

# اقتصاد مرن ومستدام: كيف يُمكن للاقتصادات المعتمدة على النفط أن تُخطط لمستقبلها





# المحتوى

- المقدمة **05**
- ما سبب أهمية هذه المسألة في الوقت الراهن؟ **06**  
الرؤية بعيدة المدى للطلب على النفط  
تحدي التقلبات الاقتصادية  
الضغط على النماذج الموجودة
- فهم التحديات **09**  
التحديات الاقتصادية  
التحديات المالية  
العوامل الاجتماعية
- مثال على التحول الناجح: النرويج **15**
- وضع الحل **16**  
الحلول الاقتصادية  
الحلول المالية  
الحلول الاجتماعية
- الخاتمة: كيف سندفع عجلة النجاح؟ **19**



# المقدمة

تتفاوت الاقتصادات المعتمدة على النفط إلى حد كبير، سواءً في أكثر دول العالم ازدهاراً أو أفقرها. لكن بدءاً من قطر (التي تتمتع بأعلى ناتج محلي إجمالي للشخص الواحد في العالم) وصولاً إلى غينيا الاستوائية (حيث يعيش نصف سكانها في فقر مدقع)، فإن الاقتصادات تواجه تحديات مشتركة تتمثل في العزوف عن الاعتماد على الموارد الطبيعية. وتعرض هذه المقالة الآلية التي تتبعها تلك الدول لمواجهة هذه التحديات، وذلك من خلال دراسة مجموعة من الدول الخليجية والدول الأعضاء في منظمة "أوبك" وبعض الدول المصدرة للطاقة.

ليست الحاجة إلى الانتقال لمرحلة "ما بعد النفط" جديدة، فقد كانت ولا زالت جوهر السياسات الاقتصادية في الكثير من الدول المنتجة للنفط منذ عقود. ورغم هذا التركيز، إلا أن قلة من الدول قد حققت تقدماً في هذه الناحية. فقد تصاعد الضغط لإحداث التغيير بسبب عدة عوامل بما فيها استقرار الأسعار المنخفضة نسبياً، والحاجة إلى إدارة التقلب الاقتصادي وارتفاع الضغط على النماذج الاقتصادية والاجتماعية الموجودة حالياً.

وللتعامل مع هذه التحديات، يسعى صناع السياسات إلى تحقيق هدفين رئيسيين مترابطين:

- تعزيز المرونة: التعامل مع تقلبات الأسعار، بما فيها إدارة الصناعات المعتمدة على النفط على مدار دورة أسعار السلع.
  - تنمية الاستدامة: اعتماد التنوع الاقتصادي على المدى الطويل، ووضع الأسس لتحقيق الازدهار بعد نفاذ الموارد النفطية، أو استعداداً للوقت الذي يتلاشى فيه احتياج العالم للوقود الأحفوري.
- لا توجد إجابة بسيطة أو حل سريع لذلك، فتحقيق هذه الأهداف يتطلب من الدول التعامل مع تحديات اقتصادية ومالية واجتماعية كبيرة ومتداخلة. وفي سياق هذا التقرير، سنوضح كيف تعاملت إحدى الدول مع تحديات من هذا الحجم، لكن من نقطة بداية مختلفة. وسنضع الحلول المحتملة للدول المستوردة للنفط، وسناقش بعض عمليات الإصلاح التي تجري حالياً.



# ما سبب أهمية هذه المسألة في الوقت الراهن؟

إن الحديث عن التنوع ليس بالأمر الجديد، فمنذ وضع اللجنة الأولى لخطتي التنمية الوطنية في حقبة السبعينات، سعت وزارة التخطيط السعودية إلى تنمية الصناعات غير النفطية لتنويع الاقتصاد، وفي عام 1999، كانت عُمان الدولة الأولى في تبني أهداف "تعمين" قواها العاملة كجزء من رؤية 2020.

