p.13.

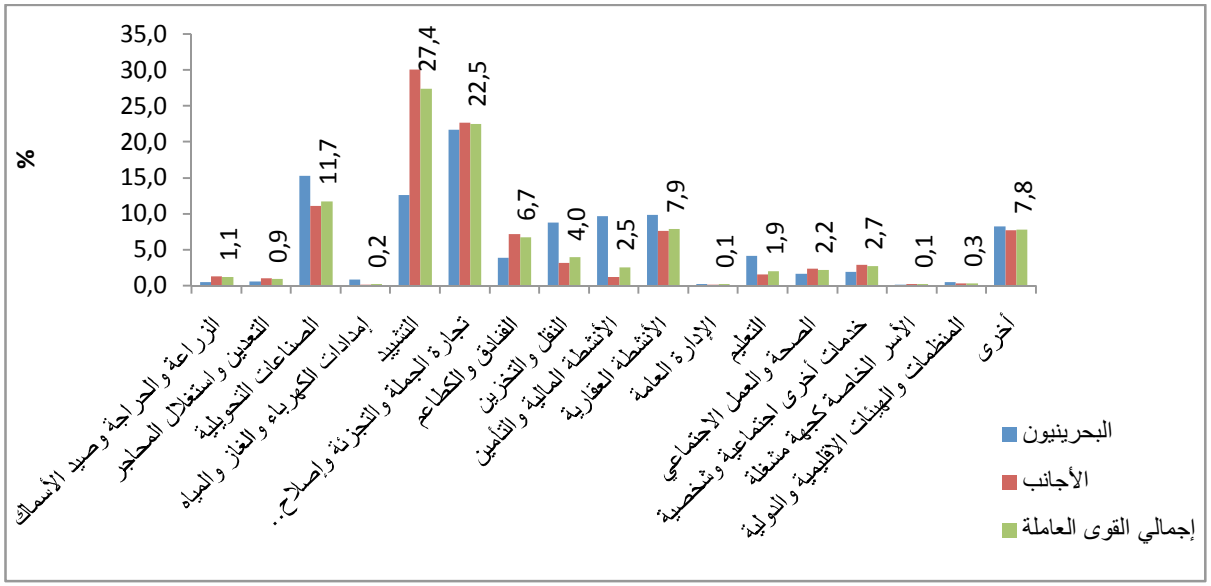
وعند مقارنة تشغيل العمالة في القطاعات الاقتصادية حسب الجنسية، نلاحظ أن العمالة الوطنية في الإمارات تتركز أساسا في قطاع الإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي، و قطاع التعليم، و قطاع النقل والتخزين والاتصالات، وقطاع الوساطة المالية؛ في حين تتركز العمالة الأجنبية أساسا في الأعمال المنزلية، و تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات، و الإنشاءات، و النقل والتخزين والاتصالات والأنشطة العقارية. تساهم قطاعات الدفاع والإدارة العامة والضمان الاجتماعي، و التعليم والصحة، إلى جانب الزراعة، و الصناعات التحويلية في توظيف النسبة الكبرى من العمالية الوطنية في السعودية؛ في حين، يتجه الأجانب إلى قطاعات الإدارة العامة والضمان الاجتماعي، و التعليم، و التجارة، و التشييد، و أنشطة الأسر والصناعات التحويلية. يفضل الكويتيون قطاعات الأنشطة العقارية، و الأنشطة العلمية والتقنية والخدمات الإدارية والدعم، في حين، تتمركز العمالة الأجنبية في الأنشطة المالية والتأمين، و التعدين واستغلال المحاجر والصحة والضمان الاجتماعي. يتجه القطريون إلى قطاعات الإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي، و التعليم، و التعدين واستغلال المحاجر، في حين، يتمركز الأجانب في قطاعات التشييد، و الأسر، و التجارة، والصناعات التحويلية بدرجة أقل. يفضل البحرينيون قطاعات التجارة، و الصناعات التحويلية، و التشييد، و الوساطة المالية، و الأنشطة العقارية، والنقل والتخزين، في حين، يفضل الأجانب قطاعات التشييد، و التجارة، و الصناعات التحويلية، و الأنشطة العقارية والفنادق والمطاعم.

الشكل رقم(73): توزيع العمالة الوطنية والأجنبية في دول مجلس التعاون الخليجي على القطاعات الاقتصادية









المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: **السعودية**، الهيأة العامة للإحصاء، نشرة مسح القوى العاملة، 2015، النصف الثاني، الجداول 45 و47. **الكويت**، نشرة مسح القوى العاملة 2015(أكتوبر–ديسمبر 2015)، الجدول رقم 23، مارس 2016، ص51. **قطر**: وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، نشرة إحصاءات القوى العاملة 2016، الجدول 22، ص90. **البحرين**: هيأة تنظيم سوق، مؤشرات سوق عمل البحرين، الربع الأول 2017، الجدول 12. **الإمارات**، الهيأة الاتحادية للتنافسية والإحصاء، مسح القوى العاملة 2009، الجدولين(33) و(36) (http://old.fcsa.gov.ae/Home).

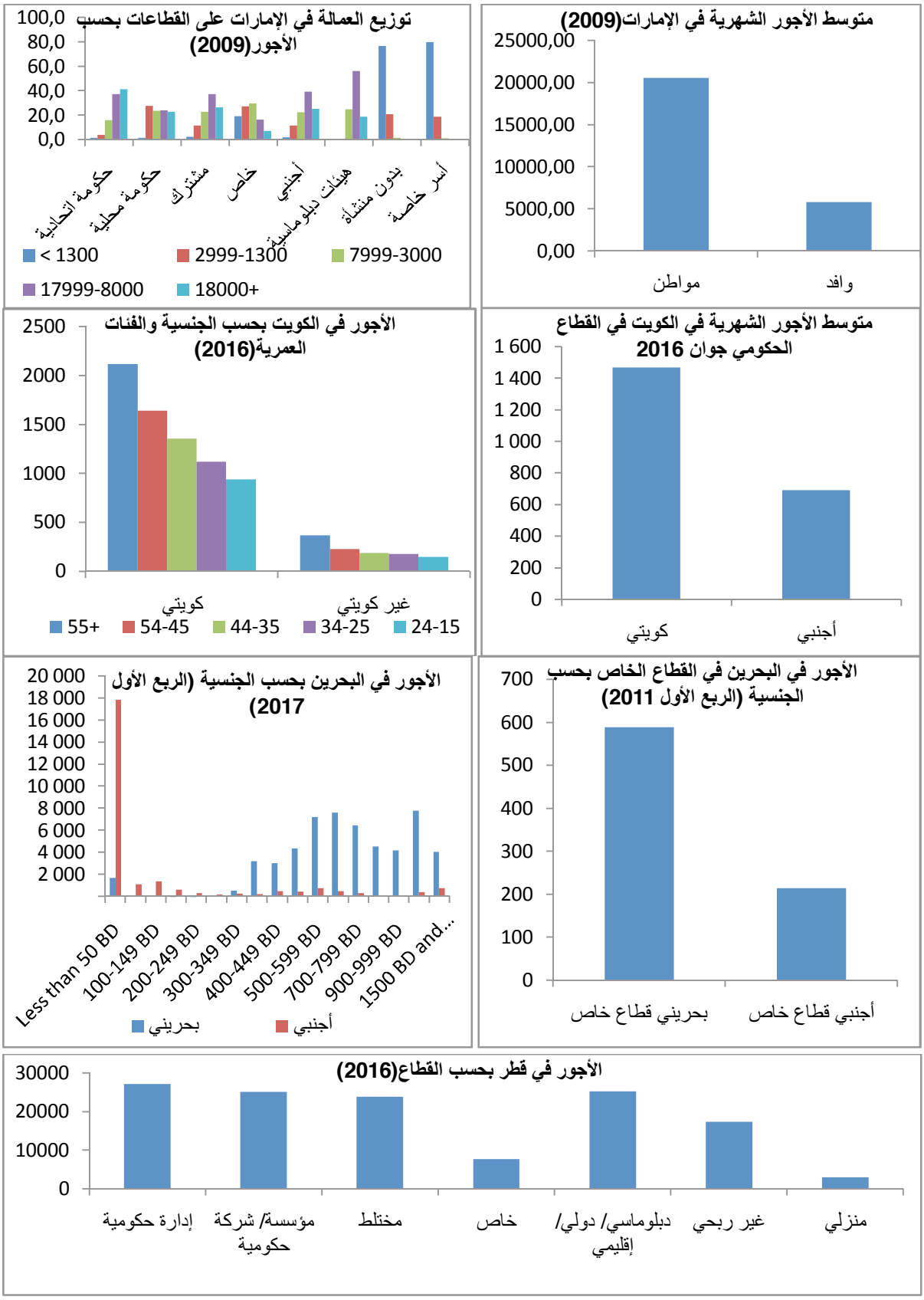
ويبين توزيع العمالة في سلطنة عمان لعام 2012، أن 78% من العمالة في القطاع الحكومي تشتغل في الخدمة المدنية، متبوعة بالهيئات، و شؤون البلاط، وديوان البلاط بنسب تصل على الترتيب إلى 9، 7 و6%. في حين، تتمركز العمالة الوافدة في القطاع الخاص أساسا في الإنشاءات بنسبة 44.4%، متبوعة بأنشطة أخرى، و الصناعات التحويلية، و التجارة والمطاعم، والفنادق، على الترتيب، بـ26.4، 11.9، 11.7 و5.6%.[232]

يعكس توزيع اليد العاملة بالنسب السابقة في دول المجلس على مختلف القطاعات الاقتصادية اختلالا آخر في أسواق فيها، وهو توجه العمالة الوطنية المتعلمة إلى القطاع العام، في حين نلاحظ أن أغلب العمالة الأجنبية هي من ذوي المهارات المنخفضة، ولا تساهم في تعزيز الإنتاجية وتحسين كفاءة الأداء، لأنها تتمركز أساسا في قطاعات لا تتطلب الكثير من المهارات أو المستويات التعليمية والتدريبية العالية، كقطاع التشييد، و التجارة، و النقل والتخزين، وأنشطة الأسر، والفنادق والمطاعم؛ وهذا ما يفسر النمو السلبي لإجمالي إنتاجية عوامل الإنتاجفي دول المجلس كما سبق وذكرنا، كمؤشر يعكس ضعف كفاءة استخدام مدخلات ر أس المال والعمالة في العملية الإنتاجية.

تتضح الفوارق أكثر بين العمالة في القطاعين العام والخاص من جهة، والعمالة الوطنية والأجنبية من جهة أخرى، أكثر عند مقارنة مستويات الأجور التي تتقاضاها هاتين الفئتين، ويتضح جليا من الشكل رقم(74)، أن هناك فجوة كبيرة بين متوسط الأجر الشهري للعامل الإماراتي مقارنة بالأجنبي، كما يضح كذلك أن أغلب العمالة في الحكومة الاتحادية أو المحلية(وأغلبها عامة)، تتقاضى الفئات المرتفعة من الأجور(ما بين 8000-17999، وأكثر من 18000 درهم إماراتي)، في حين أن الفئات التي تتقاضى في القطاع الخاص هذه المستويات من الأجور ضعيفة من إجمالي العمالة، وأغلبها يتقاضى أجورا تساوي/ أو تقل عن 3000-7999 درهم إماراتي، كما أن قطاع الأسر الخاصة(الأعمال المنزلية) يشغله العمال الأجانب، ويتقاضى أغلب العمالة فيه أجورا تقل عن 1300 درهم. تتضح كذلك فجوة الأجور في الكويت عندما نقارن أجور العمالة الوطنية في القطاع الحكومي مع أجور العمالة الأجنبية في نفس القطاع، كما تتأكد أيضا عند مقارنة أجور الكويتيين مع الأجانب بحسب الفئات العمرية. ونلاحظ أيضا أن البحرينيين يتقاضون أجورا في القطاع الخاص تفوق أجور الأجانب، كما أن أغلب العمالة الأجنبية تتقاضى أجرا يقل عن 50 دينار بحريني في مارس 2017، في حين، أن أغلب العمال البحرينيين يقعون في شريحة الأجور التي تساوي أو تفوق 600-699 دينار بحريني. كما تتضح الفوارق عند مقارنة متوسط الأجور في قطر في الإدارة الحكومية، و المؤسسات والشركات الحكومية، مقارنة بالأجور التي تتقاضها العمالة في القطاع الخاص والأعمال المنزلية المشغلين للأجانب. بهذا يتأكد مدى تجزئة أسواق العمل في دول المجلس بحسب الجنسية، ولا شك أن المزايا التي يتيحها القطاع العام في الأجور تدفع المواطنين إلى تفضيله عن القطاع الخاص، ما يجعل خطط تشغيل المواطنين في القطاع الخاص صعبة التجسيد.

[232] عمان، المركز الوطني للإحصاء والمعلومات، **التقارير المعلوماتية**، العدد 10، العاملون في السلطنة، نوفمبر 2014، مرجع سبق ذكره.

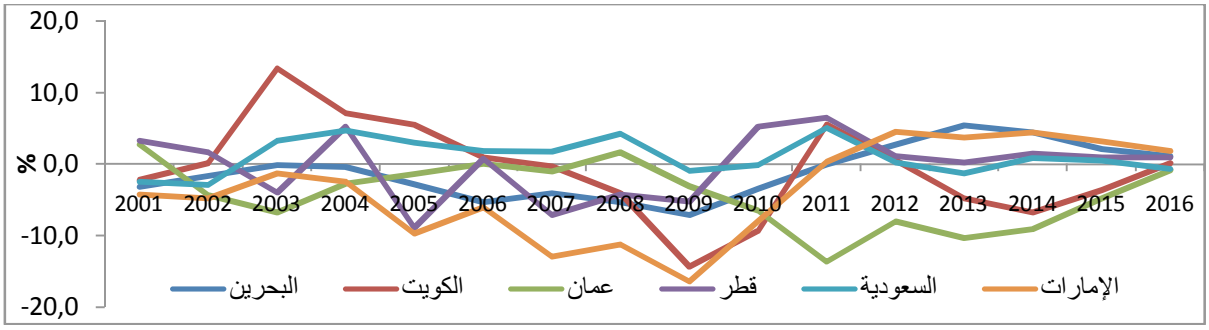
الشكل رقم(74): مؤشرات حول أجور العمالية الوطنية والأجنبية في دول المجلس



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: الكويت، نشرة مسح القوى العاملة 2015(أكتوبر-ديسمبر 2015)، الجدول رقم 8، جوان 2016، وجدول السكان المشتغلون، الجدول رقم 30. قطر: وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، نشرة إحصاءات القوى العاملة 2016، الجدول 27، ص88. **البحرين**: هيأة تنظيم سوق، مؤشرات سوق عمل البحرين، الربع الأول 2017، تقدير الأجر القاعدي حسبي الجنسية والقطاع للفترة 2002-2011، الجدول B، والجدول 18. الإمارات، الهيأة الاتحادية للتنافسية والإحصاء، مسح القوى العاملة 2009، الجدولين(33) و(36) (http://old.fcsa.gov.ae/Home).

وإلى جانب سلبية معدل نمو إنتاجية عوامل الإنتاج والذي تأكد سابقا، انخفضت إنتاجية العمالة أيضا في دول مجلس التعاون الخليجي باستثناء السعودية. ويمكن أن نتأكد من الشكلين المواليين رقم(75) و(76)، أن نمو إنتاجية العمالة في دول المجلس كان، في أغلب السنوات، خلال الفترة (2001–2016) سالبا باستثناء المملكة العربية السعودية. وجاء الهبوط الطويل الأجل في إنتاجية العمالة في دول مجلس التعاون على نقيض تجربة البلدان المقارنة خلال نفس الفترة، باستثناء المكسيك.

الشكل رقم(75): معدل نمو إنتاجية العمالة في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(2001–2016)

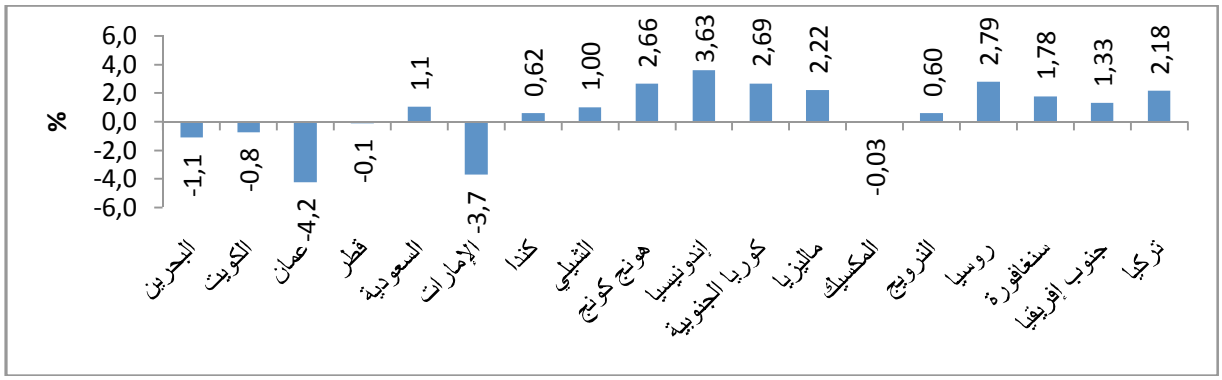


بيانات إنتاجية العامل متوفرة بالدولار الحقيقي، سعر تعادل القوة الشرائية لسنة 2005، و2011، وقد أخذنا بيانات 2011.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International Labour Organization, labour productivity, (http://www.ilo.org/).

الشكل رقم(76): متوسط نمو إنتاجية العامل في دول المجلس ودول مقارنة للفترة(2001–2016)



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International Labour Organization, labour productivity, (http://www.ilo.org/).

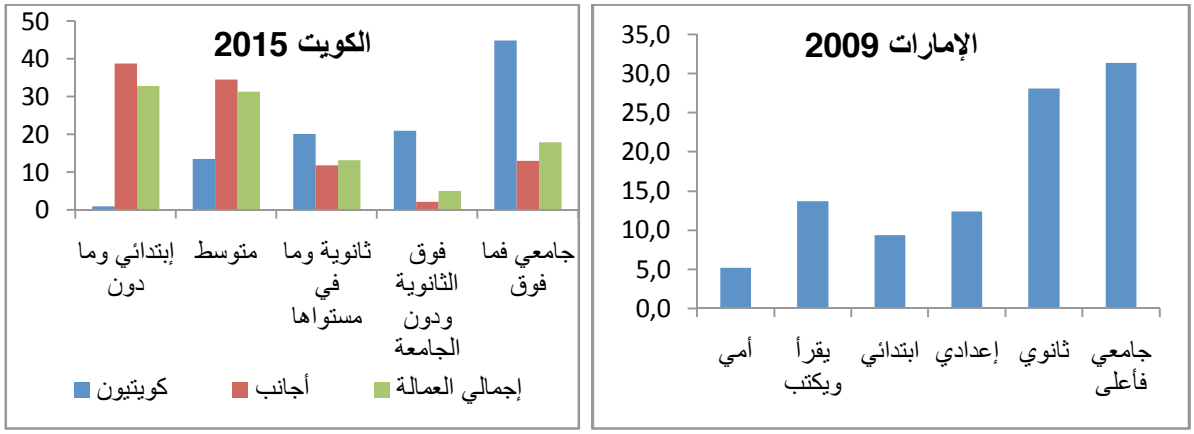
ومن المرجح أن سلبية نمو إنتاجية العامل في دول المجلس باستثناء السعودية، مرتبط جزئيا بالإستراتيجية الإنمائيةللاستثمارات الكبيرة في البنية التحتية والتي تعتمد على العمالة المهاجرة المؤقتة وذاتالمهارات المنخفضة. ومع ذلك، تشير الاتجاهات العامة في الإنتاجية أيضا إلى وجود مواطن عدم كفاءة في الإنفاق الاستثماري. وتعدز يادة إنتاجية العمالة على المدى الطويل مطلبا ضروريا لتعزيز القدرة التنافسية، وتحسين تخصيص الموارد، وتشجيع استوارية الاستثمار والنمو في القطاع غير النفطي. وقد يكون هناك تفسيران محتملان للانخفاض الطويل الأجل في إنتاجية العمالة معاستمرار النمو القوي في دول مجلس التعاون. أولا، من المحتمل أن تفرض العمالة المهاجرة ذاتالمهارات المنخفضة ضغوطا خافضة لأجور العمالة الوطنية ذاتالمهارات المماثلة. وهذا الانخفاض في أجور القطاع الخاص ربما يكون قد ساعد على موازنة الانخفاض في إنتاجية العمالة لتحقيقالاستقرار في تكاليف وحدة العمل. وبدلا من ذلك، فإن ارتفاع تكاليف وحدة العمل في دول مجلس التعاون قد يمثل مصدر قلق أقل أهمية للشركات في حالة تقاضي العمالة الأجنبية ذاتالمهارات المنخفضة أجور قبول تقل عن إنتاجيتها الحدية للعمالة. ومن الجدير بالذكر أنه في قطاعي السلع التجارية و الخدمات، لاسيما الخدمات المالية، تتقاضى العمالة الأجنبية والعمالة الوطنية ذاتالمهارات العالية رواتب تنافسية على المستوى الدولي، والتي قد تكون أعلى من الأجور المدفوعة في القطاع العام لمستويات المهارة المماثلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن

تراجع إنتاجية العمالة في القطاع الخاص غير النفطي لا يؤثر على العمالة الوطنية في القطاع العام أو المعينة بالحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص. ومع ذلك، فإن الاتجاه العام المتمثل في تراجع إنتاجية العمالة يشير إلى وجود تحديات كبيرة، نظرا لأن انخفاض الأجور الحقيقية في القطاع الخاص للعمالة ذاتالمهارات المنخفضة لن يكون جاذبا للمواطنين.[233]

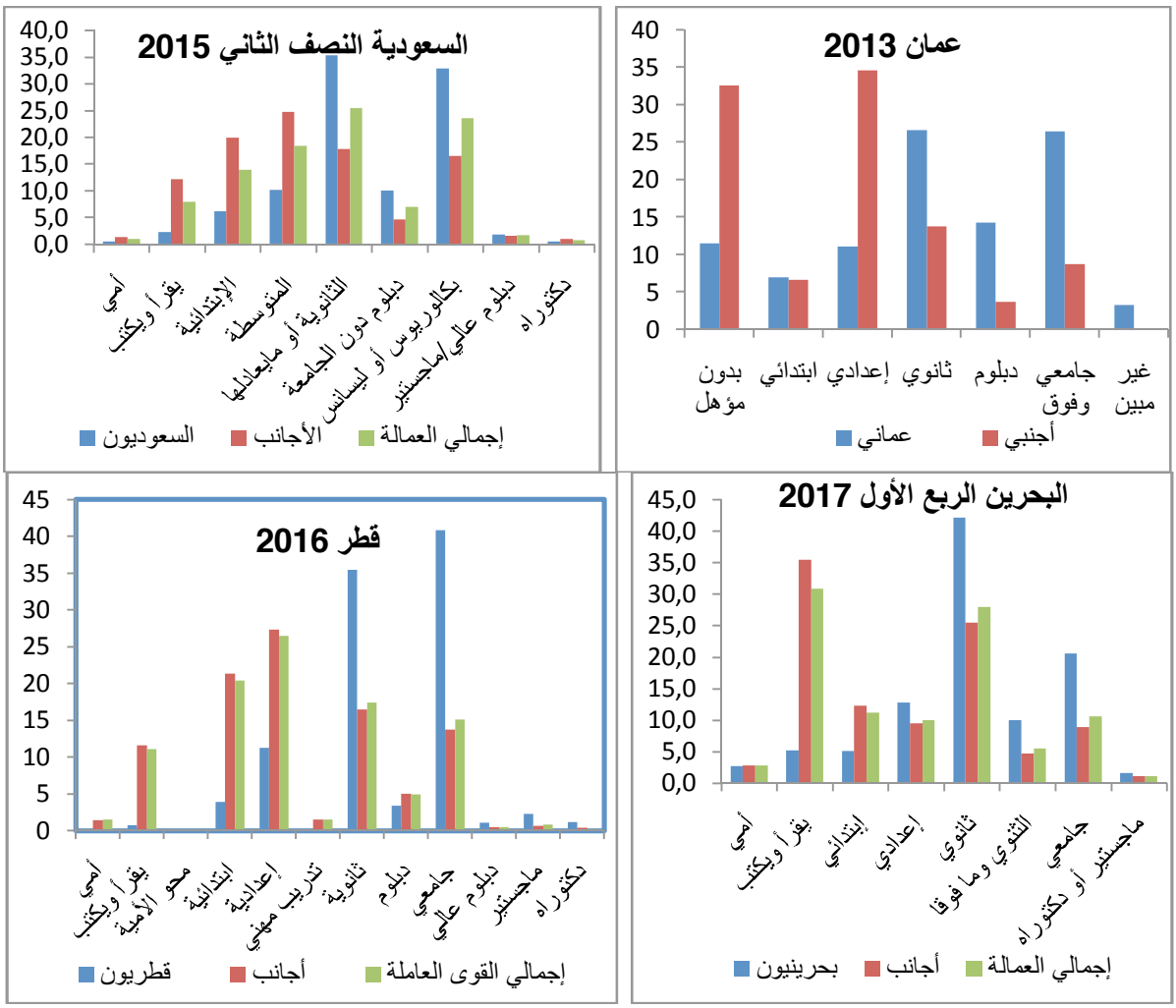
يمكن أن نلاحظ اختلالا آخر في أسواق العمل في دول المجلس وهو مستوى التحصيل العلمي لليد العاملة الوطنية والأجنبية، ويتضح جليا من الشكل الموالي رقم (77)، أن 68.6% من اليد العاملة في الإمارات لديها مستوى ثانوي أو أقل، وأن 65.1%من اليد العاملة الوطنية في الكويت ليس لديها مستوى جامعي، في حين تبلغ نسبة الأجانب الذين ليس لديهم مستوى ثانوي 77.3% ليصل بذلك إجمالي العمالة في الكويت التي ليس لديها مستوى ثانوي 66.1% من إجمالي العمالة. وتصل نسبة العمالة الأجنبية والوطنية التي ليس لها أي مؤهل في عمان إلى 32.6 و11.5% على الترتيب، وتقدر نسبة العمالة الأجنبية والوطنية التي لديها مستوى يتراوح بين الابتدائية ودون الجامعة بـ65 و49% على الترتيب. كما تقدر نسبة العمالة الأجنبية والوطنية في السعودية و التي لديها تحصيل ثانوي أو أقل من إجمالي العمالة إلى 74.8 و54.1% على الترتيب، وتبلغ هذه النسبة في إجمالي العمالة 65.7%. وتقدر نسبة العمالة الأجنبية والوطنية في البحرين التي ليس لديها مستوى جامعي بـ90.1 و68.9%، وتقدر هذه النسبة في إجمال العمالة بـ88.3%. وتقدر النسب السابقة في قطر للعمالة الأجنبية والوطنية والإجمالية بـ54.6، 84.7 و83.3% على الترتيب.

وإذا علمنا أن ارتفاع المؤهلات التعليمية يؤدي إلى زيادة فرص العمل بينما يؤدي انخفاضها إلى البطالة، فإن أحد أسباب ارتفاع البطالة هو ضعف مؤهلاتها التي لا تتناسب مع الشركات الصغيرة أو الكبيرة ولا تخدم خطط التنمية الوطنية، والنتيجة ضعف رأس المال البشري وقلة مساهمته في التنمية؛ مما يقع على النظام التربوي مسئولية رفع المستوى التعليمي للقوة العاملة. كما قد يرجع السبب إلى أن تركيبة الأنشطة ومساهمتها في الناتج الإجمالي كما اتضح سابقا وراء تدني التحصيل العلمي، ذلك أن تركز أنشطة القطاع الخاص في القطاعات التي تعتمد على الربحية السريعة في الخدمات المختلفة والتشييد دون التوجه إلى الدخول في أنشطة تصديرية تمتاز بكثافة التكنولوجيا، ولا تتطلب أصلا يد عاملة تمتاز بالمهارة والتحصيل العلمي العالي، انعكس في طلب اليد العاملة خاصة الأجنبية ذات التحصيل العلمي الضعيف. وتؤكد هذه الحقائق أن التنسيق بين مختلف السياسات التعليمية، والتدريبية وسياسات تطوير الصادرات المصنعة بات أولوية في دول المجلس لإحداث التحول المرغوب.

الشكل رقم(77):مؤشرات التحصيل العلمي للعمالة الوطنية والأجنبية في دول مجلس التعاون الخليجي



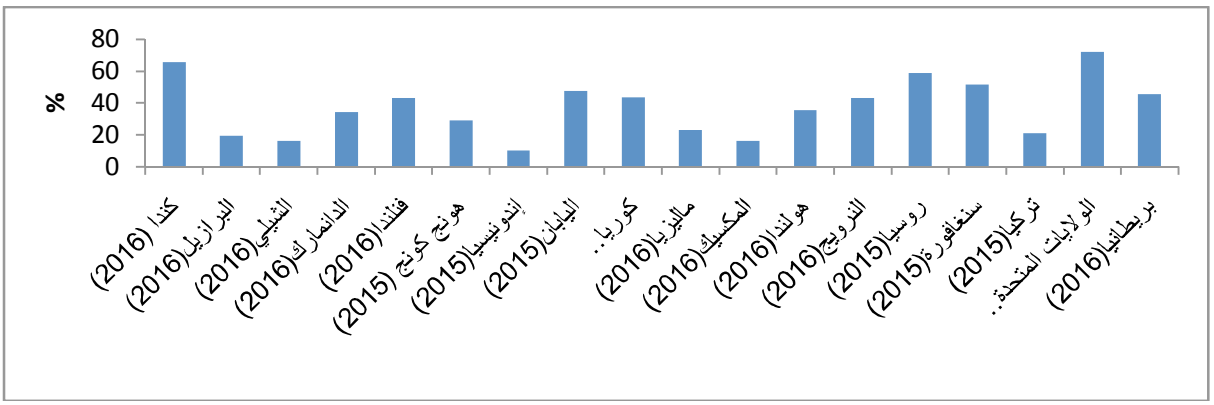
[233] صندوق النقد الدولي، **إصلاحات سوق العمل لتعزيز التوظيف والإنتاجية في مجلس التعاون لدول الخليج العربية**، مرجع سبق ذكره، ص21.



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: السعودية، الهيأة العامة للإحصاء، نشرة مسح القوى العاملة، 2015، النصف الثاني، الجداول 8. الكويت، نشرة مسح القوى العاملة 2015(أكتوبر–ديسمبر 2015)، الجدول رقم 24، جوان 2016. قطر: وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، نشرة إحصاءات القوى العاملة 2016، الجدول 21. **البحرين**: هيأة تنظيم سوق، مؤشرات سوق عمل البحرين، الربع الأول 2017، الجدول 13. الإمارات، الهيأة الاتحادية للتنافسية والإحصاء، مسح القوى العاملة 2009، الجدول(12)، (http://old.fcsa.gov.ae/Home). عمان: المركز الوطني للإحصاء والمعلومات، التقارير المعلوماتية، 10، نوفمبر 2014.

وتوجد فروق هامة بين دول المجلس والدول المتقدمة والعديد من الأسواق الصاعدة، عند مقارنة التحصيل العلمي للعمالة (الشكل الموالي رقم(78)). وبالرغم من انخفاض هذه النسبة في بعض منها، إلا أنها تبنيت برامج هامة وفعالة لتدريب العمالة.

الشكل رقم(78): نسبة اليد العاملة(فوق 15 سنة) والتي لديها تحصيل علمي عالي من إجمالي اليد العاملة

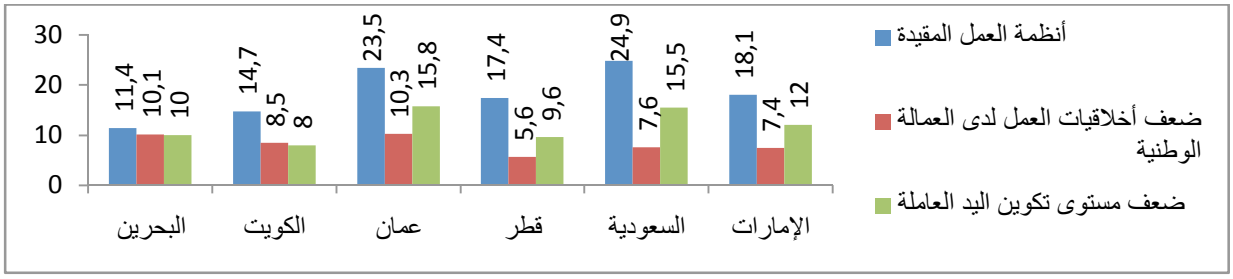


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

International Labour Organization, employment by education, (http://www.ilo.org/).

إلى جانب ما سبق ذكره، يظهر تقدير الشركات المستثمرة في دول مجلس التعاون الخليجي التي طُلب منها تحديد أكبر 15 عامل معيق للقيام بأنشطتها وترتيبها بالنسبة المئوية حسب درجة تأثيرها، أن هناك ثلاثة مؤشرات مرتبطة بسوق العمل تساهم بنسبة مرتفعة في تخفيض جاذبية دول المجلس للاستثمارات، وهي ضعف تكوين اليد العاملة، أنظمة العمل المقيدة، وضعف أخلاقيات العمل لدى العمالة لوطنية؛ ويتأكد من الشكل الموالي رقم(79)، أن مساهمة ضعف تكوين اليد العاملة تتراوح ما بين 9.6% في قطر و15.8% في عمان، كما تتراوح مساهمة أنظمة العمل المقيدة ما بين 11.4% في البحرين و24.9% في السعودية، ويساهم ضعف أخلاقيات العمل لدى العمالة الوطنية في إعاقة الأعمال بـ5.6% في قطر و10.3% في عمان.

الشكل رقم(79): تقدير المستثمرين لنسبة مساهمة كل من ضعف مستوى تكوين اليد العاملة، وضعف أخلاقيات العمل لدى العمالة الوطنية وأنظمة العمل المقيدة في إضعاف بيئة الأعمال لعام 2016



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2016-2017**, Op.cit, pp. 108; 224;286; 302; 310; 352.

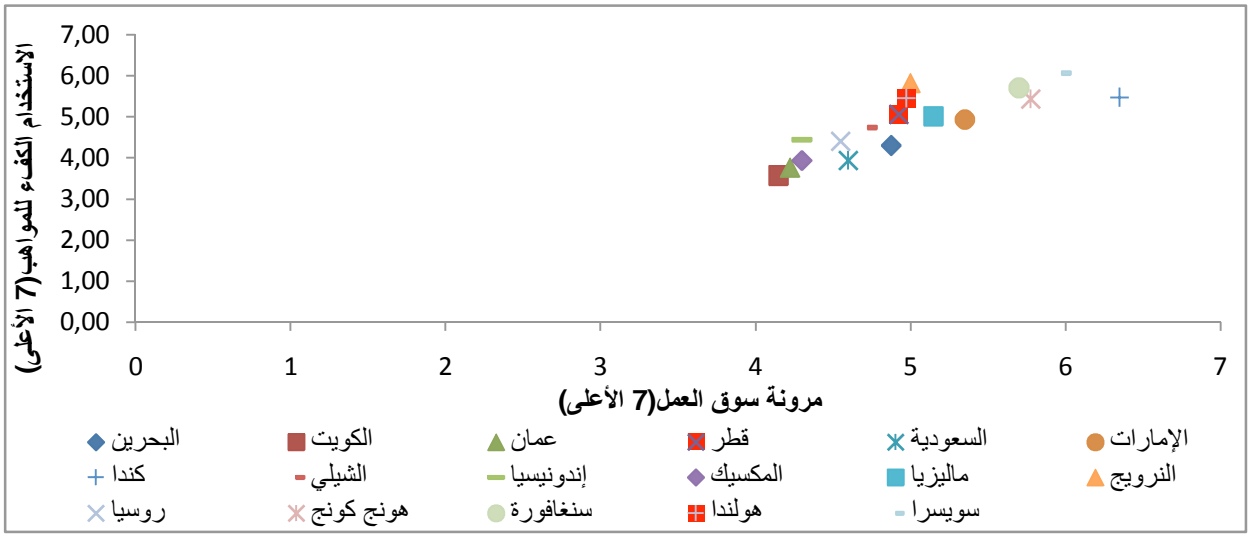
لقد صنف المستثمرون أنظمة العمل المقيدة، أو ما تفرضه الحكومات من ضوابط تنظيمية على أسواق العمل، بأنها المعيق الأول لممارسة الأعمال في كل من عمان، و السعودية، و قطر، والإمارات، وبأنه مبعث القلق الثاني في البحرين والكويت. لا شك أن وجود أنظمة العمل المقيدة كمؤشر لفرض ضوابط كبيرة على سوق العمل من بين معوقات ممارسة الأعمال يدل على أن تنظيم سوق العمل في دول المجلس لا يساعد على تحقيق مزيد من الشفافية، وتدعيم تنقل العمالة بين الشركات في نفس القطاع وبين قطاعات مختلفة، ويكبح نمو الإنتاجية، نتيجة الحدود الصارمة المفروضة بين العمالة الوطنية والأجنبية في القطاعين العام والخاص.

في هذا الصدد، خلصت الدراسة السابقة الذكر(Behar, 2015)، إلى أن المرونة المنخفضة لتشغيل المواطنين للناتج غير النفطي هي نتيجة لأعراض ارتفاع تكاليف التكيف في سوق العمل، والتي يمكن أن تشمل عدم مرونة سوق العمل، وعدم تطابق المهارات، وتفضيل للعمل في القطاع العام؛ مما سبق، فإن التدابير الرامية إلى تخفيض تكاليف التكيف يمكن أن تساهم في جعل نمو الناتج أكثر ملاءمة لخلق فرص العمل للمواطنين. ولحسن الحظ، فإن العديد من هذه التدابير يمكن أيضا أن تزيد من وتيرة نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي مع آثار على العمالة تتجاوز تلك المقدرة في السيناريو المقدم.[234]

في هذا الصدد، لتقييم أكثر موضوعية للقواعد المنظمة لأسواق العمل في دول المجلس وكفاءتها، يمكن الاستعانة بتقرير التنافسية العالمي للعام 2016-2017، الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي والذي يستعرض كفاءة أسواق العمل، كأحد مؤشراته الفرعية الرئيسيةيتحصل كل بلد على قيمة وترتيب في مؤشر كفاءة أسواق العمل، بناءً على ما يتحصل عليه من قيم وترتيب في مؤشراته العشرة الفرعية، وتتمثل هذه الأخيرة في: التعاون والعلاقات بين العاملين ورب العمل، و مرونة تحديد الأجور، و ممارسات التعيين والفصل، و تكاليف الاستغناء عن العمالة الفائضة مقاسة بأسابيع من الراتب، وتأثير الضرائب على حوافز التشغيل، والعلاقة بين الأجور والإنتاجية،و الاعتماد على الإدارة المحترفة، و هجرة العقول، و القدرة على جذب العقول، ومشاركة الإناث في القوى العاملة(كنسبة إلى الرجال).

[234] Behar Alberto, **Op.cit**, p.27.

الشكل رقم(80): مرونة وكفاءة أسواق العمل في سنة 2016 في دول مجلس التعاون ودول مقارنة



تقدر قيمة(وترتيب من أصل 138 دولة)البحرين، الكويت، عمان، قطر، السعودية والإمارات في مؤشر كفاءة أسواق العمل، على الترتيب، 4.9(35)، 3.7(115)، 4.1(82)، 5(17)، 4.3(65)، و5.2(11). وتقدر القيمتين السابقتين في دول المقارنة المعتمدة والمتمثلة في سويسرا، هولندا، كندا، الشيلي، إندونيسيا، المكسيك، ماليزيا، النرويج، هونج كونج، سنغافورة، وروسيا على الترتيب، 5.9(1)، 5.1(14)، 5.3(8)، 4.4(52)، 3.8(108)، 3.8(105)، 4.8(24)، 5.3(9)، 5.6(3)، 5.8–2)، و4.4(49). مؤشر مرونة سوق العمل هو متوسط المؤشرات الأربعة: التعاون والعلاقات بين العاملين ورب العمل، مرونة تحديد الأجور، ممارسات التعيين والفصل، تكاليف الاستغناء عن العمالة الفائضة مقاسة بأسابيع من الراتب، ومؤشر كفاءة استغلال المواهب هو متوسط المؤشرات الأربعة: العلاقة بين الأجور والإنتاجية، الاعتماد على الإدارة المحترفة، هجرة العقول، ومشاركة الإناث في القوى العاملة(كنسبة إلى الرجال).

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Economic Forum, **The Global Competitiveness Report 2016-2017**, Op.cit.

