اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

السياسات الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2012/2
26 March 2012
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

السياسات الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة

الأمم المتحدة
نيويورك، 2012

12-0159

كلمة شكر

يتضمن هذا التقرير تحليلاً لبيئة الاقتصاد الكلي والإطار الخاص بالسياسات الاقتصادية في البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بهدف تسليط الضوء على بعض القيود الأساسية التي يتفاعل سوق العمل في ظلها. وقد أجري البحث كجزء من الجهود التي يبذلها قسم السياسة الاجتماعية في شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا من أجل بناء قاعدة معارف وتعزيز الخبرة في مجال سياسات العمل في المنطقة.

وقد تولى كل من ستيفن هيرتوغ (Steffen Hertog) وناثان هودسون (Nathan Hodson) إعداد هذا التقرير، بإشراف جيزيلا نوك (Gisela Nauk)، رئيسة قسم السياسة الاجتماعية، وفريدريكو نيتو (Frederico Neto)، مدير شعبة التنمية الاجتماعية، وهو يقوم على أبحاث معمقة أجراها المؤلفان، بدعم من كريستين روحانا (مساعدة أبحاث). ويشير التقرير إلى أن عدم توليد فرص عمل كافية في المنطقة هو نتيجة الانحراف في إنفاق الدولة، وارتفاع مستويات العمالة في القطاع العام، وضعف الهيكلية المؤسسية. ويقترح التقرير قيام الحكومات بتعزيز العمالة في القطاع الخاص من جهة وأنشطة هذا القطاع من جهة أخرى.

والجدير بالذكر أنه قد جرت مناقشة نسخة سابقة من هذا التقرير في اجتماع فريق الخبراء وورشة العمل حول أسواق العمل في منطقة الإسكوا، اللذين عقدا في مقر الأمم المتحدة في بيروت، في تشرين الأول/أكتوبر 2011. وقد شارك في الاجتماع مسؤولون حكوميون وأخصائيون في مجال التشغيل، فأغنوا هذا التقرير بملاحظاتهم وتعليقاتهم.

المحتويات

الصفحة

كلمة شكر ..... ج
ملخص تنفيذي ..... ط
مقدمة 1

الفصل

أولاً- الهيكلية الاقتصادية والتنويع ووضع الاقتصاد الكلي في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي 2

ألف- النمو الاقتصادي وحجم الاقتصاد وشكله 2
باء- المالية العامة: مصادر الدخل، والوضع المالي، ومجال السياسات 10
جيم- العمالة: نوعية فرص العمل 15

ثانياً- الهيكلية الاقتصادية والتنويع وحالة الاقتصاد الكلي في بلدان مجلس التعاون الخليجي 21

ألف- النمو الاقتصادي وحجم الاقتصاد وشكله 21
باء- المالية العامة: مصادر الدخل والوضع المالي ومجال السياسات 31
جيم- العمالة: نوعية فرص العمل 35

ثالثاً- السياسات الاقتصادية والاستثمارية في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي 48

رابعاً- السياسات الاقتصادية والاستثمارية في بلدان مجلس التعاون الخليجي 57

خامساً- الاستنتاجات 66

المراجع 76

قائمة الجداول

1- معدلات النمو السنوية المركَّبة للقطاعات الاقتصادية 5
2- ريع الموارد الطبيعية، والمساعدات الثنائية، وتحويلات العمال في مجموعة من البلدان 13
3- مواصفات القوى العاملة 16

المحتويات (تابع)

الصفحة

4- متوسط الأجور الشهرية وحدها الأدنى في مجموعة من البلدان 18

5- تركيبة اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي حسب القطاعات، 1971-2009 22

6- متوسط معدلات النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبعض البلدان المتقدمة، 2000-2007 37

7- متوسط معدلات النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1970-1999 37

8- مدلول "ضعف أخلاقيات العمل لدى القوى العاملة الوطنية" في بلدان مجلس التعاون الخليجي 41

9- المواطنون في الإمارات العربية المتحدة: مستوى المهارات وقطاع التشغيل 43

10- التعريفات الجمركية المطبَّقة في مجموعة من البلدان، معدلات مرجّحة 54

11- المواطنون العاملون في الإمارات العربية المتحدة 58

12- مدلول البيروقراطية الحكومية غير الفعالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي 62

13- التعريفات الجمركية المُطبّقة، معدلات مرجحة (2009) 63

14- تصنيف البنى التحتية في بلدان مجلس التعاون الخليجي 64

15- الاستهلاك المحلي للغاز الطبيعي خلال العقد الأول من الألفية في بلدان مجلس التعاون الخليجي 65

قائمة الأشكال

1- المتوسط السنوي لمعدلات النمو الاقتصادي حسب القطاع في مجموعة من البلدان، 2006-2010 3

2- تركيبة الناتج المحلي الإجمالي في مجموعة من البلدان حسب القطاعات، 2009 4

3- تركيبة الناتج المحلي الإجمالي في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي حسب القطاعات 6

4- الإيرادات والنفقات الحكومية في مجموعة من البلدان 11

5- الإنفاق الحكومي في مجموعة من البلدان 12

6- العمالة في القطاعين العام والخاص في مجموعة من البلدان 17

7- معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1995-2010 22

المحتويات (تابع)

الصفحة

8- تركيبة الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي حسب القطاعات 23

9- مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي مقابل إجمالي الإنفاق الحكومي في المملكة العربية السعودية 26

10- مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي مقابل إجمالي الإنفاق الحكومي في الكويت 27

11- إنفاق الدولة على توليد الناتج المحلي الإجمالي في القطاعات غير النفطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان أخرى 28

12- الاستهلاك الحكومي نسبة إلى استهلاك القطاع الخاص في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان أخرى 28

13- معدل الإنفاق الحكومي الرأسمالي نسبة إلى النفقات الجارية في بلدان مجلس التعاون الخليجي 30

14- مساهمة الإنفاق الحكومي الرأسمالي في تكوين إجمالي رأس المال الثابت في بلدان مجلس التعاون الخليجي 30

15- تكوين رأس المال في بلدان مجلس التعاون الخليجي 31

16- نسبة إيرادات المواد الهيدروكربونية من إجمالي إيرادات الحكومة في بلدان التعاون الخليجي، 2009 31

17- العمالة في الدولة مقابل إنفاق الدولة في المملكة العربية السعودية، 1970-2009 32

18- أسعار التعادل للنفط في بلدان مجلس التعاون الخليجي، السابقة والمتوقعة 34

19- نمو انتاجية اليد العاملة في الإمارات العربية المتحدة بالمقارنة مع بلدان أخرى 36

20- متوسط الأجور الشهرية في الإمارات العربية المتحدة، 2008 39

21- الأجور الشهرية في القطاع الخاص في الإمارات العربية المتحدة بحسب المهارات، 2008 39

22- متوسط الأجور الشهرية في قطر، 2009 40

23- أجور القطاع الخاص في الكويت، 2008 40

24- الأجور الشهرية في البحرين، 2011 41

25- تجزئة أسواق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي بحسب القطاع والجنسية 43

26- العمال المحليون ونسب استخدامهم في الإمارات العربية المتحدة بحسب القطاع 44

27- نسبة استخدام العمال المحليين في الكويت بحسب القطاع 44

المحتويات (تابع)

الصفحة

28- نسبة استخدام العمال المحليين في المملكة العربية السعودية بحسب القطاع، 2007 45
29- نسبة استخدام العمال المحليين في البحرين في القطاع الخاص، 2011 45
30- الاستثمار العام والخاص في مجموعة من البلدان 49
31- توزع الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2010 49
32- الاستثمار الأجنبي المباشر في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، 2006-2010 50
33- الاستثمارات الأجنبية المباشرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 2006-2010 57
34- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في المملكة العربية السعودية 59
35- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في الإمارات العربية المتحدة 60
36- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في قطر 60
37- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في البحرين 61
38- الناتج المحلي الإجمالي للفرد مقابل كفاءة الحكومة 61
39- نوعية الأنظمة في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان أخرى حسب تصنيف البنك الدولي 63

المرفقات

1- متوسط النمو السنوي في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي (2006-2010) 68
2- متوسط النمو السنوي في بلدان مجلس التعاون الخليجي (2006-2010) 69
3- الإحصاءات المالية العامة في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي 70
4- إنفاق الدولة وتركيب الناتج المحلي الإجمالي في المملكة العربية السعودية 71
5- الإحصاءات المالية العامة في بلدان مجلس التعاون الخليجي 72
6- بعض الاتفاقات التجارية الدولية في منطقة الإسكوا 73
7- الإصلاحات على صعيد الاستثمار الأجنبي المباشر في بلدان مجلس التعاون الخليجي 74

ملخص تنفيذي

يهدف هذا التقرير إلى استعراض أثر التطورات المرتبطة بالاقتصاد الكلي والسياسات الاقتصادية على سوق العمل في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). وفيما يلي النتائج الرئيسية التي توصل إليها التقرير:

- لا تزال الدولة تضطلع بدور محوري في اقتصادات البلدان الأعضاء في الإسكوا، فهي التي تولد الوظائف العامة والطلب عليها، مما يترك بدوره أثراً كبيراً غير مباشر على الأسعار وأسواق العمل الخاصة. ولا يزال دور الريع أساسياً في اقتصادات هذه البلدان، ونتيجةً لذلك غالباً ما تحل الأنشطة الريعية مكان الأنشطة الاقتصادية المنتِجة؛

- تَراوح نمو إنتاجية العمل بين الضعيف والسلبي على امتداد المنطقة، فيما لا يزال استحداث الوظائف دون احتياجات الشعوب التي أصبحت أكثر تعلماً، وظلت نوعية الأجور وظروف العمل متدنية. ولا يزال القطاع غير النظامي يشغل حيزاً كبيراً في بعض البلدان الأعضاء، كما لم يشهد أي من هذه البلدان ارتفاعاً واضحاً ومتزامناً في العمالة والإنتاجية؛

- ويُعزى الضعف في نمو الإنتاجية والنقص في استحداث الوظائف إلى الانحراف في إنفاق الدولة وسياسات الدعم، وارتفاع العمالة في القطاع العام، وضعف الهياكل المؤسسية والتنظيمية. وتجدر الإشارة إلى الفارق الجوهري بين الإنفاق التوزيعي (الذي تدعمه منظومة الأمم المتحدة بشكل عام) والإنفاق المنحرف المرتبط بالطلب "الفائض" على وظائف القطاع العام. وفي العديد من البلدان الأعضاء يُعتبر إنفاق الدولة منحرفاً لأنه يحل محل الإنفاق التنموي، وزيادة العمالة في القطاع الخاص وتعزيز أنشطته. ومن شأن ذلك أن يحدث خللاً في الأسعار وفي محفزات أسواق العمل، مما يؤدي إلى عدم تكافؤ بين العرض والطلب. وتزيد الأنظمة المالية الضعيفة هذه المشاكل تفاقماً، كما أنها تحد من حيِّز السياسات المالية.

وكان عدد من البلدان الأعضاء قد أحرز تقدماً على مستوى الترشيد المالي قبل وقوع الاضطرابات السياسية في عام 2011. ولكن تبيَّن أن السياسات المالية في البلدان الـ 14 التي تناولها المسح عادت لتركز على الإنفاق التوزيعي على المدى القصير، في إطار الاستجابة للأحداث الأخيرة.

وعلى الرغم من ارتفاع الاستثمارات الخاصة مقارنة مع تكوين رأس المال في القطاع العام، تصب حصة كبيرة من هذه الاستثمارات في أنشطة ذات قيمة مضافة محدودة، مثل العقارات. وفي بعض الحالات، تعاني القطاعات الكثيفة العمالة مثل الزراعة من التدني الكبير في الإنتاجية.

وبالمقارنة مع البلدان الأخرى الأعضاء، تتمتع بلدان مجلس التعاون الخليجي عادة باحتياطي مالي مريح يتيح لها تحقيق الإنفاق التنموي والتوزيعي في الوقت نفسه. وتواجه هذه البلدان تحديات كبيرة طويلة الأمد مرتبطة باستحداث الوظائف للمواطنين، نظراً إلى التجزئة الكبيرة التي تتسم بها أسواق العمل الخليجية واستبعاد القسم الأكبر من المواطنين من العمل في القطاع الخاص. وبشكل عام، نجحت بلدان مجلس التعاون الخليجي في تطوير عدد من المؤسسات والبنى التحتية العالية الجودة، إلى جانب الانفتاح الاقتصادي، وقدرة القطاع الخاص، وموارد عوامل الإنتاج، وتمكنت من الاستفادة منها، على الرغم من سياسات الهجرة المفتوحة المعتمدة منذ الستينات من القرن العشرين والتي أدت إلى نمو قائم على عوامل الإنتاج (أي العمالة). ويعكس

النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي العمالة المستوردة بدلاً من الابتكارات التكنولوجية. وفي غياب هذه الابتكارات، بقيت إنتاجية اليد العاملة ضعيفة، فسعت بلدان المجلس جاهدة من أجل توليد الوظائف الجاذبة لمواطنيها.

وسعت كافة البلدان الأعضاء إلى تطبيق إصلاحات مرتبطة بالسياسات المالية خلال العقدين الماضيين. وشملت هذه الجهود ما يلي:

- الخصخصة: فتح قطاعات محددة أمام الاستثمارت الخاصة؛
- التثبيت المؤقت للاقتصاد الكلي الذي تتهدده الأزمة السياسية في المنطقة؛
- الحد من انحرافات الأسعار وتعزيز الانفتاح على التجارة والاستثمار الدوليين.

ولم يتحقق بعد التطبيق الكامل للإصلاحات العميقة الرامية إلى تحسين بيئة الأنظمة والأعمال، وترشيد السياسة المالية، وإرساء حد أدنى حديث للحماية الاجتماعية، واستبدال عمالة الدولة بالحماية الاجتماعية. ونتيجة للانحرافات المذكورة، لم يؤد هذا النمط من النمو إلا إلى توليد عدد قليل من الوظائف العالية الجودة، وتفاقمت مشكلة عدم المساواة.

وبناء على تحليل الإصلاحات الجزئية والمشوَّهة، يقدم هذا التقرير عدداً من التوصيات العامة المرتبطة بالسياسات، منها:

- ترشيد السياسة المالية، بهدف الحد من الانحراف في إنفاق الدولة ومن الفائض في العمالة، فضلاً عن توفير وصول الجميع إلى الحد الأدنى من الرعاية الاجتماعية، ودعم الدخل والخدمات الاجتماعية الأساسية؛

- وضع أنظمة مالية حديثة بهدف تسهيل تدفقات الدخل العام وتعزيزها، وتوليد الأموال اللازمة للإنفاق التنموي، والحد من الاعتماد على الريع وتوجيه الأموال العامة نحو الأنشطة الريعية؛

- ترشيد البيروقراطيات والقوانين بهدف إنشاء بيئة استثمارية شفافة وسلسة وذات نتائج أكثر قابلية للتوقع. ويمكن أن يترافق ذلك مع تحول عام من الفائض في العمالة إلى الخدمة المدنية القائمة على الأهلية؛

- الاضطلاع بإدارة هادفة للهجرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي من أجل تحفيز استيراد يد عاملة أجنبية أكثر مهارة.

ويمكن لهذه الإجراءات أن تشكل محفزات مباشرة أو غير مباشرة لاستحداث واستيعاب الوظائف في القطاع الخاص بمكوناته الجديدة والقائمة التي تعطي قيمة مضافة أكبر وتتطلب مهارات أعلى.

مقدمة

يتناول الإصدار الرابع من سلسلة السياسة الاجتماعية المتكاملة موضوع أسواق العمل وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا. ولا يمكن فهم ديناميات سوق العمل والقيود المرتبطة بالسياسات إلا بإجراء تحليل عام لبيئة الاقتصاد الكلي والإطار الخاص بالسياسات. وهذا ما يوفره هذا التقرير الذي يسلط الضوء بشكل خاص على العوامل التي تحدد إنتاجية اليد العاملة والتي من شأنها أن تسهل تحقيق نمو اقتصادي واسع القاعدة ومؤات لتوليد فرص العمل.

ويتضمن هذا التقرير قسمين رئيسيين. ويقدم القسم الأول تحليلاً للهيكليات الاقتصادية والأداء المرتبط بالتنويع في البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويتألف هذا القسم من فصلين، أحدهما خاص ببلدان مجلس التعاون الخليجي والثاني بالبلدان الأخرى، ويتطرق كل منهما إلى الهيكليات الاقتصادية، وديناميات الاقتصاد الكلي، وتجزئة سوق العمل. ويتناول الفصلان المواضيع المشتركة التالية:

- اتجاهات النمو الاقتصادي ومحفزاته؛
- اتجاهات الإنتاجية؛
- تنمية القطاع الخاص؛
- اتجاهات التشغيل ونوعية فرص العمل؛
- الاستراتيجيات المالية وسياسات الاستثمار الناجمة عنها.

يشمل الفصل الخاص ببلدان مجلس التعاون الخليجي أيضاً تحليلاً عاماً لأثر أنظمة الهجرة المفتوحة على هيكليات سوق العمل، والإنتاجية، وخيارات الاستثمار. ويتفرع التحليل ليتناول قطاعات معينة حيثما أمكن.

يتطرق القسم الثاني إلى السياسات الاقتصادية والاستثمارية التي تتبعها الحكومات في البلدان الأعضاء. ويتألف هذا القسم بدوره من فصلين يتناول أحدهما بلدان مجلس التعاون الخليجي والثاني البلدان الأخرى، مع التوقف عند المواضيع التالية:

- سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر؛
- سياسات الترويج لإنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛
- سياسات المنافسة، وواقع الرسوم والتجارة؛
- السياسة الصناعية.

تقدم الخاتمة عدداً من التوصيات المرتبطة بالسياسات العامة بناء على نتائج التحليل المذكور.

يستند التقرير إلى مصادر أكاديمية ثانوية وتقارير لعدد من المنظمات الدولية، فضلاً عن مجموعة واسعة من البيانات الأولية، تم جمع بعضها ميدانياً في البلدان الأعضاء. وتعكس العناصر النوعية في هذا التقرير تجربة المؤلفين وخبرتهم على المستوى الميداني.

أولاً- الهيكلية الاقتصادية والتنويع ووضع الاقتصاد الكلي في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي

تمكنت بلدان المنطقة من تخطي الأزمة الاقتصادية العالمية بمستويات مختلفة من النجاح. فقد تمكنت البلدان الأقل انفتاحاً على الأسواق الدولية من الانتعاش بوتيرة أسرع من تلك التي هي على قدر كبير من الانفتاح. لكن معدلات النمو بقيت مرتفعة نسبياً إلى أن استجد التحدي الأخير المتمثل في استيعاب التغيرات السياسية الكبيرة وانعدام الاستقرار في مصر والجمهورية العربية السورية واليمن. وقد تأثرت اقتصادات هذه البلدان بشكل كبير، فيما بات انعدام الاستقرار يتهدد المنطقة. فتضرر الاستثمار والسياحة، لا سيما في مصر والأردن ولبنان[1]، بينما يواجه كل من العراق والسودان تحديات أمنية داخلية واسعة النطاق تعيق النمو الاقتصادي الذي يعتبر ضرورياً لتوليد فرص العمل. أما فلسطين فتواجه تحديات خاصة بها يفرضها الصراع مع إسرائيل. وعلى الرغم من الاختلافات المذكورة، تواجه بلدان المنطقة تحدياً مشتركاً هو استحداث العمالة في القطاع الخاص على نحو لا يرتب أعباء مالية كبيرة على الحكومة.

ألف- النمو الاقتصادي وحجم الاقتصاد وشكله

بعد معدلات النمو المرتفعة التي شهدتها المنطقة في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين، تدنت هذه المعدلات خلال القسم الأكبر من الثمانينيات والتسعينيات. ففي التسعينيات، بالكاد تمكن النمو الاقتصادي من مجاراة النمو الكبير في القوى العاملة في عدد من البلدان الأعضاء. وقد ارتفع إنتاج العامل الواحد في الجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر بمعدلات سنوية وصلت إلى 1.0 و4.0 و1.5 في المائة، إلا إنه تراجع في الأردن واليمن حيث بلغت معدلات نموه -0.6 و-1.1 في المائة[2]. وكان النمو الكبير في القوى العاملة في منطقة الإسكوا قادراً على توليد ناتج محلي إجمالي كبير، مثلما حصل في شرق آسيا عندما شهدت هذه المنطقة فرصة النافذة الديمغرافية. إلا أن الزيادة الكبيرة في القوى العاملة في منطقة الإسكوا رافقتها معدلات متدنية في النمو الحقيقي. وإذا كان النمو القوي يتيح المجال للحد من البطالة وزيادة الأجور، فإن توليد فرص العمل يتم على حساب رفع الأجور عندما يكون إنتاج العامل متدنياً[3].

وبحلول التسعينيات، كانت معظم بلدان المنطقة قد شرعت في تنفيذ برامج واسعة النطاق لتثبيت الاقتصاد الكلي وإصلاح السياسات، إلا أن هذه البرامج لم تحقق نمواً كبيراً على أرض الواقع. ويمكن عزو ضعف الأداء إلى التراكم الضئيل لرأس المال. وتجدر الإشارة إلى أن الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر كانت من البلدان التي شهدت نمواً كبيراً لإجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج من الثمانينيات ولغاية التسعينيات. لكن هذا النمو قد ترافق مع تراجع في نصيب العامل من تراكم رأس المال المادي، مما حال دون ترجمة النمو الكبير في إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج إلى نمو كبير في الناتج المحلي الإجمالي[4].

وقد تحسن الوضع في العقد الأول من الألفية الثالثة، لا سيما في النصف الثاني منه، بحيث شهدت المنطقة سنوات عدة من النمو الاقتصادي الكبير المصحوب بتوليد فرص العمل. فحققت بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي مستويات عالية جداً من النمو منذ عام 2006 ولغاية عام 2010،

---

(1) Richard Nield, 2011, pp. 34-35, and Triska Hamid, 2011.

(2) Jennifer Keller and Mustapha Nabli, 2002, p. 6.

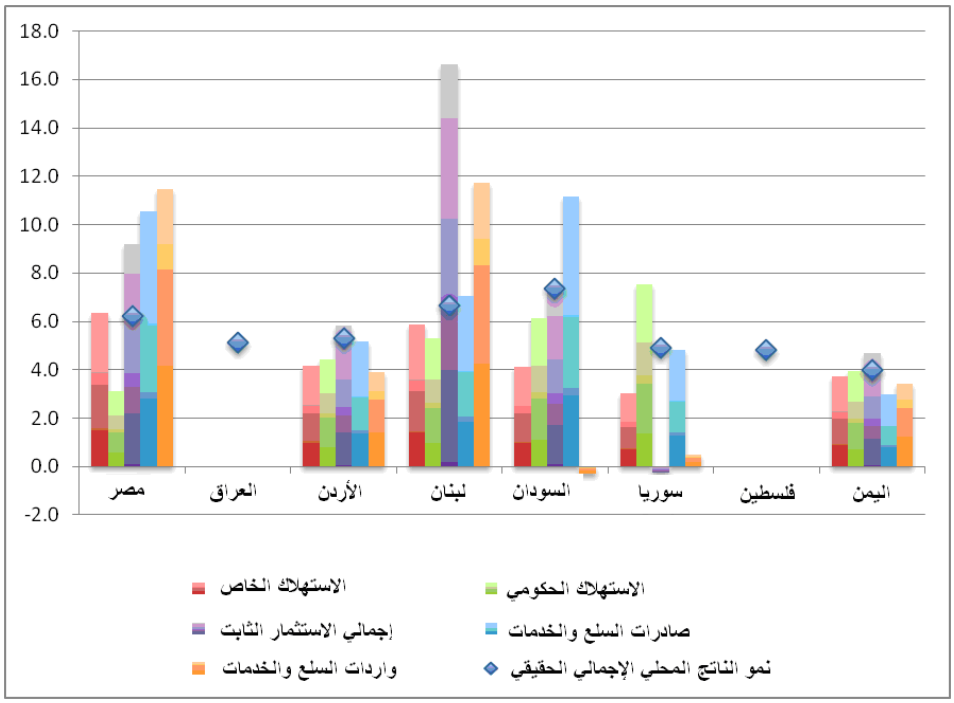
(3) المرجع نفسه، ص 7.

(4) المرجع نفسه، ص 14.

تراوحت بين 4 في المائة في اليمن و7.3 في المائة في السودان (الشكل 1 والمرفق 1)، وتخطى النمو الحقيقي نسبة 5 في المائة في الأردن والعراق ولبنان ومصر خلال الفترة المذكورة. أما الاقتصاد الفلسطيني فيمكن تقسيمه إلى قسمين إذ تراجع الناتج الإجمالي المحلي الحقيقي في غزة منذ عام 2005 بموازاة النمو الكبير الذي حققه اقتصاد الضفة الغربية.

وبين عامي 2006 و2010، تخطى متوسط النمو السنوي لتكوين رأس المال الثابت الإجمالي نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأردن ولبنان ومصر واليمن. فقد ارتفع هذا المتوسط بنسبة تخطت 9 في المائة سنوياً في مصر وبنسبة لامست 16.6 في المائة في لبنان. أما في السودان فقد بلغ المعدل السنوي لاستثمار رأس المال 7.2 في المائة، مجارياً نمو الناتج المحلي الإجمالي. وكانت الجمهورية العربية السورية البلد الوحيد الذي شهد نمواً سلبياً لاستثمار رأس المال الثابت. وفي السودان، شهدت الصادرات نمواً كبيراً نسبياً، أما في الجمهورية العربية السورية فقد ازداد الاستهلاك الحكومي، مما ساعد في تحفيز الناتج المحلي الإجمالي. وفي الجمهورية العربية السورية ومصر، حقق قطاع الخدمات الحصة الأكبر من النمو، في حين عرفت الصناعة النمو الأسرع في الأردن والسودان والعراق واليمن.

الشكل 1- المتوسط السنوي لمعدلات النمو الاقتصادي حسب القطاع في مجموعة من البلدان، 2006-2010 (بالنسبة المئوية)



المصدر: وحدة التحريات الاقتصادية (EIU).

تتفاوت التقديرات حول أثر نمو الناتج المحلي الإجمالي على العمالة بشكل كبير، لكن يمكن حصرها في ثلاث مجموعات. فبحسب تقديرات منظمة العمل الدولية، بلغت معدلات مرونة العمالة نسبة إلى النمو[5]

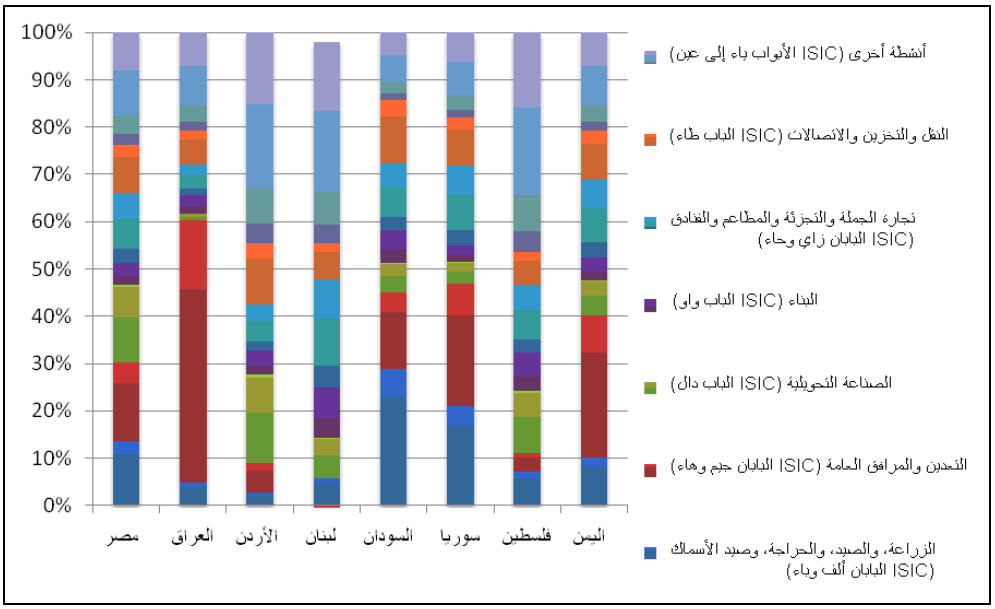
(5) يُقصد بـ "مرونة العمالة نسبة إلى النمو" نسبة التغيُّر في العمالة مقابل كل واحد في المائة من النمو في الناتج المحلي الإجمالي.

بين عامي 2004 و2008، 0.34 في المائة في السودان، و0.37 في المائة في لبنان، و0.57 في المائة في مصر، و0.58 في المائة في الأردن، و1.03 في المائة في الجمهورية العربية السورية، و1.05 في المائة في اليمن[6]. وبحسب هذه الأرقام، كان استحداث فرص العمل في الجمهورية العربية السورية واليمن الأكثر مجاراة لنمو الناتج المحلي الإجمالي، فيما كان هذا التجاوب أقل بكثير في السودان ولبنان. ووفق أحد تقارير التنمية الصادرة عن البنك الدولي حول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، "تُعتبر اتجاهات نمو إنتاج العامل الواحد متسقة إلى حد كبير مع اتجاهات نمو الإنتاجية والحد من البطالة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد شهدت البلدان التي عرفت نمواً سريعاً في إنتاج العامل في التسعينيات زيادة في إنتاجية العامل، أو تراجعاً في البطالة، أو الظاهرتين معاً"[7].

تركيب القطاعات وما يشهده من اتجاهات

تتفاوت الهيكليات القطاعية بشكل كبير بين بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي (الشكل 2 والمرفق 2). ففي عام 2009، شكل قطاع التعدين والمرافق العامة 26 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الجمهورية العربية السورية، و55.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العراق، و30.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في اليمن. وكان لقطاع الهيدروكربون مساهمته في اقتصاد كل من السودان ومصر. أما الزراعة فتشكل 21 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الجمهورية العربية السورية و28.8 في المائة في السودان. ويمثل قطاع الصناعة التحويلية 18.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن، ويساهم بشكل كبير في الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين ومصر. ويهيمن القطاعان الخدماتي والحكومي على اقتصادات الأردن وفلسطين ولبنان ومصر.

الشكل 2- تركيبة الناتج المحلي الإجمالي في مجموعة من البلدان حسب القطاعات، 2009



المصدر: الأمم المتحدة، National Accounts Statistics: Main Aggregates database.

ملاحظة: تشير التسمية المختصرة ISIC إلى التصنيف الصناعي الدولي الموحَّد لجميع الأنشطة الاقتصادية.

(6) منظمة العمل الدولية، المؤشرات الأساسية لسوق العمل، الطبعة السادسة، الجدول 19. متوفرة على الموقع التالي: http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/.

(7) World Bank, 2004, p. 77.

وفي عام 2010، أعطت الزيادة في إنتاج النفط دفعاً للاقتصاد في الجمهورية العربية السورية، وهذا ما فعله لاقتصاد العراق أيضاً نمو صادراته وازدهار قطاعه السياحي. لكن ضعف القطاع الزراعي والحاجة المتزايدة لاستيراد الغذاء قد حدّا من هذا النمو[8]. وفي الوقت الراهن، يشكل انعدام الاستقرار السياسي عائقاً أمام الاستثمار في عدد من البلدان، كما تشهد الخدمات تراجعاً بموازاة انخفاض حاد في السياحة. وفي لبنان، ساعدت التدفقات الكبيرة لرأس المال إلى الداخل في دعم أنشطة البناء، والسياحة، والتجارة، والخدمات المالية[9]، علماً بأن النمو يتركز في تجارة التجزئة والبناء والسياحة، وفي مدينة بيروت ومحيطها[10]. أما في الأردن، فقد ساهم ازدياد إقراض المصارف، والنشاط العقاري، والصادرات، والاستثمار الأجنبي المباشر من قبل بلدان مجلس التعاون الخليجي في إعطاء دفع للاقتصاد[11]. وفي العراق، من المتوقع أن يؤدي الإنتاج المتزايد للنفط إلى تحفيز النمو في المدى القريب. ومع تحسن الوضع الأمني فيه، يتوقع أن تشهد تجارة الجملة والتجزئة، واستثمارات القطاع الخاص انتعاشاً[12]. أما السودان، وبعدما كان إنتاج النفط فيه هو المحرّك الرئيسي للنمو، فقد خسر 75 في المائة من حقوله النفطية مع انفصال جنوب السودان، وهو يقوم بمحاولات لتنويع اقتصاده، ومن المتوقع أن تولد التجارة في المنتجات الزراعية والصناعية نمواً اقتصادياً[13]. وفي عام 2010، شهدت اقتصادات بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي نمواً كبيراً في قطاع الخدمات، إلا أن النمو في تكوين رأس المال الثابت كان أدنى مما حققه في السنوات السابقة.

الجدول 1- معدلات النمو السنوية المركَّبة للقطاعات الاقتصادية (بالنسبة المئوية)

	الأردن	سوريا	السودان	العراق	فلسطين	لبنان	مصر	اليمن
الزراعة، والصيد، والحراجة، وصيد الأسماك	3.2	4.6	3.8	2.0	3.2	2.0	3.6	5.2
التعدين، والصناعة التحويلية، والمرافق العامة	6.4	5.2	7.0	1.5	4.8	1.3	6.3	7.1
الصناعة التحويلية	6.4	2.9	5.2	1.9	4.3	1.2	6.2	9.7
البناء	4.5	5.2	3.5	10.5	5.0	2.4	6.7	5.6
تجارة الجملة والتجزئة، والمطاعم والفنادق	3.4	5.4	3.7	7.2	4.3	1.4	5.6	10.0
النقل، والتخزين، والاتصالات	6.2	6.3	5.1	4.1	7.4	1.6-	8.2	6.0
أنشطة أخرى	4.3	6.4	5.8	6.5	6.0	1.3	6.2	6.5
إجمالي القيمة المضافة	4.7	5.4	4.8	2.5	5.2	1.1	5.6	6.9

المصدر: الأمم المتحدة، National Accounts Statistics: Main Aggregates database.

ملاحظة: البيانات الخاصة باليمن هي للفترة 1989-2009، والبيانات الخاصة بالبلدان الأخرى هي للفترة 1970-2009.

(8) Economist Intelligence Unit (EIU), 2011a, p. 7.

(9) International Monetary Fund (IMF), 2010a, p. 5.

(10) صندوق النقد الدولي، *Lebanon's Challenge: Reforming When Times Are Improving*، 8 تشرين الأول/أكتوبر 2010. متوفر على الموقع التالي: http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/CAR100810A.htm.

(11) EIU, 2011b, p. 7.

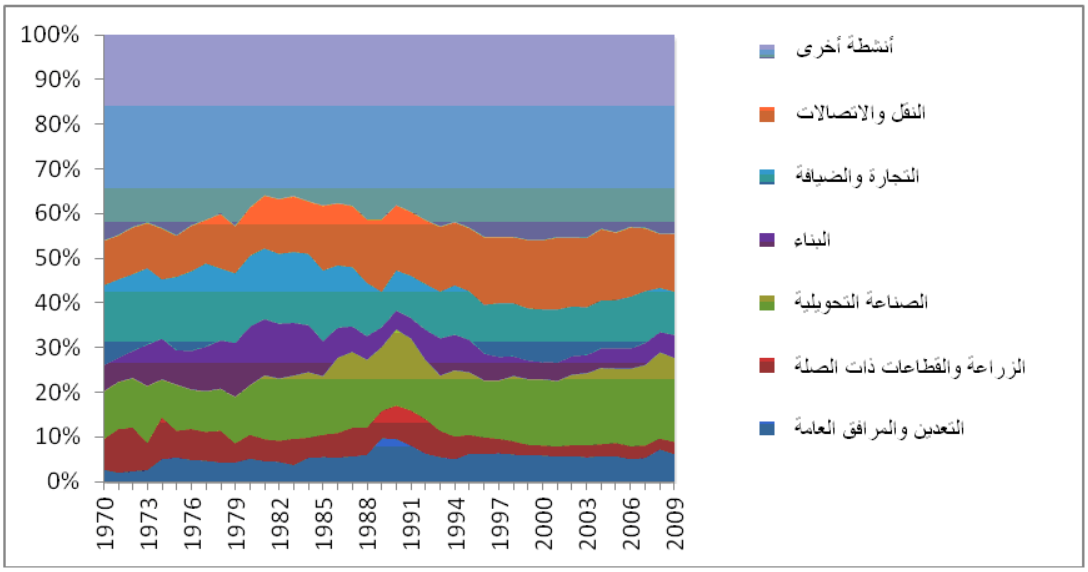
(12) EIU, 2011c, p. 7.

(13) EIU, 2011d, p. 6.

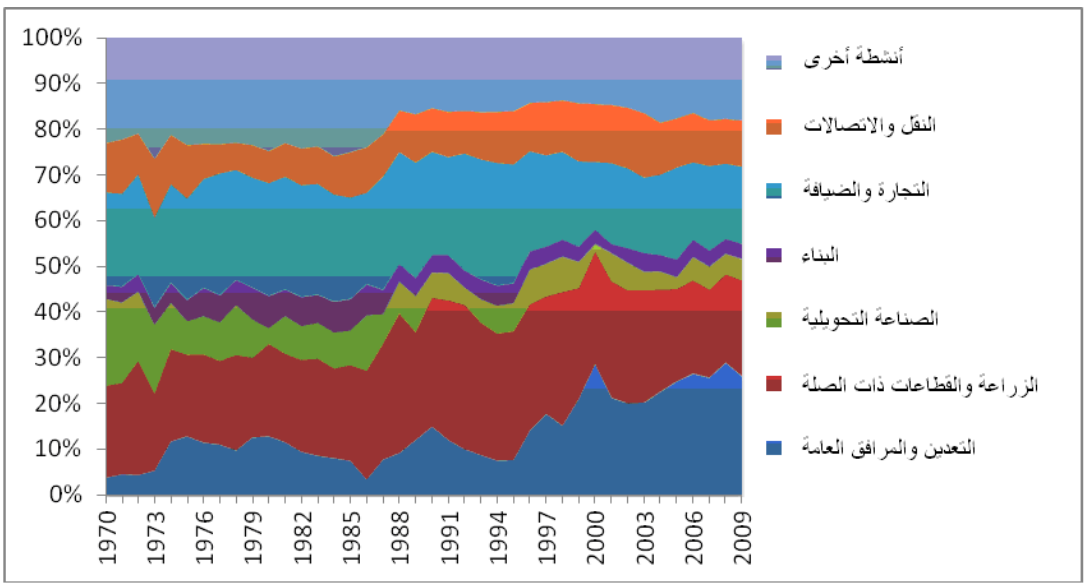
يُظهر الجدول 1 معدلات النمو السنوية في عدد من القطاعات الاقتصادية، بناء على بيانات عائدة للفترة ما بين عام 1970 وعام 2009. فقد حققت الصناعة التحويلية النسبة الأكبر من النمو في الأردن، والسودان، ومصر، واليمن، في حين حقق قطاع البناء نمواً ملحوظاً في العراق ومصر. وكان النمو الإجمالي في أضعف مستوياته في العراق ولبنان، في إشارة إلى النزاعات المسلحة الطويلة التي طبعت الفترة المذكورة. ويتيح التدقيق في الأسعار الحالية وأنماط النمو بحسب السلسلة الزمنية فهماً أكثر دقة لاقتصاد كل بلد.