أما الدفعة الأخيرة للتنوع فكان سببها ثلاثة اتجاهات رئيسية:

- اعتدال طويل المدى في أسعار النفط، واستنزاف بعض الدول لمواردها مما يقلل إيرادات الصادرات
- تقلب النمو الاقتصادي خلال العقد الأخير، بسبب الأزمة الاقتصادية العالمية وتقلب أسعار السلع مؤخراً
- تحديات تحقيق الاستدامة في النماذج الاقتصادية الموجودة حالياً، نظراً لزيادة عدد السكان وارتفاع سقف توقعاتهم من الخدمات الحكومية

## الرؤية بعيدة المدى للطلب على النفط

رغم أن أسعار النفط قد عادت لمستواها الطبيعي بعد الهبوط الذي شهدته مؤخراً، وكون الرؤية متوسطة المدى تقترح استقرار توازن العرض والطلب، إلا أنه من المرجح أن يتراجع مستوى الطلب على المدى الطويل. إذ تتوقع وكالة الطاقة الدولية استقرار الطلب الكلي على النفط والفحم كمصادر أساسية للطاقة بشكل أو بآخر حتى عام 2040 وبنسبة 5,0% فقط من النمو سنوياً. وتتنبأ الوكالة بتسارع نمو خيارات الطاقة المتجددة والمصادر الأخرى للطاقة النظيفة (الشكل رقم 1).

هناك الكثير من الاتجاهات المؤثرة، إذ أن الدور المتزايد للكهرباء في تنوع الطاقة، سيساعد في تقليل الاعتماد على النفط. وعلى الرغم من احتمالية بقاء النفط كأكبر مصدر للطاقة، فإن حصة الكهرباء في الطلب النهائي على الطاقة ارتفعت من 13% في عام 1999 إلى 18% في عام 2012. وتتوقع الوكالة الدولية للطاقة أن ترتفع حصتها إلى 24% أو أكثر بحلول عام 2040<sup>1</sup>. ومن الجدير التنويه بالتغيرات الجارية في وسائل النقل الشخصية، مع توقع وصول الطلب على الطاقة من المركبات الخفيفة إلى ذروته في عام 2020 قبل أن يعود للتراجع.

ومع أن الخبراء لا يتوقعون أن تحل المصادر البديلة محل النفط والغاز خلال الأعوام العشرين القادمة، إلا أن الاتجاهات طويلة الأمد تُشير إلى أن الطلب سيواجه انحساراً حاداً. لذلك يتوجب على الدول المصدرة للنفط التخطيط للتعامل مع تحدياتها الاقتصادية بدلاً من انتظار عودة الأسعار إلى الارتفاع.