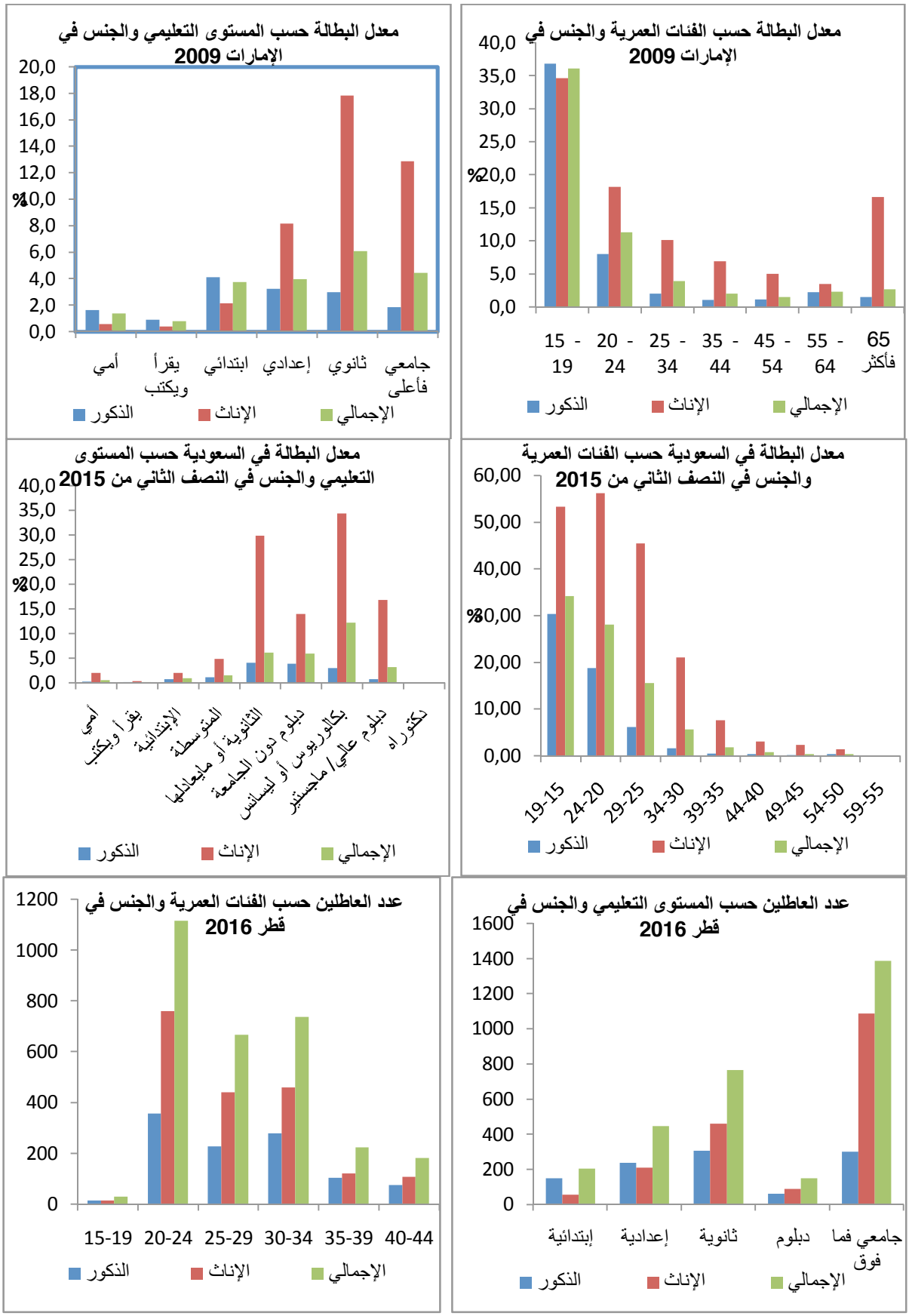
ويتضح جليا من الشكل السابق أن الإمارات، لديها سوق عمل يمتاز بمرونة مرتفعة وتتفوق على كل دول المقارنة باستثناء سويسرا، وسنغافورة، و هونج كونج وكندا، وتمتاز قطر والبحرين بمرونة سوق عمل أقل من ماليزيا وقريبة من مستوى النرويج وهولندا، في حين تقل درجة المرونة في السعودية، وهي في مستوى أداء أفضل قليلا من روسيا، في حين تبقى الكويت وعمان ضعيفة الأداء من حيث درجة المرونة. وتمتاز كل دول المجلس بمرونة مرتفعة في العلاقة بين أرباب العمل والعاملين وفي تحديد الأجور، لكن هناك قيود وتعقيد على ممارسات التعيين والفصل في عمان والتي تحصلت على قيمة 3.1 من 7، كما ترتفع تكلفة التخلي عن العمالة الفائضة بأسابيع من الراتب في الكويت إلى 28.1 أسبوع، وتصل في قطر والسعودية إلى 23.2 و19.5 أسبوع، وتقدر في باقي دول المجلس بـ4.3 أسبوع في كل منها. ونلاحظ أيضا أن السعودية، و الكويت وعمان تشتغل مراتب متأخرة مقارنة بالأسواق الصاعدة الأخرى في درجة استغلال المواهب، كما تقل كذلك في البحرين مقارنة بالشيلي وروسيا، ويرجع السبب أساسا إلى ضعف مشاركة المرأة في سوق العمل مقارنة بالرجل، إذ تقدر نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة(كنسبة إلى الرجال) في السعودية، و الكويت، وعمان والبحرين على الترتيب بـ0.26، 0.36، 0.58 و0.47%، إلى جانب ضعف العلاقة بين الأجور والإنتاجية، خاصة في الكويت وعمان، والتين تحصلتا على قيم تصل على الترتيب إلى 3.5 و3.8 من 7. كما أن أداء قطر في مؤشر استغلال المواهب أفضل من كل دول المجلس وهو في مستوى ماليزيا، ويقل عن أداء سويسرا، و سنغافورة، وهونج كونج وكندا، و هولندا والنرويج، في حين يقل أداء الإمارات في هذا المؤشر مقارنة بالدول السابقة الذكر، ويرجع السبب إلى ضعف مشاركة المرأة في سوق العمل، والتي تقدر في الإمارات وقطر، على الترتيب بـ0.46، و0.57%. بشكل عام، هناك مجال لتحسين مرونة أسواق العمل، خاصة في الكويت، وعمان والسعودية، إلى جانب البحرين وقطر لبلوغ درجات الإمارات، كما أن هذه الأخيرة لديها مجال أيضا لتحسن مرونة أسواقها لبلوغ مراتب الدول الأحسن أداءً في هذا المؤشر. ويزداد الأمر إلحاحا لتحسين كفاءة استغلال المواهب في الكويت، وعمان، السعودية والبحرين وبدرجة أقل الإمارات وقطر.

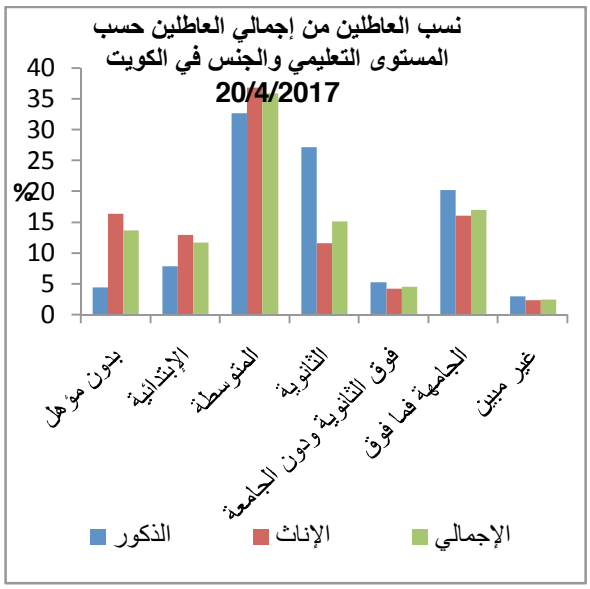
لقد قامت دول المجلس بتعديل تشريعات العمل في إطار الإصلاحات الهيكلية التي قامت بها، وتطرقت التعديلات إلى تنظيم العقود،و حماية العمل، و توفير الحماية الاجتماعية كالتأمين في حالة البطالة أو المساهمات في المعاشات التقاعدية. وتوصف أنظمة التعاقد مع العمالة بأنها مرنة ومناسبة، لأنها تسمح بعدد غير محدود من عمليات تجديد العقود كما في قطر والكويت، أو بإجراء عقود لفترات أطول تصل حتى خمس سنوات كما في الإمارات والسعودية؛ وتعتبر مكاتب العمل أمرا إلزاميا في عمان، قطر والكويت. والاستثناء الوحيد هو استئجار الأجانب، وهي عملية تخضع لتنظيم قانوني عال في دول المجلس، إذ يجوز توظيف الأجانب فقط إذا لم يتوفر عمال مواطنون بالقدر نفسه. وتنص معظم التشريعات على عرض الشواغر على المواطنين أولا، ثم مواطني دول المجلس الأخرى، ثم العرب وأخيرا الأجانب، كما يعتبر إلغاء عقد العمل من الأمور الصعبة. وحدثت تغييرات في التشريعات بهدف زيادة القدرة التفاوضية الجماعية للعمال، وبالرغم من أن حق التجمع تكفله دساتير هذه الدول، إلا أن هذا الحق لا يشمل بالضرورة النقابات العمالية، وهي ممنوعة في الإمارات، والسعودية(باستثناء لجان العمل في الأماكن التي يعمل فيها أكثر من 100 موظف)، وهي مقيدة في البحرين وقطر، في حين، توجد نوع من الحرية في تشكيلها في عمان والكويت، لكنها غالبا ما تتميز بضعف نسب الانتساب. إضافة لما سبق ذكره، يبدوا أن المشاريع الصغيرة لا صوت لها ولا تأثير، وفي ظل العضوية المحدودة وضيق المجال أمام العمل النقابي، وإخفاق جمعيات الأعمال في التواصل مع مجموعة المشاريع الصغرى والصغيرة، وفقدان القدرة على إنفاذ تشريعات العمل، تبدو معظم علاقات العمل غير منظمة. وبذلك يفتقر العمال إلى الحماية التي قد يستطيع التنظيم القانوني أو التعاوني توفيرها. وبذلك، يبدو أن صياغة تنظيم العمال مجزأ بشأن سوق العمل. كما أن السياسات لا تتسم بالتكامل الكافي مع سياسات القطاعات الأخرى، ولا تشمل جميع أصحاب المصلحة المعنيين. وعلى المستوى الوزاري، يغلب على وزارات العمل افتقارها إلى الإمكانات الكافية لتولي زمام القيادة في صياغة السياسات. أما على المستوى التشغيلي، فتعاني وكالات التوظيف من قلة الموظفين أو المعدات، بحيث لا تستطيع التواصل بفعالية مع جمهورها والتنسيق مع جهات التوظيف الممكنة.[235]

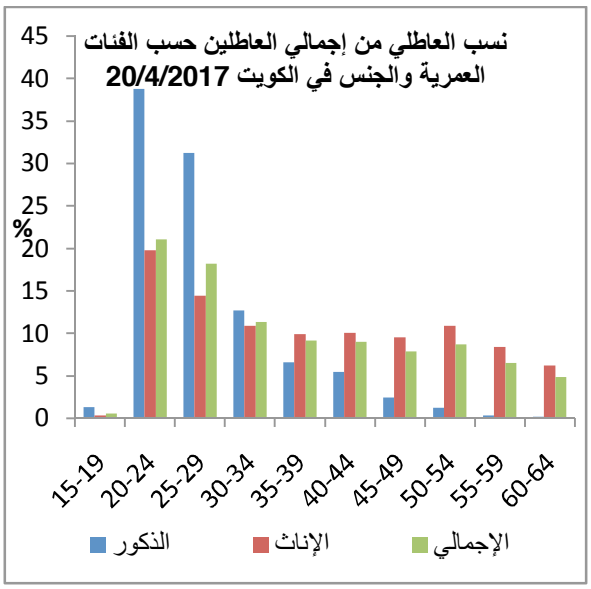
يمكن توضيح اختلال أخير في أسواق العمل في دول المجلس يتعلق بالفوارق بين الفئات العمرية وبين الجنسين. ويمكن أن نلاحظ جليا من الشكل رقم(81)، أن انخفاض معدلات البطالة في دول مجلس التعاون الخليجي لم يشمل كل الفئات العمرية، إذ نلاحظ ارتفاع معدلات البطالة في الإمارات للفئات العمرية 15-19 سنة، و20-24 سنة خاصة لدى الإناث في الفئة الأخيرة، كما نلاحظ ارتفاع معدلات البطالة في السعودية للفئات: 15-19 سنة، 20-25 سنة و25-29 سنة، وبخاصة لدى الإناث والتي بلغت مستويات كبيرة. كما نلاحظ ارتفاع عدد العاطلين في كلا الجنسين وخاصة الإناث، في قطر في الفئات العمرية 20-24، 25-29 و30-34 سنة. كما تمتاز الكويت بتمركز العاطلين أساسا في الفئات 20-24، و25-29 خاصة لدى الذكور. كما نلاحظ أن معدلات البطالة في الإمارات تزداد، خاصة، لدى الإناث مع زيادة التحصيل العلمي، ونفس الشيء بالنسبة للسعودية خاصة بالنسبة لطلبة اللسانس، وهذه النسبة مرتفعة جدا لدى الإناث؛ وتزداد حدة البطالة لدى الجامعيين في قطر، لارتفاع عدد العاطلين الحاملين للشهادات الجامعية، وأغلبهم من الإناث؛ وعلى الرغم من تمركز النسبة الكبيرة من العاطلين في الكويت في أصحاب مستوى المتوسطة للذكور والإناث، مع تسجيل معدلات مرتفعة أيضا للذكور في الثانوية، تبقى نسب العاطلين الجامعيين من إجمالي العاطلين لكلا الجنسين مرتفعة. مما سبق، يمكن أن نتأكد من أن سياسات إصلاح أسواق العمل يجب أن تولي عناية كبيرة لإزالة هذه الفوارق، بما يمكن العاطلين الشباب من الالتحاق بمناصب عمل منتجة، إلى جانب تقليل الفوارق بين الإناث والذكور في فرص العمل، خاصة وأن أغلب النساء العاطلات من فئة المتعلمات، ما يمكن اعتباره هدرا للموارد وإضعافا للإنتاجية في دول المجلس.

[235] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية المتكاملة، أسواق العمل وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا**، التقرير الرابع، ص ص36-41.

الشكل رقم (81): مؤشرات حول معدلات البطالة في دول المجلس بحسب الجنس والتحصيل العلمي والفئات العمرية







المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على: السعودية، الهيأة العامة للإحصاء، نشرة مسح القوى العاملة، 2015، النصف الثاني، الجداول 5 و7. الكويت، الإدارة المركزية للإحصاء، المتعطلين عن العمل من واقع أعداد الباحثين عن عمل والمسجلين بديوان الخدمة المدنية، عن الحالة في 2017/4/20، ص11 و21. قطر: وزارة التخطيط التنموي والإحصاء، نشرة إحصاءات القوى العاملة 2016، الجدول 102 و103. **البحرين**: هيأة تنظيم سوق العمل، مؤشرات سوق عمل البحرين، الربع الأول 2017، الجدول 14. الإمارات، الهيأة الاتحادية للتنافسية والإحصاء، مسح القوى العاملة 2009، الجدول(38 و39)،

رابعا: الحماية الاجتماعية: برامج الإعانات الاجتماعية و أنظمة التأمينات الاجتماعية

تتميز دول مجلس التعاون الخليجي بنظام حماية اجتماعي يجمع ما بين برامج مختلفة للإعانات الاجتماعية، و تقدم مساعدات شاملة كالدعم. إلى اعتماد أنظمة تأمينات اجتماعية. وفيما يلي عرض موجز عنها:

1- البحرين: يتكون نظام الحماية الاجتماعية في مملكة البحرين مما يلي:

- **خدمات العمل**: يشكل تطوير وتحفيز القوى العاملة الوطنية، تعزيز إنتاجيتها وضمان حقوقها أولوية في مملكة البحرين، إلى جانب تطوير كفاءة أدائها، و تنظيم سوق العمل، و توفير فرص عمل مناسبة، و توفير التأمين ضد التعطل، و تطوير التدريب وإعادة التأهيل، و تقديم الإرشاد الوظيفي للطلبة الدارسين والباحثين عن عمل، و تسوية المنازعات العمالية، و دعم أصحاب العمل وتقديم التسهيلات والمزايا لزيادة الإنتاجية، وإجراء المسوحات والدراسات الميدانية لإعداد التوصيف المهني وتعديله. بشكل عام، في نهاية الربع الرابع من عم 2015، بلغ عدد المستحقين لإعانات التأمين ضد التعطل، والتي تدفع للداخلين الجدد إلى سوق العمل 3153 مواطنا. كما بلغ عدد مستحقي تعويض التعطل، والذي يدفع للذين يفقدون أعمالهم لأسباب خارجة عن إرادتهم 395 فردا. وقدر إجمالي فرص التوظيف المستحدثة بـ2065 فرصة، ليصل بذلك معدل البطالة إلى 3.5%، كما قدر عدد الشواغر الوظيفية بـ6159. وفي مجال التدريب، يقدر عدد المتدربين تحت إشراف الوزارة بـ5909، كما تقدر عدد الفرص التدريبية المعروضة من طرف الوزارة على الباحثين على العمل بـ5794 فرصة، وقد شهدت هذه الفرص زيادة نتيجة طرح الوزارة لبرامج تدريبية جديدة لتأهيل الباحثين عن عمل وفق متطلبات واحتياجات الشواغر الوظيفية في القطاع الخاص.[236]

- **الطفولة**: تعتبر الطفولة وتنميتها مقياساً هاماً لتحضُّر الأمم وشعوبها، لذلك سعت وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بروح إنسانية لإحداث التغيير النوعي والكمي لخدمات الطفولة التي ترعاها الوزارة وتجدّ الخطى في سبيل إنجاحها في المجالات المختلفة كالحماية، والرعاية، بالإضافة إلى التنمية الثقافية والتعليمية والاجتماعية والترفيهية. في هذا الإطار، وفي سنة 2016، بلغ عدد الأطفال المستفيدين من خدمات مركز حماية الطفل 667 طفلا؛ كما بلغت عدد الحالات الحقيقية الواردة على خط نجدة

[236] وزارة العمل والتنمية الاجتماعية للملكة البحرين، **التقرير الإحصائي لمستحقي إعانة وتعويض التعطل وبيانات التدريب والتوظيف والشواغر الوظيفية**، الربع الرابع 2015، فبراير 2016، ص ص34-7. متوفر على الموقع: (http://www.social.gov.bh/).

ومساندة الطفل 998 حالة؛ ويقدر عدد المستفيدين من خدمات الاحتضان، وعدد المستفيدين من خدمات الإيواء، وعدد المستفيدين من الخدمات الصحية والنفسية، عدد المستفيدين من الخدمات الترفيهية والأنشطة، في بيت (بتلكو) لرعاية الطفولة العام، على الترتيب، 86، 36، 98، و118 مستفيد. يقدر عدد الفتيان المستفيدين من الدعم المالي بـ80، ويقدر عدد المستفيدين من برامج أندية الأطفال والناشئة بـ1521. وقد زادت عدد الحضانات المرخصة الجديدة بـ11، كما شهدت الحضانات 75 زيارة تفتيشية.

- **الأسرة:** تهدف الوزارة إلى تقديم خدمات إنمائية وقائية متميزة لجميع أفراد الأسرة البحرينية من أجل تفعيل دور الأسرة في مواجهة التحديات والمشكلات المعاصرة، وعلاج المشكلات التي قد يتعرض لها أفراد الأسرة وتحقيق السعادة والاستقرار والتوافق الأسري بينهم. يشمل محور الأسرة على **الحماية**، وقد بلغ عدد حالات المستفيدين من خدمات دار الأمان 67، وبلغ عد حالات المستفيدة من خدمات دار الكرامة 21 حالة للتسول، و52 حالة للتشرد. كما يشمل كذلك محور الأسرة على **الأسر المنتجة**، ويبلغ عدد المستفيدين من مراكز الأسر المنتجة والمراكز الداعمة 5907. كما تتعدد الأنشطة و العاليات لقسم مراكز التنمية الاجتماعية، ويصل عدد المستفيدين منها إلى 16278 مستفيد. في حين، بلغت عدد المشكلات المترددة على مكاتب **الإرشاد الأسري** 3013 حالة، وبلغ عدد المستفيدين من هذه المكاتب 6851 مستفيد. ويحظى محور **تمكين الأسرة** بأولية في مشروع الرعاية الاجتماعية، باعتماد برنامج خطوة للمشروعات المنزلية بهدف دعم وتنمية مشروعات الأسر عبر التدريب والتمويل وتوفير الخدمات المتخصصة. وتقدم الوزارة أشكالا مختلفة من **المساعدات الاجتماعية**، كالضمان الاجتماعي لكافة الفئات التي ليس لها مصدر دخل كاف تعتمد عليه في معيشتها، وهي الأسرة، و الأرملة، و المطلقة، و المهجورة، المسن، و أسرة المسجون، و العاجز عن العمل، و المعوق، و البنت غير المتزوجة، و الولد واليتيم، إلى جانب مبادرة التعويض النقدي مقابل رفع الدعم عن اللحوم، و مخصص الإعاقة و تعويض عن حريق المساكن، وتخفيض رسوم الكهرباء والماء عن الأسر البحرينية المحتاجة.

- **فئة المسنين:** تولي وزارة العمل والتنمية الاجتماعية اهتماماً بالغاً بالأبناء والأمهات كبار السن، وذلك بتوفير مختلف أوجه الرعاية والحماية اللازمة لهم وتعزيز الصلة بينهم وبين أسر هم وإدماجهم في بيئتهم الخارجية. وتقدم الوزارة خدماتها من خلال عدد من دور الرعاية المتخصصة والتي تهدف إلى توفير أوجه الرعاية الاجتماعية والصحية والنفسية والمعيشية والترفيهية لكبار السن بالإضافة إلى السعي لتطو ير برامج التأهيل المناسبة لهم؛ كما تقدم مختلف أنواع الإيواء لكبار السن سواء الإيواء الدائم أو المتقطع أو المؤقت. بلغ في عام 2016 عدد المسنين المستفيدين من خدمات المراكز ودور الرعاية الإيوائية 94 مستفيد، كما استفاد 112 مسن من 26 دورة تدريبية في هذه المراكز. كما يقدر عدد المستفيدين من الدور والأندية النهارية لرعاية الوالدين في نفس السنة بـ1623 مستفيد، كما استفاد 116 شخص من خدمة الأجهزة التعويضية. كما استفاد 5613 من المساعدات الاجتماعية.

- **فئة ذوي الإعاقة:** تولي وزارة العمل والتنمية الاجتماعية اهتماما بالغاً في رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة في إطار المشروع الإصلاحي الوطني، وكذلك ما يقوم به المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية في تقديم مختلف أنواع الرعاية للأشخاص ذوي الإعاقة من رعاية اجتماعية وصحية وثقافية وتأهيل وتدريب من أجل إدماجهم في المجتمع وسوق العمل. ولم تغفل الوزارة عن دور التشريعات والقوانين الموضوعة التي تحمي حق المواطن من الأشخاص ذوي الإعاقة في الحصول على جميع احتياجاته الضرورية. في هذا الإطار، بلغ عدد الملتحقين من ذوي الإعاقة بمركز الطفل للرعاية النهارية 22 ملتحقا، بإجمالي عدد عاملين بلغ 16؛ كما يصل عدد الملتحقين بمراكز ودور إعادة التأهيل الاجتماعي 406 ملتحق، واستفاد 708 شخص من مركز خدمات المعاقين(لست وحدك)، واستفاد 144 شخص من خدمات الوحدات المتنقلة لذوي الإعاقة، واستفاد 578 شخص من المراكز الخاصة لذوي الإعاقة؛ وبلغ عدد المستفيدين من المراكز الأهلية لذوي الإعاقة 783 شخص. لقد ارتفع عدد المستفيدين من مخصص ذوي الإعاقة من 3208 في عام 2005 إلى 10803 مستفيد في عام 2016، وارتفعت قيمة المخصصات المالية من 1135470 دينار بحريني في عام 2005 إلى 13846200 دينار بحريني في عام 2016.

- **الضمان الاجتماعي:** ارتفع عدد الأسر المستفيدة من المساعدات الاجتماعية من 9936 أسرة في عام 2007، إلى 14901 أسرة في عام 2016، وارتفعت قيمة المخصصات من 160845270 دينار بحريني إلى 1803130560 دينار بحريني خلال نفس الفترة.

- **المنظمات الأهلية:** يقدر عدد التراخيص الممنوحة للمنظمات الأهلية في سنة 2016 بـ588 ترخيص، ويبلغ العدد الإجمالي للمنظمات الأهلية في البحرين في سنة 2016 بـ635 منظمة، وقد استفادت 48 منظمة أهلية من برنامج المنح المالية في سنة 2015، بمبلغ إجمال يقدر بـ222700 دينار بحريني.[237]

2- الكويت: يتضمن قطاع الحماية الاجتماعية ثلاثة جوانب هي:

- **الرعاية الاجتماعية:** يتولى تقديم هذه الخدمات قطاع الرعاية الاجتماعية بوزارة الشؤون الاجتماعية والذي يغطي فئات المعاقين، و الأحداث، و الأيتام ومجهولي الوالدين(إدارة الحضانة العائلية)، والمسنين، وذلك من خلال رعاية إيوائية أو نهارية أو لاحقة في دور الرعاية التابعة للوزارة. وتوفر لهم مختلف الحاجات المعيشية اليومية، كما توفر لهم الرعاية الصحية، و التعليمية، و النفسية والتدريبية للقابلين للتأهيل بمختلف المراكز لإبراز قدراتهم وتطويرها. لقد ارتفعت رعاية المعاقين من 541 حالة(تتوزع بين 100 حالة لدار رعاية المعاقين، 383 حالة لدار التأهيل الاجتماعي، و61 حالة لمركز التأهيل المهني) في عام 1977، إلى 1003 حالة في سنة 2010(تتوزع على 279 حالة لدار رعاية المعاقين، 308 حالة لدار التأهيل الاجتماعي، 145 حالة لمركز التدخل المبكر، 175 حالة لمركز التأهيل المهني و96 حالة لمركز الرعاية النهارية). قدر عدد الذين استفادوا من خدمات رعاية الأحداث من 2233 حالة في سنة 1983(تتوزع على 13 حالة لمراكز الاستقبال، 44 حالة للضيافة الاجتماعية، 12 حالة للملاحظة، 29 حالة للرعاية الاجتماعية، 79 حالة للتقويم الاجتماعي، 121 حالة لمكتب المراقبة، و2034 حالة للبحث الاجتماعي)، وانخفض هذا العدد في عام 2010 إلى 857 حالة (تتوززع على 21 حالة لراكز الاستقبال، 16 حالة للضيافة الاجتماعية، 139 حالة للملاحظة، 45 حالة للرعاية الاجتماعية، 51 حالة للتقويم الاجتماعي، و556 حالة لمكتب المراقبة). ارتفع عدد حالات الاستقبال في دار الحضانة العائلية من 24 حالة في سنة 1961، إلى 948 حالة في سنة 2010. كما ارتفعت عدد المستفيدين من خدمات رعاية المسنين من 116 حالة في سنة 1995، كلها رعاية إيوائية ، إلى 2793 حالة في سنة 2010، 35 حالة منها هي رعاية إيوائية، و2758 حالة رعاية متنقلة.

- **التنمية الاجتماعية:** يتولاها قطاع التنمية الاجتماعية بنفس الوزارة الذي يضم خمس إدارات هي الرعاية الأسرية، و تنمية المجتمع، و الجمعيات الأهلية، و المبرات الخيرية، و المرأة والطفولة. ارتفع عدد الأسر (والأشخاص) المستفيدين من الرعاية الأسرية من 613 أسرة(و2577 شخص) في سنة 1955، وبميزانية بلغت 36611 دينار كويتي، إلى 29668 عائلة(و42873 شخص) في سنة 2010، وبميزانية بلغت 136870877 دينار كويتي. بلغ عدد المنتسبات في أقسام الأسر المنتجة خلال الفترة(1988-2010)، 15738 منتسبة، بمتوسط سو ي لعدد الدورات وصل إلى 715 دورة، وقد ساهمت هذه الدورات في حل 1710 مشكلة كالمشاكل الاجتماعية، النفسية، و الاقتصادية، و الصحية، و مشاكل الإدمان وغيرها. بلغ عدد الجمعيات الأهلية 74 جمعي في عام 2010، وبلغت قيمة مخصصات الإعانة الممنوحة لها 1046000 دينار كويتي، كما تقوم الوزارة بدعم الفرق الشعبية، والتي بلغ عددها في سنة 2010 22 فرقة، بمبلغ دعم وصل إلى 77 ألف دينار كويتي. بلغ عدد الجمعيات الخيرية والمبرات في سنة 2010 على التوالي، 10 جمعية و64 مبرة. ارتفع عدد الحاضنات الخاصة من 10 حاضنات، تتولى رعاية 299 طفلا وطفلة، ويشرف عليها 47 عاملا، في سنة 1972، إلى 217 حاضنة، تتولى رعاية 12988 طفلا وطفلة، ويشرف عليها 2236 عاملا، في سنة 2010.

---

[237] وزارة العمل والتنمية الاجتماعية للبحرين، **التقرير الإحصائي السنوي 2016، قطاع التنمية الاجتماعية**، 93 صفحة، متوفر على الموقع: (http://www.social.gov.bh/).

- **التعاونيات:** يعتبر العمل التعاوني اقتصادي الأسلوب وفي نفس الوقت اجتماعي الأهداف، وقد بدأت التجربة التعاونية في الكويت عام 1962. ويضم العمل التعاوني في الكويت 4 جمعيات إنتاجية زراعية، وجمعية للتوفير والادخار وجمعية حرفية للسدو، هذا بالإضافة إلى الجمعيات التعاونية الاستهلاكية، والتي ارتفع عددها من جمعيتين في سنة 1962، إلى 45 جمعية في 2010، بإجمالي عدد أعضاء بلغ 417775، وبرأس مال بلغ 10841662 دينار كويتي.[238]

كما تحصل الأسرة في الكويت على علاوات الزوجة والأولاد، و بدل الإيجار،و إجازات الأمومة وراعية الأسرة ومرافقة الزوج من ديوان الخدمة المدنية. وتقدم المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية المعاش التقاعدي للعاملين، وتمنح تعويضات عن إصابات العمل، وتحمل حصة الأم المتزوجة في إجازات الأمومة، وعلاوات الأب بعد التقاعد، كما توفر المؤسسة العامة للرعاية السكنية البيوت الحكومية للأسر ذات الدخل المحدود والمتوسط، أو قسائم جاهزة للبناء، أو صرف بدل سكن لحين توفير السكن. إلى جانب الخدمات الصحية التي تقدمها وزارة الصحة، ومساهمة وزارة العدل في حل الخلافات الزوجية وتقديم الاستشارات الأسرية وغيرها.[239]

3- عمان: تقدم وزارة التنمية الاجتماعية حزمة واسعة من البرامج،والمشار يع، و الأنشطة والدراسات التنموية والرعائية والأسرية التي تخدم الطفل، والشباب، والبالغين، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، وتمكين المرأة. وتشتمل على:

- **برامج الرعاية الاجتماعية:** تهدف برامج الرعاية الاجتماعية إلى تقديم حزمة واسعة من البرامج الموجهة إلى عدد من فئات المجتمع التي لا يوجد لها مصدر دخل أو معيل، وتقدم كافة أنواع المساعدة والتسهيلات لها، بالإضافة إلى رعاية حالات الأحداث ومكافحة ظاهرة التسول. وتهدف هذه البرامج إلى تحسين أحوال أسر الضمان الاجتماعي من جميع النواحي السكنية والاقتصادية والاجتماعية وتقديم الإعانات المادية المناسبة لهم بهدف تمكين وتوفير سبل الحياة الكريمة لهم. تشمل هذه البرامج معاشات الضمان الاجتماعي والتي بلغ عددها في نهاية عام 2016 نحو 81942 حالة صرف بمبلغ إجمالي يقدر بـ119129106 ريال عماني. وتشمل برامج الرعاية الاجتماعية أيضا مساعدات الإغاثة والتي بلغ عددها 261 حالة خلال عام 2016، صرف لها مبلغ 84798 ريال عماني. بالإضافة إلى المساعدات العينية المختلفة. أما المساعدات الطارئة فبلغ عددها 1083 حالة بمبلغ 140022 ريالا عمانيا. كما تقدم الوزارة بالتعاون مع الجهات الحكومية الأخرى بعض التسهيلات، ومزايا الدعم المقدمة لأسر الضمان الاجتماعي، ومنح التعليم العالي، ومنحة الحج لأسر الضمان الاجتماعي. وبلغ عدد البحوث الاجتماعية التي قامت الوزارة بإجرائها 105569 بحثا غي عام 2016. وتتضمن برامج الرعاية الاجتماعية أيضا برنامج رعاية الأحداث والذين بلغ عددهم بنهاية عام 2016، 445 بحثا، هذا بالإضافة إلى برنامج مكافحة ظاهر التسول وبرنامج الدعم المقدم من قبل الوزارة لإنشاء المجالس العامة (السبل) والتي يتم إنشاؤها بجهود ذاتية من قبل المواطنين.

- **خدمات الأشخاص ذوي الإعاقة:** تقدم الوزارة مجموعة واسعة من البرامج والخدمات الاجتماعية المختلفة للأشخاص ذوي الإعاقة من خلال المديرية العامة لشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة؛ ويتم تقديم خدمات المسنين من خلال دائرة شؤون المسنين، وذلك بهدف تمكين وتأهيل هذه الحالات من الاعتماد على نفسها في تدبير شؤون حياتها دون الاعتماد على الآخرين. وتقدم مختلف الخدمات في هذا الجانب من طرف عدة مراكز؛ **أولها** مركز التقييم والتأهيل المهني، الذي يهدف إلى رعاية وتأهيل الأشخاص ذوي الإعاقة العقلية القابلة حالتهم للتأهيل المهني، وبلغ عدد الملتحقين بالمركز في نهاية 2016 (44) ملتحقا، يتم في البداية تأهيلهم مهنيا، ويتم تدر يبهم مهنيا في المرحلة الثانية. **ثانيها** مركز الأمان للتأهيل، والذي يقدم عددا من الخدمات

---

[238] وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالكويت، **مسيرة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل**، فبراير 2011، ص57-157. على الموقع : (https://www.mosal.gov.kw/index.php/publications/).

[239] وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالكويت، قطاع التخطيط والتطوير الإداري، إدارة البحوث والإحصاء، **العنف الأسري في المجتمع الكويتي**، دراسة مكتبية ميدانية، تقرير صادر عن لجنة بحث ظاهرة العنف الأسري في المجتمع الكويتي، الطبعة الثانية، فبراير 2013، ص64. على الموقع: (https://www.mosal.gov.kw/index.php/publications/).

الاجتماعية، والصحية، والتأهيلية، والنفسية والعلاجية. وبنهاية عام 2016، بلغ عدد الملتحقين بالمركز في الفئة العمرية ما دون سن 15 سنة، 172 ملتحقا؛ أما الملتحقون بالمركز في الفئة العمرية فوق سن 15 سنة، فقد بلغ عدده 126 ملتحقا في نفس السنة. **ثالثها** مركز الوفاء لتأهيل الأطفال المعاقين، في الفئة العمرية من سن 2 إلى 14 سنة، وتطبق نظام الرعاية النهارية بواقع 5 أيام في الأسبوع، وبلغ عدد الملتحقين بالمركز 1994 في نهاية 2016. كما تقدم الوزارة الأجهزة الطبية، لذوي الاحتياجات، والتي تساعدهم على الاعتماد على أنفسهم في تدبير شؤونهم، وقد قدمت في بتقديم147 جهاز في سنة 2016. **رابع** هذه المراكز هي مراكز التأهيل الخاصة، ويتمثل دورهم في إنشاء المؤسسات التأهيلية الخاصة التي تساهم في تأهيل الأفراد بجانب المؤسسات الحكومية؛ وقد أصدرت وزارة التنمية الاجتماعية اللائحة التنظيمية لإقامة مراكز التأهيل الخاصة، وتنظيم العمل بها ضمانا لجودة الخدمة التأهيلية المقدمة للأشخاص ذوي الإعاقة داخل هذه المؤسسات، وقد بلغ عدد المستفيدين من هذه المراكز 1021 في نهاية 2016.

- **التنمية الأسرية:** تقدم وزارة التنمية الاجتماعية من خلال المديرية العامة للتنمية الأسرية العديد من البرامج التي تهدف إلى تمكين الأسرة وحمايتها والمحافظة على كيانها وتماسكها، وتنمية وتطوير ورفع كفاءة أفرادها اجتماعيا واقتصاديا، وتعز يز مكانة المرأة و إشراكها في عملية التنمية. حيث يتم تقديم عدد من الأنشطة في مجالات الإرشاد، والاستشارات الأسرية، وخدمة خط الاستشارات الأسرية الهاتفية، والحماية الأسرية، وشؤون الطفل، وشؤون المرأة، وأنشطة الأمانة الفنية للجنة الوطنية لشؤون الأسرة.

- **الجمعيات الأهلية:** تشرف الوزارة من خلال دائرة الجمعيات، وأندية الجاليات، وأقسام الجمعيات بالمديريات على الجمعيات الأهلية والمهنية، وجمعيات المرأة العمانية، والأندية الاجتماعية للجاليات الأجنبية. و تعمل على متابعة أعمال هذه الجمعيات للتأكد من التزامها بأحكام قانون الجمعيات الأهلية، والقرارات واللوائح الصادرة من الوزارة والمنظمة لأعمالها، والإشراف على اجتماعات الجمعية العمومية، ومتابعة الأنشطة التي تنفذها الجمعيات. في نهاية 2016، بلغ عدد جمعيات المرأة العمانية 62 جمعية، وبلغ عدد الجمعيات المهنية 30 جمعية، كما بلغ عدد الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخيرية 30 جمعية، في حين أن الأندية الاجتماعية للجاليات الأجنبية بلغ عددها 16 ناديا.[240]

إلى جانب ما سبق ذكره، تتضمن برامج الحماية والدعم الاجتماعي في سلطنة عمان، برامج الإسكان الاجتماعي المعتمدة منذ سنة 2010، بهدف تنفيذ برامج تستهدف المواطنين من ذوي الدخل المحدود والأسر المؤهلة للاستفادة من الخدمات الاجتماعية. وبلغ عدد الحالات المستفيدة من هذه البرامج في عام 2013 حوالي 4422 حالة وقيمة مساعدات بنحو 273 مليون دولار. إلى جانب ذلك، تمتلك السلطنة نظاما للتأمينات الاجتماعية، وتتعدد الخدمات المقدمة في هذا النظام لتشمل عدة أشكال، منها المعاشات ومكافئات التقاعد؛ وتقدم هذه الخدمات لمواطني السلطنة العاملين في دول مجلس التعاون الخليجي وفي غيرها من الدول، وأيضا للعاملين لحسابهم الخاص من أصحاب المهن الحرة؛ وقد وصل عدد المستفيدين من التأمينات الاجتماعية 181 ألف شخص تقريبا في نهاية 2013، في حين بلغ عدد المستفيدين من المعاشات التقاعدية في نفس السنة 40506 متقاعد.[241]

4- قطر: يتكون نظام الخدمات الاجتماعية في قطر من الخدمات الاجتماعية(وتشمل الرعاية الصحية، و التعليم، و السلع والخدمات وبرامج التمكين الاقتصادي للجماعات المستهدفة)، و الضمان الاجتماعي(وتشمل التحويلات النقدية غير المساهمة للجماعات المعرضة للمخاطر كالنساء الأرامل والأسر التي لا معيل لها والأيتام)،و التأمينات الاجتماعية(معاشات التقاعد لموظفي الحكومة والشركات الحكومية، معاشات تقاعد الشركات الخاصة، تعويضات البطالة)، و رأس المال الاجتماعي(الدعم العائلي ودعم

---

[240] وزارة التنمية الاجتماعية بعمان، **التقرير السنوي لعام 2016**، ص ص12-66. على الموقع: (https://www.mosd.gov.om/index.php/en/publications)

[241] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية كعنصر للتنمية: الملامح الوطنية للحماية الاجتماعية في سلطنة عمان**، الأمم المتحدة، نيويورك 2015، ص ص13-17.

المؤسسات الدينية وغيرها)، ومنظمات المجتمع المدني وغيرها(وتشمل برامج الحماية للجماعات المعرضة للمخاطر التي تديرها منظمات المجتمع المدني والجمعيات الخيرية). تتحمل وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية مسؤولية قيادة جهود الحماية الاجتماعية بالدولة.ويتم تطبيق برامج مساعدة مناسبة للحدّ من تعرض المواطنين للمخاطر، وتحسين قدرتهم على إدارة المخاطر الاقتصادية، والاجتماعية مثل البطالة والعزلة الاجتماعية والمرض والعجز وكبر السن. وتتضمن الفئات السكانية الآتية:كبار السن، و الأشخاص ذوي الإعاقة، و الأرامل والمطلقات والزوجات اللواتي هجرهن أزواجهن، و أسر الأشخاص المفقودين، و أسر السجناء، واليتامى، والأطفال الذين لا يُعرف لهم آباء، و أفراد الأسر الفقيرة، و العاطلين عن العمل، و ضحايا العنف الأسري، و الأشخاص ذوي الأمراض الخطيرة. وسعت السلطات إلى تطوير نظام الحماية الاجتماعية ليتلاءم مع إستراتيجية التنمية الوطنية 2011-2016، بهدف الحفاظ على الحقوق المدنية، و تثمين مساهمة كافة المواطنين،ضمان وجود دخل كافٍ لكافة المواطنين يوفر لهم حياة صحية وكريمة. ومن الضروري بذل جهود متواصلة لضمان اتساق التشريعات والمبادرات مع سياق التحول الاجتماعي الاقتصادي السريع لدولة قطر، من خلال القيام بتقوية نظام الحماية الاجتماعي الحالي، و بناء بيئة تمكينية لإدماج المجموعات المهمشة والضعيفة في المجتمع وفي قوة العمل، و توسيع قاعدة المشاركة من خلال بناء الشراكات الذكية التي تشمل القطاع الخاص وتدعم نظام الحماية الاجتماعية.