الشكل 3- تركيبة الناتج المحلي الإجمالي في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي حسب القطاعات

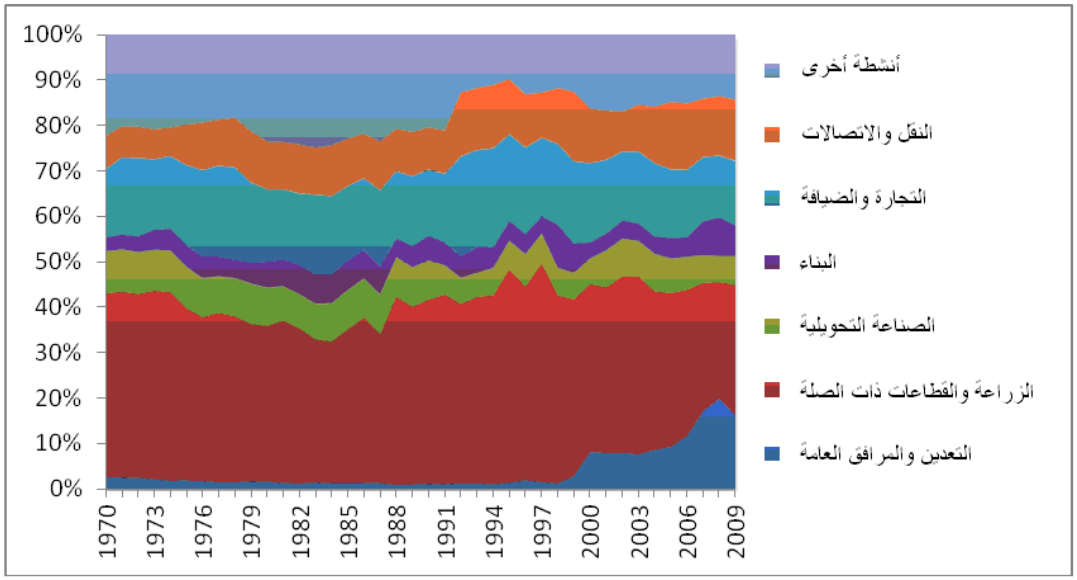
3 (أ) الأردن، 1970-2009



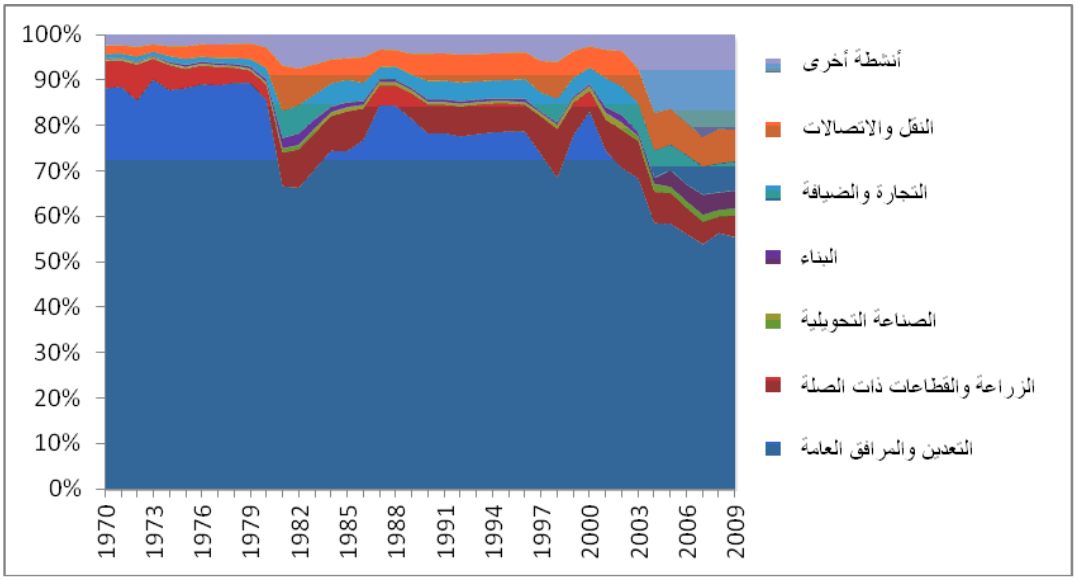
3 (ب) الجمهورية العربية السورية، 1970-2009



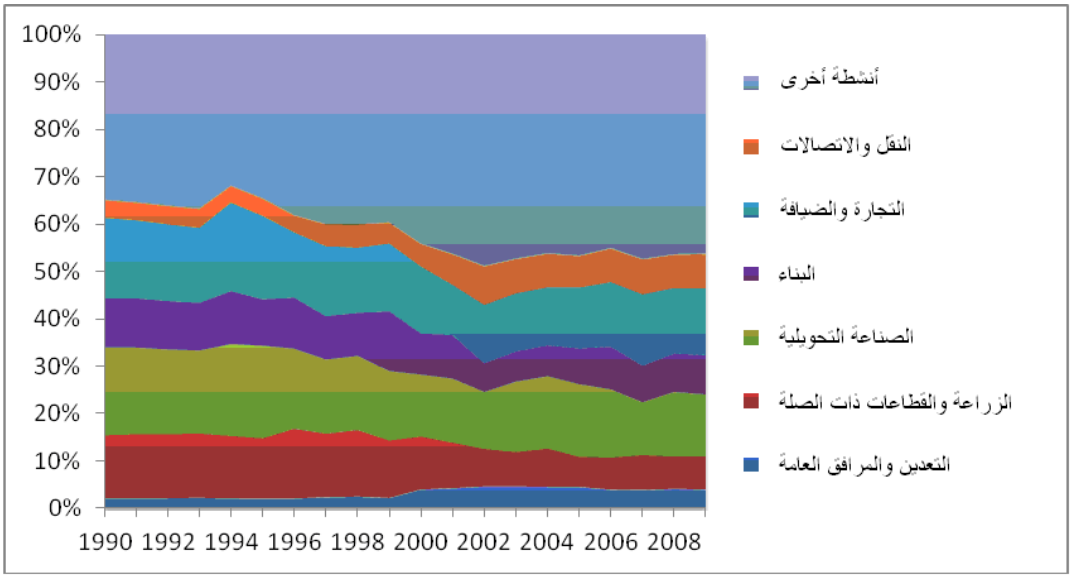
3 (ج) السودان، 1970-2009



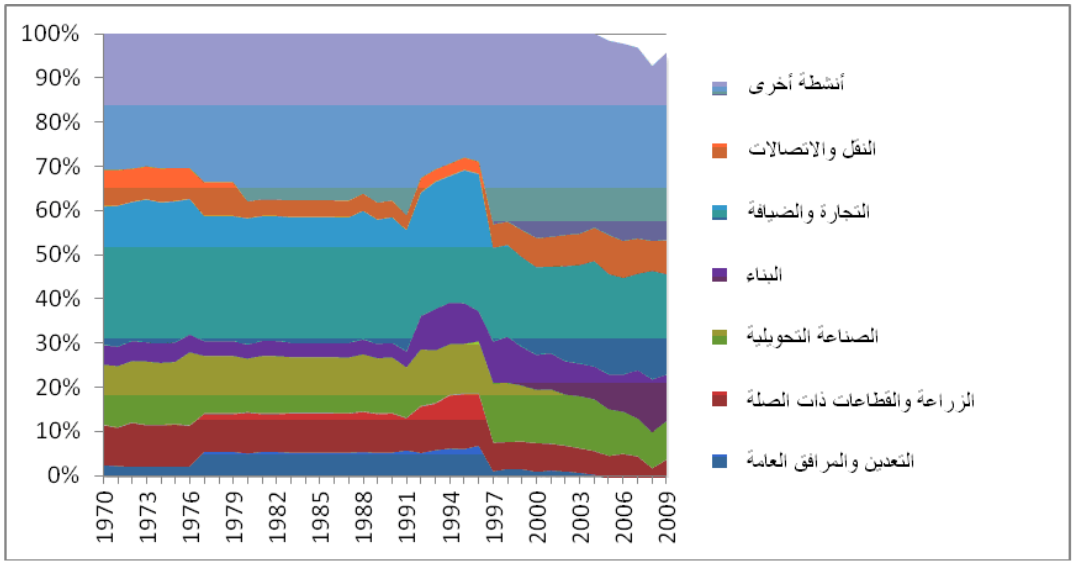
3 (د) العراق، 1970-2009



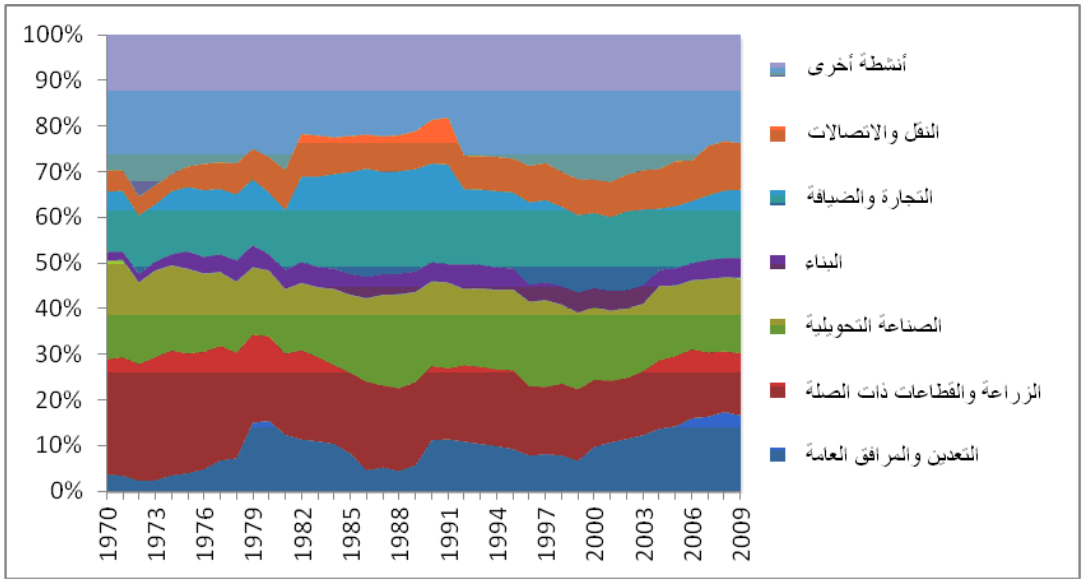
3 (هـ) فلسطين، 1990-2008



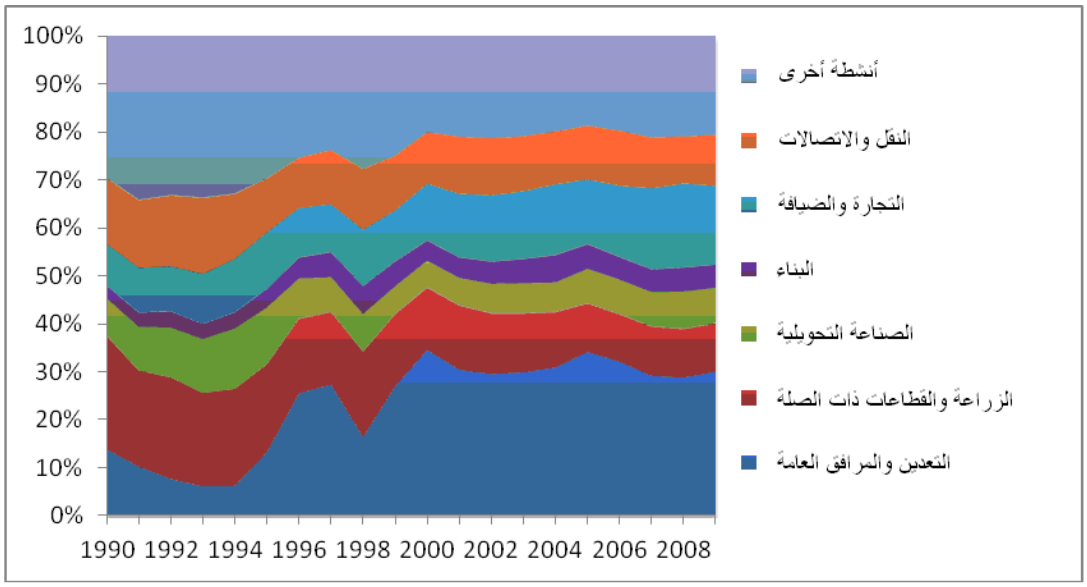
3 (و) لبنان، 1970-2009



3 (ز) مصر، 1970-2009



3 (ح) اليمن، 1990-2008



المصدر: الأمم المتحدة، National Accounts Statistics: Main Aggregates database.

يشكل تراجع مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي القاسم المشترك بين بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي (الشكل 3). ففي البلدان الأربعة الكبرى المنتجة للنفط، أي الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق واليمن، كانت الزراعة تحتلّ سابقاً مساحةً أكبر من الاقتصاد، إلا أن حصتها قد تقلصت حالياً. كما أدى توسُّع إنتاج النفط إلى تقلص حصص قطاعات أخرى أيضاً. ففي الجمهورية العربية السورية على سبيل المثال، تخطت سرعة نمو القطاع النفطي قطاعي الصناعة التحويلية والبناء؛ وفي السودان، شهد القطاع النفطي نمواً مقابل انكماش في القطاع الزراعي. أما في فلسطين ولبنان، فقد ازدادت حصة قطاع الخدمات مع الوقت في حين تراجع القطاع الزراعي. وفي الأردن، شهد قطاع الصناعة التحويلية نمواً مطرداً خلال العقدين الماضيين.

باء- المالية العامة: مصادر الدخل، والوضع المالي، ومجال السياسات

على الرغم من الإصلاحات الهيكلية التي أجريت في خلال التسعينيات، لا يزال دور الحكومات في اقتصادات بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي كبيراً جداً. فالقطاع العام في العديد من هذه البلدان يمتلك قطاعات خدماتية استراتيجية، بما في ذلك المصارف والاتصالات والنقل. أضف إلى ذلك أن الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يتراوح بين 17.5 في المائة في السودان و43.6 في المائة في فلسطين، فيما يتخطى 30 في المائة في معظم البلدان الأخرى (الشكل 4 والمرفق 3). وهذه النسبة قريبة من المعدل السائد في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إلا أنها أعلى مما هي عليه في المناطق الأخرى. وعلى سبيل المثال، بلغ الإنفاق الحكومي 18.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010 في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ[14].

إن الإنفاق الحكومي على الأجور مرتفع، لا بل مرتفع جداً في عدد من البلدان (الشكل 5). فاحتلت الأجور والرواتب 23.3 في المائة من الإنفاق الإجمالي للحكومة في مصر، و26.5 في المائة في السودان، و29.7 في المائة في لبنان. كما بلغ الإنفاق الحكومي على الأجور في العراق 41.5 في المائة وفي فلسطين 48 في المائة من إجمالي الإنفاق. وتتخطى معدلات مستويات الإنفاق العام على الأجور في بلدان منطقة الإسكوا تلك السائدة في بلدان المناطق الأخرى، بما فيها أمريكا اللاتينية (26.8 في المائة)، وشرق آسيا (27.7 في المائة)، وهي تتخطى بأشواط المعدل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (13.3 في المائة)[15]. وتهيمن الأجور، إلى جانب الإعانات والتحويلات، على الإنفاق الحكومي في معظم بلدان المنطقة. ففي اليمن، يتم تخصيص أكثر من 75 في المائة من الإنفاق الحالي للأجور والإعانات والتحويلات[16]. أما في العراق، فقد أظهر المسح الاقتصادي والاجتماعي الخاص بالأسر المعيشية لعامي 2006 و2007 أن 30 في المائة من دخل الأسر مصدره العمالة في القطاع العام و15 في المائة منه متأت عن التحويلات النقدية والعينية[17]. ومن الآثار الرئيسية لهذا الإنفاق العالي على الأجور والإعانات، تخصيص أموال أقل للإنفاق على التنمية والاستثمار.

---

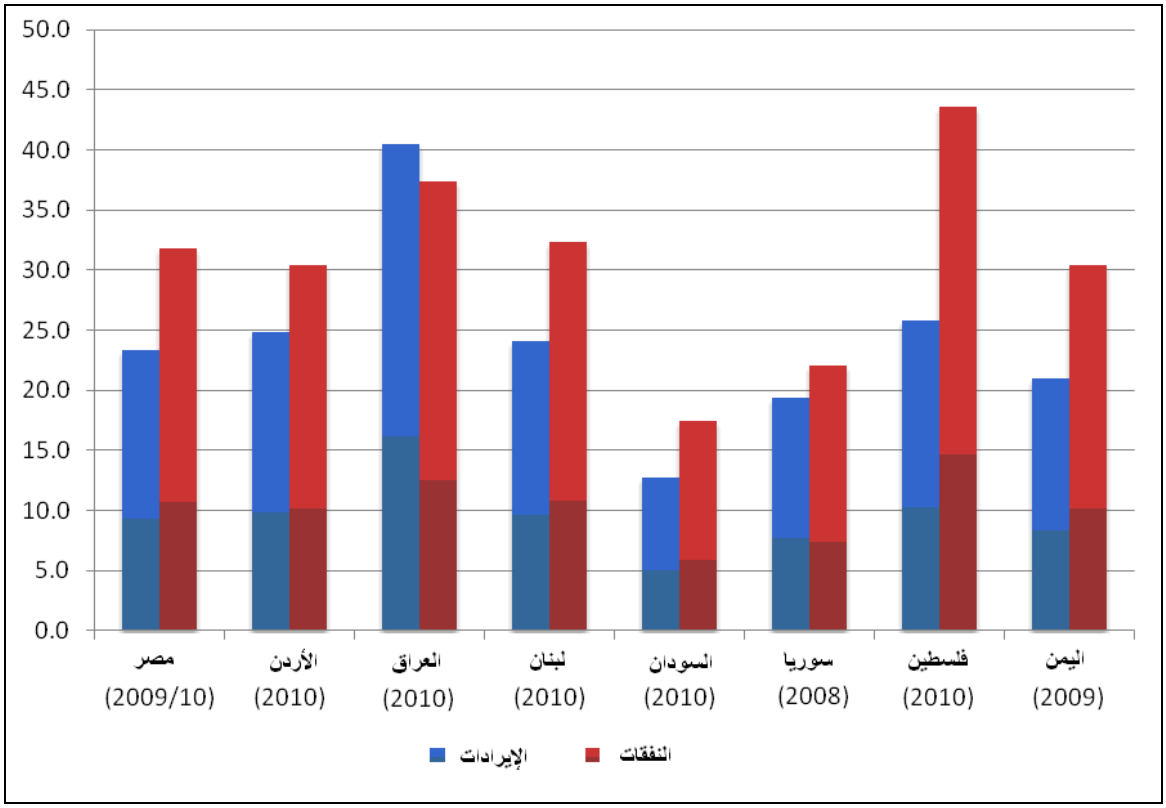
(14) البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية. متوفرة على الموقع التالي: http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS.

(15) المرجع نفسه، الأرقام كافة عائدة لعام 2009.

(16) البنك المركزي اليمني، 2010، ص 27.

(17) IMF, 2010b, p. 13.

الشكل 4- الإيرادات والنفقات الحكومية في مجموعة من البلدان
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصادر: البنك المركزي المصري، 2011؛ البنك المركزي الأردني، 2010؛ البنك المركزي العراقي، 2010؛ Lebanon, 2010b؛ بنك السودان المركزي، 2010؛ صندوق النقد الدولي، 2010؛ سلطة النقد الفلسطينية، 2011ب؛ البنك المركزي اليمني، 2009.

ملاحظات: مصر: قطاع الميزانية فقط؛ الأردن والجمهورية العربية السورية واليمن: أرقام أولية؛ السودان: تقديرات؛ يُقصد بفلسطين السلطة الوطنية الفلسطينية.

"وعلى الرغم من أن حجم الحكومة المركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليس أكبر بكثير مما هو عليه في البلدان النامية. . . فهي تنخرط بشكل كبير في عدد من الأنشطة الاقتصادية في القطاع الخاص وتُعتبر الخيار الأول والملاذ الأخير للعمل"[18]. وقد نجمت عن ذلك مجموعة من الآثار غير المرغوب فيها ستتم مناقشتها فيما يلي.

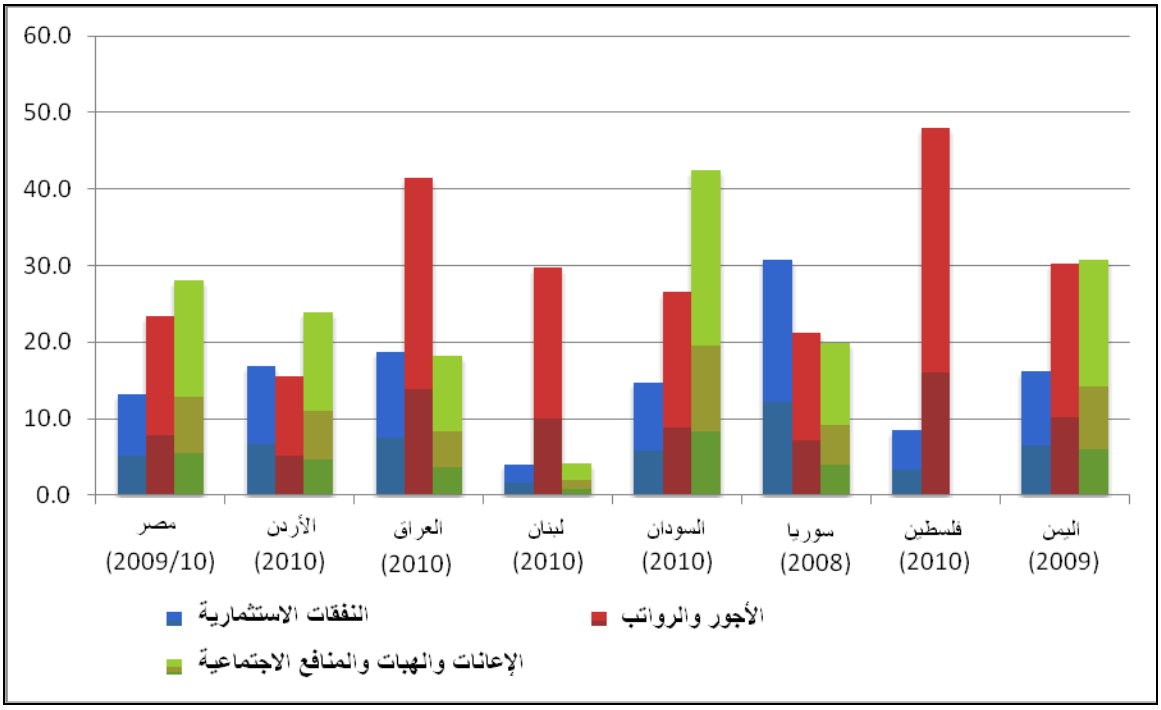
باستثناء العراق، عانت جميع بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي من عجز مالي في السنوات الأخيرة. ففي حين يتوجب على البلدان أن تتنبَّه للفجوة بين الإيرادات والنفقات، يطرح الدين العام مشكلة كبيرة ويعيق المرونة المالية. وفي عام 2010، أفادت تقديرات صندوق النقد الدولي أن إجمالي الدين الحكومي في السودان وصل إلى 55 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وفي مصر إلى حوالى 75 في المائة[19]. ويبلغ الدين العام في لبنان 148.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وهو من الأعلى في العالم؛ وبالتالي، يتم تخصيص نصف الموازنة السنوية تقريباً لتسديد الفوائد، مما يقلص الإنفاق العام في المجالات

(18) IMF, 2011a, p. 11.

(19) IMF, 2010c, p. 22؛ وIMF, 2010d, p. 20.

المنتجة[20]. كذلك في مصر، يخصَّص ربع المداخيل لتسديد الفوائد. وفي هذا الإطار، يُعتبر الإصلاح المالي، لا سيما تعزيز تحصيل الإيرادات، إجراءً حيوياً للحد من العجز الهيكلي ولجعل الاحتياجات الحالية والمستقبلية هي التي تحدد الإنفاق الحكومي.

الشكل 5- الإنفاق الحكومي في مجموعة من البلدان
(بالنسبة المئوية من إجمالي الإنفاق)



المصادر: نفس مصادر الشكل 4.

ملاحظات: مصر: قطاع الموازنة فقط؛ الأردن والجمهورية العربية السورية واليمن: أرقام أولية؛ السودان: تقديرات؛ يُقصد بفلسطين السلطة الوطنية الفلسطينية.

الريع، والمساعدات الثنائية، والتحويلات

نظراً لتدني نصيب الفرد من الصادرات النفطية في البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي مقارنة مع بلدان المجلس، يشكل تعزيز التنويع بعيداً عن الهيدروكربونات خطوة أساسية لهذه البلدان الوفيرة اليد العاملة والمصدرة للنفط. وينطبق ذلك على الجمهورية العربية السورية والسودان واليمن، وهي بلدان تحتل الهيدروكربونات حصة كبيرة في صادراتها. فبين عامي 2005 و2009، تراوح ريع الموارد الطبيعية بين 21 و33 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الثلاثة المذكورة، وبلغ 88 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العراق (الجدول 2). وفي البلدان المذكورة كلها، من الضروري اتخاذ إجراءات مثل تعقيم الإيرادات النفطية حرصاً على مساهمة ريع الموارد في قطاعات اقتصادية منتجة أخرى.

أضف إلى ذلك أن بلداناً عدة في المنطقة تعتمد بشكل كبير على المصادر الخارجية للدخل، مما يترك تبعات هيكلية على قدر من الأهمية. ويتمثل المصدران الرئيسيان للدخل في المساعدات الأجنبية وتحويلات

(20) Lebanon, 2010b, p. 5.

العمال. وتكتسي المساعدات الأجنبية أهمية متفاوتة في اقتصاد كل من الأردن، والعراق، وفلسطين، واليمن. أما تحويلات العمال فتمثل ما يزيد عن 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في كل من الأردن وفلسطين ولبنان. ففي فلسطين، تبلغ حصة التحويلات والمساعدات الثنائية مجتمعةً 35 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وما أهمية المساعدات الأجنبية والتحويلات سوى إشارة إلى أن البلدان المذكورة ضعيفة إزاء أي تطورات قد تحصل في بلدان مجلس التعاون الخليجي التي تشكل مصدر القسم الأكبر من الإيرادات. ويعتمد الاقتصاد الأردني بشكل خاص على النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي، بحيث تستحوذ هذه البلدان على "الحصة الأكبر من إيرادات الأردن من التجارة، والتحويلات، والهبات، والاستثمار الأجنبي المباشر، والسياحة"[21]. وتفيد التقديرات بأن 000 600 مواطن أردني يعملون في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وقد بلغت تحويلات هؤلاء 2.7 مليار دولار في عام 2010[22].

الجدول 2- ريع الموارد الطبيعية، والمساعدات الثنائية، وتحويلات العمال في مجموعة من البلدان (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	ريع الموارد الطبيعية		صافي المساعدات الثنائية		تحويلات العمال	
	متوسط 2005-2009	2009	متوسط 2005-2009	2009[أ]	متوسط 2006-2010	2010[ب]
الأردن	2.3	1.7	2.6	2.3	16.4	13.2
سوريا	25.7	14.4	0.2	0.2	2.7	2.8
السودان	21.7	16.9	4.6	3.9	3.9	3.2
العراق	88.0	68.6	24.3	4.1	0.2	0.1
فلسطين	-	-	-	19.4	-	17.6
لبنان	-	-	2.0	1.3	21.0	13.1
مصر	20.0	10.7	0.7	0.4	4.7	3.5
اليمن	32.9	19.7	0.9	1.0	5.6	4.4

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

ملاحظات: (أ) الرقم الخاص بفلسطين يعود إلى عام 2005.
(ب) الرقم الخاص بفلسطين يعود إلى عام 2005، وذلك الخاص باليمن إلى عام 2009.

وتشمل التبعات الهيكلية لأشكال الريع المذكورة الهجرة، والتبعية للخارج، وهجرة الأدمغة، وتقلب الإيرادات، وضعف المحفزات لإصلاح أنظمة المالية العامة. فضلاً عن ذلك، قد ينتج من تدفقات التحويلات الكبيرة إلى الداخل ارتفاع في سعر العملة وتراجع في تنافسية الصادرات. وإلى جانب التكاليف المحتملة، لا يمكن التغاضي عن المنافع الاقتصادية والاجتماعية للتحويلات، بما فيها الحد من الفقر وتحسين مستويات المعيشة. فالتحويلات لا تخضع لشروط سياسية على عكس المساعدات الثنائية، كما أنها تترك أثراً إيجابياً على الطلب المحلي وإيرادات العملات الأجنبية.

"لطالما ساعدت التحويلات في تمويل الاستهلاك والاستثمارات في المشاريع الصغيرة والمتوسطة في البلدان المصدرة للعمالة"[23]. وإلى جانب كونها أحد المصادر الأساسية للدخل، تساهم حركة اليد العاملة أيضاً

(21) IMF, 2010f, p. 5.

(22) IU, 2011b, p. 12.

(23) الإسكوا وجامعة الدول العربية، 2010، ص 124.

في النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمل من خلال تحسين تكوين رأس المال البشري، وزيادة الاستثمار في المجالات المنتجة، وتعزيز الكفاءة، وتسهيل مواءمة أفضل بين المهارات المعروضة والمطلوبة[24]. أضف إلى ذلك أن عودة العمال المهاجرين من شأنها تعزيز استثماراتهم في بلدانهم الأصلية.

السياسة المالية والضريبية

ترتبط السياسة المالية ارتباطاً وثيقاً بقضايا هامة متعلقة بسوق العمل. ويمكن لأنظمة تقديم الإعانات أن تقضي على أسواق المنتجات وفرص العمل التي تتيحها، كما تؤدي إلى انحراف قرارات الاستهلاك، مما يحد من حجم الأسواق الأخرى بشكل غير مباشر. وإلى جانب الإعانات، ليست الضرائب المنخفضة سوى مرادف لتدني الأموال المخصصة للإنفاق على الصحة، والتعليم، والبنية التحتية، وبرامج حكومية حيوية أخرى. ويشكل فرض الضرائب على المبيعات خياراً قابلاً للحياة بهدف بناء رأس المال الحكومي الخاص بالتنمية، إلا أنه يتطلب إطاراً قانونياً جيداً وقدرة إدارية.

وفي السودان، استُكملت الإصلاحات الهيكلية الأساسية في القطاع المالي في خلال العقد الماضي، وتم تطبيق إصلاحات رئيسية في السياسة الضريبية والإدارة المالية العامة. ومن حيث الإيرادات، أشار صندوق النقد الدولي إلى أنه "جرى إدخال الضريبة على القيمة المضافة وترشيد الإعفاءات من ضرائب الدخل، كما تمّ فرض رسوم إنتاج على المنتجات النفطية، وتحسين هيكلية الرسوم الجمركية، إلى جانب التوقف عن منح إعفاءات ضريبية جديدة. وأدخلت كذلك تحسينات على تصنيف الميزانية، والإدارة النقدية، وإعداد التقارير المالية"[25]. وقد اعتُبرت هذه الإصلاحات عاملاً مؤدياً إلى تعزيز النمو الحقيقي، والحد من التضخم، والسيطرة على العجز المالي.

"نجحت السلطة الفلسطينية، من خلال الإصلاحات المنتظمة للمالية العامة، في مراقبة النفقات على نحو وثيق وتخصيصها بحسب الأولويات، فضلاً عن إعداد الميزانيات السنوية وتنفيذها، وتعزيز الشفافية . . . وإعداد البيانات المالية السنوية من أجل التدقيق الخارجي في الحسابات"[26]. وقد أدت هذه التحسينات إلى تعزيز ثقة المستثمرين، مما ساهم في الانتعاش الاقتصادي. أضف إلى ذلك أن الإصلاحات المذكورة أبعدت الإنفاق عن الأجور والإعانات ووجّهته نحو المشاريع التنموية، مما أتاح تحسين نوعية الإنفاق العام[27]. وسمحت هذه الإصلاحات بتحفيز الأداء الاقتصادي القوي في الضفة الغربية منذ عام 2008.

وعلى الرغم من التزاماتها السابقة بالحد من الإنفاق وتعزيز عائدات الضرائب، استجابت حكومات عدة للأحداث الاجتماعية والسياسية الأخيرة عبر تخفيض الضرائب وزيادة الإنفاق على الإعانات وأجور موظفي القطاع العام وبرامج التنمية الجديدة. وقد أتاحت الأسعار المؤاتية للبلدان المنتجة للنفط حيزاً مالياً أوسع لتطبيق برامج إنفاق مماثلة. إلا أن غالبية البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي لا تستطيع تحمل إجراءات رفع الإنفاق. ففي كل من الجمهورية العربية السورية واليمن تحديات أمنية قادرة أن تشلّ آلية التكيُّف الحكومية. وقد تواجه البلدان غير المنتجة للنفط في المنطقة صعوبة أكبر في الإيفاء بتعهدات الإنفاق مع ارتفاع تكلفة الطاقة.

---

(24) Robert Holzmann, 2010.

(25) IMF, 2010c, p. 17.

(26) IMF, 2011b, p. 29.

(27) المرجع نفسه، ص 29-30.

وتتمثل إحدى النتائج المترتبة على زيادة الإنفاق على الإعانات والأجور في تقلص الموارد المخصصة للإنفاق على التنمية ومشاريع البنى التحتية الرئيسية. وقد لجأت بعض البلدان إلى الجهات المانحة الدولية لسد العجز في الميزانية. وتعهدت وكالات دولية كبيرة بتوفير الدعم اللازم، كما قدمت بلدان مجلس التعاون الخليجي العون للبلدان المحدودة الموارد في المنطقة، لا سيما المملكة العربية السعودية التي تعهدت بتوفير العون للأردن واليمن لمساعدتهما في سد العجز في الميزانية.

تطوير البنية التحتية

ولكي تشجع بلدان المنطقة نمو القطاع الخاص واستثماراته، من الضروري أن تعمل على تحسين قطاعات البنية التحتية والمرافق العامة الأساسية لديها. وفي إطار السعي إلى تحسين البنية التحتية في المنطقة، أقام عدد من البلدان الأعضاء شراكات بين القطاعين العام والخاص بهدف تخفيف الأعباء المالية الملقاة على الدولة وتشجيع مشاركة القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، وضع الأردن خطة طموحة لتطوير البنية التحتية من أجل توفير الطاقة، والمياه والسكك الحديدية، على أن يتم تمويل هذه الخطة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص[28].

أما في لبنان، فتشكل خصخصة قطاعي الكهرباء والاتصالات اللذين تملكهما الدولة خطوة أساسية في حال أرادت تخفيض دينها العام الباهظ. وبحسب صندوق النقد الدولي، يُعتبر الاستثمار العام في لبنان كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الأدنى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حيث بلغ متوسطه 2.5 في المائة بين عامي 2003 و2008[29]. وقد نجم عن تدني الإنفاق الرأسمالي تراجع في البنى التحتية، مما أدى إلى مآزق خانقة. وتنوي السلطات اللبنانية إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص، إلا أن انعدام الاستقرار السياسي قد يعوق هذه الجهود.

جيم- العمالة: نوعية فرص العمل

تجمع ما بين بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي قواسم مشتركة عدة ألا وهي: تدني المشاركة في القوى العاملة، لا سيما مشاركة المرأة؛ وارتفاع البطالة بشكل عام؛ والارتفاع الكبير للبطالة بين الشباب (الجدول 3). وتبدو معدلات مشاركة القوى العاملة متدنية نسبياً، إذ تتراوح بين أقل من 40 في المائة في الأردن وفلسطين و51.9 في المائة في السودان. أما المعدل العالمي فيبلغ 61.2 في المائة[30]. وعلى الرغم من تدني معدلات المشاركة، تبقى معدلات البطالة مرتفعة. فالمعدل الرسمي للبطالة هو حوالى 15 في المائة في السودان، والعراق، وفلسطين، واليمن، فيما تصل البطالة بين الشباب إلى معدلات عالية جداً.

(28) IMF, 2010e, p. 13.

(29) IMF, 2010a, p. 8.

(30) European Commission, 2010a, p. 12.

الجدول 3- مواصفات القوى العاملة
(بالنسبة المئوية)

	مشاركة القوى العاملة	مشاركة المرأة في القوى العاملة	البطالة	بطالة الشباب
الأردن (2010)	39.5	14.7	12.5	28.1
سوريا (2010)	43.7	14.0	8.4	18.3
السودان (2009)[ج]	52.0		20.0	-
العراق (2008)[ب]	-	-	15.3	43.5
فلسطين (2010)[د]	39.5	14.5	23.7	40.2
لبنان (2007)	43.4	21.1	9.0	22.1
مصر (2007)[أ]	50.3	24.4	8.9	24.8
اليمن (2009)	42.2	9.9	14.6	-

المصدر: http://laborsta.ilo.org؛ والجهاز المركزي للإحصاء في السودان، 2009، ص 67-68.

ملاحظات: (أ) يعود معدل البطالة إلى عام 2010.
(ب) يعود معدل بطالة الشباب إلى عام 2006.
(ج) تعود مشاركة القوى العاملة إلى عام 1996.
(د) تعود بطالة الشباب إلى عام 2008.

في خلال العقود الثلاثة الماضية، اضطلع القطاع العام في البلدان الأعضاء في الإسكوا بدور أساسي في استيعاب القوى العاملة المتزايدة. ويشهد العديد من هذه البلدان مستويات عالية من العمالة في القطاع العام (الشكل 6). ففي الجمهورية العربية السورية، تبلغ نسبة الوظائف الحكومية 28.9 في المائة من مجموع الوظائف. كذلك تشكل العمالة في القطاع العام في الأردن 37.8 في المائة وفي العراق 43 في المائة من العمالة النظامية. ويفضل عدد كبير من الوافدين الجدد إلى سوق العمل، لا سيما النساء والخريجون الجامعيون، وظائف القطاع العام لما تتيحه من ظروف عمل جيدة وأجور عالية[31].

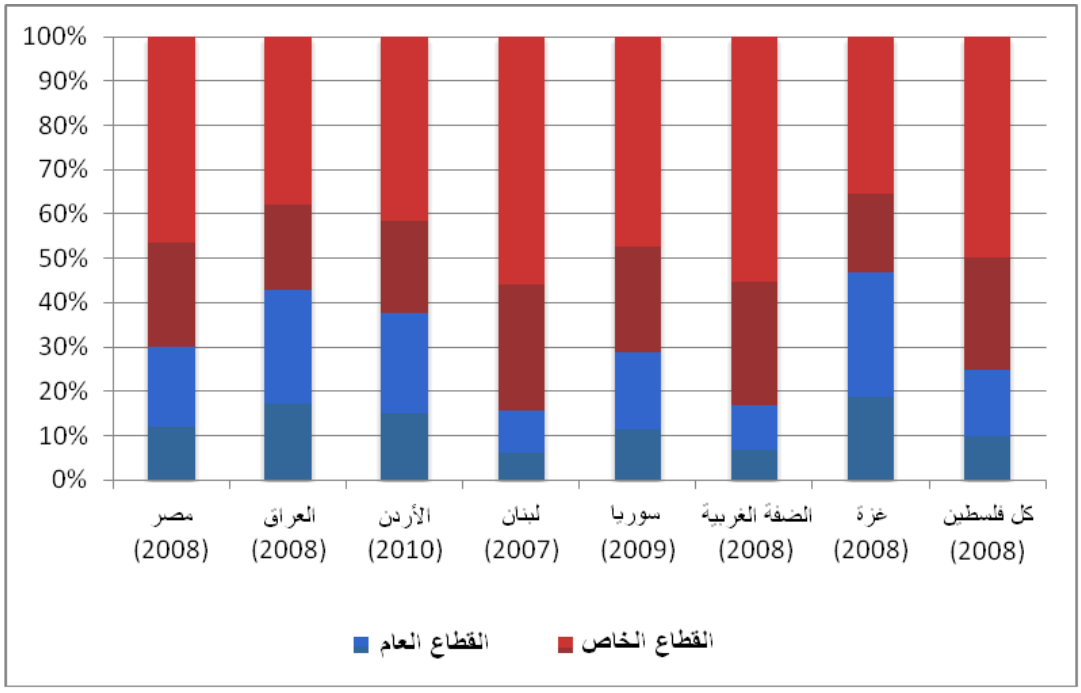
وفي السنوات الأخيرة، تمكن القطاع الخاص من استيعاب عدد أكبر من الوافدين الجدد إلى القوى العاملة مقارنة مع القطاع العام. ففي مصر، ارتفعت حصة العمالة في القطاع الخاص كنسبة من إجمالي العمالة بشكل كبير منذ منتصف التسعينيات. وبحلول عام 2006، كانت نسبة العمالة في القطاع العام المصري قد بلغت "30 في المائة من إجمالي العمالة، حيث ضم القطاع الحكومي 25 في المائة والمؤسسات العامة 5 في المائة، مقارنة مع 37 في المائة في العقد السابق"[32]. أما في الأردن فقد شهد القطاع الخاص زيادة منتظمة في العمالة في الفترة ما بين عامي 1995 و2006، إلا أن العديد من المشاريع التي تتطلب عمالة كثيفة تم استحداثها في قطاعي الصناعة التحويلية والبناء بحيث تشغل بشكل أساسي الأجانب فقط. وتشغِّل القطاعات القائمة على كثافة رأس المال، مثل القطاع المالي وقطاع النقل، عدداً أكبر من المواطنين الأردنيين، لكنها تولد عدداً أقل من الوظائف. وبشكل عام، بات المهاجرون يشغلون 62.8 في المائة من الوظائف الجديدة المستحدثة في الأردن بين عامي 2001 و2005[33].