## تحدي التقلبات الاقتصادية

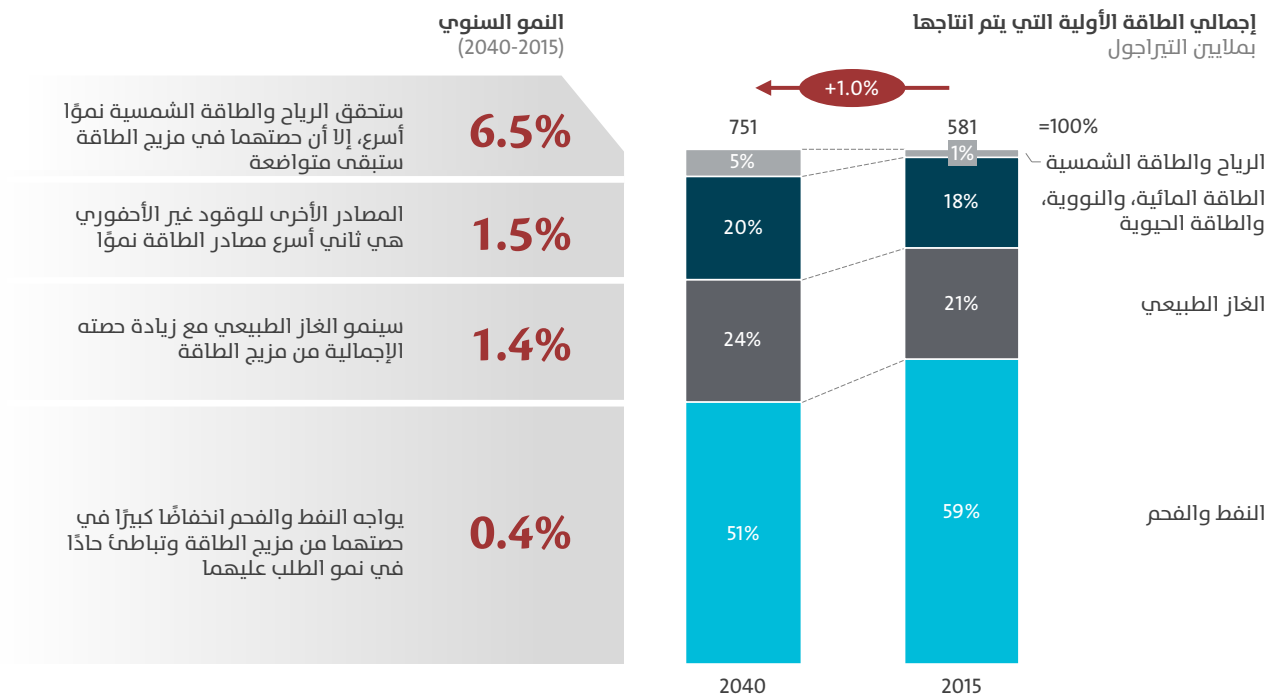
يمثل التقلب الاقتصادي تحدياً رئيسياً آخر أمام الدول المصدرة للنفط. فبينما كان النمو الحقيقي في الناتج القومي الإجمالي في معظم هذه الدول مرتفعاً خلال العقد الأخير، إلا أن اقتصاداتها كانت أكثر تقلباً (كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي)، وشهدت انحرافات معيارية تفوق تلك التي تحدث في الولايات المتحدة الأمريكية أو الدول الأخرى الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (الشكل رقم 2).

وهذا التقلب الاقتصادي مهم، فهو يفرض تحديات تعيق عجلة التنمية الاقتصادية المستدامة<sup>2</sup>. وتعد الدول المصدرة للنفط بشكل خاص فريسة سهلة لهذا التحدي: إذ أن قدرتها على الاستجابة للانتكاسات محدودة بسبب طبيعة أنظمتها المالية، والتي غالباً ما تعتمد على ركائز "سطحية" للضرائب المفروضة على عوائد التصدير. كما يُشارك الحجم الكبير للعمالة الوافدة في الكثير من الدول المصدرة للنفط بتفاقم الأزمات الاقتصادية. وترتبط إقامة العمال الأجانب بحالة التوظيف، وبالتالي مساهمتهم في الناتج المحلي الإجمالي من خلال قوتهم الاستهلاكية. وهذا يعني أن الأزمات في القطاعات التي توظف عدداً كبيراً من الوافدين، تعاني من تقلب دوري يؤثر على النمو الاقتصادي. وبمعنى آخر، يخسر المغتربون وظائفهم خلال حالات الركود الاقتصادي ويتركون الدولة، فيأخذون معهم قوتهم الإنفاقية ومهاراتهم الوظيفية.