وتحقق قطر الأهداف الثلاثة السابقة من خلال عشرة مشار يع حماية اجتماعية ذات أولوية، هي: إنشاء لجنة تضم العديد من الجهات المعنية لتنسيق عملية تنفيذ مشاريع الحماية الاجتماعية؛ و اعتماد آلية لمراجعة تشريعات الحماية الاجتماعية وتحديثها؛ و زيادة عدد مراكز التدريب المهني والتأهيل الوظيفي ومراكز إعادة التأهيل الاجتماعي من ثلاثة إلى خمسة على الأقل؛ و وضع مجموعة من الأدوات التي توفر مقاييس مبنية على الأدلة حول إحصاءات الدخل، مثل خط الفقر النسبي على المستوى الوطني؛ و توسيع قاعدة بيانات فرص العمل المتاحة لتشمل الفئات المهمشة والضعيفة تحسين الذهنية الاجتماعية الإيجابية بين المواطنين حول أهمية العمل في الوظائف باختلاف أنواعها؛ و زيادة عدد المشاركين في البرامج الاجتماعية الحالية التي تتيحها وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية؛ و تطبيق حصة توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة بنسبة 2% من عدد العاملين في جميع أماكن العمل؛ و توسيع القطاعات المشمولة في نظام التقاعد وتخفيض عدد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. وأخيرا وليس آخرا، تطبيق إطار لمسؤولية الشركات يتناسب مع البيئة الاقتصادية والسياسة والاجتماعية ويتضمن نظام متابعة ورصد.[242]

5- السعوديةيقوم نظام الرعاية الاجتماعية في السعودية على مساهمة كبيرة للقطاع العام في العقد الاجتماعي، بدءً بالتشغيل الكبير للمواطنين في القطاع العام، والأجور والمزايا الممنوحة في القطاع العام، و الإنفاق على الصحة والتعليم والدعم. كما يقوم كذلك على برامج الحمية الاجتماعية، منها التأمين الاجتماعي، وتعتبر سنة 1969 هي سنة أول إصدار لقانون المعاشات التقاعدية؛ وقد نفذ هذا القانون في سنة 1973، وعدل في سنة 2001، باسم قانون التأمين الاجتماعي. وتتمثل الجهات المسئولة عن دفع الاشتراكات في الأجير، و صاحب العمل، والحكومة لتسديد التكاليف الإدارية وسد العجز. يشمل هذا النظام عدة فئات ممثلةً في القطاع الخاص وبعض فئات السعوديين العاملين في القطاع العام، مع ضمان اختياري للعاملين لحسابهم الخاص. ويتمثل سن التقاعد بـ60 و55 سنة للرجال والنساء على الترتيب، بعد دفعهم لاشتراكات أو تقديمها لحساب المؤمن لمدة تصل إلى 120 شهرا. ويصل الحد الأدنى للمعاش إلى 460 دولار أمريكي، ويتحدد المعاش، بشكل عام ولكل الفئات، بناء على متوسط المكاسب خلال السنتين الأخيرتين ومدة الاشتراك.كما يُستبعد من هذا النظام عدة فئات، خاضعة لترتيبات أخرى، تشمل العاملون في الز راعة ومصائد الأسماك، و العاملون في المنزل، و العاملون مع العائلة، العمالة الأجنبية، مع تبني برامج خاصة للموظفين الحكوميين وأفراد المؤسسة العسكرية. كما تبنت السعودية مبادرات أخرى بدء من سنة 2010 لتقديم الرعاية،

[242] **قطاع الرعاية الاجتماعية والرفاهية لقطر**، على الموقع (http://portal.www.gov.qa/wps/portal/topics/Religion%20and%20Community/socialprotectionandwelfare).

تشمل عدة جوانب، ففي مجال الأجور في القطاع العام، قامت الحكومة بتحديد الحد الأدنى للأجور بقيمة 800 دولار أمريكي، و منح مكافأة قيمتها راتب شهرين، وتقديم بدل تضخم لموظفي الدولة إلى أجل غير مسمى. وفي مجال التشغيل في القطاع العام، قامت الحكومة باستحداث 60000 وظيفة جديدة في القطاع العام. وفي مجال الإعانات والتحويلات العينية، قامت الحكومة بزيادة دعم علف الماشية في 2001. كما قامت الحكومة في مجال التحويلات الاجتماعية في فبراير 2011، بتقديم مساعدة مالية لجميع التلاميذ، وتقديم مساعدة شهرية قدرها 533 دولار لجميع الباحثين عن عمل منذ مارس 2012؛ ويحصل اليوم أكثر من مليو ن شخص على إعانات البطالة. وفي مجال الخدمات الطبية، خصصت الحكومة في فبراير 2011، 4.3 مليار دولار لتوسيع الخدمات الطبية لتشمل جميع المحافظات ولإنشاء مراكز صحية جديدة. وفي مجال الإسكان، قامت الحكومة في فبراير 2011، بتخصيص 66.7 مليون دولار لإنشاء نصف مليون وحدة سكنية للرعايا السعوديين، وزيادة قروض الإسكان التي يقدمها صندوق التنمية العقارية من 80 ألف دولار أمريكي إلى 133 ألف دولار أمريكي.[243]

6- الإمارات: تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية توفير المساعدات الاجتماعية التي تغطي 21 فئة، منها النساء غير المتزوجات، و المطلقات، و الأرامل، و النساء في حالة الهجر، و زوجات غير المواطنين، و الأيتام، و الأشخاص الذين يعانون من عجز صحي، و أسر المسجونين، و الأشخاص ذوو الإعاقة، و المسنون وغير ذلك. وقد بلغت قيمة المساعدات الاجتماعية في سنة 2013 حوالي 735 مليون دولار. كما تتولى الوزارة شؤون رعاية المسنين، لتوفير مختلف احتياجاتهم الاجتماعية. بلغ عدد المسنين المستفيدين من المساعدات الاجتماعية عام 2013 حوالي 13461 شخصا، كما يستفيد المسنون الذين ليس لهم معيل أو الذين يقيمون لوحدهم، من الرعاية الاجتماعية الوقائية والصحية؛ إذ استحدثت وزارة الصحة أقساما متخصصة للرعاية الصحية بالمستشفيات. كما أولت الوزارة عناية بالغة الأهمية للأطفال مجهولي النسب، بإنشاء دور رعاية لهم، وتأمين أسر حاضنة لهم، وكفالة حقوق الأطفال مجهولي النسب وحرياتهم المدنية، وحماية حياتهم الخاصة وحقهم في الأمن والأمان، إضافة إلى أن دار الرعاية الاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية توفر لهذه الفئة الرعاية الاجتماعية والنفسية والصحية والتعليمية والمهنية للأحداث. وقد قدر عدد الأطفال مجهولي النسب المستفيدين من المساعدات الاجتماعية 328 طفلا وطفلة في عام 2013. وتولي الإمارات أهمية كبيرة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، من خلال إعطاء موضوع الدمج حيزا أساسيا في رسم السياسات العامة الخاصة بهم. وتوفر الحكومة عبر وزارة الصحة مختلف خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية والنفسية والتدريب المهني والتعليم بما يتناسب مع قدراتهم، وبما يتماشى مع احتياجات التنمية من مهن ومهارات؛ وقد بلغ عدد الطلبة من ذوي هذه الفئة 8318 للعام الدراسي 2013-2014، هذا بالإضافة إلى توسع الدولة في إنشاء مراكز ومؤسسات رعاية هذه الفئة، ليصل عددها إلى 44 مركز في عام 2014. أنشأت الحكومة كذلك صندوق الزواج بهدف تقديم مساعدات للشباب المواطنين الراغبين في الزواج من فئة ذوي الدخل المحدود، وقد قدرت قيمة ميزانية الصندوق 56 مليون دولار في عام 2013، وبلغ عدد المستفيدين 3300 في عام 2012. كما تتميز الإمارات بوجد نظام للتأمينات الاجتماعية، يغطي التأمين ضد مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل، و يغطي هذا النظام كافة المواطنين العاملين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الاتحادية والدوائر الحكومية، بالإضافة إلى المواطنين العاملين في شركات القطاع الخاص. يخضع المواطنون العاملون في القطاعين الحكومي والخاص لنظام التقاعد عند بلوغ سن الستين، أو عند إتمامهم 20 سنة من الخدمة شرط استقالتهم، مع التزامهم بتقديم مساهمة لصندوق التقاعد. [244]

---

[243] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية المتكاملة، نحو تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية، إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الحماية والخدمات الاجتماعية**، التقرير الخامس، 2014، ص105 و119.

[244] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية كعنصر للتنمية، الملامح الوطنية: الإمارات العربية المتحدة**، نيويورك، 2015، ص ص16-26.

المبحث الثاني: محاور إصلاح السياسة الاجتماعية

بعد عرض مختلف ملامح ونتائج السياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، نقوم في هذا المبحث باقتراح حلول عملية لأهم جوانب الضعف المشار إليها، بما يضمن فعالية أكبر لدور الدولة الاجتماعي، وجعل السياسات الاجتماعية في خدمة التنمية الاقتصادية.

أولا: اعتبارات صياغة السياسة الاجتماعية

نعتمد في اقتراح حلول للسياسة الاجتماعية في دول المجلس انطلاقا من مكامن الضعف والتحديات التي تواجه نموذج التنمية الاجتماعية في دول المجلس، والتي سبق وقمنا بتوضيحها، مع الأخذ بعين الاعتبار مفهوم السياسة الاجتماعية الحقيقي، وأبعادها المختلفة.

في هذا الإطار، تستعمل السلطات السياسة الاجتماعية لتنظيم المؤسسات والهياكل و/أو تعزيزها، وهي العنصر الأساسي من عناصر الحماية الاجتماعية، و الإدماج الاجتماعي، و إعادة توزيع الثروات وحماية حقوق الإنسان. من هذا الواقع، يجب أن تستهدف السياسة الاجتماعية: تعزيز الاستثمار في رأس المال البشري، و تعزيز إنتاجية العمالة، و زيادة الطلب المحلي من خلال تحسين مستويات الدخل، وتعزيز الدعم السياسي للمواطنين. وترتبط فعالية السياسات الاجتماعية بصياغتها، والتي يجب أن تكون متكاملة، تلقى الدعم من مختلف الشرائح الاجتماعية والسياسية والمواثيق الاجتماعية، و تشارك فيها الحكومات، و القطاع الخاص والمجتمع المدني. ولإنجاحها يجب أن تكون ملزمة قانونيا وقابلة للاستمرار، وتتضمن تحديد أولويات القضايا الاجتماعية المستهدفة.[245]

وتؤكد أدوار السياسة الاجتماعية الثلاث: السياسية، و الاجتماعية والاقتصادية، أهميتها الكبيرة. تركز المهمة الاجتماعية على تخفيف أثر المخاطر الناجمة عن دورة الحياة، وذلك عن طريق الضمان الاجتماعي، وبالتخفيف من حدة الفقر وتقديم المساعدات الاجتماعية، وتحقيق الاستقرار في حياة الناس وأسرهم. ترتبط المهمة السياسية في القدرة على تحقيق الاستقرار، لأن العدالة الاجتماعية والمساواة هما عاملين لتوطيد الثقة وتحقيق التماسك الاجتماعي وترسيخ الاستقرار السياسي. والمهمة الاقتصادية هي قدرة السياسة الاجتماعية على تعزيز الطاقات الإنتاجية للمجتمع، عن طريق دمج الفئات المهمشة في النمو والاستثمار، وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية، والاستقرار والتماسك الاجتماعيين، وللثقة أثر بالغ على القرارات المتعلقة بالاقتصاد والاستثمار.[246]

وما من شك بأن دول المجلس أولت عناية كبيرة للمهمة الاقتصادية في سياساتها الاجتماعية، بتحسين مخرجات التعليم وتعزيز باقي البنية التحتية الاجتماعية، وتقليص الفوارق الاجتماعية، إيمانا منها بأنها من شروط استدامة النمو وتعزيز القدرات التنافسية. لكن الأكيد أنها أعطت أهمية أكبر للمهام الاجتماعية والسياسية في إعداد سياساتها الاجتماعية، لأنها تبنت برامج معممة للدعم يستفيد منها الأغنياء أكثر من الفقراء، كما تبنت برامج لتوظيف المواطنين في القطاع العام حتى أصبحت تشكل عبئا على موازناتها .... لهذه الأسباب وغيرها، لا يمكن للسياسات السابقة أن تستمر، لأنها مكلفة وذات مردودية اقتصادية ضعيفة، أثرت سلبيا على النمطالاستهلاكي للمنتجات المدعمة، كما لا يمكنها أن تدعم جهود التصنيع وتنويع مصادر توليد الدخل باعتبارها مشوهة للحوافز في قطاع الأعمال والعمالة على حد سواء. من هذا المنطلق، يستلزم صياغة السياسة الاجتماعية إذن جعلها دعامة من دعامات تحول اقتصادات دول المجلس إلى تنويع مصادر توليد الدخل، لا أن تكون عبئا عليها، كما هي الآن، في إطار من ضمان حقوق الأفراد التعليمية والصحية وغيرها.

---

[245] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **إدراج الإنصاف على أجندة التنمية**، نشرة التنمية الاجتماعية، العدد 4، 30 نوفمبر 2006، ص2.

[246] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية والحماية الاجتماعية، التحديات في منطقة الإسكوا**، العدد8، المجلد 2، ص1.

إضافة لما سبق ذكره، يتميز نموذج السياسة الاجتماعية المعتمد في دول المجلس بتحمل الدولة لنفقات كبيرة، باعتبارها الموفر للخدمات، والملتزم بالتشغيل، و الداعم لأسعار الكهرباء والطاقة، إلى جانب برامج الحماية الاجتماعية للعديد من الفئات، لأنها دول نفطية تقوم بذلك في إطار توزيع الريع. هذا النموذج يجب أن يتغير باتجاه إشراك جهات أخرى غير رسمية، كالقطاع الخاص، و مؤسسات المجتمع المدني،و المؤسسات الدينية كصناديق الزكاة، وهي موجودة، لكنها تعمل كلها في إطار من غياب التنسيق، يجب تجاوزه، باعتماد حكومات دول المجلس لنهج الشراكة والتنسيق في تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية على غرار التنمية الاقتصادية. ولا شك أن توحيد الجهود سيساهم في زيادة الفعالية، وتقليل التكاليف على الدولة، بما يمكن من ضمان الاستدامة المالية لبرامج السياسات الاجتماعية، خاصة في ظل الضغوط الحالية لانخفاض أسعار النفط.

من هذا المنظور، يصبح للدولة دور آخر إلى جانب صياغة السياسة الاجتماعية والمساهمة في تنفيذها، ألا وهو التنظيم وإعادة التوزيع، كنموذج قائم على نهج تشاوري وشراكة بين القطاعين العام والخاص، لتعزيز مستويات الدمج والاستفادة، وحتى المساواة. ويجب على دول المجلس أن تتحول أكثر فأكثر إلى جهة تؤمن مجموعة من الخدمات الأساسية، وتنظم خدمات تكميلية يقدمها باقي الشركاء، عن طريق ضبط نوعيتها وكلفتها.[247]

كما لا يجب إغفال التطورات التي شهدها المجتمع الخليجي اجتماعيا وثقافيا في إعداد السياسات الاجتماعية، والتي لم يواكبها تغييرا في الأنظمة الاقتصادية وأنظمة الدولة الإدارية بالسرعة الكافية لمواكبة هذه التحولات، لبطئ تغير الهيكلية الاقتصادية إزاء تسارع العولمة وتحول الاقتصاد العالمي؛ ولا يزال الاعتماد المباشر وغير المباشر على النفط مرتفعا، وتبقى العائدات العامة والمداخيل الخاصة معتمدة على قاعدة إنتاجية ضيقة نسبيا؛ كما لا يتناسب هذا مع ما لاحظنا معدلات النمو السكاني المرتفعة، ووصول أعداد كبيرة لسن العمل، وارتفاع نسبة العاطلين من الشباب في الفئات العمرية 15-19 سنة، و20-25 سنة، وتمكن الإناث من إعادة تحديد دورها في المجتمع، لكنها لازالت تتحمل فوارق هامة في سوق العمل مقارنة مع الذكور، خاصة المتعلمات منهن. أكثر من هذا، يجعل انفتاح المجتمعات أكثر فأكثر على أنماط استهلاكية جديدة، وعلى قيم ومعايير اجتماعية أخرى تتطلب مزيدا من الحرية والاستقلالية، اقتصار السياسة الاجتماعية على نوعية الخدمات الاجتماعية غير كاف، باعتبارها جزء من سياسات التنمية والتي يجب أن تشمل تغييرا في تطلعات الناس ومزيدا من الحريات، مع الحفاظ في نفس الوقت على العلاقات الإنسانية وترسيخ المشاركة في الحياة الاجتماعية، فهي إطار تتلاقى فيه الاستقلالية والحرية الفردية مع المشاركة والتضامن الاجتماعي.[248]

من التحليل السابق، تتطلب السياسات الاجتماعية نهجا شاملا في إعدادها لضمان نجاحها، وتكاملا بين مختلف أجزائها سواء الحماية الاجتماعية، أو الخدمات الصحية والتعليمية، أو سياسات أسواق العمل، و إدماجها في السياسات العامة، في إطار قائم على تحديد الآثار المتبادلة بينها، ما يعني إدماجها بشكل كامل في إطار التنمية الشاملة والمستديمة وانتقالها إلى صلب الاهتمامات السياسية، لتأخذ بعين الاعتبار دعم التنمية الاقتصادية، و قضايا العدالة بين الفئات العمرية وبين الجنسين واختلاف احتياجاتهما، و تعزيز مستويات الانسجام والتماسك المجتمعي الكفيل بضمان ديمومة الاستقرار السياسي، مع تحميل المواطنين مزيدا من المسؤولية، لأن ذلك يجعل هذه الخدمات أكثر استمرارية وفعالية، وأقل عبئا على الموازنات، وأكثر مساهمة في التنمية. وأخيرا وليس آخرا، دعم التنمية المستديمة بالتركيز على قضايا البيئة، و شح المياه،و الأمن الغذائي،و أضرار الإفراط في استهلاك الطاقةو الكهرباء، وتغير المناخ.

من المنطلقات والمبادئ السابقة، يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

---

[247] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية المتكاملة، نحو تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية، إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الحماية والخدمات الاجتماعية**، مرجع سبق ذكره، ص87.

[248] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **إدارة التغيير: سياسات اجتماعية للتنمية الاقتصادية**، 7 أكتوبر 2010، ص ص1-3.

ثانيا: المياه، و البيئة، والطاقة وتغير المناخ

لا يمكن إغفال البعد البيئي في مسائل التنمية الاجتماعية وحتى الاقتصادية؛ وتتميز دول الخليج عموما، بارتفاع معدلات استهلال الطاقة، والذي يتراوح ما بين 2071.5 و 19120.3 كيلو غرام من مكافئ النفط للفرد في البحرين وقطر على الترتيب وبهذا يعتبر استنزافا للموارد الطاقوية في دول المجلس. كما تمتاز كذلك بارتفاع استهلاك الكهرباء، بحيث يتراوح ما بين 5981.45 و18216.6 كيلو واط للفرد في عمان والبحرين على الترتيب . وانعكس هذا الاستهلاك المفرط في ارتفاع انبعاثات ثاني أوكسيد الكربون للفرد الواحد، والتي تتراوح ما بين 17.95 و44.01 طن للفرد في البحرين وقطر على الترتيب. وتعتمد السعودية بنسبة 76.7% على النفط والغاز والفحم لتوفير الطاقة، وبنسبة 100% في باقي دول المجلس. وعلى الرغم من تأكيدها على أهمية تطوير الطاقات المتجددة في خططها التنموية، لا تزال بعيدة في هذا الجانب، على الرغم من إمكاناتها الطبيعية الملائمة، وحتى المالية المواتية لتطوير هذا الجانب المهم، لأنه سيجعل سياسات التنمية أكثر ملاءمة للبيئة، ويزيد من اندماجها في مجالات البحث والتطوير والشراكات الإستراتيجية العالمية، ويقلل من معدلات استهلاك احتياطاتها النفطية. ونلاحظ أن متوسط أداء دول المجلس في المجالات السابقة الذكر أضعف من المستوى العالمي، و دول الاتحاد الأوربي، و الدول مرتفعة الدخل، و الدول ذات الدخل الضعيف والمتوسط ودول أمريكا اللاتينية والكاريبي.

الجدول رقم(28): مؤشرات حول استهلاك الطاقة والكهرباء وانبعاثات ثاني أوكسيد الكربون في دول المجلس ودول المقارنة لعام 2014

	استهلاك الطاقة(كيلو غرام من مكافئ النفط للفرد)	استهلاك الكهرباء (كيلو واط للفرد)	نسبة مساهمة النفط والغاز والفحم في إنتاج الطاقة الكهربائية	نسبة مساهمة الطاقات المتجددة في انتاج الطاقة الكهربائية، باستثناء الطاقة الكهرومائية	إنبعاثات ثاني أوكسيد الكربون (طن للفرد)
البحرين	2071.53	18216.62	100	0	17.95
الكويت	9757.45	14910.6	100	0	28.10
عمان	6232.5	5981.45	100	00	20.20
قطر	19120.34	15471	100	0	44.01
السعودية	6363.39	8741.41	76.70	0.0003	18.07
الإمارات	7691.01	10604.45	100	0	20.43
متوسط دول المجلس	**8539.37**	**12320.92**	**96.11**	**0.0005**	**24.8**
دول أمريكا اللاتينية والكاريبي	1372.7	2117.92	42.9	5.32	2.9
الدول مرتفعة الدخل	4606.02	9084	60.48	7.47	11.22
الإتحاد الأوربي	3159.95	6035.9	45.08	14.98	7.07
الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط	1307.6	1878.5	71.7	3.17	3.35
العالم	1894.3	3104.38	66.4	7.35	4.95

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Bank, World Development Indicators; (http://projects.worldbank.org/).

وتواجه دول مجلس التعاون الخليجي ندرة حادة في المياه،وبلغ متوسط نصيب الفرد من الموارد المائية المتجددة بالمتر المكعب، في البحرين، الكويت، عمان، قطر، السعودية، والإمارات، على الترتيب، 160، 7، 545، 71، 98، 33، متر مكعب.[249] وتقع كلها تحت خط الفقر المائي والمقدر بـ1000 متر مكعب، كما أنها تقع كلها، باستثناء عمان، تحت العتبة المحددة بالندرة الحادة للمياه والمقدرة بـ500 متر مكعب. وتؤكد الإحصاءات السابقة أهمية استغلال الموارد المائية بعقلانية، وتحسين أطر إدارتها، وتجنب الهدر. ونظرا للروابط الموجودة بين المياه والطاقة، ينبغي تشجيع استخدام الطاقات المتجددة وتحسين كفاءة تحليه مياه

[249] Food and Agriculture Organization of The United Nations, **renewable water resources**; (http://www.fao.org/nr/water/aquastat/tables/index.stm).

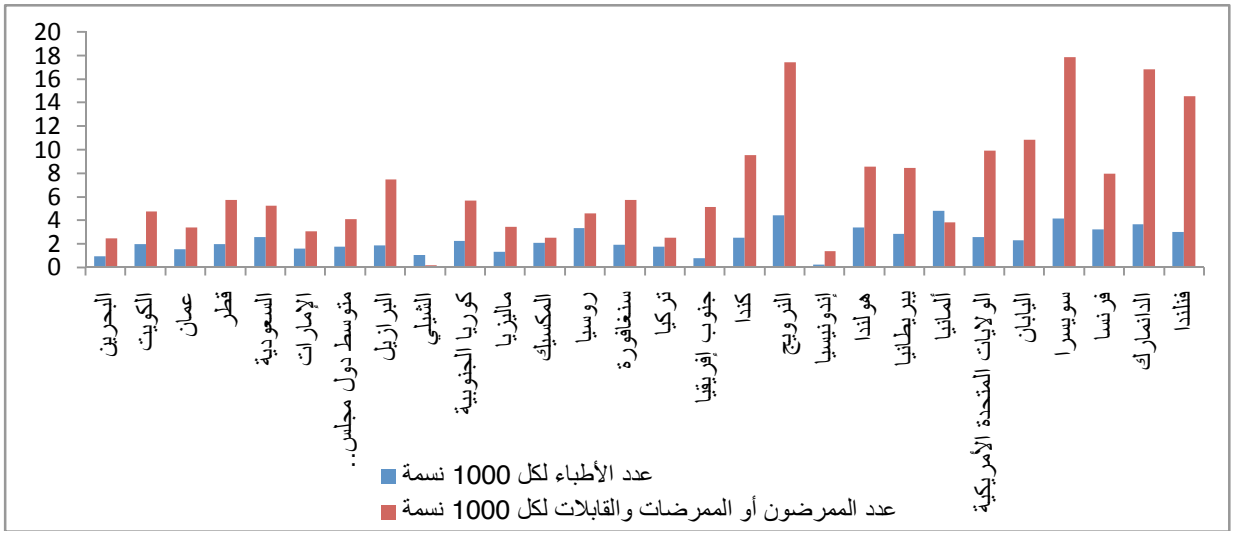
البحر. خاصة في ظل ترابط كبير كذلك ما بين الموارد المائية والأمن الغذائي في أي دولة، وقد تأكد جليا محدودية مكانة قطاع الزراعة في المساهمة في القيمة المضافة الإجمالية، ما يعكس أن دول الخليج تعتبر غير مكتفية ذاتيا في الغذاء وتعتمد على جل احتياجاتها من الاستيراد، ما ينعكس سلبيا على أمنها الغذائي. وهنا من المفيد لها تطوير، بصفة فردية أو مشتركة، استثمارات كبيرة في مجال الزراعة في دول عربية أخرى، تتمتع بمقومات التربة الخصبة، واليد العاملة غير المكلفة ووفرة المياه، مثل السودان؛ ومن شأن ذلك أن يحقق لدول المجلس الاكتفاء الذاتي ويزيد من مستويات التكامل العربي في قطاعات إستراتيجية.

ثالثا: تعزيز الاستثمار في الموارد البشرية

نتطرق في هذا العنصر إلى نقطتين أساسيتين هما: تعزيز فعالية النظام الصحي والتعليمي في دول مجلس التعاون الخليجي. لما لهما من تأثير مباشر وغير مباشر على تطور مستويات تطور الموارد البشرية، خاصة وأن هذه الأخيرة تبقى هي غاية السياسات الاقتصادية التي تبحث عن زيادة النمو والقدرات التنافسية. كما تبقى الموارد البشرية المتطورة والموهوبة، التي تحظى بعناية صحية ومستوى تعليمي متطور أحد محددات الإنتاجية والنمو الطويل الأجل.

1- قطاع الصحة: على الغرم من التقدم المحرز في دول المجلس، تضل هناك بعض النقائص، لعل أهمها ضعف الإنفاق على الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والتي سبق وأشرنا إليها، والتي سيكون لها انعكاس واضح على كثافة اليد العاملة في القطاع الصحي،ونسبة التغطية، ووفرة البنية التحتية ومستوى البحث والتطوير. ويمكن أن نلاحظ جليا من مؤشرات كثافة اليد العاملة في قطاع الصحة الواردة في الشكلين (82) و(83)، أن دول المجلس بحاجة إلى بذل جهود لتعزيز أدائها في مؤشر عدد الأطباء لكل 1000 نسمة، وعدد الممرضون أو الممرضات والقابلات لكل 1000 نسمة، على الرغم من صغر عدد لسكان خاصة في البحرين، وقطر، وعمان والكويت؛ يضل عدد الأطباء لكل 1000 نسمة فيها أقل مقارنة بروسيا، ودول نفطية متقدمة كالنرويج، و هولندا وكندا، إلى جانب الدول المتقدمة الأخرى غير النفطية والتي تمتاز بصغر عدد السكان كسويسرا، وفنلندا، والدنمرك، كما أن أداءها في مؤشر عدد الممرضين أو الممرضات والقابلات أضعف عند مقارنتها بالدول السابقة.

الشكل رقم(82): عدد الأطباء، وعدد الممرضين أو الممرضات والقابلات في عام 2015(لكل 1000 نسمة)



إن لم تتوفر بيانات عن سنة2015، أخذنا البيانات المتوفرة عن آخر سنة.

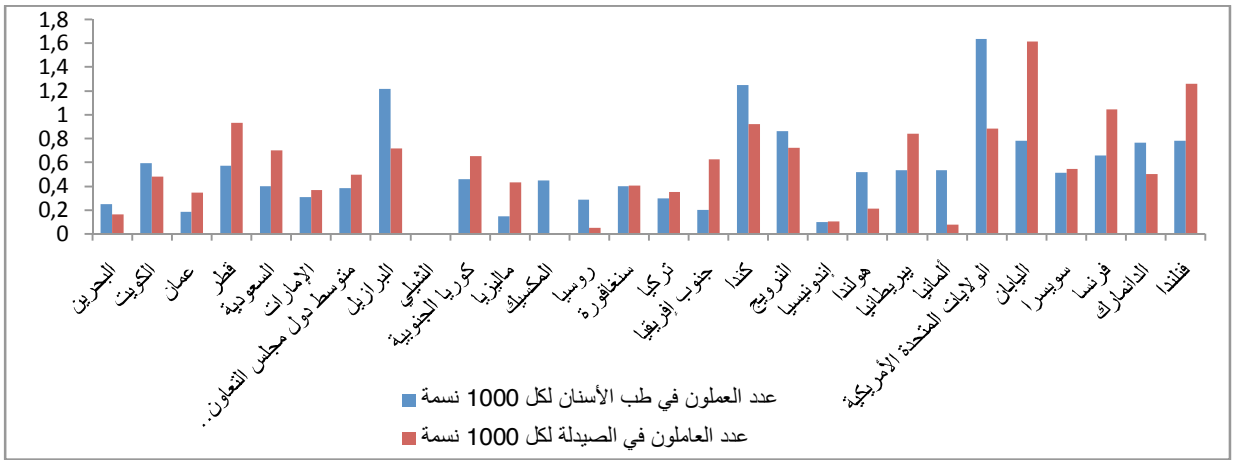
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Health Organization, **Global Health observatory data repository**, (http://apps.who.int/gho/data/node.main.504?lang=en).

تتميز كذلك البحرين، وعمان والإمارات بضعف أدائها في مؤشري عدد العاملين في طب الأسنان لكل 1000 نسمة وعدد العاملين في الصيدلة لكل 1000 نسمة، مقارنة بباقي دول المجلس، وتعتبر الكويت أفضل دول المجلس أداء في مؤشر عدد

العاملين في الصيدلة، في حين تتفوق قطر في مؤشر عدد العاملين في طب الأسنان. بشكل عام، يبقى متوسط أداء دول المجلس في هاذين المؤشرين أقل مما هو في البرازيل و كوريا الجنوبية و كندا، و النرويج، وباقي الدول المتقدمة غير النفطية الواردة في المقارنة.

الشكل رقم(83): عدد العاملين في طب الأسنان والصيدلة في عام 2015(لكل 1000 نسمة)



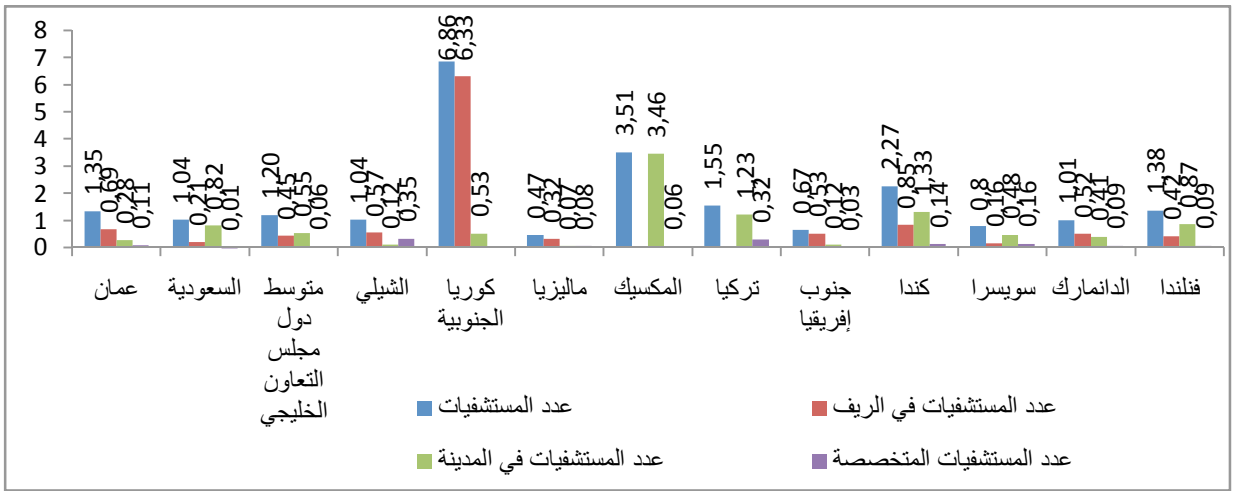
إن لم تتوفر بيانات عن سنة2015، أخذنا البيانات المتوفرة عن آخر سنة.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Health Organization, Global Health observatory data repository, (http://apps.who.int/gho/data/node.main.504?lang=en).

وتتميز وضعية البنية التحتية في دول المجلس(السعودية وعمان) والتي تحسنت كثيرا ببعض النقائص، تشمل انخفاض عدد المستشفيات، عدد المستشفيات في المدينة، أو الريف وعدد المستشفيات المتخصصة لكل 10 آلاف نسمة، مقارنة بما هو موجود في كوريا الجنوبية، و المكسيك، كندا، فنلندا و تركيا.

الشكل رقم(84): وضعية البنية التحتية للقطاع الصحي في بعض دول مجلس التعاون الخليجي ودول المقارنة في 2013(لكل 10000 نسمة)



لم نحصل على بيانات عن باقي دول مجلس التعاون الخليجي.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

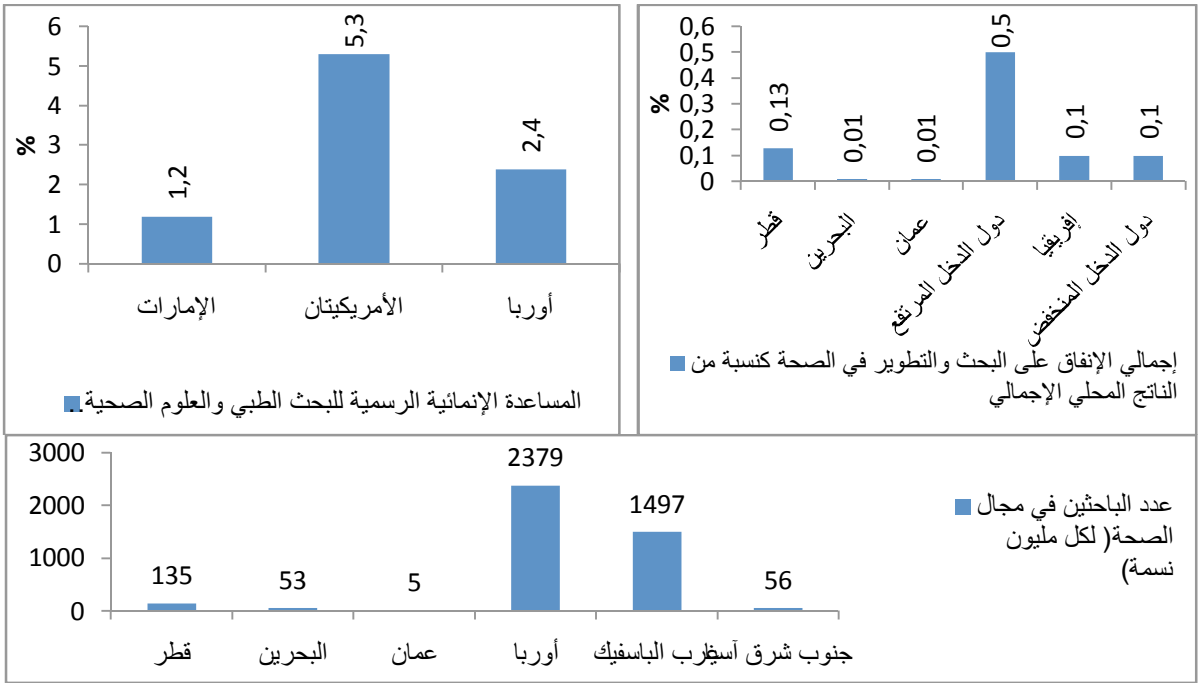
World Health Organization, Global Health observatory data repository, (http://apps.who.int/gho/data/node.main.504?lang=en).

ربما تعكس هذه المؤشرات فجوة الإنفاق على الصحة في دول المجلس مقارنة بدول المقارنة، إلى جانب الاعتماد على العمالة الأجنبية، وقد لاحظنا في عرض واقع أسواق العمل أن الكويت تمتاز بهيمنة العمالة الأجنبية على هذا القطاع، مع ارتفاع نسبتها في البحرين عن العمالة المحلية، كما تبقى في باقي الدول أقل من العمالة المحلية و لكنها مرتفعة. وهذا يستلزم اعتماد مؤسسات تكوينية أكثر لتخريج طاقات محلية في مجال الطب.

وتشير الإحصائيان أن البحرين، و الكويت، و قطر والإمارات تتميز بتغطية شاملة للصحة في المدن وخارجها؛ في حين، ترتفع نسبة السكان الذين لا تشملهم الخدمات الصحية في عمان والسعودية إلى 3 و74% على الترتيب، وتقدر هذه النسبة في الأرياف، على الترتيب بـ10.7 و85.1%، في حين تقدر في المدن على الترتيب بـ1 و71.9%، وهي بيانات لعامي 2005 و2010 في عمان والسعودية على الترتيب. كما تقدر نسبة الإنفاق الخاص إلى إجمالي النفقات الصحية في البحرين،و الكويت، وعمان، و قطر، و السعودية والإمارات على الترتيب، بـ17.6، 17.5، 10.3، 16، 20 و19.5%، كمؤشر يعكس دور القطاع الخاص في تقديم خدمات الصحة، والاعتماد على الموارد المالية الخاصة بدلا من خدمات الدولة المجانية. وتقدر النسبة المئوية من السكان الذين لا يحصلون على الرعاية الصحية بسبب العجز المسجل في القوة العاملة في قطاع الصحة في البحرين، السعودية والإمارات في عام 2009 بـ21.9، 31 و24% على الترتيب، في حين لا يوجد عجز في باقي الدول حسب البيانات المتوفرة إلى غاية نفس السنة.[250]

إضافة لما سبق ذكره، تبقى دول المجلس على غرار أغلب الدول النامية وحتى الصاعدة ضعيفة الاهتمام بالبحث والتطوير في مجال الطب، لأن إستراتيجيتها الصحية مبنية أساسا على تحسين نظامها الصحي وتحقيق تغطية شاملة بالاعتماد على المنتجات الصيدلانية والأجهزة الطبية الأجنبية، وبإشراك الطاقات الأجنبية، من دون تعزيز واضح لقدراتها في البحث والتطوير كجزء رئيسي في سياساتها الصحية. ويمكن الاستعانة بالشكل الموالي رقم(85)، التي تبين مستويات البحث والتطوير في قطاع الصحة، والذي يظهر منها، في الدول التي توفرت عنها البيانات، حصة البحث والتطوير من النفقات كنسبة من الناتج منخفضة جدا في البحرين وعمان، وبالرغم من ارتفاعها في قطر، فهي في مستوى يفوق بقليل النسبة المسجلة في إفريقيا والدول منخفضة الدخل، وفي حين ترتفع في الدول ذات الدخل المرتفع. كما نلاحظ انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للبحث الطبي في الإمارات كنسبة من إجمالي المساعدات الرسمية مقارنة بأوربا وأمريكا؛ بالإضافة إلى انخفاض عدد الباحثين في مجال الطب مقارنة بالدول المتقدمة في قطر،و البحرين وعمان.

الشكل رقم(85): مؤشرات البحث والتطوير في قطاع الصحة في دول المجلس وبعض دول المقارنة



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

World Health Organization, **Global Observatory on Health R&D** , (http://www.who.int/research-observatory/en/).

[250] International Labour Organization, social protection, table 1, 4, and 5. (http://www.ilo.org/).

ولاشك أن دول المجلس تتحمل جراء عدم تبنيها لاستراتيجيات تعزيز سياسات البحث والتطوير المستقلة في الطب والعلوم تكاليف باهظة في استقطاب العمالة الأجنبية، و استيراد الدواء والمعدات والأجهزة، والتنقل إلى الخارج للحصول على الخدمات الصحية للمرضى المواطنين. في هذا الصدد، وعلى سبيل المثال، أنفق الإماراتيون 2 مليار دولار على العلاج في الخارج، بسبب عدم توفر خبراء محليين، ارتفاع كلفة العلاج وانعدام الثقة بشكل عام بالمؤسسات الطبية.[251] وبما أن إنتاج وتطوير الأدوية، و المعدات والآلات في إطار منظومة صحية عصرية ومستقلة يشكل أحد أوجه الاستقلال السياسي، يجب أن تتبنى دول المجلس إستراتيجية مشتركة في مجال البحث والتطوير وإنتاج المستلزمات الطبية والمنتجات الصيدلانية، وهناك حاجة متزايدة للاستثمار في التكنولوجيا الحيوية و تطبيقات الأجهزة الطبية المتقدمة.

2- قطاع التعليم والتكوين: ترتبط القضايا التي تركز على تقييم قطاعات التعليم والتكوين على العدالة، و التكلفة والنوعية؛ وما من شك بأن دول المجلس، كما اتضح سابقا بذلت جهودا كبيرة لتطوير خدماتها التعليمية، و تحسين نوعيتها، وتقديمها مجانا للمواطنين، إلى جانب تعميمها لتشمل مختلف الفئات. وقد بلغت جراء ذلك مستويات متقدمة في مؤشرات قطاع التعليم.

ويزداد التركيز في مختلف الدول على التعليم باعتباره دعامة من الدعائم الأساسية للتنمية المجتمعية، ويمتاز رأسي المال البشري عن رأس المال المادي بكونه لا يفقد قيمته خلال فترة استعماله، ويحقق مرونة عالية في الحركة بين الأقاليم والقطاعات الاقتصادية، ويحق عوائد إيجابية متزايدة في المستقبل مقارنة برأس المال المادي.[252] وفضلا عن كون التعليم شرط أساسي للمشاركة في الثورة العلمية والتكنولوجية، التي تتبدى آثارها بوضوح في الرعاية الصحية، والاتصالات، والنقل، وغير ذلك من الجوانب الإنسانية، فهو ضروري لنمو الديمقراطية والحكم المسئول، والنهوض بنوعية الموارد البشرية التي لا غنى عنها في أي ازدهار اقتصادي، وفي غرس العقلانية. وإذا كانت المناهج مناسبة فإنها تكون قادرة أيضا على التأثير في بناء ثقافات التسامح، وبناء الضمير الاجتماعي، والوعي البيئي، والحس الجمالي.[253]

من هذه الأهمية، يجب أن تتصل القرارات المرتبطة بالتعليم بجانبين رئيسيين هما: أولا: إصلاح أنظمة التعليم لرفع نوعية وجودة المخرجات وزيادة مستويات التحصيل الأكاديمي بشكل متزامن مع التركيز على الإنفاق على التجهيزات، وبناء المدارس والجامعات؛ و ثانيا: ردم الهوة وترميم الرابط المنقطع ما بين أنظمة التعليم وسوق العمل، لتلبية الاحتياجات الضرورية لقطاع الأعمال من العمالة ذات المهارات العالية لزيادة الإنتاجية والنمو وتحقيق التنوع المنشود في مصادر توليد الدخل؛ وهذا يتطلب تنسيقا ما بين السياسات التعليمية، والسياسات الاقتصادية وسياسات أسواق العمل.

