الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/26/CRP.1
29 March 2010
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الدورة السادسة والعشرون
بيروت، ١٧-٢٠ أيار/مايو ٢٠١٠

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

خيارات السياسة العامة بشأن أهم قضايا الاقتصاد الكلي

موجز

اعتمدت الإسكوا في دورتها الوزارية الرابعة والعشرين القرار ٢٧٠ (د-٢٤) المؤرخ ١١ أيار/مايو ٢٠٠٦ بشأن سياسة الاقتصاد الكلي من أجل الاستقرار المالي. وجاء اعتماد هذا القرار ليؤكّد تصميم المنطقة على مواجهة أي تطوّر مالي قد يؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالأزمة المالية العالمية، التي بدأت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ على أثر أزمة القروض في أمريكا الشمالية وأوروبا، وجّهت الاهتمام إلى التداعيات التي قد تؤدّي إليها هذه الأزمة في مختلف أنحاء العالم. وبالرغم من ذلك، تحسّنت التوقعات الاقتصادية في منطقة الإسكوا، إذ اتّسمت بالتفاؤل الحذر طيلة عام ٢٠٠٩ بعد أن كانت مصبوغة بالتشاؤم. ونجت المنطقة في هذه المرحلة من بعض أسوأ السيناريوهات التي كان يُحتمل أن تنتج من الأزمة؛ ولم يواجه ميزان المدفوعات أية مشاكل خطيرة، ولذلك لم تتراجع قيمة العملات كثيراً، حتّى في البلدان التي كانت حساباتها الجارية ضعيفة؛ ولم تتحقق المخاوف من حدوث هجرة جماعية يعود فيها المغتربون العاملون في بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى بلدانهم.

ونجحت السلطات النقدية في المنطقة في حماية قطاعاتها المصرفية. وبالمثل، نجحت السلطات المالية في اتخاذ تدابير فعالة للتخفيف من تأثير الركود العالمي. غير أن الاقتصاد الكلي لا يزال في عام ٢٠١٠ محفوفا بالمخاطر الناجمة عن الأزمة. ولا تزال عوائق هيكلية كثيرة تفرض على المنطقة تحديات ينبغي أن تعالجها السياسة العامة، وهو ما أشار إليه مؤتمر القمة العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩. وتفرض التعديلات المستمرة على الميزانيات في القطاعين المصرفي والخاص مجموعة من التحديات الهامة على المنطقة، إذ قد يتعيّن الحصول على دعم مالي إضافي لتنفيذ هذه التعديلات من دون مشاكل. وقد تحتاج عدة بلدان في منطقة الإسكوا إلى دعم دولي إضافي، وهي تستحقه نظراً إلى دورها في التدابير المالية المتخذة والمنسّقة عالمياً لتحفيز الاقتصاد. ويفرض استحداث فرص العمل وتراكم قاعدة رأس المال البشري مجموعة أخرى من التحديات على المنطقة. ويشهد إصلاح سوق العمل في المنطقة تقدما في ضوء ازدياد عدد البلدان التي تدرج التعليم ضمن أولوياتها المالية. وينبغي تشجيع هذا النهج الذي محوره الإنسان، باعتباره تدبيراً أساسياً يهدف إلى تعزيز الاقتصادات الوطنية واقتصاد المنطقة بأسرها، وذلك عبر الآثار الإيجابية الناتجة من التكامل الإقليمي.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٣	٣
الفصل		
أولا- آخر المستجدات على صعيد الاقتصاد الكلي	٤-١٠	٤
ثانياً- خيارات السياسات العامة	١١-٢٦	٦
ألف- السياسات المعتمدة لتجنّب الانتكاسات الدورية	١١-٢٠	٦
باء- السياسات المعتمدة لمواجهة العوائق الهيكلية	٢١-٢٦	٨
ثالثاً- ملاحظات ختامية	٢٧-٢٨	١٠

مقدمة

١- اعتمدت الإسكوا في دورتها الرابعة والعشرين القرار ٢٧٠ (د-٢٤) المؤرخ ١١ أيار/مايو ٢٠٠٦ بشأن سياسة الاقتصاد الكلي من أجل الاستقرار المالي. واعتماد هذا القرار جاء تعبيراً عن تصميم المنطقة على مواجهة أي طارئ مالي قد يؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالأزمة المالية العالمية، التي بدأت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ على أثر أزمة القروض في أمريكا الشمالية وأوروبا، وجهت الاهتمام إلى التداعيات التي قد يؤدّي إليها هذا النوع من الأزمات في مختلف أنحاء العالم. وبالرغم من ذلك، تحسّنت التوقعات الاقتصادية المتصلة في منطقة الإسكوا، إذ اتّسمت بالتفاؤل الحذر طيلة عام ٢٠٠٩ بعد أن كانت مصبوغة بالتشاؤم. ونجت المنطقة في هذه المرحلة من بعض النتائج السيئة التي كان يُحتمل أن تؤدّي إليها الأزمة؛ ولم يواجه ميزان المدفوعات أية مشاكل خطيرة، ولذلك لم تتراجع قيمة العملات كثيراً، حتّى في البلدان التي كانت حساباتها الجارية ضعيفة؛ ولم تتحقق المخاوف من حدوث موجات هجرة معاكسة، بعودة مجموعات من المغتربين العاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى بلدانهم. ونجحت السلطات النقدية في المنطقة في حماية قطاعاتها المصرفية. وبالمثل، نجحت السلطات المالية في اتخاذ تدابير فعالة للتخفيف من تأثير الركود العالمي. وثبتت مجدداً قدرة الموقع الجغرافي الاستراتيجي للمنطقة على جذب المستثمرين والتجّار الدوليين.