(31) المرجع نفسه، ص 33.

(32) European Commission, 2010b, p. 17.

(33) المرجع نفسه، ص 123-124.

الشكل 6- العمالة في القطاعين العام والخاص في مجموعة من البلدان



المصادر: مصر: Marga Peeters, 2011, p. 13؛ العراق: وحدة تحليل المعلومات المشتركة بين الوكالات، 2009، ص 2؛ الأردن: دائرة الإحصاءات العامة، 2010، الجدول 5-9؛ لبنان: إدارة الإحصاءات المركزية، 2007، ص 85؛ الجمهورية العربية السورية: المكتب المركزي للإحصاء، 2010، توزيع العمال بحسب الوظائف والقطاعات والنوع الاجتماعي؛ فلسطين: الجهاز المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة لعام 2008، ص 104.

لم يَطّل اتجاه ارتفاع العمالة في القطاع الخاص بلدان المنطقة كافة. ففي العراق، يفيد تحليل للقوى العاملة، من إعداد وحدة تحليل المعلومات المشتركة بين الوكالات والمكتب المعني بتنسيق الشؤون الإنسانية، بأن عدد الموظفين في القطاع الحكومي أو في المؤسسات التي تملكها الدولة تضاعف تقريباً بين عامي 2005 و2008، في حين تراجع التشغيل بدوام كامل في القطاع الخاص من 25 في المائة من إجمالي العمالة في عام 2003 إلى 17 في المائة في عام 2008[34]. ووجد التحليل أن "فرص استحداث الوظائف في القطاع الخاص تحدها هيمنة القطاع العام، وغياب البيئة القانونية المؤاتية، فضلاً عن القضايا الأمنية والاعتماد الكبير على الإيرادات النفطية"[35]. كذلك في فلسطين، شهدت العمالة في القطاع العام بين عامي 2000 و2008 نمواً أكبر مقارنة مع القطاع الخاص نظراً للخطوات التي اتخذتها الحكومة لاستيعاب العدد الكبير من العمال المستبعدين من سوق العمل الإسرائيلية[36].

ومن شأن ارتفاع معدلات العمالة في القطاع الحكومي الذي يتفوق على القطاع الخاص من حيث الأجور والمنافع الأخرى، أن يترك آثاراً سلبية على أسواق العمل، ومنها: (1) الحد من إنتاجية سوق العمل من دون المساهمة في النمو بشكل كبير؛ (2) توقع أجور مرتفعة، وبالتالي ارتفاع الأجر المطلوب للقبول بالوظيفة؛

(34) وحدة تحليل المعلومات المشتركة بين الوكالات، 2009، ص 7.

(35) المرجع نفسه، ص 2.

(36) European Commission, 2010b, p. 87.

(3) مكافأة الشهادات العلمية التي قد لا تكون لها قيمة كبيرة في الاقتصاد الحديث؛ (4) تجزئة سوق العمل[37]. وتلحق هذه العوامل مجتمعة ضرراً بأداء القطاع الخاص.

وبينما سجلت الأجور الحقيقية ارتفاعاً طفيفاً في عدد من البلدان، شهدت هذه الأجور ركوداً أو تراجعاً في منطقة الشرق الأوسط بشكل عام، وهذا استمرار لاتجاه كان قد بدأ في الثمانينيات[38]. ففي مصر، ارتفع متوسط الأجور الحقيقية بين عامي 1998 و2006[39]، لكن هذا المتوسط لا يزال في القطاع العام أعلى مما هو عليه في القطاع الخاص في الأردن، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، ومصر (الجدول 4). وما فتئت الوظائف الحكومية في مصر تجذب فئات اجتماعية معينة (بما فيها النساء وخريجو المدارس المهنية) وتوفر أجوراً أعلى مقارنة مع القطاع الخاص. ومع ذلك، تقلصت الفجوة بين الأجور في القطاعين العام والخاص بشكل ملحوظ في عام 2006[40].

الجدول 4- متوسط الأجور الشهرية وحدها الأدنى في مجموعة من البلدان (بالدولار الأمريكي)

	الأردن	سوريا	فلسطين	لبنان	مصر
القطاع العام (متوسط)	415	186	433	-	190
القطاع الخاص (متوسط)	333	178	391	601	132
الحد الأدنى للأجور	195	128	-	318	126

المصدر: European Commission, 2010a, p. 41.

ملاحظة: البيانات المذكورة متاحة أساساً باليورو، وهي أحدث البيانات المتوفرة وفقاً لعدد من أوراق المعلومات الأساسية الصادرة عن المفوضية الأوروبية. وفيما يتعلق بلبنان، ترد الأرقام المرتبطة بتكلفة العمالة (بدلاً من الأجور).

وتساهم العمالة المرتفعة في القطاع الحكومي في تحقيق أهداف اجتماعية أساسية، مثل إعادة توزيع الثروات وحماية جزء كبير من القوى العاملة من التقلبات الاقتصادية[41]. ويستفيد الأفراد القادرون على الاشتراك في برامج التأمين الاجتماعي من منافع سخية، إلا أن عدداً كبيراً من الأشخاص غير مشمول بهذه البرامج. فلدى معظم البلدان برامج خاصة بالمسنين، وذوي الإعاقة، والناجين من الحروب، والمصابين في أماكن العمل، إلا أن قلة منها توفر التغطية للصحة، والبطالة، والأمومة، والإعانات العائلية. ومصر هي البلد الوحيد الذي يوفر الحماية من البطالة، بحيث تُدفع التعويضات لفترة تتراوح ما بين 16 و28 أسبوعاً[42]. ويدعو هذا الواقع إلى اتخاذ إجراءات إضافية لوضع حد أدنى للحماية الاجتماعية في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي بهدف ضمان حصول الجميع على الحد الأدنى من الضمان الاجتماعي، ودعم الدخل، والخدمات الصحية الرئيسية، بما في ذلك تقديم المساعدة للفقراء، والعاطلين عن العمل، والأطفال، والمسنين[43]. وتبدي منظومة الأمم المتحدة دعماً قوياً للحد الأدنى للحماية الاجتماعية، علماً أن

(37) World Bank, 2008, pp. 225-228. وأشار أندراس بودور (András Bodor, 2010) إلى أن معدلات العائد على التعليم الإضافي في الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن أعلى إجمالاً في القطاع العام مما هي عليه في القطاع الخاص.

(38) World Bank, 2004, p. 73.

(39) European Commission, 2010b, p. 26.

(40) المرجع نفسه.

(41) World Bank, 2004, p. 123.

(42) András Bodor, 2010.

(43) ILO, 2009, p. 7.

الكلفة التقديرية لتطبيقه لا تتعدى 1 إلى 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[44]، وهو مبلغ تستطيع معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا تحمله، شرط أن تتوفر الإرادة السياسية لاعتبار هذا الهدف أولوية.

وتتوفر خيارات سياساتية عدة من أجل احتواء الإنفاق العام على الأجور، والحد من العمالة في القطاع العام، وتوجيه الوافدين الجدد إلى سوق العمل نحو القطاع الخاص. وتشمل هذه الخيارات تجميد التوظيف في ظل التناقص الطبيعي في عدد الموظفين، وتسريع التناقص من خلال إجراء تعديلات جذرية للأجور أو الحد من المنافع، والتشجيع على اكتساب مهارات أكثر ملاءمة لاحتياجات القطاع الخاص. وتظهر عمليات المحاكاة التي تدرس أثر تخفيض الأجور في القطاع العام أنه في حين قد ترتفع معدلات البطالة في المدى القصير، من المرجح أن تزيد استثمارات القطاع الخاص والعمالة في المدى الطويل[45]. ومن المحتمل أن تواصل بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي توفير الوظائف للباحثين الجدد عن عمل، لكن من المستبعد أن يبقى القطاع العام هو القطاع الرئيسي في توليد فرص العمل في المستقبل.

الاقتصاد غير النظامي

في البلدان الأعضاء في الإسكوا وغير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، لا يوفر القطاع الخاص ما يكفي من الوظائف النظامية، مما يدفع بالعديد من العمال إلى العمل في القطاع غير النظامي. وعلى الرغم من صعوبة قياس الاقتصاد غير النظامي، فهو منتشر بكثرة في البلدان الأعضاء في الإسكوا. وتفيد تقديرات المفوضية الأوروبية بأن العمل غير النظامي في الجمهورية العربية السورية "يشكل 79 في المائة من العمالة خارج القطاع الزراعي، ومؤسسات الدولة وإداراتها"[46]. وفي عام 2006، أظهرت التقديرات أن 61 في المائة من إجمالي العمالة في مصر غير نظامية[47]، وأن 64 في المائة من العمل النظامي مركّز في القطاع الحكومي والمؤسسات العامة[48]. وإذ تتطلع البلدان إلى القطاع الخاص بهدف تعزيز استحداث فرص العمل، يجب أن لا تتجاهل الاقتصاد غير النظامي.

ويشمل القطاع غير النظامي "أنشطة منتجة صغيرة النطاق قابلة للنمو والتحديث الفني" وقائمة على التكنولوجيات الكثيفة العمالة، بالإضافة إلى "أنشطة البقاء التي تشغِّل أشخاصاً لا يملكون مهارات معينة"، بما في ذلك "المؤسسات العائلية التي تعتمد بشكل أساسي على العمل الأسري، والعاملون لحسابهم الخاص مع تعاقد مغلق من الباطن . . . والحرفيون . . . والعمال ذوو الأجور غير المنتظمة الذين يعملون بشكل متقطع أو موسمي . . . والعمال ذوو الأجور العادية الذين يعملون في الشركات الكبيرة من دون عقود عمل أو ضمان اجتماعي"[49]. ويتيح القطاع غير النظامي فرصاً للعمل وتحصيل الدخل للعديد من الأشخاص الذين لم يتمكنوا من إيجاد وظيفة في القطاع النظامي. إلا أن العمالة غير النظامية قد تكون لها آثار اقتصادية سلبية، بحيث "تضعف الأجور، وتقوِّض تنمية رأس المال البشري، وتحدث انحرافات كبيرة في عمل أسواق السلع والخدمات"[50].

---

(44) ILO, 2008, p. 11.

(45) نتائج عمليات المحاكاة هذه مذكورة في: Pierre-Richard Agénor et al., 2004.

(46) European Commission, 2010b, p. 204.

(47) Ragui Assaad, 2007, p. 1.

(48) R. Gatti et al., 2010.

(49) World Bank, 2004, pp.107-108.

(50) European Commission, 2010a, p. 14.

ومن التحديات الرئيسية التي تواجهها حكومات البلدان الأعضاء، التمكن من الاستفادة من تنامي القوى العاملة التي أصبحت أكثر تعلماً. وبالتالي، يتوجب على الحكومات وضع سياسات قادرة على الاستفادة من رأس المال البشري المذكور من خلال توفير بيئة ملائمة لتعزيز تنمية القطاع الخاص والنمو الاقتصادي.

الإصلاحات الهيكلية وأثرها

تشكل أنظمة العمل التقييدية، بما فيها القيود المفروضة على التوظيف والفصل من العمل، عائقاً أمام تنمية القطاع الخاص لأنها "تثبط عملية إعادة هيكلة المؤسسات بما تفرضه من تكاليف باهظة وأعباء إدارية كبيرة"[51]. كما أن هذه القيود تترك أثراً سلبياً على الإنتاجية واعتماد التكنولوجيا. وذكرت المفوضية الأوروبية أن قوانين العمل في البلدان العربية المتوسطية تبدو "صارمة جداً من حيث النص . . . إنما مرنة جداً من حيث الممارسة نظراً لضعف إنفاذها وانتشار العمالة غير النظامية"[52].

وقد باشر العديد من بلدان الإسكوا بتنفيذ برامج للإصلاح الهيكلي، بهدف الحد من الإنفاق العام، وتعزيز تحصيل الإيرادات، فضلاً عن إقامة أسواق فعالة للعملات الأجنبية وتحرير التجارة". هذه الإجراءات التي تعزز النمو وتنمية القطاع الخاص، يتوقع أن تساهم في تحسين مخرجات أسواق العمل. "وعلى الرغم من أن . . . الإصلاحات الهيكلية السابقة ساهمت في تحسين التوقعات الاقتصادية، فشلت معظم البلدان في متابعة هذه الإصلاحات . . . ولا يزال القطاع الخاص . . . يعاني من تدخل الحكومة في الاقتصاد ومن بطء التقدم نحو دمج المنطقة في الاقتصاد العالمي من خلال التجارة والاستثمار"[53]. وقد تبين أن تخفيض العمالة في القطاع الحكومي والحد من الإعانات أكثر صعوبة مما كان متوقعاً.

(51) World Bank, 2004, p. 141.

(52) European Commission, 2010a, p. 38.

(53) World Bank, 2004, p. 82.

ثانياً- الهيكلية الاقتصادية والتنويع وحالة الاقتصاد الكلي في بلدان مجلس التعاون الخليجي

يتضمن هذا الفصل تحليلاً للعوامل المحرِّكة للنمو، والهيكليات الاقتصادية وما يتصل بذلك من ديناميات سوق العمل في البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. وتختلف هذه البلدان عن غيرها في المنطقة، وتتطلب تحليلاً لديناميات سوق العمل خاصاً بالبلدان المصدرة للنفط التي ترتفع فيها مستويات الريع وذات الأنظمة المفتوحة للهجرة.

ويستعرض هذا الفصل التطورات التي شهدها سوق العمل، فضلاً عن تركيب اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي وتغيّره مع مرور الوقت. ويُظهر أنه على الرغم من تحقيق تنويع كبير متوسط الأجل في هذه البلدان، كان إنفاق الدولة المحرِّك الأساسي له. ونظراً لنظام الهجرة المفتوح، كان النمو قائماً على كثافة عوامل الإنتاج بدلاً من كثافة التكنولوجيا، وشكلت "الوظائف ذات النوعية الجيدة" والأجر المرتفع نسبة صغيرة في الاقتصاد، وبقيت إنتاجية اليد العاملة عند مستويات متدنية، في ظل هيمنة العمالة المهاجرة ذات التكلفة المنخفضة على أسواق القطاع الخاص. إن الإعانات السخية التي يوفرها القطاع العام للعاملين فيه من المواطنين تدفع هؤلاء إلى رفع الأجر المطلوب للقبول بالوظيفة في القطاع الخاص، مما يعيق دمجهم في هذا القطاع. وسيبقى تأميم القوى العاملة صعباً إلا في حال تم إصلاح أنظمة الهجرة وجعل توزيع موارد الدولة غير مقتصر على موظفيها.

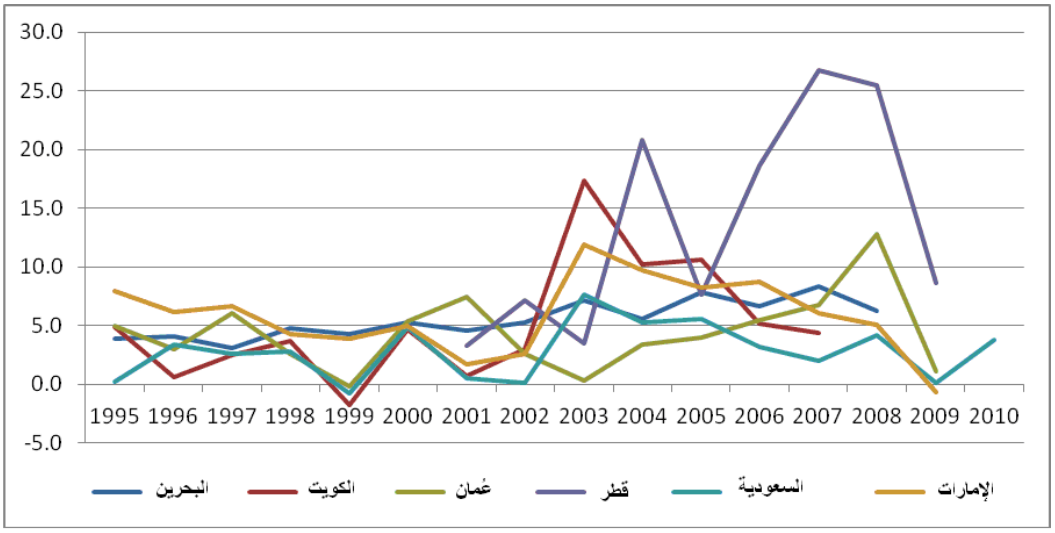
وتجدر الإشارة إلى أن وقع الأزمة الاقتصادية على بلدان مجلس التعاون الخليجي كان مقبولاً مقارنة مع غيرها من الأسواق الناشئة، فحافظ كل منها على معدلات نمو إيجابية لغاية عام 2010، باستثناء الكويت والإمارات العربية المتحدة في عام 2009. ومع أن عملية توليد الإئتمان في القطاع الخاص تأثرت بشدة بالأزمة، ساهم تعزيز إنفاق الدولة في استمرار النمو الاقتصادي، ولكنه أدى إلى زيادة حصة الحكومة في الاقتصاد، مما يجعل تحقيق النمو القائم على الأعمال والتنويع أكثر صعوبة على المدى الطويل.

ألف- النمو الاقتصادي وحجم الاقتصاد وشكله

أدى ارتفاع أسعار النفط في العقد الأول من الألفية الثالثة إلى تحفيز النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وبلغت أسعار النفط بالأرقام الحقيقية مستويات مماثلة لتلك التي وصلت إليها أيام الطفرة النفطية في السبعينيات والثمانينيات (الشكل 7 والمرفق الثاني). وتتشابه مستويات الإنتاج في الفترتين إلى حد كبير، وكذلك ريعها بالنسبة إلى حكومات بلدان المجلس. أما النمو فقد تباطأ نتيجة للأزمة المالية العالمية، إلا أنه لم يتوقف.

لقد تحقق الجزء الأكبر من النمو الحالي نتيجة لإنفاق الدولة الممول من العائدات النفطية، حيث ازداد هذا الإنفاق بنسبة ضعفين أو أربعة أضعاف خلال العقد الأخير، ما جعل أسعار النفط لا تحقق إلا تعادلاً بين التكاليف والأرباح.

الشكل 7- معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الإسمي في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1995-2010



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

التركيب القطاعي واتجاهاته

منذ بدء عصر النفط في أوائل السبعينيات، شهدت اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي نمواً حقيقياً تخطّى المعدل في القطاعات غير المنجمية وغير الزراعية، مما يشير إلى اتجاه نحو التنويع (الجدول 5).

الجدول 5- تركيبة اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي حسب القطاعات، 1971-2009 (بالنسبة المئوية)

	الإمارات	البحرين	عُمان	قطر	الكويت	السعودية
الزراعة، والصيد، والحراجة، وصيد الأسماك	13.8	4.4	1.4	2.4	6.6	7.3
التعدين، والصناعة التحويلية، والمرافق العامة	7.0	3.2	8.9	8.4	0.6-	4.3
الصناعة التحويلية	19.3	9.8	23.5	9.4	5.4	8.6
البناء	10.6	6.1	7.7	10.8	5.7	7.1
تجارة الجملة والتجزئة، والمطاعم والفنادق	9.8	6.6	18.1	10.7	4.6	10.7
النقل، والتخزين، والاتصالات	12.0	9.7	22.0	16.4	12.5	8.4
أنشطة أخرى	13.2	9.1	12.9	10.8	8.1	6.5
إجمالي القيمة المضافة	8.8	6.1	10.0	9.5	1.8	5.8

المصدر: الأمم المتحدة، National Accounts Statistics: Main Aggregates database.

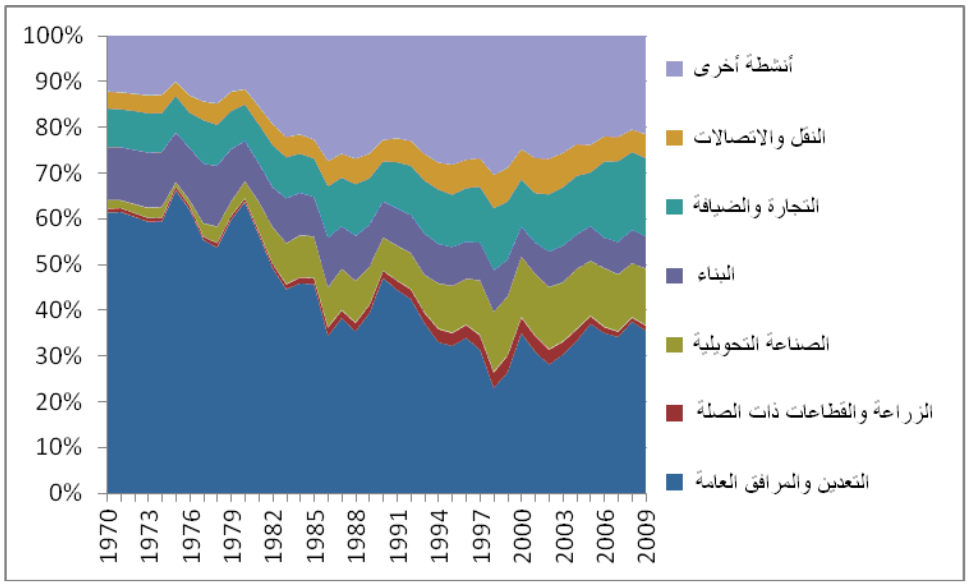
وتشكل أنماط النمو بحسب السلسلة الزمنية مصدراً أكثر غنىً بالمعلومات من متوسط معدلات النمو المركّبة، إذ تُظهر كيف رسمت فترات "الطفرة والانتكاسة" النفطية التركيب القطاعي لاقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي عبر الزمن. وتبين السلسلة الزمنية أن اقتصادات هذه البلدان قد حققت تنويعاً أكبر في خلال طفرة العقد الأول من الألفية الثالثة مقارنة مع ذاك الذي حققته في طفرة السبعينيات.

وكان إنفاق الدولة قد بدأ يزداد وحصة قطاع التعدين من الناتج المحلي الإجمالي تزداد منذ عام 2000. وباستثناء عُمان، لم تعد حصة قطاع "التعدين والمرافق العامة" من الناتج المحلي الإجمالي إلى المستويات التي كانت عليها منذ أربعة عقود (الشكل 8).

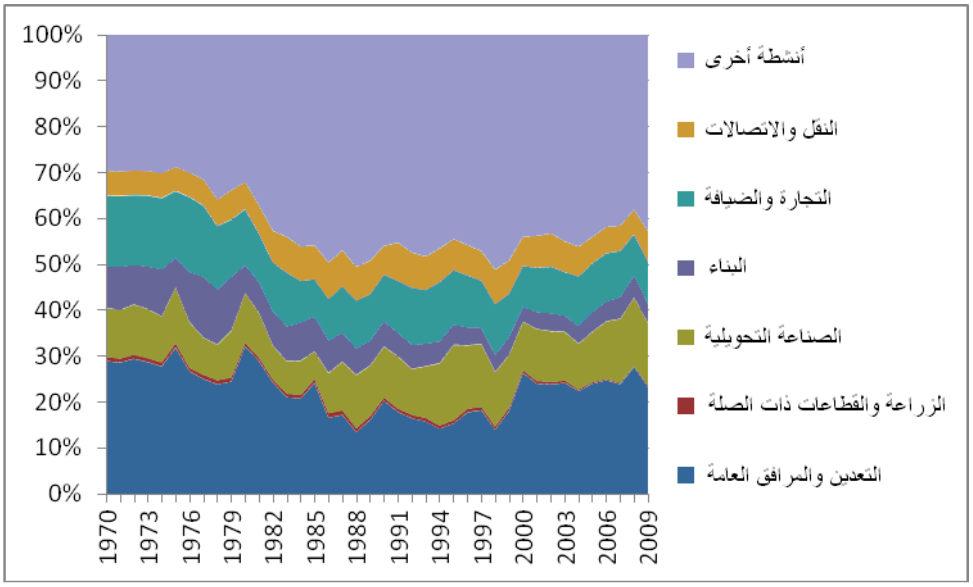
ويُظهر الشكل 8 نمواً في قطاع الصناعات التحويلية في البلدان كافة (علماً بأن هذا النمو كان ضعيفاً في البحرين والكويت)، وازدهاراً في قطاعي النقل والاتصالات، مما يدل على نضوج وتنويع في الاقتصاد. وفي حين لا تزال الصناعات التحويلية تعتمد على مدخلات الطاقة المنخفضة الكلفة وغيرها من المواد الأولية المتوفرة محلياً، فهي تشكل خطوة هامة على امتداد سلسلة القيمة وتساعد اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي في فتح أسواق جديدة في الخارج. أما تطور قطاعي النقل والاتصالات فما هو سوى دليل على اقتصاد أكثر نضوجاً في مجال الخدمات المحلية. والجدير بالذكر أن عُمان والإمارات العربية المتحدة نجحتا في تنمية قطاعي التجارة والضيافة، ما يعطي دفعاً إضافياً نحو اقتصاد أكثر اعتماداً على الخدمات.

الشكل 8- تركيبة الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي حسب القطاعات

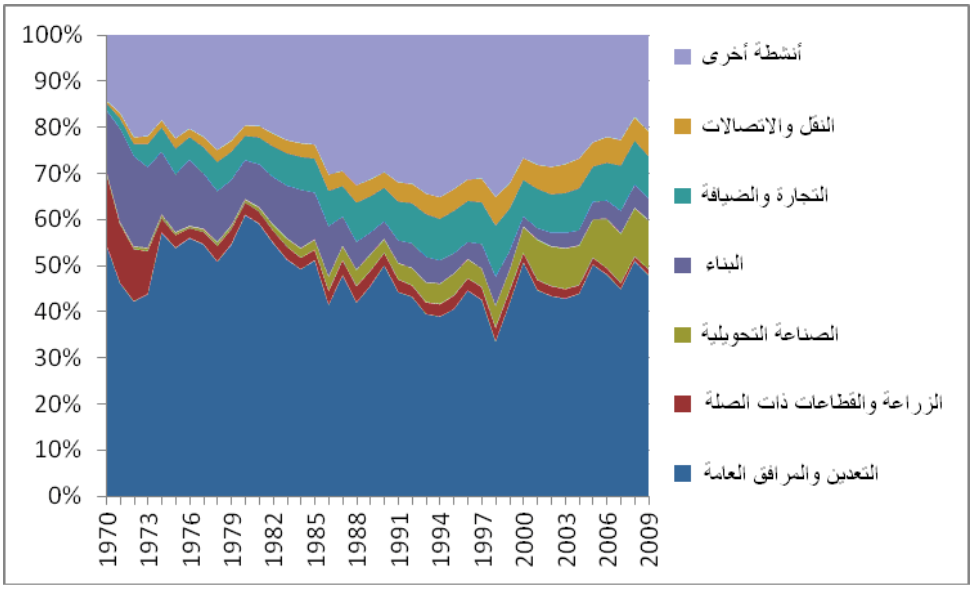
8 (أ) الإمارات العربية المتحدة، 1970-2009



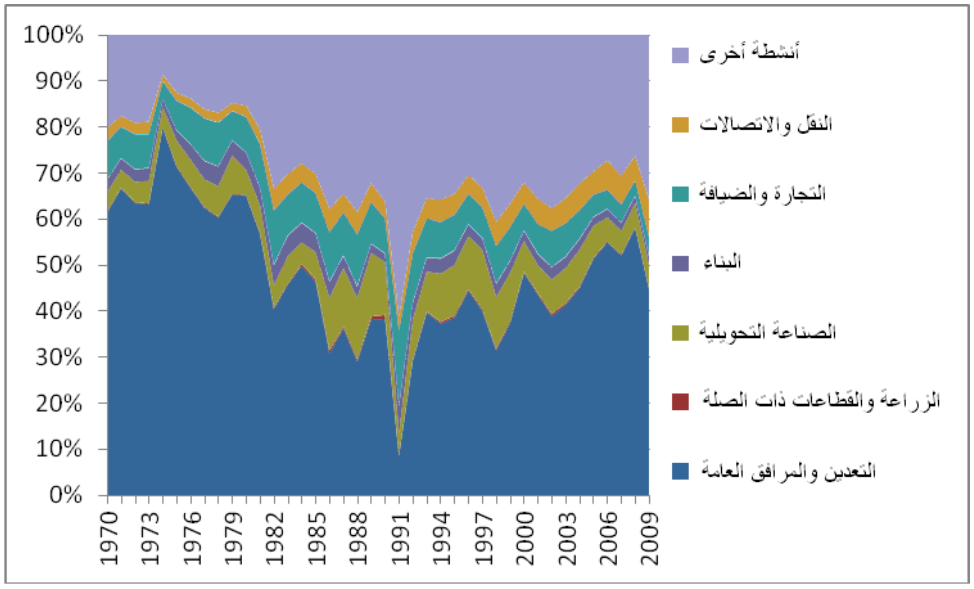
8 (ب) البحرين، 1970-2009



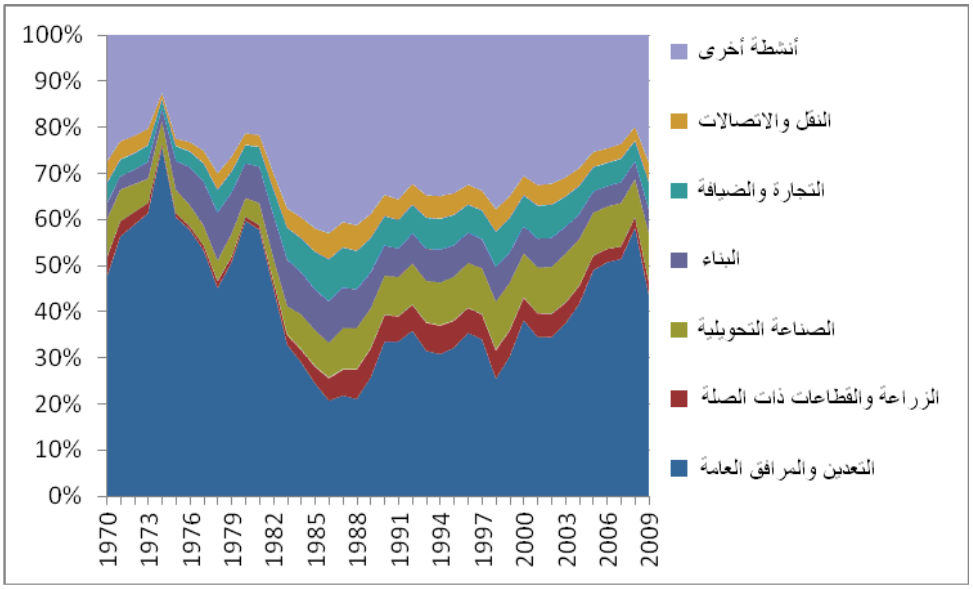
8 (ج) عُمان، 1970-2009



8 (د) الكويت، 1970-2009



8 (هـ) المملكة العربية السعودية، 1970-2009



المصدر: الأمم المتحدة، National Accounts Statistics: Main Aggregates database.

ويرتكز التنويع بشكل جزئي على الشركات التي تملكها الدولة، كما هو الحال بالنسبة إلى الصناعات الثقيلة على امتداد المنطقة، وقطاعي النقل والضيافة في الإمارات العربية المتحدة وقطر. والجدير بالذكر أن الإحصاءات المتوفرة لا تتيح توزيع قطاعات محددة بين ملكية عامة وملكية خاصة.

وبخلاف المجالات المبيَّنة أعلاه، تراجعت حصة قطاع البناء في اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي. ويُعتبر ذلك مؤشراً إيجابياً إذ إن هذا القطاع غالباً ما يرتكز على إنفاق الدولة في أوقات الطفرة، فضلاً عن أن التجارب السابقة قد أظهرت مراراً وتكراراً عدم استدامة النمو السريع لقطاع البناء.

البيانات المفصلة المبينة في الرسوم البيانية في الشكل 8، حول تركيب الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي والتي تشمل فترة زمنية طويلة، هي الأكثر قابلية للمقارنة، إلا أنها لا تقيس النمو النسبي للقطاعات الفرعية مثل المالية، والعقارات، والإدارة العامة، والتعليم، والصحة، التي تمّ جمعها كلها ضمن الفئة المعنونة "أنشطة أخرى". وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفئة تحتل عادة المرتبة الثانية في بلدان مجلس التعاون الخليجي بعد التعدين والمرافق العامة، وتُعتبر خير مؤشر لأنشطة الحكومة. وبالطبع، يستحوذ القطاع الخاص على جزء كبير من قطاعَي المالية والعقارات، إلا أن القطاع العام لا يزال القوة المهيمنة. وتفيد الحسابات القومية الفردية بأن قطاعَي الخدمات المالية والتجارية في البحرين وقطر والإمارات العربية المتحدة قد شهدا نمواً.

ولا يزال القطاعان المذكوران يعتمدان بشكل أساسي على اليد العاملة المهاجرة ويستخدمان أقل النماذج التكنولوجية تطوراً، حتى أن المصارف التي تُعتبر من الأعمال الأكثر حداثة وربحية في بلدان مجلس التعاون الخليجي تميل إلى استخدام أنظمة تكنولوجية قديمة[54]، هذا بالإضافة إلى ضعف أنشطة البحث والتطوير في

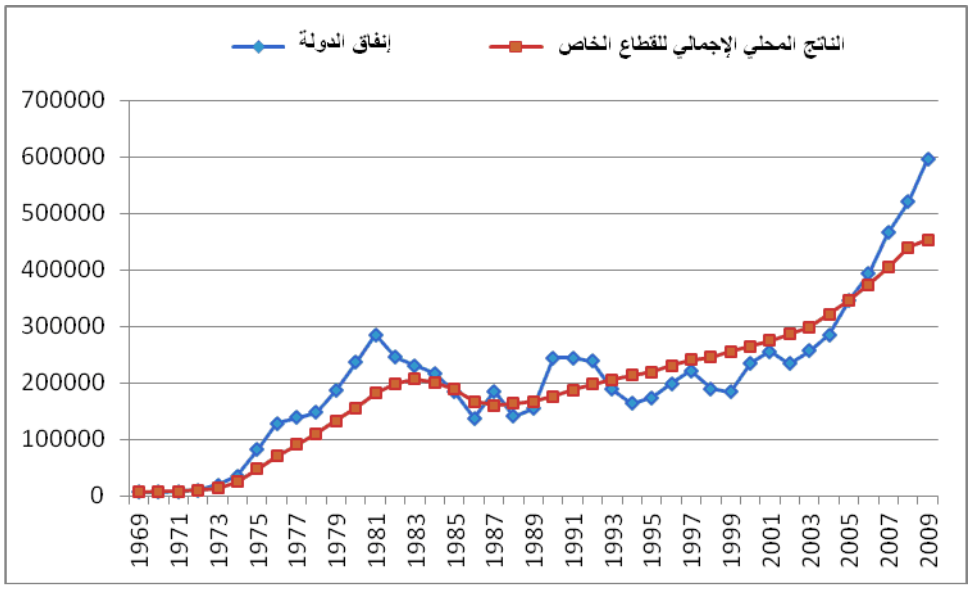
(54) بناء على مقابلات أجراها Steffen Hertog مع مستشار في مجال الموارد البشرية يعمل في القطاع المصرفي، دبي، تموز/يوليو 2011؛ ومدير الموارد البشرية في مجموعة سامبا المالية، الرياض، تشرين الثاني/نوفمبر 2005؛ ومدير سابق للموارد البشرية في أحد المصارف الرائدة في أبو ظبي، لندن، أيلول/سبتمبر 2011.

المنطقة (انظر الفصل الرابع). وتقتصر الاستراتيجيات الأكثر طموحاً في مجال التطوير التكنولوجي والتنويع على الشركات التي تملكها الحكومة ويمكنها الاعتماد على دعم سيادي ضمني من أجل الاضطلاع بأنشطة طويلة الأمد في مجال البحث وتطوير المنتجات[55]. وتشمل الأمثلة قيام الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) بالاستثمار في الأبحاث المرتبطة بالمواد وتطوير الموارد البشرية الوطنية، والجهود التي تبذلها شركة استثمار التكنولوجيا المتطورة (أتيك) في أبو ظبي من أجل بناء صناعة محلية لشبه الموَصِّلات من خلال التوظيف المحلي الواسع النطاق والجهود التدريبية.

وعلى الرغم من أن اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي أصبحت أكثر تنوعاً، لا تزال أنماط النمو في القطاع الخاص مرتبطة بشكل كبير بإنفاق الدولة، مثلما هو مبين في الأمثلة التالية (الشكلان 9 و10).

يرتبط إنفاق الدولة ارتباطاً وثيقاً بحجم القطاع الخاص في بلدان مجلس التعاون الخليجي. ففي البلدان ذات الأنظمة الضريبية العادية، يمكن للإنفاق العام أن يحرّك نمو قطاع الأعمال، مما يرفع من إيرادات الحكومة، متيحاً بالتالي مزيداً من الإنفاق. وبخلاف ذلك، يدر النشاط الاقتصادي المحلي في بلدان المجلس عائدات ضريبية محدودة، وتعتمد إيرادات الدولة على أنشطة الريع الخارجية. ويمكن تحصيل الإيرادات إما بشكل مباشر من خلال تخصيص إنفاق كبير على عقود الدولة مع الشركات الخاصة، أو بشكل غير مباشر عبر الإنفاق على الأجور في القطاع العام مما يزيد من الاستهلاك[56].

الشكل 9- مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي مقابل إجمالي الإنفاق الحكومي في المملكة العربية السعودية



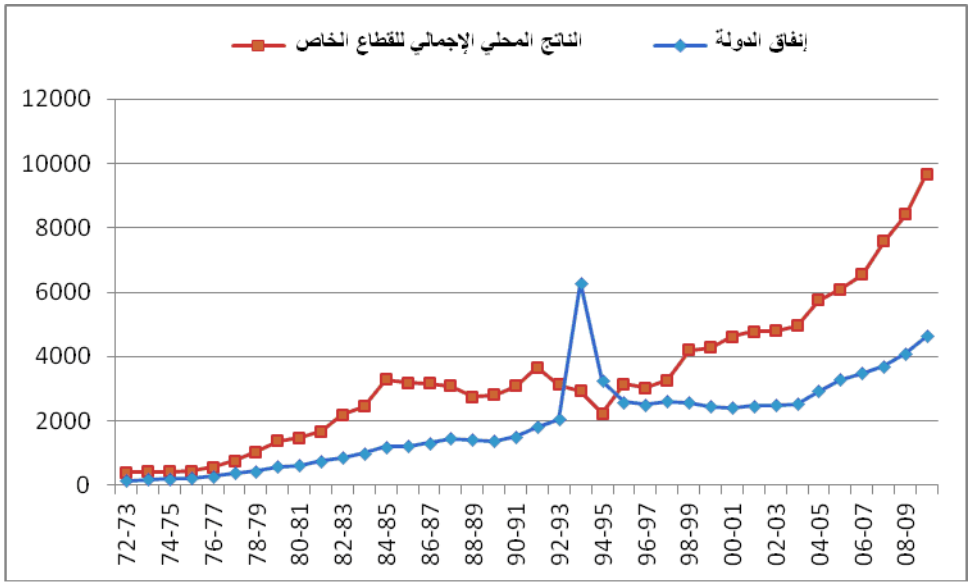
المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي، 2011، ملحق الجداول الإحصائية، القسم التاسع، الجداول 3 و4 و5.

