

# تقرير المرصد الاقتصادي لدول مجلس التعاون الخليجي

العدد الرابع- ربيع 2019

بناء أسس الاستدامة الاقتصادية  
رأس المال البشري والنمو في دول مجلس التعاون الخليجي



WORLD BANK GROUP



## بناء أسس الاستدامة الاقتصادية

### رأس المال البشري والنمو في دول مجلس التعاون الخليجي

#### ملخص تنفيذي

شهدت اقتصادات مجلس التعاون الخليجي انتعاشا في عام 2018، وهو ما عزز الاعتقاد بأن أوضاع هذه الاقتصادات مرتبطة بالنفط ارتباطا لا ينفصم. فقد أدت الزيادة المطردة في أسعار النفط حتى أكتوبر 2018 إلى ارتفاع معدل النمو من متوسط قدره 0.2% في 2017 إلى 1.9% في 2018. وخرج اثنان من أكبر اقتصادات المنطقة -هما المملكة العربية السعودية والكويت- وكذلك عُمان من دائرة الركود. وكان العامل الرئيسي في تحسُن معدلات النمو هو زيادة إنتاج النفط في النصف الثاني من عام 2018، وكذلك ارتفاع الاستثمارات الرأسمالية بفضل زيادة العائدات النفطية وارتفاع الطلب المحلي. وتحقق هذا الانتعاش على الرغم من تباطؤ النمو الاقتصادي العالمي، إذ تصاعدت النزاعات التجارية بين الولايات المتحدة والصين وشهدت تجارة السلع تباطؤا ملحوظا.

تحسّنت موازين المالية العامة والمعاملات الخارجية لدول مجلس التعاون الخليجي مع تحسن أداء القطاع النفطي. وجاء التحسن في موازين المالية العامة عام 2018 بفضل زيادة متوسط أسعار النفط، وما تحقّق من تقدّم في تعبئة الإيرادات غير النفطية في بعض الدول. وهذا ما سمح لمعظم بلدان منطقة الخليج من خَفُض العجز في ماليتها العامة، في حين أن بعضها زاد الإنفاق في بعض الحالات: فالسعودية مثلا استطاعت تقليص العجز الكلي في موازنتها العامة بمقدار النصف في عام 2018، وفي الوقت ذاته زادت الإنفاق الكلي بنسبة 10.8%. وشهدت دول أخرى أيضا مسaire سياساتها المالية لاتجاهات الدورة الاقتصادية، حيث زاد الإنفاق في مختلف دول مجلس التعاون الخليجي، وطبّقت السعودية والإمارات ضريبة قيمة مضافة نسبتها 5% وحققنا نتائج إيجابية، واتخذت البحرين خطوة مماثلة مؤخرا في 2019. وفرضت عُمان رسوم إنتاج على منتجات التبغ، ومشروبات الطاقة، والمشروبات الغازية، في منتصف عام 2018، ورفعت ضريبة دخل الشركات.

مكّنت زيادة أسعار النفط معظم دول مجلس التعاون الخليجي من تحسين أوضاع الحساب الجاري، فالفوائض الكبيرة في تجارة السلع بفضل عائدات صادرات النفط عوّضت عن العجز في تجارة الخدمات وفي حسابات الدخل الأولي والثانوي، حيث سجل الحساب الجاري فائضا في السعودية والإمارات وقطر والكويت، كما سجلت قطر فائضا في الحساب الجاري بلغ أكثر من الضعفين بفضل ارتفاع أسعار

الغاز وإنتاجه، ونجحت عُمان في خفض عجز الحساب الجاري لكن احتياطياتها من النقد الأجنبي تقلص، من جانب آخر اتسع عجز الحساب الجاري للبحرين بسبب زيادة تحويلات الأموال إلى الخارج.

أتاح انحسار عجز المالية العامة لمعظم دول مجلس التعاون الخليجي إبقاء رصيد إجمالي الدين الحكومي في نهاية 2018 قريبا من مستواه في نهاية 2017 من حيث نسبته المئوية من إجمالي الناتج المحلي، حيث شهدت البحرين وعمان -على الرغم من ارتفاع مستويات ديونهما- تحسناً بأوضاعهما الاقتصادية بعض الشيء، فقد تلقت البحرين تعهدات بمنحها مساعدة مالية قدرها 10 مليارات دولار من جيرانها في مجلس التعاون الخليجي، وأعلنت عن برنامج يهدف إلى تحقيق موازنة عامة متوازنة بحلول عام 2022، مما أدى إلى خفض الضغوط التمويلية في الأجل القريب، وتراجعت أيضا هوامش عائد السندات. على الرغم من ذلك، ظل العجز في المالية العامة والحساب الجاري مرتفعاً في كلا البلدين (عُمان والبحرين)، الأمر الذي أدى إلى زيادة المديونية لعُمان وتراجع احتياطيات النقد الأجنبي في البحرين.