فيما يتصل **بإصلاح أنظمة التعليم**، لا تكفي الاستثمارات في قطاع التعليم وحدها لرفع نوعية مخرجات هذا القطاع، والذين يشكلون القوى العاملة المستقبلية التي تستفيد منها القطاعات العامة والخاصة؛ وقد تأكدنا سابقا مدى الجهود الكبيرة التي بذلتها دول المجلس لزيادة معدلات التحاق الطلاب، و تخفيض معدلات الأمية. ونتيجة لهذه الجهود، توصلت بعض الدراسات إلى أن هناك تأثير إيجابي متبادل ما بين التعليم والنمو الاقتصادي في دول المجلس، لكن تخلص أيضا إلى أن إجراء دراسات مماثلة لدول تشبه دول المجلس في خصائصها الاجتماعية والسياسية يمكن أن يساعد أكثر في فهم طبيعة هذه العلاقة، ويعمق تقييم دور التعليم في التنمية.[254] على الرغم من ذلك، تأكد كذلك، بأن ضعف تعليم القوى العاملة هو أحد معوقات الاستثمار التي تواجه القطاع

---

[251] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية كعنصر للتنمية، الملامح الوطنية: الإمارات العربية المتحدة**، مرجع سبق ذكره، ص13.

[252] زغبيب شهرزاد، تنقوت وفاء، **التعليم العالي والتنمية بين الاقتراب النظري والواقع: حالة الجزائر**، بحث من أبحاث كتاب: الجزائر إشكالات الواقع ورؤى المستقبل، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد64، بيروت، أيلول/ سبتمبر 2013، ص57.

[253] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **نحو سياسة اجتماعية متكاملة في الدول العربية، إطار وتحليل مقارن**، 10 ديسمبر 2005، ص49.

[254] Yousif Khalifa Al-Yousif, **Education expenditure and economic growth: evidence from the GCC countries**, project muse, today's research, tomorrow inspiration. 2005, p.78.

الخاص في دول المجلس، كما تأكد تراجع إنتاجية العمالة في مختلف دول المجلس باستثناء المملكة العربية السعودية. كما يمكن أن نلاحظ من الشكل الموالي رقم(86)، أن جودة التعليم والتحصيل الأكاديمي لا يزالان منخفضانفي دول المجلس بناءً على النتائج التي يتحصل عليها الطلاب في الاتجاهات العامة للدراسات الدولية للرياضيات والعلوم(TIMSS)؛ وقد جاءت البحرين وعمان متفوقتين عن باقي دول المجلس بشكل طفيف، مع تخلف واضح للكويت متبوعة بقطر، وأداء قريب للسعودية والإمارات في نوعية التعليم. وبما أن نتائج (TIMSS) تعتبر أشمل وأدق مقارنة دولية للتعليم، خاصة وأننا اعتمدنا على متوسط النتائج المتحصل عليها في الطورين الرابع والثامن في الرياضيات والعلوم معا، لا نستغرب النجاح الذي حققته الدول المتقدمة أو الصاعدة في مجالات الصناعة والتطور التكنولوجي. لقد جاءت كل دول المجلس في مستوى أقل من المتوسط العالمي والمقدر بـ500 نقطة. ونلاحظ أن دولا كالولايات المتحدة الأمريكية، و ألمانيا، و بريطانيا، و هونج كونج، و فنلندا، و هولندا، و اليابان والدنمرك متفوقة على باقي مناطق العالم؛ مع تقدم كبير حققته سنغافورة وكوريا الجنوبية وكندا؛ و تفوق روسيا، والنرويج والشيلي على كل دول المجلس. وقد يعزى هذا التأخر المسجل في دول المجلس إلى ضعف سنوات الدراسة والواردة في نفس الشكل دائما، إذ يتضح منه أن متوسط سنوات التعليم في الكويت والمقدرة بـ7.3 سنة أقل بكثير من المتوسط المسجل في ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية المتفوقتين في هذا المؤشر والبالغ 13.2 سنة.

الشكل رقم(86): متوسط سنوات التعليم ونوعية العليم في دول مجلس التعاون ودول المقارنة

مؤشر نوعية التعليم هو متوسط الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم(TIMSS) .

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

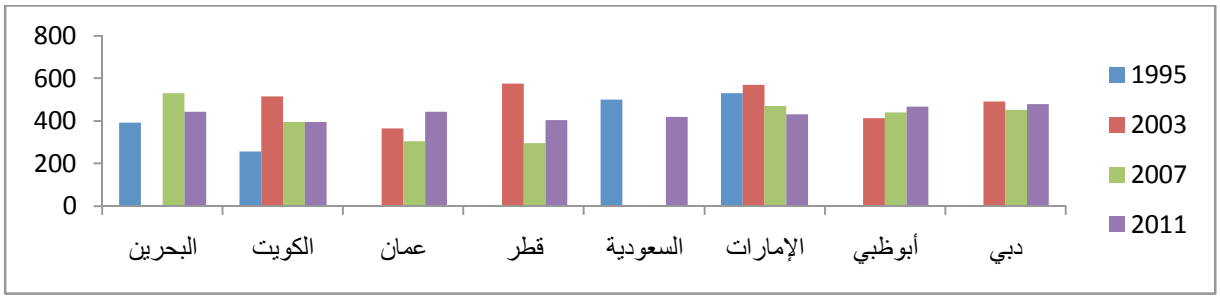
United Nations Development Programme, Human Development Data (1990-2015); (http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).
National Center for Education Statistics Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), (https://nces.ed.gov/timss/idetimss/report.aspx).

يؤكد إلقاء نظرة على نتائج الاتجاهات العامة للدراسات الدولية للرياضيات والعلوم(TIMSS) بين عامي 1995 و2011، أن هناك تراجعا، بشكل عام، في أداء الطلاب الخليجين في المعايير الدولية في الرياضيات والعلوم. وبالرغم من أن البحرين حققت تقدما مذهلا بين عامي 1995 و2007، لكنها شهدت تقهقرا بعد ذلك؛ كما تحسن أداء الكويت بقوة بين عامي 1995 و2003، لكنها تقهقرت بعد ذلك. وشهدت عمان تحسنا بين عامي 2007 و2011، في حين، تراجع أداء السعودية والإمارات بين عامي 1995 و2011، وشهدت أبو ظبي تحسنا في التحصيل الأكاديمي بين عامي 2003 و2011، مع

تراجع في نفس الفترة في دبي، وفي ظل تراجع أداء الإمارات، يتأكد أن هناك فوارق في التحصيل العلمي ونوعيته في مختلف المناطق في الإمارات.

تؤكد دراسة على الإمارات العربية المتحدة، أن هناك نقصا في النظام التعليمي في دول الخليج، ومع الاعتماد عل العمالة الأجنبية ضعيفة المهارة ، يقيد ذلك النمو ولاسيما التطور التكنولوجي، وتعزيز الاعتماد على التكنولوجيا الأجنبية. تبين الدراسة أيضا أن أوجه القصور في الإمارات تشمل ضعف نوعية النظام في المستويين الأساسي والثالث، وعدم كفاية التخطيط وسياسات تقييم ورصد الاحتياجات، وتدني نوعية المعلمين والموجهين، ونقص الهياكل الأساسية، مع انخفاض في معدلات الالتحاق بالمدارس والحصول على التعليم، لاسيما التعليم العالي والتقني.[255]

الشكل رقم(87):متوسط الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم (TIMSS) في دول الخليج للأعوام 1995، و2003، و2007، و2011

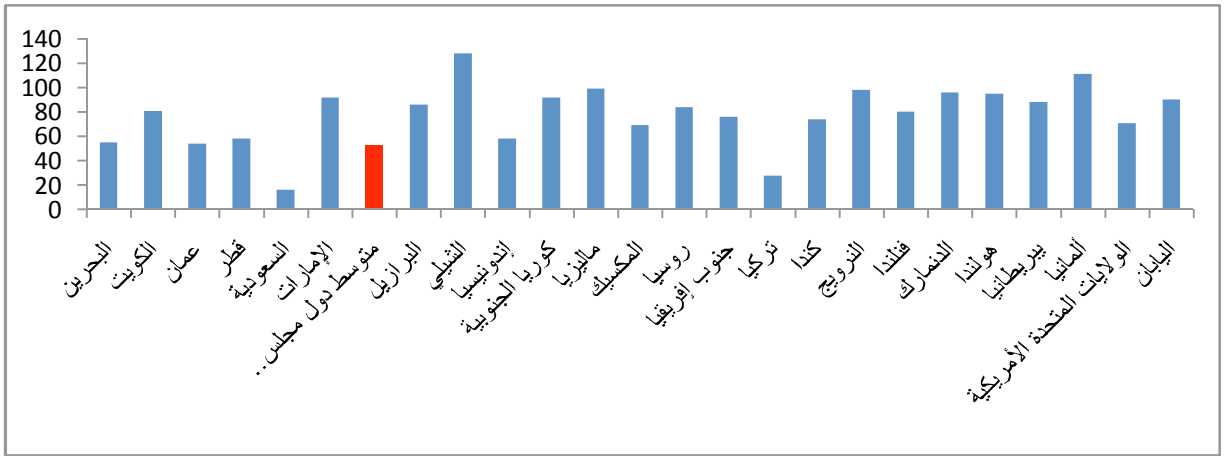


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

National Center for Education Statistics Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), (https://nces.ed.gov/timss/idetimss/report.aspx).

يرتبط التحصيل الأكاديمي ونوعية التعليم بمختلف المراحل التعليمية. ذلك أن مخرجات المرحلة الابتدائية هي التي تصبح في النهاية محور التعليم في الجامعة؛ ما يستلزم من دول المجلس الاهتمام بمختلف المراحل التعليمية، بدءً بزيادة معدلات الالتحاق بالمرحلة ما قبل الابتدائي والتي تتأخر فيها، وبخاصة المملكة العربية السعودية عن العديد من الدول، لأنها مهمة في تنمية الطفولة المبكرة؛ وهي أحد المجالات التي تركز عليها الدول المتقدمة لتحسين جودة نظمها التعليمية، لآثارها الإيجابية اللاحقة في مختلف المراحل التعليمية، كما يتضح من الشكل رقم(88) الموالي.

الشكل رقم(88): معدلات الالتحاق بالتمدرس في مرحلة الطفولة المبكرة(% من الأطفال في سن ما قبل الابتدائي)



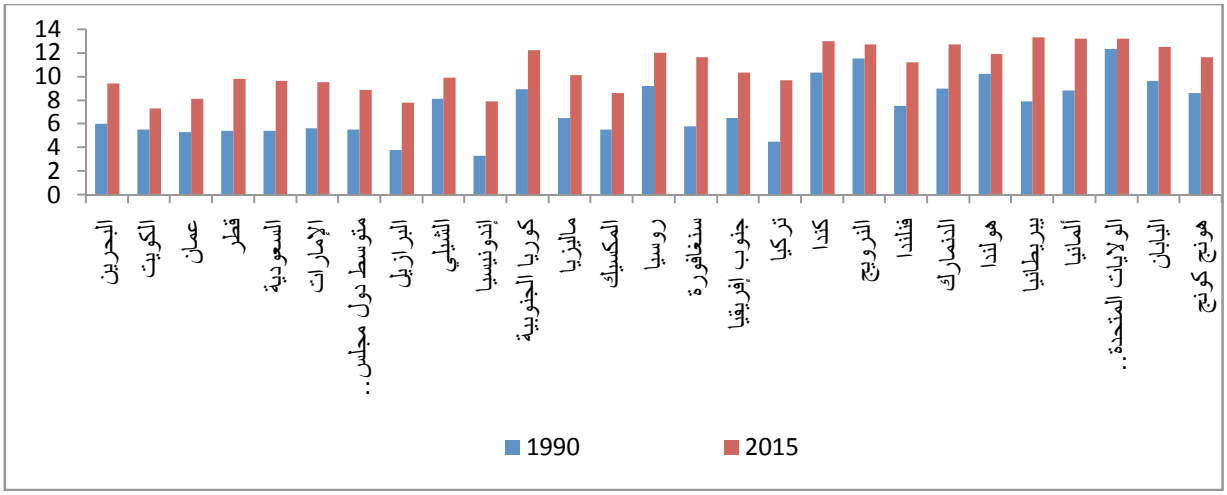
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Development Programme, Human Development Data (1990-2015); (http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).

[255] Muysken Joan and Nour Samai, **deficiencies in education and poor prospects for economic growth in the GCC countries**, Journal of Development Studies, Vol. 42, No. 6, August 2006 , pp.975-976.

كما يستلزم تعزيز مستويات التحصيل العلمي والأكاديمي الضروريين لسوق العمل، ليس فقط زيادة مستويات الالتحاق بالتعليم في صفوف الجنسين، بل مزيدا من الانضباط بزيادة عدد سنوات الدراسة، لأنها تؤثر مباشرة في نوعية التحصيل العلمي والمعارف النظرية التي يتلقاها الطلاب. ويمكن أن نلاحظ أن هناك تقدما أحرزته دول المجلس في ذلك، لكن لا يزال هناك فجوة بين كل دول المجلس والدول الصاعدة والمتقدمة، كما يتضح من الشكل رقم(89) الموالي.

الشكل رقم(89): متوسط سنوات الدراسة في دول المجلس ودول المقارنة في عام 1990 و2015



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

United Nations Development Programme, Human Development Data (1990-2015); (http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).

لا تكفي الاقتراحات السابقة لتعزيز نوعية التعليم، بل يجب أن تقترن ببعض الجوانب الأخرى، التي يمكن أن نستنتجها من البرنامج الذي أطلقته المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم في تونس في بداية 2012، لتحسين جودة التعليم في العالم العربي. ويتكون من خمسة برامج فرعية تتناول أبعادا مختلفة في جودة التعليم، وهي: السياسات المعنية بالمعلمين، و رصد النتائج وتقييمها، و العمل الحر(التدريب المهني)، و تنمية الطفولة المبكرة، و الابتكار في المناهج الدراسية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمؤهلات.[256] كما تتأكد جوانب أخرى كانت سببا في تطور أرقى النظم التعليمية في العالم، كما يتضح من الإطار الموالي (8).

[256] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **العمل والتعليم: ترميم الرابط المنقطع**، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 4، العدد1، 21 أوت 2012، ص5-6.

الإطار رقم(08): الدروس المستفادة لدول المجلس من أكثر النظم التعليمية تقدما بحسب برنامج التقييم الدولي للطلاب (the Program for International Student Assessment, PISA)

يقيم برنامج التقييم الدولي للطلاب مدى اكتساب الطلاب في سنة 15 عام، المعارف والمهارات الضرورية للمشاركة الكاملة في المجتمعات الحديثة، ويوفر للبلدان نظرة ثاقبة عن السياسات والممارسات المرتبطة بنتائج تعليمية أفضل. ومنذ عام 2000، شارك أكثر من 70 بلد يشكلون مجتمعة ما يزيد على 80 في المائة من الاقتصاد العالمي. و من الواضح أننا لا يمكن نسخ ولصق أنظمة المدارس بالجملة، ولكن كشفت البرامج عن عدد من الميزات التي تميز أنظمة التعليم الأكثر نجاحا في العالم، وهي:

- **قيمة التعليم**: على الرغم من أن الجميع يوافق على أهمية التعليم في مختلف الدول، إلا أن الاختبار يأتي عندما تُقارن التعليم بأولويات أخرى. في هذا الإطار، تتبادر إلى الأذهان عدة أسئلة تعكس هذا الواقع وهي: كم تدفع البلدان لمعلميها مقارنة بالعمال ذوي المهارات العالية؟ كيف تتحدث وسائل الإعلام عن المعلمين؟. لقد أظهر البرنامج أن القادة في النظم التعليمية عالية الأداء أقنعوا مواطنيهم لاتخاذ الخيارات التي تزيد من قيمة التعليم، والذي هو مستقبلهم، بدلا من الاستهلاك اليوم.
- **قيمة العمل الشاق**: تتميز النظم المدرسية الناجحة، باعتقاد كل الأطراف فيها بأنه يمكن لجميع الأطفال تحقيق أفضل النتائج .في هذه النظم، يعتقد الطلاب باستمرار أن الإنجاز هو نتاج العمل الشاق، وليس الذكاء الموروث. يدل هذا إلى أن السياق الاجتماعي يمكن أن يحدث فرقا في غرس القيم التي تعزز النجاح في التعليم.
- **جودة المعلمين**: في أي نظام تعليمي، تحدد نوعية المعلمين جودة نظام المدرسة. وتولي أنظمة التدريس المتطورة اهتماما لكيفية اختيار وتدريب موظفيها. وهم يدعمون معلميهم للقيام بابتكارات في مجال التربية والالتزام بالتطوير المهني الذي يؤدي إلى ممارسة تعليمية أقوى. وعند تحديد أولويات الاستثمار للحكومة في مجال التعليم، فإنها تعطي الأولوية لنوعية المعلمين على حجم الهياكل المدرسية. أكثر من ذلك، توفر الأنظمة المتطورة، مسارات ذكية للمعلمين للنمو في حياتهم المهنية.

– **النهج الشخصي المرتبط بالمعايير المشتركة الطموحة**: تدرك أنظمة التدريس المتطورة أن الطلاب العاديين لديهم مواهب غير عادية، وتخصص أكفأ الخبرات التعليمية .كما تتقاسم النظم المدرسية عالية الأداء معايير واضحة وطموحة في جميع المجالات. فالجميع يعرف ما هو مطلوب للحصول على مؤهل معين و هذا يبقى واحدا من أقوى المؤشرات الدالة على درجة تطور النظام التعليمي.

– **الاتساق والشمولية في النظم التعليمية**: النتيجة الأكثر إثارة للإعجاب في النظم المدرسية ذات المستوى العالمي، هي أنها توفر جودة عالية في جميع أنحاء النظام المدرسي بأكمله، بحيث يستفيد كل طالب من التعلم الممتاز .وأخيرا وليس آخرا، فإنها تميل إلى مواءمة السياسات والممارسات في جميع جوانب النظام، ويرون أنها تنفذ بشكل مستمر.

Source: Gerard Gallagher, **How will the GCC close the skills gap?,** Op.cit, p.9.

وتبين تجربة كوريا الجنوبية المهم الواردة في الإطار رقم (9)، التي حققت قفزات نوعية في نظامها التعليمي، عدة دروس يمكن أن تستفيد منها دول المجلس. ومنه يتضح أن الهدف الأول هو عدم تغير السياسات التعليمية بتغير الحكومات، وهذا يستلزم أن تضطلع لجنة من الخبراء بصياغة أهداف ومحاور إصلاح المنظومة التعليمية بدقة، ولآجال طويلة، ما يعطي أهمية لوجود هيئات متخصصة تضم الكفاءات، وتضطلع بدور التخطيط الاستراتيجي للمناهج الدراسية، وللرصد والمتابعة. ومن ملاحظة هذه الأهداف، والتي تعبر عن طبيعة المناهج المعتمدة، يتضح أنها تولي أهمية لغرس القيم الوطنية مع الاندماج الإيجابي في الاقتصاد العالمي والتأثير فيه، وبالتالي، المزج ما بين المفاهيم التعليمية الحديثة والقيم الوطنية التقليدية. وبتأكيدها على غرس روح المسؤولية، والأمانة، والحرية، والاحترام، والبحث عن الحقيقة، والإبداع والتفكير العلمي ...، يتأكد بأنها مناهج جديدة قائمة على البحث واكتساب المعارف والاعتماد على الذات لحل المشاكل واتخاذ القرارات، ولم تكن أبدا مناهج قائمة على التلقين وحفظ المعلومات والمقررات، كما أنها مناهج قد صيغت لتتوافق مع البيئة المحلية، ومشكلاتها، وتواكب المستجدات العالمية، ولم تكن مناهج مستوردة أو قديمة، بل تعبر عن الواقع المؤسساتي والاجتماعي، فهي تتوافق مع السياسات الاقتصادية والتنموية. كما أن التركيز على الأهداف الكمية بتقليل حالات الرسوب لا يعني إغفال النوعية، وقد تحقق ذلك بفضل جدية الطلبة ومكانة التعليم الكبيرة في المجتمع الكوري، إلى جانب قبول المعلمين برواتب منخفضة. وقد ارتبط إصلاح التعليم بإطار شامل، يضمن استغلال مخرجاته، وتوجيهها بما يتوافق واحتياجات سوق العمل، في إطار شامل للتنمية الاقتصادية، يحفز على استغلال نتائج البحوث، ويساهم في تغيير أنماط التفكير وإزالة القيود الاجتماعية والمؤسسية المعترضة للنمو.

الإطار رقم(09): الدروس المستفادة لدول المجلس من إصلاح نظام التعليم في كوريا الجنوبية

استطاعت كوريا خلال فترة لا تتجاوز بضعة عقود، القضاء على الأمية، والوصول إلى مستويات الالتحاق الكامل بالتعليم الأساسي، وتكوين ثروة من الموارد البشرية المتعلمة. و تبين تجربة كوريا عدة دروس يمكن أن تستفيد منها دول المنطقة في تطور الأهداف، والسياسات والممارسات الوطنية لقطاع التعليم، هي:

– التغيرات التي حدثت في الحكومة لم تكن مصحوبة بتغيرات كبيرة في أهداف التعليم.

– اعتماد اللجنة الوطنية لتخطيط التعليم، في مارس من سنة 1964، لصياغة مجموعة الأهداف الرئيسية التي تصبوا إليها منظومة التعليم الجديدة، وحددتها في: صياغة الشخصية التي تتحقق من خلال الصداقة والانسجام على المستوى الدولي مثلما تتحقق في الاستقلال الوطني واحترام الذات؛ التركيز على المسؤولية الفردية وعلى روح التآزر: تعزيز روح الخدمة الأمينة والعملية؛ الإسهام في الحضارة الإنسانية من خلال تأصيل العلم والتكنولوجيا، والارتقاء بالثقافة الوطنية والتركيز عليها؛ غرس روح المثابرة في العمل من خلال رفع مستويات الصحة البدنية للناس؛ وتربية الشخصية المخلصة والمتكاملة من خلال التركيز على ملكة التذوق والإبداع الموجودة في الفنون الجميلة.

– اعتمدت هذه الأهداف بعد ذلك حكومة "ري"، دون تغيير كبير، وقد حددت هدف التعليم الأسمى بمساعدة كل الناس على تحسين قدراتهم، وتنمية القدرة على الحياة المستقلة، واكتساب صفة المواطنة لخدمة التطور الديمقراطي للأمة وتحقيق ازدهار الإنسان. ومن أجل تحقيق ذلك، تم اعتماد أهداف أكثر تحديدا، وهي: غرس المعرفة والعادات اللازمة لتنمية الجسم تنمية سليمة والحفاظ عليه والتحلي بروح لا تقهر؛ تنمية الروح الوطنية من أجل الحفاظ على الاستقلال الوطني والقيم الوطنية لخدمة قضية السلام في العالم؛ تناقل وتطوير الثقافة الوطنية والإسهام في خلق الثقافة العالمية وتنميتها؛ غرس روح البحث عن الحقيقة والقدرة على التفكير العلمي، والتصرف بإبداع، والعيش بعقلانية؛ تنمية حب الحرية وتنمية الاحترام الشديد للمسؤولية، وهو ما يلزم للعيش في حياة مجتمعية منسجمة، مع رو ح الأمانة، والتعاون، والحب، والاحترام؛ تنمية الحس الجمالي من أجل تذوق أو إبداع الفنون الراقية، للتمتع بجمال الطبيعة، والانتفاع بوقت الفراغ، بطريقة فعالة من أجل حياة سعيدة متناسقة.

– التركيز على سياسة الترفيع الأوتوماتيكي على جميع المستويات، بما يمكن من تجاوز حالات التسرب، وجعل كل الطلبة ينتمون إلى السن الصحيحة لمرحلتهم التعليمية. مع عدم إغفال النوعية في التعليم. وقد تحقق ذلك بفضل الجدية التي يتمتع بها الطلبة، على الرغم من استمرار الاعتماد على الدرجات التي تعتبر مؤشرا تشخيصيا يعتمد عليه الآباء المهتمين بقوة بمستقبل أبنائهم التعليمي. وينظر في كوريا إلى كل الطلاب على أنهم قادرين على النجاح، ما يجعلهم يعتبرون الأداء السيء داخل الأقسام مؤشرا على عدم التركيز، أكثر من كونه دليلا على ضعف القدرات.

– انخفاض تكلفة وحدة التعليم بسبب موافقة المدرسين على العمل بأجور أقل من نظرائهم في دول أخرى. ويرجع ذلك لاعتبارات ثقافية مرتبطة بتقديس التعليم في كوريا؛ وإمكانية الحصول على مداخيل من الدروس الخصوصية وعلى علاوات ومكافآت من الدولة. وعلى الرغم من وفرة اليد العاملة، فإنها كانت تخضع لبرامج تدريبية تستغرق وقتا قصيرا وبتكلفة منخفضة.

– استخدام الثروة البشرية المكونة استخداما فعالا وصحيحا لتحقيق اقتصادية شاملة.ما يعكس تنسيقا كاملا بين سياسات تطوير التعليم ومتطلبات سوق العمل، والسياسات الاقتصادية الشاملة. فالتعليم أسهم في: تحسين نوعية الأيدي العاملة من خلال زيادة مهاراتها، وكفاءتها، ومعرفتها بالعمل؛ وزيادة حركة الأيدي العاملة؛ وتشجيع تقسيم العمل؛ وزيادة المعرفة العلمية والتقنية لتشجيع التقدم التقني والاختراعات؛ وزيادة القدرة على العمل في مشاريع خاصة لتحسين الإدارة وتخصيص عوامل الإنتاج؛ وجعل الناس أكثر تجاوبا مع التغيرات الاقتصادية وإزالة الحواجز الاجتماعية والمؤسسية التي تعترض النمو.

المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **نحو سياسة اجتماعية متكاملة في الدول العربية، إطار وتحليل مقارن**، مرجع سبق ذكره، ص51-54.

يتمثل الجانب الثاني من إصلاح النظام التعليمي الواجب اعتماده في دول مجلس التعاون الخليجي، في **ضمان اتساق المهارات ومخرجات التعليم مع حاجيات سوق العمل**، في إطار من تنسيق السياسات التعليمية مع السياسات الاقتصادية وسياسات أسواق العمل. ما يسمح بتجاوز عدم اتساق المهارات مع حاجيات سوق العمل.

في هذا الصدد، لا يؤمن القطاع الاقتصادي، لمحدودية تنوعه، الفرص اللازمة لذوي التحصيل العلمي الجيد، ولا تخرج الجامعات والمعاهد ما يكفي من الطاقات البشرية المتعلمة والمؤهلة جيدا، خاصة وأن ذويالتحصيل العلمي يسعون إلى العمل في القطا ع العام. في ظل هذه الإختلالات، لا يكفي إصلاح النظم التعليمية لتحسين مستوى المعارف والمهارات والحد من التفاوت بين نتائج التعليم وحاجات سوق العمل، ما لم يستكمل بسياسات اقتصادية فاعلة، ومن عناصر هذه السياسات إصلاح القطاع العام، و تعزيز نمو القطاع الخاص من خلال بناء القدرات التنافسية. كما ينبغي إعادة النظر في سياسات هجرة اليد العاملة، وتعديل نظام الرواتب والأجور، فالفوارق بين الأجور وظروف العمل ومستحقات الضمان الاجتماعي تعوق انتقال اليد العاملة من قطاع إلى آخر وتعوق تطورها. في النهاية، يتوقف النجاح على الآليات المستحدثة لتشجيع الابتكار ومكافأة الذين يقدمون أفكارا

جديدة ونهجاً جريئة. فنظام التعليم إنما هو نقطة الانطلاق إلى الحل، ويبقى النجاح في إيجاد الحل رهنا بتحقيق مزيد من الشفافية والإنصاف في سوق العمل.[257]

وما يؤكد عدم اتساق مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل، ما أشرنا إليه سابقا في تقييم وضع سوق العمل، من ارتفاع بطالة الشباب في الفئة العمرية 15-24 سنة، إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة عند ذوي التحصيل العلمي الثانوي وحتى الجامعي، مع ارتفاعها أكثر لدى فئة الإناث.

ويتطلب اقتراح حلول، التعاون بين الشركات،و المعلمين،و الحكومة والطلاب، لسد الفجوة بين ما يحتاجه سوق العمل دائم التغير والمهارات والمعارف التي يقدمها النظام التعليمي للطلاب. وأول هذه الحلول **مواءمة المناهج التعليمية لاحتياجات قطاع الأعمال**؛ وثانيها **تطوير القوى العاملة من خلال التدريب واكتساب مزيد من الخبرة**.

فيما يتعلق بالاقتراح الأول، وعلى الرغم من تطوير محتوى المناهج التعليمية في دول المجلس لتجاري احتياجات سوق العمل، تشير استطلاعات الرأي أن 29% فقط من أرباب العمل، يشعرون بأن نظام التعليم في بلدهم يكون الطلبة بمهارات تقنية مناسبة للوظائف. كما يعتقد 16% فقط من أرباب العمل أن المناهج الدراسية الحالية خاصة في قطاع التعليم الحكومي تتماشى مع احتياجات القطاع الخاص، مع انخفاض هذه النسبة إلى أدنى مستوى في عمان وقطر، وارتفاعها في الإمارات العربية المتحدة. ويعتقد أكثر من ربع الطلبة بأنهم لا يتلقون التعليم المناسب لمسارهم المهني. ومع تنويع القطاع الخاص في المنطقة، سيصبح تجاوز الانفصال الحالي بين ما سيوفره نظام التعليم وحاجيات قطاع الأعمال أكثر إلحاحا. ويتعينعلى أر باب العمل أن يلعبوا دورا أكبر في المحتوى التعليمي، وأن يعملوا جنبا إلى جنب مع اختصاصيي التوعية لجعل المناهج الدراسية ذات صلة مباشرة باحتياجاتهم الحالية والمستقبلية. كما بين الاستطلاع أن 6% فقط من المشاركين يعملون حاليا مع الجامعات. ويكتسي التعاون المتزايد أهمية خاصة لتطوير برامج التدريب المهني. ويشعر 16% فقط من أرباب العمل أن المهارات المحددة المطلوبة من قبل صناعتهم يتم تدريسها للطلاب. و يوفر التعليم المهني فرصة ذهبية لتقديم محتوى الدورات التي يقودها صاحب العمل من خلال مزيج من التدريب العملي والنظري. وهناك حاجة إلى التعاون المنظم والشراكات بين الصناعة ومقدمي التعليم لسد هذه الفجوة. و يمكن للتعليم المهني أن يعزز أهمية دورات محددة، ورفع مستوى التدريس، وخلق الفرص للطلاب للحصول على رؤى حقيقية في المهن المحتملة وتوقعات الشركات. و بالنسبة لأرباب العمل، فإنه يوفر مجموعة من المواهب وفرصة لتحديد الأفضل قبل أن ينظر إليها المنافسين، فضلا عن تعزيز الوعي بالعلامة التجارية بشكل عام.[258]

ولطالما كان التعاون في الدول المتقدمة قائما منذ فترة طويلة بين الجامعات والصناعة، إلا أن الزيادة السريعة في المعرفة العالمية عززت هذا التعاو ن وجعلته استراتيجيا يتجاوز التمويل التقليدي للمشاريع البحثية. وإذا أخذنا المملكة العربية السعودية على سبيل المثال، يتضح مثلا أن كلية الهندسة(Rabigh)، تتمركز حول عدد من المشاريع الصناعية كمحطة تحلية مياه البحر، وصناعة الصلب والإسمنت، ما يجعلها نواة محتملة لحل المشاكل التكنولوجية، خاصة وأنه تم بذل العديد من الجهود للتعاون مع هذه المشاريع من خلال الزيارات المتبادلة، والتدريب الداخلي للطلاب، ولكن هذا يبني الثقة أكثر من كونه يحفز الابتكار؛ ما يستلزم من الحكومة وضع التشريعات اللازمة لتنظيم العلاقات بين الجامعات و الشركات بشكل مربح للطرفين. و بالرغم من امتلاك المملكة العربية السعودية لشركات عملاقة مثل (أرمكو وسابك)، فإنها تبقى جيوب محتملة للابتكار، لأنها تركز على التنمية من خلال الاستثمار فقط. كما يجب على الجامعات في المملكة أن تتطور وتتكيف بسرعة مع الأدوار الجديدة، لتشجع رواد الأعمال الشباب، وتدعمهم وترشدهم، وتتعاون مع الصناعة المحيطة لتطوير المعرفة والمنتجات. وتعتمد الاقتصادات النامية في العالم اليوم

[257] نفس المرجع، ص4 و7.

[258] Gerard Gallagher, **Op.cit**, pp.13-14.

على رأس المال البشري والمجتمعات القائمة على المعرفة. وهذا يعني أن الدور الحالي للأوساط الأكاديمية في دول المجلس يواجه تحديا أكثر مما كان عليه قبل ثلاثة عقود مضت.[259]

وتبين التجارب أن سياسات الحكومات في الدول النامية تؤثر على التعاون بين الشركات والجامعات ونطاق هذا التعاون بعدة طرق، سواء من بطريقة مباشرة بتوفير التمويل للجامعات ومشاريع البحث؛ أو من خلال أداء دور تنظيمي، يؤثر على القواعد في الجامعات الحكومية من خلال نظام حقوق الملكية الفكرية. كما أن هناك دورا آخر للسياسة الحكومية، ألا وهو توفير الهياكل اللازمة والمنظمات كمكاتب نقل التكنولوجيا، و المنتزهات العلمية، وحاضنات الأعمال التجارية. ويجب على حكومات الدول النامية أن تركز على أنسب أدوات السياسات العامة لتعزيز التعاون بين الجامعات والشركات، والتي تعتمد في كل بلد على الوضع التكنولوجي والمؤسسي، ومدى وجود استعداد لتعزيز هذه الروابط كجزء رئيسي من برنامج أوسع في مجال العلم والتكنولوجيا والابتكار.[260]

كما تؤكد تجربة تركيا أنه يمكن تعزيز العلاقات الإستراتيجية بين الجامعات والشركات من خلال: توطيد القدرات البحثية في الجامعات، ومنظمات البحث العامة وشبكات البحث؛ تحفيز البحوث التكنولوجية الموجهة نحو السوق؛ و مع توجه مجال البحث بقوة إلى العديد من التخصصات، يجب تحسين العرض ونوعية الباحثين، و توفير المزيد من الحوافز للباحثين؛ تحسين القدرة على الاهتمام بالتكنولوجيا و الابتكار القائم على التكنولوجيا من خلال الحوافز المالية، ونظم المشتريات العامة المحددة؛ وجود علاقة أفضل بين استراتيجيات التعليم العالي الوطنية والبحث والابتكار وريادة الأعمال، و زيادة البعد التكنولوجي، باستخدام إحصاءات التكنولوجيا في صنع السياسات من أجل تحقيق تكامل أفضل بين البحوث والابتكار والتكنولوجيا في الاقتصاد؛ تحسين التنسيق بين الهيئات الحكومية التي تنفذ هذه الاستراتيجيات؛ وتبني برامج جديدة لتحسين تنقل الباحثين الأكاديميين والصناعيين عبر الحدود بين الجامعة والصناعة، وتحفيز تداول الأفكار والمواهب.[261]

يمثل الاقتراح الثاني لتجاوز مشكلة عدم اتساق مخرجات التعليم بمتطلبات سوق العمل في اعتماد برامج للتعليم والتدريب المهني، وتعتبر نسبة العاملين ضمن قوة العمل، الحاصلين على تعليم مهني مؤشرا مفيدا على دور التعليم في النهوض بالموارد البشرية، وتلبية احتياجات القطاع الخاص. فالخبرة المكتسبة من التدريب المهني هي أمر حيوي لسد الفجوة بين العمل والمعارف النظرية المكتسبة.

وليست برامج التعليم والتدريب المهني جديدة في المنطقة العربية، وفي دو ل مجلس التعاون الخليجي تتجه هذه البرامج لتدريب العاطلين عن العمل وحتى التدريب أثناء العمل، ضمن إستراتيجيات وطنية لزيادة تشغيل اليد العاملة الوطنية للقضاء على البطالة المرتفعة في صفوف الشباب كما أسلفنا الذكر، ومنها على سبيل المثال برنامج "تمكين" في البحرين، والذي يوفر الدعم المادي لتدريب الموظفين، والعمل على تحسين كفاءاتهم ليحققوا أعلى معايير الإنتاجية. كما يقوم بتوفير رسوم التدريب و دعم الأجور للمؤسسات، مما يساعدها على خفض تكاليف التوظيف والتدريب.[262]

ولكن بالرغم من وجودها، يبقى نجاحها محدودا في الربط ما بين التدريب والعمل لعدة أسباب؛ أولا: اعتبار الطلاب هذه البرامج الخيار الثاني ودون مستوى التعليم العالي. وغالبا ما يستقطب التعليم الفني الطلاب الذين كان أداؤهم ضعيفا في التعليم

---

[259] Abdullah Al-Shehri, Mostafa A-b Ebrahim, Hani Shafeek, Mohamed Fekry Soliman, Mohamed Helmy Abdel-Aziz, **Bridging the Gap between University and Industry: Efforts Made at Faculty of Engineering – Rabigh - Saudi Arabia**, International Conference on Advanced Information and Communication Technology for Education (ICAICTE), 2013, p.449.

[260] José Guimón, Promoting **University-Industry Collaboration in Developing Countries, the innovation policy platform**, policy brief, World Bank 2013, p.5.

[261] Marina Ranga, Serdal Temel, Ilker Murat Ar, Rustem Baris Yesilay & Fazilet Vardar Sukan, **Building Technology Transfer Capacity in Turkish Universities: a critical analysis**, European Journal of Education, Vol. 51, No. 1, 2016, p.100.

[262] تمكين، **التدريب ودعم الأجور، برنامج التدريب ودعم الأجور**، على الموقع: (https://www.tamkeen.bh/ar/) .

الإلزامي ولا يملكون المهارات الأساسية اللازمة للنجاح في سوق العمل؛ ثانيا: غالبا ما تكون هذه البرامج ضعيفة في تصميمها، فهي لا تركز على المهارات المطلوبة في سوق العمل، نظرا إلى أنها لا تقوم على تحليل حاجات سوق العمل، ولا تشكل جزء من إستراتيجية وطنية ولا تستفيد من أي نوع من التنسيق مع القطاع الخاص. وقد بلغ عدد المتخرجين من التعليم المهني 24% من مجموع المتخرجين في البحرين، ولا يتجاوز 9% في السعودية، وينخفض إلى نسبة أدنى في سائر دول المجلس الأخرى.[263] وعلى سبيل المثال، يقدر عدد معاهد التدريب المهني في السعودية 56، تدرب 18199 متربص، وبلغ عدد الخريجين منها 4808 طالب في سنة 2015.[264]

إضافة لما سبق ذكره، من انخفاض عدد الملتحقين كما في حالة المملكة العربية السعودية، ما يعكس ضعف المخصصات المالية للقطاع، تتميز برامج التدريب بعدم تكاملها مع خدمات التشغيل بما في ذلك التوجيه المهني. ويبقى مشاركة القطاع الخاص في تصميم البرامج غير كاف؛ لهذا بدأت دول المجلس في عقد شراكات مع القطاع الخاص، لضمان انسجام سياسات التدريب مع احتياجات سوق العمل. كما أن التنسيق مع برامج التدريب الخاصة محدود مع الجهات الرسمية، وهي نقطة ضعف يجب تجاوزها، لضمان شمولية قطاع التدريب وتقديم الدعم الفني لها. إضافة إلى ضعف المساواة بين الجنسين لضعف التحاق النساء بها؛ واتخاذ إجراءات تضمن تكاملها مع سياسات التعليم؛ وهذا يتطلب بدوره اعتماد نهج تكاملي في سياسات التعليم والتدريب، تشمل تطوير آليات ملائمة للتنسيق الكافي بين مختلف المؤسسات الرسمية، وتحديث البرامج والمقررات وتكوين المختصين.[265]

ويتضح أيضا أن من جوانب ضعف الأنظمة التعليمية في دول الخليج انخفاض مستوى المهارات، وانخفاض توفير الدورات التدريبية وضعف نوعيتها، وضعف تطابق حاد في المهارات. ويوصي المختصون بضرورة زيادة مستويات تدريب المعلمين الداخلي والخارجي، وتحسين التخطيط والرصد في المؤسسات التعليمية على أساس منتظم، وتعزيز الروابط بين الجامعات ومراكز التدريب وزيادة مرونتها.[266]

إضافة إلى الإحصائيات السابقة الذكر، تبين استطلاعات الرأي أن 27% فقط من أرباب العمل في دول المجلس يقدمون خبرات عملية أو برامج تدريبية للطلاب، كما أن 30% فقط الطلاب يرون أنهم استفادوا من التجربة في مكان العمل، وتتراوح النسبة السابقة الذكر ما بين 42% في الإمارات و7% في المملكة العربية السعودية. وغالبا ما تكون المهارات غير متطورة بسبب محدودية الفرص التكوينية، وطرق التدريس التي لا تشجع على التفكير النقدي، وحل المشاكل والقيادة والتواصل الفعال.[267] خلافا لما ذكرناه سابقا في حالة كوريا.