ملاحظة: ترد المبالغ بملايين الريالات السعودية.

(55) Steffen Hertog, 2010a, pp. 267-268.

(56) في غياب الضرائب المحلية، من الصعب تصور كيف يمكن لنمو الأعمال أن يوجه إنفاق الدولة، أو تحديد وسيلة مختلفة لترجمة نمو الأعمال إلى إيرادات للدولة على المدى الطويل.

الشكل 10- مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي مقابل إجمالي الإنفاق الحكومي في الكويت



المصدر: بنك الكويت المركزي، 2012، الجدول 50.

ملاحظة: ترد المبالغ بملايين الدنانير الكويتية.

وتُظهر اختبارات الاقتصاد القياسي أثراً كبيراً ومطرداً لإنفاق الدولة على حجم النشاط في مجال الأعمال. فقد خفّ اعتماد هذا المجال على الإنفاق العام في المدى القصير منذ منتصف الثمانينيات، وباتت معدلات نموهما السنوية أقل ترابطاً، بالإضافة إلى تراجع أثر تقلبات الإنفاق القصير الأجل على مسار نمو الأعمال. إلا أن الترابط لا يزال وثيقاً بين هذين المتغيرين على المدى الطويل، مثلما هو مبين في الشكلين 9 و10[57]، مما يعني أن قسماً كبيراً من أنشطة الأعمال في بلدان المجلس يرتبط ارتباطاً وثيقاً بإنفاق الدولة وأن مصادر الطلب الخاصة على الخدمات والمنتجات غير كافية.

وفي بلدان المجلس، تبلغ حصة إنفاق الدولة من أجل توليد الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي وحصة الاستهلاك الحكومي مستوى أعلى مما هما عليه في بلدان أخرى، بما فيها تركيا (الشكلان 11 و12). ولعل الأهم أن جزءاً كبيراً من الاستهلاك الخاص للأسر، ممول من خلال أجور الخدمة المدنية التي تحتل الجزء الأكبر من إجمالي الدخل المتأتي من الأجور لمواطني هذه البلدان، وهو أمر غير عادي. وينفق العمال الأجانب في القطاع الخاص القليل في الاقتصاد المحلي، إذ يفضلون تحويل القسم الأكبر من دخلهم إلى الخارج[58]، مما يحد من الطلب الخاص.

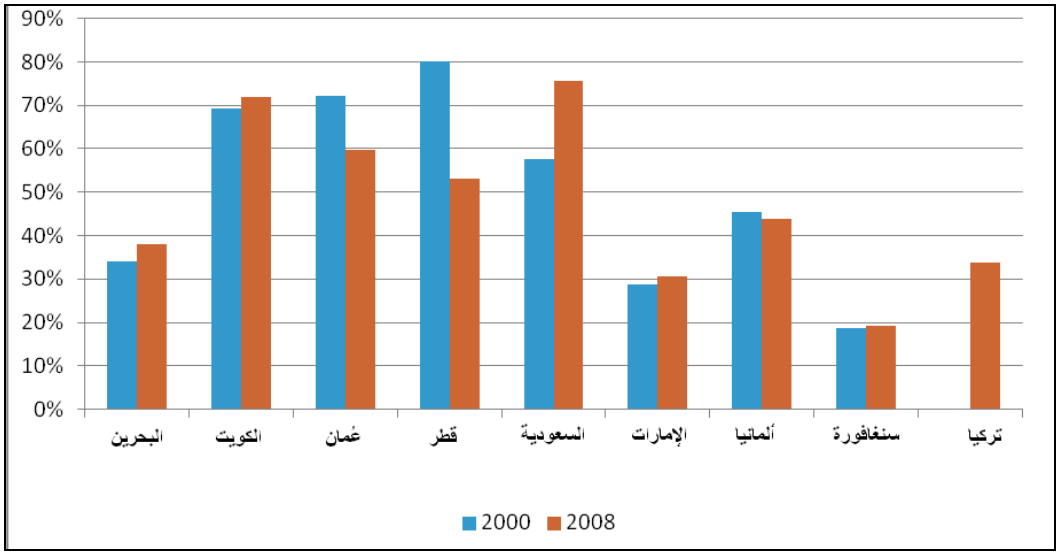
---

(57) للأدلة المرتبطة بالاقتصاد القياسي في فترة التسعينيات، يمكن العودة إلى: Ahsan Mansur and Volker Treichel, 1999, pp. 26-27. وتؤكد اختبارات الاقتصاد القياسي الأخيرة التي أجراها Steffen Hertog، باستخدام سلسلة زمنية للتراجع ونماذج تصحيح الأخطاء، النتائج المتعلقة بالبيانات لغاية عام 2007. ووردت في: Raphael Espinoza and Abdelhak Senhadji, 2011، أدلة حول مضاعفات مالية قوية في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

(58) جاء في: Majid Taghavi, 2011، أنه في خلال عام 2009، قام حوالى 12 مليون مهاجر بتحويل 32 مليار دولار من بلدان مجلس التعاون الخليجي، أي ما يعادل 700 2 دولار للفرد الواحد. ويُظهر متوسط أجر الأجانب في المملكة العربية السعودية (200 3 دولار) والإمارات العربية المتحدة (300 4 دولار) أنهم ينفقون القليل على المستوى المحلي.

وتظهر البيانات العائدة للبحرين والإمارات العربية المتحدة تنوعاً أكبر على مستوى إنفاق الدولة وأنماط الاستهلاك. ففي البحرين، يبدو أن الأرقام تعكس أهمية قطاع الخدمات الخاص، فيما قد تقلل البيانات العائدة للإمارات العربية المتحدة من دور الحكومة. ومن غير الواضح ما إذا كانت بيانات الأمم المتحدة حول الإنفاق الحكومي والاستهلاك تشمل الأنشطة على مستوى الإمارات وأنشطة المؤسسات العامة.

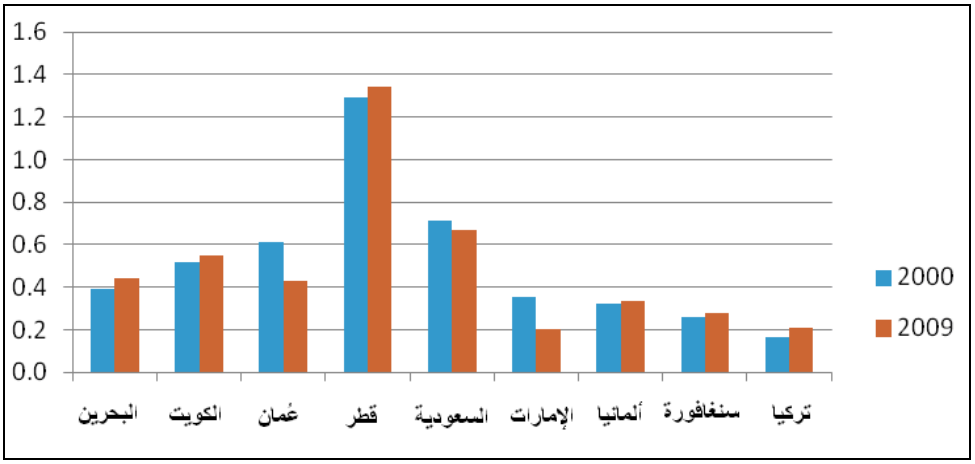
الشكل 11- إنفاق الدولة على توليد الناتج المحلي الإجمالي في القطاعات غير النفطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان أخرى



المصادر: صندوق النقد الدولي؛ وقاعدة بيانات شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة.

ملاحظة: تعود بيانات الكويت للفترة 2000-2007.

الشكل 12- الاستهلاك الحكومي نسبة إلى استهلاك القطاع الخاص في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان أخرى



المصدر: قاعدة بيانات شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة.

أصبحت الأعمال في بلدان مجلس التعاون الخليجي أقل اعتماداً على الدولة مما كانت عليه في خلال الطفرة النفطية الأولى في السبعينيات وأوائل الثمانينيات. فهي تحتل الآن حصة أكبر من الناتج المحلي الإجمالي، وبات نموها أقل ارتباطاً بإنفاق الدولة مما كان عليه لغاية منتصف الثمانينيات[59].

أما تركيب الناتج المحلي الإجمالي من حيث القطاعات الفرعية فيبدو أكثر قدرة على مواجهة الصدمات المالية القصيرة الأمد مما كان عليه سابقاً. ويظهر الشكل 8 والأدلة المفصلة من المملكة العربية السعودية صحة ما ذكر، مما يشير إلى مسار أكثر سلاسة للنمو القصير الأجل في قطاعات الأعمال الفردية (المرفق الرابع).

وتساهم عوامل عدة في الاستقلالية المتزايدة للأعمال الخاصة على المدى القصير، ولعل أهمها الارتفاع الملحوظ في الطلب الناتج عن الإنفاق الخاص للمستهلك منذ السبعينيات. وعلى الرغم من أن جزءاً كبيراً من هذا الطلب ناجم عن إنفاق الدولة على الأجور والمنافع، يبقى دور الاستهلاك في توليد الأسواق المتنافسة أفضل من الدعم المباشر للدولة. ويظهر الشكل 13 أن الحصص التي خصصتها حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي للإنفاق غير الرأسمالي من إجمالي ميزانياتها منذ الثمانينيات كانت أكبر من تلك التي خصصتها للإنفاق الرأسمالي. وتجدر الإشارة إلى أن الأجور تصنَّف ضمن الإنفاق غير الرأسمالي، فيما تشكل العقود المباشرة مع الشركات الخاصة إنفاقاً رأسمالياً.

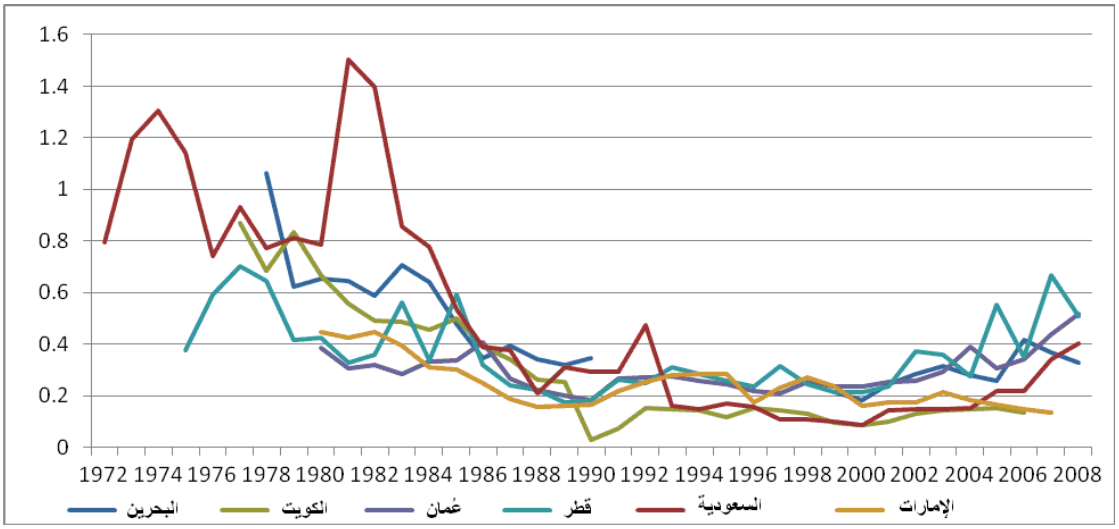
وارتفع إنفاق الدولة الرأسمالي مجدداً في خلال الطفرة النفطية في العقد الأول من الألفية، من دون أن يصل الإنفاق الرأسمالي نسبة إلى إجمالي الإنفاق إلى المستويات التي بلغها في السبعينيات وأوائل الثمانينيات، باستثناء عُمان وقطر. وبموازاة ذلك، استمر تكوين رأس المال الخاص بالارتفاع، فنجمت عن ذلك زيادة كبيرة في المستويات المجمعة لتكوين رأس المال في أواخر العقد الأول من الألفية الثالثة (الشكلان 14 و15).

وبعد عقود من النمو وتجمُّع الموارد الرأسمالية الكبيرة، اكتسبت شركات خاصة عدة في الخليج نضوجاً في إمكانياتها الإدارية والفنية، وباتت أقل اعتماداً على إنفاق الدولة، حتى أنها أصبحت في بعض الحالات من الجهات المصدرة ذات القدرة التنافسية[60]. ولكن الشركات الخاصة ما زالت تولد فرص عمل قليلة للمواطنين، وغالباً ما يكون موظفوها من الأجانب ذوي الخبرة الذين يقبلون بأجور أدنى من المواطنين. وتتميز الشركات المتعددة الجنسيات المسلحة بسياسات أكثر تطوراً للموارد البشرية بأداء أفضل لجهة التوظيف المحلي في بلدان مجلس التعاون الخليجي (الفصل الرابع).

(59) Ahsan Mansur and Volker Treichel, 1999, pp. 26-27؛ و Ugo Fasamo and Qing Wang, 2001, p. 7.

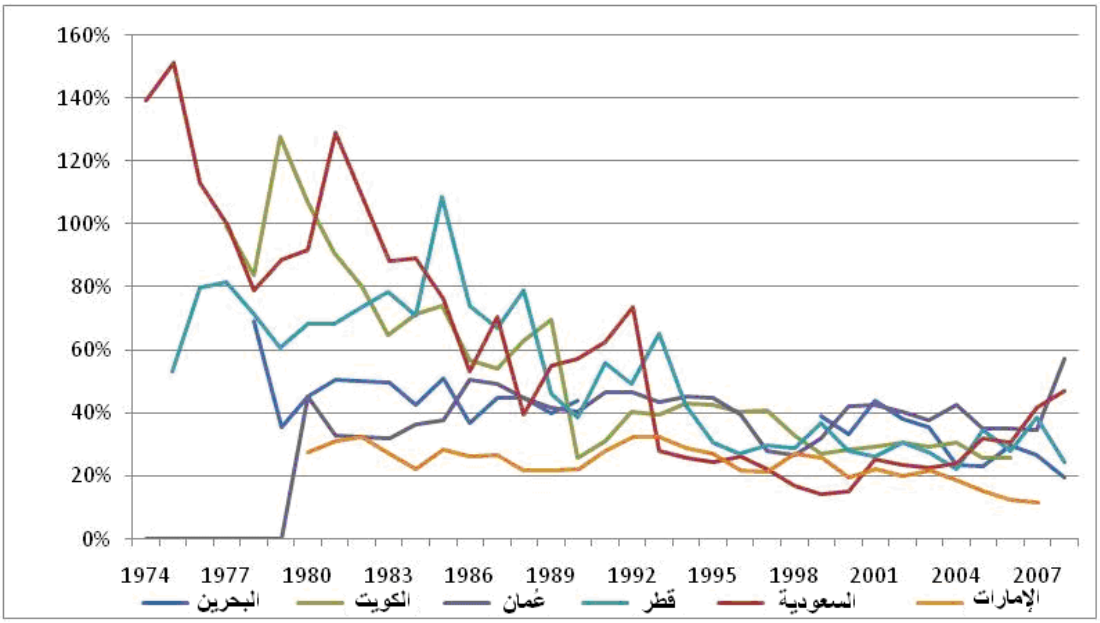
(60) Giacomo Luciani and Steffen Hertog, 2010, pp. 2-3؛ و Giacomo Luciani, 2005.

الشكل 13- معدل الإنفاق الحكومي الرأسمالي نسبة إلى النفقات الجارية في بلدان مجلس التعاون الخليجي



المصادر: الإسكوا، 2009؛ وبيانات مستقاة من تقارير وطنية مختلفة؛ وصندوق النقد الدولي، مشاورات المادة الرابعة، التقارير القطرية والملاحق الإحصائية.

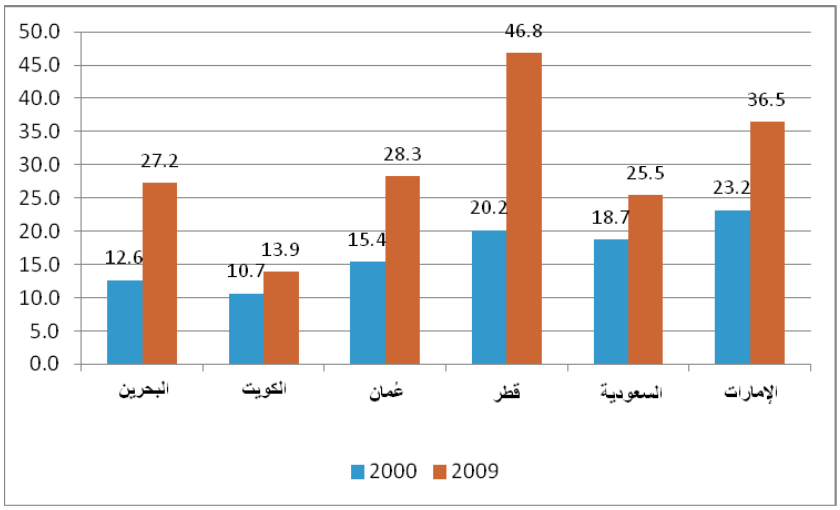
الشكل 14- مساهمة الإنفاق الحكومي الرأسمالي في تكوين إجمالي رأس المال الثابت في بلدان مجلس التعاون الخليجي



المصادر: بيانات تكوين رأس المال الثابت الإجمالي استناداً إلى: الإسكوا، 2009؛ ومساهمة الإنفاق الحكومي استناداً إلى: بيانات مستقاة من التقارير الوطنية وصندوق النقد الدولي، مشاورات المادة الرابعة، التقارير القطرية.

ملاحظة: تعود المعدلات التي تخطت 100 في المائة في بعض الحالات في السبعينيات إلى عدم اتساق الحسابات الوطنية مع الإحصاءات المالية؛ ولا يؤثر ذلك على الاتجاه العام.

الشكل 15- تكوين رأس المال في بلدان مجلس التعاون الخليجي (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

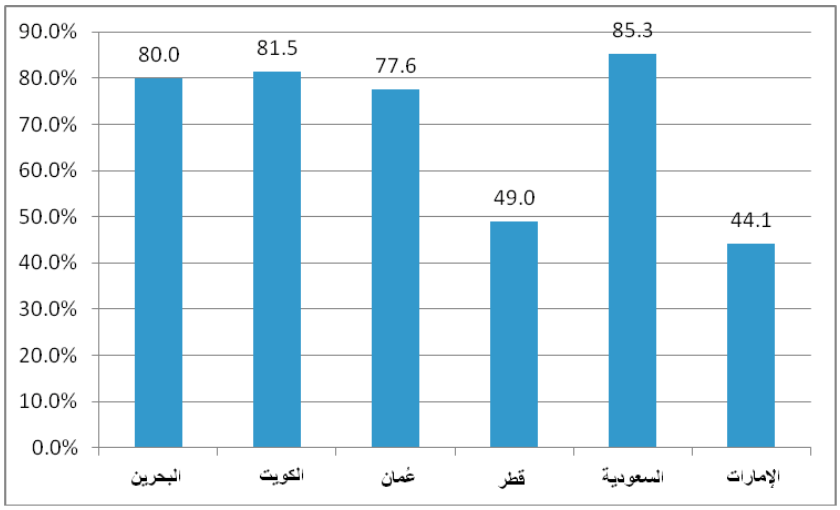


المصدر: الأمم المتحدة، National Accounts Statistics: Main Aggregates database.

باء- المالية العامة: مصادر الدخل والوضع المالي ومجال السياسات

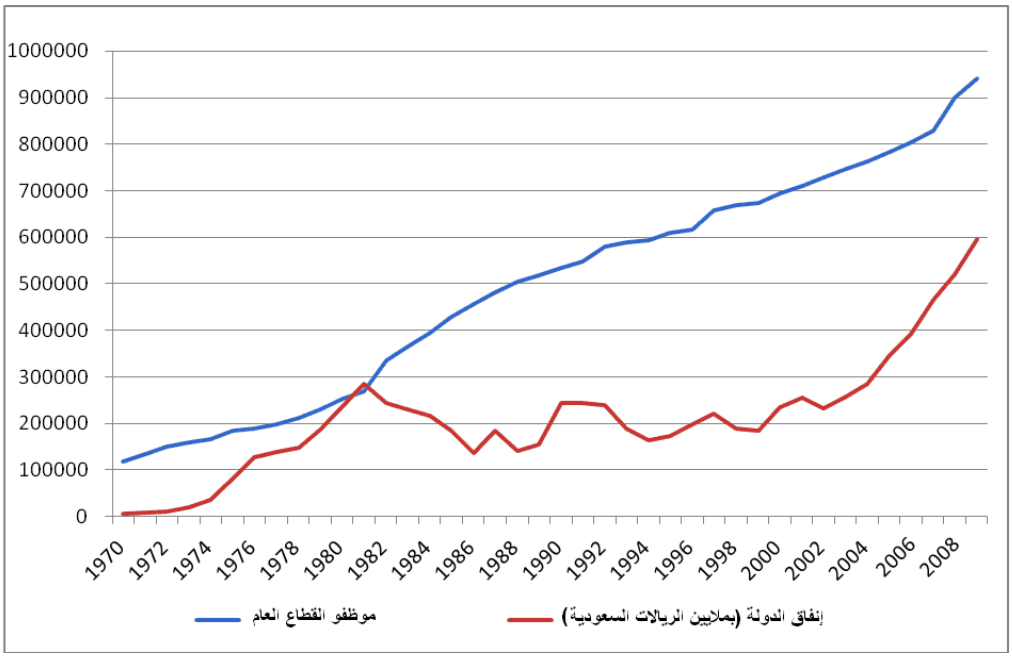
أظهر هذا التقرير أن اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي تعتمد على إنفاق الدولة الطويل الأجل الذي يتيحه الريع الخارجي. وتشكل إيرادات المواد الهيدروكربونية ما بين 40 و85 في المائة من إيرادات الدولة (الشكل 16)، أما الجزء الأكبر من النسبة المتبقية فمصدره أشكال أخرى من الريع مثل العائدات على الاستثمارات المالية الدولية (المرفق الخامس). ولم يقم أي من بلدان مجلس التعاون الخليجي بمحاولات لبناء نظام ضريبي شامل، بحيث لا يزال الدخل الشخصي غير خاضع للضرائب والضرائب المفروضة على الشركات متدنية، إن لم تكن غائبة كلياً. ويبدو أنه قد تم العدول عن خطة إنشاء ضريبة على القيمة المضافة على امتداد بلدان مجلس التعاون الخليجي.

الشكل 16- نسبة إيرادات المواد الهيدروكربونية من إجمالي إيرادات الحكومة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 2009



المصدر: صندوق النقد الدولي؛ وعدد من التقارير الوطنية.

الشكل 17- العمالة في الدولة مقابل إنفاق الدولة في المملكة العربية السعودية، 2009-1970



المصدر: وزارة الخدمة المدنية ومؤسسة النقد العربي السعودي، 2011، ملحق الجداول الإحصائية، القسم 9، الجدول 3، والقسم 11، الجدول 30.

أضف إلى ذلك، أن إنفاق الدولة على النفقات غير الرأسمالية في تزايد، علماً أن هذا الاتجاه أخذ منحىً عكسياً محدوداً في خلال الأزمة الراهنة. وقد استقر الإنفاق غير الرأسمالي حالياً على معدلات مرتفعة جداً، ويمكن عزو ذلك، من جملة أمور أخرى، إلى التنامي المستمر لليد العاملة حتى في سنوات الشح المالي (الشكل 17)، وهو اتجاه شهد تسارعاً في عام 2011، كرد فعل على الحراك العربي.

الانحراف في إنفاق الدولة وتأثيره على أسواق العمل

تفيد التقديرات بأن 44 في المائة من ميزانية المملكة العربية السعودية مخصص للأجور، وهي نسبة مرتفعة مقارنة مع بلدان أخرى[61]. وفي حين تنفق بلدان مجلس التعاون الخليجي الأخرى أموالاً أقل على الأجور، بدأ هذا الإنفاق يأخذ منحىً تصاعدياً في إطار السياسات الرامية إلى توفير الوظائف للمواطنين. وتطرح التكاليف المتزايدة مشكلة، لا سيما في البلدان التي تنخفض فيها مستويات الريع مثل البحرين وعُمان حيث يُعتبر سعر النفط الذي يحقق تعادلاً بين التكلفة والربح مرتفعاً نسبياً.

إن توجه حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى توفير المزيد من الوظائف بشكل دائم سيقود إلى معضلة، إذ أن الزيادة في عدد السكان في السنوات القادمة ستتخطى قدرة هذه الحكومات على استحداث الوظائف. ففي المملكة العربية السعودية، يقدر عدد الذين يبلغون سن العمل سنوياً بحوالى 400 000 مواطن، فيما تفيد توقعات البحرين بضرورة تأمين ما يزيد عن 100 000 وظيفة إضافية للمواطنين بين عامي 2012 و2022، في حين يتوجب على عُمان توفير 50 000 وظيفة إضافية كل عام[62]. وفي المدى المتوسط، من غير الممكن الإيفاء بهذا المستوى من الطلب من الناحية المالية.

(61) حسابات المؤلف بناء على: John Safakianakis, 2010.

(62) Oxford Analytica, 2011, p. 3.

ومن المرجح أن تؤدي الوتيرة المتسارعة لاستحداث الوظائف العامة والزيادات الأخيرة للأجور في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى خروج المواطنين الشباب من سوق العمل الخاص لينضموا إلى قوائم الانتظار للحصول على وظيفة حكومية حيث الأجور أعلى والأمن الوظيفي مضمون. إن وظائف القطاع العام الأقل إنتاجية والتي توفر أجوراً أعلى، تخرج المواطنين من السوق الخاص وتضعف المحفزات لاكتساب التعليم الذي تستوجبه اقتصادات السوق.

ولا يضع استحداث وظائف الخدمة المدنية ضغوطاً على الميزانيات الوطنية فحسب، بل يقوض أيضاً الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز المشاركة الوطنية في أسواق العمل الخاصة التي تُعتبر ضرورية لتحقيق استدامة اقتصادية طويلة الأجل. فمن شأن استحداث وظائف الخدمة المدنية أن يرسخ توقعات لا يمكن تلبيتها في ظل تباطؤ التنمية الاقتصادية.

ومثلما هو مبين أعلاه، لا يزال النمو الاقتصادي في بلدان مجلس التعاون الخليجي يعتمد على زيادة الإنفاق العام: وكلما علا سقف الإنفاق، تراجع النمو المستقل للقطاع الخاص. ومنذ وقوع الأزمة الاقتصادية في عام 2008، شهد النشاط الحكومي لهذه البلدان نمواً أكبر من ذاك الذي عرفه النشاط التجاري، مما يدل على غياب أثرالإنفاق التحفيزي.

الاستدامة المالية في بلدان مجلس التعاون الخليجي

لقد بلغ الإنفاق مستويات من غير الممكن الحفاظ عليها في المدى الطويل، وتخطّت الزيادات الأخيرة في الميزانية بأشواط التوقعات التي سبقت الحراك العربي. ففي حزيران/يونيو 2011، وافقت البحرين على ميزانية لمدة سنتين بقيمة 16.44 مليار دولار، أي بزيادة بلغت 44 في المائة مقارنة مع ميزانية الفترة 2009-2010[(63)]. وتنوي الكويت رفع الإنفاق بنسبة 19 في المائة عما كان عليه في ميزانية الفترة 2011-2012[(64)]. أما ميزانية المملكة العربية السعودية لعام 2011، فكان من المقرر أساساً ألا تتعدى الزيادة فيها 7 في المائة مقارنة مع ميزانية عام 2010، إلا أن الإنفاق الفعلي ازداد بنسبة 24 في المائة[(65)]. وفي عُمان، تفيد التقديرات بأن إنفاق الدولة لعام 2011 سيزداد بنسبة 17 في المائة عما كان عليه في عام 2010[(66)].

وارتفعت أسعار النفط التي تحقق تعادلاً بين التكلفة والربح في ميزانيات بلدان مجلس التعاون الخليجي بشكل ملحوظ في السنوات القليلة الماضية. وتفيد التقديرات بأن سعر النفط الذي تبلغ عنده الميزانية السعودية نقطة التعادل يتخطى 80 دولاراً للبرميل الواحد، علماً بأن هذا السعر كان 30 دولاراً تقريباً منذ عشر سنوات فقط. أما سعر التعادل في البحرين فقد تخطى عتبة 100 دولار للبرميل، وبلغ القيمة نفسها تقريباً في عُمان (الشكل 18).

ولن يطرح ذلك مشكلة في المدى القصير نظراً للاحتياطي الكبير الذي تملكه المملكة العربية السعودية في الخارج. أما البحرين وعُمان اللتان لا تملكان مثل هذا الاحتياطي، فمن المرجح أنهما ستلقيان دعماً من

(63) Khaleej Times, 2011.

(64) Gulf Base, 2011.

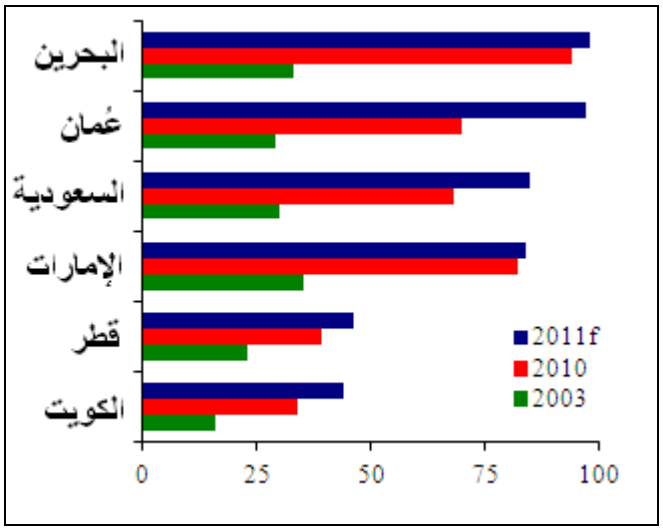
(65) Tamer El-Zayat, 2011, p. 2.

(66) IMF, 2011c.

البلدان المجاورة قبل أن تواجها أزمة مالية. ويمكن أن يلحق ضرر كبير بهامش المناورة المالية المتوسط الأجل في بلدان مجلس التعاون الخليجي في حال انخفضت أسعار النفط إلى ما دون عتبة الـ 80 دولاراً للبرميل الواحد لمدة طويلة.

وحتى لو تمّ الإبقاء على الإنفاق الإضافي في حده الأدنى، ستزداد النفقات مع النمو السكاني الذي يتوقع أن يتراوح بين 1 و2 في المائة في الفترة من عام 2010 إلى عام 2025[67]. إلا أن توقعات معهد المالية الدولية تفيد أنه بحلول عام 2015، سيبلغ سعر النفط الذي يحقق تعادلاً بين التكلفة والربح في المملكة العربية السعودية 110 دولارات[68].

الشكل 18- أسعار التعادل للنفط في بلدان مجلس التعاون الخليجي، السابقة والمتوقعة (بالدولار الأمريكي للبرميل الواحد)



المصدر: معهد المالية الدولية، متوفر على الموقع التالي: http://www.iif.com/emr/mena/.

وسيترك الضغط المالي المتوقع أثراً على الإنفاق الرأسمالي، لا سيما استثمارات البنية التحتية وغيرها من المشاريع العامة. وهذا النوع من الإنفاق كان أول أنواع الإنفاق المستهدف في سنوات الشح التي تلت انهيار أسعار النفط في عام 1985. فغالباً ما يُستسهل تخفيض هذا النوع من الإنفاق عوضاً عن ذلك الذي يتسم بحساسية سياسية مثل الإنفاق على الأجور والإنفاق الاجتماعي والإعانات. فمعظم المحاولات الماضية للحد من المنافع المخصصة للمواطنين في بلدان مجلس التعاون الخليجي، بما فيها الوظائف العامة، والإعانات والخدمات المنخفضة الأسعار، قد تلاشت أو أخذت منحىً معاكساً بعد وقت قصير من تطبيقها. إلا أن الحد من الإنفاق الرأسمالي قد يكون له أثر سلبي على القدرة التنافسية الطويلة الأجل لاقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي.

(67) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2011, pp. 96-100.

(68) Institute of International Finance, 2011, p. 12.

وإنفاق بلدان مجلس التعاون الخليجي مواردها غير المتجددة على بيروقراطية حكومية واسعة وغيرها من أشكال إنفاق الدولة من خلال زيادة المنافع، إنما يقوِّض عملية استحداث الوظائف للمواطنين في القطاع الخاص ويُعتبر تكديساً للتحديات الطويلة الأجل.

وعلى المدى القصير، وباستثناء حالة عُمان والبحرين، كثيرة هي الموارد التي لا تزال متاحة من أجل تطوير البنى التحتية، والاستثمار العام في قطاعات النمو عبر توفير الإعانات الهادفة أو توسيع الصناعات العامة الاستراتيجية. وبغياب الإصلاحات الرئيسية لأنظمة الهجرة والعمل، سيزداد عدد المواطنين الشباب الذين يبحثون عن وظائف لم يعد القطاع العام قادراً على توفيرها، في حين يشغل المهاجرون الوظائف في القطاع الخاص.

جيم- العمالة: نوعية فرص العمل

شهدت اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي نمواً وتنوعاً مَتينَين، بغضّ النظر عن مدى استدامتهما في المدى الطويل، لا سيما بالمقارنة مع عدد كبير من البلدان غير الغربية المصدرة للنفط. ولمعرفة ما إذا كان التنوع يساعد في توفير الوظائف على المستوى المحلي، ينبغي دراسة أنظمة الهجرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، لأن هذه الأنظمة لا تسمح فقط بإجراء تحليل آني لأسواق العمل، بل هي المجال السياساتي الوحيد والأهم لناحية الخيارات التكنولوجية، والهيكليات الريعية، وأنماط الإنتاجية.

ويكمن الفارق الأساسي بين أسواق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبقية الأسواق حول العالم في أنها منفتحة نسبياً على العمال الأجانب الذين يهيمنون على وظائف القطاع الخاص في البلدان الستة، كما يضطلعون بدور أساسي في القطاع العام في عدد منها. وتجعل الهجرة المفتوحة الطلب على اليد العاملة متساوياً مع العرض بصورة عامة على المدى الطويل، مما يسمح للشركات في بلدان مجلس التعاون الخليجي بتسيير أعمالها عبر الاستعانة بيد عاملة منخفضة الكلفة مستوردة من أي مكان في العالم النامي.

وفيما يلي بعض من الآثار الهيكلية المباشرة لنظام العمل والهجرة المذكور:

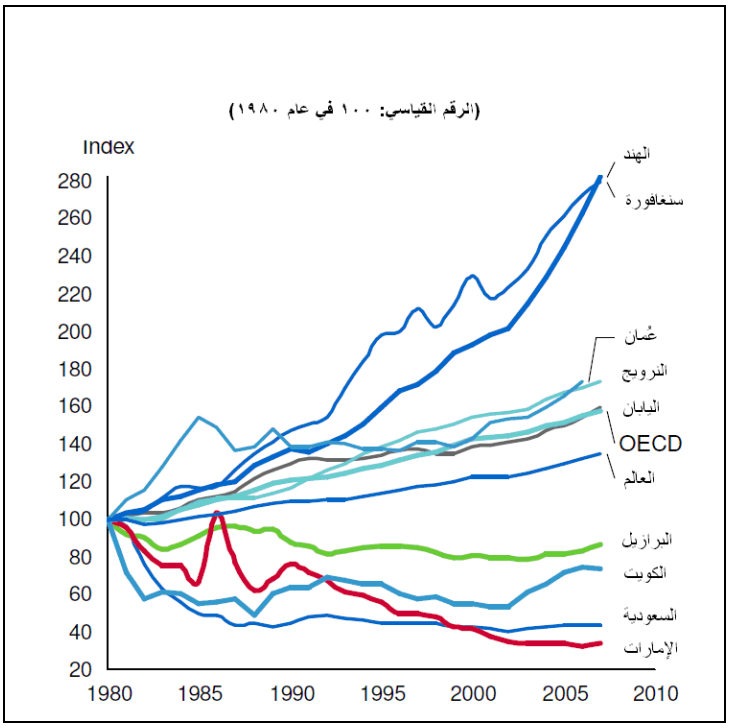
- اعتماد معظم الشركات في بلدان مجلس التعاون الخليجي على تكنولوجيات الإنتاج الكثيفة العمالة وغير الحديثة نسبياً؛
- ارتفاع مرونة النمو المرتبط بحجم العمل في الاقتصادات المحلية؛
- تدني متوسط إنتاجية اليد العاملة وتحفيز النمو عبر زيادة مدخلات عوامل الإنتاج بدلاً من تعزيز الفعالية أو التحديث التكنولوجي.

وعلى الرغم من النمو المذهل الذي تحقق، لا تزال الأجور متدنية وظروف العمل سيئة في معظم القطاع الخاص. فوظائف القطاع الخاص موجهة بغالبيتها للأجانب، وقد تراجعت نوعيتها منذ الثمانينيات بعد أن حل العمال ذوو المهارات المتدنية (ومعظمهم من الآسيويين) مكان العمال ذوي المهارات المتوسطة (ومعظمهم من المنطقة العربية)[69]. ومنذ الثمانينيات، اكتسب نمو العمالة مرونة عالية، أي أنه لكل واحد في المائة من نمو الناتج المحلي الإجمالي، ازدادت القوى العاملة بنسبة تتخطى الواحد في المائة. ويمكن عزو ذلك للدور المتنامي للقطاعات الكثيفة العمالة على اختلافها مثل البناء والخدمات الشخصية. وبناء على ما تقدم،

(69) Andrzej Kapiszewski, 2006.

تراجعت إنتاجية اليد العاملة منذ الثمانينيات في الإمارات العربية المتحدة، والكويت، والمملكة العربية السعودية (الشكل 19).

الشكل 19- نمو انتاجية اليد العاملة في الإمارات العربية المتحدة بالمقارنة مع بلدان أخرى



المصدر: الإمارات العربية المتحدة، وزارة العمل، بناء على: Booz and Company, 2010.

وقد وضع الباحثون نموذجاً للاقتصاد الكلي يُظهر أن نمو رأس المال في البلدان ذات أنظمة الهجرة المفتوحة مثل بلدان مجلس التعاون الخليجي، يترافق مع نمو في اليد العاملة الأجنبية (من خلال الواردات)، في حين يبقى نصيب العامل من الدخل على حاله[70]. ويترك الارتفاع في إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج أثراً محدوداً على نصيب العامل من الدخل، إذ إن أي زيادة في إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج تولد طلباً إضافياً على اليد العاملة، مما يؤدي إلى تراجع نصيب العامل من رأس المال مع بقاء الأجور على حالها. ويمكن أن يرتفع نصيب العامل من الدخل فقط في الحالات التي يرفع فيها العمال الأجانب الأجر المطلوب لقبولهم الوظيفة. إلا أن هذا الأجر لا يزال أدنى بكثير من الأجر الذي يطلبه المواطنون في بلدان مجلس التعاون الخليجي لقبول الوظيفة.

وفي الفترة الأخيرة، شهد إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج نمواً في الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والكويت، بعد عقدين من التراجع أو الركود (الجدولان 6 و7). ويمكن عزو القسم الأكبر من هذا النمو إلى ازدهار في القطاع النفطي، إلا أنه لم يتم للأسف تفصيل هذه المسألة في التحليلات المتاحة[71].

(70) Tarek Coury and Mohamed Lahouel, 2011, p. 3.

(71) يتم قياس الناتج المحلي الإجمالي بالأرقام الحقيقية، وبالتالي ترتبط الآثار المباشرة لقطاع النفط على الناتج المحلي الإجمالي بأي تغيير (مثل الزيادة أو التراجع في الإنتاج في الثمانينيات والتسعينيات). وللقطاع النفطي أثر أيضاً على إنفاق الدولة.