٢- غير أنّ المنطقة لا تزال معرّضة للخطر. فمن الواضح أن أسعار النفط الخام التي هي المؤشر الأساسي للثقة في اقتصاد المنطقة باتت عرضة للتقلّبات، مع ما تحظى به من دعم على أثر قرار منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبيك) خفض حصص الإنتاج، والتزام البلدان الأعضاء بهذا الإجراء. وبالرغم من تحديد هامش ثابت للأسعار قدره ٧٥ دولاراً تقريباً للبرميل الواحد من النفط الخام منذ الربع الثاني من عام ٢٠٠٩، بقي الطلب على منتجات الوقود مثل البنزين والنفتا وزيت التدفئة ضعيفاً. وقد يؤثّر تراجع هامش تكرير النفط لفترة طويلة على سعر النفط الخام في عام ٢٠١٠. وبالرغم من أن المصارف التجارية في المنطقة قد نجَت من أزمة السيولة العالمية، لم تنجُ من المشكلة الأوساط التجارية والأسر التي لم تعد تحصل على قدر كاف من السيولة. ويحتمل أن يتراجع مستوى أسعار الأصول نتيجة لانخفاض مستوى السيولة المتداولة، مما قد يضطر المصارف التجارية على إدخال سلسلة إضافية من التعديلات على ميزانياتها. وفي الواقع، فقدت أسعار العقارات في المنطقة الزخم القوي الذي كانت تتميز به في الأعوام الماضية وليس مؤكداً ما إذا كانت ستستعيده في عام ٢٠١٠، حتى وإن كان من المتوقع أن يشهد اقتصاد المنطقة بعض الانتعاش.

٣- وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال العوائق الملازمة للمنطقة تطرح تحدّيات على صعيد السياسة العامة. وقد أشار مؤتمر القمة العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ إلى ستة تحديات، هي: (أ) ارتفاع معدلات الفقر والبطالة بين المواطنين العرب؛ (ب) تدهور الأوضاع المعيشية عموماً؛ (ج) انخفاض حجم التجارة البينية والاستثمارات المحلية في البلدان العربية؛ (د) هروب رؤوس الأموال وهجرة الأدمغة والأيدي العاملة الماهرة؛ (هـ) ضعف البنية التحتية في العديد من البلدان العربية (شبكات الطرق والمياه والكهرباء والاتصالات)؛ (و) عدم التوافق بين مخرجات النظام التعليمي مع متطلبات التنمية والمنافسة على الصعيد العالمي. وقد نجح مؤتمر القمة، الذي استضافته الكويت، في إصدار عدد من القرارات التي تؤكد ضرورة اتخاذ إجراءات مشتركة على صعيد البلدان العربية، غير أن تلبية تطلّعات المنطقة إلى تنمية اقتصادية واجتماعية سليمة تتطلب من بلدان الإسكوا أن تركّز على خيارات السياسة العامة الكفيلة بتحقيق هذه التطلّعات، ولا سيما في أعقاب الأزمة المالية العالمية.

أولا- آخر المستجدات على صعيد الاقتصاد الكلي

٤- ما إن بدت على الاقتصاد العالمي علامات الانتعاش من الركود في الربعين الثاني والثالث من عام ٢٠٠٩، حتى تحوّلت الأجواء الاقتصادية في منطقة الإسكوا من حالة من التشاؤم إلى حالة من التفاؤل الحذر. وكان من أسباب هذا التفاؤل تحسن أسعار النفط الخام في هذه المنطقة التي تضم كبرى البلدان المصدرة للنفط الخام، إذ ارتفعت بمعدّل يتراوح بين ٦٠ و٨٠ دولاراً للبرميل الواحد منذ الربع الثاني من عام ٢٠٠٩. وتوقع الأسوأ نتيجة للمرحلة الراهنة من الأزمة المالية العالمية لم يتحقق في العديد من الحالات، ولو تحقق كان سيوثر على الإنتاج والطلب في المنطقة. ويُتوقع أن يكون ارتفاع مستويات الطلب الخارجي والمحلي، علاوة على اتخاذ التدابير المالية اللازمة لدعم ذلك الارتفاع، الخطوة الأولى على طريق الانتعاش.