<sup>1</sup> وكالة الطاقة الدولية

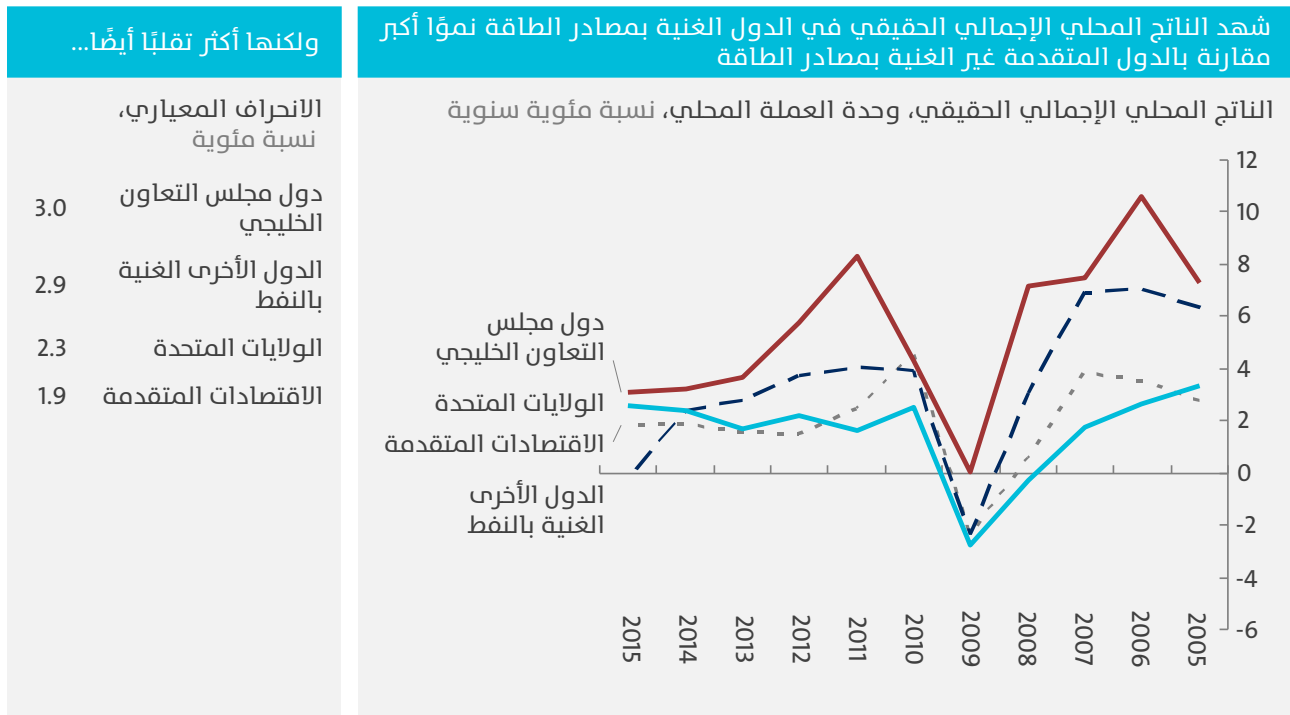
<sup>2</sup> ما الذي يجعل النمو مستداماً؟ صندوق النقد الدولي، يونيو 2010