الجدول 6- متوسط معدلات النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبعض البلدان المتقدمة، 2000- 2007 (بالنسبة المئوية)

	الناتج المحلي الإجمالي	رأس المال	العمالة	رأس المال البشري[أ]	إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج
بلدان مجلس التعاون الخليجي					
الإمارات	8.8	2.7	3	0.9	2.2
البحرين	5.6	2.4	0.9	0.4	1.9
عُمان[ب]	4.4	3.3	1.8	0.4	1.1 -
قطر	9.2	7.2	2.8	0.5	1.3 -
الكويت	5.8	3	1.8	0.1	0.9
السعودية	3.5	2	1.9	0.7	1 -
بلدان متقدمة					
الولايات المتحدة	2.4	1.2	0.7	0.3 -	0.7
سنغافورة	6	1.1	1.6	0.5	2.8
النرويج	2.6	0.9	0.5	0.7	0.6

المصدر: صندوق النقد الدولي، 2011d، ص 47.

ملاحظات: إن الأرقام الواردة في هذا الجدول تقريبية. ويبدو أن الأرقام العائدة للإمارات العربية المتحدة (وإلى مدى أقل تلك العائدة للكويت والمملكة العربية السعودية) تتعارض مع الشكل 19، والأرجح أن ذلك يعود إلى افتراضات مختلفة حول حجم القوة العاملة الأجنبية ونموها.

(أ) تمّ تحديد رأس المال البشري لجهة سنوات التعليم للقوى العاملة.
(ب) تمّ احتساب نمو رأس المال البشري في عُمان من متوسط مجلس التعاون الخليجي.

الجدول 7- متوسط معدلات النمو في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 1999-1970 (بالنسبة المئوية)

	الناتج المحلي الإجمالي	رأس المال	العمالة	رأس المال البشري[أ]	إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج
1999-1990					
الإمارات	5.9	2.1	3.6	1.2	1.0 -
البحرين	3.4	0.5	1.5	1.0	0.4
عُمان[ب]	5.6	1.7	2.8	0.5	0.6
قطر	6.6	2.0	1.5	0.5	2.6
الكويت	7.8 -	0.9	2.2 -	0.0	6.5 -
السعودية	3.2	0.8	2.1	0.6	0.2 -
1989-1980					
الإمارات	1.4	3.6	3.3	0.9	6.4 -
البحرين	1.3	1.4	2.7	0.8	3.6 -
عُمان[ب]	6.4	4.9	2.6	0.7	1.7 -
قطر	2.6	0.0	4.4	0.4	2.3 -
الكويت	0.7 -	2.4	3.3	0.7	7.1 -
السعودية	1.0 -	1.4	3.9	0.8	7.1 -

الجدول 7 (تابع)

	الناتج المحلي الإجمالي	رأس المال	العمالة	رأس المال البشري[أ]	إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج
1979-1970					
الإمارات	-	-	-	-	-
البحرين	6.5	1.8	4.5	1.1	0.8 -
عُمان[ب]	10.6	4.6	2.5	0.8	2.8
قطر	6.8	1.1	4	0.5	1.2
الكويت	1.2	3.1	3.6	0.8	6.3 -
السعودية	13.6	2.8	2.8	0.7	7.3

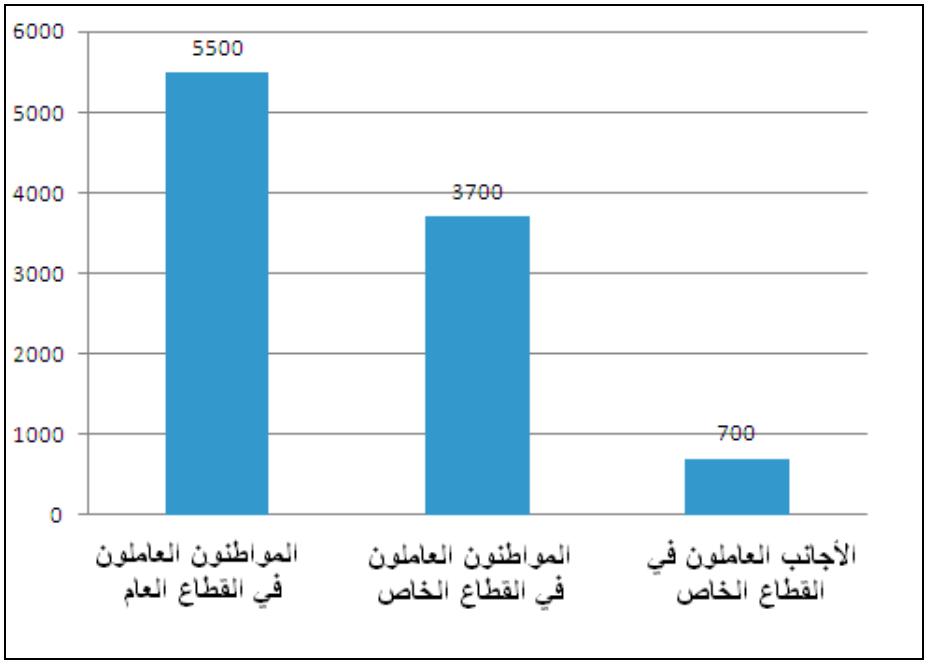
المصدر: IMF, 2011d, pp. 47-48.

ملاحظات: (أ) تمّ تحديد رأس المال البشري لجهة سنوات التعليم للقوى العاملة.
(ب) تمّ احتساب نمو رأس المال البشري في عُمان من متوسط مجلس التعاون الخليجي.

لا تزال إنتاجية اليد العاملة في القطاع الخاص متدنية في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وعلى الرغم من التنويع الكبير وبعض التقدم التكنولوجي الذي شهدته هذه البلدان، لا تزال الأجور في معظم وظائف القطاع الخاص منخفضة جداً. ولا تتوفر بيانات جيدة حول الأجور لفترة زمنية طويلة، غير أن المسوح الشاملة لعدة قطاعات قد أظهرت أن متوسط العائدات، حتى لدى أخذ القطاع والمهارات ونوع العمل بالحسبان، لا يزال أدنى بكثير من ذلك الذي يوفره القطاع العام.

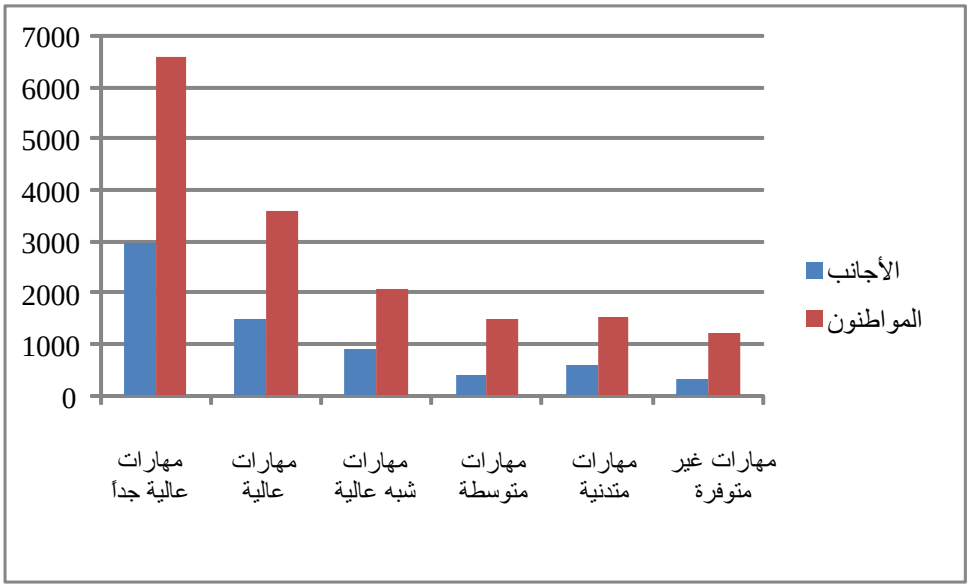
وحتى بعد الازدهار الذي شهدته بلدان مجلس التعاون الخليجي في العقد الأول من الألفية الثالثة، لا يزال متوسط الأجور في القطاع الخاص متدنياً، وهو أمر فريد إذا ما نظرنا إلى مستوى التنمية والتطور التكنولوجي النسبي. أمّا الأجور في القطاع العام فهي أعلى بكثير في كل الحالات التي جرت دراستها، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع عتبة الأجور التي يطلبها المواطنون لقبول الوظيفة في القطاع الخاص. إنّ أجور المواطنين العاملين في القطاع الخاص أفضل من أجور الأجانب، لكن أجور القطاع تظل أدنى من تلك التي يوفرها القطاع العام. ويُظهر الشكل 20 الفجوتين في الأجور في الإمارات العربية المتحدة. وحتى لدى أخذ مستوى المهارات بعين الاعتبار، تظل الفجوة بين أجور المواطنين والأجانب في القطاع الخاص كبيرة (الشكل 21). وفجوة الأجور بين القطاعيْن العام والخاص كبيرة في قطر أيضاً (الشكل 22). وتُظهر المقارنة بين أجور المواطنين وأجور الأجانب في القطاع الخاص في الكويت تجزئة كبيرة في أسواق العمل بحسب الجنسية (الشكل 23).

الشكل 20- متوسط الأجور الشهرية في الإمارات العربية المتحدة، 2008
(بالدولارات الأمريكية)



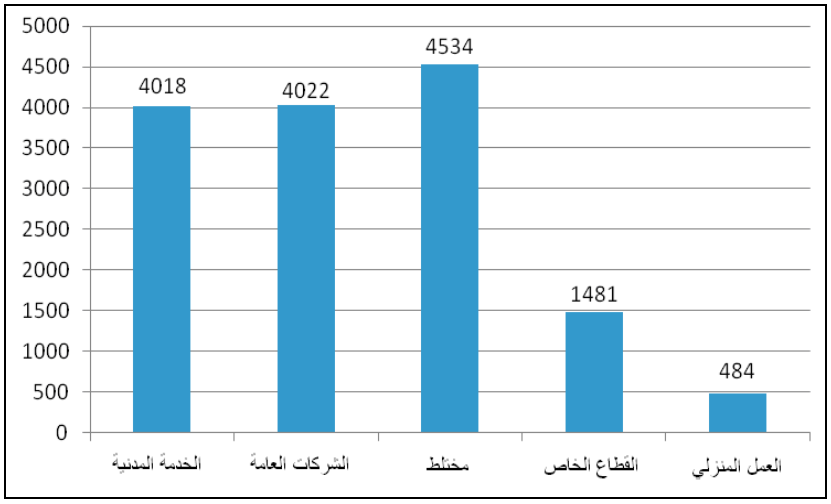
المصدر: المركز الوطني للإحصاء في الإمارات العربية المتحدة، 2008أ.

الشكل 21- الأجور الشهرية في القطاع الخاص في الإمارات العربية المتحدة بحسب المهارات، 2008
(بالدولارات الأمريكية)



المصدر: نفس مصدر الشكل 20.

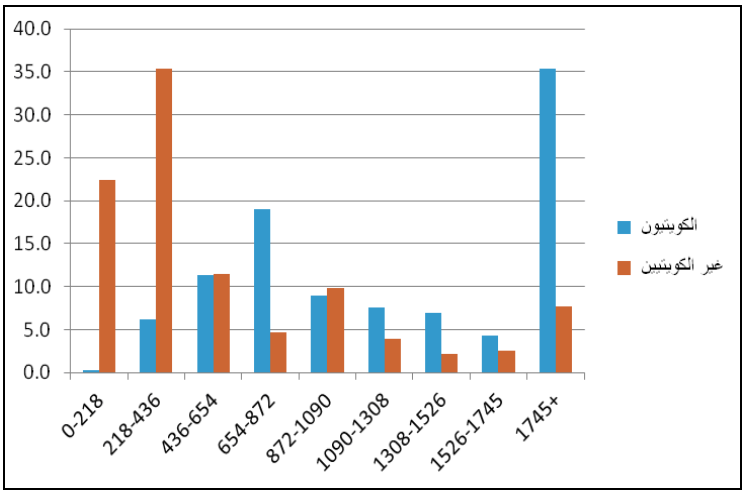
الشكل 22- متوسط الأجور الشهرية في قطر، 2009
(بالدولارات الأمريكية)



المصدر: جهاز الإحصاء القطري، 2009، ص 24.

ملاحظة: لا تتوفر بيانات بحسب الجنسية، غير أن معظم المواطنين يعملون في القطاع العام في حين يعمل معظم الأجانب في القطاع الخاص (الشكل 25).

الشكل 23- أجور القطاع الخاص في الكويت، 2008



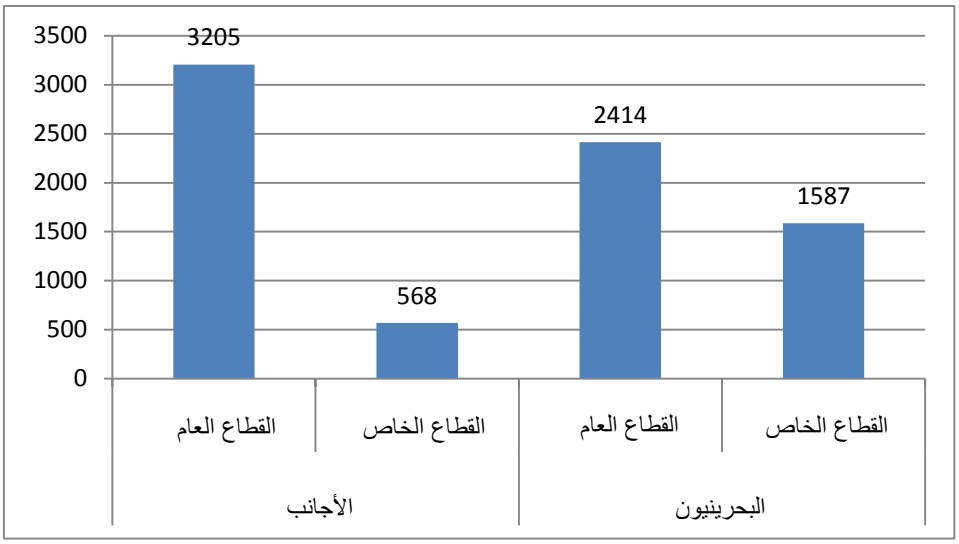
المصدر: الإدارة المركزية للإحصاء في الكويت، 2008، ص 23-26.

ملاحظة: البيانات الأصلية وردت بالدينار الكويتي ومن ثمّ تم تحويلها إلى الدولار الأمريكي.

والفجوات كبيرة حتى في البحرين والمملكة العربية السعودية حيث الريع النفطي للفرد أدنى. ويبلغ متوسط الراتب الذي يُدفع للمواطن السعودي العامل في القطاع الخاص حوالى 800 دولار، في حين يبلغ متوسط الراتب الذي يتقاضاه الأجنبي 270 دولاراً. أما متوسط الأجر في الخدمة المدنية فيقارب الـ 2 100 دولار[72]. وفي البحرين، تُعتبر عائدات المواطنين العاملين في القطاع الخاص أفضل بقليل لكنها ما زالت لا توازي العائدات التي يوفرها القطاع العام (الشكل 24).

(72) المملكة العربية السعودية، وزارة العمل، 2008، الجدول 54؛ ومؤسسة النقد العربي السعودي، 2011، ص 204-205.

الشكل 24- الأجور الشهرية في البحرين، 2011
(بالدولارات الأمريكية)



المصدر: http://blmi.lmra.bh/2011/12/mi_data.xml.

ملاحظة: الأرقام تعود إلى الفصل الأول من عام 2011.

ويبدو أن المواطنين العاملين في الوظائف الخاصة يتقاضون أجوراً أعلى من نظرائهم الأجانب. لكنّ العكس صحيح في القطاع العام. ويَعتبر العديد من أرباب العمل أنّ هناك فجوة في الإنتاجية بين الأجانب الذين يتمتعون بتدريب مناسب وخبرات واسعة، والمواطنين الذين يُعتبر القطاع العام المحلي المعيار لجهودهم وظروف عملهم[73]. وفي البلدان حيث يفوق عدد المواطنين عدد الأجانب في سوق العمل الخاص، تُعتبر أخلاقيات العمل لدى المواطنين عائقاً أمام القيام بالأعمال. وقد طُلب من ممثلي الشركات المحلية تحديد 15 عاملاً من العوامل التي تعيق القيام بالأعمال في بلدانهم وانتقاء العوامل الخمسة الأكثر تأثيراً وترتيبها بحسب درجة تأثيرها. وتظهر اللائحة الواردة أدناه والتي تعرض النسب المئوية للتأثير مدلول "ضعف أخلاقيات العمل لدى القوى العاملة الوطنية" في بلدان مجلس التعاون الخليجي. فبحسب الأشخاص المشمولين في الاستفتاء، كلما كانت النسبة أعلى، كانت أخلاقيات العمل لدى المواطنين تفرض أشكاليات أكثر.

الجدول 8- مدلول "ضعف أخلاقيات العمل لدى القوى العاملة الوطنية"
في بلدان مجلس التعاون الخليجي

البلد	التصنيف
الإمارات العربية المتحدة	7.7
البحرين	16.7
عُمان	12.9
قطر	2.1
الكويت	6.4
المملكة العربية السعودية	6.1

المصدر: World Economic Forum, 2010, pp.30-45.

(73) Mohammed Al-Waqfi and Ingo Forstenlechner, 2010, pp. 365-367.

وتظهر الأرقام في الجدول 8 أن أخلاقيات العمل لدى المواطنين تشكّل مصدر قلق كبير في البحرين وعُمان.

إن تركيز المؤسسات التجارية في بلدان مجلس التعاون الخليجي على تحقيق الريع القصير الأجل عبر الاستفادة من العمال الأجانب الذين لا يتمتعون بالمهارات ويتقاضون أجوراً متدنية، وعدم رغبة هذه المؤسسات في الاستثمار في رفع الإنتاجية على المدى الطويل وتحسين مهارات الموظفين المحليين، هي كلها أمور أدت إلى إقصاء العديد من المواطنين عن أسواق العمل الخاصة (الشكل 25). وفي العادة، تُعتبر مستويات مشاركة القوى العاملة الوطنية متدنية، ومعظم المواطنين الموظفين يعملون في القطاع العام حيث الأجور السائدة أعلى وظروف العمل أسهل. وتتوافق المنظمات الدولية الكبرى على أن العمالة الفائضة في القطاعات العامة أمر شائع[74].

وتظهر تجزئة أسواق العمل أن مستويات العمالة الوطنية تأتي نتيجة استحداث فرص عمل في القطاع العام استجابة لضروريات توزيع الثروة وتوفير الوظائف وليس للمقتضيات الاقتصادية والإدارية. وبالتالي، فإن الحصة الغالبة للعمالة الوطنية في بلدان مجلس التعاون الخليجي، باستثناء عُمان والبحرين، مرتبطة بتوفُّر الريع النفطي (الذي تحدده إلى حدّ كبير قوى السوق الدولية)، وباستراتيجيات التوزيع التي تعتمدها الحكومة. وتتأثر العمالة إلى حدّ قليل فقط بأساسيات الاقتصاد الكلي، والسياسات الاقتصادية وسياسات الاستثمار التي جرى عرضها في هذا التقرير.

ويتأثر تشغيل المواطنين في القطاع الخاص بقوى الاقتصاد الكلي والتدخلات على صعيد السياسات الاقتصادية. ويتم توجيه النمو بشكل مباشر نحو توفير فرص عمل للأجانب أكثر من توفير فرص عمل للمواطنين. كما أن مرونة ارتباط العمالة الوطنية بالنمو تتقلب على نحو أكثر شدة من تقلب مرونة العمالة الأجنبية، وتكون مرونة العمالة الوطنية أقل من مرونة العمالة الأجنبية بشكل عام. وبينما شهدت بلدان مجلس التعاون الخليجي زيادة كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي في العقد الأول من الألفية، كان استحداث فرص العمل للمواطنين ضئيلاً.

وفي المملكة العربية السعودية، ارتفع عدد المواطنين بنسبة 2.32 في المائة بين عاميْ 2009 و2010 في حين ارتفع عدد غير السعوديين بنسبة 5.74 في المائة، وزادت حصة المواطنين من القوى العاملة في القطاع الخاص بنسبة 6.34 في المائة[75]. وفي البحرين، ارتفع عدد المواطنين العاملين في القطاع الخاص من حوالى 61 000 في عام 2002 إلى 93 000 في بداية عام 2011، في حين ازداد عدد غير البحرينيين العاملين في القطاع الخاص من حوالى 146 000 إلى 363 000[76]. أما في عُمان، فقد ارتفع عدد المواطنين العاملين في القطاع الخاص إلى أكثر من الضعف إذ ازداد من 87 000 تقريباً في عام 2004 إلى 178 000 في عام 2010، بينما تضاعف تقريباً عدد الأجانب إذ ارتفع من نحو 424 000 إلى 956 000[77]. وفي الواقع، لقد أتى النجاح النسبي الذي حققته سياسة التعمين على حساب نوعية العمالة، ففي عام 2009، بلغت الأجور في 74 في المائة من الوظائف التي يشغلها المواطنون أقل من 520 دولاراً تقريباً[78].

---

(74) Zafiris Tzannatos et al., 2011, p. 12.

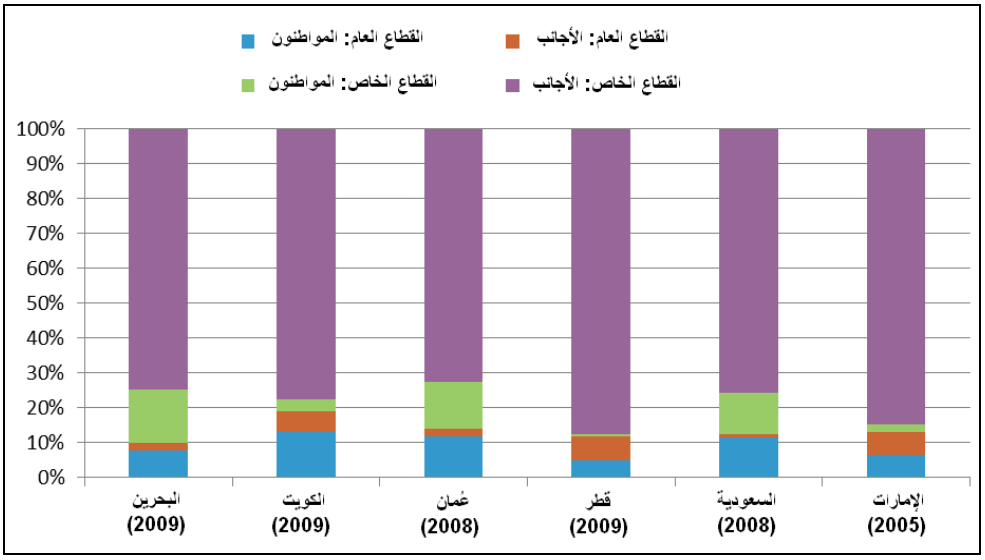
(75) مؤسسة النقد العربي السعودي، 2011، الجدول 18-9، وملحق الجداول الإحصائية، القسم 11، الجدول 28.

(76) متوفر على الموقع التالي: http://blmi.lmra.bh/2011/12/mi_dashboard.xml. ويُطلب الممر التالي: 2011 Q1: Employment: Total employment by citizenship and sector 2002-2011.

(77) Central Bank of Oman, 2009, p. 24 and 2011, p. 24.

(78) استناداً إلى: Oman, 2010, table 2.5.

الشكل 25- تجزئة أسواق العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي بحسب القطاع والجنسية



المصادر: Bahrain, *Labour Market Indicators*, table A؛ الإدارة المركزية للإحصاء في الكويت، 2009؛ المركز الوطني للإحصاء والمعلومات في عُمان؛ جهاز الإحصاء القطري، 2009؛ مؤسسة النقد العربي السعودي، 2010، ص 405؛ Baldwin-Edwards, 2011, tables 4, 6 and 8.

ويبدو أن معظم فرص العمل التي يتم استحداثها خلال فترات النمو الكبير تكون من نصيب العمال الأجانب، في حين غالباً ما يأتي تشغيل المواطنين نتيجة مبادرات إدارية. وبما أن العديد من العوامل يؤثر على النتيجة، يصعب تحديد تأثير البنى والسياسات الاقتصادية على تشغيل المواطنين.

ومن الطرق الممكن استخدامها لتحديد هذا التأثير، تحليل نوعية الوظائف المستحدثة داخل أسواق العمل المجزّأة في ظل الظروف التي تفرضها الهجرة المفتوحة. معظم فرص العمل المستحدثة في القطاع الخاص لصالح المواطنين في بلدان مجلس التعاون الخليجي خلال العقد الفائت لا ترقى إلى مستوى فرص العمل المتوفرة في القطاع العام. فظروف العمل في القطاع العام أقلّ اجتذاباً للعمّال، ومستوى الأمن الوظيفي أدنى، والأجور أقلّ بكثير من متوسط الأجور في تلك البلدان. وفي بعض الحالات، تكون هذه الوظائف من نصيب المواطنين الذين فشلوا في الحصول على عمل في القطاع العام. وتشير البيانات الصادرة عن الإمارات العربية المتحدة إلى أن القطاع الخاص يشغّل مواطنين بمهارات متدنية في حين يجذب القطاع العام العاملين الذين يتمتعون بمهارات أعلى (الجدول 9). ولا تقتصر فجوة الأجور التي يتقاضاها المواطنون بين القطاعين العام والخاص على الإمارات العربية المتحدة، بل هي موجودة في كافة بلدان مجلس التعاون الخليجي.

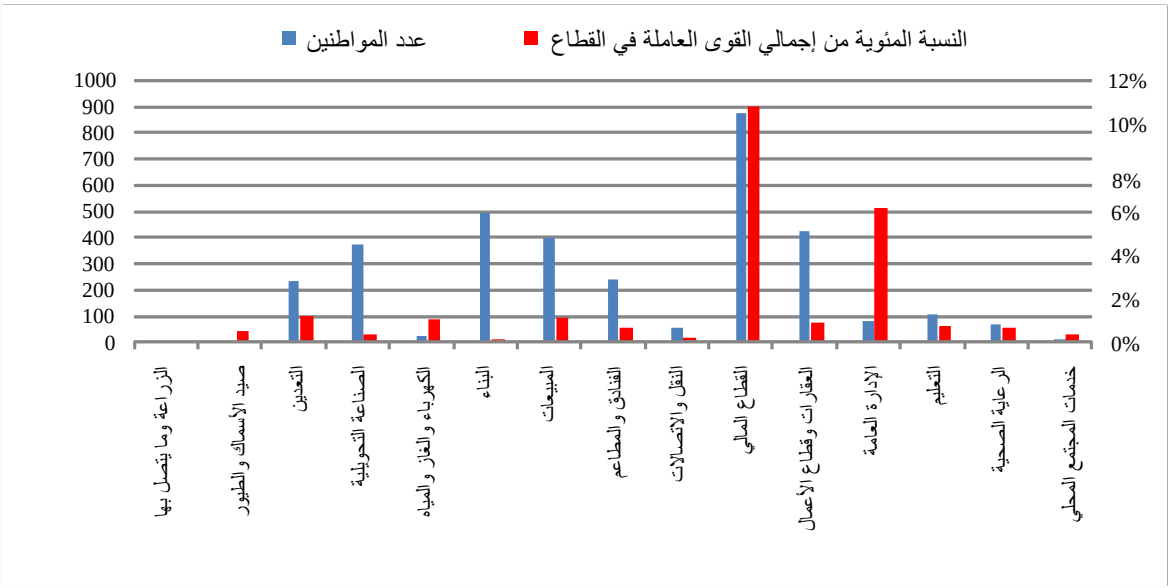
الجدول 9- المواطنون في الإمارات العربية المتحدة: مستوى المهارات وقطاع التشغيل

تصنيف المهارات	القطاع العام (بالنسبة المئوية)	القطاع الخاص (بالنسبة المئوية)
مهارات عالية جداً	38.3	26.0
مهارات عالية	37.3	33.4
مهارات شبه عالية	17.1	30.3
مهارات متوسطة	3.1	3.9
مهارات متدنية	1.9	4.3
مهارات غير متوفرة	2.2	2.1

المصدر: أرقام محتسبة بناء على بيانات أولية من حكومة الإمارات العربية المتحدة، 2008.

ويبدو أن المواطنين العاملين في القطاع الخاص يميلون إلى شغل وظائف إدارية (أو ما يسمى بوظائف الياقات البيضاء) التي لا تتطلب خبرات تقنية متخصصة ولا أعمالاً يدوية. وتقتصر المعدلات المرتفعة لتوطين العمالة عادةً على قطاع الخدمات الذي يوفر مثل هذه الوظائف (الشكلان 26 و27). كما أن العدد المطلق للوظائف في قطاعات مثل القطاع المالي متدنية بالنسبة إلى إجمالي اليد العاملة.

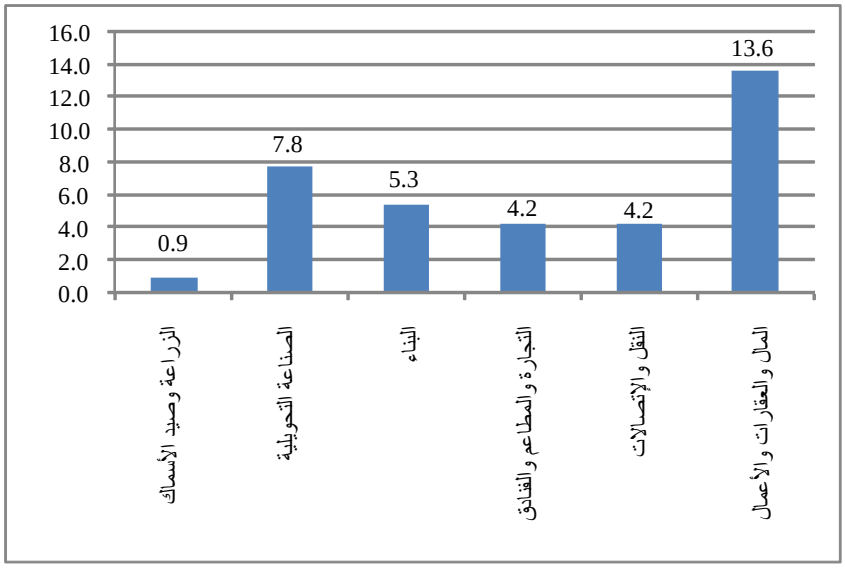
الشكل 26- العمال المحليون ونسب استخدامهم في الإمارات العربية المتحدة بحسب القطاع



المصدر: المركز الوطني للإحصاء في الإمارات العربية المتحدة، 2008ب و2009.

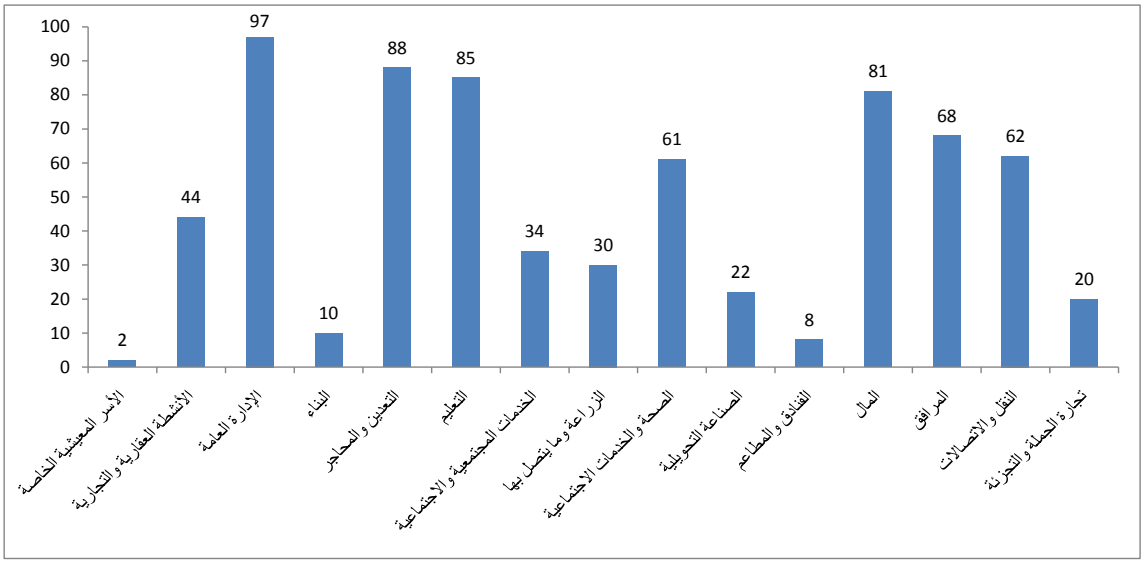
ملاحظة: العدد المطلق للمواطنين يرد باللون الأزرق في حين ترد نسبة توطين العمالة باللون الأحمر. والبيانات تعود إلى عام 2008 وهي تتعلق بالقطاع الخاص فقط.

الشكل 27- نسبة استخدام العمال المحليين في الكويت بحسب القطاع



المصدر: الهيئة العامة للمعلومات المدنية في الكويت، 2011.

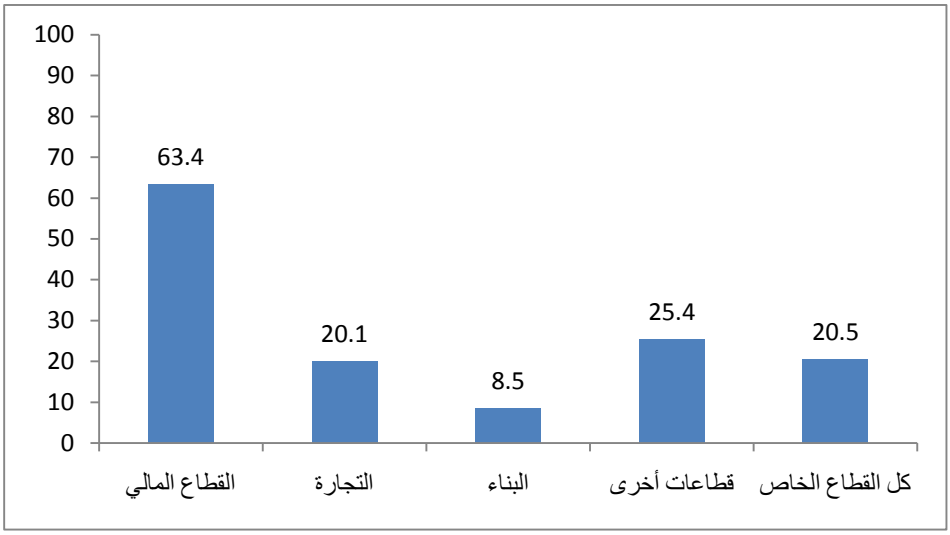
الشكل 28- نسبة استخدام العمال المحليين في المملكة العربية السعودية بحسب القطاع، 2007



المصادر: Saudi Arabia, 2009, table: Emloyees by sector and nationality؛ و Saudi Arabia 2008, table 45.

ويختلف تشغيل المواطنين في المملكة العربية السعودية وغيرها من البلدان التي تتدنى فيها مستويات الريع حيث يجري توجيه قسم كبير من المواطنين للعمل في القطاع الخاص. ولكن حتى في مثل هذه البلدان، فإن قطاعات الأعمال التي ترتفع فيها نسبياً حصة المواطنين هي إما الكيانات المملوكة علناً (مثل النقل، والتعدين، والمرافق) أو وظائف ذوي الياقات البيضاء (القطاع المالي). وتشهد البحرين اتجاهاً مماثلاً (الشكلان 28 و29).

الشكل 29- نسبة استخدام العمال المحليين في البحرين في القطاع الخاص، 2011



المصدر: Bahrain, *Labour Market Indicators*.

يُظهر توزيع القوى العاملة الوطنية أن التنويع على مستوى قطاع الأعمال خلال العقود الثلاثة الأخيرة اعتمد بمعظمه على العمال الأجانب، لا سيما في البلدان الغنية ومن ضمنها الإمارات العربية المتحدة، والكويت، وقطر. وفي الإمارات العربية المتحدة، يشكل نصيب الأجانب من وظائف القطاع الخاص "الجيدة" التي توفر أجوراً تفوق 722 2 دولاراً في الشهر 95 في المائة[79].

وقد أظهرت المقابلات التي أجريت في إطار هذا التقرير مع مدراء الموارد البشرية في بلدان مجلس التعاون الخليجي أن الوظائف التي تتطلّب مهارات تقنية معيّنة في القطاعات العالية التقنية يشغلها عادةً الأجانب. وفي حين أن زيادة الإنتاجية قد تؤدي إلى زيادة الرواتب بحيث تصبح كافية بالنسبة إلى المواطنين، غالباً ما يفتقر هؤلاء إلى المهارات التي تتطلّبها مثل هذه الوظائف[80]. وبما أن وظائف القطاع العام، التي تجذب العاملين ولا تتطلب قدرات متخصصة، متوفرة بكثرة، لا يجد المواطنون محفزات كافية لاكتساب مثل هذه المهارات.

ولا يزال القطاع العام جهة التوظيف الأكثر استقطاباً والمُطوّر الأكثر فعالية لليد العاملة الوطنية. فباستثناء القطاع المالي، وحدها الشركات المتقدّمة تكنولوجياً والمملوكة من الحكومة هي التي توفر الوظائف ذات الأجور المرتفعة لقسم كبير من المواطنين. وتشتمل هذه الشركات على الشركات العملاقة التي تُعنى بالصناعات الثقيلة مثل الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)، وشركة ألمنيوم البحرين، وشركة ألمنيوم دبي؛ والشركات التي تُعنى بالتكنولوجيا مثل "مبادلة" وشركة استثمار التكنولوجيا المتطورة في أبو ظبي؛ فضلاً عن الشركات التي تُعنى بالخدمات مثل "إتصالات" وDP World.

وإذا كانت مستويات التوطين في هذه الكيانات أدنى عادةً من تلك في الخدمة المدنية، فهي أعلى بكثير مما هي عليه في القطاع الخاص. وفي عام 2005، أعلنت الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) أن أكثر من 75 في المائة من موظفيها هم من المواطنين السعوديين[81]؛ وفي عام 2011، شكل العاملون المحليون 40 في المائة من موظفي شركة استثمار التكنولوجيا المتطورة[82]؛ و36 في المائة من العاملين في شركة "إتصالات" هم إماراتيون[83]. لقد بنت هذه الشركات كوادر من المواطنين ذوي الاختصاصات التقنية العالية، غير أن جهودها هذه لم تنسحب على القطاع الخاص. فهي تُدار بشكل مستقل عن الكيانات التجارية والبيروقراطية الأخرى، الأمر الذي قد يفسّر قسطاً من نجاحاتها[84]. ومع أن نجاح هذه الشركات يُعدّ مصدر تشجيع، يبقى تأثيرها الإجمالي محدوداً. وفي بداية عام 2010[85]، قامت شركة "إتصالات" بتوظيف 600 3 إماراتياً، أما شركة استثمار التكنولوجيا المتطورة فوظفت 40 إماراتياً في عام 2011[86]. من جهتها، كانت الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) تضمّ نحو 000 11 عاملاً محلياً في عام 2006، وهو رقم بسيط نسبياً قياساً بإجمالي عدد موظفي الدولة المُقدّر بأكثر من مليوني شخص[87].

---

(79) حسابات مستندة إلى إحصاءات القوى العاملة وساعات العمل والأجور لعام 2008، الصادرة عن المركز الوطني للإحصاء في الإمارات العربية المتحدة.

(80) Maurice Girgis, 2002, pp. 2-3, 24-25؛ و Booz and Co, 2010, pp. 1 and 6.

(81) Saudi Basic Industries Corporation, 2005, p. 24.

(82) مقابلة أجراها المؤلف مع المدير التنفيذي في شركة استثمار التكنولوجيا المتطورة (آتيك) في دبي، تموز/يوليو 2011.

(83) Etisalat, 2010a.

(84) Steffen Hertog, 2010a.

(85) Etisalat, 2010b.

(86) مقابلة أجراها المؤلف مع المدير التنفيذي في شركة استثمار التكنولوجيا المتطورة (آتيك) في دبي، تموز/يوليو 2011.

(87) متوفر على الموقع التالي: http://recruitment.sabic.com/programnew.htm.