وتقوم مبادرة المنتدى الاقتصادي العالمي ورؤيته الجديدة للتشغيل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على ما تسميه بالتعلم مدى الحياة، كمنصة تتضمن تعزيز التعليم الأساسي، والجامعي، والتعليم التقني والتعليم المهني والتدريب، إضافة إلى تعليم الكبار. وهي منصة للمساعدة في زيادة درجات التنسيق والتعجيل بإغلاق فجوة عدم اتساق المهارات، وتجمع بين جهود الشركات الرامية إلى معالجة مشكلة تنمية المهارات المستقبلية، ودعم الحوار بين القطاعين العام والخاص، من أجل إصلاح أساسي وشامل لقطاع التعليم وسياسات العمل بما يمكن من إعداد القوى العاملة الملائمة للمستقبل.[268]

---

[263] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **العمل والتعليم: ترميم الرابط المنقطع**، مرجع سبق ذكره، ص5-6.

[264] المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، **المتدربون والخريجون بمعاهد التدريب المهني للعام التدريبي في السعودية 1436/1435هـ**.

[265] Economic and Social Commission for Western Asia(ESCWA), **active labour market policies in Arab Countries,** 26 March 2012, pp.26-31.

[266] Muysken Joan and Nour Samai, Op.cit, 976.

[267] Gerard Gallagher, **Op.cit**, p.16.

[268] World Economic Forum, **the futur of jobs and skills in the Middle East and North Africa**, Preparing the Region for the Fourth Industrial Revolution, May 2017, p.15.

تتمثل النقطة الرئيسية في كون نظام التعليم المهني والتدريب، يضفي شراكة إستراتيجية بين الدولة والقطاع الخاص، تجعل هذا الأخير مستفيدا، لكنه كذلك مصدر للمعونات، ومقدم للتمويل، والخبرات وهو ما لم تدركه دول المجلس بعد.

يعتبر النموذج السويسري في مجال التعليم المهني والتدريب من النماذج الراقية في هذا المجال، لأنها تفتح أبواب متعددة للطلبة في مرحلة مبكرة، وهي المرحلة الثانوية لمزاولة التعليم المهني والتدريب في تخصصات مختلفة، و بالتالي، الاحتكاك بالجانب التطبيقي وعالم الصناعة، تجعلهم جزء رئيسيا من عالم الشغل. ويحظى هذا النظام بالاحترام لأنه محل إجماع لفترة طويلة بين مختلف الأطياف، من الشركات، والنقابات المهنية، والدولة والأسرة؛ وهو مندمج بشكل كلي في عالم الشغل والنظام التعليمي، نتيجة تنوع الدورات التي يوفرها، ونوعيتها العالية، واستواريتها؛ كما يتميز بإمكانية الانتقال المرنة بين مختلف مستوياته، ويمكن لطلابه في مختلف المستويات ترقية أنفسهم لولوج أفضل المعاهد والجامعات التقنية في سويسرا، كما يتميز بوفرة التمويل، ما يجعله يكون مدعوما من شركات القطاع الخاص.

الإطار رقم(10): نظام التعليم المهني في سويسرا(VPET)

يمكن نظام التعليم المهني والتدريب في سويسرا الشباب من ولوج عالم الشغل، ويتميز بكونه موجه توجيها جيد نحو عالم الشغل، ومدمج بشكل كامل في النظام التعليمي للبلد. وقد تم تطويره خلال فترة طويلة من الزمن، تبدأ منذ عشرينيات القرن الماضي، عندما ظهر بمبادرات فردية من شركات خاصة ومدارس تعليمية، ليصدر أول قانوني فدرالي للتكوين المهني في سنة 1933، وقد تم تعديله في سنة 2004 كاستجابة للتحديات الجديدة في عالم الشغل.

يتكون هذا النظام من نظامين فرعيين، الأول هو نظام التعليم المهني والتدريب(VET)، والذي يتيح لطلاب المرحلة الثانوية ولوج عالم الشغل؛ والثاني هو نظام التعليم المهني للمستويات العليا(PET). ويتميز هذا النظام باستخدامه للنماذج الدراسية المتطورة، وقبوله في المجتمع من مبدأ: التدريب المسبق يجعل من السهل بكثير للمتعلمين متابعة مزيد من الفرص التعليمية والتدريبية، والتنقل بين المسارات المهنية، وتغيير مسار حياتهم العملية. وهو قائم على عدة دورات تدريبية تلبي مختلف القدرات والطاقات، وتتناسب مع فئات عمرية مختلفة،ويمكن العثور على مجموعة واسعة من دورات التدريب والتعليم المستمرة المتصلة بعالم الشغل لجميع المستويات.

يمكن لطلاب المدرسة الثانوي الذين يختارون عدم مواصلة تعليمه الأكاديمي الانتقال إلى نظام التعليم المهني و التدريب(VET)، والذي يوفر لهم معارف نظرية وتدريب في تخصصات عديدة. وهو يمكنهم بذلك من تعلم مهارات مهنية تستمر طيلة حياتهم المهنية. ويتكون هذا البرنامج بدوره من:

– برامج التعليم المهني والتدريب لمدة 3 سنوات إلى 4 سنوات، للحصول على دبلوم التعليم المهني والتدريب الاتحادي: هذا البرنامج الفرعي يمكن الطلبة من الحصول على الكفاءات اللازمة للعمل في مهنة محددة، والوصول المفتوح إلى التعليم المهني العالي المستوي(PET)، كما قد يتيح للمتعلمين تحضير مرحلة البكالوريا الفدرالية سواء أثناء تدريبهم أو بعد التخرج.

– برامج التعليم المهني والتدريب لمدة سنتين: للحصول على شهادة التعليم المهني والتدريب الفدرالي، وتوفر هي الأخرى مهارات عملية للطلبة في برامج مهنية محددة، ويمكن للطلاب المتخرجين منها التسجيل مباشرة في النظام السابق، ما يسمح لهم بتحسين مستوياتهم والحصول على دبلوم التعليم المهني والتدريب الاتحادي.

– شهادة البكالوريا المهنية الاتحادية(FVB): للمتعلمين المسجلين في برنامج التعليم المهني والتدريب لمدة 3 إلى 4 سنوات، وهي تغطي مواضيع التعليم، ومن يجتازها ويتفوق فيها، يمكنه الانخراط في الجامعة السويسرية للعلوم التطبيقية دون الحاجة إلى إجراء امتحان القبول. كما يمكن لحاملي البكالوريا بعد نجاحهم في اختبار الكفاءة الجامعية التسجيل في جامعة(Cantonal) أو المعهد الاتحادي للتكنولوجيا.

– كما تتوفر خيارات للانتقال ما بين المستوى المنخفض والعالي في مرحلة الثانوية، أي للذين يكملون تعليمهم الإلزامي ولم يتمكنوا من الانتقال فورا إلى الثانوية، وتشمل الخيارات التدريب العملي والتلمذة الصناعية المسبقة، وهي مصممة عموما لإعداد الشباب للالتحاق ببرامج التعليم المهني والتدريب.

تسمح برامج التعليم المهني للمستويات العليا(PET) لحاملي شهادة التعليم المهني والتدريب الاتحادية أو المؤهلات المماثلة، التخصص والتعمق في خبراتهم في المستوى العلمي، بالسعي للحصول على شهادة مهنية. ويشمل التحضير أيضا اكتساب الخبرات الإدارية لتلبية احتياجات سوق العمل، ويتكون هذا البرنامج من:

– الامتحانات الاتحادية(المستوى الأول): وهو فحص مخصص للمهنيين الذين يريدون تحسين معارفهم والتخصص في مجالات أدق بعد الانتهاء من التعليم الثانوي العالي المستوى، و من برنامج التعليم المهني والتدريب. ويمنح الناجحون الدبلوم الاتحادي للتعليم العالي.

– الامتحانات الفدرالية(المستوى الثاني): وهو فحص للمهنيين الذين اكتسبوا قدرا كبيرا من الخبرة في مجال عملهم، أو الذين يعتزمون شغل منصب إداري في الشركة، ويحصل المرشحون الناجحون على الدبلوم الاتحادي المتقدم للتعليم العالي.

– برامج الدراسة في كليات التعليم العالي: والتي تخص حاملي دبلوم التعليم المهني والتدريب الاتحادي أو ما يعادلهامن كفاءات، وتغطي مجموعة أوسع وأكثر شمولية من المواضيع التي تناولها البرنامجين السابقين.

كما يعتبر التعليم والتدريب المستمرين والمرتبطين بالعمل(CET) أحد الخيارات الواسعة للتعلم والتدريب ذات الصلة بالوظيفة، وهي دورات غير رسمية، وحلقات دراسية، على جميع المستويات الدراسية، وهي جزء من برامج التعلم مدى الحياة.

و يضطلع بمهمة توفير البرامج السابقة في نظام التعليم المهني السويسري كلا من الإتحاد الفدرالي الكانتونات، و المنظمات المهنية، في إطار من الالتزام الجماعي المشترك، بأعلى مستوى ممكن من الجودة وضمان أكبر عدد ممكن من الدورات التدريبية والتلمذة الصناعية.يمول قطاع التعليم المهني الأطراف الثلاثة السابقة الذكر، كما تتحمل الشركات والأفراد المرتبطين بالبرامج جزء من التكاليف. ففي سنة 2015، بلغ إجمالي الإنفاق على هذا النظام ما يقارب 3.5 مليار فرنك سويسري، وتغطي الكانتونات ما لا يقل عن ثلاث أرباع التكاليف الخاصة بها، ويمثل نصيب الاتحاد ربع مجموع التكاليف، كما تم استخدام 10% من التمويل الفدرالي لتعزيز مشاريع تطوير التعليم المهني والتدريب، فضلا عن أنشطة محددة تخدم المصلحة العامة. يقدم القطاع الخاص كالمنظمات المهنية التمويل لهذا النظام، كما تقوم بالأعمال الأساسية وتدير مراكز التدريب الخاصة بها، وتعزز المهن الخاصة، وتساعد الشركات من جانبها على تمويل النظام بإنشاء مراكز للتلمذة الصناعية.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

State Secretariat for Education, **Research and Innovation, Vocational and Professional Education and Training in Switzerland**, Facts and Figures 2017, pp.6-21.

Didier BERBERAT, **Le système dual dans la formation professionnelle Suisse**, assemblée parlementaire de la francophone, 6-7 Mai 2013, pp.4-11.

رابعا: إصلاح أسواق العمل

لا يمكن لسياسات التعليم المقترحة سابقا أن تؤتي ثمارها ما لم تدعم بسياسات إصلاحية لأسواق العمل في دول مجلس التعاون الخليجي. ونظرا لوجود تأثير متبادل بين الجانبين، يتعين إجراء الإصلاحات بطريقة متزامنة، وشاملة ومدروسة، بالتنسيق مع ما سبق ذكره من إصلاحات اقتصادية.

تأكدنا سابق أن أوجه الضعف في دول المجلس في أسواق العمل متعددة، انعكست سلبيا على إجمال إنتاجية عوامل الإنتاج، وإنتاجية العمالة، وقدرات التصدير، ومارست أثرا سلبيا على النظام التعليمي. نعتقد أن معالجة مختلف الإختلالات يتطلب الإجراءات التالية:

1- حصص التوظيف وحرية تنقل العمالة: لاحظنا سابق أن حصص التوظيف المستخدمة في دول مجلس التعاون الخليجي لزيادة تشغيل المواطنين في القطاع الخاص كان لها دور محدود، والقائمة على إلزام الشركات بتوظيف نسبة معينة من المواطنين أو يواجهون عقوبات، لاستمرار تفضيل المواطنين للقطاع العام وتفضيل شركات القطاع الخاص للعمالة الأجنبية خاصة في القطاعات التي لا تتطلب مهارات كبيرة.وقد لا تمتلك دول المجلس الكثير من الأدوات لإدارة هذا التحول في المدى القصير غير ما اعتمد من حوافز تنظيمية لتشجيع العمالة المحلية للعمل في القطاع الخاص. وتشير أحدث تجارب المملكة العربية السعودية التي اعتمدت نظام "نطاقات" أنه بدلا من اعتماد نظام الحصص المحددة للقطاع أو النشاط، تتم مقارنة الشركات من حيث الحجم والنشاط الاقتصادي، وإن كانت مساهمتها في البرنامج أعلى في المتوسط أخذا بعين الاعتبار هذه المعايير، لتحصل على امتيازات تنظيمية، مع إمكانية تعرضها للضغوط بشكل متزايد في حالة العكس.[269] وقد خلصت دراسة عن السعودية إلى أن السبب في ضعف فرص إدماج العمالة السعودية في القطاع الخاص هو التفاوت الكبير في بين الرواتب الحكومية ورواتب القطاع الخاص، ويؤدي هذا إلى ارتفاع معدلات البطالة.[270]

ولا شك أن ضعف نجاح نظام الحصص بشكل كبير، باستثناء بعض القطاعات كالخدمات المالية، حيث الأجور مرتفعة، يزيد من معدلات البطالة خاصة لدى الشباب، ويفاقم من التكاليف التي تتحملها الحكومات. وتنظر الشركات الخاصة إلى توظيف المواطنين بأجور مرتفعة في باقي القطاعات مقارنة بالأجانب على أنه نوع من الضرائب المفروضة عليها، خاصة إذا اقترنت بضعف المهارات. كما أن المواطنين غالبا ما يرفضون العمل في القطاع الخاص لأنه يوفر مزايا أقل من حيث الأجور وساعات العمل والضمان؛ وبشكل عام، يتميز بظروف العمل المرنة أقل جاذبية من القطاع العام.[271] لذلك فمن المهم أن تصحح حكومات دول مجلس التعاون الخليجي التشوهات الناجمة عن تضخم الأجور العامة والتركيز على جعل وظائف القطاع الخاص للعمالة الماهرة وغير الماهرة أكثر جاذبية لمواطنيها .ويلزم اتخاذ خطوات شاملة، مثل سن شروط عمل أفضل للمغتربين .ومن شأن ذلك أن يزيد من تكلفة أرباب العمل عن طريق الأخذ بمستويات الحد الأدنى للأجور، مما سيؤدي إلى تضييق الفجوة في التكلفة بين توظيف المواطنين وغير المواطنين .وقد يكون من المفيد أيضا السماح ببعض أشكال العمل الجماعي.[272]

وإضافة إلى صعوبات إنفاذ نظام الحصص، يجب توخي الحذر في تطبيقها، لأن تخصيص فئات معينة في المجتمع بمعاملة تفضيلية، إذا لم يترافق بالمستوى المطلوب من المهارات قد تكون له آثار سلبية، من خلال زيادة حالات الفشل وخلق نماذج نمطية

---

[269] The Government Summit, **Taking a More Sophisticated Approach to GCC Labour Market Policy**, Thought Leadership Series, series 03,United Arab Emirate, February 2013, pp.11-12.

[270] Hend Al-Sheikh and S. Nuri Erbas, **the oil curse and labor markets: the case of Saudi Arabia**, Economic Research Forum, Working Paper 697, July 2012, p.1.

[271] Will Cooper, **Jobs for nationals, Understanding the opportunities and challenges for businesses in the GCC** EY: growth drivers, p.11.

[272] Ibrahim Saif, **The Oil Boom in the GCC Countries, 2002–2008: Old Challenges, Changing Dynamics**, Carnegie paper, Middle East Center Number 15, March 2009, p.18.

سلبية في أمكان العمل. ما يستلزم تنفيذا تدريجيا لنظام الحصص، يكون مرفقا بتطوير مهارات العمالة الوطنية وزيادة معروضها، ليتسنى لأرباب العمل الاختيار بين ما هو أفضل، دون أن يتأثر الاستثمار والإنتاجية سلبيا.

كما يمكن لدول المجلس استخدام نظام الحصص لتشجيع استقطاب العمالة الأجنبية ذات المهارات العالية، بهدف تدعيم سياسات التحول نحو الأنشطة ذات الإنتاجية الأعلى بدلا من التركيز على العمالة ضعيفة المهارة ومنخفضة الأجور. في الوقت نفسه، فإن الحد من حصة العمالة الأجنبية منخفضة المهارة يمكن أن يؤدي إلى رفع الأجور وتوليد فرص عمل للمواطنين من ذوي المهارات المماثلة في القطاع الخاص، خاصة العاطلين عن العمل. ويتعين إدخال تحسينات على تصميم حصص التوظيف فضلا عن تعزيز القدرة على المراقبة لكي تتحقق الأهداف المنشودة.[273]

ويتم تعيين العمال الأجانب وفق نظام الكفالة؛ وقد حقق أهدافه في بداية تطبيقه، لكنه بمرور الوقت وبالضبط في التسعينات، زاد عرض العمالة بصورة غير مشروعة؛ وكانت وثائق الرعاية الاحتيالية شائعة بين وكالات التوظيف الخاصة، مما أدى إلى اللجوء إلى العمال المهاجرين الوافدين حديثا إلى العمل غير النظامي؛ كان أرباب العمل يترددون في طرد عمالهم المدربين، وذلك ببساطة بسبب بعض الجوانب القانونية، وأصبح العديد من المهاجرين شبه دائمين؛ فقد سمح النظام بإساءة استخدام حقوق العمال المهاجرين على نطاق واسع، بسبب الافتقار إلى وضع قانوني وآليات إنفاذ آمنة، كما أن رواتبهم محدودة. وبالنظر إلى الإمدادات الضخمة من العمالة المنخفضة التكلفة من آسيا والحد الأدنى من البلدان العربية الأخرى، فإن الأثر الطويل الأجل يتمثل في ممارسة ضغط النزولي على معدلات أجور العمالة غير الماهرة وحتى الماهرة منها، وهذا هو السبب الرئيسي لتجزئة سوق العمل، إلى جانب العمل "المميز" في القطاع الحكومي للمواطنين. وقد خلق هذا خللا هيكليا بحيث لا يكون القطاع الخاص راغبا أو قادرا على استيعاب القوى العاملة المحلية المتنامية في دول مجلس التعاون الخليجي. ومع ذلك، فإن نظام الكفالة فشل في تحقيق هدفه الرئيسي المتمثل في تناوب قوة عاملة مرنة، بسبب عدم امتثال أصحاب العمل والعمال المهاجرين على حد سواء .وبشكل أساسي، أثبتت قوى السوق أنها أقوى من قدرة الدولة على فرض مجموعة معقدة ومكلفة من القواعد والإجراءات ضعيفة الكفاءة.[274] لهذه الأسباب قامت دول مجلس التعاون الخليجي بمبادرات لإصلاح هذا النظام خاصة في البحرين، و الإمارات، وعمان. ومن شأن إجراء إصلاحات أشمل تضم تغطية أوسع لقانون العمل لكل العمال، و ترسيخ الحقوق القانونية للعمالة الأجنبية أكثر، و تطوير قوانين الرعاية الصحية وجعلها شاملة، مع حرية تنقل العمالة، أن تزيد من مرونة أسواق العمل، بما ينعكس إيجابا في تعزيز تنافسية أجزائه وتكاملها أكثر؛ وسيترك ذلك أثرا إيجابا في تقليل التفاوت الموجود في الأجور، و تنقل العمالة الأجنبية بحرية، و هو ما ينعكس في بذل هذه الأخيرة لجهود لتحسين مهاراتها لأنها أصبحت لا تخضع لقيود مسبقة تبقيها في نفس الوظيفة والراتب وهو ما لا يحفزها على تطوير الذات؛ إلى جانب زيادة الطلب على العمالة الوطنية من طرف القطاع الخاص.

تمكن إجراءات نظام الحصص وحرية تنقل العمالة الأجنبية من تضييق الفوارق في الأجور، وتقليص فاتورة الأجور العامة المرتفعة، ذلك أن ما اقترح من سياسات في برامج التدريب المهني ستمكن من زيادة المهارات للعمالة الوطنية اللازمة للقطاع الخاص، خاصة وأنها ستكون مرفقة بخطط لتعيينهم حيث ما يكون ملائما، مع السماح بتنقل العمالة الأجنبية.

2- سياسات سوق العمل الفاعلة

لا تكفي السياسات السابقة الخاصة بإصلاح نظام الحصص وسياسات تشغيل العمالة الأجنبية، ويستلزم الأمر كذلك إجراءات أكثر شمولية تمكن من تسهيل تنقل العمالة بين القطاعات الاقتصادية والوظائف بمرونة أعلى. وتشمل هذه السياسات ما اقترح سابقا في اعتماد برامج للتعليم المهني والتدريب، تمكن من بناء جيل من العمالة الماهرة المتصلة مباشرة بعالم الشغل، خاصة وأن القطاع الخاص سيكون معنيا بالمساهمة في صياغة إستراتيجية قطاع التدريب المهني.

[273] IMF, **Labor Market Reforms to Boost Employment and Productivity in the GCC—An Update**, Op.cit; pp29-30.
[274] Martin Baldwin-Edwards, **Op.cit,** pp.36-42.

ولا يكون ذلك كافيا، لأنه يتطلب توفير المعلومات بكفاءة حول الوظائف وتطورات سوق العمل لمختلف الأطراف، ما يسمح بالربط بين العرض والطلب على العمل، وهذا ما يشار إليه بمكاتب التوظيف. بالإضافة إلى إعانات العمالة المختلفة الأشكال.

فيما يتصل بمكاتب التشغيل، أو ما يعرف كذلك بخدمات التشغيل العامة، تبين المقترحات المقدمة لدول حوض البحر الأبيض المتوسط لتطوير قطاع التعليم والتدريب المهني، ضرورة اعتماد عدة سياسات في مجال التوجيه المهني، يمكن أن تستفيد منها دول المجلس. أولا: تحسين شمولية ونوعية المعلومات المهنية، والمعلومات الجيدة ليست بديلا عن التوجيه المهني الجيد، ولكنه شرط أساسي، وذلك في إطار مخطط شامل يتضمن معلومات عن دورات التدريب(المحتوى، المؤهلات المطلوبة، ومتطلبات الدخول)، ومعلومات عن المهن(كالمحتوى، والخصائص والسمات الشخصية)، و معلومات عن سوق العمل بشأن العرض والطلب الحالي والمحتمل لمختلف المهن محليا ووطنيا. و ثانيا: تأسيس نظام التوجيه المهني بشكل أقوى داخل المناهج الدراسية، كأولوية رئيسية، لأنه مهم في مساعدة الشباب على توجيه نفسه إلى عالم الشغل وتطوير مهاراته لإدارة حياته. وثالثا: توسيع نطاق خدمات التوجيه المهني على نطاق أوسع، وحيث ما كان ذلك ممكنا ودعمها بسياسات واضحة. ورابعا: أخذ السياق الاجتماعي والثقافي بعين الاعتبار في التوجيه المهني، إذ تحتاج مثلا أن تشمل الأسرة، مع وجود مساحة في بعض الأحيان للأشخاص المعنيين لمراجعة مستقبلهم، في إطار من التكييف مع الظروف المحلية؛ وخامس هذه التوصيات تطوير كفاءة قطاع التوجيه المهني، والاهتمام بهذه المسألة أمر بالغ الأهمية، لأن نوعية الخدمات تعتمد اعتمادا وثيقا على هذه الكفاءات. وأخيرا، تحديد جهة محورية تتولى القيادة الإستراتيجية في مجال التوجيه المهني.[275]

وتعد خدمات التشغيل العامة الوسيلة الأنجع والأفضل من حيث الكلفة لدعم عمل أسواق العمل والحد من البطالة، وتنطوي على أهمية كبيرة بالنسبة للشرائح الفقيرة من السكان الذين يقل احتمال حصولهم على وظيفة جيدة من خلال الصلات الاجتماعية، ويبقون عادة مقيدين بوظائف في القطاع غير النظامي. وتقدم هذه المكاتب في دول المجلس خدمات متكاملة تجمع بين البحث عن الوظائف، والإرشاد في المهنة والارتقاء بالمهارات في مجالات محددة، والتدريب. كما تساهم في تجسيد مشروع التأميم وتقيم لذلك علاقة فعالة مع القطاع الخاص، وبهذا فإنها توفر حلولا متكاملة تلبي احتياجات أصحاب العمل وطالبيه على حد سواء.[276]

على الرغم من ذلك، تؤكد استطلاعات الرأي أن 72% من المواطنين الشباب يعتمدون على الأصدقاء والعائلة بشكل كبير للحصول على المشورة حول الوظائف والمعلومات حول وظائف محددة، مع اتجاه متزايد، خاصة لدى النساء، لاستخدام بوابات الانترنت للبحث عن عمل. ويعتبر استفادة الجيل الحالي من التطور الرقمي عاملا مساعدا لهذه المكاتب لتوفير وتوسيع خدماتها للطلاب قبل مغادرتهم مقاعد التعليم، وهي على قدر من الأهمية مثل توفير المهارات. وفي دول المجلس تبين استطلاعات الرأي أن 30% من الطلاب يقولون أن لديهم معلومات كافية عن فرص العمل، ومتطلبات التأهيل وعمليات التطبيق. مع انخفاض هذه النسبة عند الرجال في السعودية إلى 5%.[277]

تحتاج وكالات التشغيل في دول المجلس لكي تكون أداة إرشاد فعالة وآلية للتوفيق الوظيفي أن تستفيد من بعض عوامل النجاح الملاحظة في وكالة العمل الألمانية والهولندية، والتين استطاعتا خلال العقد الماضي من التخلص من البيروقراطية والانتقال إلى مقدم للخدمات يركز على نتائج عمل مميزة. يجب أولا أن تتجاوز الوكالات هدف دفع الباحثين عن عمل إلى الوظائف، لأن النهج الأكثر فعالية هو العمل مع أرباب العمل لإيجاد الحوافز المناسبة لجذب الباحثين عن عمل إليهم. ثانيا، لا بد من تقسيم السوق،

---

[275] Ronald G. Sultana and Anthony G. Watts, **Comparative Analyses: career guidance in the Mediterranean region**, European Training Foundation 2007, pp.49-50.

[276] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية المتكاملة، أسواق العمل وسياسة سوق العمل في منطقة الإسكوا**، مرجع سبق ذكره، ص 47-48.

[277] Gerard Gallagher, **Op.cit**, p.20.

ذلك أن النهج التقليدي قائم على سوق واحدة، لكن النهج الحديث يؤكد أن كل باحث عن عمل لديه وضع خاص، ما يعني اختلاف العقبات التي تعترض الباحثين عن عمل، لهذا السبب، تعتمد الوكالات الحديثة نهجا يركز على إزالة العقبات الفردية التي قد لا تكون لها علاقة بأسواق العمل. وأخيرا، استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتطورة، مع روابط وثيقة بسوق العمل.[278] وتجعل هذه الأخيرة هذه الوكالات أكثر من كونها مخزنة للمعلومات، بل هي مواقع ونوافذ للوصول إلى المعلومات المختلفة عن الوظائف والتدريب في إطار من التفاعل المستمر. ولاشك أن وكالات التشغيل تعتبر حافزا لتطوير البيانات والإحصاءات حول مختلف القطاعات الاقتصادية، وتوفيرها مع التحديث؛ وسيضفي ذلك مزيدا من الشفافية والفعالية ليس فقط في قرارات طلب الوظائف أو عرضها، بل في مختلف الجوانب القرارات الاستهلاكية والاستثمارية، فالمعلومات الموثوقة والحديثة أساس اتخاذ القرارات.

يتمثل الشكل الثاني لسياسات السوق الفاعلة في إعانات التشغيل. تستخدمها دول المجلس باعتبارها أداة لمساعدة فئات محددة للقضاء على البطالة الهيكلية وليس الدورية. وهي تستهدف الشباب من المواطنين لتشجيع أرباب العمل في القطاع الخاص على تشغيل المواطنين بدلا من الأجانب، باعتبارها حوافز مالية للقطاع الخاص، تجعل تكلفة تشغيل المواطنين أقل من الأجانب. ويكون الاستهداف فيها قائما، أحيانا، على المهارات، كما يظهر في برنامج تشغيل المتخرجين ومشروع توظيف الجامعيين 1912 في البحرين، وبرامج تشغيل وتدريب ذوي المهارات في السعودية؛ كما أن هناك برامج أخرى تستهدف ذوي المهارات المحدودة كما في حالة برنامج تشغيل و تدريب ذوي المهارات المحدودة في السعودية. وتندرج هذه الإعانات غالبا في إطار شامل من الخدمات، كأن تقترن ببرامج التدريب المهني، أو بخدمات التوجيه المهني.[279] وبهذه الخصائص يمكن اعتبار إعانات التشغيل في دول المجلس أحد الأدوات الفعالة لاكتساب المهارات والدخول في برامج تدريبية، وأحد أشكال تضييق الفجوة في الأجور بين المواطنين والأجانب في القطاع الخاص.

و بما أن إعانات دعم الأجور المعممة مكلفة، فإن الإعانات الموجهة بدقة وذات الطابع المؤقت يمكن أن توفر بديلا للتوظيف العام يتسم بكفاءة التكلفة. فالتجارب الدولية تشير إلى أن تكلفة استخدام دعم معمم للأجور لخلق فرص عمل جديدة يمكن أن تكون أضعاف الأجور المدفوعة للموظفين الجدد. ومع ذلك، قد يكون ذلك أقل من تكلفة خلق فرص عمل في القطاع العام بسبب آثار المزاحمة والإقصاء. و نظرا لأن تفاوت الأجور كبير في دول مجلس التعاون فقد يتعين زيادة إعانات دعم الأجور عنها في البلدان الأخرى. وبالتالي، يتعين تقديم الإعانات على أساس مؤقت مع توخي الدقة في توجيهها إلى المستحقين حتى يمكن احتواء التكاليف. كما يمكن لفرض رسوم على العمالة الأجنبية أم تساعد في تضييق التفاوت في الأجور بين العمالة الأجنبية والوطنية. وتستخدمها الدول مثل سنغافورة وماليزيا لتغطية تكاليف توفير السلع الأساسية للعمالة الأجنبية ولرفع تكلفة العمالة الأجنبية على القطاع الخاص. وبما أن هذه الرسوم اقل في دول المجلس عنها في الدول الأخرى مقارنة بتفاوت الأجور، يمكن أن تعمل بمفردها على سد فجوة الأجور، ويمكن استعمالها مع إعانات التشغيل، والتي يمكن للرسوم أن تمولها.[280]

وتتوافق هذه السياسات مع ما اقترح من جوانب لتحسين مستويات التعليم والتكوين والتدريب، خاصة وأن السياسات المتعلقة بنموذج النمو ستمكن من جعله أكثر تنوعا في مصادر توليد الدخل، و سيزيد من مكانة القطاعات غير النفطية الخاصة، ما سيزيد من فرص توظيف المواطنين، وينخفض العبء على موازنات الدول، لتقليص مستويات توظيف المواطنين في القطاع العام، والذي يبقى أحد أهداف هذه الإصلاحات.

---

[278] The Government Summit, **Op.cit**, p.13.

[279] Economic and Social Commission for Western Asia(ESCWA), **active labour market policies in Arab Countries,** Op.cit, p.26.

[280] صندوق النقد الدولي، **إصلاحات سوق العمل لتعزيز التوظيف والإنتاجية في مجلس التعاون لدول الخليج العربية**، مرجع سبق ذكره، ص29-30.

وما من شك بأن تنسيق مختلف أجزاء السياسات السابقة في أسواق العمل، والذي تؤكده التجارب الدولية، يعتبر أكثر من ضروري. ويغطي هذا التنسيق خمسة جوانب. أولا: تحديد الفئات المستهدفة والتي تحظى بسياسات تحسين أسواق العمل. وهو بدوره يتطلب فهما واضحا لبنية هذه السوق والتحديات التي تواجهها وموارد مالية وإدارية كافية على مستوى الوطني والإقليمي. كما أن العديد من الشرائح قد تجد صعوبات في ولوج عالم الشغل لعدة أسباب ترتبط بالعجز في الإمكانات، أو المهارات، وغيرها، ما يعني أن تحديد هذه الفئات له تداعيات اجتماعية وسياسية قد تهدد في حالة فشلها التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي. ثانيا: تنسيق أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص وتنظيمها. في هذا الصدد، يختلف دور الدولة من بلد لآخر ، فقد تكون مصدر التمويل ومقدم للخدمات في آن واحد، كما قد تتجه لبناء شراكات إستراتيجية مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والدولية للتنمية. ويجب أن تستفيد دول المجلس في هذا الجانب من الشراكة مع القطاع الخاص، لأن سياسات إصلاح سوق العمل تعنيه مباشرة؛ وبإشراكه، تضمن نجاحها، مع مساهمته في المعونات، والتمويل وبرامج التدريب المختلفة. ثالثا: الدمج بين برامج سياسات تحسين سوق العمل. فالتجارب تفيد أن نجاح سياسات تحسين أسواق العمل تكون مقترنة بدمج عدة برامج، كدمج برنامج خدمات التشغيل مع برنامج التدريب لتسهيل إعادة دمج العمال المسرحين. وهو ما يعني وجود سياسة متكاملة. رابعا: دمج السياسة الاجتماعية، والاقتصادية وسياسات سوق العمل. لأن سياسات سوق العمل مرتبطة بالواقع الاقتصادي لكل بلد. كما أن تنسيق السياسات التربوية وسياسات العمل أمر بالغ الأهمية؛ فاحتياجات سوق العمل إذا لم تكن متناسقة مع نموذج التنمية المحدد لحاجات القطاع المختلفة من العمالة، يعتبر هدرا للطاقات والموارد. وأخيرا، توسيع نطاق النهج المعتمد في تقييم الآثار، أي تقييم آثار هذه البرامج اقتصاديا، واجتماعيا، وسياسيا على المدى القصير، والمتوسط والطويل. ويتطلب ذلك خبرات للتقييم والرصد والمتابعة، لأنها كفيلة بمعالجة الإختلالات إن وجدت.[281]

خامسا: أنظمة الرعاية الاجتماعية: توزيع جديد للمسؤوليات

حققت دول مجلس التعاون الخليجي قفزات نوعية في ضمان الحماية الاجتماعية، لكن تبقى بعض الجوانب الواجب تدعيمها. منها، تجاوز النقص في شمولية الخدمات الاجتماعية، ما سيمكن من تغطية أشمل لنظم الرعاية؛ في هدا الصدد، تشير الإحصائيات المتوفرة أن نسبة السكان الذين تشملهم الحماية الاجتماعية الصحية، يصل إلى 100% في البحرين، وقطر، والكويت والإمارات، وإلى97% في عمان، لكنه ينخفض إلى 26% فقط في السعودية. كما تقدر نسبة الإنفاق على الحماية الاجتماعية والتي تعود بالفائدة على الأشخاص في سن العمل، إلى الناتج المحلي الإجمالي، في البحرين 0.5%، وهي الدولة الوحيدة التي توفرت عنها البيانات، في حين، يرتفع المؤشر السابق إلى 1.3، 2.3، و7.8% في كل من الشيلي، وكندا وفنلندا على الترتيب. وتقدر نسبة السكان في سن التقاعد الذين يحصلون على معاش الشيخوخة في البحرين، والكويت، عمان، على الترتيب، 40.1، 27.3، 25%، في حين تقدر هذه النسبة في الشيلي و كوريا الجنوبية، وكندا، على الترتيب، 74.6، 77.6، و97.7%. وتقدر في فنلندا والنرويج كأحسن الدول في نظام المعاشات التقاعدية بنسبة 100%. كما تقدر نسبة العمالة التي تلتزم بدفع الاشتراكات في نظام الشيخوخة، ليشملها التقاعد في المستقبل من إجمالي العمالة في البحرين، والكويت، وعمان وقطر بـ15.1، 18.4، 13.7، 3.9%، وترتفع في السعودية إلى 50.1%. وتقدر النسبة السابقة في الشيلي و كوريا الجنوبية، وفنلندا، والنرويج وكندا على الترتيب، بـ58.5، 77.8، 60.3، 94.6، 97.7%.[282] ولاشك أن البيانات السابقة تؤكد أن دول المجلس، وبدرجات مختلفة، يجب أن تتجه لتعزيز تغطية نظام المعاشات والضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي، ليشمل أكبر عدد من العاملين في مختلف القطاعات، خاصة الأجانب في مجالات محددة لازالت تشهد نقصا واضحا كقطاع الأسر.

[281] Economic and Social Commission for Western Asia(ESCWA), **active labour market policies in Arab Countries**, Op.cit, pp11-14.

[282] International Labour Organization, **social protection**, tables 9, 10, 15, and 16. (http://www.ilo.org/).

ويتطلب ذلك موارد إضافية لتمويل برامج الرعاية الاجتماعية، ولا شك أن ضمان الاستدامة المالية قد يكون عائقا في سلطنة عمان لانخفاض مواردها النفطية، خاصة في فترة الركود الحالية،[283] وقد تكون هي نفس حالة البحرين، لأنها تمتاز كذلك بانخفاض احتياطاتها النفطية. وبالرغم من الموارد الكبيرة لباقي الدول ما يضمن لها استدامة المالية لقطاع الرعاية الاجتماعية، إلا أنها ستتأثر سلبيا بفترة الركود الحالية، لارتفاع مخصصات الرعاية فيها. ولا شك أن ما اقترح سابقا من إصلاحات للدعم، و إصلاحات ضريبية، و إصلاحات في الاقتصاد الكلي كفيلة بتخفيف هذه المشاكل، لأنها ستزيد من موارد هذه الدول مجتمعة، وتجعل سياستها الاجتماعية أكثر استهدافا للمحتاجين وأكثر عدالة، خاصة قضية الدعم.

يمكن أن تستفيد دول المجلس من تجارب الدول الأخرى، إذ قامت سيري لانكا و كمبوديا و كوستاريكا، وموريشيوس بتخفيض نفقات الدفاع والأمن، والاستثمار في برامج الرعاية الاجتماعية. واستخدمت غانا والموزمبيق المدخرات المتحققة من الإلغاء التدريجي للدعم في تمويل برامج رعاية اجتماعية أكثر كفاءة. وتفرض النرويج ضرائب على إيرادات النفط والغاز لتمويل أسخى نظم الرعاية الاجتماعية في العالم وأكثر استدامة، ممثلا في الصندوق الحكومي للمعاشات التقاعدية. كما تقوم بعض الدول المتقدمة، كالنرويج والدانمرك باعتماد مبدأ تصاعدية الضرائب، بتخفيضها على ذوي الدخل المحدود والمتوسط بشكل يفعل مشاركتهم في الاقتصاد، ويضمن توزيعا للدخل أكثر إنصافا. كما تستخدم بوليفيا الضرائب على الغاز لتمويل نظام شامل للمعاشات التقاعدية لكبار السن. وقامت البرازيل والصين بتوسيع نطاق المعاشات التقاعدية باستخدام مداخيل الضريبة العامة.[284] وتؤكد التدابير السابقة محاسن الإلغاء التدريجي للدعم وتطوير نظام ضريبي عادل وفعال في دول المجلس، كما اقترح في الفصل الأول.

وبما أن نجاح تدابير الحماية الاجتماعية يتطلب دمجها في السياسات الاجتماعية والاقتصادية، يجب على دول المجلس تطوير إطار قانوني شامل لهذا القطاع، لجعل التأمين الصحي والالتزام بالاشتراكات إلزامية. كما أن إنشاء آلية للرصد والتقييم والمتابعة تعتبر أولوية لتقييم مدى التقدم المتحقق في هذه البرامج وآثارها الاجتماعية وحتى الاقتصادية. ولبلوغ ذلك، يجب كذلك تعزيز القدرات الإدارية والتنظيمية للدولة في هذا القطاع، وتوفير مزيد من المعلومات الضرورية لمختلف الفئات الاجتماعية حسب معايير العمر، والمؤهلات، و الجنس، وغيرها. لأن ذلك سيزيد من نجاح درجة الاستهداف في توفير الرعاية بناء على المعلومات الموثوقة التي توفرها مختلف الجهات المعنية.

تزداد أهمية تطوير القدرات الإدارية والتنظيمية لدول المجلس في مجال الرعاية الاجتماعية، لأنها يجب أن تتجه إلى تغيير نهج توفير الرعاية الاجتماعية، بإشراك جهات فاعلة أخرى، وتوزيع جديد للأدوار يشمل القطاع الخاص، و الجمعيات الخيرية، و المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى، وصناديق الزكاة*.[285] وهذا يفرض عليها تحديات في ضمان تجاوز التجزئة التي يمتاز بها هذا القطا ع الآن، ويفرض عليها مزيدا من الالتزامات في مجال العدالة، و التنسيق، و المسؤولية الاجتماعية لهذه الجهات الجديدة.

---

[283] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية كعنصر للتنمية: الملامح الوطنية للحماية الاجتماعية في سلطنة عمان**، مرجع سبق ذكره، ص21.

[284] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية أداة للعدالة**، نشرة التنمية الاجتماعية، العدد 2، المجلد 5، ص8-9.

* تشكل الجمعيات الأهلية أو المنظمات غير الحكومية جزء مهما من مؤسسات المجتمع المدني في دول الخليج، ويرجع ذلك على عامل الدين الراسخ في المنطقة والذي يدفع الناس إلى المساهمة في مختلف أبواب فعل الخير، إضافة إلى أن التحولات الاقتصادية والتكنولوجية في المنطقة بفعل ثورة النفط لم تلغ قيم الكرم والتآزر، وتتميز هذه الجمعيات بوفرة التمويل، وتشير الدراسات إلى أن 278 جمعية من أصل 464 تحصلت على التمويل من الخواص المحيين، كمؤشر للإحساس الرفيع بالمسؤولية الاجتماعية في دول الخليج. للمزيد، أنظر:

محمود أبو ليلة علي، **دليل عام لقياس الإسهام الاقتصادي والاجتماعي في دول مجلس التعاون الخليجي**، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد 107، الطبعة الأولى، فبراير 2016، ص13-15.

[285] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، تقرير المنتدى العربي حول: **تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية: إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية**، بيروت 19-20 ديسمبر 2012، ص9.