## سوف يستمر النفط في تشكيل الحصة الأكبر من إنتاج الطاقة الأولية، لكن مصادر الطاقة المتجددة ستتمو بشكل أسرع



الشكل رقم 2

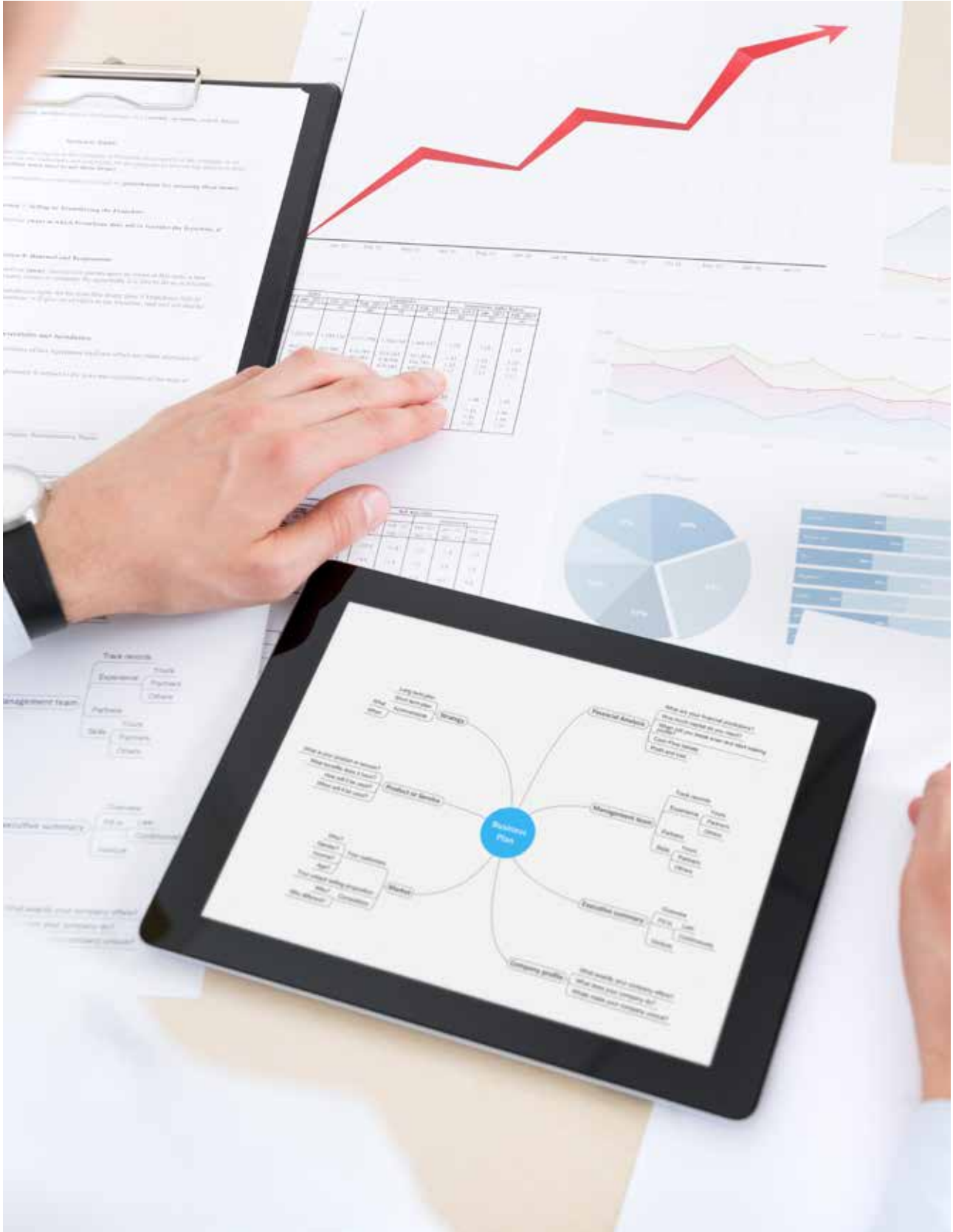
## قد تكون الاقتصادات الغنية بمصادر الطاقة أكثر تقلبًا من الاقتصادات المتقدمة الأخرى، الأمر الذي يبطئ من النمو على المدى الطويل



«دول مجلس التعاون الخليجي» لا تشمل سلطنة عمان. وتشمل «الدول الأخرى الغنية بالنفط» كل من النرويج، وروسيا، وكازخستان. وتشمل «الاقتصادات المتقدمة» كل من إيطاليا، وفرنسا، وألمانيا، والمملكة المتحدة، ونيوزيلندا، وأستراليا، وكوريا الجنوبية، وسنغافورة واليابان. المصدر: شركة "آي إتش إس"

## الضغط على النماذج الموجودة

تواجه الدول المصدرة للنفط لضغوطات كبيرة على اقتصادها وأنظمتها المالية والاجتماعية التي نتناولها أدناه. ومن الجدير ذكره أنها جميعاً تواجه تحديات تتعلق بارتفاع عدد السكان ومحدودية نمو العائدات من الموارد الطبيعية. ونخص بالذكر تلك التي تعتمد على استثمار القطاع العام لتحفيز التنمية، وعلى القطاع العام لجذب الشباب الذين يدخلون سوق العمل، لأنها بحاجة إلى إعادة النظر في أنظمتها.





# فهم التحديات

لتعزيز المرونة والاستدامة الاقتصادية، على الدول المصدرة للنفط التعامل مع المسائل الجوهرية وخاصة تلك المتعلقة بالعوامل الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

## التحديات الاقتصادية

عادة ما يوصف التحدي التنموي الذي يواجهه الدول المصدرة للنفط بأنه متعلق بالتنوع الاقتصادي، لكن يمكننا أيضاً أن ننظر إليه من جهة تتعلق بالإنتاجية، حيث تتشارك الكثير من الدول المصدرة للنفط ببعض التحديات الرئيسية.