وما لم يتغيّر نظام الهجرة القائم حالياً، لن تؤثر التبدّلات في الأسس الاقتصادية بشكل كبير على العمالة الوطنية. وسيستمر النمو الاقتصادي في استحداث فرص عمل ذات نوعية وأجور متدنية، ذلك أن العمال الأجانب يقبلون بأن يتقاضوا أجوراً أدنى لقاء أعمال لا تتطلّب الكثير من المهارات. وستبقى حوافز الارتقاء بالإنتاجية والتحوّل نحو اقتصاد قائم على المعرفة محدودة، وسيظلّ النمو قائماً على كثافة عوامل الإنتاج بدلاً من أن يكون قائماً على كثافة التكنولوجيا. وفي حال برزت الحاجة إلى مهارات متخصصة، فسيتمّ استخدام العمال الأجانب الذين يتمتعون بمثل هذه المهارات بدلاً من بناء المهارات لدى المواطنين، وهو أمر مكلف أكثر.

ومن الواضح أيضاً أن أسواق العمل لا تزال تعتمد على الإنفاق الحكومي وأن الطلب المحلي يتم توليده بشكل مباشر أو غير مباشر عبر إعادة توظيف الريع، الأمر الذي تَطوّر على مر السنين وأصبح يحصل بطريقة غير مباشرة. وحين تُقلص الدولة الإنفاق، تنكمش أسواق العمل. وقد تتأثر سوق العمل في القطاع الخاص بالدرجة الأولى لأن الحكومات قد آثرت في الماضي حماية سوق العمل في القطاع العام حتى في أوقات التقشف.

ثالثاً- السياسات الاقتصادية والاستثمارية في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي

يشكل الإصلاح المباشر لسوق العمل خطوة هامة باتجاه القضاء على الجمود الذي يصيب السوق، غير أن الإصلاح الاقتصادي الشامل ضروري لتعزيز النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل على المدى الطويل. وخلال العقد الماضي، تعهّد العديد من بلدان المنطقة بإجراء الإصلاحات، وبدأ التحرك من أجل تعزيز النمو والعمالة. وتواصلت هذه الإصلاحات على الرغم من الركود العالمي، غير أن الاضطرابات السياسية التي شهدتها المنطقة في عام 2011 كان لها أثر بالغ على احتمال استمرارية العديد من السياسات والإصلاحات والقدرة على التنبؤ بنتائجها. وفي حين أعلنت بعض الحكومات في المنطقة أن النطاق العام للسياسة الاقتصادية وتوجهاتها لن يتغير، تراجعت حكومات أخرى عن الالتزامات المتعلقة بالإنفاق العام، والعمالة، والإعانات[88]. وبالتالي، يبقى أن ننتظر لنعرف أيّ سياسات واستراتيجيات اقتصادية سيتمّ تطبيقها.

نتائج الاستثمار الأجنبي المباشر والأنظمة التي ترعاه

لطالما كان القطاع الخاص هو القائم بمعظم الاستثمارات في البلدان الأعضاء في الإسكوا وغير الأعضاء في بلدان مجلس التعاون الخليجي (الشكل 30). غير أن الاستثمارات في القطاعيْن العام والخاص قد تأثرت بدرجات مختلفة بالاضطرابات السياسية. ففي لبنان على سبيل المثال، يُعتبر تدنّي الاستثمار العام من نتائج البيئة السياسية المصدّعة في البلد وعجزها عن التوصل إلى توافق في الآراء[89]. أما في البلدان الأخرى، فإن تدنّي الاستثمارات يعود إلى الهواجس الأمنية. وفي اليمن، "تعرّض قطاع البناء لضربة قاسية، ما أدى إلى تسريح العمّال والحدّ من فرص العمل أمام العمال غير المنتظمين"[90].

"بشكل عام، لا تزال اقتصادات المنطقة متجهة نحو الاستثمارات التي لا تعود بإنتاجية عالية (بما في ذلك الاستثمارات في قطاع العقارات) والتي لم توفر القدر الكافي من فرص العمل للحد من البطالة"[91]. لقد استقطبت قطاعات الطاقة والاتصالات في العراق كماً كبيراً من الاستثمارات الأجنبية. أما في الأردن، فتتركز الاستثمارات في العقارات، والمشاريع السياحية، والخدمات المالية[92].

وبين عاميْ 2000 و2008، ازداد الاستثمار الأجنبي المباشر في منطقة الإسكوا بشكل كبير، غير أن الغالبية العظمى لمجمل هذه الاستثمارات كانت من نصيب بلدان مجلس التعاون الخليجي (الشكل 31). وفي عام 2010، استقطبت البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي 30.2 في المائة فقط من الاستثمار الأجنبي المباشر في منطقة الإسكوا. وقد كانت مصر المتلقي الأكبر بحيث حصلت على 6.4 مليارات دولار (الشكل 32). إنّ التكاليف العالية للنقل والخدمات اللوجستية والاتصالات قد لا تشجع على الاستثمار[93]. أما العوائق الأخرى فتشمل البيروقراطية المرهِقة وبيئات الأعمال الرديئة، وتكاليف اليد العاملة المرتفعة في قسم كبير من آسيا، فضلاً عن القدرة التكنولوجية الضعيفة.

---

(88) Steffen Hertog, 2011.

(89) خلال عام 2011 بمعظمه، لم تتمكن الحكومة من جمع الأموال المستحقة لها من شركتيْ الاتصالات الخليوية المملوكة من الدولة والخاضعة لإدارة خاصة. بالإضافة إلى ذلك، تأخر كثيراً تنفيذ المخططات الرامية إلى إعادة هيكلة مزّود الكهرباء المدعوم بشكل كبير والمملوك من الدولة.

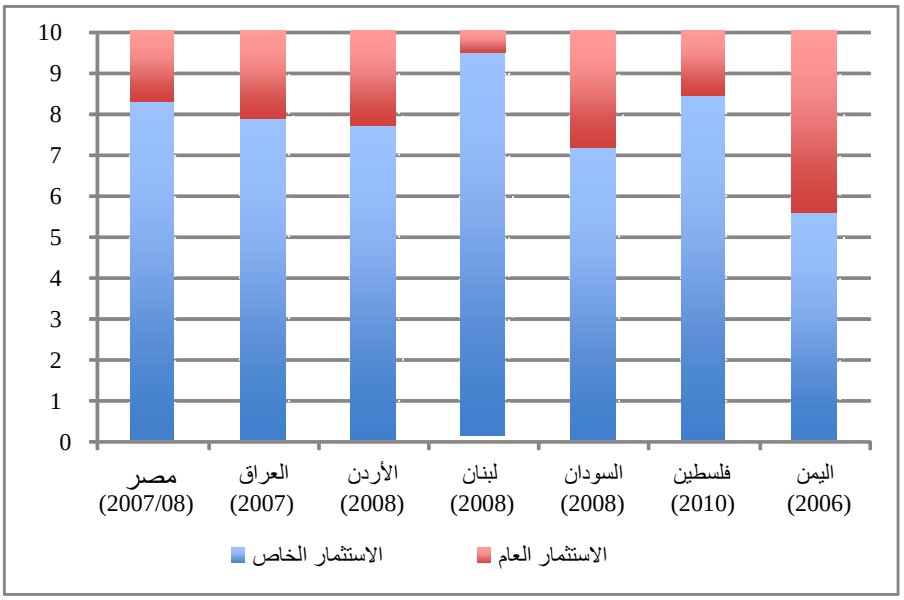
(90) EIU, 2011e, p. 11.

(91) Zafiris Tzannatos, 2008, p. 13.

(92) ESCWA, 2008, p. 9.

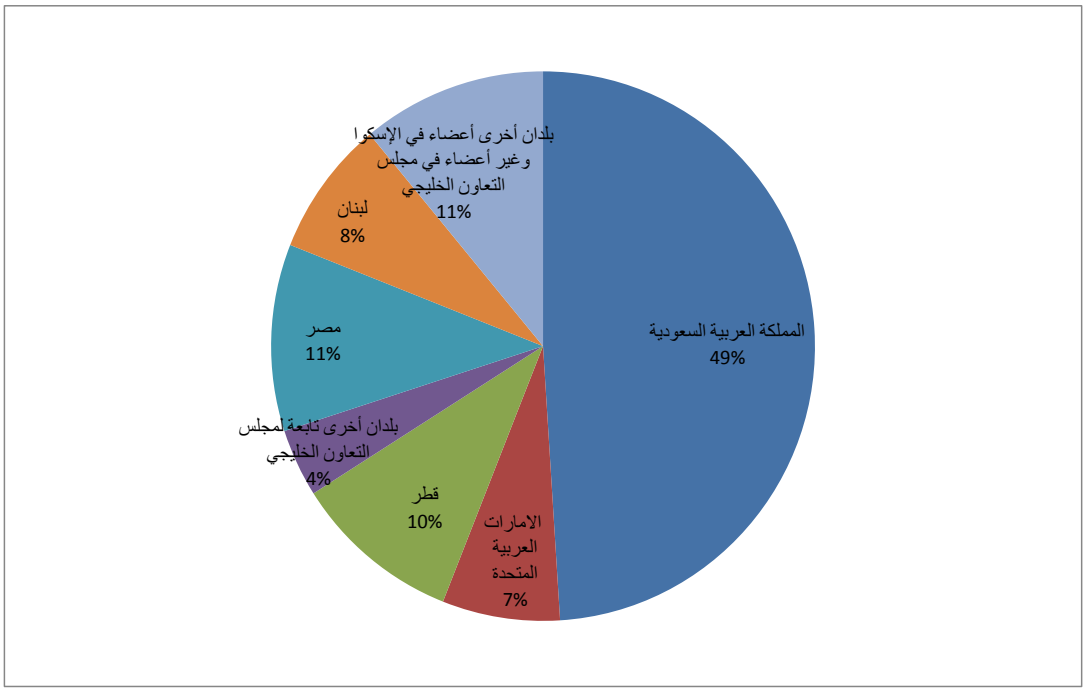
(93) World Bank, 2004, p. 182.

الشكل 30- الاستثمار العام والخاص في مجموعة من البلدان



المصدر: صندوق النقد الدولي، مشاورات المادة الرابعة، التقارير القطرية.

الشكل 31- توزع الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2010

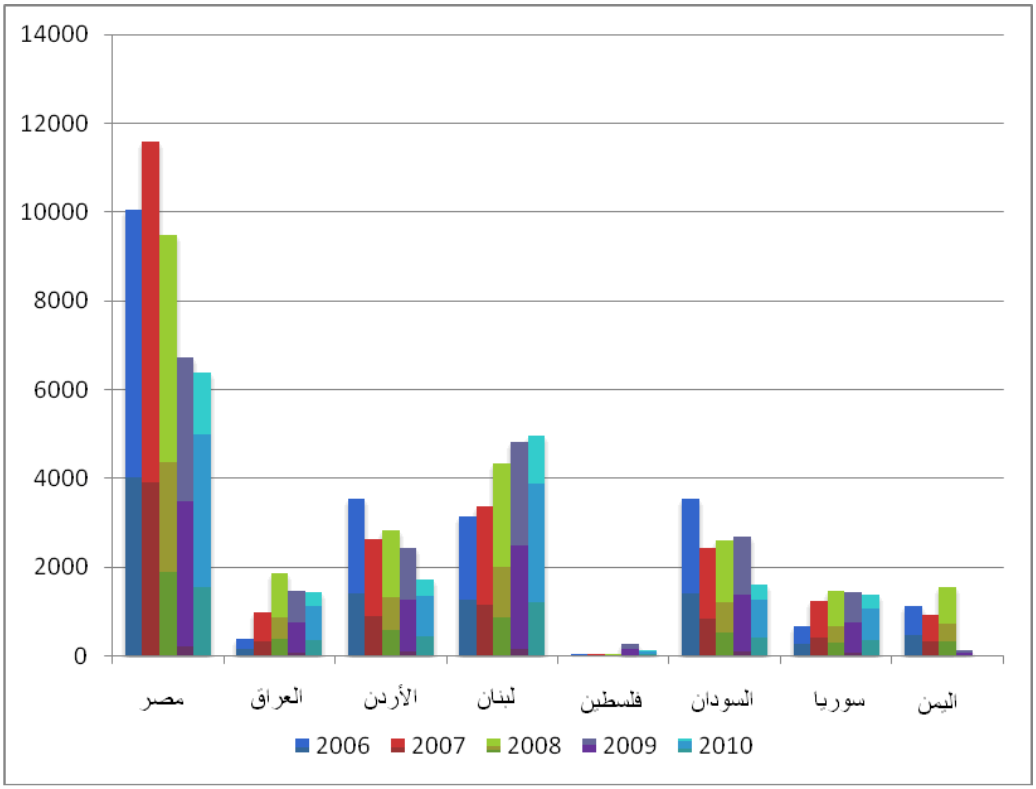


المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد). المعلومات متوفرة على الموقع الإلكتروني: http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx.

ومن بين بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، استقطب الأردن، ولبنان، ومصر، القسم الأكبر من الاستثمارات الأجنبية. وقد سعت مصر بقوة إلى اعتماد سياسات لتعزيز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الداخل وتحفيز المزيد من الاستثمار في القطاع الخاص. وبحسب صندوق النقد الدولي، "سمحت الإصلاحات المطردة والواسعة النطاق منذ عام 2004 . . . بتقليص الهشاشات المالية والنقدية

والخارجية، وبتحسين البيئة الاستثمارية"[94]. وقد شملت هذه الإصلاحات تحسين سوق الصرف الأجنبي، وخفض متوسط التعريفات الجمركية المرجّحة على الواردات، وتحديث إدارة الضرائب، وتقليص معدلات ضريبة الدخل على الأفراد والشركات، وتبسيط التنظيمات ذات الصلة بالأعمال، وخصخصة مجموعة كبيرة من الأصول الإنتاجية، وتعزيز بنوك الدولة والرقابة المصرفية[95]. كما استمرت مصر في تعزيز الشراكات بين القطاعيْن العام والخاص ومشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية[96]. لكن الوقع الإجمالي لمخططات الخصخصة على التشغيل لم يتمّ تحليله بالكامل بعد. "غير أن دراسة أجريت في وقت سابق استناداً إلى 69 شركة تمت خصخصتها بين عاميْ 1994 و1998، قد أظهرت أن هذه الشركات المخصخصة قد حققت ارتفاعاً كبيراً في الربحية وكفاءة التشغيل ولكنها شهدت أيضاً تراجعاً كبيراً في العمالة، والفعالية المالية، والمخاطر"[97].

الشكل 32- الاستثمار الأجنبي المباشر في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، 2006-2010 (ملايين الدولارات الأمريكية)



المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد). المعلومات متوفرة على الموقع الإلكتروني: http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx.

(94) IMF, 2010d , p. 3.

(95) Klaus Enders, 2008.

(96) Karin Maree, 2007.

(97) European Commission, 2010b, pp. 36-37.

وفي تموز/يوليو 2007، أعلنت مصر التزامها بإعلان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حول الاستثمار الدولي والشركات المتعددة الجنسيات، وتعهّدت بمعاملة المستثمرين الأجانب كالمحليين وتعزيز السلوك التجاري المسؤول على الصعيد الدولي. وقد أنشأت مصر وزارة جديدة للاستثمار وأعادت تنظيم الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في مصر. وتجاوب المستثمرون الدوليون بسرعة مع الجهود التي بذلتها الحكومة لإصلاح السياسات، ما سمح باستقطاب الاستثمارات إلى العديد من الصناعات التحويلية والخدماتية وبتحقيق المزيد من التنويع الاقتصادي بعيداً عن النفط[98].

وأنشأ بعض بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي هيئات لتعزيز الاستثمار، يعمل معظمها كمركز جامع، بينما يوفر بعضها المعلومات والمساعدة الأساسية فقط، ويقدم البعض الآخر خدمات أكثر شمولاً للمستثمرين. كما يوفر العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا حوافز لتشجيع الاستثمار، إذ يقدم كل من الأردن، والجمهورية العربية السورية، ولبنان، واليمن للشركات إعفاءات ضريبية لمهلة محددة، فضلاً عن إلغاء الرسوم الجمركية أو تخفيضها على المدخلات المستوردة أو السلع الرأسمالية[99]. كما بدأ لبنان بتسهيل الحصول على تصاريح العمل للمستثمرين الأجانب. وبالإضافة إلى ذلك، أكد كل من الأردن، والعراق، وفلسطين، ولبنان، واليمن "صراحةً على مبدأ المعاملة الوطنية في تشريعاتها الأولية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر"[100].

ولِجَني ثمار تحرير التجارة، على البلدان توفير بيئة مؤاتية للاستثمار الأجنبي والمحلي. فسياسات تحرير التجارة يمكن أن تحفز استحداث فرص العمل حين تترافق مع تدفقات كبيرة للاستثمار الأجنبي المباشر؛ ولكن في غياب مثل هذا الاستثمار، لا يحدث نمو يُذكر في مستوى العمالة. ومن أجل استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر، يجب القيام بإصلاحات وتحسينات راسخة في بيئة الأعمال. وقد حددت الإسكوا العديد من التحديات الهامة الواجب مواجهتها لزيادة الاستثمار الأجنبي المباشر ومنها: التضخم، وضعف إنفاذ التشريعات، والبيروقراطية، والفساد والتعقيدات الروتينية، وهيمنة القطاعات الحكومية والبطء في تطبيق برامج الخصخصة[101]. ومن أجل تشجيع الشركات العالمية على بناء الشراكات مع الشركات المحلية أو استحداث استثمارات جديدة خاصة بها، يجب على الحكومات اتخاذ خطوات باتجاه تخطّي هذه العوائق، مع العمل على تطوير أنظمة اللوجستيات، والنقل، والمعلومات.

سياسات تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة

هناك أدلة قاطعة على أن المشاريع الصغيرة والمتوسطة تلعب دوراً كبيراً في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. فبحسب عرض قدمته المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، يعتمد الاقتصاد الأردني بشكل كبير على المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وفي القطاع الخاص، 60 في المائة من المؤسسات التجارية هي عبارة عن شركات صغيرة ومتوسطة وهي توفر 37 في المائة من إجمالي العمالة في الأردن[102]. وفي فلسطين، 90.2 في المائة من مجموع المؤسسات التجارية كانت تضمّ أقل من خمسة عمال في عام 2007، وهي تمثل 95.7 في المائة من مشاريع تجارة الجملة والتجزئة وخدمات الصيانة[103].

(98) OECD, 2007, p. 9.

(99) MENA-OECD Investment Programme, 2005, pp. 60-63.

(100) Marie-Estelle Rey and Sophie Wernert, 2010, p. 8.

(101) ESCWA, 2008, pp. 14-15.

(102) United Nations Development Programme, 2011, p. 15.

(103) Hazem Shunnar, 2008, p. 2.

وفي السنوات الأخيرة، حظيت سياسات تعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة ببعض الاهتمام، غير أن هذه المشاريع لا تزال مقيدة في الشرق الأوسط على وجه الخصوص. ومن المشاكل الأساسية التي تعاني منها المشاريع الصغيرة والمتوسطة، الاستدامة وسهولة النفاذ. فسهولة النفاذ مقيّدة بالشروط المصرفية الصارمة لتوفير القروض للمشاريع الصغرى[104]. وقد أظهرت المسوح التي أجراها البنك الدولي على مستوى الشركات أن "20 في المائة فقط من المشاريع الصغيرة والمتوسطة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد أخذت قرضاً أو خط ائتمان، وهي نسبة أقلّ من تلك المُسجّلة في باقي المناطق، و10 في المائة فقط من الإنفاق الاستثماري مموّل عن طريق قرض مصرفي"[105]. وتسجل قروض المشاريع الصغيرة والمتوسطة نسبة إلى إجمالي القروض في البلدان غير التابعة لمجلس التعاون الخليجي مستويات أعلى مما هي عليه في بلدان المجلس، وهي تتراوح بين 4 و5 في المائة في الجمهورية العربية السورية ومصر، في حين تصل إلى 16 و20 في المائة في لبنان واليمن[106].

وهناك إمكانات هائلة لتوسيع نطاق التمويل والدعم لصالح المشاريع الصغيرة والمتوسطة في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي حيث عدد كبير من المشاريع الصغيرة لا تملك موارد كافية. ولبنوك الدولة دور كبير في إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ذلك أن المصارف الخاصة تتردّد في تحمّل المخاطر المترتبة على ذلك[107]. وإلى جانب توفير التمويل المباشر، يمكن للحكومات خلق بيئة مؤاتية تستطيع فيها المصارف الخاصة تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة بشكل مسؤول.

لقد وضع العديد من بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي سياسات لتعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ففي مصر، يوفر الصندوق الاجتماعي للتنمية القروض، والضمان، والدعم إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة؛ وأنشئت منظمة تنمية المشاريع الصغيرة للمساعدة على توفير فرص العمل للمجموعات المتدنية الأجر على وجه التحديد، وقد قدّمت القروض وخدمات الدعم التجاري إلى المشاريع الصغيرة القائمة والجديدة. وبحسب التقديرات، سمح هذا البرنامج باستحداث "ما بين 000 50 و000 70 فرصة عمل سنوياً في العقد الأول من الألفية، ما يوازي تقريباً ربع إجمالي الوظائف غير الزراعية"[108].

وتتواجد مثل هذه المنظمات في بلدان أخرى. ففي الجمهورية العربية السورية، أنشأت الحكومة الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات في عام 2006 لتحفيز نمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة؛ كما اعتمد مركز الأعمال والمؤسسات السوري برنامج دعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وهو يتضمن حاضنتيْ أعمال[109]. وكذلك في الأردن، حيث العديد من المنظمات التي تدعم تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ومنها المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية التي توفر الدعم الصناعي، والمساعدة التقنية، والإعانات إلى قطاع الصناعة، والصندوق الوطني لدعم المؤسسات الذي أنشأته الحكومة الأردنية بالاشتراك مع الحكومة اليابانية، من أجل المساعدة في تنفيذ مشاريع التنمية.

---

(104) Maria De Gobbi and Alena Nesporova, 2005, p. 35.

(105) Roberto Rocha et al., 2011, p. 1.

(106) المرجع نفسه، ص 22.

(107) المرجع نفسه، ص 18.

(108) Maria De Gobbi and Alena Nesporova, 2005, p. 43.

(109) Tatjana Chahoud, 2009, p. 20.

الأنظمة التي ترعى المنافسة والمعايير والتجارة

أشار بعض المحللين إلى أن الانفتاح التجاري في الشرق الأوسط خلال الثمانينيات والتسعينيات تقلص نتيجة تراجع عائدات صرف العملات الأجنبية والقدرة على الاستيراد[110]. وهذا ما غيّر الحسابات السياسية للعديد من صانعي السياسات. بما أن انخفاض الواردات قد حدّ من التكاليف السياسية لنظام الحماية الجمركية. ونتيجة لذلك، ارتفعت هذه الحماية، وخير دليل على ذلك ارتفاع الحواجز الجمركية وغير الجمركية. ولكن مع ارتفاع أسعار النفط من جديد في السنوات الأخيرة، ومع ازدياد فرص عقد اتفاقات التجارة الحرة، سرّعت معظم البلدان العربية من وتيرة تحرير التجارة (المرفق السادس الذي يعرض عضوية منظمة التجارة العالمية وبعض اتفاقات التجارة الحرة).

وكان نطاق تحرير التجارة في العديد من بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي مثيراً للإعجاب. فالأردن "أدخل إصلاحات هامة على نظام التجارة خلال عملية انضمامه إلى منظمة التجارة العالمية ويطبّق حالياً تعريفات جمركية مثبتة على كافة المنتجات ما عدا الكهرباء"[111]. ومصر ألغت تراخيص الاستيراد في عام 1993 وقلّصت تدريجياً نطاق القيود الكمية"[112]، وأجرت العديد من الإصلاحات في عام 2004، ما أدّى إلى الحدّ من متوسط التعريفات المرجّح[113]. ومع ذلك، وكما أشارت وحدة التحريات الاقتصادية (EIU) التابعة لمجلة The Economist البريطانية في عام 2011، استمرت الاحتكارات وشبه الاحتكارات على صعيد الصناعات الثقيلة، والطاقة، والنقل، والتأمين في القطاع العام في مصر[114].

وفي السنوات الأخيرة، خفضت الجمهورية العربية السورية التعريفات على الواردات وقلصت القائمة السلبية للواردات[115]. غير أنّ العديد من الحواجز غير الجمركية على التجارة لا تزال قائمة، بما في ذلك "التراخيص غير التلقائية، وهو احتكار عام في تجارة بعض المنتجات، والقائمة السلبية التي تمنع استيراد عدد من السلع"[116]. وعلى غرار معظم البلدان في المنطقة، انفتحت السودان بشكل ملحوظ على التجارة منذ التسعينيات، حيث قامت الحكومة "بتقليص التعريفات، والقضاء على معظم احتكارات الصادرات، وإلغاء ضوابط سعر الصرف"[117]. "أما لبنان، فقد قام بتحرير التجارة على نطاق واسع منذ بداية الألفية"، وتقلّص مؤشر التعريفات التجارية التقييدية بشكل ملحوظ[118].

وعلى الرغم من هذه الإصلاحات، لا تزال التجارة غير النفطية في المنطقة محدودة نسبياً، وبلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي لم تنفتح بالكامل على التجارة باعتبارها مصدراً للتشغيل. ويمكن اعتبار متوسط معدلات التعريفات المطبقة بمثابة تقييد للتجارة وهو متوسط ما زال مرتفعاً في بعض البلدان (الجدول 10).

---

(110) Hadi Esfahani and Lyn Squire, 2007, p. 683.

(111) World Bank, 2010a.

(112) Farrukh Iqbal and Mustapha Nabli, 2004, p. 14.

(113) World Bank, 2010b.

(114) EIU, 2011f, p. 49.

(115) صندوق النقد الدولي، 2010.

(116) World Bank, 2010c.

(117) World Bank, 2010d.

(118) World Bank, 2010e. "مؤشر التعريفات المقيدة للتجارة" يحتسب التعريفة الموحدة المعادلة التي قد تبقي على الرفاه الأسري مستقراً. ويُرجَّح من خلال مرونة الطلب على الواردات وحصص الواردات.

الجدول 10- التعريفات الجمركية المطبَّقة في مجموعة من البلدان، معدلات مرجّحة

البلد	النسبة
الأردن (2009)	5.18
الجمهورية العربية السورية (2010)	6.12
السودان (2010)	14.75
لبنان (2007)	4.81
مصر (2009)	8.05
اليمن (2009)	4.24

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

ملاحظة: النسب هي عبارة عن متوسط نسب التعريفات المطبقة فعلياً (خلافاً للمعدلات المثبتة) والمرجحة بحصص المنتجات المستوردة.

ويأتي تنامي القدرة على استحداث فرص العمل على المدى الطويل نتيجة تحرير التجارة والتوجه نحو الخارج. أولاً، الانفتاح الكبير يشجّع الاستثمار الخاص، الذي بدوره يرفع فوراً النمو الاقتصادي ويولّد فرص عمل، لا سيمّا في قطاع التصنيع. ثانياً، الانفتاح يعزّز المنافسة ويشجّع التقدم التكنولوجي، كما يرفع الطلب على القوى العاملة التي تتمتع بمهارات عالية، ويجبر مؤسسات الأعمال على الحدّ من عدم الكفاءة. والتكييف الناجم عن ذلك يولّد بدوره الطلب على المهارات والتجارات الجديدة[119]. فلقد تسارعت وتيرة توليد فرص العمل في المكسيك بعد تطبيق اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، وتضاعفت تقريباً العمالة في قطاع التصنيع لتبلغ حوالى 16 في المائة سنوياً من عام 1994 إلى عام 1999[120].

وفي البلدان النامية، أدت إزالة الحواجز التجارية إلى "زيادة الرعاية الوطنية، وتحسين الحوافز، ورفع العرض والطلب على اليد العاملة، وذلك عبر استقطاب المزيد من الأشخاص في سنّ العمل إلى صفوف القوى العاملة". كما عزّزت العمالة في قطاع التصنيع، ذلك أن البلدان النامية تتمتع بميزة نسبية في الصناعات القائمة على كثافة القوى العاملة[121]. في الأردن، وبين عامي 1995 و2005، "لوحظ وجود علاقة إيجابية بين الزيادات على مستوى كثافة الصادرات للعامل الواحد والمعدل السنوي لنمو العمالة"، كما لوحظت علاقة مشابهة بين نمو الصادرات وارتفاع الأجور[122].

وعلى المدى الطويل، ساهم النمو الذي تقوده الصادرات في زيادة العمالة في العديد من البلدان التي اندمجت في الأسواق العالمية. أما على المدى القصير، فالانفتاح في البلدان النامية قد يؤذي القطاعات المحمية ويؤدي إلى تسريح العمال في الصناعات التي تنافسها الواردات. إلا أن زيادة التحرير يجب أن تسهم في زيادة فرص العمل ونمو الدخل. مهما يكن، فإن الانفتاح الذي يحصل في غياب عوامل ممكّنة أخرى قد يقلص من استحداث فرص العمل. لقد سمح الانفتاح التجاري بتوليد فرص عمل في قطاع التصنيع أقلّ من تلك في البلدان النامية الأخرى، ربما لأن "مؤسسات سوق العمل الضعيفة الأداء (تقلل) من الأرباح على المدى المتوسط المتأتية عن زيادة الانفتاح التجاري وتزيد تكاليف التكيُّف"[123].

(119) World Bank, 2008, p. 234.

(120) Farrukh Iqbal and Mustapha Nabli, 2004, p. 20.

(121) Dipak Dasgupta et al., 2003, p. 13.

(122) Claudia Nassif and Peter Walkenhorst, 2006, p. 9.

(123) Dipak Dasgupta et al., 2003, p. 15.

السياسة الصناعية والتجمعات الصناعية

من أجل استكمال الانفتاح التجاري المتزايد، تم تطوير سياسات ترمي إلى تشجيع ودعم التوسع الصناعي. ففي مصر، حددت استراتيجية التنمية القطاع الصناعي على أنه "قاطرة النمو الأساسية كونه يتمتع بروابط أمامية وخلفية مع قطاعيْ الزراعة والخدمات"[124]. وتركز الخطة على ثلاث استراتيجيات رئيسية: (1) تحقيق زيادة في النمو الصناعي عبر تنمية الصادرات بشكل كبير واستقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر؛ (2) الاستفادة من القدرة التنافسية في قطاع الصناعة من أجل تعزيز الإنتاجية؛ (3) التحوّل تدريجياً من الصناعات المنخفضة التكنولوجيا إلى الصناعات المتوسطة والعالية التكنولوجيا[125]. وتتضمن الاستراتيجية كذلك تعزيز الاستثمارات، وتنمية الصناعات، وتعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

وتساهم الصناعة التحويلية في الأردن حالياً في 20 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي، وهي النسبة الأعلى مقارنة مع تلك المسجلة في كافة البلدان الأعضاء في الإسكوا. والسياسة الصناعية في الأردن، كما تمّ تحديدها في أواخر عام 2008، تسعى إلى رفع القدرة التنافسية للمنتجات الصناعية، وخلق بيئة تستقطب الاستثمارات، والتركيز على الصناعات الموجهة نحو التصدير، وذلك من خلال تقديم الدعم التقني والمالي بطريقة مباشرة وغير مباشرة، وتعزيز الاستثمار، وتشجيع الشراكات بين القطاعيْن العام والخاص[126].

وسجّل قطاع الصناعات التحويلية في الجمهورية العربية السورية في الفترة الممتدة من عام 2006 إلى عام 2009، معدّل 4.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة تبقى متدنية بحسب المعايير الإقليمية (المرفق الثالث). ولكن، في حين تُظهر البيانات الرسمية أن هذا القطاع قد شهد تقلبات شديدة في بداية العقد الأول من الألفية، أتى النمو القطاعي الحقيقي إيجابياً في كل سنة من الفترة الممتدة من عام 2005 إلى عام 2009. كما قدّمت الخطة الخمسية العاشرة عدداً من المعايير للصناعة التحويلية، ومن بينها زيادة العمالة بنسبة 10 في المائة سنوياً[127]. بالإضافة إلى ذلك، وُضعت قوانين استثمارية وصناعية جديدة، وتم تشكيل هيئة تُعنى بالاستثمار وإنشاء مدن صناعية بالقرب من دمشق، وحلب، وحمص لتحضن الصناعات الجديدة[128]. كما أنشأت بلدان عدة أعضاء في الإسكوا مناطق صناعية ومناطق حرة. والمزايا معروفة نسبياً وتتضمن تحقيق وفورات الحجم، وتحسين البنى التحتية، ودعم قطاع الأعمال، وتخفيض التكاليف المترتبة على مؤسسات الأعمال. وفي اليمن، تضمنت الخطة الخمسية الثالثة إنشاء مناطق صناعية لتحفيز توسّع المشاريع الصغيرة والمتوسطة والاتجاه نحو الصناعات الكبرى. أما الأردن، فقد استفاد من المناطق الصناعية المؤهلة من أجل تعزيز قدرته الصناعية وصادراته من الصناعات التحويلية بشكل كبير.

وعلى الرغم من هذه الجهود، يُعتبر متوسط إنتاجية العمل وإجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج والكفاءة الفنية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متدنياً. وقد أظهرت دراسة أجريت حول العلاقة بين الإنتاجية على مستوى الشركات والبيئة الاستثمارية في 23 بلداً أن الأداء السيئ مرتبط بأوجه القصور التي تعتري البيئة الاستثمارية، بما في ذلك البنى التحتية، والقوى العاملة التي لا تتمتع بمستوى كاف من التعليم والتدريب،

---

(124) Industrial Modernisation Centre, 2006, p. 12.

(125) المرجع نفسه، ص 3.

(126) Jamal Mahasneh, 2008.

(127) Tatjana Chahoud, 2009, p. 12.

(128) المرجع نفسه، ص 3. من المرجح أن تكون موجة الاضطرابات المستمرة قد أعاقت بلوغ هذه الأهداف.

وارتفاع التكاليف، وضعف النفاذ إلى التمويل[129]. ومن أجل تحقيق أرباح كبيرة في قطاعيْ الصناعة والصناعة التحويلية، يجب على بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تعمل بدايةً على تعزيز البيئة الاستثمارية.

السياسة الزراعية

لقد اتخذت بلدان عدة خطوات من أجل تنشيط قطاعاتها الزراعية بوصفها تسهم في تحريك عجلة النمو والتشغيل. وعلى وجه الخصوص، قامت السودان والجمهورية العربية السورية بتعزيز التنمية والنمو الزراعيْين. في السودان، يوظف القطاع الزراعي 44.8 في المائة من القوى العاملة وكان المصدر الأساسي لعائدات القطع الأجنبي (من القطن في الدرجة الأولى) قبل ارتفاع أسعار النفط[130]. "في عام 2009، شكّلت الصادرات الزراعية 90 في المائة من إجمالي الصادرات غير النفطية"، ويتمتع هذا القطاع بإمكانات نمو كبيرة لأن "حوالى 15-20 في المائة فقط من الأراضي السودانية الصالحة للزراعة مزروعة"[131].

لقد شهد قطاع الزراعة في السودان نمواً محدوداً خلال العقد الماضي والحكومة تعمل من أجل تغيير هذا الواقع، وهي تخطط لتطوير قطاع الزراعة عبر استقطاب مستثمرين أجانب استراتيجيين. كما تسعى إلى توفير بنى تحتية أفضل، والقضاء على عدم المرونة والتشوّهات الهيكلية، وتحرير الاستثمار وسوق العمل، وإصلاح النظام القانوني[132]. في غضون ذلك، اكتسب برنامج النهضة الزراعية الوطنية زخماً وهو يسعى إلى تطبيق مشاريع ريّ كبيرة، وتشجيع تنمية الصناعة الزراعية، وزيادة الإنفاق على الريّ، وعلى حماية الأراضي، والأسمدة، والخدمات الائتمانية[133].

من جهتها، اتخذت السلطات السورية خطوات لتعزيز الزراعة عبر تقديم تنزيلات ضريبية للمزارعين، وإعادة جدولة القروض، ورفع أسعار حيازة المحاصيل الأساسية. كما عدّلت نظام الدعم لتحقيق استهداف أفضل، وتحسين الفعالية والمكاسب المالية. وفي عام 2008، تمّ إنشاء صندوق الدعم الزراعي "لتقديم التحويلات النقدية إلى المزارعين بدلاً من تقديم إعانات على شكل مدخلات إنتاج"[134]. على خلاف ذلك، رفع العراق إعانات المزارعين من أجل تأمين الاستدامة لقطاع الزراعة "على حساب الاستثمار في الصناعات الجديدة الأكثر إنتاجية"[135]. وفي النهاية، يجب تقييم الاستثمارات في قطاع الزراعة الرامية إلى تعزيز النمو الاقتصادي والعمالة في ضوء فرص التنمية الأخرى.

---

(129) Tidiane Kinda et al., 2008, pp. 23-24.

(130) الإسكوا، 2011، ص 98.

(131) IMF, 2010c, p. 9.

(132) المرجع نفسه، ص 8.

(133) المرجع نفسه، ص 9.

(134) صندوق النقد الدولي، 2010.

(135) EIU, 2011g, p. 11.

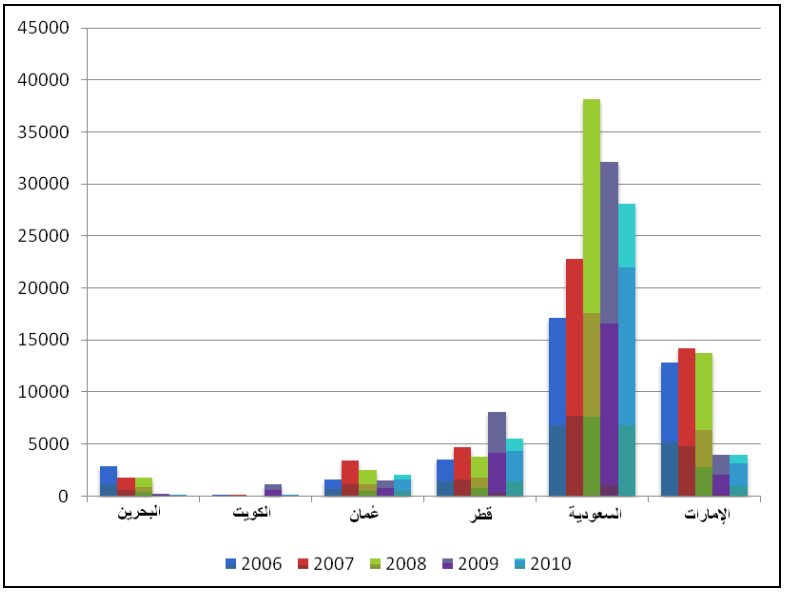
رابعاً- السياسات الاقتصادية والاستثمارية في بلدان مجلس التعاون الخليجي

اعتمد كل بلد من بلدان مجلس التعاون الخليجي استراتيجيات التنويع الاقتصادي الرامية إلى تحويل هياكل الإنتاج إلى "اقتصاد قائم على المعرفة"، آملاً في أن القطاع الخاص سيولد فرص عمل ويوفر الخدمات الاستراتيجية. كما بدأت الدولة تنمية قطاعات استراتيجية جديدة مثل الطاقة المتجددة، والملاحة الجوية، والبتروكيماويات والبلاستيك، واللوجستيات، على أن يتبعها في ذلكّ القطاع الخاص المحلي. وبعد الأزمة الاقتصادية التي وقعت في عام 2008، بات من الأصعب على قطاع الأعمال الحصول على التمويل، كما توقفت الاستثمارات الخاصة في المشاريع الطويلة الأمد. وفي حين يُرجَّح أن يعود لقطاع الأعمال دوره البارز، لا يزال عليه أن يثبت قدرته على قيادة عملية التنويع بطريقة تسمح بتوفير فرص عمل جيدة للمواطنين في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

نتائج الاستثمار الأجنبي المباشر في بلدان مجلس التعاون الخليجي والأنظمة التي ترعاه

خلال العقد الأول من الألفية، تمكنت بلدان مجلس التعاون الخليجي من جذب عدد كبير من الاستثمارات الأجنبية المباشرة؛ وقد استحوذت المملكة العربية السعودية على الحصة الأكبر منها (الشكل 33). وتتوزّع الاستثمارات الأجنبية المباشرة على نحو غير متساوٍ في اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي، ويتركز معظمها في صناعة الهيدروكربونات الأساسية والصناعات الثقيلة؛ في حين تحصل قطاعات التكنولوجيا، والصناعات القائمة على كثافة الأبحاث، وقطاع الخدمات على رؤوس أموال محدودة. وباستثناء المناطق الحرة في الإمارات العربية المتحدة، تتركز الاستثمارات الأجنبية المباشرة كذلك في المشاريع الكبرى، في حين تحصل المشاريع الصغيرة والمتوسطة على نسبة قليلة من الاستثمارات الأجنبية.