زادت البنوك الائتمان المُقدّم للقطاع الخاص، رغم رفع السلطات النقدية أسعار الفائدة الأساسية مسaireً لأسعار فائدة مجلس الاحتياطي الفدرالي (البنك المركزي الأمريكي)، وهو ما يُبقي عملات المنطقة مرتبطة بالدولار الأمريكي. وظلت معدلات التضخم منخفضة، إذ زادت معدلات التضخم العام لفترة مؤقتة فقط في السعودية والإمارات في أعقاب تطبيق ضريبة القيمة المضافة، في حين زادت معدلات التضخم في البحرين بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية وتكاليف خدمات النقل. وبالنظر إلى أن ارتباط سعر صرف العملات المحلية بالدولار قد حافظ على مصداقية السياسة النقدية، وأن سعر الصرف الحقيقي والفعلي ظل مستقرًا نسبيًا، على دول مجلس التعاون الخليجي التركيز على خفض تكاليف العمالة عن طريق زيادة الإنتاجية واحتواء الأجور المرتفعة، من أجل تحسين القدرة على المنافسة في الأسواق الدولية.

ومازلت آفاق الاقتصاد العالمي غير مستقرة، مع احتمال أن يؤدي تباطؤ النمو في الاقتصادات المتقدمة والصين إلى تخفيض سعر النفط. ورغم ذلك، من المتوقع أن يكون النمو في مجلس التعاون الخليجي في 2019 مماثلاً لمستواه في 2018 عند 2.1% قبل أن يتسارع خطاه ليصل إلى 3.2% في 2020 ويستقر عند 2.7% في 2021، وسوف تؤدي القيود المفروضة على إنتاج النفط في النصف الأول من عام 2019 إلى تراجع النمو، أمّا الإنفاق على المشروعات العملاقة والمشروعات النفطية الجديدة فسُتؤدي إلى انتعاش معدلات النمو في 2020/2021. ومن المتوقع أن يستمر عجز المالية العامة في 2020/2021 في أربع من دول مجلس التعاون الخليجي الست، وهو ما يبرز الحاجة إلى استئناف جهود تصحيح أوضاع المالية العامة في الأمد المتوسط، ورغم توقع استمرار فائض الحساب الجاري في الاقتصادات الأكبر في المنطقة، فإن تجدد التركيز على الصادرات غير النفطية يعزز الفائض في الحساب الجاري في المستقبل.

أحد الإجراءات الممكنة لإبطال أثر حالة عدم اليقين المستمرة هذه قد يتيسر من خلال التركيز على تعميق الإصلاحات الهيكلية - من حيث تدابير إصلاح المؤسسات والسياسات- من أجل تحقيق مزيد من تنوع النشاط الاقتصادي وتوفير فرص عمل لمواطني مجلس التعاون الخليجي، فقد أعطت دول مجلس التعاون الخليجي أولوية لهذين الهدفين في وثائق رؤيتها التي تهدف إلى تحقيق تقدم طموح في مجموعة متنوعة من الإصلاحات الهيكلية، حيث طبقت بعض دول مجلس التعاون إصلاحات مهمة في 2018 فيما يتعلق بتعبئة



الإيرادات غير النفطية، ودعم منتجات الطاقة، وسياسة المنافسة، وإصدار التراخيص، والمشتريات الحكومية، وثمة خطط أيضا لعمليات إنفاق كبيرة واستثمارات عملاقة، وقد تؤدي هذه الإجراءات إلى تحقيق نمو في الأمد القصير لكنها تتطلب القيام بإصلاحات هيكلية تكملية لتحقيق نمو مستدام بعد فترة التنبؤات.

وتسلط هذه الطبعة من تقرير المرصد الاقتصادي لمنطقة الخليج الضوء على ثلاثة تحديات على الأمد الطويل ينبغي إعطاؤها أولوية لتحقيق تنويع النشاط الاقتصادي: (1) ضبط أوضاع المالية العامة؛ (2) الانفتاح على التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر؛ و(3) إصلاحات في سوق العمل من أجل زيادة معدلات التشغيل لمواطني مجلس التعاون الخليجي. وعلى الرغم من أن الحكومات تُنفذ هذه الإصلاحات - وإن كان بخطى متفاوتة، فإنه يجب زيادة التركيز على التنفيذ والتطبيق لبلوغ تطلعاتها وطموحاتها في تحقيق نمو أكثر انصافاً مرونة وقدرة على مجابهة الصدمات.