### الاعتماد على التوظيف قليل الإنتاجية

لم يشهد التحول الاقتصادي في الدول المصدرة للنفط تقدماً ملحوظاً، وقد تمثلت العوامل الرئيسية الدافعة للنمو في رأس المال واستخدام الطاقة والزيادات في القوى العاملة، بينما لم يكن لارتفاع الإنتاجية دور كبير في تحسين النمو الاقتصادي في الكثير من الاقتصادات الأخرى.

في الشكل رقم 3، يمثل العدد الأكبر بالخط الغامق حجم تأثير كل عامل من حيث نسبة معدل النمو الاقتصادي السنوي في الأعوام 2004-2014، بينما يُشير العدد الأصغر إلى النسبة التي يمثلها من النمو السنوي الإجمالي. وتتضمن المدخلات الرئيسية للنمو الاقتصادي كلاً من الاستثمار واستهلاك الطاقة وعدد العمال وعنصري الإنتاجية: رأس المال البشري لكل عامل (التعليم وعدد سنوات الخبرة) والعوامل الأخرى التي تتضمن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بما فيها الصناعات المتنوعة.

الشكل رقم 3

## في الكثير من الدول المصدرة للنفط، يُشكل مخزون المواهب ذات الإنتاجية المنخفضة والصناعات ذات رأس المال الكثيف دافعاً أساسياً في تحقيق النمو الاقتصادي

XX نقاط النمو  
٧٧% النسبة المئوية

تفصيل نمو الناتج المحلي الإجمالي، % 2004، 2014

الاقتصادات المعيارية الأخرى					الدول المصدرة للنفط					نمو الناتج المحلي الإجمالي معدل النمو السنوي المركب، % 14-04
كوريا	الصين	أمريكا	سنغافورة	نيجيريا	كازاخستان	قطر	الكويت	UAE		
3.7	10.2	1.7	6.3	6.0	6.4	12.5	3.1	3.8		
1.2 31.1%	3.5 34%	0.8 46%	1.4 23%	0.7 12%	0.6 9%	2.2 17%	1.4 46%	1.5 38%	الاستثمار	
0.6 16.7%	1.7 17%	-0.1 -4%	0.0 0%	0.3 6%	1.1 17%	1.1 9%	0.5 17%	1.2 31%	الطاقة	
0.6 15.6%	0.4 4%	0.2 14%	2.1 34%	2.4 40%	1.4 23%	9.6 76%	4.1 133%	6.4 163%	التوظيف	
1.7 44.8%	1.7 17%	0.5 31%	1.0 16%	-2.1 -34%	0.6 9%	0.6 5%	1.6 35%	1.2 31%	رأس المال البشري	
-0.3 -8%	3.0 29%	0.2 13%	1.7 27%	4.6 77%	2.6 42%	-0.9 -8%	-4.5 -46%	-6.4 -163%	العوامل الأخرى	

المصادر: نموذج النمو العالمي من معهد ماكينزي العالمي، تحليل فريق العمل

ويمكننا الملاحظة من خلال الجدول، أن حوالي 60% من النمو في دولة قطر خلال العقد الأخير كان وليد ارتفاع حجم القوى العاملة، مع تشابه هذا النمط في الكويت والإمارات. ويختلف النمط في الدول الأخرى المصدرة للنفط، إذ أن التوظيف يلعب دوراً محدوداً في نمو نيجيريا وكازاخستان على سبيل المثال، وهناك دور صغير نسبياً للتطورات في مستوى التعليم ضمن القوى العاملة (حتى أن مستوى التعليم والخبرة بين القوى العاملة قد تراجع في نيجيريا).

كما أن استعراض الاقتصادات الأخرى حول العالم، سواء الكبيرة أو الصغيرة منها، يُوضح بعض الاختلافات الرئيسية بينها. فعلى سبيل المثال، حققت سنغافورة والولايات المتحدة الأمريكية نمواً اقتصادياً خلال العقد الأخير دون أن يكون لزيادة استهلاك الطاقة دور كبير فيها. في حين أن الاستثمار وتحسين مستوى الإنتاجية الكلية كانا عاملين رئيسيين في تحقيق الصين لنموها السريع.