٥- وفي الوقت نفسه، بلغ تضخّم أسعار المستهلك أعلى مستويات له في النصف الثاني من عام ٢٠٠٨. وشهدت عدة بلدان انخفاضاً سريعاً في معدل تضخم أسعار المستهلك. وأشار صانعو السياسات في عدة بلدان في المنطقة إلى احتمال حدوث انكماش في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠. وبدأ تضخم أسعار المستهلك يتراجع بسرعة نتيجة لأسعار المواد الغذائية وإيجارات الممتلكات، وهي العوامل الفعلية التي أدت إلى الارتفاع الحاد في معدلات تضخم أسعار المستهلك في عام ٢٠٠٨. وبالرغم من ذلك، لم تتحقق الجولة الثانية من التداعيات المتوقعة للتضخم في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ولم يكن لتعديلات الأجور ورفعها في القطاع العام خصوصاً في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ أي تأثير على مستويات الأسعار عموماً، كما كان متوقعاً. وقد شهدت المنطقة في الماضي انخفاضاً في معدلات التضخم، وقد يكون الاتجاه الحالي متماشيا مع ما شهدته المنطقة في الماضي.

٦- ولا تزال نسبة كبيرة من الجهات الفاعلة الاقتصادية ومن صانعي السياسات الاقتصادية في بلدان مجلس التعاون الخليجي تعتبر أنّ اقتصادات هذه البلدان تقف على أسس صلبة، وذلك مع ما شهدته هذه الاقتصادات من ضعف في أداء أسواق البورصة والقطاع العقاري، وتأخّر في تنفيذ مشاريع القطاع الخاص، وانخفاض سريع في أسعار الإيجارات التجارية والسكنية. وهذا التفاؤل هو دافع أساسي لسلوك مسلك طموح في مجالي الاستهلاك والاستثمار. ويُتوقع أن تشهد بلدان مجلس التعاون الخليجي في عام ٢٠٠٩ تراجعاً في نمو متوسط الناتج المحلي الإجمالي. ومن الدوافع الرئيسية لهذه التقديرات السلبية الالتزام الفوري لبلدان المجلس الأعضاء في منظمة الأوبيك بالخفض الكبير في حصص الإنتاج الذي دعت إليه المنظمة. ونتيجة للاستعداد القوي للسلطات المالية بتقديم الدعم المالي، لا يُتوقع أن ينخفض الطلب المحلي في هذه البلدان مع تراجع تقديرات الناتج المحلي الإجمالي. وقد جاء ضعف تقديرات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي نتيجة للتراجع الكبير في حجم الصادرات الصافية لهذه البلدان من النفط. ويُتوقع أن يشهد أداء النمو في البلدان غير الأعضاء في منظمة الأوبيك تراجعاً أقلّ حدّة في عام ٢٠٠٩. وقد أبدى قطاع الأعمال قدرة على التكيّف واستمرت ثقة المستهلكين في اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي بالرغم من وجود بعض مواطن الضعف في عدد من القطاعات الاقتصادية، لا سيما قطاع العقارات. وتتوقف توقعات العام ٢٠١٠ على ما يلي: (أ) انتعاش الطلب الخارجي وارتفاع أسعار النفط الخام؛ (ب) الاستمرار في اتخاذ تدابير مالية فعالة؛ (ج) توفر إمكانية تعديل ميزانيات الجهات الفاعلة الاقتصادية، لا سيما المصارف والمؤسسات التجارية والأسر.

٧- وتميّز أداء النمو في بلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ببعض من المناعة في عام ٢٠٠٩. وبالرغم من الضعف المحتمل في الميزان الخارجي لكل بلد، الذي ينعكس تراجعاً في الحساب الجاري، واصل الطلب المحلي ارتفاعه في ظل الوضع القوي لحسابات رأس المال. وبالإضافة إلى ذلك، لم تلتزم البلدان المصدّرة للنفط في هذه المجموعة، وهي الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق ومصر واليمن، بحصص الإنتاج التي حددتها منظمة الأوبيك، وتمكّنت بالتالي من تجنّب أي انخفاض حاد في مستويات إنتاج النفط الخام. وأدّى تراجع الاعتماد على صادرات الصناعات التحويلية وعلى أسواق رأس المال الدولية إلى إبقاء هذه البلدان بمنأى عن أولى تداعيات الأزمة المالية العالمية. وبالرغم من الأضرار الكبيرة التي ألحقتها الأزمة بمستوى الصادرات إلى الولايات المتحدة وأوروبا، بقي تأثير ذلك على الاقتصاد الكلّي محدوداً. وعلاوة على ذلك، بقيت السيولة المالية متوفرة، نظراً إلى التعامل المحدود مع الأسواق المالية الدولية. وقد تضرّرت أسواق العقارات، إلا أن تراجعها بقي طفيفاً. وبقيت معظم مشاكل التنمية الاقتصادية في هذه البلدان هي نفسها مشاكل هيكلية، أهمها الارتفاع المزمن في معدلات البطالة. وتتوقف توقعات عام ٢٠١٠ على التالي: (أ) انتعاش الطلب الخارجي من الولايات المتحدة وأوروبا واقتصادات مجلس التعاون الخليجي؛ (ب) وجود هامش كاف لتجنب آثار أي قيود قد تفرض على صرف العملات الأجنبية؛ (ج) اتخاذ تدابير مالية فعالة بدعم دولي وإقليمي.