وفيما يتعلق بتوحيد البرامج المتجزئة لشبكات الأمان الاجتماعي، تشير التجارب الدولية إل أن وجود عدد قليل من البرامج الشاملة، والمصممة خصيصا للوصول إلى شرائح من الفئات الضعيفة، يساهم في معالجة أوجه الضعف في الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لأنه يسمح بزيادة نسبة التغطية والمنافع.[286]

لا يعني على الإطلاق أن إشراك الجهات السابقة الذكر تخلي الدولة عن دورها في مجال الرعاية الاجتماعية، لكن يندرج ذلك في إطار الاستفادة منها لأنها موجودة أصلا وتجاوز التجزئة في هذا القطاع.[*] ولا شك أن تحسين الخدمات يتطلب تعزيز قدرات الدولة ببناء شراكات قوية وشفافة وموثوقة مع الجهات الفاعلة السابقة الذكر. وينبغي أن تتمتع الدولة بالكفاءة اللازمة لممارسة الرقابة لتحديد مواطن القوة والقصور لدى الجهات الفاعلة، ولتنظيمها على هذا الأساس، ورصد أنشطتها وفقا لمعايير واضحة للجودة. فالقطاع الخاص شريك أساسي في الرعاية الاجتماعية، ويجب أن تحرص الدولة علن أن يعمل بمبدأ المسؤولية الاجتماعية. ويقتضي ذلك مراعاة أجور العاملين فيه، واستفادة ذوي الدخل المحدود من خدماته؛ ويمكن للدولة أن تطبق سقفاللأسعار و تمنح امتيازات لإدارة المستشفيات في حالة تطبيق توصياتها، كما يمكن لها تقديم الدعم للقطاع الخاص على غرار بعض دول أمريكا اللاتينية المدعمة لمشاركة القطاع الخاص في التعليم. كما أن الشراكة مع المجتمع المدني تتيح استفادة الدولة من هياكله الأساسية، ومن قدرته على كسب ثقة الفئات الضعيفة والوصول إلى المناطق النائية؛ وبإمكان الدولة تشجيع دور المجتمع المدني بتقديم حوافز ضريبية له، مع السهر على ضمان جودة خدماته.

وعلى الدو لة تقييم قدراتها التنظيمية قبل تكليف جهات أخرى بتقديم الخدمات الاجتماعية. ويتطلب وجود القدرات التنظيمية إنشاء هيئة تنظيمية مزودة بالموارد المالية والكفاءات البشرية، مع وضع إطار تنظيمي وقضائي سليم ومتماسك. وقد أنشأت الإمارات والبحرين هيئات للرقابة. غير أن الافتقار إلى الكفاءات الإدارية اللازمة قد يفضي إلى مأزق. فالدول التي يتعذر عليها القيام بدورها في تأمين الخدمات لضعف قدراتها التنظيمية من المرجح أن تواجه صعوبات في تنظيم خدمات الجهات الأخرى. ويتطلب بناء القدرات التنظيمية وقتا طويلا، ومن المجدي التقدم فيه بخطوات ثابتة، والتي منها اعتماد نهج الحقوق في مراقبة مدى الإنصاف في تأمين الخدمات، و مكافحة الفساد، و التأكد من أن أجور العاملين تحدد حسب مؤهلاتهم.[287] ويعتبر الاستثمار في بناء القدرات التنظيمية، بالرغم من أنه يأخذ وقتا طويل، استثمارا قيما، يعزز قدرات الإدارة والتنظيم، وهي شروط أساسية لضمان الفاعلية داخليا لأنها سترتبط بزيادة منح أدوار أكبر للقطاع الخاص في الاستثمار وتوفير الخدمات، ولتعزيز للقدرات التنافسية دوليا.

تشكل مختلف التدابير المقترحة في السياسة الاجتماعية سبيلا لتدعيم انتقال اقتصاد دول المجلس إلى اقتصادات قائمة على مزيد من تنويع مصادر الدخل، دون الإضرار بدور الدولة الاجتماعي، بل ستقدمه بكفاءة أكبر وبمزيد من العدالة، وتعزز به روح المسؤولية لدى الفئات التي كانت متكلة على خدماتها، في إطار من ترسيخ قيم المواطنة والاستقرار السياسي والاجتماعي.

---

[286] جوانا سيلفا، فيكتوريا ليفن، ماتيو مورجاندي، **الدمج والمرونة الطريق للأمام لشبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**، تقرير التنمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، آب/ أغسطس 2012، ص37.

[*] تعتمد العديد من الدول على الاقتصاد الاجتماعي التضامني في توفير العديد من احتياجات الناس، في إطار من العدالة والتنمية الاجتماعية، ومن مؤسسات هذا الاقتصاد، التعاونيات، مؤسسات التعاضد، الجمعيات والمؤسسات الاجتماعية، وتتكفل بعدة مجالات كالصحة، الحماية الاجتماعية، التمويل الصغير، ففي البرازيل مثلا، يوجد 22 ألف مؤسسة للاقتصاد الاجتماعي التضامني، يعمل فيها 1.7 مليون شخص، أنظر:
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الاقتصاد الاجتماعي التضامني أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية**، سلسلة السياسات العامة، أوراق موجزة، العدد 4.

[287] اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا) **السياسة الاجتماعية المتكاملة: نحو تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية**، مرجع سبق ذكره، ص 92-93.

خاتمة الفصل:

تطرقنا في هذا الفصل إلى تقييم السياسات الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي؛ وقد قسمناه إلى مبحثين؛ عرضنا في المبحث الأول نتائج هذه السياسات في مجالات الصحة، والتعليم، وأسواق العمل ومنظومة الحماية والرعاية الاجتماعية. لقد اتضح أن دول مجلس التعاون الخليجي حققت خطوات هامة في تعزيز الخدمات الصحية والتعليمية، وتحسين أدائها في مؤشر التنمية البشرية، كما وفرت من إطارا شاملا للرعاية و الحماية الاجتماعية. بالرغم من ذلك، تحمل أسواق العمل بآليات عملها الحالية تكاليف لسياسات التنمية، لاتجاه توظيف المواطنين في القطاع العام، والاستعانة بعمالة أجنبية ضعيفة المهارة في القطاع الخاص، تعيق الإنتاجية والتنافسية الطويلة الأجل. إلى جانب ارتفاع البطالة لدى الشباب المتعلمين، وخاصة لدى النساء.

اقترحنا في المبحث الثاني سياسات لتجاوز مكامن الخلل في السياسة الاجتماعية، وقد أكدنا أنها يجب أن تولي عناية أكبر لقضايا البيئة والمناخ وندرة المياه، وتعزز من فعالية النظام الصحي. وتزداد أهمية تطوير النظام التعليمي، بإصلاح أنظمة التعليم لرفع نوعية وجودة المخرجات وزيادة مستويات التحصيل الأكاديمي بشكل متزامن مع التركيز على الإنفاق على التجهيزات، وبناء المدارس والجامعات؛ و ردم الهوة ما بين أنظمة التعليم وسوق العمل، لتلبية الاحتياجات الضرورية لقطاع الأعمال من العمالة ذات المهارات العالية لزيادة الإنتاجية والنمو. وقد عرضنا عدة تجارب تنموية في مختلف الدول الرائدة في هذه المجالات. وتشكل إصلاحات أسواق العمل أهمية كبيرة في دول المجلس، لأنها ضرورية لإنجاح الإصلاحات الاقتصادية ولتغيير هيكل الحوافز في الاقتصاد. كما تطرقنا إلى سبل تعزيز سياسات الحماية الاجتماعية الأخرى.

الخاتمة العامة

شهدت دول مجلس التعاون الخليجي تحولات كبيرة نتيجة إستراتيجيات التنمية التي تبنتها منذ سبعينات القرن الماضي. ركزت فيها على تطوير البنية التحتية، وتعزيز الخدمات الصحية والتعليمية، وتطوير برامج للحماية الاجتماعية؛ إلى جانب سياسات هيكلية لتنويع القاعدة الإنتاجية، بتطوير البيئة التنظيمية، ودور القطاع الخاص والانفتاح على الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتحرير التجارة الخارجية. كما أولت عناية كبيرة لتحقيق التكامل بينها.

مكنت السياسات السابقة الذكر من تحسين أداء دول المجلس في مستوى التنمية البشرية، ومن تطوير البنية التحتية، ومن إشراك القطاع الخاص والمستثمرين الأجانب في سياسات التنمية؛ ما أوجد تحولا في مساهمة القطاعات الاقتصادية في توليد الدخل، باتجاه دعم مكانة قطاعات الخدمات والصناعات المصنعة. تأكدنا بأن هذه النتائج المهمة لم تمكن من تجنيب دول المجلس صدمات النفط، كالتي نشهدها اليوم، وما لذلك من تداعيات سلبية على اقتصاداتها وسياساتها الاجتماعية.

هدف بحثنا هو تقديم مساهمة في مجال تقييم سياسات التنمية المتبناة في دول مجلس التعاون الخليجي، وتبيان أوجه القصور فيها لاستمرار ارتباطها بالنفط؛ واقتراح حلول عملية للنهوض بها لتحقيق التنمية المستديمة والتنوع المنشود في مصادر توليد الدخل. تتمثل مساهمتنا في إعطاء التحليل بعدا شاملا لكل السياسات والقطاعات على مستوى دول المجلس فرادى، وفي إطار التكامل الخليجي؛ كما تتمثل كذلك في تبيان عوامل ونجاح عدة تجارب تنموية لدول نفطية رائدة في مجالات التنمية المختلفة. اعتمدنا في ذلك على إطار تحليلي امتاز بالتقييم الموضوعي لسياسات التنمية و استنتاج الإختلالات، بالإطلاع على عدد لا بأس به من الدراسات؛ واستخدام أكبر قدر ممكن من البيانات والإحصاءات، التي تتيحها مواقع الهيئات الرسمية المشرفة على القطاعات الاقتصادية في دول المجلس، إلى جانب الهيئات الإقليمية والمؤسسات النقدية والمالية الدولية. مكننا كل هذا من تقديم حلول جذرية لتغيير نموذج التنمية.

نلخص فيما يلي، أهم النتائج التي توصلن و المقترحات التي يجب اعتمادها، والتي تمثل إجابة للتساؤل الرئيسي وتأكيدا لصحة الفرضيات المعتمدة. وهي تعكس محاور إستراتيجية التنمية المقترحة لتجاوز الارتباط المزمن بالنفط:

قدمنا في **الفصل الأول** تقييما مفصلا عن أدوات السياسة الاقتصادية وسبل تفعيلها لضمان الاستقرار الاقتصادي والمالي، وإنجاح جهود التنويع. تطرقنا في المبحث الأول إلى تحليل أداء السياسة المالية وسبل تفعيلها مع أطر المالية العامة. عالجنا في المبحث الثاني الجوانب المتعلقة بالسياسة النقدية، وسياسة الصرف الأجنبي والسياسة الاحترازية الكلية.

اتضح من تقييم السياسة المالية في جانب الإيرادات، مدى هيمنة الإيرادات النفطية على هيكل الإيرادات في دول المجلس، ويعتبر ذلك سببا لتضييق الفرص لظهور وتطوير إيرادات بديلة منذ مدة طويلة، ما أضعف من مرونة السياسة المالية وقدرتها على الاستجابة للصدمات. تأكدنا من تحليل النفقات، أنها قدمت دعما أكبر للقطاعات غير النفطية، لكنها تبقى معتمدة على الإيرادات النفطية شديدة التقلب؛ وبالرغم من تراكم هوامش مالية وقائية، فإنها غير كافية، لبلوغ النفقات العامة مستويات يصعب الاحتفاظ بها، و فرضت بذلك التزامات كبيرة على الموازنات المستقبلية. وبمجرد انخفاض أسعار النفط، تبدأ هذه الهوامش بالتقلص، ما يضعف من دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار. اتضح كذلك باستخدام نموذج الدخل الدائم، لتقدير الاستدامة المالية واستمرار ها في المدى الطويل، أن السياسة المالية بقيت إلى حد كبير متسقة مع هدف تحقيق العدالة بين الأجيال في الاستفادة من عائدات النفط؛ لكن تعتبر الزيادات الكبيرة في النفقات، والتي من غير الممكن الاحتفاظ بها في المدى الطويل، على أنها في غير صالح تحقيق هذا الهدف؛ ونتيجة لذلك، شهد عجز المالية غير النفطي زيادة بشكل يفوق المستويات الحدية التي تحقق العدالة بين الأجيال، خاصة وأن أسعار النفط التعادلية في موازنات دول المجلس تخطت سعر برميل النفط في الأسواق.

اتضح أن دول المجلس تعتمد على سياسة للإنفاق العام وليس للاستثمار العام، وقد لاحظنا الوزن الكبير للنفقات على الرواتب والأجور والدعم في شكل برامج معممة، بشكل يفوق الإنفاق الاستثماري؛ ما يعني أن هذه النفقات تزاحم الإنفاق على التعليم والصحة والبنية التحتية كمحددات رئيسية للنمو الطويل الأجل. وقد انعكس الدعم على زيادة استهلاك الكهرباء والطاقة، كما

أنه مشوه للحوافز. وقد أكدت تقديرات مضاعف الإنفاق الحكومي أن السياسة المالية إذا استهدفت الإنفاق المنتج، فإنها تكون أداة للاستقرار وتحقيق أهداف التنويع.

شملت المقترحات التي قدمناه في جانب الإيرادات ضرورة تنويع مصادر الإيرادات بتصميم نظم ضريبية تمتاز بالبساطة، و العدالة والكفاءة لأنها ستكون داعمة للنمو والاستقرار، بما توفره من حيز مالي لحكومات دول المجلس تسمح بزيادة النفقات على بنود تزيد من النمو، وتخفض من حالة عدم اليقين في المدى المتوسط، و تجعل السياسة المالية معاكسة للاتجاهات الدورية. أكثر من ذلك، يعتبر تطوير الضرائب في دول المجلس استثمارا مؤسسيا قيما لأنه يتطلب تطوير الإدارة الضريبية، وتطوير قاعدة للبيانات لمختلف الأنشطة وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وبشكل عام، تعتبر الضرائب سمة مميزة لسلطة الدولة، فتحسينها يعتبر أحد الجوانب الرئيسية لبناء الدولة، سواء لتطوير قدراتها أو لتشجيع المساءلة العامة. ويتسع المجال كثيرا في دول المجلس لفرض الضرائب تدريجيا، بمعدلات صغيرة ووعاء ضريبي واسع، مثل ضريبة القيمة المضافة، والضرائب على دخل الشركات بمعدلات منخفضة، والضرائب على الممتلكات العقارية لتمويل تكاليف البنية التحتية. ولكي تكون هذه الضرائب مستساغة سياسيا واجتماعيا، يجب أن يكون الإصلاح الضريبي جزء من الحوار والإجماع الوطني، ويسمح بترسيخ الوحدة الوطنية؛ و تكون في إطار من تدعيم قيم المشاركة والعدالة، لأنه سيزيد من درجة الامتثال. وهنا يجب أن تفرض بوتيرة تدريجية، مع ضرورة اتخاذ تدابير جديدة في المالية العامة، تسمح ببناء الثقة في التزام الحكومة بالإصلاح، كإدخال تحسينات في خطط الموازنة ومزيد من الشفافية حولها. كما يجب تبني إستراتيجية فعالة للتواصل، والتأكيد على أن الإيرادات الجديدة ستوجه لمزيد من التمويل على التعليم والصحة والبنية التحتية. وهناك ضرورة ملحة لإنشاء وتطوير المؤسسات لإنجاح هذا الإصلاح.

تتمثل التوصيات المقدمة في جانب النفقات في احتواء فاتورة الأجور في القطاع العام، ليس فقط لأنها أصبحت في ظل انخفاض أسعار النفط أقل استدامة على صعيد المالية العامة، ولكن حتى يتسنى الاستثمار في البنية التحتية المادية ذات التأثير الكبير على النمو الحقيقي غير النفطي. كما يكتسي إصلاح الدعم أولوية في دول المجلس، ويجب أن يكون ذلك في إطار خطة ورؤية شاملة لإصلاح قطاع الطاقة، واعتماد إستراتيجية مكثفة للتواصل مع الجمهور، وتبني منهج تدريجي للإصلاح، ووضع تدابير موجهة لتخفيف الآثار السلبية لرفع الدعم، ورفع كفاءة الشركات المملوكة للدولة المنتجة للطاقة. وقد تأكد بأن رفع الدعم تكون له آثار محدودة على التضخم في المدى القصير، وآثار مهمة وموجبة على النمو في المدى الطويل. وإضافة لما سبق، يجب أن تتجه الإصلاحات إلى تحديد أولويات المشاريع الاستثمارية للتأكد من ارتباطها بالأهداف الإنمائية وتنفيذها بعناية. كما أن هناك ضرورة لز يادة كفاءة الاستثمارات العامة، بما يسمح لدول المجلس بتحقيق وفورات هائلة؛ وقد أكدت ثلاثة بدائل لقياس كفاءة الاستثمارات العامة، ممثلة في تحليل حد الكفاءة، و تقييم تكاليف الوحدة في مشروعات البنية التحتية الكبرى لقطاعات مختارة، و تحليل جودة النظام المطبق لإدارة الاستثمارات العامة، أن دول مجلس التعاون الخليجي، و بشكل عام، أفضل أداء من العديد من الدول النفطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و منطقة القوقاز وآسيا الوسطى في مجال كفاءة الاستثمارات العامة، لكن هناك مجال ومساحة ممكنة لرفع وتحسين هذه الكفاءة للحاق بأداء العديد من الأسواق الصاعدة والدول المتقدمة. ويمكن أن تساهم المؤسسات القوية والسليمة بدور حيوي في زيادة كفاءة الاستثمارات العامة، لذلك ينبغي لدول المجلس البدء بتقوية المؤسسات. كما تتمثل الأولوية في المدى القصير في اعتماد إستراتيجية لتعزيز الإشراف على مشروعات الاستثمار العام، وبذل مزيد من الجهود للإصلاح على نطاق واسع، بزيادة شفافية المشروعات الاستثمارية، و إعداد تقييم احتياجات البنية التحتية وتشخيص عميق لنظام إدارة الاستثمار العام.

يتمثل الجانب الآخر المهم في إصلاح جوانب السياسة المالية في دول مجلس التعاو ن الخليجي، في تبني قاعدة وإطار متوسط الأجل للمالية العامة، وهي من الإصلاحات المهمة، على اعتبار أنها مطبقة في عدة دول متقدمة وفي العديد من الأسواق الصاعدة؛ وتزداد أهميتها في دول المجلس، لأن أغلب عائداتها نفطية، وبالتالي، فإن التعامل مع تقلبات الإيرادات أو نفاذها يعتبر

أمرا حاسما في ممارسة السياسة المالية. وتتيح هذه الإصلاحات فاعلية أكبر للسياسة المالية لأنها تمهد من جهة، لفصل النفقات عن تقلبات الإيرادات، إلى جانب زيادة فاعلية وكفاءة الإنفاق العام من خلال وضع وتخطيط إطار متوسط الأجل للإنفاق، من جهة أخرى، ما سيمكن من دعم عملية ضبط أوضاع المالية العامة.

وفيما يتصل بالسياسة النقدية وسياسة الصرف الأجنبي، فقد اتضح أن ربط عملات هذه الدول بالدولار، (وبسلة من العملات للكويت)، يضعف من استقلالية السياسة النقدية؛ بالرغم من ذلك، هناك حاجة ملحة لتطوير إطار ملائم لإدارة السيولة. يسمح هذا الإطار في ظل وجود فائض السيولة من امتصاصه لتجنب الضغوط التضخمية. كما يسمح في حالة انخفاضه من ضمان استمرار تدفق الائتمان إلى القطاعات التي تمكن من تنويع مصادر توليد الدخل؛ ولن يكون ذلك ممكنا من دون تطوير سياسات نقدية قائمة على الأدوات غير المباشرة(قوى السوق)، وتجنب التحكم المباشر في الأسعار. وهذا يستلزم بلو ره تطوير الأسواق النقدية وخاصة أسواق الدين الحكومي. تمكن هذه الأخيرة كذلك من تسريع انتقال آثار السياسة النقدية ومن تمويل عجز الموازنة الذي بدأ بالتطور في دول المجلس، بدلا من استخدام الاحتياطات، أو الاقتراض مباشرة من المصارف. و يساعد وجود قدر أكبر من الشفافية في الإطار العملي لإدارة السيولة وتعزيز المنافسة المصرفية على تطوير الأسواق النقدية وأسواق الدين الحكومي. يجب أن يكون الهدف من الإطار السابق جعل مستويات رأس المال والسيولة المرتفعة في مختلف النظم المصرفية لدول المجلس في مواجهة تباطؤ النمو الحقيقي في المرحلة الحالية(من دون التأثير على استقرارها)؛ ولن يكون ذلك ممكنا من دون تطوير أسواق الدين الحكومية في مرحلة أولى، وأسواق السندات والصكوك للشركات في مرحلة ثانية. ذلك أن وجود سوق سندات واسعة و سائلة تسمح بتوفير خيارات أكبر أمام الحكومات والشركات للحصول على التمويل وفق قوى السوق(تسهيل تدفق التمويل للقطاعات الأكثر مساهمة في تنويع هيكل الاقتصاد)، وتفتح المجال أمام المدخرين المحليين وحتى الأجانب لتوظيف فوائضهم في خيارات استثمارية متعددة، وبالتالي، توسيع قاعدة المتدخلين في هذه الأسواق. كل ذلك من شأنه تدعيم آفاق النمو، بالرغم من التراجع المسجل في أسعار النفط.

وفيما يتصل بالسياسة الاحترازية، تبين أن النظم المصرفية لدول الخليج تمتاز بالاستقرار وباستجابتها لمعايير الر قابة المصرفية؛ لكن لاحظنا أن ارتفاع أسعار النفط، يؤدي إلى نمو ائتماني مفرط، ومع تركزه في فئات وقطاعات محددة كالعقار، والاستهلاك وتمويل عمليات شراء الأسهم، يؤدي إلى تراكم إختلالات ومخاطر نظامية في النظم المصرفية والمالية، تظهر بمجرد تراجع أسعار النفط وانخفاض النمو الحقيقي لتراجع النفقات الحكومية، في شكل اضطرابات مالية. ومن الواجب على دول المجلس لتفادي ذلك، أن تتجه لاعتماد سياسة احترازية الكلية في مواجهة التوجهات الدورية، وذلك بالتركيز على ثلاثة جوانب رئيسية تشمل: وضع إطار رسمي لسياسة السلامة الاحترازية الكلية أكثر شفافية فيما يتعلق بتعريف الأهداف؛ و وضع الأساليب التحليلية وأدوات السياسة، وتعزيز تحليل السياسة بالاستناد إلى مجموعة من المؤشرات الكمية، والتي تعكس وضع وتطورات النظام المالي، وهو ما يستلزم معلومات كافية في مختلف المجالات، تشمل الجانبين الكلي والجزئي، والمؤسسات المالية المحلية وفروع الشركات والمؤسسات المالية الأجنبية؛ وأخيرا، يجب اختيار أدوات ملائمة للسياسة الاحترازية، بما يتلاءم مع خصائص اقتصادات دول الخليج ونظمها المصرفية والمالية. كما يجب أن تعزز هذه الأدوات المعتمدة بتدابير هيكلية، تشمل تعزيز أطر حوكمة الشركات، والإفصاح المالي، وإدارة المخاطر في القطاع المالي، وتطوير معلومات شاملة تسمح بتقييم المديونية والجدار ة الائتمانية للشركات والمقترضين، وإنشاء وتطوير أنظمة للإعسار المالي وإدارة الأزمات وحلها، ووضع خطط صريحة لضمان الودائع.

تطرقنا في **الفصل الثاني** إلى نتائج نموذج التنمية في المبحث الأول، وسبل تفعيل نموذج التنمية بإجراءات اقتصادية هيكلية في المبحث الثاني.

تبين جليا أن معدلات النمو شهدت تحسنا، وبأن مستويات تذبذبها شهدت تراجعا، لكنها تبقى مرتفعة في أغلب دول المجلس. ويستند النمو في دول المجلس إلى قاعدة إنتاجية أكثر تنوعا مقارنة بالعقود السابقة، لزيادة أهمية الخدمات والصناعات المصنعة، وقد

مكن ذلك من جعل الأعمال التجارية والأنشطة الاستثمارية أكثر استقلالية عن تقلبات أسعار النفط في المدى القصير، لكن ذلك لم يمكن من دعم استقلاليتها عن هذه التقلبات في المدى المتوسط والطويل. لاحظنا أن النمو في دول المجلس يبقى مدفوعا برأس المال والعمالة، وبدرجة أقل برأس المال البشري، مع سلبية مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج. وبقي هيكل الصادرات، بالرغم من بعض التقدم المحرز، يتميز بالجمود لارتفاع نسبة صادرات الوقود المعدني والمواد الخام من إجمالي الصادرات. تتميز الصادرات المصنعة بمحدوديتها في دول المجلس، وبضعف نسبة الصادرات المصنعة عالية التكنولوجيا فيها. يعتبر هذا انعكاسا لتركيبة القطاعات المساهمة في الناتج الإجمالي، وانعكاسا للسياسة الصناعية التي اتجهت للصناعات العمودية شديدة الارتباط بالنفط، ولم تول القدر الكافي من الأهمية لتطوير قطاعات السلع التجارية.

قدمنا في المبحث الثاني مقترحات عملية لجعل نموذج التنمية ديناميكيا ليضمن استدامة النمو. أخذت هذه المقترحات بعدين؛ الأول قطري، وهي مختلف السياسات الواجب اعتمادها على مستوى دول المجلس فرادى، وهذا لا يعني تغييب التنسيق فيما بينها، في إطار التكامل الخليجي، وهو البعد الثاني لتجسيد نموذج التنمية الجديد. تشمل المقترحات على المستوى القطري تغيير هيكل الحوافز في الاقتصاد، لجعل خطط الأعمال للشركات، واختيارات العمالة تكون أكثر توجها للدخول في قطاعات السلع التجارية. خلافا للوضع الحالي، أين تتجه العمالة الوطنية إلى تفضيل القطاع العام، وتتجه الشركات إلى التخصص في الأنشطة القصيرة الأجل التجارية و الخدمية، ذات الربحية السريعة والمخاطر القليلة، وهي منتجة لسلع وخدمات غير تجارية، تبقي على ضيق المنافذ التجارية لدول الخليج، ولا تساعد على تدعيم الابتكار وتعزيز تطوير المهارات والتحديث التكنولوجي. ولبولغ ذلك، يتعين على حكومات دول المجلس تحسين البيئة التنظيمية، و بالرغم من أن هذه الأخيرة شهدت تحسنا هائلا في مختلف الدول، فإن هناك مجالات يمكن تدعيمها، بما يمكن من تخفيض تكاليف الأعمال، وتقليل مدة إنشاء الشركات، والحصول على الخدمات. ومن شأن تغيير اللوائح التنظيمية لكي تسمح بزيادة المنافسة، أن تزيد من حوافز الشركات لإعادة تخصيص الموارد باتجاه الصناعات التصديرية، و بإنتاجية أعلى، ما يسمح لها بالاستمرار في المنافسة.

تشمل المقترحات القطرية كذلك تبني سياسات شاملة لتعزيز الصادرات عالية التكنولوجيا؛ وستمكن هذه الإستراتيجية دول المجلس، على غرار الدول التي تبنتها كتجارب تنموية رائدة، من دخول أنشطة جديدة، و الاندماج في سلسة القيمة الدولية. وسيمكنها ذلك من بلوغ أسواق جديدة، والتخصص في أنشطة المصب عالية التكنولوجيا، تضمن بها استقرارا اقتصاديا كليا وديناميكية في سياسات التنمية، واستقلالا كبيرا عن تقلبات أسعار النفط. تشمل السياسات الواجب اعتمادها في هذا المجال، استخدام الاستثمار الأجنبي المباشر لتعزيز نقل التكنولوجيا، وتقديم الحو افز والإعفاءات والتمويل، وتطوير التجمعات الصناعية. لاحظنا أنه بالرغم من التقدم المحرز في مجال جاذبية دول المجلس للاستثمارات الأجنبية، لا تزال تتجه أغلبها أساسا إلى قطاعات النفط والمواد الخام، وقطاعات الخدمات والعقار، وبعض الصناعات العمودية، وهي بذلك لا تسهم في تطوير قطاعات السلع عالية التكنولو جيا. وهو ما يستلزم تدعيم البحث والتطوير، وتطوير رأس المال البشري، وتحديد التكنولوجيا الواجب استيرادها، إلى جانب اعتماد إطار مشجع للبحث والتطوير. كل ذلك، مع تحسين أكبر لمناخ الاستثمار، سيمكن من جذب استثمارات مهمة إلى القطاعات الصناعية الموجهة للتصدير.

يقتضي الدخول إلى أسواق جديدة لإنتاج سلع تجارية تحمل المزيد من المخاطر وانتظار مدة أطول للحصول على العوائد، مقارنة بقطاعات السلع غير التجارية. وما من شك بأن ذلك، قد لا يكون جاذبا للشركات. أمام هذا الوضع، وكما اتضح في التجارب التنموية لماليزيا، واندونيسيا، والمكسيك والشيلي، تدخلت الحكومات لتشجيع توجه عام إلى الاستثمار في الصناعات المنتجة للسلع التجارية عالية التكنولوجية بمجموعة من الإجراءات، شملت دعم الصادرات، وتوفير التمويل المدعم، والحوافز والإعفاءات الضريبية، والدعم المادي لبرامج تأهيل العمالة في الخارج. ويجب هنا أن تستهدف دول المجلس بمختلف المزايا السابقة الشركات التي تساهم في تجسيد نموذج التنمية الجديد فقط، وهو إنتاج منتجات ذات قيمة مضافة عالية ومستوى تكنولوجي و تكو ن موجهة

للتصدير. مع تعزيز ذلك بمعالجة العقبات التي تعترض مزيد من الفعالية للشركات العامة، والقطاع الخاص خاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

طورت دول المجلس العديد من التجمعات الصناعية، ولكي تستفيد من هذه المناطق والتجمعات، يجب بداية أن تستهدف قطاعات أساسية تسعى لتطويرها، وتنشئ حولها خدمات دعم وصناعات هامشية تكميلية. وبما أن هذه التجمعات تستهدف تطوير الصناعات عالية التكنولوجيا، فإن هذا يتطلب بدوره تطوير القدرات البحثية والتكنولوجية المحلية. ويكون ذلك بتعزيز الروابط بينها هذه التجمعات والمؤسسات البحثية، واعتماد برامج لتدريب وتأهيل العمالة، واستقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المجالات عالية التكنولوجيا، و زيادة الإنفاق على البحث والتطوير، وتحسين الأداء في مؤشرات الابتكار خاصة ما تعلق بالقدرة على الابتكار وجودة مؤسسات البحث العلمي، والتعاون بين الجامعات والشركات، في إطار شامل لإستراتيجية مدروسة تتعلق بالعلوم، والتكنولوجيا والابتكار.

تتمثل السياسات على مستوى التكامل الخليجي، في تدعيم ما حققته دول المجلس في مجالات التنسيق الضريبي، وإقرار حرية حركة السلع، والخدمات، والأشخاص. ويتطلب ذلك دعما والتزاما سياسيا على أعلى مستوى لمشروع التكامل؛ ويمكن أن يكون ذلك بإعطاء مؤسسات التكامل، على غرار دول الاتحاد الأوربي، دورا يتجاوز تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء، ليشمل صلاحيات تكون أوسع من تلك الممنوحة للأجهزة القطرية المتخصصة، في اتخاذ القرارات في عدة مجالات وإلزام الأجهزة القطرية على تنفيذها. وشملت المقترحات في المجال الاقتصادي عدة جوانب؛ وفيما يتصل بتجارة السلع البينية، في ظل ضعف تنوع القاعدة الإنتاجية، أكدنا ضرورة إعطاء السياسات الصناعية بعدا إقليميا، تمكن من زيادة مستويات التجارة البينية، وتسريع وتعميق عمليات التحول الهيكلي. ويتطلب ذلك اعتماد سياسات الربط والتنسيق التدريجي لمختلف جهود التنويع الوطنية في خطة التكامل في دول مجلس التعاون الخليجي، والتقدم بثبات صوب وضع إستراتيجية إقليمية متكاملة للتنويع والتصنيع من أجل تجنب الازدواجية المفرطة في مرافق الإنتاج، والمنافسة بينها، والحد من زيادة العرض. كما يستلزم هذا تقليص العوائق الفنية والإجراءات المرتبطة بالتجارة وتحسين الخدمات اللوجيستية. وفيما يتصل بتجارة الخدمات، يكتسي تخفيف قيود الدخول للقطاع الخاص إلى تجارة الخدمات وتقليل هيمنة الدولة على العديد من مجالاتها أمرا ضروريا لتعزيز المنافسة في هذا القطاع، وتدعيم التجارة البينية القائمة على القطاع الخاص.

تشمل كذلك المقترحات الاقتصادية تعزيز الاستثمارات البينية، ويكون ذلك بتحسين مناخ الاستثمار في دول المجلس، بالإضافة إلى تحقيق تنسيق عالي في مجال توحيد القوانين، والتشريعات الخاصة بملف الاستثمار الأجنبي المباشر، وما تتضمنه من حوافز، وإعفاءات، وضمانات، وآليات لفض النزاعات، وحتى الترويج المشترك للفرص الاستثمارية الموجودة في مختلف الدول. كما تشمل المقترحات الرامية لتفعيل اندماج النظم المالية لدو ل المجلس القيام بإصلاحات لتجاوز أوجه القصور في النظم المالية المحلية، وذلك بتطوير المواهب، وتوفير إطار تنظيمي يتلاءم مع المعايير الدولية ويزيد المنافسة، إلى جانب تطوير أسواق السندات والصكوك الحكومية وللشركات. ويتعين إجراء مزيد من التحسينات التدريجية في الإشراف وتنفيذ قوانين حوكمة الشركات. وعلى مستوى التكامل المالي الخليجي، يجب أن إجراء مزيد من الجهود والتنسيق في مواءمة الأطر التنظيمية والأنشطة المالية عبر الحدود، بما يساهم في امتصاص الصدمات؛ وإنشاء مؤسسات فوق وطنية لها سلطة في تنفيذ ورصد تطورات عملية التكامل المالي، مع ربط هذه الأخيرة بأهداف التنمية الاقتصادية وتدعيم القدرة التنافسية عالميا.

وختمنا هذا الفصل بتحليل واقع وتحديات التكامل النقدي ومشروع إصدار العملة الموحدة، وتبين أن انخفاض أسعار النفط أثر سلبيا في استجابة بعض الدول لمعايير التقارب المعتمدة؛ كما اتضح أن دول المجلس تستجيب للمعايير الواردة في نظرية العملة المثلى باستثناء التنوع في هياكل الإنتاج، وحركية عوامل الإنتاج، والعلاقات البينية التجارية والمالية. بالرغم من ذلك، تأكدنا بما أن منطقة اليورو لا تستوفي كل هذه المعايير، وبأنها تعكس إرادة سياسية جسدت الوحدة النقدية، لمواجهة انخفاض منافسة

الاقتصادات الوطنية، ولمواجهة النفوذ الأمريكي. لهذه الأسباب، يجب على دول المجلس أن تجسد هذا الحلم، ويتطلب ذلك إرادة سياسية كبيرة ومستمر ة، وتحقيق مزيد من الشروط المختلفة، خاصة ما تعلق بتنسيق السياسات الضريبية والمالية بين دول المجلس، وتنسيق السياسات المالية مع السياسة النقدية الموحدة، لضمان استقلالية ومصداقية المصرف المركزي الموحد؛ كما تزداد أهمية إنشاء صندوق لدعم الدول التي تعاني من صعوبات اقتصادية بفعل الأزمات، لكي لا تتأثر العملة الموحدة سلبيا من متاعب اقتصادية لدول الاتحاد، وقد استخلصنا هذه التوصيات من تداعيات أزمتي الرهن العقاري والديون السيادية على منطقة اليورو، والتي تأكد منها أن المعايير الكمية من عجز الموازنة والدين الحكومي كنسبتين من الناتج غير كافيتين. يجب أن تدعم أشكال التنسيق السابقة الذكر، بتطوير إطار فني يشمل توفير البيانات وإنجاز الدراسات والبحوث بما يخدم مشروع الوحدة النقدية وتنفيذ سياسة نقدية مشتركة تحقق استقرار الأسعار.

خصصنا **الفصل الثالث** والأخير لتحليل تحديات السياسة الاجتماعية وسبل تفعيلها. لقد تبين في المبحث الأول، أن دول المجلس، بالرغم من وجود بعض النقائص، حققت قفزات نوعية في تحسين مستوى الخدمات الصحية والتعليمية، وتعتبر كلها في مصاف الدول ذات الأداء المرتفع في مؤشر التنمية البشرية؛ كما تبنت برامج للحماية الاجتماعية. تبين كذلك أن أسواق العمل تمتاز بالتجزئة، إذ يستمر المواطنون في تفضيل العمل في القطاع العام، ويعتمد القطاع الخاص على العمالة الأجنبية ضعيفة المهارة، ويعود ذلك للفروق الكبيرة في الرواتب والأجور والمزايا الأخرى. تعتبر أسواق العمل بهذا الشكل مشوهة للحوافز وفي غير صالح تجسيد نموذج التنمية الجديد، لأنها تحمل الحكومات نفقات كبيرة؛ ولا تساهم في تعزيز الإنتاجية وتحسين كفاءة الأداء، لأن العمالة الوافدة في القطاع الخاص تتمركز أساسا في قطاعات لا تتطلب الكثير من المهارات أو المستويات التعليمية والتدريبية العالية، كقطاع التشييد،و التجارة،و النقل والتخزين، وأنشطة الأسر، والفنادق والمطاعم. وهذا ما يفسر النمو السلبي لإجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في دول المجلس كمؤشر يعكس ضعف كفاءة استخدام مدخلات ر أس المال والعمالة في العملية الإنتاجية. كما تمتاز أسواق العمل بنوع من الجمود و سيادة بعض أنظمة العمل المقيدة التي تحول دون تنقل العمالة.

أكدنا في سبل تفعيل السياسات الاجتماعية أنها تتطلب نهجا شاملا في إعدادها لضمان نجاحها، وتكاملا بين مختلف أجزائها سواء الحماية الاجتماعية، أو الخدمات الصحية والتعليمية، أو سياسات أسواق العمل؛ مع ضرورة إدماجها في السياسات العامة، في إطار قائم على تحديد الآثار المتبادلة بينها. لتأخذ بعين الاعتبار دعم التنمية الاقتصادية، وقضايا العدالة بين الفئات العمرية وبين الجنسين واختلاف احتياجاتهما، وتعزيز مستويات الانسجام والتماسك المجتمعي الكفيل بضمان ديمو مة الاستقرار السياسي، مع تحميل المواطنين مزيدا من المسؤولية، لأن ذلك يجعل هذه الخدمات أكثر استمرارية وفعالية، وأقل عبئا على الموازنات، وأكثر مساهمة في التنمية.

نظرا لارتباط قضايا التنمية الاقتصادية والسياسة الاجتماعية بالبيئة، أكدنا أن دول المجلس معنية بتخفيض معدلات استهلاك الطاقة، وهي أحد المظاهر السلبية للدعم؛ إلى جانب عقلانية استهلاك المياه، والتوجه إلى تطوير الطاقات المتجددة. لتدعيم الأمن الغذائي، اقترحنا تجسيد استثمارات في دول عربية تمتلك مقومات زراعية هائلة، ومن شأن ذلك أن يزيد من الوحدة العربية كذلك.

شملت التوصيات في مجال الصحة، ضرورة تطوير البنية التحتية للقطاع أكثر وهو ما يستلزم زيادة الإنفاق، وتطوير سياسات تكوين العاملين في القطاع؛ كما يجب أن تتبنى دو ل المجلس إستراتيجية مشتركة في مجال البحث والتطوير، وإنتاج المستلزمات الطبية والمنتجات الصيدلانية، وهناك حاجة متزايدة للاستثمار في التكنولوجيا الحيوية و تطبيقات الأجهزة الطبية المتقدمة.

تتصل القرارات المرتبطة بالتعليم بجانبين رئيسيين: أولا: إصلاح أنظمة التعليم لرفع نوعية وجودة المخرجات وزيادة مستويات التحصيل الأكاديمي بشكل متزامن مع التركيز على الإنفاق على التجهيزات، وبناء المدارس والجامعات. في هذا الصدد، لاحظنا أن جودة التعليم والتحصيل الأكاديمي لا يز الان منخفضان في دول المجلس بناء على النتائج التي يتحصل عليها الطلاب في الاتجاهات العامة للدراسات الدولية للرياضيات والعلوم(TIMSS)، مع تسجيل تراجع في هذه النتائج بين عامي 1995

و2011 في أغلب دول المجلس، و قد قدمت تجربة كوريا الجنوبية عدة دروس يمكن أن تستفيد منها دول المجلس. و ثانيا: ردم الهوة وترميم الرابط المنقطع ما بين أنظمة التعليم وسوق العمل، لتلبية الاحتياجات الضرورية لقطاع الأعمال من العمالة ذات المهارات العالية لزيادة الإنتاجية والنمو وتحقيق التنوع المنشود في مصادر توليد الدخل؛ وهذا يتطلب تنسيقا ما بين السياسات التعليمية، والسياسات الاقتصادية وسياسات أسواق العمل. ويكون ذلك بمواءمة المناهج التعليمية لاحتياجات قطاع الأعمال من خلال التعاون المنظم وبناء الشراكات ما بين قطاع الأعمال ومؤسسات التعليم. كما يتطلب ذلك تعاونا وثيقا بين الجامعات والشركات الصناعية. كما يمكن ترميم الرابط المنقط بتطوير القوى العاملة من خلال التدريب واكتساب مزيد من الخبرة. في هذا المجال، يعتبر النموذج السويسري في مجال التعليم المهني والتدريب من النماذج الراقية التي يمكن أن تستفيد منه دول المجلس، لأنه يفتح أبوابا متعددة للطلبة في المرحلة الثانوية لمزاولة التعليم المهني والتدريب في تخصصات مختلفة، وبالتالي، الاحتكاك بعالم الصناعة، و يجعلهم جزء رئيسيا من عالم الشغل. ويحظى هذا النظام بالاحترام لأنه محل إجماع لفترة طويلة بين مختلف الأطياف؛وهو مندمج بشكل كلي في عالم الشغل والنظام التعليمي، نتيجة تنوع الدورات التي يوفرها، ونوعيتها العالية، واستوار ها؛ كما يتميز بإمكانية الانتقال المرنة بين مختلف مستوياته، ويمكن لطلابه في مختلف المستويات ترقية أنفسهم لولوجأفضل المعاهد والجامعات التقنية في سويسرا، كما يتميز بوفرة التمويل.