ومن حيث إدارة المالية العامة، تحقّق قدر كبير من التقدم في تطبيق ضريبة القيمة المضافة في ثلاث من دول مجلس التعاون الخليجي، لكن الدول الأخرى أجمت اتخاذ هذا الإجراء، وهو ما يؤخّر آفاق توسيع قاعدتها الضريبية. ففي المملكة العربية السعودية، أعطى تطبيق ضريبة القيمة المضافة ورسوم الإنتاج زخماً قوياً للإيرادات غير النفطية، وتحققت زيادة مماثلة للإيرادات في الإمارات العربية المتحدة، ومن المتوقع أن تؤدي إصلاحات هيكلية لتحسين بيئة الأعمال وزيادة ديناميكية القطاع الخاص إلى توسيع القاعدة الضريبية، وأن تساعد على تقليل الاعتماد على عائدات القطاعات النفطية. وفي هذا السياق، أتاح النظام الضريبي الموحد في سلطنة عمان مع معدلات ضرائب الشركات التي تنطبق على الشركات الأجنبية والمحلية بالقدر نفسه تحقيق تكافؤ الفرص أمام الجميع وساعد على تشجيع الاستثمار الأجنبي. وأخيراً، من الضروري العمل على تعميق الإصلاحات الرامية لزيادة كفاءة الإنفاق وتقليص الدعم والتي يجري بالفعل تطبيقها في بعض دول مجلس التعاون الخليجي والحث على تنفيذها.

لقد كان تنويع النشاط الاقتصادي منذ وقت طويل إحدى الأولويات في كثير من دول مجلس التعاون الخليجي، وسيلعب الاستثمار الأجنبي والصادرات غير النفطية دوراً مهماً في تحقيق هذا الهدف. وتحتاج خطط الاستثمار الطموحة في البنية التحتية أيضاً إلى تسريع وتيرة الاستثمار الأجنبي المباشر، ولكن كما لاحظ هذا العدد من تقرير المرصد، كان تأثير تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إلى المنطقة أقل مما شهدته الأسواق الصاعدة والدول النامية الأخرى. فقد ظهرت الصادرات غير النفطية، ومنها البتروكيماويات والألومنيوم، لكن من قاعدة ضيقة للغاية. وبُذِل الكثير من الجهد في الأعوام الأخيرة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر لاسيما في القطاعات غير النفطية، مثل إصلاح التشريعات وإنشاء مناطق تجارية حرة مع تقديم حوافز سخية للمستثمرين، وتشمل البنود المتبقية في أجندة الإصلاح تيسير ملكية الأجانب للشركات، وتقليص الحواجز غير الجمركية، بالإضافة إلى إصلاحات بيئة الأعمال، وهي بالفعل أولوية رئيسية في الكثير من الدول.

وثمة تحد كبير تواجهه دول مجلس التعاون الخليجي يتمثل في خلق الوظائف للمواطنين في منظومة يقودها القطاع الخاص، فبسبب نقص المهارات، والقيود على مشاركة النساء في القوى العاملة، وموروث عقد اجتماعي يضمن - على الأغلب - الحصول على وظائف في القطاع العام بأجور ومزايا جذابة، أصبحت معظم وظائف القطاع الخاص يشغلها عمال أجانب، حتى عندما يكون معدل البطالة

مرتقعا، لاسيما في صفوف الشباب. وتُطَبَّق كل دول مجلس التعاون الخليجي تقريبا طائفة متنوعة من الإصلاحات تشمل تخصيص حصص إلزامية من الوظائف للمواطنين في قطاعات معينة، وعقوبات لأرباب العمل الذين لا يلتزمون بهذه الحصص.

القسم الثاني من التقرير "تحت المجهر" يسلط الضوء على موضوع حيوي : تكوين رأس المال البشري في دول مجلس التعاون الخليجي، وهو أمر له تأثير ليس فقط على التنمية البشرية، والبطالة فحسب، بل على الاستدامة طويلة الأمد لنموذج نمو اقتصادي متنوع يستند إلى المعرفة ويقوده القطاع الخاص. وكجزء من مشروع رأس المال البشري الذي أطلقه البنك الدولي، يناقش هذا القسم عناصر مؤشر رأس المال البشري ودرجات تصنيفه لدول مجلس التعاون الخليجي، والتي جاء ترتيبها أقل من دول أخرى ذات مستويات مرتفعة نسبيا من الدخل مثل ألمانيا وأيرلندا وسنغافورة. وتُظهِر البيانات أن درجات دول مجلس التعاون الخليجي تُضعفها تحديات مرتبطة بنواتج التعلم، ومعدلات بقاء البالغين على قيد الحياة، وتجزؤ سوق العمل. ولتسريع وتيرة تكوين رأس المال البشري، ينبغي لدول مجلس التعاون الخليجي اتباع نهج شامل على مستوى الحكومة بأكملها، مع ضمان تنسيق السياسات وتنفيذها فعّالا. ومن الضروري أن تصاحب الإستراتيجيات الرامية إلى تحسين المهارات، ونواتج التعلم والرعاية الصحية خطوات لزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة، وإزالة تشوهات سوق العمل، وخلق قطاع خاص يتمتع بالنشاط والديناميكية.