٨- وفي بداية الأزمة المالية العالمية الراهنة التي اقترنت بانخفاض مفاجئ في أسعار النفط الخام، كان وضع اليد العاملة الأجنبية في البلدان الرئيسية المصدرة للنفط في المنطقة، وهي بلدان مجلس التعاون الخليجي، من أهم الشواغل الاجتماعية الرئيسية في منطقة الإسكوا. وقد أدت الطفرة الاقتصادية التي استمرت لغاية عام ٢٠٠٨ في بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى زيادة أعداد الأيدي العاملة الأجنبية فيها. ومع الجهود الكثيفة التي بذلتها هذه البلدان لتنمية الموارد البشرية وزيادة أعداد القوى العاملة الوطنية في القطاع الخاص، استمرت في الاعتماد على الأيدي العاملة الوافدة، بفعل النمو الذي شهده القطاع الخاص في الأعوام الماضية. وقد طالت أولى آثار الأزمة المالية العالمية، مجالات رئيسية في القطاع الخاص، ولا سيما المجال المالي ومجال البناء. وكان من المتوقع أن يؤدي ذلك إلى فقدان عدد كبير من فرص العمل وخروج أعداد كبيرة من الأيدي العاملة الأجنبية من بلدان مجلس التعاون، في تطوّر يمكن أن يلحق الضرر بالبلدان المضيفة والبلدان المصدّرة لليد العاملة على السواء في المنطقة العربية وآسيا.

٩- وخلافاً لما أفادت به تقارير إعلامية عديدة، عن رحيل عدد كبير من العمال الأجانب بعد صرفهم، لم تبدِ البلدان المعنيّة ما يدلّ على خروج كثيف للعمال الأجانب من المنطقة اعتباراً من أواخر عام ٢٠٠٩. ومن هذه البلدان لبنان الذي يعتمد اعتماداً كبيراً على فرص العمل في بلدان مجلس التعاون الخليجي وعلى التحويلات التي يرسلها العاملون إلى بلدهم. ولم ترد أية تقارير عن عودة عدد كبير من المغتربين، كما استمرّت احتياطيات البلد من العملات الأجنبية في الارتفاع لغاية عام ٢٠٠٩. وفي البلدان الرئيسية الأخرى المصدّرة للأيدي العاملة والتي تتوفر بيانات حولها، ارتفعت قيمة التحويلات الواردة من بلدان مجلس التعاون الخليجي، كما حدث في باكستان، أو استقرّت في الربع الثاني من عام ٢٠٠٩، كما حدث في الفلبين. وفي هذا السياق، تراجعت تحويلات العاملين المغتربين إلى مصر في الربع الأول من عام ٢٠٠٩، ومن ثمّ انتعشت في الربع الثاني. وفرضاً أنّ تدفقات التحويلات غير الرسمية تدخل في الحسابات إضافة إلى التحويلات الرسمية التي تصل إلى البلد عبر البنك المركزي، تُشير الأرقام الرسمية إلى استقرار التحويلات المالية الواردة من العاملين في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

١٠- وبالرغم من ظروف العمل المستقرة نسبيا في بلدان مجلس التعاون الخليجي، تبقى البطالة والعمالة الناقصة من أبرز مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية. فالمنطقة تشهد بطالة كثيفة ومزمنة، بالرغم من التحسّن المتواضع الذي شهده مؤخراً كلّ من الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر والمملكة العربية السعودية. وفرض التباطؤ الاقتصادي في عام ٢٠٠٩ ضغوطاً إضافية على ظروف العمل، تبيّنها آخر معدلات البطالة في عدد من بلدان الإسكوا.

ثانياً- خيارات السياسات العامة

ألف- السياسات المعتمدة لتجنّب الانتكاسات الدورية

١١- شهد عام ٢٠٠٨ ارتفاعاً في معدّلات تضخم أسعار المستهلك، وضع صانعي السياسات في حيرة متزايدة إزاء تحديد خيارات السياسة العامة. فانتهاج النهج التوسّعي في القطاع المالي في هذه البلدان أصبح ضرورياً لتحقيق التطلعات الإنمائية، بينما السلطات النقدية مضطرة لاتخاذ تدابير نقدية صارمة للتخفيف من الأعباء الناتجة عن التضخم. غير أنّ الخيارات المتاحة للسلطات النقدية في المنطقة على صعيد السياسة العامة كانت محدودة جدا، ورهناً باستقرار أسعار صرف العملات الأجنبية. وتستثنى من هذا الوضع مصر التي كانت تعتمد نظام سعر الصرف العائم. ومع ظهور الأزمة المالية العالمية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، خرجت معظم الحكومات في منطقة الإسكوا من الحيرة، إذ اتضح أن تجنّب آثار الأزمة المالية على اقتصادات المنطقة يتطلب اتخاذ تدابير ناشطة على الصعيد المالي، وتخفيف القيود على الصعيد النقدي على حد سواء.