شملت الاقتراحات لإصلاح أسواق العمل، كلا من نظام الحصص وتنقل العمالة الأجنبية، وسياسات أسواق العمل الفاعلة. وفيما يتصل بنظام الحصص، اتضح أن نجاح تطبيقه يستلزم تقليل الفوارق ما بين القطاعين العام والخاص في الأجور والمزايا، ما يكون دافعا لتنقل العمالة الوطنية للقطاع الخاص، كما أن تطبيقها يجب أن يتزامن مع تطوير مهارات العمالة الوطنية لتوفير الكفاءات الملائمة للقطاع الخاص؛ كما يمكن استخدام نظام الحصص لتشجيع استقطاب العمالة الأجنبية ذات المهار ات العالية، بهدف تدعيم سياسات التحول نحو الأنشطة عالية الإنتاجية بدلا من التركيز على العمالة ضعيفة المهارة ومنخفضة الأجور. ومن شأن السماح بمرو نة أكبر لتنقل العمالة الأجنبية أن تدعم السياسات السابقة، وتزيد من مرونة أسواق العمل ما يمكن من إضفاء مزيد من التنافسية بين أجزائها وتكاملها أكثر. تتمثل سياسات العمل الفاعلة في تطوير مكاتب للتوظيف توفر المعلومات بكفاءة حول أسواق العمل لمختلف الأطراف، إلى جانب إعانات التشغيل؛ وتعد هذه الأخيرة أحد الأدوات الفعالة لاكتساب المهارات والدخول في برامج تدريبية، وأحد أشكال تضيق الفجوة في الأجور بين المو اطنين والأجانب في القطاع الخاص، ويجب أن تكون موجهة بدقة وذات طابع مؤقت.

تتمثل المقترحات في مجال أنظمة الحماية الاجتماعية في ضرورة زيادة تغطية نظام المعاشات والضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي، ليشمل أكبر عدد من العاملين في مختلفالقطاعات، خاصة الأجانب في مجالات محددة لازالت تشهد نقصا واضحا كقطاع الأسر. وبما أن نجاح تدابير الحماية الاجتماعية يتطلب دمجها في السياسات الاجتماعية والاقتصادية، يجب على دول المجلس تطوير إطار قانوني شامل لهذا القطاع، لجعل التأمين الصحي والالتزام بالاشتراكات إلزامية. كما أن إنشاء آلية للرصد والتقييم والمتابعة تعتبر أولوية لتقييم مدى التقدم المتحقق في هذه البرامج وآثارها الاجتماعية وحتى الاقتصادية. ويتطلب ذلك تعزيز القدرات التنظيمية للدولة، وهي مهمة، لأننا اقترحنا تغيير نهج توفير الرعاية الاجتماعية، بإشراك جهات فاعلة أخرى، وتوزيع جديد للأدوار يشمل القطاع الخاص، و الجمعيات الخيرية، و المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى، وصناديق الزكاة. وهذا يفرض عليها تحديات في ضمان تجاوز التجزئة التي يمتاز بها هذا القطا ع الآن، ويفرض عليها مزيدا من الالتزامات في مجال العدالة، و التنسيق، و المسؤولية الاجتماعية لهذه الجهات الجديدة.

يشكل تنسيق مختلف الإصلاحات السابقة الذكر على مستوى دول المجلس فرادى ضرورة ملحة لإنجاحها، وهذا يتطلب قدرات إدارية وكفاءات قادرة على ضمان التناسق بين أجزاء المحاور السابقة؛ وتزداد هذه الأهمية أكثر على مستوى دول مجلس التعاون الخليجي، لأن العديد من السياسات ستنفذ بصفة جماعية، ولن يكون ذلك ممكنا من دون وجود إرادة سياسية تقبل بالتنازل بجزء

من السيادة لصالح مشروع التكامل، وهو ما سيسمح بتنسيق السياسات ومواءمة الأطر التشريعية والتنظيمية، وإعطاء أدوار أكبر لمؤسسات التكامل.

تبقى هذه الدراسة، بالرغم من بعض جوانب الضعف التي قد تظهر أثناء تقييمها لضيق وقت إنجازها، محاولة علمية جادة يمكن على أساسها فتح آفاق أكبر للبحث في هذا الموضوع المهم؛ أردنا بها تقديم نظرة مستقبلية لاقتصادات دول الخليج، تشمل سياسات فاعلة تمكن من فك ارتباطها بالنفط، ومن تدعيم مستويات الرفاه والتنمية الحالية، أملا في أن تكون قاطرة لقيادة العالم العربي ولتحقيق التكامل العربي المنشود.

قائمة المراجع

1- المراجع باللغة العربية:

1- إبراهيم عاكوم، **أسواق الأوراق المالية العربية: انعكاسات وعبر من الأزمة المالية العالمية**، دراسات اقتصادية، الدائرة الاقتصادية والفنية، صندوق النقد العربي، العدد9، 2009.

2- الإدارة المركزية للإحصاء، **الإحصاءات السكانية لسنة 2015**، (https://www.csb.gov.kw/Socan_Statistic.aspx?ID=64).

3- الإدارة المركزية للإحصاء، **المتعطلين عن العمل من واقع أعداد الباحثين عن عمل والمسجلين بديوان الخدمة المدنية**، عن الحالة في 2017/4/20.

4- الإدارة المركزية للإحصاء، **نشرة مسح القوى العاملة 2015**(أكتوبر-ديسمبر **2015**)، مارس 2016.

5- الأسرج حسين عبد المطلب، **المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتحدي البطالة بين الشباب الخليجي**، بحوث اقتصادية عربية، العددان 69-70، شتاء – ربيع 2015.

6- بن راشد الخاطر خالد، **الوحدة النقدية لدول مجلس التعاون والتحولات الهيكلية في الاقتصاد العالمي: التطلعات والتحديات والمكاسب الإستراتيجية بعيدة المدى**، دراسة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، أفريل 2012.

7- تمكين: **التدريب ودعم الأجور، برنامج التدريب ودعم الأجور**، على الموقع: (https://www.tamkeen.bh/ar/).

8- جوانا سيلفا، فيكتوريا ليفن، ماتيو مورجاندي،**الدمج والمرونة الطريق للأمام لشبكات الأمان الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا**، تقرير التنمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي، آب/ أغسطس 2012.

9- زروق جمال الدين عبد الله عادل التجاني، **التنسيق الضريبي في إطار التجمعات الإقليمية: تجربة الدول العربية**، صندوق النقد العربي، الدائرة الاقتصادية والفنية، العدد 2، 2007.

10- زروق جمال الدين، **مقارنة بين السوق الخليجية المشتركة والسوق الأوربية المشتركة**، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، الإمارات العربية المتحدة، 2001.

11- زغبيب شهرزاد، تنقوت وفاء، **التعليم العالي والتنمية بين الاقتراب النظري والواقع: حالة الجزائر**، بحث من أبحاث كتاب: الجزائر إشكالات الواقع ورؤى المستقبل، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد64، بيروت، أيلول/ سبتمبر 2013.

12- سعود البريكان، علي البلبل، وإبراهيم الكراسنة، **التكامل الاقتصادي العربي: التحديات والآفاق**، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، الإمارات العربية المتحدة، 24/23 شباط 2005.

13- سوق مسقط للأوراق المالية، **التقرير السنوي لعام 2009**.

14- سوق مسقط للأوراق المالية، **التقرير السنوي لعام 2011**.

15- سوق مسقط للأوراق المالية، **التقرير السنوي لعام 2013**.

16- سوق مسقط للأوراق المالية، **التقرير السنوي لعام 2015**.

17- شلغوم عميروش، **الريع النفطي في الجزائر نعمة أم نقمة؟ دراسة تحليلية في قنوات تحول نعمة النفط إل نقمة في الجزائر**، الملتقى الوطني حول الجزائر وتحديات ما بعد المحروقات، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم(الجزائر)، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011.

18- شلغوم عميروش، **دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية**، دار حسن العصرية، لبنان2012.

19- صندوق النقد الدولي، **الكويت: تقرير خبراء الصندوق حول مشاورات المادة الرابعة لعام 2012**، التقرير القطري رقم 12/150، يونيو 2012، ص21.

20- صندوق النقد الدولي، **إصلاح المنشآت العامة**، قسم الشرق الأوسط، 15 سبتمبر 1998.

21- صندوق النقد الدولي، **إصلاحات سوق العمل لتعزيز التوظيف والإنتاجية في مجلس التعاون لدول الخليج العربية**، الاجتماع السنوي لوزراء المالية ومحافظي البنوك المركزية، الرياض، المملكة العربية السعودية،5 أكتوبر 2013.

22- صندوق النقد الدولي، **الإمارات العربية المتحدة: مشاورات المادة الرابعة لعام 2012**، البيان الختامي الصادر عن بعثة صندوق النقد الدولي، 14 مارس 2012.

23– صندوق النقد الدولي، **الإمارات العربية المتحدة: مشاورات المادة الرابعة لعام 2011– تقرير خبراء الصندوق؛ والملحق التكميلي الصادر عن خبراء الصندوق؛ ونشرة المعلومات المعممة حول مناقشة المجلس التنفيذي ذات الصلة**، التقرير القطري رقم 11/111، مايو 2011.

24– صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية: مشاورات المادة الرابعة لعام 2011– تقرير خبراء الصندوق؛ والملحق التكميلي الصادر عن خبراء الصندوق؛ ونشرة المعلومات المعممة حول مناقشة المجلس التنفيذي ذات الصلة**، التقرير القطري رقم 11/292، سبتمبر 2011.

25– صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية: مشاورات المادة الرابعة لعام 2012، التقرير القطر رقم 12/271**، سبتمبر 2012.

26– صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية، تقرير القضايا المختارة، التقرير القطري رقم:15/286**، سبتمبر 2015.

27– صندوق النقد الدولي، **المملكة العربية السعودية، مشاورات المادة الرابعة لعام 2015– البيان الصحفي؛ وتقرير الخبراء؛ ومرفق المعلومات، التقرير القطري رقم 251/15**، سبتمبر 2015.

28– صندوق النقد الدولي، **عمان: مشاورات المادة الرابعة لعام 2011، البيان الختامي لبعثة صندوق النقد الدولي**، 19 ديسمبر 2011.

29– صندوق النقد الدولي، **قطر: تقرير القضايا المختارة الصادر عن صندوق النقد الدولي**، أفريل 2015.

30– صندوق النقد الدولي، **مستجدات آفاق الاقتصاد الإقليمي، منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان**، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، أبريل 2016.

31– صندوق النقد العربي، **إصلاح دعم الطاقة في الدول العربية**، الفصل العاشر، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2014.

32– صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2015**.

33– صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2016**.

34– صندوق النقد العربي، **النشرة الفصلية، العدد الثاني والخمسون**، الربع الرابع 2007.

35– صندوق النقد العربي، **النشرة الفصلية، العدد الثامن والأربعون**، الربع الرابع 2006.

36– صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات أسواق الأوراق المالية العربية**؛

37– صندوق النقد العربي، **قاعدة بيانات صندوق النقد العربي**، على الموقع: (http://www.amf.org.ae/ar/arabic_economic_database).

38– العمر حسين، **قنوات تأثير السياسة النقدية(حالة الكويت)**، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 6، العدد 3، أكتوبر 2009.

39– قطاع الرعاية الاجتماعية والرفاهية لقطر، على الموقع: (http://portal.www.gov.qa/wps/portal/topics/Religion%20and%20Community/socialprotectionandwelfare).

40– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، **التكامل العربي سبلا لنهضة إنسانية**، 2015.

41– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، تقرير المنتدى العربي حول: **تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية: إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية**، بيروت، 19-20 ديسمبر 2012.

42– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **نحو سياسة اجتماعية متكاملة في الدول العربية، إطار وتحليل مقارن**، 10 ديسمبر 2005.

43– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(إسكوا)، **سياسات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر والبيني في منطقة الإسكوا: تحسين مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر وتعبئة المدخرات، مع دراسة حالة الأردن، والبحرين واليمن**، الأمم المتحدة، نيويورك، 2003.

44– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **إدارة التغيير: سياسات اجتماعية للتنمية الاقتصادية**، 7 أكتوبر 2010.

45– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **إدراج الإنصاف على أجندة التنمية**، نشرة التنمية الاجتماعية، العدد 4، 30 نوفمبر 2006.

46– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الاقتصاد الاجتماعي التضامني أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية**، سلسلة السياسات العامة، أوراق موجزة، العدد 4.

47– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية كعنصر للتنمية: الملامح الوطنية للحماية الاجتماعية في سلطنة عمان**، الأمم المتحدة، نيويورك 2015.

48– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية كعنصر للتنمية، الملامح الوطنية: الإمارات العربية المتحدة**، نيويورك، 2015.

49– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **الحماية الاجتماعية أداة للعدالة**، نشرة التنمية الاجتماعية، العدد 2، المجلد 5.

50– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية المتكاملة، أسواق العمل وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا**، التقرير الرابع.

51– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية المتكاملة، نحو تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية، إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الحماية والخدمات الاجتماعية**، التقرير الخامس، 2014.

52– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاجتماعية والحماية الاجتماعية، التحديات في منطقة الإسكوا**، العدد8، المجلد 2.

53– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **السياسة الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة**، الأمم المتحدة، نيويورك، 26 مارس 2012.

54– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **العمل والتعليم: ترميم الرابط المنقطع**، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 4، العدد1، 21 أوت 2012.

55– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **تحقيق العدالة الاجتماعية للجميع**، نشرة التنمية الاجتماعية، العدد 1، المجلد 3.

56– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا)، **تحليل الأداء الاقتصادي وتقييم النمو والإنتاجية في منطقة الإسكوا**، العدد الخامس، الأمم المتحدة، 12 ديسمبر 2007.

57– اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، **البلدان العربية في المراحل الانتقالية: التحديات القصيرة والمتوسطة الأجل**، الأمم المتحدة، نيويورك 2013.

58– محمود أبو ليلة علي، **دليل عام لقياس الإسهام الاقتصادي والاجتماعي في دول مجلس التعاون الخليجي** سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، العدد 107، الطبعة الأولى، فبراير 2016.

59– المركز الوطني للإحصاء والمعلومات، التقارير المعلوماتية، العدد 10، **العاملون في سلطنة عمان**، نوفمبر 2014، (https://www.ncsi.gov.om/Elibrary/).

60– مصرف الإمارات العربية المتحدة المركزي، **التقرير السنوي**، 2015.

61– مصرف قطر المركزي، **تقرير الاستقرار المالي**، جوان 2014.

62– مصرف قطر المركزي، **مؤشر أسعار العقارات**، على الموقع: (http://www.qcb.gov.qa/Arabic/Publications/Statistics/RealEstate/Pages/RealEstatePriceIndex.aspx)

63– المملكة العربية السعودية، **مؤسسة النقد العربي السعودي**، على الموقع: (http://www.sama.gov.sa/).

64– المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، **المتدربون والخريجون بمعاهد التدريب المهني للعام التدريبي في السعودية 1435/1436هـ**

65– المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، **تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 2017**. على الموقع: (http://dhaman.net/ar/research-studies/investment-climate-report-latest/).

66– المؤسسة العربية لضمان وائتمان الصادرات، **مناخ الاستثمار في الدول العربية: مؤشر ضمان لجاذبية الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 2016**.

67– مؤسسة النقد العربي السعودي، **تقرير الاستقرار المالي لعام 2016**.

68– موقع الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية: (http://www.gcc-sg.org/ar-sa/Pages/default.aspx).

69– موقع بورصة قطر (http://www.qe.com.qa/)؛

70– هبة عبد المنعم، **أداء الاقتصادات العربية خلال العقدين الماضيين: ملامح وسياسات الاستقرار**، صندوق النقد العربي، يناير 2012.

71– هبة عبد المنعم، **ديناميكية التضخم في الدول العربية(1980–2011)**، دراسات اقتصادية، صندوق النقد العربي، 2013

72– الهيأة الاتحادية للتنافسية والإحصاء، **مسح القوى العاملة في الإمارات 2009**، (http://old.fcsa.gov.ae/Home).

73– الهيأة العامة للإحصاء، **نشرة مسح القوى العاملة، 2015**، النصف الثاني، (http://www.data.gov.sa/ar/dataset).

74– هيأة تنظيم سوق في البحرين، **تقدير الأجر القاعدي حسبي الجنسية والقطاع للفترة 2002–2011**.

75- هيأة تنظيم سوق في بالبحرين، **مؤشرات سوق عمل البحرين**، الربع الأول 2017، (http://blmi.lmra.bh/2017/03/mi_data.xml).

76- وزارة التخطيط التنموي والإحصاء بالكويت، **تقرير مسح القوى العاملة للربع الأول 2017**، (http://www.mdps.gov.qa/ar/statistics1).

77- وزارة التخطيط التنموي والإحصاء بالكويت، **نشرة إحصاءات القوى العاملة، 2016**.

78- وزارة التخطيط التنموي والإحصاء بالكويت، **نشرة مسح القوى العاملة 2015**(أكتوبر–ديسمبر **2015**)، جوان 2016.

79- وزارة التنمية الاجتماعية بعمان، **التقرير السنوي لعام 2016**. على الموقع: (https://www.mosd.gov.om/index.php/en/publications)

80- وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالكويت، قطاع التخطيط والتطوير الإداري، إدارة البحوث والإحصاء، **العنف الأسري في المجتمع الكويتي**، دراسة مكتبية ميدانية، تقرير صادر عن لجنة بحث ظاهرة العنف الأسري في المجتمع الكويتي، الطبعة الثانية، فبراير 2013. على الموقع: (/https://www.mosal.gov.kw/index.php/publications).

81- وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالكويت، **مسيرة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل**، فبراير 2011. على الموقع : (/https://www.mosal.gov.kw/index.php/publications).

82- وزارة العمل والتنمية الاجتماعية للبحرين، **التقرير الإحصائي السنوي 2016، قطاع التنمية الاجتماعية**، 93 صفحة، متوفر على الموقع: (/http://www.social.gov.bh).

83-وزارة العمل والتنمية الاجتماعية لملكة البحرين، **التقرير الإحصائي لمستحقي إعانة وتعويض التعطل وبيانات التدريب والتوظيف والشواغر الوظيفية**، الربع الرابع 2015، فبراير 2016. متوفر على الموقع: (/http://www.social.gov.bh).

84- يوسف خليفة اليوسف، **مستقبل الإصلاح في الإمارات العربية المتحدة وقطر**، مستقبل التغيير في الوطن العربي(ملف–2)، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية.

2- المراجع باللغة الأجنبية (الفرنسية والإنجليزية)

1- Abdelhak Sanhadji., **Indirect monetary policy instruments: a selective survey**, IMF, December 11, 1998.

2- Abdullah Al-Shehri, Mostafa A-b Ebrahim, Hani Shafeek, Mohamed Fekry Soliman, and Mohamed Helmy Abdel-Aziz., **Bridging the gap between University and Industry: efforts made at Faculty of Engineering – Rabigh - Saudi Arabia**, International Conference on Advanced Information and Communication Technology for Education (ICAICTE), 2013.

3- Ahmed Al-Darwish, Naif Alghaith, Alberto Behar, Tim Callen, Pragyan Deb, Amgad Hegazy, Padamja Khandelwal, Malika Pant, and Haonan Qu., **Saudi Arabia: tackling emerging economic challenges to sustain growth**, IMF, 2015.

4- Alfadli A. Dina., **Monetary union and stock markets integration in GCC**, master thesis in economics, California State Polytechnic University, 2015.

5- Al-Faris, A. R. F., **The demand for electricity in the GCC countries**, Energy Policy, No.30, 2002.

6- Al-Kuwari Duha., **Mission impossible? Genuine economy development in the Gulf Cooperation Council countries, research paper**, Kuwait programme on development, governance and globalization in the Gulf States, number 33, September, 2013.

7- Ananthakrishnan Prasad and May Khamis., **Monetary policy and the transmission mechanism in GCC Countries**. In: **Gulf Cooperation Council Countries: Enhancing economic outcomes in an uncertain global economy**, Middle East and Central Asia Department, IMF, 2011.

8- Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber., **Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward, the Next-Generation Rules**. A New Dataset, IMF Working Paper WP/12/187, July 2012.

9- Andrés Gómez-Lobo., **Institutional Safeguards for Cost Benefit Analysis: Lessons from the Chilean National Investment System**, Journal of Benefit-Cost Analysis: Vol. 3: Iss. 1, 2012, Published by De Gruyter, pp.1-28.
10- Andrew Mario Mansour, Pritha Mitra, and Carlo Sdralevich., **Fair Taxation in the Middle East and Northern Africa**, IMF staff discussion note, SDN/15/16, September 2015.
11- Arvai Zsofia and Fayad Ghada., **Qatar: Selected Issues**, IMF country report No. 12/19, January 2012.
12- Arze del Grenado, J., D. Coady and R. Gillingham., **The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries**, World Development, Vol. 40, November, 2012.
13- Ashraf A. Mahate., **SMEs, trade and development in GCC countries: a development perspective**, ITC working paper series 04-2015.E , October 2015.
14- Auty, R.M., **Resource Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Less Developed Countries**, Oxford: Clarendon Press, 1990.
15- Aydin Abdulbasit., **Essays on Export Sophistication**, All Dissertations. 1857, December 2016.
16- Baier, S.C, Dwyer, G.P, and Tamura, R., **How important are capital and total factor productivity for economic growth**, Economic Inquiry, Vol.44, No.1, January 2006.
17- Baldwin-Edwards, Martin., **Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends,** Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, 15. The London School of Economics and Political Science, London, UK, March 2011.
18- Bank for International Settlements., **Fiscal policy, public debt and monetary policy in emerging market economies**, BIS papers, No. 67, October 2012, 352 pages.
19- Bardaro Eugenia et Monnart Nomie., **l'Europe fiscal et un budget pour la zone Euro: utopie ou nécessité?,** Policy paper, CEPESS, Avril 2016.
20- Bathaluddin, M. B., Adhi, P. N. M., and Wahyu A. W., **The impact of excess of liquidity on monetary policy**. Bulletin of monetary economics and banking, January 2012, pp.245-267.
21- Behar Alberto and Mok Junghwan**., Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?,** IMF Working Paper WP/13/146, June 2013.
22- Behar Alberto., **Comparing the Employment-Output elasticities of Expatriates and Nationals in the Gulf Cooperation Council**, IMF Working Paper, WP/15/191, August 2015.
23- Betbèze, J. P., Bordes, C., Couppey-soubeyran, J., et Plihon, D., **rapport : banques centrale et stabilité financière.** Direction de l'information légale et administrative, Paris. 2011.
24- Bisat, A, El-Erian, M. A., and Helbing, T., **Growth, investment and saving in Arab economies**, IMF working paper WP/97/85, 1997.
25- Blinder, A., Goodhart, C., Hildebrand, P., Lipton, D., and Wyplosz, C., **How do central banks talk ?.** Geneva reports on the world economy 3, Geneva/London: ICMB/CEPR. 2001.
26- BLOOVO., **Business funding and regulatory easing can spark GCC SME growth explosion**, (www.bloovo.com).
27- BLOOVO., **lauds launch of Rate SME initiative to boost small and business enterprises**, (www.bloovo.com).
28- BLOOVO., **SMEs are key engines of GCC economic and job growth**, (www.bloovo.com).
29- BLOOVO., **the emergence of the giant: the role of SMEs in bolstering employment in the GGG**, September 2016.
30- Brautigam, Deborah, Fjeldstad Odd-Helge and Moore Mick (eds)., **Taxation and State-Building in Developing Countries,** Cambridge University Press, 2008.
31- Carlo Sdralevich, Randa Sab, Younes Zouhar, and Giorgia Albertin., **Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: A Summary of Recent Progress and Challenges**

Ahead, International Monetary Fund, Middle East and Central Asia Department, October 2014.
32- Central Bank of Bahrain., **financial stability report**, issue No.21, July 2016.
33- Central Bank of Oman., **annual report 2003**, July 2004.
34- Central Bank of Oman., **Annual report 2003.**
35- Central Bank of Oman., **Annual report 2007.**
36- Central Bank of Oman., **Annual report 2011**.
37- Central Bank of Oman., **annual report 2015**, June 2016.
38- Central Bank of Oman., **Annual report 2015**.
39- Central Bank of Oman., **Mid-year review of the Omani economy** 2015, January 2016.
40- Cerisola Martin, Abdallah Chadi, Davies Victor, and Fischer Mark., **Assessing The impact of fiscal shocks On output In MENAP Countries**, IMF, Middle East and Central Asia Department, January 2015.
41- Chang Ha-Joon., **state-owned enterprise reform, national development strategies, policy note**, United Nations, UNDESA, 2007.
42- Charap, J., A. Ribeiro da Silva, and P. Rodriguez., **energy Subsidies and Energy Consumption – A cross country Analysis**, IMF Working Paper 13/112, 2013.
43- Clements Benedict et *al.*, **Case studies on energy subsidies reform: lessons and implications**, January 28, 2013, International Monetary Fund, 118 pages.
44- Cohen Élie., **L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines**, Politique étrangère, dossier : la crise de la dette, Janvier 2012.
45- Corden W. M., **Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation**, Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 36, No. 3, Novomber 1984, pp. 359-380.
46- Corden W. M., **Dutch disease in Australia: policy options for three speed economy**, The Australian Economic Review, Vol. 45, No. 3, September 2012, pp. 290-304.
47- Cottarelli, C., and Kourelis, A., **Financial structure, bank lending rates, and the transmission mechanism of monetary policy**. IMF staff paper, Vol.41, No.4, December, 1994, pp.587-623.
48- Cubeddu, L, Culiuc A, Fayad G, Gao Y, Kochhar K, Kyobe A, Oner C, Perrelli R, Sanya S, Tsounta E, and Zhang Z., **Emerging Markets in Transition: Growth Prospects and Challenges**, IMF Staff Discussion Note 14/6, Washington, 2014.
49- Dassel Kurt and Eckermann Kim., **economic security and competitiveness: using social zones to drive job creation in MENA**, monitor deloitte, 2012.
50- De Gregorio, J., **Commodity Prices, Monetary Policy, and Inflation**, IMF Economic Review, Vol. 60, No. 4, 2012, pp. 600-633.
51- Didier Berberat., **Le système dual dans la formation professionnelle Suisse**, assemblée parlementaire de la francophone, 6-7 Mai 2013.
52- Diop Ndiamé, Marotta Daniela and De Melo Jaime., **Natural resource abundance, growth, and diversification in the Middle East and North Africa, the effects of natural resources and the role of policies**, The World Bank, 2012.
53- Douglas Zhihua Zeng., **Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa**, Policy Research Working Paper 7240, world Bank Group, April 2015.
54- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA)., **Assessing Arab Economic Integration Towards the Arab Customs Union**, United Nations, 2015.
55- Economic and Social Commission for Western Asia (ESKWA), **Background Note for Session 5: Business Environment and Investment Climate – Antitrust & Competition in MENA**, Expert Group Meeting on 12 and 13 June 2014.
56- Economic and Social Commission for Western Asia (ESKWA)., **tax policy in Arab Countries**, United Nations, New York, June 16, 2014.
57- Economic and Social Commission for Western Asia(ESCWA)., **Active labour market policies in Arab Countries,** 26 March 2012.

58- El-Darwiche Bahjat, Fiske Jonathan, Sabbagh Karim, Smayra Chady., **the rise of economic zone in the MENA region: a telecomenication perspective**, Booz and Copany, 2008.
59- Elva Bova, Paulo Medas, and Tigran Poghosyan., **Resource Revenue Volatility and Macroeconomic Stability in Resource-Rich Countries: The Role of Fiscal Policy**, IMF working paper, WP/16/36, February 2016.
60- Elva Bova., and Abdelhak. Senhadji., **Interest Rate Spread in the GCC: the Role of Monetary Policy Intervention**, mimeo. 2009.
61- Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou., **Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency,** IMF Working Paper, WP/11/37, February 2011, 45 pages.
62- Esanov Akram., **Diversification in Resource-Dependent Countries: Its Dynamics and Policy Issues**, Revenue Watch Institute.
63- Espinoza Raphael and Senhadj Abdelhak., **How Strong are Fiscal Multipliers in the GCC? An Empirical Investigation**, IMF working paper No.11/61, March 2011.
64- Espinoza Raphael., **Government Spending, Subsidies and Economic Efficiency in the GCC**, OxCarre Research Paper 95, July 2012.
65- Everest-Philips Max., **Business Taxation as State-building in Developing Countries: Reflections from the DfID/FIAS Tax Reform Programme**, mimeo, United Kingdom: Department for International Development, 2008.
66- Fasano, U. and Qiang Wang., **Testing Relationship between Government Spending and Revenue: Evidence from GCC Countries'**, IMF Working Papers 02/201, 2002.
67- FDI Markets, **cross border investment monitor**, (https://www.fdimarkets.com/explore/?p=country).
68- Flyvbjerg, Bent, N. Bruzelius, and B. Wee., **Comparison of Capital Costs per Route Kilometer in Urban Rail,** European Journal of Transport and Infrastructure Research Vol.8, No.1, 2008.
69- Food and Agriculture Organization of The United Nations., **Renewable water resources**; (http://www.fao.org/nr/water/aquastat/tables/index.stm).
70- Ganguli Subhadra., **impact of oil prices during 2005-2014 on the sustainability of potential economic and monetary union of GCC**, Ahli University, Kingdom of Bahrain.
71- Gaustella Armando and Menghi Alex., **GCC market overview and economic outlook 2017: a challenging transformation ahead to achieve desirable growth**, Value Partners Management Consulting, Italy, December 2016.
72- Gelb Alan and Grasmann Sina., **How Should Oil Exporters Spend Their Rents?,** Centre for global development , working paper 221, August 2010.
73- Gelb Alan., **economic diversification in resource rich countries**, Natural resources, finance, and development: Confronting Old and New Challenges, organized by the Central Bank of Algeria and the IMF Institute in Algiers, on 4-5 November 2010
74- Gerard Gallagher., **How will the GCC close the skills gap?**, EY, 2014.
75- Gigineishvili, N., **Determinants of Interest Rate Pass-Through: Do Macroeconomic Conditions and Financial Market Structure Matter?.** IMF Working Paper, WP/11/176, July 2011.
76- Goldthorpe, C, C., **resource-based industrialization in peninsular Malaysia: a case study of the rubber products manufacturing industry**, PhD thesis, University of Bradford, 2009.
77- Gregory R. G., **some implications of the growth of the mineral sector**, the Australian Journal of agricultural economics, Vol.20, No.2, August 1976.
78- Gupta, S., et *al*., **Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth**, World Economic Development, Vol. 57, Issue C, 2014.
79- Haussmann Ricardo, Hwang Jason, and Rodrik Dani., **What You Export Matters**, NBER Working Paper No. 11905, December 2005.

80- Haussmann Ricardo, Hwang Jason, and Rodrik Dani., **What you export matters**. Journal of Economic Growth, Springer, Vol. 12n No.1, 2007, pp. 1–25.
81- Hend Al-Sheikh and Nuri Erbas S., **The oil curse and labor markets: the case of Saudi Arabia**, Economic Research Forum, Working Paper 697, July 2012.
82- Hertog Steffen, **Benchmarking SME Policies in the GCC: a survey of challenges and opportunities**, a research report for the EU-GCC Chamber Forum project.
83- Hertog Steffen, **Financial markets in GCC countries: recent crises and structural weaknesses**, NOREF Policy Brief, November 2012.
84- Hertog Steffen, **Rent distribution, labor markets and development in high-rent countries**, London School of Economics, 33 pages.
85- Hussain Abusaaq, Ayman Alfi, Padamja Khandelwal, Ken Miyajima, and Ben Piven., **countercyclical macroprudential policies in Saudi Arabia**. In : **Saudi Arabia : selecet issues**, IMF country report No. 15/286, October 2015.
86- Ibrahim Saif., **The Oil Boom in the GCC Countries, 2002–2008: Old Challenges, Changing Dynamics**, Carnegie paper, Middle East Center Number 15, March 2009.
87- IMF, **Investment and capital stock dataset,** October 2015.الشكل 45ص
88- IMF, **Labor Market Reforms to Boost Employment and Productivity in the GCC—An Update**, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, October 25, 2014, Kuwait.
89- IMF., **assessing concentration risks in GCC banks**, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, October 25, 2014.
90- IMF., **budget institutions in G-20 countries-Country evaluations**, IMF policy paper, April 7, 2014, 102 pages.
91- IMF., **Economic Diversification in Oil-Exporting Arab Countries, Annual Meeting of Arab Ministers of Finance,** Manama, Bahrain, April 2016.
92- IMF**., Economic Prospects and Policy Challenges for the GCC Countries**, Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Riyadh, Saudi Arabia, October 5, 2013.
93- IMF., **energy price reforms in the GCC- What can be learned from international experiences?**, Annual meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, November 10, 2015.
94- IMF., **Energy subsidies in the Middle East and North Africa: lessons for reform**, March 2014.
95- IMF., **Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications. Washington**, D.C: International Monetary Fund, 2013.
96- IMF., **Fiscal rules Dataset, 1985-2014**, IMF fiscal affairs department, May 2015; (http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm)
97- IMF., **international financial statistics**; (http://elibrary-data.imf.org/).
98- IMF**., Kuwait: selected issues and statistical appendix**, IMF country report No.12/151, June 2012.
99- IMF., **Kuwait: selected issues**, IMF country report No. 15/328, December 2015.
100- IMF., **Kuwait: selected issues**, IMF country report No.14/334, December 2014.
101- IMF., **Macroeconomic policy frameworks for resource-rich developing countries**, August 24, 2012.
102- IMF., **Making public investment more efficient**, staff report prepared bay staff team from the fiscal affairs department, June 11, 2015.
103- IMF., **oil prices, financial stability, and the use of countercyclical macro prudential policies in the GCC**, annual meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Qatar, November 10. 2015.
104- IMF., **Primary Commodity prices**, 2017.
105- IMF., **Qatar: 2010 Article IV Consultation-Staff Report**. IMF Country Report No. 11/64. Washington, 2011.

106- IMF., **Qatar: selected issues**, IMF country report No.13/15, January 2013.
107- IMF., **Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia**, April 2016.
108- IMF., **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, Update, April 2016.
109- IMF., **Revenue mobilization in developing Countries**, Prepared by the Fiscal Affairs Department, March 8, 2011.
110- IMF., **Tax policy reform in the GCC countries: now and how?**, annual meeting of Ministers of finance and Central Bank Governors, November 10, 2015, Doha Qatar.
111- IMF., **The commodities roller coaster, A fiscal framework for uncertain time**, fiscal monitor, world economic and financial survey, October 2015.
112- IMF., **World economic and financial surveys**, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, May 2007.
113- IMF., **World economic and financial surveys**, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, October 2011.
114- IMF., **World economic and financial surveys**, **Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, November 2013.
115- IMF., **World economic and financial surveys, Regional economic outlook, Middle East and Central Asia**, November 2012.
116- IMF., **World Economic Outlook database**, April 20, 1999.
117- IMF., **World Economic Outlook**, September, chapter 3, Washington DC: International Monetary Fund, 2011.
118- Industrial Development Organization., **Economic zones in the ASEAN**, Unite Nations, August 2015.
119- International Labour Organization., **Social protection**; (http://www.ilo.org/).
120- International Labour Organization., **Status in employment**; (http://www.ilo.org/).
121- Iturralde Alberto., **La zone Euro : vers plus de convergence, Note d'Analyse**, Affaire sociale, Juin 2017.
122- James Odeck, Morten Welde and Gro Holst Volden., **The Impact of External Quality Assurance of Costs Estimates on Cost Overruns: Empirical Evidence from the Norwegian Road**, EJTIR, Vol.15, No.3, 2015, pp. 286-303.
123- Joaquim Ayuso-i-Casals., **National expenditure rules- why, how and when**, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, EUROPEAN ECONOMY, Economic Papers 473, 2012.
124- John Page., **The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy**, NBER Macroeconomics Annual 1994, Volume 9, January 1994.
125- Jomo K.S. and Michael Rock., **Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South East Asian newly industrializing counties**, United Nation conference on trade and development, discussion paper, No.136, June 1998.
126- José Guimón, Promoting., **University-Industry Collaboration in Developing Countries, the innovation policy platform**, policy brief, World Bank 2013.
127- Kadah Mohamed Mansour., **Foreign direct investment and international technology transfer to Egypt**, working paper No.0317.
128- Kamiar Mohaddes and Oral Williams., **Inflation Differentials in the GCC: Does the Oil Cycle Matter?,** IMF Working Paper 11/294, December 2011.
129- Kern Steffen., **GCC financial markets Long-term prospects for finance in the Gulf region**, Current Issues, Deutsche Bank, November 14, 2012.
130- Knut Samset and Gro Holst Volden., **Investing for Impact: Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects That Have Been Subjected to External Quality**. The Concept research program 2013 Concept report no. 36, Ex Ante Academic Publisher, Norwegian University of Science and Technology, September 7, 2013, 53 pages.

131- Koren Miklos, Tenreyro Silvana., **Volatility**, **diversification and development in the Gulf Cooperation Council conutries,** research paper , Kuwait programme on development, governance and globalization in the Gulf States, June 2010, Number 9.
132- Kwapil, C., and Scharler, J., **Interest rate pass-through, monetary policy rules and macroeconomic stability**. Oesterreichische National bank, Working Paper Series, No. 118. 2006.
133- Laabas Belkacem and Limam Imed., **Are GCC Countries Ready for Currency Union?,** Arab Planning Institute, Kuwait, April 2002.
134- Lagarde Christine., **Revenue mobilization and international taxation: Key Ingredients of 21st-Century Economies**, Arab Fiscal Forum: Fiscal Policy and Growth, Abu Dhabi, February 22-23, 2016.
135- Le Cacheux Jacques et Châteauneuf-Malclès Anne., **La crise économique Européenne**, Ressources en sciences économiques et sociales, 11 Avril 2012.
136- Limi, A., **Price Elasticity of Nonresidential Demand for Energy in South Eastern Europe**, Policy Research Working Paper 5167, World Bank.2010.
137- Luciani, Giacomo. and Hertog Steffen., **Has Arab Business Ever Been, or Will it Be, a Player for Reform? Thematic Study: Private Sector and Reform.** Paris: Arab Reform Initiative, 2010.
138- Mahfouz E. Tadros., **The Arab Gulf States and the Knowledge Economy: Challenges and Opportunities**, the Arab Gulf States Institute in Washington, policy paper No.6, 2015.
139- Maria Albino-War et *al*, **Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries**, IMF staff discussion note SDN/14/10, November 2014.
140- Marina Ranga, Serdal Temel, Ilker Murat Ar, Rustem Baris Yesilay and Fazilet Vardar Sukan., **Building Technology Transfer Capacity in Turkish Universities: a critical analysis**, European Journal of Education, Vol. 51, No. 1, 2016.
141- Mario Mansour**., Tax policy in MENA countries: looking back and forward**, IMF working paper 15/98, May 2015.
142- Martin Sommer et *al*., **Learning to live with cheaper oil, policy adjustment in oil-exporting countries of the Middle East and Central Asia**, IMF, Middle East and Central Asia Department, 2016.
143- May Khamis and Abdelhak Senhadji., **Impact of the Global Financial Crisis on the Gulf Cooperation Council Countries and Challenges Ahead: An Update**, IMF, Middle East and Central Asia Department, 2010.
144- McKinsey Global Institute., **Infrastructure Productivity: How to Save $1 trillion a Year**, McKinsey and Company. 2013 .
145- McMillan Margaret, and Dani Rodrik., **Globalization, Structural Change and Productivity Growth**, NBER Working Paper 17143, Cambridge, Massachusetts. 2011.
146- Melissa M. Cyrill., **The impact of workforce nationalization on Indian expatriates in the GCC States: a case study of the U.A.E**, Master of Philosophy, Jawaharlal Nehru University, NEW DELHI, 2015.
147- MENA-OECD Investment Programme., **Assessing Investment Policies of member countries of the Gulf Cooperation Council**, presented at the Conference entitled: Assessing Investment Policies of GCC Countries: Translating economic diversification strategies into sound international investment policies, Abu Dhabi, 5 April 2011.
148- Mishkin, F. S., **The economics of money, banking, and financial markets**, Seventh edition, Pearson Addison Wesley, 2004, 679 pages.
149- Mitra, P., and Pouvelle C., **Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine,** IMF Working Paper no. 12/131, 2012.
150- Mohsin S. Khan., **the GCC Monetary Union—Choice of Exchange Rate Regime**, IMF, August 28, 2008.