الشكل 33- الاستثمارات الأجنبية المباشرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، 2006-2010 (بملايين الدولارات الأمريكية)



المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد). المعلومات متوفرة على الموقع الإلكتروني: http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx.

يكمن اهتمام بلدان مجلس التعاون الخليجي بالاستثمار الأجنبي المباشر في الحاجة إلى التكنولوجيا أكثر منه إلى رؤوس الأموال، حتى في القطاعات التي لا تعتمد على كثافة الأبحاث. وبخلاف العديد من البلدان النامية، يتمتع القطاع الخاص المحلي برؤوس أموال كافية وهو بحاجة إلى شركاء في المشاريع المشتركة من أجل توفير المهارات بشكل أساسي، وغالباً ما يتمّ استيراد مثل هذه المهارات عوضاً عن بنائها على الصعيد المحلي.

على الورق، يمكن اعتبار أن اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي كانت دوماً منفتحة تماماً على الاستثمارات. وقد اتخذت هذه البلدان خطوات هامة على هذا الصعيد خلال العقد الأول من الألفية، ويسمح معظمها بأن يكون هناك ملكية أجنبية بنسبة 100 في المائة في القطاعات الكبرى. أما عملياً، فيفضّل الأجانب، في معظم الأحيان، الشراكات المحلية (والتي لا تزال مطلوبة رسمياً في الإمارات العربية المتحدة خارج المناطق الحرة) للتعاطي مع البيروقراطية المحلية المرهِقة وثقافة الأعمال المبنية على العلاقات.

إن إدارة الاستثمار الأجنبي المباشر بموجب اتفاق عام تجري على النحو الأمثل في جبل علي في دبي وغيرها من المناطق الحرة التي تُعامَل كأنها موجودة خارج البلد وهي تحت إشراف إدارات منفصلة خارج سيطرة الوزارات المختصة العادية (وترد في المرفق السابع معلومات حول سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر في بلدان مجلس التعاون الخليجي).

ويُعتبر الاستثمار الأجنبي مصدراً هاماً لتوليد فرص العمل على الصعيد المحلي، ذلك أن المنظمات المتعددة الجنسيات غالباً ما يكون سجلّ العمالة الوطنية فيها أفضل مما هو عليه في الشركات المحلية. ويُظهر الجدول 11 أن أصحاب العمل الأجانب في الإمارات العربية المتحدة يتمتعون بنسبة توطين أعلى بخمس مرات من أصحاب العمل المحليين. بالإضافة إلى ذلك، لدى الشركات الدولية في الغالب استراتيجيات خاصة بالموارد البشرية أكثر تطوّراً وأطول أجلاً، وما تملكه من موارد خاصة بالتدريب الدولي والإعارة غالباً ما تفتقر إليه الشركات المحلية. غير أن الشركات الأجنبية تتواجد بشكل عام في الصناعات القائمة على كثافة رأس المال التي لديها قدرة محدودة على توليد فرص العمل. فعلى سبيل المثال، يبلغ الاستثمار الأجنبي في الإمارات العربية المتحدة حوالي 12 في المائة فقط من إجمالي اليد العاملة في القطاع الخاص.

الجدول 11- المواطنون العاملون في الإمارات العربية المتحدة

القطاع	النسبة المئوية
الحكومة الفدرالية	52.5
الحكومة المحلية	33.0
كيانات القطاعيْن العام والخاص	11.1
القطاع الخاص	0.5
القطاع الأجنبي	2.7
قطاعات أخرى	31.4

المصدر: المركز الوطني للإحصاء، 2008ب، الجدول 18.

سياسات تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة

لقد ارتفعت قدرة المشاريع الصغيرة والمتوسطة في بلدان مجلس التعاون الخليجي على استحداث فرص العمل، وهذه البلدان أصبحت تركّز أكثر فأكثر على المشاريع الصغيرة والمتوسطة باعتبارها مجالاً يتطلب سياسات استراتيجية. إن الكثير من المشاكل المتعلقة بتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة متشابهة

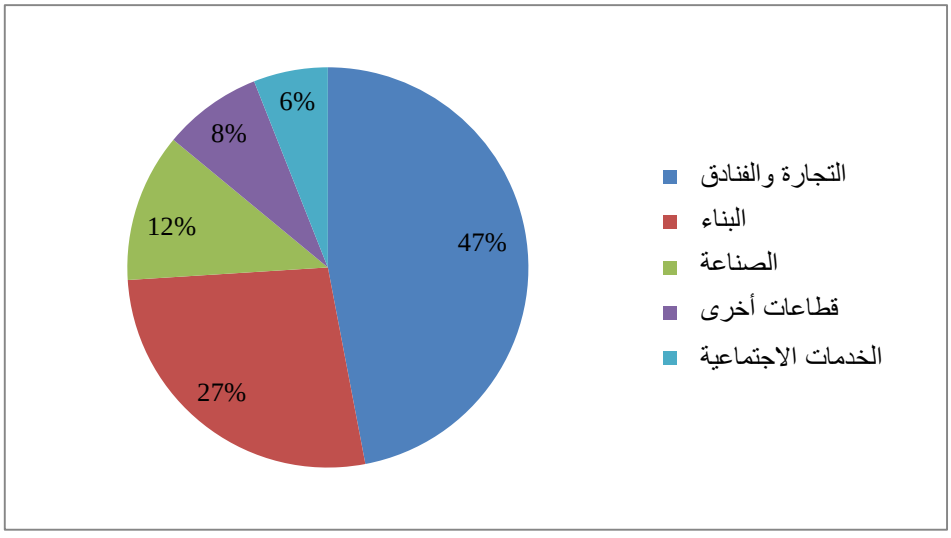
في بلدان العالم، بما في ذلك صعوبة الحصول على التمويل، وضعف المحاسبة، وغياب التخطيط للمستقبل. أما المشاكل الأخرى فهي خاصة بكل منطقة.

وكما هي الحال في معظم مناطق العالم، تصارع الشركات الصغيرة والمتوسطة في بلدان مجلس التعاون الخليجي للحصول على التمويل وهي غالباً ما تفتقر إلى عمليات المحاسبة والتخطيط على مستوى الأعمال، التي تؤهّلها الحصول على الخدمات من المصارف المحلية. كما أن العمليات التي تديرها الدولة لإقراض الشركات الصغيرة والمتوسطة، مع أنها حسنة النية، قد تُخرج المصارف الخاصة من السوق وتكبِّد الشركات المحلية الكثير من العناء.

ويتركز عمل معظم الشركات الصغيرة والمتوسطة في الخليج في عمليات التعاقد والتداول البسيطة، أما وجود الشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاعات الأخرى فقليل (الجداول 34 و35 و36 و37).

وبسبب الأجور المتدنية والمسارات المهنية المقيَّدة، استحدثت الشركات الصغيرة والمتوسطة وظائف للمواطنين في القطاع الخاص أقل من تلك التي وفرتها الشركات الكبرى. وفي المملكة العربية السعودية، يشكل المواطنون حوالى 10 في المائة من العاملين في القطاع الخاص مقابل ما يُقدّر بـ 2 في المائة من العاملين في الشركات الصغيرة والمتوسطة[136]. وتوفر الشركات الصغرى على وجه الخصوص فرص عمل قليلة للمواطنين الخليجيين. إن إمكانية العمل كشريك صامت أو مالك "رسمي" للشركات التي يملكها ويشغّلها أجانب (وهي ظاهرة معروفة بـ "التستُّر") تقوِّض الحوافز التي تدفع المواطنين إلى أن يصبحوا رجال أعمال فاعلين.

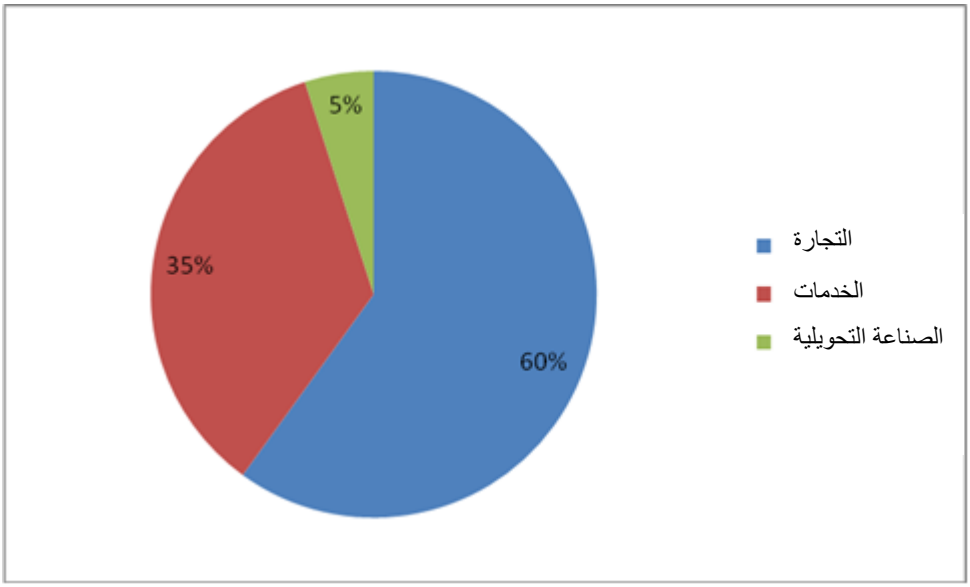
الشكل 34- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في المملكة العربية السعودية



المصدر: Standard Chartered, 2009, p. 3.

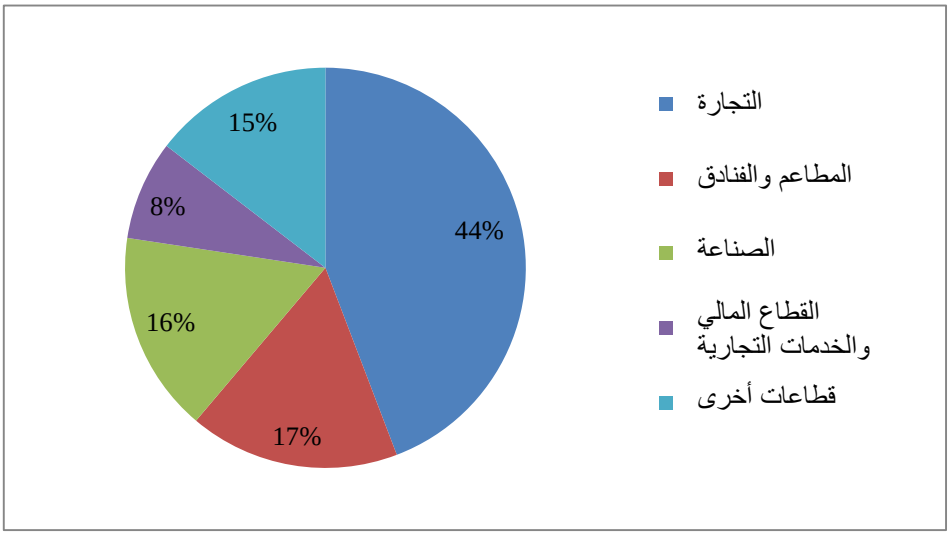
(136) Hertog, S. 2010b, p. 26.

الشكل 35- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في الإمارات العربية المتحدة



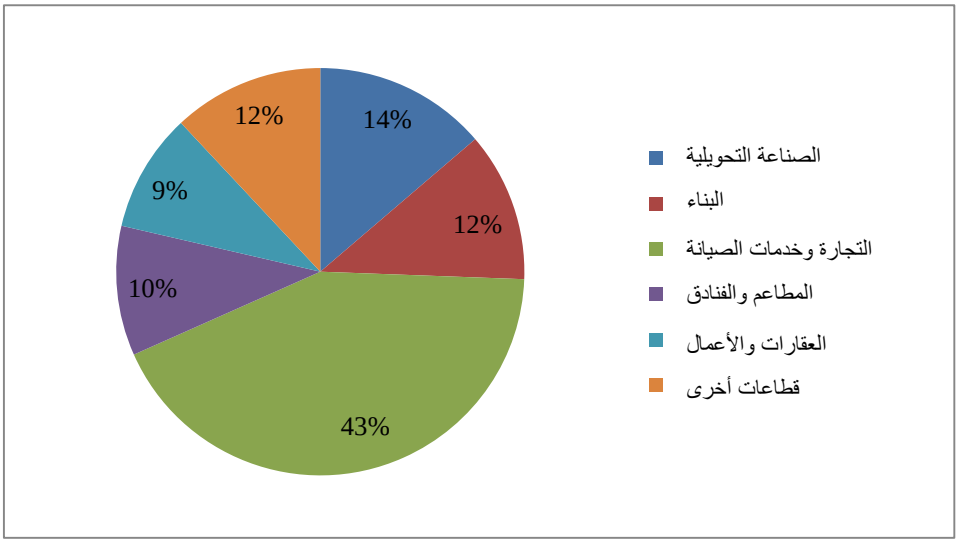
المصدر: Standard Chartered, 2009, p. 4.

الشكل 36- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في قطر



المصدر: جهاز الإحصاء القطري، 2006.

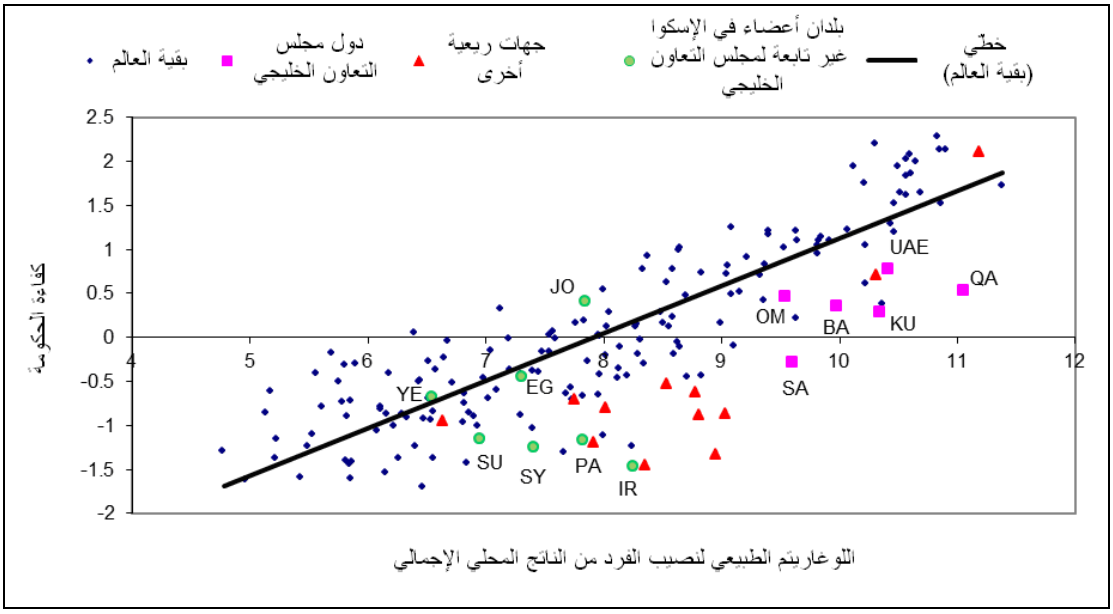
الشكل 37- التوزيع القطاعي للشركات الصغيرة والمتوسطة في البحرين



المصدر: البحرين، 2006.

يجد العديد من الشركات الصغيرة والمتوسطة أن البيئة البيروقراطية في الخليج صعبة ولا يمكن توقُّعها، ما دفعها إلى التركيز على الأنشطة القصيرة الأمد، والقائمة على القليل من التكنولوجيا، والتي لا تعود بالكثير من الأرباح، وجعلها تتردّد في تحقيق النمو والمجازفة. وفي الواقع، لقد تحسّنت قليلاً البيئة البيروقراطية في معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي مع اعتماد الحكومة الإلكترونية، كما أن ارتفاع المنافسة على الاستثمار الإقليمي قد حتَّم تبسيط الإجراءات التنظيمية. ومع أن نوعية البيروقراطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي هي أفضل من تلك في باقي العالم العربي، فهي لا تزال أدنى من مستويات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفقاً لمعظم التقارير (الشكل 38).

الشكل 38- الناتج المحلي الإجمالي للفرد مقابل كفاءة الحكومة



المصدر: مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي؛ وصندوق النقد الدولي.

وتحتل البيروقراطية الحكومية مراتب عالية على لائحة العوائق التي تعاني منها الشركات المحلية التي جرى مسحها من قبل المنتدى الاقتصادي العالمي (الجدول 12). فقد طُلب من ممثلي الشركات المحلية تحديد 15 عاملاً من العوامل التي تعيق القيام بالأعمال في بلدانهم وانتقاء العوامل الخمسة الأكثر تأثيراً وترتيبها بحسب درجة تأثيرها. وتُظهر اللائحة الواردة أدناه، والتي تتضمّن نسباً مئوية مرجّحة، مدى تأثير البيروقراطية الحكومية غير الفعالة على المؤسسات التجارية المحلية في بلدان مجلس التعاون الخليجي. فبحسب الأشخاص المشمولين في الاستفتاء، كلما كانت هذه النسبة أعلى كانت البيروقراطية الحكومية غير الفعالة تفرض إشكاليات أكثر.

الجدول 12- مدلول البيروقراطية الحكومية غير الفعالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي

البلد	التصنيف
الإمارات العربية المتحدة	11.0
البحرين	12.3
عُمان	4.5
قطر	6.2
الكويت	21.5
المملكة العربية السعودية	10.2

المصدر: World Economic Forum, 2010, pp. 30-54.

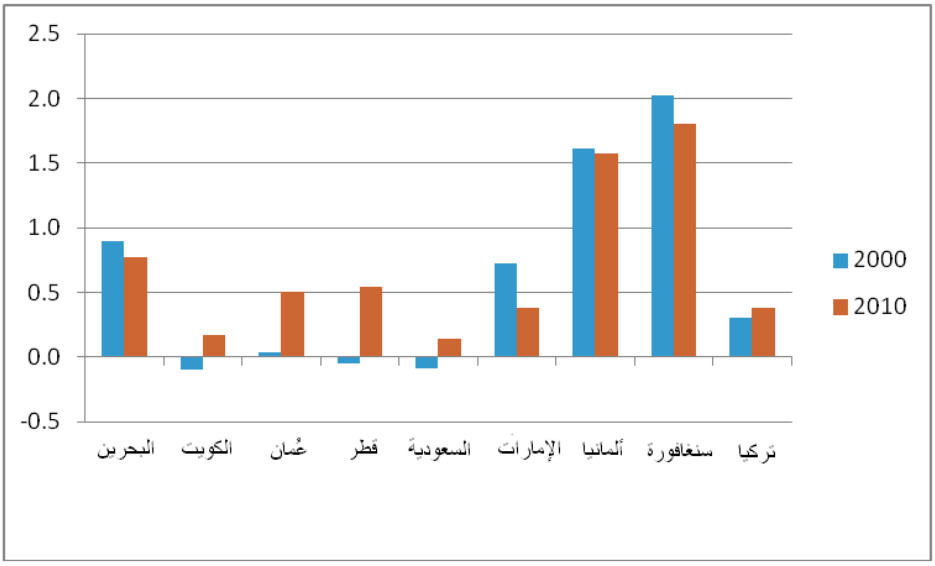
يركّز العديد من برامج دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة على توفير المناخ الإداري والبنى التحتية لتمكينها من تحقيق النمو أقلّ منه على توفير القروض المدعومة والخدمات المجانية لدعم الأعمال التي غالباً ما تكون متاحة بشكل عشوائي ويُساء استخدامها في بعض الأحيان. وما زالت الشركات الصغيرة والمتوسطة الخليجية تعمل ضمن بيئة مجزأة حيث تُعتبر الجمعيات القطاعية والجمعيات التعاونية ضعيفة أو غير موجودة. إن برامج دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة القائمة متنوّعة وبعضها مبتكر، لكنها لا تزال مجزأة وبحاجة إلى إجراء تقييم منهجي لنتائجها. وثمة حاجة أيضاً إلى وكالات رائدة من أجل تنسيق سياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة وتقييمها بحسب معيار معيّن، فضلاً عن نشر البيانات المتوفرة حول هذه الشركات وأسواقها. وقد وضعت مؤسسة محمد بن راشد لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة (Dubai SME) تعاريف شائعة التطبيق وسياسة دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة على مستوى الإمارة. ولكن لا تزال هناك حاجة إلى بلورة رؤية استراتيجية لتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة، تعكس خصوصيات بيئة الأعمال في الخليج وتزيد من انخراط المواطنين في بلدان مجلس التعاون الخليجي في تطوير هذه المشاريع.

الأنظمة التي ترعى المنافسة والمعايير والتجارة

شهدت البيئة التنظيمية في بلدان مجلس التعاون الخليجي تحديثاً بارزاً خلال العقد المنصرم. وقد عيّنت جميع هذه البلدان منظّمين قطاعيين في المجالات الاستراتيجية مثل الصيرفة، والتمويل، والاتصالات، الأمر الذي ساهم في بناء قدرة إدارية مهمة وتحقيق استقلالية أكبر عن الوكالات التنفيذية. وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، لا يُعَدّ التنظيم العام للمعايير ذات الصلة بالمستهلكين أو للمنافسة متطوّراً كما ينبغي، ذلك أن هذه المسائل تظلّ عادةً بين أيدي الوزارات الضعيفة أو جرى تفويضها إلى أجهزة جديدة تَبيّن أنها غير قادرة على إدارة مثل هذه المسائل. وفي ظلّ بيئة إدارية تشوبها النزعة إلى بسط النفوذ والسلطة وضعف التنسيق الأفقي، تفرض المهمات الشاملة مثل التنظيم العام للمنافسة تحدّياً كبيراً.

وتُظهر مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي والمتعلقة بجودة التنظيم أن أربعة من أصل ستة من بلدان مجلس التعاون الخليجي قد حسّنت بيئتها التنظيمية خلال العقد الأول من الألفية (الشكل 39)، لكنها لا تزال كلّها أدنى من مستويات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، علماً بأن العديد من بلدان مجلس التعاون الخليجي أصبحت الآن تبلي حسناً إذا ما تمت مقارنتها مع تركيا.

الشكل 39- نوعية الأنظمة في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان أخرى حسب تصنيف البنك الدولي



المصدر: مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي.

كلّ بلدان مجلس التعاون الخليجي أعضاء في منظمة التجارة العالمية، وكان امتثالها لقواعد هذه المنظمة بشكل عام أفضل من باقي بلدان المنطقة. ومع أن المشاكل المتعلقة بالحواجز التجارية غير الجمركية لا تزال قائمة في هذه البلدان، فهي تعتمد تقليد التجارة الحرّة حيث لم تكن العوائق التي تواجه حركة البضائع عبر الحدود ملحوظة قط كما في باقي العالم العربي، وكانت التعريفات دائماً بسيطة (الجدول 13). ولم يكن للتحرير الإضافي للتجارة في التسعينيات سوى أثر هامشي على أسواق العمل المحلية. فبلدان مجلس التعاون الخليجي لم تعتمد أبداً سياسات فعلية لإحلال الإنتاج المحلي محل الواردات على غرار البلدان العربية الأخرى.

الجدول 13- التعريفات الجمركية المُطبَّقة، معدلات مرجّحة (2009) (بالنسبة المئوية)

البلد	النسبة
الإمارات العربية المتحدة	3.73
البحرين	3.60
عُمان	3.17
قطر	3.76
الكويت	4.09
المملكة العربية السعودية	3.87

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

ملاحظة: ترجّح النسبة بحسب حجم التجارة في بضائع محددة.

قنوات تمويل القطاع الخاص وتوفُّر هذا التمويل

تشكل القيود التي تَحول دون توفُّر التمويل للقطاع الخاص عقبة أساسية في وجه التنويع واستحداث فرص العمل. فقد باتت المصارف أكثر انتقائية وتؤثر تجنُّب المخاطر منذ أزمة عام 2008، مفضِّلة إقراض الكيانات المرتبطة بالحكومة أو المصارف المركزية. وقد شهد حجم الاستثمارات الإجمالية ركوداً أو نمواً بطيئاً في حين ارتفعت القروض المتعثِّرة والمشطوبات. وفي عام 2011، توقّعت وكالة التصنيف الإئتماني Moody's أن تتخطى القروض المتعثرة في الإمارات العربية المتحدة نسبة الـ 10 في المائة. وقد أقفلت الأشكال البديلة للتمويل مثل أسواق سندات الشركات تقريباً كلّ أبوابها في وجه الشركات الخاصة. والأسهم الخاصة مقيَّدة أيضاً، ورأس المال الاستثماري محصور بعدد قليل من برامج الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة المدعومة من الدولة. كما أن عرض البيع الأولي في أسواق الأسهم كان قليلاً جداً في بلدان مجلس التعاون الخليجي خلال السنوات الثلاث الماضية. وفي النصف الأول من عام 2011، انخفضت قيمة عرض البيع الأولي في المنطقة بنسبة تفوق الـ 50 في المائة مقارنةً مع العام الماضي[137].

وفي حين يُتوّقع أن تشهد السنوات القادمة تحسّناً، ستعتمد عدة مؤسسات تجارية في بلدان مجلس التعاون الخليجي على أرباحها الخاصة لتوسيع أنشطتها. هذه الحالة تنطبق بشكل خاص على المشاريع الصغيرة والمتوسطة. فالمصارف المحلية لا تزال تؤثر تجنُّب المخاطر، في حين يسيطر المقرضون الأجانب على البنوك التجارية. إنّ عدم توفُّر التمويل والموقف المتردد إزاء المخاطر يقيّدان النمو.

السياسات المتعلقة بالصناعة والأبحاث والتكنولوجيا

في السابق، قدمت بلدان مجلس التعاون الخليجي الدعم للبنى التحتية والمدخلات، ما سمح بالتنويع على صعيد الصناعة التحويلية. إنّ المدن الصناعية، وتوفير خدمات المرافق المدعومة بما في ذلك خدمات الغاز والمياه الميسورة التكلفة، والقروض الميسّرة هي كلّها أمور سمحت للشركات العامة والخاصة بالتوسّع سريعاً نحو مجالات مثل البيتروكيماويات، والألمنيوم، ومواد البناء، والبلاستيك. ونتيجة لذلك، أنشأت بلدان مجلس التعاون الخليجي بنى تحتية مذهلة مقارنة مع 139 بلداً آخر (الجدول 14).

الجدول 14- تصنيف البنى التحتية في بلدان مجلس التعاون الخليجي

البلد	التصنيف
الإمارات العربية المتحدة	3
قطر	25
البحرين	27
المملكة العربية السعودية	28
عُمان	33
الكويت	60

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، 2010، ص 30-54.

لقد قامت كافة بلدان مجلس التعاون الخليجي بتوفير المواد الأولية الصناعية، والكهرباء، والمياه بأسعار أدنى من أسعار الأسواق الدولية أو حتى أدنى من تكاليف الإنتاج المحلي، وذلك من أجل تعزيز

(137) متوفر على الموقع التالي: http://www.pwc.com/m1/en/media-centre/2011/19b-uae-ipo-18082011.jhtml.

الصناعة المحلية. وعلى وجه الخصوص، أُبقي سعر الغاز كمادة أولية متدنيّاً، أي أقلّ بـ 20 في المائة من سعره المعتاد في الأسواق الأخرى.

وجرى استخدام الغاز الميسور الكلفة من أجل إنتاج الكهرباء للصناعات القائمة على كثافة الطاقة، بما في ذلك إنتاج الألمنيوم. وتمّ استخدام الغاز أيضاً كمادة أولية بكمية كبيرة في صناعة البتروكيماويات، الأمر الذي سهّل صناعات المصبّ، مثل صناعة البلاستيك، التي يؤدّي فيها المستثمرون من القطاع الخاص دوراً بارزاً.

وتُعزى الزيادة في الصناعات التحويلية منذ السبعينيات، بمعظمها، إلى سياسات الدعم المذكورة. فالمدن الصناعية، وما تملكه من بنى تحتية خاصة بها، وأنظمة مَنح التراخيص، وتوفير الخدمات قد أحرزت النجاح الأفضل. وفي حين عاد الدعم الذي قدّمته الدولة بالفائدة على الصناعات المبتدئة والموجّهة نحو التصدير، تواجه هذه السياسة حالياً قيوداً على مستوى الموارد، ذلك مع ندرة الغاز وارتفاع كلفة تطويره، والإنتاج المحلي الآخذ في الارتفاع (الجدول 15).

الجدول 15- الاستهلاك المحلي للغاز الطبيعي خلال العقد الأول من الألفية في بلدان مجلس التعاون الخليجي

	2000 (مليار قدم مكعب)	2009 (مليار قدم مكعب)	النمو (نسبة مئوية)
الإمارات العربية المتحدة	1110	2069	86
البحرين	303	441	46
عُمان	221	520	135
قطر	532	745	40
الكويت	339	437	29
المملكة العربية السعودية	1759	2770	57
المجموع	4264	6982	64

المصدر: إدارة معلومات الطاقة الأمريكية؛ المعلومات متوفرة على الموقع الإلكتروني http://www.eia.gov/countries/index.cfm.

تسعى بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى التحوّل من الصناعات القائمة على كثافة المواد الأولية البحتة إلى صناعات المصب القائمة على كثافة التكنولوجيا، غير أن هذه العملية بطيئة وتديرها كيانات مرتبطة بالدولة. فعلى سبيل المثال، استحوذت الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) على شركة GE Plastic التابعة لشركة General Electric الأمريكية، وتوجّهت شركة "مبادلة" نحو الصناعات التحويلية بشبه الموصلات. غير أنه من المبكر جداً معرفة إلى أي مدى نجحت هذه التطوّرات.

ولا يزال مجال البحث والتطوير في المنطقة غير متطوّر على النحو المناسب وتديره كيانات مرتبطة بالدولة. هذا ولا تزال التجمعات التكنولوجية لصناعات معيّنة غير متطوّرة بعد، فضلاً عن ضعف الصلات بين الجامعات التجارية والجامعات المحلية. ويبلغ الإنفاق على البحث والتطوير حوالى 2 في المائة في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ويبلغ معدّله 0.1 في المائة تقريباً في المنطقة العربية[138].

(138) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2011.

خامساً- الاستنتاجات

تختلف أوضاع التنمية والإصلاحات الاقتصادية وهياكل سوق العمل بشكل كبير بين البلدان الأعضاء في الإسكوا، التابعة إلى مجلس التعاون الخليجي وغير التابعة له، إلا أن الخطوط العريضة لصيغ السياسات البارزة المستقاة من التحليلات الواردة أعلاه متشابهة. وفيما يلي عدد من الخلاصات العامة التي تم التوصل إليها:

- يجب أن يصبح إنفاق الدولة أكثر فأكثر غير هادف إلى خلق الحوافز، والحدّ من الانحراف الذي يسببه في القرارات المتعلقة بالأسعار، والاستهلاك، وسوق العمل، والتعليم. كما يجب أن يكون إنفاق الدولة الجاري موزَّعاً بشكل أكثر فعالية، لا سيما من خلال وضع حد أدنى لحماية اجتماعية معاصرة يمكن أن تحلّ محلّ طرق التوزيع القائمة التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من سياسات الدعم، ومحلّ العمالة الفائضة في القطاع العام. لقد دفعت موجة الانقلابات السياسية التي تشهدها المنطقة حالياً إلى زيادة الإنفاق الاجتماعي، لكنها أتاحت أيضاً فرصة لعقد صفقة جديدة بين الدولة والمجتمع تكون أكثر عدلاً وشمولية وأقلّ إسرافاً.

- ينبغي أن يكون تركيز الحكومات على النفقات الخاصة بالتنمية الاستراتيجية تركيزاً طويل الأمد. فنوعية معروض اليد العاملة تتأثر بشكل مباشر بالخدمات الصحية والتعليم التي كانت في السابق تركز على الكمية بدلاً من النوعية. والطلب على اليد العاملة يتأثر بشدّة - ولو بطريقة غير مباشرة - بنوعية البنى التحتية والخدمات العامة المتوفرة، والتي غالباً ما يتمّ إغفالها خلال الأزمات المالية.

- تحتاج جميع بلدان الإسكوا إلى أنظمة مالية حديثة تشكل أساساً صلباً لبلورة سياسات مالية رشيدة. فكلّ بلد من هذه البلدان يعتمد جزئياً على المشاريع الريعية و/أو المساعدات، وهناك حاجة إلى قاعدة مالية أكثر موثوقية وأوسع نطاقاً، وإلى تعزيز إدارة الضرائب وتحسين القدرة التنظيمية العامة من أجل تمكين المبادرات الهادفة إلى تحقيق زيادة في الإنتاجية.

- يجب على كافة البلدان الأعضاء تحسين البيئة الاستثمارية المحلية بغية جذب المستثمرين من القطاع الخاص للقيام باستثمارات طويلة الأمد تولد قيمة مضافة أكبر. ومن الصعب إدخال الإصلاحات على الممارسات الخاصة بالبيروقراطيات المحلية، لكن يمكن أن يترافق ذلك مع تبسيط عام للخدمة المدنية في سياق إصلاح السياسة المالية. ويجب على العديد من هذه البلدان بذل المزيد من الجهود لإنشاء وتمويل جهات ناظمة لضمان أن تكون الظروف المحيطة بالقطاعات الاقتصادية الجديدة عادلة وشفافة.

- تحتاج الشركات الخاصة، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة، إلى مناخ إداري سلس وبنى تحتية موثوقة، وهي عوامل تضمن نجاح هذه الشركات أكثر مما تفعله القروض المدعومة والخدمات التجارية المجانية.

- هناك حاجة إلى توليد المزيد من فرص العمل وتحسين نوعية الوظائف. والأجور التي تمنحها الوظائف الخاصة تكون عادة أقلّ من تلك التي تمنحها وظائف الخدمة المدنية في المنطقة، ممّا يخلق دوافع غير مستحسنة لدى الطلاب والباحثين عن عمل. ولا بد من تحديث التكنولوجيا في

القطاع الخاص من أجل استحداث وظائف منتِجة. وهذا التقدّم التكنولوجي يحتاج بدوره إلى بيئة استثمارية آمنة، وشفافة، وموثوقة تسمح باستقطاب استثمارات طويلة الأمد. وينبغي أيضاً تحسين البنى التحتية ورؤوس الأموال البشرية.

- لن يتمكن تحرير التجارة بمفرده من توليد الكثير من فرص العمل في المنطقة، حتى أنه قد يؤدي إلى تدمير فرص العمل على المدى القصير. ولاستحداث فرص عمل، يجب أن يترافق تحرير التجارة مع إصلاح بيئة الأعمال، وتوسيع نطاق الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية وفق أهداف محددة، وإجراء المزيد من الإصلاحات العملية للأنظمة التي ترعى الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

- يجب تعزيز اتحادات العمال كي تتمكن من تخطّي المشاكل التي تعاني منها، فضلاً عن ضمان الاستثمارات المشتركة والمنسّقة على صعيد التدريب، والموارد البشرية، والتكنولوجيا.

- في إطار تمكين الشعوب من الاستفادة من استحداث فرص العمل، يجب القيام بإصلاحات هادفة على صعيد إدارة الهجرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي من أجل تحفيز العمالة التي تسمح برفع الإنتاجية. ويمكن تحقيق ذلك من خلال فرض الضرائب، أو تقييد دخول العمال الأجانب الجدد ذوي المهارات المتدنية، وتحسين الحركية الداخلية، وحقوق وأجور العمال الأجانب، وكذلك من خلال دعم اليد العاملة المحلية في القطاعات الاستراتيجية مع الحدّ من التوظيف في قطاعات الخدمة المدنية التي تعاني من فرط في عدد العاملين. ولعل البديل عن دعم أجور المواطنين هو استحداث "أجر للمواطن" يُمنح لكافة المواطنين الراشدين في بلدان مجلس التعاون الخليجي ما عدا موظفي الدولة.

المرفق الأول

متوسط النمو السنوي في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي
(2010-2006)

	مصر	العراق	الأردن	لبنان	السودان	سوريا	فلسطين	اليمن
نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	6.2	5.1	5.3	6.6	7.3	4.9	4.8	4.0
الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي (النسبة المئوية للتغيُّر الحقيقي)								
الاستهلاك الخاص	6.3		4.2	5.9	4.1	3.0		3.7
الاستهلاك الحكومي	3.1		4.4	5.3	6.1	7.5		4.0
إجمالي الاستثمارات الثابتة	9.2		5.8	16.6	7.2	0.2-		4.7
الصادرات من السلع والخدمات	10.5		5.2	7.1	11.2	4.8		3.0
الواردات من السلع والخدمات	11.5		3.9	11.7	0.3-	0.5		3.4
مصدر الناتج المحلي الإجمالي (النسبة المئوية للتغيُّر الحقيقي)								
الزراعة	3.4	0.3-	3.3		5.7	0.8-		1.6
الصناعة	6.2	6.3	5.6		13.0	3.7		4.2
الخدمات	8.7	5.3	5.2		7.6	7.6		4.0

المصدر: وحدة التحريات الاقتصادية (EIU).

ملاحظات: تقديرات وحدة التحريات الاقتصادية لعام 2009 بشأن الأردن، والسودان، والجمهورية العربية السورية، ولعام 2010 بشأن الأردن، ولبنان، والسودان، والجمهورية العربية السورية، ولكافة السنوات بشأن اليمن، ولنمو الإنفاق في الأردن.

المرفق الثاني

متوسط النمو السنوي في بلدان مجلس التعاون الخليجي
(2010-2006)

	البحرين	الكويت	عُمان	قطر	السعودية	الإمارات
نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	5.8	2.8	6.1	12.9	2.7	3.2
الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي (النسبة المئوية للتغيُّر الحقيقي)						
الاستهلاك الخاص		5.1	11.1	13.2	7.8	
الاستهلاك الحكومي		2.1	4.8	13.8	6.3	
إجمالي الاستثمارات الثابتة		11.5	14.8	10.2	11.7	
الصادرات من السلع والخدمات		0.3-	3.8	17.6	1.3-	
الواردات من السلع والخدمات		7.2	15.5	16.8	12.4	
مصدر الناتج المحلي الإجمالي (النسبة المئوية للتغيُّر الحقيقي)						
الزراعة	6.0	1.8-	2.5	1.2	0.9	5.3-
الصناعة	3.4	0.5	4.8	16.0	1.1	3.1
الخدمات	7.8	6.3	6.6	11.8	4.4	3.8

المصدر: وحدة التحريات الاقتصادية (EIU).
ملاحظات: تقديرات وحدة التحريات الاقتصادية للفترة 2009-2010 بشأن الإمارات العربية المتحدة، ولعام 2010 بشأن عُمان، وللفترة 2008-2010 بشأن الكويت، وللفترة 2007-2010 بشأن قطر، ولنمو الإنفاق في المملكة العربية السعودية للفترة 2009-2010 وفي البحرين لعام 2010.