١٢- واستجابت البلدان الأعضاء في الإسكوا للأزمة المالية العالمية بطرق مختلفة على صعيد السياسة المالية. فبلدان مجلس التعاون الخليجي، التي كانت قد تراكمت لديها فوائض مالية كبيرة منذ عام ٢٠٠٢، سعت إلى اتخاذ خيارات مالية توسّعية، وركزت في إعداد ميزانيتها الأخيرة على الاستثمار في الهياكل الأساسية، والصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. وأما البلدان غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، فتوخت جانباً كبيراً من الحذر، إزاء توقعات انخفاض العائدات، وفي قيود الدين العام. ونظرت عدة بلدان في اتخاذ إجراءات مالية تقشفية خلال السنة المالية التي تشمل ٢٠١٠. وبما أن تطبيق السياسة المالية ليس بالجديد على منطقة الإسكوا، فيُتوقع أن ينعكس أي انخفاض في الإيرادات تراجعاً في الإنفاق الحكومي. وقد جرى التأكيد مراراً على أهمية الحوافز المالية على الصعيد العالمي، في تجنيب النمو الاقتصادي تداعيات الأزمة المالية. وبلدان الإسكوا غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، هي في وضع يخوّلها طلب المزيد من الدعم الدولي لمساهمتها في عام ٢٠٠٩ في التدابير المالية المتخذة على الصعيد العالمي لإنعاش الاقتصاد.

١٣- وقد أدّت السياسات النقدية المعتمدة استجابة للأزمة المالية العالمية إلى خفض أسعار الفائدة المعمول بها في المنطقة منذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، وإلى خفض حجم الاحتياطي الإلزامي للمصارف التجارية، وتوفير تسهيلات إضافية للحصول على السيولة. وهذه التدابير الهادفة إلى التخفيف من القيود النقدية تتماشى مع غيرها من التدابير الهادفة إلى حماية القطاع المصرفي الوطني من الأزمة المالية. ولعلّ مصر هي أبرز استثناء على ذلك، إذ لم يعمد البنك المركزي المصري خفض أسعار الفائدة المعمول بها، إلا بعد أن تأكد من انخفاض معدّلات التضخم في شباط/فبراير ٢٠٠٩. ويُلاحظ أيضاً أن قطر لم تلجأ إلى تعديل أسعار الفائدة

خلال هذه الفترة، بل اتخذت عوضا عن ذلك تدابير مباشرة وموجّهة. وبالإضافة إلى التخفيف من القيود النقدية، تضمنت التدابير المتخذة لمواجهة الأزمة المالية العالمية في المنطقة تقديم الدعم المالي والمؤسسي للقطاع المالي في كثير من الحالات. واتخذ كلّ من الإمارات العربية المتحدة وقطر والكويت مجموعة من التدابير لمدّ ميزانيات المصارف التجارية بالدعم المالي. واتخذ الأردن والإمارات العربية المتحدة والكويت والمملكة العربية السعودية تدابير لضمان الودائع المصرفية.

١٤- وبالرغم من ذلك، ظلّت السلطات النقدية القيّمة على إدارة السيولة في منطقة الإسكوا تواجه صعوبات نتيجة لنظام سعر صرف العملات الأجنبية وحسابات رأس المال المفتوحة. فنظام سعر الصرف يقوم على ربط العملة الوطنية لكل بلد بدولار الولايات المتحدة أو بسلّة من العملات الأجنبية. ويحقق هذا النظام الغاية منه في ضمان استقرار المعاملات الجارية بالنقد الأجنبي في مجالات التجارة والتمويل والاستثمار. وفي ظل هذا النظام ونظام حساب رأس المال المفتوح، يصعب على السلطات النقدية إدارة السيولة المحلية المتمثّلة بالمعروض النقدي.

١٥- وفي هذه الظروف، تتضاءل قدرة السلطة النقدية على التحكم بالقاعدة النقدية، التي تتكون من كمية النقد المتداول وودائع المصارف التجارية لديها. ونظراً إلى أن السلطات النقدية مضطرة إلى تحويل العملات الأجنبية إلى العملة الوطنية، يؤدي صافي تدفقات الأموال بالعملة الأجنبية والواردة من المستثمرين الأجانب أو من المصدّرين المحليين إلى زيادة الاحتياطي من العملات الأجنبية تلقائياً لدى السلطة النقدية. وتظهر هذه الزيادة إما في المعروض النقدي وإما في ودائع مصرفية لدى السلطة النقدية. ونتيجة لذلك، تساهم الزيادة في الاحتياطيات الأجنبية في نمو القاعدة النقدية. وتطلق على القاعدة النقدية أيضاً تسمية "المال القوي" لأنها قد تنتج عن التوسع النقدي للنظام المصرفي المحلي. والخيارات المتاحة للسلطة النقدية على صعيد السياسة العامة هي تدابير غير مباشرة تهدف إلى إبقاء حجم التوسع النقدي عند مستوى معين من القاعدة النقدية. وتحاول معظم السلطات النقدية التحكّم بالتوسع النقدي بإبقائه عند مستوى مناسب، وذلك من خلال مجموعة من التدابير الهادفة إلى تعديل مستوى السيولة، وبالتحديد تعديل تكوين القاعدة النقدية. غير أن هذه التدابير تبقى غير مباشرة مقارنة بأهداف السياسة العامة في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا.