151- Mojon, B., **Financial structure and the interest rate channel of ECB monetary policy**, ECB Working Paper No. 40, November 2000.
152- Muysken Joan and Nour Samai., **deficiencies in education and poor prospects for economic growth in the GCC countries**, Journal of Development Studies, Vol. 42, No. 6, August 2006 .
153- Naif Alghaith, Ahmed Al-Darwish, Pragyan Deb, and Padamja Khandelwal., **Monetary and macro prudential policies in Saudi Arabia**, In: **Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth**, IMF, 2015.
154- National Center for Education Statistics., **Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)**; (https://nces.ed.gov/timss/idetimss/report.aspx).
155- Niklas Westelius., **Moving towards market based liquidity management in Qatar**, pp.20-33. In: **IMF country report,** No. 13/15, January 2013.
156- Olga Marzovilla., **Economic diversification in the GCC countries and the optimality of a monetary union**, European Scientific Journal, June 2014.
157- Organization for Economic Co-operation and Development., **Governance, Taxation and Accountability.** Issues and Practices. DAC Guidelines and Reference Series. 2008, Retrieved from (http://www.oecd.org/dataoecd/52/35/40210055.pdf).
158- Papageorgiou, Chris, and Nikola Spatafora., **Economic Diversification in LICs: Stylized Facts and Macroeconomic Implications**, Staff Discussion Note 12/13, International Monetary Fund, Washington, 2012.
159- Pedro Rodriguez., **Fiscal Policy Issues in GCC Countries**, In: **Gulf Cooperation Council Countries: Enhancing economic outcomes in an uncertain global economy**, Middle East and Central Asia Department, IMF, 2011.
160- Penn World Table 7.1., **Economy, International Comparisons, Labor, Productivity**, (https://knoema.com/PWT2012/penn-world-table-7-1).
161- Penn World Table version 9.0., **Groningen Growth and Development Center**, (http://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/).
162- Penn World Table**., International comparisons of production, income and prices 9.0** (http://febpwt.webhosting.rug.nl/Dmn/AggregateXs/PivotShow).
163- Poghosyan, Karen and Kočenda, Evžen., **Determinants of export sophistication: Evidence from Monte Carlo simulations**, IOS Working Papers, No. 360, October 2016.
164- Pritha Mitra, Amr Hosny, Gohar Minasyan, Mark Fischer, and Gohar Abajyan., **Avoiding the New Mediocre Raising Long-Term Growth in the Middle East and Central Asia**, IMF, The Middle East and Central Asia Department, 2016.
165- Qamar Saleem., **Overcoming Constraints to SME Development in MENA Countries and Enhancing Access to Finance**, International Finance Corporation, World Bank.
166- QNB., **Economic Insight reports**, GCC economic insight- 2012.
167- Rahul Anand, Saurabh Mishra, and Nikola Spatafora., **Structural Transformation and the Sophistication of Production**, IMF Working Paper WP/12/59, February 2012.
168- Raphael Espinoza and Ananthakrishnan Prasad., **Monetary Policy Transmission in the GCC Countries**, IMF Working Paper No. 12/132, May 2012.
169- Reda Cherif and Fuad Hasanov., **Oil Exporters' Dilemma: How Much to Save and How Much to Invest**, IMF working paper No.12/4, January 2012, 21 pages.
170- Reda Cherif and Fuad Hasanov., **Soaring of the Gulf Falcons: Diversification in the GCC Oil Exporters in Seven Propositions,** IMF Working Paper WP/14/177, September 2014.
171- Reda Cherif, Fuad Hasanov and Min Zhu., **Breaking the oil spell, the Gulf falcon's path to diversification**, IMF, 2016.
172- Roberto Rocha, Subika Farazi, Rania Khoui, and Douglas Pearce, **the status of bank lending to SMEs in the Middle East and Nirt**h Africa region: the results of a joint survey of the Union of Arab Banks and the World Bank, June 2010.

173- Rock-Antoine Mehanna and M. Kabir Hassan, **readiness of the Gulf monetary union: revisited**, economic research forum, working paper series No.441, 2008.
174- Ronald G. Sultana and Anthony G. Watts., **Comparative Analyses: career guidance in the Mediterranean region**, European Training Foundation 2007.
175- Rudolfs Bems and Irineu de Carvalho Filho, **Current Account and Precautionary Savings for Exporters of Exhaustible Resources,** IMF working paper No.09/33, February 2009.
176- Santos Andre and Shukurov Bahrom., **United Arab Emarates, seleced issues**, IMF country report No.15/220, August 2015.
177- Saurabh Mishra, Susanna., **Lundstrom and Rahul Anand, Service Export Sophistication and Economic Growth**, Policy Research Working Paper 5606, The World Bank, South Asia Region, Economic Policy and Poverty March 2011.
178- Saxegaard, M., **Excess liquidity and effectiveness of monetary policy: evidence from sub Saharan Africa**. Working Paper n° 115, IMF, 2006.
179- Serhan Cevik and Katerina Teksoz, Lost in Transmission?., **The Effectiveness of Monetary Policy Transmission Channels in the GCC Countries**, IMF working paper No.12/191, July 2012.
180- Sfia Mohamed Dally., **le choix de régime de change pour les économies émergentes**, Munich personal Repec archive, Munich, 2007.
181- Singh, S., Razi, A., Endut, N., and Ramlee, H., **Impact of financial market developments on the monetary transmission mechanism**. BIS Papers, No.39, April 2008.
182- Spatafora, Nikola, Henn Christian, and Chris Papageorgiou., **Export Quality in Developing Countries**, IMF Working Paper No.13/108, International Monetary Fund. 2013.
183- State Secretariat for Education., **Research and Innovation, Vocational and Professional Education and Training in Switzerland**, Facts and Figures 2017.
184- Taylor, J. B., **The monetary transmission mechanism: An empirical framework**, Journal of economic perspective, vol 9, no 4, fall. 1995.
185- The Diversification Toolkit: **Export Diversification and Quality Databases**, Spring 2014, Macro Research for Development: An IMF-DFID Collaboration; (http://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/diversification.htm).
186- The Economist Intelligence Unit Limited., **the GCC In 2020: Broadening the economy**, 26 October, 2010.
187- The Government Summit., **Taking a More Sophisticated Approach to GCC Labour Market Policy**, Thought Leadership Series, series 03,United Arab Emirate, February 2013.
188- Thomas Baunsgaard, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine Richmond., **Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries**, I M F STAFF Discussion Note, SDN/12/04, May 16.
189- Thorpe Michael., **The Suitability of the GCC for Monetary Union**, International Journal of Business and Management, February, 2008.
190- Till Cordes, Tidiane Kinda, Priscilla Muthoora, and Anke Weber., **Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?,** IMF Working Paper WP/15/29, February 2015.
191- Tim Callen, Reda Cherif, Fuad Hasanov, Amgad Hegazy, and Padamja Khandelwal., **Economic Diversification in the GCC: Past, Present, and Future**, IM F Staff Discussion Note, SDN/12L14, December 2014.
192- UNCTAD., **Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1970-2015,** (http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx).
193- UNCTAD., **Regional integration and foreign direct investment in developing and transition economies**, United Nations, 3 December 2012.
194- UNCTAD., **World investment report 2005.**
195- UNCTAD., **World investment report, 1999.**

196- United Nations Development Programme., **Human Development Data (1990-2015)**; (http://dev-hdr.pantheonsite.io/en/data).
197- United Nations Statistics Division., **Commodit trade statistics database**; (https://comtrade.un.org/pb/CountryPagesNew.aspx?y=2016).
198- United Nations Statistics Division., **National Accounts Estimates of Main Aggregates** (http://data.un.org/Explorer.aspx?d=SNA).
199- United Nations, National Accounts Statistics**., Analysis of Main Aggregates 2006**, New York, 2008.
200- United Nations, National Accounts Statistics., **Main Aggregates and detailed tables 2014**, New York, 2015;
201- United Nations, National Accounts Statistics., **Main Aggregates and detailed tables 2013**, New York, 2015,
202- Will Cooper., **Jobs for nationals, Understanding the opportunities and challenges for businesses in the GCC,** EY: growth drivers.
203- Wolfson, M. H., **Minsky's theory of financial crises in a global context. Journal of economic issues,** Vol.XXXVI, No.2, June 2002.
204- World Bank., **Actionable Governance indicators Data Portal, public investment management**; (https://agidata.org/site/SourceProfile.aspx?id=14.)
205- World Bank., **Appraisal of public investment : Chile**, Washington DC 20433, December 4, 2006, 4 pages.
206- World Bank., **Doing business data 2017,** (http://www.doingbusiness.org/data).
207- World Bank., **Economic integration in the GCC**, Middle East and North Africa Region, 2010.
208- World Bank., **Global financial development database 2015/2016**;
(http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development).
209- World Bank., **Services Trade Restrictions Database**; (http://iresearch.worldbank.org/servicetrade/#).-
210- World Bank**., World development indicator**, 2016.
211- World Bank., **World development indicator: Energy production and use.**
212- World Bank., **World Development Indicators: Population dynamics**; (http://projects.worldbank.org/theme?lang=en&page=).
213- World Bank., **World Development Indicators**; (http://projects.worldbank.org/).
214- World bank., **World integrated Trade Solution(WITS)**; (http://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en).
215- World Economic Forum., **Global Competitiveness Index (2015-2016).44ص**
216- World Economic Forum., **The future of jobs and skills in the Middle East and North Africa**, Preparing the Region for the Fourth Industrial Revolution, May 2017.
217- World Economic Forum., **The Global Competitiveness Report 2016-2017**, 2016.
218- World Health Organization., **Global Health observatory data repository**; (http://apps.who.int/gho/data/node.main.504?lang=en).
219- World Health Organization., **Global Observatory on Health R&D**; (http://www.who.int/research-observatory/en/).
220- Yousif Khalifa Al-Yousif., **Education expenditure and economic growth: evidence from the GCC countries**, project muse, today's research, tomorrow inspiration, 2005.
221- Zainal Aznam Yusof., **Economic Diversification: The Case of Malaysia**, Revenue Watch Institute.
222- Zainal Aznam Yusof., **Economic growth and development in Malaysia: policy making and leadership**, commission on growth and development, working paper No.27, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2008.
223- Zsofia Arvai, Ananthakrishnan Prasad and Kentaro Katayama., **Macro prudential Policy in the GCC Countries,** IMF Staff Discussion Note, SDN/14/01, March 2014.

الملخص

سعت دول مجلس التعاون الخليجي (مملكة البحرين، ودولة الكويت، وسلطنة عمان، ودولة قطر، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة) إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة منذ عقود. واستخدمت في ذلك إيرادات المحروقات لتمويل برامج الحماية الاجتماعية المتكاملة، وتعزيز الإنفاق على الصحة والتعليم، وتطوير البنية التحتية.وأولت عناية كبيرة لتطوير هياكلها الإنتاجية لتكون قائمة على مستوى مقبول من التنويع في مصادر توليد الدخل، بتطوير قطاعات التجارة والخدمات المختلفة، إلى جانب تطوير إستراتيجية واعدة للصناعات العمودية. استلزم ذلك إجراءات هيكلية، شملت تطوير بيئة الأعمال، وإشراك القطاع الخاص المحلي، والانفتاح الإيجابي على العالم الخارجي، لإشراك الاستثمارات الأجنبية المباشرة في سياسات التنمية، وتحرير التجارة الخارجية لبلوغ أسواق عالمية جديدة. كما شملت الإستراتيجية التنموية في دول المجلس وعيها الكبير لأهمية التكامل الخليجي، وسعت منذ شهر ماي من عام 1981 إلى السير بخطى ثابتة في هذا المشروع، ما مكن من بلوغ السوق الخليجية المشتركة في سنة 2008، وبالتالي، تحرير تجارة السلع، والخدمات، وانتقال المواطنين، مع سعي حثيث لإنجاح مشروع الإتحاد النقدي وإصدار عملة موحدة.

مكنت هذه الإستراتيجية من تحقيق نتائج هامة، شملت تحسين معدلات النمو الحقيقي، وتطوير البنية التحتية، وتحقيق التنمية البشرية باعتبارها من الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة؛ إلى جانب استقلالية أكبر للأنشطة الاستثمارية وأنشطة الأعمال عن تقلبات أسعار النفط، نتيجة تنويع مصادر توليد الدخل، بزيادة مساهمة قطاعات الخدمات والصناعات المصنعة في الناتج الإجمالي. كما زادت جاذبيتها للاستثمارات الأجنبية وحققت تحسنا هاما في تطوير بيئة الأعمال وإنفاذ القوانين وحماية المستثمرين. بالرغم من هذه النتائج، بقيت اقتصادات دول المجلس شديدة الحساسية لتقلبات أسعار النفط، وقد اتضح ذلك في التأثير السلبي لانخفاض سعر برميل النفط في منتصف 2014 على توازناتها الكلية وعلى خططها الاقتصادية والاجتماعية. ويدل هذا على أن نموذج التنمية في دول المجلس قائم على إختلالات متعددة. ويعتبر تحديد هذه الإختلالات واقتراح حلول عملية تشكل خطة تنمية شاملة، هدف هذه الدراسة.

لبلوغ ذلك، اعتمدنا على نهج شامل تضمن تشخيصا عميقا لسياسات التنمية، يغطي كل دول المجلس بسياساتها الاقتصادية الظرفية والهيكلية، وسياساتها الاجتماعية، إلى جانب سياسات التكامل. ولم نغفل في تقييم الإختلالات وتقديم خطة شاملة للتنمية لدول المجلس الدروس التي تقدمها تجارب التنمية الرائدة لدول نفطية أو مصدرة للمعادن في مختلف السياسات الكلية أو القطاعية. وتساعد هذه الدروس المستخلصة من هذه التجارب في جعل تشخيصنا لاختلالات سياسات التنمية في دول المجلس أكثر موضوعية ودقة، وهو ما يسمح بتقديم خطة شاملة تضمن فك الارتباط المزمن لاقتصادات دول المجلس بالنفط. اعتمدنا على المنهج الوصفي والتحليلي لإبراز الوقائع والحقائق التي تمثل مشكلة البحث، في إطار شامل قائم في آن واحد على تقييم مختلف السياسات، واستنتاج الإختلالات، وصياغة الحلول في إطار خطة شاملة متناسقة بين مختلف أجزائها. هكذا، تضمن عملنا ثلاثة فصول؛ تناولنا في الفصل الأول تقييم إختلالات أدوات السياسة الاقتصادية ممثلة في السياسات المالية، والسياسات النقدية وسياسة الصرف الأجنبي والسياسات الاحترازية، وسبل إصلاحها. عالجنا في الفصل الثاني أوجه القصور في نموذج التنمية(السياسات الاقتصادية الهيكلية)، والسياسات الواجب اعتمادها (على المستوى القطري، وفي إطار التكامل الخليجي) لإصلاحه. تطرقنا في الفصل الثالث إلى نتائج سياسات التنمية الاجتماعية، وأوجه الضعف فيها، وسبل تجاوزها.

اتضح من التحليل المقدم في الفصل الأول أن استمرار هيمنة الإيرادات النفطية على الإيرادات العامة في دول المجلس يضعف من مرونة السياسة المالية وقدرتها على الاستجابة لصدمات أسعار النفط. ويتطلب هذا ضرورة تصميم نظم ضريبية تمتاز بالبساطة والعدالةو الكفاءة، لدعم دور السياسة المالية في النمو، والاستقرار ومواجهة التوجهات الدورية. ويتسع المجال في دول المجلس لفرض ضريبة القيمة المضافة، وضرائب على دخل الشركات والضرائب العقارية. ويكون ذلك في إطار من الشروط، تشمل اعتماد المنهج

التدريجي في فرض هذه الضرائب، وتكون بمعدلات صغيرة، ووعاء ضريبي واسع، ويجب أن تكون في إطار الإجماع والحوار الوطنيين، كما يجب أن تتزامن مع تطوير المؤسسات والقدرات التنظيمية والإدارية، واتخاذ تدابير لزيادة الثقة في التزام الحكومات بالإصلاح، بزيادة شفافية الموازنات، وتخصيص مزيد من الإيرادات للإنفاق على الصحة والتعليم. تأكدنا في جانب النفقات، بأن السياسة المالية كانت معاكسة للتوجهات الدورية(حققت الاستقرار الاقتصادي)، وقدمت دعما كبيرا للقطاعات غير النفطية(هدف التنويع)، وبقيت متسقة مع هدف العدالة بين الأجيال. لكن، تأكد أن زيادة الإنفاق على الرواتب والأجور والدعم فرض على الموازنات المستقبلية التزامات مفرطة قد لا تستطيع دول المجلس الاستمرار فيها، خاصة في ظل انخفاض أسعار النفط، كما أن الإنفاق على البنود السابقة يعبر مزاحما للإنفاق على البينة التحتية والتعليم والصحة، كمحددات للنمو الطويل الأجل. شملت المقترحات في جانب النفقات ضرورة احتواء فاتورة الأجور في القطاع العام، وإصلاح الدعم لآثاره السلبية، في تشويه الأسعار والحوافز، واستفادة الأغنياء منه أكثر من الفقراء، وزيادة استهلاك المشتقات النفطية والماء والكهرباء، بالتالي، تخفيض القدرات التصديرية في المدى الطويل. إضافة إلى ضرورة تحديد أولويات الاستثمار العام المرتبطة بالأهداف الإنمائية، وضرورة زيادة كفاءة الاستثمارات العامة لتخفيض التكاليف. ويكون ذلك بتقوية المؤسسات، وتعزيز الإشراف على مشروعات الاستثمار العام. إلى جانب الإيرادات والنفقات، أكدنا أن إصلاح السياسة المالية يستوجب تبني قاعدة للمالية العامة وإطار متوسط الأجل للموازنة العامة، للتعامل مع تقلبات الإيرادات العامة، وزيادة فاعلية وكفاءة الإنفاق العام.

وفيما يتصل بالسياسة النقدية وسياسة الصرف الأجنبي، فإن ربط عملات دول المجلس بالدولار(باستثناء الكويت التي تربطها بسلة من العملات)، يضعف من استقلالية السياسة النقدية؛ بالرغم من ذلك، أكدنا أن تطوير إطار ملائم لإدارة السيولة يعتبر أمرا مهما في دول المجلس، لأنه يسمح بامتصاص فائض السيولة وتجنب الضغوط التضخمية، وفي حالة انخفاض السيولة، يضمن استمرار تدفق الائتمان إلى القطاعات الأكثر مساهمة في التنويع. وتزداد أهميته، لأنه يستلزم تطوير السواق النقدية خاصة أسواق الدين الحكومي التي تمكن من تمويل عجز الموازنة دون السحب من الاحتياطات أو الاقتراض من المصارف. وفيما يتصل بالسياسة الاحترازية، تبين أن الأنظمة المصرفية لدول الخليج تمتاز باستجابتها لمعايير الرقابة المصرفية. لكن اتضح أيضا أن فترات الرواج يصاحبها زيادة الائتمان وتركزه في قطاعات العقار وشراء الأسهم والاستهلاك، ما يترك تراكما للاختلالات في الأنظمة المصرفية والمالية، تظهر بمجرد انخفاض أسعار النفط. ولتجنب ذلك، يجب على دول المجلس أن تعتمد إطارا شاملا للسياسة الاحترازية الكلية في مواجهة التوجهات الدورية، لتجنب الأزمات المالية. لقد اعتمدنا في هذا الفصل لصياغة المقترحات لدول المجلس في مختلف الجوانب السابقة على تجارب دول أخرى في مجالات: إصلاح الدعم، وإدارة وكفاءة الاستثمارات العامة، وتطوير إطار لإدارة السيولة، وأدوات السياسة الاحترازية الكلية المعاكسة للتوجهات الدورية.

تبين في الفصل الثاني، من تحليل نتائج سياسات التنمية لفترة طويلة من الزمن تبدأ من سبعينات القرن الماضي، أنها سمحت بتحسين النمو الحقيقي، وتنويع أكبر لهيكل الإنتاج لزيادة مساهمة قطاع التجارة والخدمات والصناعات المصنعة في توليد الدخل. لكن اتضح أيضا أن تذبذب النمو لا زال مرتفعا في دول المجلس. كما أن خطط الأعمال والأنشطة الاستثمارية تبقى في المدى المتوسط والطويل شديدة الارتباط بأسعار النفط، لاستمرار هيمنة قطاع التعدين والمرافق العامة في توليد الدخل، ولأن الخدمات والصناعات المصنعة هي الأخرى شديدة الارتباط بالنفط. لاحظنا أن النمو في دول المجلس كان مدفوعا برأس المال والعمالة، وبدرجة أقل رأس المال البشري، في حين كانت مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج سالبة. بقي هيكل الصادرات يمتاز بالجمود لضعف الصادرات من السلع المصنعة خاصة كثيفة التكنولوجيا. شملت السياسات الهيكلية المقترحة لتجاوز هذا الوضع، بعد استخلاص الدروس من تجارب ماليزيا، وإندونيسيا، والمكسيك، والشيلي، ضرورة تغيير هيكل الحوافز في الاقتصاد للعمالة والشركات، ما يسمح بتوجيه العمالة إلى القطاع الخاص بدلا من القطاع العام، وتوجيه الشركات لتسطير خطط أعمالها تسمح بالدخول في قطاعات السلع التجارية خاصة الصناعية، بدلا من تركيز الأنشطة على قطاعات السلع غير التجارية، والتي تستفيد

من تدوير العوائد النفطية، لكنها تبقي على جمود نموذج التنمية، لاستمرار ضيق المنافذ التجارية، وعدم تحفيزها للابتكار وتطوير التكنولوجيا، وتطوير مهارات العمالة. يستلزم تجسيد النموذج الجديد تحسين بيئة الأعمال وزيادة مستويات المنافسة في الأسواق، واستخدام الاستثمار الأجنبي المباشر لنقل التكنولوجيا، وتقديم الحكومات للحوافز والمزايا وتوفير التمويل، وتطوير التجمعات الصناعية عالية التكنولوجيا لتعزيز انتشار الآثار بباقي فروع الاقتصاد. كما يستلزم على دول المجلس القيام بإجراءات هيكلية أخرى في إطار التكامل الخليجي، لزيادة حجم الأسواق، والتنافسية، وقوتها التفاوضية؛ و يكون ذلك بمجموعة من السياسات تشمل تجارة السلع والخدمات البينية، وحركة رأس المال والاستثمارات البينية واندماج النظم المالية والمصرفية، وتجسيد الإتحاد النقدي وإصدار العملة الموحدة. أكدنا في كل هذا أن الإرادة السياسة هي العامل الحاسم لإنجاح سياسات التكامل. قدمنا في هذا الفصل تجارب عديدة شملت تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وتطوير التجمعات الصناعية وتجارب من منطقة اليورو في مجال الإتحاد النقدي والعملة الموحدة.

اتضح في الفصل الثالث والأخير، النتائج المهمة التي تحققت في دول في مجال تطوير التعليم والصحة، وبرامج الحماية الاجتماعية المتكاملة. لكن تبين ألن آليات عمل أسواق العمل تحمل سياسات التنمية تكاليف كبيرة، لاستمرار توظيف المواطنين في القطاع العام، ولاستمرار توظيف عمالة أجنبية ضعيفة المهارة في القطاع الخاص. تعود تجزئة أسواق العمل إلى الفروق الكبيرة في المزايا والأجور. وبهذا الوضع، تعتبر أسواق العمل مشوهة للحوافز وفي غير صالح تجسيد نموذج التنمية الجديد، لأنها تحمل الحكومات نفقات كبيرة، ولا تساهم في تعزيز الإنتاجية وتحسين كفاءة الأداء. خلصنا إلى أن تفعيل السياسات الاجتماعية تتطلب نهجا شاملا في إعدادها لضمان نجاحها، وتكاملا بين مختلف أجزائها سواء الحماية الاجتماعية، أو الخدمات الصحية والتعليمية، أو سياسات أسواق العمل؛ مع ضرورة إدماجها في السياسات العامة، في إطار قائم على تحديد الآثار المتبادلة بينها. إذ يجب أن تأخذ قضايا البيئة، والطاقة والمناخ بعين الاعتبار لتقليل استخدام الطاقة والمياه، وتجنب الهدر في الموارد، واستخدام الطاقات المتجددة لتوليد الكهرباء لتقليل مستويات التلوث. يستلزم في جانب الصحة زيادة الإنفاق على القطاع، وتطوير البنية التحتية وزيادة كثافة اليد العاملة، والتوجه لتبني سياسة مشتركة للاستثمار في التكولوجيا الحيوية و تطبيقات الأجهزة الطبية المتقدمة. كانت المقترحات المقدمة في التعليم والتكوين ضرورة إصلاح أنظمة التعليم لرفع نوعية وجودة المخرجات وزيادة مستويات التحصيل الأكاديمي؛ و ردم الهوة وترميم الرابط المنقطع ما بين أنظمة التعليم وسوق العمل، لتلبية الاحتياجات الضرورية لقطاع الأعمال من العمالة ذات المهارات العالية؛ لزيادة الإنتاجية والنمو، وتحقيق التنوع المنشود في مصادر توليد الدخل؛ وهذا يتطلب تنسيقا ما بين السياسات التعليمية، والسياسات الاقتصادية وسياسات أسواق العمل. شملت الاقتراحات لإصلاح أسواق العمل، كلا من نظام الحصص وتنقل العمالة الأجنبية، وسياسات أسواق العمل الفاعلة. تتمثل المقترحات في مجال أنظمة الحماية الاجتماعية في ضرورة زيادة تغطية نظام المعاشات والضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي، ليشمل أكبر عدد من العاملين في مختلف القطاعات، خاصة الأجانب؛ و إنشاء آلية للرصد والتقييم والمتابعة كأولوية لتقييم مدى التقدم المتحقق في هذه البرامج وآثارها الاجتماعية وحتى الاقتصادية؛ و تعزيز القدرات التنظيمية للدولة، وهي مهمة، لأننا اقترحنا تغيير نهج توفير الرعاية الاجتماعية، بإشراك جهات فاعلة أخرى، وتوزيع جديد للأدوار يشمل القطاع الخاص،و الجمعيات الخيرية،و المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى كصناديق الزكاة. اعتمدنا في تقديم هذه الاقتراحات على عدة دروس من تجارب لتطوير قطاع التعليم، وقطاع التكوين، إلى جانب أسواق العمل والسياسة الاجتماعية.

شمل المقترح الأخير ضرورة تناسق أجزاء السياسات السابقة على مستوى كل دول المجلس فرادى، وفي إطار التكامل الخليجي.

قائمة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	تطور رصيد المالية العامة والدين الحكومي كنسب من الناتج المحلي في دول المجلس للفترة(2013–2017)	16
02	أسعار المنتجات النفطية بالدولار في دول المجلس والولايات المتحدة الأمريكية(جوان–أوت 2015)	23
03	استهلاك الطاقة في دول مجلس التعاون الخليجي وبعض الأقاليم في عام 2013	25
04	النفقات الحكومية العسكرية، والنفقات الحكومية على الصحة والتعليم المدرسي كنسب من الناتج المحلي الإجمالي في دول المجلس وبعض الأقاليم	26
05	تقدير إجمالي الإيرادات من استحداث ضريبة القيمة المضافة في دول المجلس لعام 2014	30
06	إجراءات إصلاح سياسات الدعم في دول مجلس التعاون الخليجي	34
07	أوزان منتجات الطاقة في مؤشر أسعار المستهلكين في دول المجلس ودول المقارنة، بالنسبة المئوية	36
08	متوسط الصدمات في الأسعار الشهرية في قطاعي الإسكان، والنقل واستجابة التضخم الكلي	37
09	تقدير المداخيل المتحققة من رفع أسعار منتجات الطاقة والعوائد من استثمار هذه المداخيل في دول المجلس لعامي 2014 و2015	39
10	نتائج تحليل كفاءة الاستثمار العام في دول المجلس وبعض دول المقارنة باستخدام طريقة تحليل حد الكفاءة	43
11	المكونات الفرعية لمؤشر إدارة الاستثمار العام	45
12	مقارنة أداء دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في مؤشر إدارة الاستثمار العام	45
13	واقع أطر المالية العامة في دول مجلس التعاون الخليجي	54
14	تطور أسعار صرف عملات دول المجلس (عدد الوحدات من العملة المحلية مقابل الدولار الأمريكي في نهاية الفترة)	61
15	أدوات السياسة النقدية والسياسة الاحترازية الكلية في دول مجلس التعاون الخليجي	63–62
16	درجة الاستجابة الطويلة الأجل لأسعار الفائدة على الودائع والقروض لتغيرات أسعار الفائدة الرئيسية	68
17	المحددات المحتملة لضعف استجابة أسعار فائدة التجزئة لتغيرات أسعار الفائدة الرئيسية في دول المجلس	71
18	مؤشرات السلامة المالية في النظم المصرفية لدول المجلس(2008–2014)	73
19	أدوات السياسة الاحترازية الكلية في دول مجلس التعاون الخليجي	80
20	متوسط معدلات النمو الحقيقية ومعدلات نمو العناصر المساهمة فيها في دول مجلس التعاون وبعض دول المقارنة خلال الفترة (1971–2014)	96
21	معدل التعريفات الجمركية المطبقة في دول مجلس التعاون في عام 2015	99
22	تطور رصيد ميزان تجارة الخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي بالمليون دولار للفترة(2000–2015)	101
23	مقارنة أداء دول مجلس التعاون الخليجي في المؤشرات الفرعية لسهولة أداء الأعمال بأحسن دولة فيها في عام 2016	120
24	قيمة الشركات المملوكة للدولة ومساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي في دول مجلس التعاون الخليجي	129
25	مؤشرات أداء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول مجلس التعاون الخليجي	132
26	ترتيب دول المجلس في المؤشرات الفرعية لمؤشر الابتكار من أصل 138 دولة لعام 2016	141
27	عدد وقيمة(بالمليون دولار) مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر البينية في دول مجلس التعاون وأهميتها بالنسبة لعدد وقيمة مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة من العالم إليها للفترة(2003–2016)	151
28	مؤشرات حول استهلاك الطاقة والكهرباء وانبعاثات ثاني أوكسيد الكربون في دول المجلس ودول المقارنة لعام 2014	194

قائمة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
01	تطور هيكل الإيرادات العامة في دول مجلس التعاون الخليجي إلى غاية 2013	11
02	تطور الإيرادات العامة، والنفقات العامة ورصيد الموازنة العامة في دول مجلس التعاون الخليجي	13
03	تطور الإيرادات النفطية ورصيد الموازنة العامة غير النفطي في دول المجلس	14
04	تطور متوسط النمو الحقيقي وتذبذبه في دول مجلس التعاون الخليجي وأقاليم أخرى (1980–2015)	15
05	تطور عجز المالية غير النفطي كنسبة من الناتج المحلي غير النفطي في دول المجلس للفترة(1998–2017)	18
06	تطور سعر برميل النفط وأسعار النفط التعادلية للمالية العامة لدول المجلس بالدولار للفترة(2007–2017)	19
07	هيكل النفقات الحكومية في دول مجلس التعاون الخليجي	21
08	تطور الرواتب والأجور، الإعانات والتحويلات الجارية والنفقات الاستثمارية كنسب من النفقات الحكومية في دول المجلس	22
09	دعم الطاقة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية في عام 2011 في دول المجلس	23
10	مقارنة مؤشرات البنية التحتية لدول مجلس التعاون الخليجي بأحسن دولة في العالم لعام 2015–2016	40
11	رصيد رأس المال العام الحقيقي ودرجة جودة البنية التحتية في دول المجلس وبعض دول المقارنة	41
12	تطور عدد الدول المتقدمة، الصاعدة والدول ضعيفة الدخل التي اعتمدت قواعد المالية العامة خلال الفترة (1985–2014)	49
13	تجاوزات الإيرادات والنفقات بملايين الريالات السعودية في موازنة المملكة العربية السعودية للفترة(1993–2015)	54
14	تطور أسعار الفائدة في السوق النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية ودول مجلس التعاون لفترات زمنية مختلفة	61
15	معدل نمو سيولة الاقتصاد والقروض للقطاع الخاص بالنفقات الحكومية في دول المجلس خلال الفترة (1991–2013)	64
16	تطور مؤشرات أسواق المال لدول مجلس التعاون الخليجي إلى غاية 2015	65
17	تطور مؤشر أسعار العقارات في قطر ما بين يونيو 2006 وديسمبر 2014	66
18	علاقة تأثير انخفاض أسعار النفط على ميزانيات المصارف وأسعار الأسهم في دول مجلس التعاون الخليجي	66
19	تطور معدلات التضخم(المتوسط السنوي لمعدل تغير مؤشر أسعار المستهلك) في دول المجلس للفترة(1990–2015)	67
20	تطور أسعار الصرف الاسمية الفعالة في دول المجلس خلال الفترة(1990–2015)	67
21	تطور متوسط النمو الحقيقي وتذبذبه في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1970–2015)	87
22	تطور معدلات النمو الحقيقية في دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة (1970–2016)	89
23	مساهمة القطاعات الاقتصادية المختلفة في القيمة المضافة الإجمالية في دول المجلس خلال الفترة(1970–2015)	89
24	مساهمة القطاعات الاقتصادية المختلفة في القيمة المضافة الإجمالية في دول المجلس خلال الفترة(1970–2015)	90
25	نسبة مساهمة الدولة في قطاع الخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي عام 2009	92
26	مساهمة القطاعات الاقتصادية المختلفة في القيمة المضافة الإجمالية في إندونيسيا وماليزيا في الفترة(1970–2015)	93
27	تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي بالدولار(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)	93

28	تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي في دول المجلس نسبة إلى نصيب العامل من الناتج الحقيقي في الولايات المتحدة الأمريكية(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)	94
29	تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي في بعض دول المقارنة بالدولار(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)	94
30	تطور نصيب العامل من الناتج الحقيقي في بعض دول المقارنة نسبة إلى نصيب العامل من الناتج الحقيقي في الولايات المتحدة الأمريكية(بسعر تعادل القوة الشرائية لعام 2005)	95
31	نمو إنتاجية عوامل الإنتاج في دول مجلس التعاون الخليجي بالمقارنة مع دول أخرى(1970–2014)	95
32	تراكم رأس المال الثابت كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في دول المجلس ودول المقارنة لعام 2014	98
33	هيكل الصادرات السلعية في دول مجلس التعاون الخليجي في عام 1980	99
34	هيكل الصادرات السلعية في دول مجلس التعاون الخليجي ودول مقارنة في عام 2015	100
35	هيكل الواردات السلعية في دول مجلس التعاون الخليجي في عامي 1980 و2015	101
36	تطور مؤشرات الصادرات والواردات من السلع غير النفطية والخدمات في دول مجلس التعاون الخليجي إلى غاية 2015	102–103
37	الصادرات من السلع المصنعة كنسبة من إجمالي صادرات السلع في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1970–2014)	104
38	الصادرات من السلع المصنعة كنسبة من إجمالي صادرات السلع في دول مجلس التعاون الخليجي ودول المقارنة في عام 2014	104
39	تطور نسبة الصادرات من السلع عالية التكنولوجيا إلى إجمالي صادرات السلع المصنعة في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(2000–2014) ومقارنتها بدول أخرى لسنة 2014	105
40	تطور قيمة مؤشر تنوع الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1962–2010)	105
41	مقارنة قيمة مؤشر تنوع الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في عامي 1962 و2010	106
42	تطور مؤشر جودة الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(1986–2010)	106
43	مقارنة قيمة مؤشر جودة الصادرات في دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في عامي 1986 و2010	107
44	مؤشر التقدم في صادرات السلع (Goods Exports Sophistication) في دول مجلس التعاون الخليجي ودول المقارنة بالدولار الثابت للفترة(1990–2015)	107
45	متوسط نمو التقدم في صادرات السلع ونمو إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في دول مجلس التعاون للفترة(1990–2015)	108
46	متوسط نمو التقدم في صادرات السلع ونمو نصيب الفرد من الناتج الحقيقي في دول مجلس التعاون الخليجي ودول المقارنة للفترة(1990–2015)	108
47	ترتيب دول مجلس التعاون الخليجي في مؤشرات المنافسة لعام 2016 من بين 139 دولة	121
48	تطور التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى دول مجلس التعاون بملايين الدولارات للفترة(1970–1999)	122
49	التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى دول مجلس التعاون بملايين الدولارات للفترة(2000–2015)	123
50	تطور التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى دول مجلس التعاون كمجموعة ودول المقارنة بملايين الدولارات إلى غاية 2015	123
51	نصيب دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد عالميا خلال الفترة	124

	(2015–1970)	
52	توزيع الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد إلى دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة(2011–2015) حسب القطاعات بالمبالغ والنسب المئوية	126
53	حصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من إجمالي التمويل المصرفي في دول المجلس ودول المقارنة	134
54	مؤشرات حول الضمانات التي تطلبها المصارف من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المجلس لمنحها التمويل	134
55	نوعية ومحددات العلاقة بين المصارف والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول مجلس التعاون الخليجي مجتمعة (بالنسبة المئوية)	135–136
56	إنفاق دول المجلس، ودول وأقاليم أخرى على البحث والتطوير كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	140
57	تطور الصادرات والواردات الكلية والبينية لدول مجلس التعاون للفترة(1995–2014)	147
58	تراكم عدد ومبلغ القروض الحكومية الممنوحة لمواطني دول المجلس لإقامة مشاريع صناعية بالدول الأعضاء الأخرى حتى 2014	148
59	أعداد مواطني دول المجلس الذين دخلوا الدول الأعضاء وأعداد الذين تملكوا العقار في الدول الأعضاء(1995–2014)	149
60	مزاولة الأنشطة الاقتصادية والاستثمارية والخدمية في دول المجلس الأعضاء الأخرى خلال الفترة(1995–2014)	149
61	مؤشر القيود على تجارة الخدمات في دول المجلس ودول المقارنة لعام 2016	150
62	مؤشرات تداول وشراء الأسهم وتأسيس الشركات المساهمة في دول المجلس (1995–2014)	152
63	إجمالي أصول المصارف وودائعها والقروض التي منحتها في دول المجلس في عام 2015	153
64	أداء أسواق رأس المال لدول مجلس التعاون في عام 2015	154
65	تطور مؤشر التنمية البشرية في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة (1990–2015)	166
66	أداء دول مجلس التعاون الخليجي وبعض دول المقارنة في مؤشرات التعليم للعام 2015	167
67	أداء دول المجلس ودول المقارنة في المؤشرات الصحية لعام 2015	168
68	تطور نسبة العمالة الأجنبية إلى إجمالي القوة العاملة في دول مجلس التعاون الخليجي منذ 1975	169
69	تطور تقديرا ت عدد مناصب العمل المستحدثة في دول المجلس خلال الفترة(2000–2016)	170
70	تطور تقديرات معدل نمو عدد مناصب العمل المستحدثة في دول المجلس خلال الفترة(2000–2016)	171
71	متوسط النمو الحقيقي ونمو الوظائف في دول المجلس للفترتين (2000–2016) و(2001–2016) على الترتيب	171
72	تجزئة أسواق العمل في دول مجلس التعاون الخليجي لآخر سنة توفرت عنها البيانات	172
73	توزيع العمالة الوطنية والأجنبية في دول مجلس التعاون الخليجي على القطاعات الاقتصادية	174–175
74	مؤشرات حول أجور العمالية الوطنية والأجنبية في دول المجلس	177
75	معدل نمو إنتاجية العمالة في دول مجلس التعاون الخليجي للفترة(2001–2016)	178
76	متوسط نمو إنتاجية العامل في دول المجلس ودول مقارنة للفترة(2001–2016)	178
77	مؤشرات التحصيل العلمي للعمالة الوطنية والأجنبية في دول مجلس التعاون الخليجي	179–180
78	نسبة اليد العاملة(فوق 15 سنة) والتي لديها تحصيل علمي عالي من إجمالي اليد العاملة	180
79	تقدير المستثمرين لنسبة مساهمة كل من ضعف مستوى تكوين اليد العاملة، وضعف أخلاقيات العمل لدى	181

	العمالة الوطنية وأنظمة العمل المقيدة في إضعاف بيئة الأعمال لعام 2016	
80	مرونة وكفاءة أسواق العمل في سنة 2016 في دول مجلس التعاون ودول مقارنة	182
81	مؤشرات حول معدلات البطالة في دول المجلس بحسب الجنس والتحصيل العلمي والفئات العمرية	184– 185
82	عدد الأطباء، وعدد الممرضين أو الممرضات والقابلات في عام 2015(لكل 1000 نسمة)	195
83	عدد العاملين في طب الأسنان والصيدلة في عام 2015(لكل 1000 نسمة)	196
84	وضعية البنية التحتية للقطاع الصحي في بعض دول مجلس التعاون الخليجي ودول المقارنة في 2013(لكل 10000 نسمة)	196
85	مؤشرات البحث والتطوير في قطاع الصحة في دول المجلس وبعض دول المقارنة	197
86	متوسط سنوات التعليم ونوعية العليم في دول مجلس التعاون ودول المقارنة	199
87	متوسط الاتجاهات العامة في الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم (TIMSS) في دول الخليج للأعوام 1995، و2003، و2007، و2011	200
88	معدلات الالتحاق بالتمدرس في مرحلة الطفولة المبكرة(% من الأطفال في سن ما قبل الابتدائي)	200
89	متوسط سنوات الدراسة في دول المجلس ودول المقارنة في عام 1990 و2015	201

قائمة الأطر

رقم الإطار	عنوان الإطار	الصفحة
01	دروس مستفادة من إصلاح الدعم لدول مجلس التعاون الخليجي	35
02	حالات ناجحة لدول تمتاز بكفاءة عالية في إدارة مشروعات الاستثمار العام	47–46
03	تجارب بعض دول المتقدمة والصاعدة في استخدام قواعد المالية العامة والأطر المؤسسية للموازنة	53–51
04	الدروس المستفادة من تطوير أسواق الدين الحكومي في إطار شامل لسياسة نقدية مستندة على عمليات السوق المفتوحة	78–77
05	السياسة الاحترازية الكلية في مواجهة التوجهات الدورية– تجارب دولية	81
06	ياسات تدعيم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في دول المجلس بناءً على تجربة الاتحاد الأوربي	138–137
07	الدروس المستفادة من تجربة الصين في تطوير المناطق الاقتصادية	142
08	الدروس المستفادة لدول المجلس من أكثر النظم التعليمية تقدما بحسب برنامج التقييم الدولي للطلاب (the Program for International Student Assessment, PISA)	202
09	الدروس المستفادة لدول المجلس من إصلاح نظام التعليم في كوريا الجنوبية	203
10	نظام التعليم المهني في سويسرا(VPET)	208

جائزة يوسف بن أحمد كانو
ص. ب. 1170 – المنامة – مملكة البحرين
رقم الهاتف: 17226153
البريد الإلكتروني: Kanoo.award@kanoo.com
الموقع الإلكتروني: www.ybakanooaward.com