المرفق الثالث

الإحصاءات المالية العامة في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	مصر (2010/2009)	الأردن (2010)	العراق (2010)	لبنان (2010)	السودان (2010)	سوريا (2008)	فلسطين (2010)	اليمن (2009)
الإيرادات	23.3	24.9	40.4	24.1	12.8	19.4	25.8	21.0
الضرائب	14.8	15.9	0.9	19.0	6.2	10.2	5.3	6.7
الضريبة على الدخل وعلى الشركات	6.7	3.3		3.9	0.7			
السلع والخدمات	5.8	10.6		6.8	3.2			
التجارة الدولية	1.3	1.5		5.3	1.8			3.2
ضرائب أخرى (بما في ذلك الضريبة على الملكية)	0.6	0.4		2.9	0.5			
الإيرادات غير الضريبية	8.1	6.7	38.9	3.9	5.9	9.2	3.6	14.0
الهيدروكربونات					5.3	5.2		12.3
المِنح	0.4	2.1	0.6	1.3	0.7		16.8	0.3
النفقات	31.8	30.4	37.4	32.4	17.5	22.1	43.6	30.4
النفقات الجارية	27.6	25.3	30.4	24.6	14.9	15.3	39.9	24.3
الأجور والمكافآت	7.4	4.7	15.5	9.6	4.6	4.7	20.9	9.2
المشتريات من السلع والخدمات	2.4	1.6	4.6	0.5	1.5	1.1		3.2
الفائدة	6.3	2.1	0.5	11.2	1.0	0.6		2.1
الإعانات، والمِنح، والخدمات الاجتماعية	8.9	7.3	6.8	1.3	7.4	4.4		9.4
الإعانات	8.1	1.6	1.0		0.1			6.5
التحويلات	0.8	5.2	3.0		7.3			2.8
نفقات جارية أخرى	2.5	9.6	2.9	1.9	0.3	4.5	15.5	0.5
نفقات عسكرية	2.0	9.1				4.5		
نفقات استثمارية	4.2	5.1	7.0	1.3	2.6	6.8	3.7	4.9
غيرها من نفقات الخزينة				6.4				

المصادر: البنك المركزي المصري، النشرة الإحصائية الشهرية، آب/أغسطس 2011، الجدول 35؛ البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، جداول المالية العامة 25-27؛ البنك المركزي العراقي، 2010، الجداول 26-28؛ Lebanon, 2010b, tables 2,3 and 12؛ بنك السودان المركزي، 2010، الجداول 6-2 و6-4 و6-5؛ صندوق النقد الدولي، 2010، الجدولان 1 و2؛ سلطة النقد الفلسطينية، 2011أ، الجدولان 1 و26؛ البنك المركزي اليمني، 2009، ص 11 و26 و27.

ملاحظات: مصر: قطاع الموازنة فقط؛ السودان: تقديرات؛ فلسطين: السلطة الوطنية الفلسطينية؛ البيانات المتعلقة بالأردن، والجمهورية العربية السورية، واليمن هي بيانات أولية.

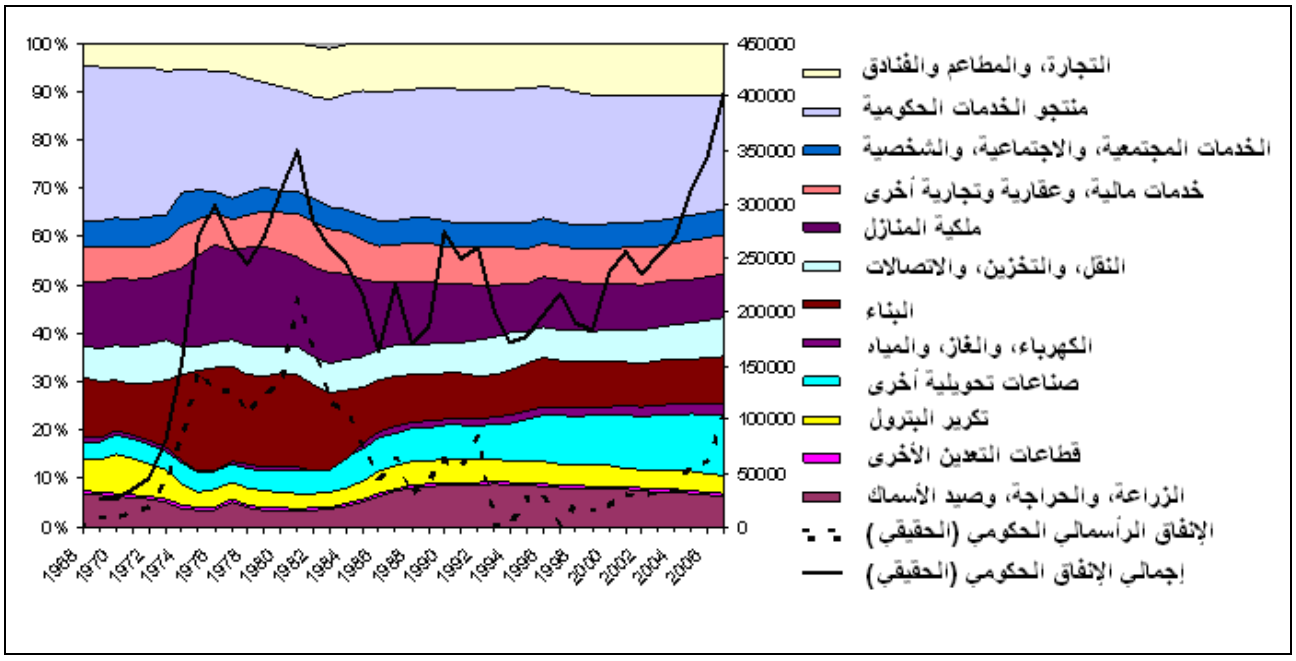
المرفق الرابع

إنفاق الدولة وتركيب الناتج المحلي الإجمالي في المملكة العربية السعودية

يعتمد القطاع الخاص في بلدان مجلس التعاون الخليجي بشكل كبير على الإنفاق الحكومي الهادف إلى تحقيق الريع. وينبغي دراسة مدى تفاعل تكوين الناتج المحلي الإجمالي مع التقلبات في نفقات الدولة. ويتضمّن هذا المرفق اختباراً عبر رسم بياني لهذه المسألة في المملكة العربية السعودية حيث تتوفر بيانات مفصّلة عن الحسابات القومية. وفي السبعينيات والثمانينيات، ترافق ارتفاع نفقات الدولة مع توسع نسبي لقطاعات "زمن الازدهار" التقليدية مثل البناء وملكية المنازل. وتغطي النفقات الجارية الرواتب، والتحويلات، والإعانات، والعمليات، والصيانة، في حين يتجه الإنفاق الرأسمالي نحو الأصول المادية كالطرقات، والبناء، والمكننة.

وخلال فترة الازدهار الثانية التي شهدتها في العقد الأول من الألفية، تغيّر تكوين الناتج المحلي الإجمالي قليلاً على الرغم من الزيادات السريعة في نفقات الدولة. ويبدو أن بنية الاقتصاد منيعة أكثر في وجه الصدمات القصيرة الأمد وأنها تسلك مساراً ثابتاً باتجاه النمو. وحتى إذا أعقب الازدهار الأخير تقليص للإنفاق، من غير المرجّح أن يؤدي ذلك إلى تدهور قطاع العقارات كما كانت الحالة في النصف الثاني من الثمانينيات حين تم تخفيض الإنفاق على المشاريع الحكومية بسرعة.

تكوين الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في المملكة العربية السعودية مقابل إنفاق الدولة
(بملايين الريالات السعودية)



المصدر: مؤسسة النقد العربي السعودي، 2011.

يُظهر الشكل 8 تكوين الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي ويصل إلى خلاصة مماثلة مع أنه يحتوي على كمّ أقلّ من التفاصيل. ويبدو أن قطاعات الصناعة التحويلية، والتجارة، والضيافة، وهي القطاعات الأكثر بروزاً في الوقت الحالي، لا تعتمد بشكل كبير على إنفاق الدولة. وعلى المدى القصير، يشير التنويع والأنشطة في قطاع الأعمال في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى تدني الحساسية القطاعية إزاء الصدمات المالية وإلى تدني الاعتماد على التدخلات الحكومية. أما على المدى الطويل، فهي لا تزال تعوّل على نفقات الدولة.

المرفق الخامس

الإحصاءات المالية العامة في بلدان مجلس التعاون الخليجي
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	البحرين (2009)	عُمان (2009)	الكويت (2010/2009)	السعودية (2009)	قطر (2009/2008)	الإمارات (2009)
الإيرادات	23.2	37.5	64.5	36.1	36	25.3
الضرائب		4.2	0.9		3.7	3.4
الضريبة على الدخل وعلى الشركات	2.2	2.1	0.3			0.1
السلع والخدمات	0.6	0.7	0.0			2.5
التجارة الدولية		0.9	0.6			0.8
ضرائب أخرى (بما في ذلك الضريبة على الملكية)	0.4	0.6	0.0			
الإيرادات غير الضريبية	19.5	33.2	63.6		32.2	21.9
الهيدروكربونات	19.2	29.0	52.7	30.8	20.4	17.5
المِنح	0.4					
النفقات	28.2	41.2	35.3	42.2	25.3	38.4
النفقات الجارية	22.9	23.4	30.7	29.5	16.8	21.8
الأجور والمكافآت	11.3	8.4	11.1	14.8	4.8	3.3
المشتريات من السلع والخدمات	2.8	3.0	6.2	8.3	8.9	6.8
الفائدة			0.2	1.0	0.5	0.6
الإعانات، والمِنح، والخدمات الاجتماعية	7.9	1.0	12.7	1.9	0.3	4.6
الإعانات	1.9		0.0	1.5		
التحويلات	6.0		0.0	0.4		
نفقات جارية أخرى	0.9		0.5	3.4	2.3	6.5
نفقات عسكرية		9.6	3.9			
نفقات استثمارية	5.3	14.9	4.6	12.7	8.5	4.5
غيرها من نفقات الخزينة		2.9				12.1

المصادر: صندوق النقد الدولي، مشاورات المادة الرابعة، التقارير القطرية؛ وCentral Bank of Oman, 2010, tables 2.1, 4.2, 4.3 and 4.4؛ البحرين، 2010، الجدول الموحد.

المرفق السادس

بعض الاتفاقات التجارية الدولية في منطقة الإسكوا

	منظمة التجارة العالمية	اتفاقات ثنائية مع الولايات المتحدة الأمريكية	اتفاقات ثنائية مع الاتحاد الأوروبي
الأردن	عضو (2000)	اتفاق التجارة الحرة (2002)	اتفاق ارتباط (2002)
الإمارات العربية المتحدة	عضو (1996)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (2004)	
البحرين	عضو (1995)	اتفاق التجارة الحرة (2006)	
الجمهورية العربية السورية	مراقب (2010)		اتفاق ارتباط (2004)
السودان	مراقب (1994)		
العراق	مراقب (2004)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (2004)	
عُمان	عضو (2000)	اتفاق التجارة الحرة (2009)	
فلسطين			اتفاق ارتباط (1997)
قطر	عضو (1996)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (2004)	
الكويت	عضو (1995)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (2004)	
لبنان	مراقب (1999)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (2006)	اتفاق ارتباط (2003)
مصر	عضو (1995)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (1999)	اتقاف ارتباط (2004)
المملكة العربية السعودية	عضو (2005)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (2003)	
اليمن	مراقب (2010)	الاتفاق الإطاري للتجارة والاستثمار (2004)	

المصدر: OECD, 2010, pp. 5-6.

المرفق السابع

الإصلاحات على صعيد الاستثمار الأجنبي المباشر في بلدان مجلس التعاون الخليجي

لقد حفزت حركة رؤوس الأموال المتنامية الحكومات الخليجية على توفير بيئة تستقطب الاستثمارات وتحافظ عليها. وهذا ما أدى إلى تحرير القواعد التي ترعى الاستثمار الأجنبي المباشر على نحو واسع، والتي كانت محررة في الأصل وفقاً للمعايير الإقليمية. وتختلف الاستراتيجية المُتّبعة من بلد إلى آخر، وقد استقت بلدان مجلس التعاون الخليجي الدروس من بعضها البعض. ومن المصادر الأساسية التي استند إليها هذا المرفق، القوانين المنظِمة للاستثمارات الوطنية والشركات، والتي استُكملت بمقابلات ومسوحات صحافية حول الاستثمارات الأجنبية المباشرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

البحرين

كانت البحرين، وحتى وقت قريب، تقدّم إحدى البيئات التنظيمية الأكثر سلاسة في الخليج. لكنها فقدت تدريجياً هذه الميزة النسبية بسبب سوقها المحلية المحدودة والمنافسة النشطة من قِبل دبي. وقد سمحت باستملاك العقارات من قِبل الأجانب في مناطق محددة منذ عام 2003 وهي تتيح الملكية الأجنبية بنسبة 100 في المائة في عدد من القطاعات. وحاولت البحرين مؤخراً استعادة مكانتها عبر إنشاء مناطق صناعية ومالية جديدة.

الكويت

سعت الكويت إلى استقطاب المستثمرين الأجانب، لكنها أزالت بعض القيود القانونية الهامة. وفي عام 2001، أصدرت قانوناً للاستثمار الأجنبي المباشر يبيح الملكية للأجانب بنسبة 100 في المائة في عدد من القطاعات، وأصدرت مؤخراً تراخيص للمصارف الأجنبية[139]. ولكن لم يتم تطبيق الإصلاحات على صعيد الاستثمار الأجنبي المباشر ولا متابعتها بطريقة جيدة، وهو أمر انعكس تدنياً في معدلات الاستثمارات الأجنبية المباشرة (الشكل 26). وعلى الرغم من ممارسة الضغط على الحكومة لسنوات عديدة، لم تقم بإصلاح القوانين التي ترعى قطاع الأعمال، وهذا ما يكبح الاستثمار. ويتمتع البرلمان بما يكفي من السلطة لوقف أيّ مبادرة إصلاح صادرة عن الحكومة، لكنه غير قادر على متابعة برنامج عمل خاص به. وتُعتبر الكويت متقاعسة في المنافسة على تحقيق حوكمة أفضل.

عُمان

أجرت عُمان إصلاحات على نطاق متواضع؛ فقد خفّضت الضرائب ووحّدتها عند مستوى 12 في المائة[140]. ويُحظّر على المستثمرين الأجانب عادةً امتلاك حصة بنسبة 70 في المائة في الشركات العُمانية، مع أنه في بعض الحالات، يُسمح للأجانب بامتلاك الشركات بنسبة 100 في المائة[141]. والمناطق المالية والعقارية الجديدة تشبه تلك في البلدان المجاورة. وتستطيع عُمان الاستفادة بشكل خاص من موقعها الجغرافي في الخليج الأدنى.

قطر

أصدرت قطر قانوناً استثمارياً جديداً في عام 2000 يتيح الاستثمارات الأجنبية المباشرة في كافة القطاعات ما عدا القطاع المالي، والتجارة، وسمسرة العقارات. ويُمكن للأجانب استملاك نسبة تفوق الـ 49 في المائة شريطة موافقة الجهات الرسمية على ذلك[142]. وسُمحت الاستثمارات المالية في عام 2004 مشروطة بموافقة الحكومة. كما سُمح تدريجياً للأجانب بامتلاك العقارات في مناطق محددة منذ عام 2004. وقد ركزت سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر في قطر بشكل عام على جذب الاستثمارات في مناطق محددة وعلى مشاريع مثل غاز المنبع والصناعات الثقيلة بالشراكة مع مؤسسات الدولة. كما شجعت قطر الاستثمارات المالية في مركز قطر للمال، وهو مركز يتمتع بهياكل إدارية مستقلة ويتيح الملكية للأجانب بنسبة 100 في المائة (مع أنه من المقرر حالياً إدماج سوقه المالية بالسوق المحلية القائمة). وقد تكون الاستراتيجية على مستوى المقاطعات تتلاءم بشكل أفضل مع مساحة قطر الصغيرة، وقدراتها البيروقراطية المحدودة، وموارد رأس المال الوافرة.

---

(139) القانون رقم 2001/8، تنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي في دولة الكويت؛ متوفر على الموقع التالي: http://www.e.gov.kw/sites/kgoenglish/portal/Pages/Visitors/DoingBusinessInKuwait/GoverningBody_OverView.aspx.

(140) Morison Muscat, *Doing Business in Oman*, p. 42. متوفر على الموقع التالي: http://www.morisonmuscat.com/.

(141) للمزيد من المعلومات، يمكن زيارة الموقع التالي: http://www.oman.om.

(142) القانون رقم 2000/13، قانون تنظيم استثمار الرأس المال الأجنبي في النشاط الاقتصادي، ص 49. متوفر في الموقع التالي: www.mbt.gov.qa/English/ForeignInvestor/Documents/rule_13e.pdf.

المملكة العربية السعودية

سلكت المملكة العربية السعودية الطريق التقليدية في الإصلاحات على صعيد الاستثمار الأجنبي المباشر، بمعالجة الأنظمة على المستوى الوطني. وقد شكل "نظام الاستثمار الأجنبي المباشر ولائحته التنفيذية"، الصادر في عام 2000، تحولاً هاماً عن الحمائية الاستثمارية، إذ أجاز الملكية الكاملة للأجانب في كافة الصناعات ما عدا تلك الواردة في القائمة السلبية التي يجب مراجعتها بانتظام، كما أدخل حيز التنفيذ الإصدار المضمون لتراخيص الاستثمارات الأجنبية في خلال 30 يوماً، وقلّص الضرائب المفروضة على المستثمرين الأجانب(143).

وقد جرى تطبيق القوانين على نحو بطيء، إذ برزت عوائق إدارية عديدة وقواعد غير واضحة تحول دون قيام المشاريع الأجنبية الجديدة بسلاسة. ولم تقم الحكومة السعودية بتقليص القائمة السلبية فعلياً وإزالة الحواجز الإدارية التي كانت تعيق الاستثمارات الأجنبية، إلا مع قدوم قيادة جديدة على رأس الهيئة العامة للاستثمار والدخول في مفاوضات من أجل الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في عام 2005. ويُعَد النظام الاستثماري السعودي حالياً متحرراً جداً على الورق، كما تحسنت الإجراءات البيروقراطية نوعاً ما عملياً. ولا يزال التعامل اليومي مع البيروقراطية السعودية أصعب بالنسبة إلى المستثمرين الأجانب إذا ما قورن بالمقاطعات الحرة في دبي(144).

وتنحصر معظم الاستثمارات الأجنبية المباشرة في المشاريع الكبرى للصناعات الثقيلة والاتصالات. كما أن القدرة الاستقطابية التي تتمتع بها المملكة العربية السعودية تعود بشكل كبير، وبالقدر نفسه، إلى الطفرة التي حدثت في العقد الأول من الألفية ومواردها الطبيعية المفيدة، وإلى الإصلاحات التنظيمية. وقد لوحظ أن الاستثمارات في القطاعات الخدماتية الجديدة أقلّ من تلك في البلدان المجاورة الأصغر.

ويدخل العديد من المستثمرين الصناعيين الأجانب في شراكات مع المؤسسات الكبيرة المملوكة من الدولة، والتي هي في الواقع محصورة في منطقة معيّنة ويمكنها توجيه البيروقراطية عندما يتم إنشاء مشاريع جديدة. بالإضافة إلى ذلك، أقامت المملكة العربية السعودية مؤخراً مدناً اقتصادية تتمتع ببنى تحتية منفصلة تشبه النهج التي تقوم عليه منطقة دبي. ولكن في الوقت الحالي، ستخضع المدن الاقتصادية لقواعد وإدارة على المستوى الوطني، ما يقلل من آفاق نجاحها(145).

الإمارات العربية المتحدة

ركّزت الإمارات العربية المتحدة بشكل كبير على استراتيجية إقامة المناطق الخاصة من أجل استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. ويتمّ ببطء إصلاح الأنظمة على المستوى الاتحادي، ويُعتبر الإطار الأساسي للأنظمة الاستثمارية أكثر تقييداً من ذلك القائم في البلدان المجاورة. أما كلّ إمارة على حدة، ولا سيما دبي، فهي الأكثر تقدّماً على صعيد إقامة مناطق خاصة تتمتع ببنى تحتية عالية الجودة، وتديرها بشكل منفصل عن باقي الاقتصاد جهات تنظيمية تضم موظفين أجانب، وترعاها قوانين أكثر ليبرالية.

وخارج هذه المناطق، تقتصر الملكية الأجنبية على 49 في المائة، بينما في داخلها يُسمح بالملكية الأجنبية الكاملة وتُعتبر إجراءات منح التراخيص سلسة والخدمات العامة سريعة ومتجاوبة، وفي بعض الحالات تكون إدارة العمل منفصلة. وهذا ما ساهم في تدفق مبالغ كبيرة من الأموال إلى دبي بشكل خاص، وقد أتى جزء كبير منها من جارتها الأكثر ركوداً، ألا وهي المملكة العربية السعودية(146).

وقد بذلت دبي أكبر قدر من الجهود في المنطقة من أجل تحفيز المنافسة على الصعيديْن التنظيمي والإداري بين حكومات بلدان مجلس التعاون الخليجي، في حين أدى نهج "عدم التدخل" إلى شكاوى حول الإنفاذ غير الكامل لمعايير المنتجات، وحقوق العمال، وقواعد المنافسة. كما أن المنافسة للحصول على الاستثمار الأجنبي المباشر تنتشر في الإمارات العربية المتحدة، وقد جددت أبو ظبي تركيزها على مشاريع المناطق الحرة.

---

(143) للمزيد من المعلومات، يمكن زيارة الموقع التالي: http://www.saudinf.com/main/c552.htm.

(144) Steffen Hertog, 2010, *Princes, Brokers and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia*. Ithaca: Cornell University Press, chap. 5.

(145) Oxford Analytica, *Saudi Arabia: Economic Cities Require Adjustments*, Daily Brief Service, 2 March 2007.

(146) Martina Fuchs, 2011, *UPDATE 2-UAE says no plan to raise foreign ownership limit*. Reuters, 20 June.

المراجع

الإدارة المركزية للإحصاء في الكويت، 2008. مسح القوى العاملة 2008. http://www.csb.gov.kw/.

الإدارة المركزية للإحصاء في الكويت، 2009. مسح القوى العاملة 2009.

الإسكوا (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا)، 2009. المجموعة الإحصائية لمنطقة الإسكوا، العدد 28. E/ESCWA/SD/2009/5. نيويورك: الأمم المتحدة.

الإسكوا، 2011. السياسات الاجتماعية المتكاملة، التقرير الرابع: أسواق وسياسات سوق العمل في منطقة الإسكوا. E/ESCWA/SDD/2011/3. نيويورك: الأمم المتحدة.

الإسكوا وجامعة الدول العربية، 2010. التقرير العربي الثالث حول الأهداف التنموية للألفية وآثار الأزمات الاقتصادية العالمية على تحقيقها. E/ESCWA/EDGD/2010/3. نيويورك: الأمم المتحدة.

البحرين، هيئة تنظيم سوق العمل، 2006. تقرير مسح المنشآت حول هيكلية وتوزيع الأجور 2006. http://portal.lmra.bh/arabic/page/show/65.

البحرين، وزارة المالية، 2010. الحساب الختامي للسنة المالية 2010. http://www.mof.gov.bh/arb/topiclist.asp?ctype =faccount&id=317.

بنك السودان المركزي، 2009. التقرير السنوي لعام 2009. http://www.cbs.gov.sd/ar/node/16.

بنك الكويت المركزي، 2012. النشرة الإحصائية الفصلية-عدد خاص. http://www.cbk.gov.kw/www/index.html.

البنك المركزي الأردني، 2010. التقرير السنوي 2010.

البنك المركزي العراقي، 2010. التقرير الاقتصادي السنوي 2010. http://www.cbi.iq/documents/Annual_economic_report2010.pdf.

البنك المركزي المصري، 2011. التقرير السنوي 2010-2011. http://www.cbe.org.eg/Arabic.

البنك المركزي اليمني، 2009. التقرير السنوي 2009. http://www.centralbank.gov.ye/ar/newslettar.aspx? keyid=83&pid=82&lang=2&cattype=6.

جهاز الإحصاء القطري، 2006. نشرات الإحصاءات الاقتصادية لعام 2006. http://www.qsa.gov.qa/Ar/GeneralStatistics.htm.

جهاز الإحصاء القطري، 2009. مسح القوى العاملة بالعينة لعام 2009.

جهاز الإحصاء القطري، 2010. التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2010.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2008. مسح القوى العاملة 2008. http://82.213.38.42/PCBS_NADA3.1/index.php/catalog/79.

الجهاز المركزي للإحصاء في السودان، 2009. الكتاب الإحصائي السنوي 2009. http://www.cbs. gov.sd/en/node/146.

دائرة الإحصاءات العامة في الأردن، 2010. المسح السكاني والاجتماعي. http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/index.htm.

سلطة النقد الفلسطينية، 2011أ. النشرة الإحصائية الشهرية، حزيران/يونيو 2011. http://www.pma.ps/index.php? option=com_content&view=article&id=202&Itemid=150&lang=ar.

سلطة النقد الفلسطينية، 2011ب. التقرير السنوي 2011. http://www.pma.ps/images/stories/Annual_Reports/annual_report_2011_arabic.pdf.

صندوق النقد الدولي، 2010. الجمهورية العربية السورية: مشاورات المادة الرابعة لعام 2009. التقرير القطري رقم 86/10.

المركز الوطني للإحصاء في الإمارات العربية المتحدة، 2008أ. الأجور وساعات العمل 2008.

المركز الوطني للإحصاء في الإمارات العربية المتحدة، 2008ب. القوى العاملة 2008.

المركز الوطني للإحصاء في الإمارات العربية المتحدة، 2009. القوى العاملة 2009.

المكتب المركزي للإحصاء في الجمهورية العربية السورية، 2010. المجموعة الإحصائية، 2010. http://www.cbssyr.org/index.htm.

المملكة العربية السعودية، وزارة العمل، 2008. الكتاب الإحصائي السنوي لعام 1492/1428 هـ-2008م. http://portal.mol.gov.sa/ar/Statistics/Pages/default.aspx?m=2.

المملكة العربية السعودية، وزارة العمل، 2010. الكتاب الإحصائي السنوي لعام 1432/1431 هـ-2010م.

مؤسسة النقد العربي السعودي، 2010. التقرير السنوي السادس والأربعون.

مؤسسة النقد العربي السعودي، 2011. التقرير السنوي السابع والأربعون.

وحدة تحليل المعلومات المشتركة بين الوكالات التابعة للأمم المتحدة، 2009. تحليل القوى العاملة العراقية 2003-2008، ص 7. http://www.iauiraq.org/search.asp?search=iraq+labour+force+analysis.

Agénor, P.R., M. Nabli, T. Yousef and H. Jensen (2004). *Labor Market Reforms, Growth, and Unemployment in Labor-Exporting Countries in the Middle East and North Africa*. Research Working Paper No. 3328. Washington D.C.: World Bank.

Al-Waqfi, M. and I. Forstenlechner (2010). "Stereotyping of Citizens in an Expatriate-dominated Labour Market: Implications for Workforce Localisation Policy". *Employee Relations*. 32(4): 364-381.

Assaad, R. (2007). *Labor Supply, Employment, and Unemployment in the Egyptian Economy, 1988-2006*. Working Paper No. 0701. Egypt: Economic Research Forum.

Bahrain, Labour Market Regulatory Authority (2011). *Labour Market Indicators*. http://blmi.lmra.bh/2011/12/mi_data.xml.

Balduin-Edwards, M. (2011). *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries: National Patterns and Trends*. United Kingdom: London School of Economics.

Bodor, A. (2010). *The Role of Public Sector Employment in Labor Market Outcomes*. Presented at a joint ILO-World Bank course on Promoting Job Quality and Productive Employment in the Middle East and North Africa: What Works? Turin, Italy, 25-29 October.

Booz and Company (2010). *Meeting the Employment Challenge in the GCC: The Need for a Holistic Strategy*. Abu Dhabi: Booz and Company.

Central Bank of Oman (2009). *Annual Report 2008*.

Central Bank of Oman (2011). *Annual Report 2010*.

Chahoud, T. (2009). *Syria's Industrial Policy*. German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Bonn, Germany: DIE.

Coury, T. and M. Lahouel (2011). *Economic Growth with Unlimited Supplies of Foreign Labor*. Working Paper. Harvard Kennedy School: Belfer Center for Science and International Affairs.

Dasgupta, D., M. Nabli, C. Pissarides and A. Varoudakis (2003). *Making Trade Work for Jobs: International Evidence and Lessons for MENA*. Working Paper Series No. 32. Washington D.C.: World Bank.

De Gobbi, M. and A. Nesporova (2005). *Towards a New Balance between Labour Market Flexibility and Employment Security for Egypt*. ILO Employment Strategy Papers, 2005/10. Geneva: ILO.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) 2008. *Foreign Direct Investment Report*. New York: United Nations.

Economist Intelligence Unit (EIU) (2011a). *Country Report: Syria, September 2011*. London: EIU.

EIU (2011b). *Country Report: Jordan, September 2011*. London: EIU.

EIU (2011c). *Country Report: Iraq, September 2011*. London: EIU.

EIU (2011d). *Country Report: Sudan/South Sudan, September 2011*. London: EIU.

EIU (2011e). *Country Report: Yemen, May 2011*. London: EIU.

EIU (2011f). *Country Commerce: Egypt 2010*. London: EIU.

EIU (2011g). *Country Report: Iraq, June 2011*. London: EIU.

El-Zayat, T. (2011). *Saudi Arabia's 2012 Budget Report: Fiscal Policy Remains Expansionary*. December. http://www.menafn.com/updates/research_center/Saudi_Arabia/Economic/ ncb27122011.pdf.

Enders, K. (2008). Egypt: Reforms Trigger Economic Growth. *IMF Survey Magazine*. 13 February. http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/car021308a.htm.

Esfahani, H. and L. Squire (2007). Explaining Trade Policy in the Middle East and North Africa. *Quarterly Review of Economics and Finance*. 46(5): 660-684.

Espinoza, R. and A. Senhadji (2011). *How Strong are Fiscal Multipliers in the GCC*? Working Paper 11/61. Washington D.C.: IMF.

Etisalat (2010a). *Etisalat confirms commitment to Emiratisation.* Press release, 28 March.

Etisalat (2010b). *Etisalat Displays Job Opportunities For UAE Nationals at Tawdheef.* Press release, 1 February.

European Commission (2010a). *Labour Market Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects.* Occasional Papers 60, vol. 1. Brussels: European Commission.

European Commission (2010b). *Labour Market Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects.* Occasional Papers 60, vol. 3. Brussels: European Commission.

Fasamo, U. and Q. Wang (2001). *Fiscal Expenditure Policy and Non-Oil Economic Growth: Evidence from GCC Countries.* Working Paper 01/195. Washington D.C.: IMF.

Gatti, R. (2010). *The Challenge of Informality in MENA*. Presented at a joint ILO-World Bank course on Promoting Job Quality and Productive Employment in the Middle East and North Africa: What Works? Turin, Italy, 25-29 October.

Girgis, M. (2002). *The GCC Factor in Future Arab Labor Migration*. Submitted to the Fourth Mediterranean Development Forum. Amman, 6-9 October.

Gulf Base (2011). *Kuwait approves KD 19.4 billion budget for 2011-2012.* 30 June. http://www.gulfbase.com/news/kuwait-approves-kd-19-4-billion-budget-for-2011-2012/181667.

Hamid, T. (2011). Foreign Investment into Jordan Falls by a Third. *MEED*, No. 24 (17-23 June).

Hertog, S. (2010a). Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States. *World Politics*. 62(2): 261-308.

Hertog, S. (2010b). *Benchmarking SME Policies in the GCC: a Survey of Challenges and Opportunities*. Brussels: Eurochambres.

Hertog, S. (2011). *The Perils of Economic Populism in the Mideast*. 7 July. www.bloomberg.com.

Holzmann, R. (2010). *Labour Migration and Mobility Patterns: Towards Smart Labor Migration Management in MENA.* Presented at a joint ILO-World Bank course on Promoting Job Quality and Productive Employment in the Middle East and North Africa: What Works? Turin, Italy, 25-29 October.

Industrial Modernisation Centre. (2006). *Egypt's Industrial Development Strategy, Industry: The Engine of Growth.* Cairo: Industrial Modernisation Centre.

Institute of International Finance (2011). *The Arab World in Transition: Assessing the Economic Impact*. Washington D.C.: Institute of International Finance.

International Labour Organization (ILO) (2008). *Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?* Social Security Policy Briefings, Paper 3. Geneva: ILO.

ILO (2009). Turning crisis into an opportunity: The role of social security in response and recovery. *World of Work*. No. 67 (December): 4-8.

International Monetary Fund (IMF) (2010a). *Lebanon: 2010 Article IV Consultation-Staff Report*. IMF Country Report No. 10/306. Washington D.C.: IMF.

IMF (2010b). *Iraq: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement*. IMF Country Report No. 10/72. Washington D.C.: IMF.

IMF (2010c). *Sudan: Article IV Consultation-Staff Report*. IMF Country Report No. 10/256. Washington D.C.: IMF.

IMF (2010d). *Arab Republic of Egypt: 2010 Article IV Consultation-Staff Report*. IMF Country Report No. 10/94. Washington D.C.: IMF.

IMF (2010e). *Jordan: 2010 Article IV Consultation-Staff Report and Public Information Notice*. IMF Country Report No. 10/297. Washington D.C.: IMF.

IMF (2011a). *Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity*. Washington D.C.: IMF.

IMF (2011b). *Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza: Seventh Review of Progress.* Washington D.C.: IMF.

IMF (2011c). *Oman-2011 Article IV Consultation: Concluding Statement of the IMF mission*. Washington D.C.: IMF.

IMF (2011d). *Qatar: 2010 Article IV Consultation-Staff Report*. IMF Country Report No. 11/64. Washington D.C.: IMF.

Iqbal, F. and M. Nabli (2004). *Trade, Foreign Direct Investment and Development in the Middle East and North Africa*. Prepared for IMF conference, The Middle East and the North African Region: The Challenges of Growth and Globalisation. Washington D.C., 7-8 April.

Kapiszewski, A. (2006). *Arabs versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*. Prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region. Beirut, 15-17 May.

Keller, J. and M. Nabli (2002). *The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA over the 1990s: How Growth Has Failed to Keep Pace with a Burgeoning Labor Market*. Presented at the Egyptian Center for Economic Studies Conference, Cairo, January.

Khaleej Times (2011). *Bahrain King Approves US$16.4 Billion Spending for 2 Years.* 5 June.

Kinda, T., P. Plane and M. Veganzones-Varoudakis (2008). *Firm-Level Productivity and Technical Efficiency in MENA Manufacturing Industry: The Role of the Investment Climate*. Working Paper 200819. Cermont-Ferrand, France: Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International.

Lebanon, Central Administration of Statistics (2007). *Living Conditions Survey 2007*. http://www.cas.gov.lb/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=68.

Lebanon, Ministry of Finance (2010a). *Lebanon Country Profile 2010*. http://www.finance.gov.lb/en-US/finance/Pages/default.aspx.

Lebanon, Ministry of Finance (2010b). *Public Finance Annual Review*. http://www.finance.gov.lb/en-US/finance/ReportsPublications/DocumentsAndReportsIssuedByMOF/Pages/SovereignAndInvestmentReports.aspx.

Luciani, G. (2005). From Private Sector to National Bourgeoisie: Saudi Arabian Business, in Aarts P. and Nonneman, G. (eds.). *Saudi Arabia in the Balance: Political Economy, Society, Foreign Affairs.* London: Hurst.

Luciani, G. and S. Hertog (2010). *Has Arab Business Ever Been, or Will it Be, a Player for Reform?* Thematic Study: Private Sector and Reform. Paris: Arab Reform Initiative.

Mahasneh, J. (2008). *Jordan's Industrial Policy*. Presented at MENA-OECD Initiative on Governance and Investment for Development, Working Group 2 Meeting on Fostering Entrepreneurship through Proactive Policies. Manama, Bahrain, 18-19 November.

Mansur, A. and V. Treichel, eds. (1999). *Oman Beyond the Oil Horizon*. Occasional Paper No. 185. Washington D.C.: IMF.

Maree, K. (2007). Paving the Way for Private Investment. *MEED*. Special Report: Road Construction. 13 July. http://www.meed.com/sectors/construction/special-report-road-construction/817665.article.

Middle East and North Africa (MENA)-Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Investment Programme. (2005). *Investment Climate and Regulation of International Investment in MENA Countries*. Paris: Initiative on Governance and Investment for Development. http://www.oecd.org/dataoecd/57/1/36086643.pdf.

Nassif, C. and P. Walkenhorst (2006). *Trade, Competitiveness and Employment in Jordan*. MPRA Paper 31101. Munich, Germany: University Library of Munich.

Nield, R. (2011). Unrest Takes Toll on Growth. *Middle East Economic Digest.* 55(16): April.

Oman, Ministry of National Economy (2010). *The Statistical Yearbook 2010*.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007). *OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2007*. Paris: OECD.

OECD (2010). *Evolution of International Investment Agreements in the MENA Region*. Presented to MENA-OECD Working Group on Investment Policies and Promotion. Paris, December 2010. http://www.oecd.org/mena/investment/46581917.pdf.

Oxford Analytica (2011). *Gulf States' Long-term Fiscal Sustainability in Doubt*. 21 September.

Peeters, M. (2011). *Demographic Pressure, Excess Labour Supply and Public-Private Sector Employment in Egypt*. MPRA Paper 31101. Munich, Germany: University Library of Munich.

Rama, M. (1999). Public Sector Downsizing: An Introduction. *World Bank Economic Review*. 13(1): 1-22.

Rey, M. and S. Wernert (2010). *Preliminary Assessment of Investment Policies and Promotion in the MENA Region*. Presented at MENA-OECD Initiative on Governance and Investment for Development, Working Group 1 Meeting on Investment Policies and Promotion. Paris, 15-16 December.

Rocha, R., S. Farazi, R. Khouri and D. Pearce (2011). *The Status of Bank Lending to SMEs in the Middle East and North Africa Region: Results of a Joint Survey of the Union of Arab Bank and the World Bank*. Policy Research Working Paper 5607. Washington D.C.: World Bank.

Safakianakis, J. (2010). *Ready to Roll: 2011 Saudi Budget*. http://www.susris.com/ 2010/12/21/ready-to-roll-2011-saudi-budget-sfakianakis/.

Saudi Basic Industries Corporation (2005). *Annual Report 2005*. Riyadh: Saudi Basic Industries Corporation.

Saudi Arabia, Ministry of Labor (2009). *Statistics of 2009 G*. http://portal.mol.gov.sa/en/Statistics/Pages/MolStatistics2009.aspx.

Shunnar, H. (2008). *Project for Establishment of SMEs Development Agency in Palestine*. Presented at MENA-OECD Initiative on Governance and Investment for Development, Working Group 2 Meeting on Fostering Entrepreneurship through Proactive Policies. Manama, Bahrain, 18-19 November.

Standard Chartered (2009). *Middle East-The Rising Importance of SMEs.* Special Report. 24 August.

Taghavi, M. (2011). *Expatriates' Remittances and Economic Recovery of the Middle East: The Case of the Gulf Cooperation Council*. Presented at the Middle East Economic Association 10th Annual International Meeting. Barcelona, 23-24 June.

Tzannatos, Z., T. Haq and D. Schmidt (2011). *The Labour Market After the Crisis in the Arab States: Trends, Policy Responses and Challenges in the Recovery*. Presented at conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward. Geneva, 16-17 February.

Tzannatos, Z. (2008). *The Policy Environment for Job Creation in the Arab Economies*. Washington D.C.: World Bank.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2011). *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Volume 1: Comprehensive Tables. New York: United Nations.

United Nations Development Programme (UNDP) and Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation (2011). *Jordan Human Development Report: Small Businesses and Human Development*. Amman: UNDP.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2011). *Global Investments in R&D*. UIS Fact Sheet, No. 15, August.

World Bank (2004). *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract.* Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2008). *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010a). *Jordan Trade Brief*. World Trade Indicators 2009/10. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010b). *Arab Republic of Egypt Trade Brief.* World Trade Indicators 2009/10. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010c). *Syrian Arab Republic Trade Brief.* World Trade Indicators 2009/10. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010d). *Sudan Trade Brief*. World Trade Indicators 2009/10. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2010e). *Lebanon Trade Brief*. World Trade Indicators 2009/10. Washington D.C.: World Bank.

World Economic Forum (2010). *Arab World Competitiveness Review 2010*. Geneva: World Economic Forum.