١٦- وانحسار التوسّع النقدي المحلي هو من العلامات التي تبعث على القلق في منطقة الإسكوا. وتدلّ هذه الحالة إلى ضعف عمليات الإقراض في النظام المصرفي. والواقع أن تدابير خفض معدلات الفائدة وضخ الأموال، وتوفير مزيد من السيولة، وتقديم دعم مالي أكبر للنظام المصرفي، قد استُهلكت في التعديلات التي شهدتها ميزانية القطاع المصرفي، مما أدى إلى الحد من آثارها على الطلب المحلي. وتكمن المشكلة الرئيسية في تراجع أسعار الأصول، ولا سيما أسعار العقارات التي يتعيّن على القطاع المصرفي أن يستمر في تعديل ميزانيته على أساسها.

١٧- ومنذ الربع الثاني من عام ٢٠٠٩، تعلن السلطات النقدية في المنطقة أن السيولة متوفرة بكميات كافية. أما المصارف والشركات، فتحدثت في الفترة نفسها عن نقص في السيولة معتبرة أنه التحدي الرئيسي أمام الانتعاش الاقتصادي. والجدير بالذكر أن السلطات النقدية تقصد بالسيولة "السيولة الخارجية" التي تستطيع المصارف اقتراض الأموال منها، وأن المصارف التجارية والشركات تقصد السيولة "السيولة الداخلية" التي تتكون من الاحتياطيات النقدية وتقوم على توقعات مؤكدة بورود تدفقات نقدية في المستقبل.

١٨- والنقص في السيولة الخارجية المتاحة للمصارف التجارية هو أحد العوارض التي تنذر ببدء أزمة مالية تهدّد القطاع المالي برمته. ويمكن للبنك المركزي معالجة هذا الخطر العام بضخ السيولة في النظام المصرفي. غير أن معالجة النقص في السيولة الداخلية المتاحة للمصارف والشركات يتطلب اللجوء إلى مجموعة مختلفة من التدخلات على صعيد السياسة العامة. والسبب في ذلك أنّ النقص في السيولة الداخلية يستوجب إدخال تعديلات على الميزانية للسماح للمصارف والشركات بتخفيض ديونها بحيث تتناسب مع قيمة أصولها. وهذا التباين في وجهات النظر حول "السيولة" بين البنوك المركزية والمصارف التجارية والشركات في المنطقة هو دليل على ضرورة إدخال مزيد من التعديلات على الميزانيات.

١٩- وتظهر تجربتا الولايات المتحدة الأمريكية واليابان أنّ النتائج الاقتصادية الحقيقية لخفض أسعار الأصول قد لا تظهر وتؤثر على التوقعات الاقتصادية قبل مضي فترة ١٨ إلى ٢٤ شهراً. وفي منطقة الإسكوا، بدأ خفض قيمة الأصول في الربع الثاني من عام ٢٠٠٨، وقد لا تظهر آثار هذا التعديل قبل الربع الأخير من عام ٢٠٠٩ أو الربع الثاني من عام ٢٠١٠. وإزاء هذا الاحتمال، يبقى المطلوب تعزيز دور القطاع العام في ربط مسار التنمية الاقتصادية بأهدافها. ونجحت السلطات النقدية والمالية في الربع الأخير من عام ٢٠٠٨ في حماية القطاع المصرفي في منطقة الإسكوا، وهي تسعى إلى مواجهة أزمة القروض التي أطلقت شرارة الأزمة المالية العالمية. وينبغي الاستمرار في هذا النهج الناجح للتخفيف من مواطن الضعف الناتجة من الأزمة المالية العالمية، وذلك من خلال تسهيل تعديل الميزانية. ويستدعي تنفيذ التعديلات دعماً مالياً قوياً في معظم الحالات. وفي هذه المرحلة، لا يزال من المرجح أن تُستهلك الحوافز النقدية في التعديلات على ميزانيات الهيئات الاقتصادية، بدلا من أن تحقق الهدف المنشود منها، وهو زيادة الطلب المحلي.

٢٠- ونتيجة لذلك، ما زال من الضروري اتخاذ تدابير مالية فعّالة لدعم الطلب المحلي، وبالتالي دعم النمو. وفي هذه الظروف، يمكن أن يبقى تأثير الحوافز المالية التي تقدمها بعض البلدان محدوداً للغاية ما لم تقترن بدعم إقليمي أو عالمي. ويجب تعزيز الجهود المبذولة على المستوى الوطني لتجنّب تأثير الانكماش المالي على الإنفاق في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك الهياكل الأساسية الاقتصادية، والحماية الاجتماعية، وشبكات الأمان الاجتماعي، والعمل، والتعليم، والصحة. ولا بدّ من تطوير مجموعة إضافية من أطر التعاون العالمي والإقليمي من أجل دعم هذه الجهود المالية الوطنية وتجاوز مشكلة تعديل الميزانيات، وبالتالي المضي في تحقيق الأهداف الإنمائية في أعقاب الأزمة المالية العالمية.

باء- السياسات المعتمدة لمواجهة العوائق الهيكلية

٢١- باشرت معظم بلدان الإسكوا العمل على تحقيق تطلعاتها الإنمائية عن طريق التنويع الاقتصادي وخلق فرص العمل. وبالرغم من الجهود التي بذلتها هذه البلدان على صعيد السياسات العامة في الماضي القريب، كما أوضح مؤتمر القمة العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا يزال تحقيق الأهداف الإنمائية يصطدم بعقبات هيكلية متزايدة. فمعدلات البطالة لا تزال مرتفعة في المنطقة، ولا سيما في صفوف المواطنين في عدد من بلدان مجلس التعاون الخليجي. وفي المقابل، يزداد اعتماد القطاع الخاص على العمال الأجانب الوافدين إلى تلك البلدان، بالرغم من الجهود التي تبذلها لزيادة عدد المواطنين في القوى العاملة في هذا القطاع، وذلك باتباع استراتيجيات لتنمية الموارد البشرية.

٢٢- وفي الأعوام الماضية، عمدت بلدان مجلس التعاون الخليجي إلى إصلاح سوق العمل. غير أن الأمن الوظيفي لمواطني هذه البلدان أصبح تحدياً ملحاً على صعيد السياسة العامة في ظل تباطؤ الاقتصاد. وقد يكون في ارتفاع عدد السكان في سن العمل، نتيجة لأسباب، منها التحولات الديمغرافية وكثافة العمال الأجانب الوافدين، فائدة تعرف بما اصطُلح على تسميته الفرصة الديمغرافية. إلا أنّ إمكانية الاستمرار في الحفاظ على التوازن السكاني بين العمال من المواطنين والأجانب، يبقى شاغلاً اجتماعياً في بلدان مجلس التعاون الخليجي، لأن فرص العمل تتضاءل بسرعة. ومن أجل الحفاظ على التماسك الاجتماعي والهوية الثقافية، اعتمدت بلدان مجلس التعاون الخليجي سياسات تفرض الكثير من القيود على العمال الأجانب. غير أنّ هذه البلدان تشهد اتجاهاً جديداً يهدف إلى إصلاح وضع العمال الأجانب، من خلال منحهم عقوداً تتّسم ببعض المرونة مقابل فرض قيود صارمة على فترة إقامتهم في البلد. وفي حين لم يتم التوصل إلى نتائج بشأن المدة القصوى للإقامة، عمدت عدة بلدان، لا سيما البحرين، إلى إصلاح نظام الكفالة.

٢٣- فالإصلاحات السارية في البحرين تسمح للعاملين الأجانب بالانتقال من وظيفة إلى أخرى من دون موافقة أصحاب العمل. وقد لقيت هذه الخطوة معارضة من الشركات، إذ رأت فيها دافعاً إلى زيادة الأجور، وبالتالي إفقاد الشركات القدرة التنافسية من حيث الكلفة. ومقابل هذا الرأي، أكّد مسؤول بحريني أنّ لهذه الإصلاحات آثاراً إيجابية على المواطنين الباحثين عن عمل. ووفقاً لهذا المنطق الرسمي، لا توجد بطالة بالمعنى المعروف تقليدياً، فالمشكلة الحقيقية تكمن في انخفاض الأجور. وبالتالي، ستبقى الرواتب والأجور منخفضة ولن ترتفع أجور القوى العاملة البحرينية طالما أنّ نظام الكفالة قائم. وهذا المنطق يمكن أن ينطبق على سائر بلدان مجلس التعاون الخليجي، وقد يؤدي إلى اعتماد سلسلة من التدابير الجديدة على صعيد السياسة العامة في هذا المجال.

٢٤- واعتمدت المملكة العربية السعودية في الآونة الأخيرة استراتيجية للتشغيل لمدة ٢٠ عاماً. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى استحداث أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ فرصة عمل في قطاع التعليم، وذلك في سياق الجهود التي تبذلها الحكومة لتحسين ظروف مواطنيها ورفاههم. وتماشياً مع هذه الاستراتيجية، سجّلت الأرصدة المالية المخصصة لقطاع التعليم في المملكة العربية السعودية ارتفاعاً لم يسبق له مثيل. وبدأت بلدان أخرى أعضاء في الإسكوا بتخصيص الأموال لقطاع التعليم. وتتزامن هذه الاستراتيجية التي تركّز على التعليم مع الاتجاه الذي بدأ في البحرين، وهو ما قد يؤدي إلى ارتفاع في أجور القوى العاملة الوطنية في القطاع الخاص. والهدف الضمني من هذه الجهود هو تعزيز تراكم رأس المال البشري الوطني في القطاع الخاص والتخفيف من الاعتماد على اليد العاملة الأجنبية.

٢٥- ولم تحقق التجارة والاستثمار داخل المنطقة المستوى المرجو بعد. وستبقى الفوائد الاقتصادية والاجتماعية للمعاملات الاقتصادية بين بلدان المنطقة دون المستوى المرجوّ ما لم يحقق كلّ بلد مستوى مقبولاً من تراكم رأس المال البشري. ومن الدروس المكتسبة من الأزمة المالية العالمية أنّ أي اقتصاد لن يكتسب المناعة اللازمة، ما لم يعتمد على الثروة البشرية ويقدّرها بما تستحق. وما لم يحظ عمل الفرد بالتقدير بمنحه دخلاً لائقاً، فقد تدفعه الحاجة إلى الضلوع في مجازفات مالية أو الاقتراض المفرط بسبب الضغوط المالية. وقد أسفرت هذه الضغوط المفرطة عن تنفيذ تعديلات استثنائية النطاق على الصعيد العالمي. وبعد أن صمدت منطقة الإسكوا في وجه المرحلة الأولى من الأزمة المالية العالمية، أصبحت في وضع يخوّلها صياغة استراتيجية صلبة للتعاون الإقليمي، وذلك تماشياً مع عدد من الاتجاهات والاستراتيجيات الوطنية التي تضع الإمكانات البشرية في صلب الأنشطة والقيم الاقتصادية.

٢٦- ويؤدي اعتماد النهج الذي محوره الإنسان والقائم على رفع مستوى التعليم وإصلاح سوق العمل إلى نمو رأس المال البشري بصورة مستدامة ومتوازنة في جميع المناطق. وفي دفع أجر لائق في القطاع الخاص دليل قوي على الأفضليات التعليمية، وكذلك حافز قوي يدفع العاطلين عن العمل إلى اتباع تدريب مهني مفيد لهم. وإذا ما أدى الاستثمار في رأس المال البشري لكل عامل إلى مردود نقدي ثابت، فقد تتراجع عندئذ الحاجة إلى المضاربات المالية. فمعظم الأدبيات المتصلة بالتنمية، تشير إلى أن الاستثمار المادّي في القطاعين الخاص والعام يكمّل الاستثمار في الموارد البشرية. ولتعزيز إمكانات الموارد الطبيعية والمالية والبشرية الكبيرة التي تختزنها المنطقة، يبدو لا بدّ من اعتماد النهج الذي محوره الإنسان.

ثالثاً- ملاحظات ختامية

٢٧- نجح صانعو السياسات في منطقة الإسكوا في حماية القطاع المصرفي والطلب المحلي في بلدانهم من الأزمة المالية العالمية. كما نجحت السلطات النقدية التي استجابت سريعا للأزمة والسلطات المالية التي اتخذت تدابير صارمة في التخفيف من آثار الأزمة المالية العالمية، ممّا حال دون تحقيق العديد من التوقعات السيئة. ومن التحديات الصعبة التي تواجهها المنطقة إدخال تعديلات مستمرة على ميزانية القطاعين المصرفي والخاص، حيث قد يكون الحصول على دعم مالي إضافي ضرورياً لتنفيذ هذه التعديلات من دون صعوبة. وقد تحتاج بلدان عديدة إلى دعم دولي إضافي، وهي لا شك تستحقه نظراً إلى دورها في تطبيق الحوافز المالية المنسّقة على الصعيد العالمي. ويضع توفير فرص العمل وتراكم قاعدة رأس المال البشري المنطقة أمام تحديات أخرى. وتحرز المنطقة تقدماً في إصلاح سوق العمل، بينما يضع عدد متزايد من البلدان التعليم ضمن الأولويات المالية. وينبغي تشجيع هذا النهج الذي محوره الإنسان باعتباره تدبيراً أساسياً لتعزيز الاقتصادات الوطنية واقتصاد المنطقة بأسرها على السواء، وذلك لما يحققه التكامل الإقليمي من آثار إيجابية.

٢٨- وتدعم الأمانة التنفيذية للإسكوا البلدان الأعضاء في اللجنة في حشد موارد المنطقة لصالح سياسات الاقتصاد الكلي. وللاستفادة من الإمكانات الكبيرة التي تتعم بها المنطقة، ينبغي تنسيق الاستثمارات في الموارد المادية والبشرية في القطاعين العام والخاص في المستقبل. ولا شكّ في أن الاتّجاه الإيجابي المتمثّل في اعتماد النهج الذي محوره الإنسان، والذي برز في أعقاب الأزمة المالية العالمية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، سيكون أساسياً في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة في منطقة الإسكوا. وإذا ما اعتُمدت هذه المجموعة الأساسية من سياسات الاقتصاد الكلي، فمن شأن المساعي الهادفة إلى تحقيق التكامل الإقليمي عبر الأطر التشريعية اللازمة أن تساهم في تحقيق التطلعات الإنمائية للجميع.