### الاستهلاك غير الفعال للطاقة

علينا أيضاً ألا نغفل ذكر الارتفاع في فعالية استهلاك الطاقة بنسبة 30% من عام 1980 وصولاً إلى عام 2010. بيد أن الدول المصدرة للنفط لم تصبح أكثر فعالية في استهلاك الطاقة بنفس هذه النسبة، بل أنها شهدت ركوداً أو حتى تراجعاً في بعض الدول.

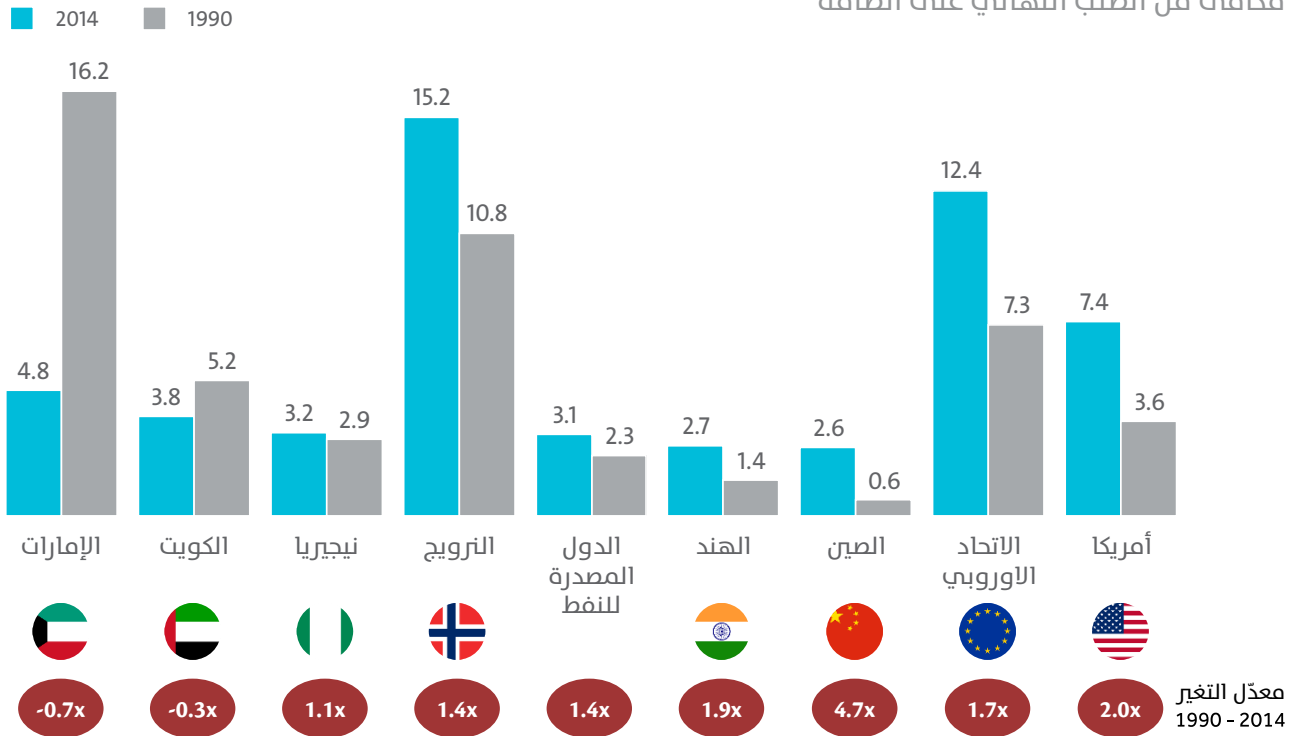
### التنافسية المحدودة للمصادر

واجهت الكثير من الدول المصدرة للنفط صعوبات في زيادة حجم الصادرات غير النفطية، والتي لا زالت بمعظمها غير تنافسية من هذه الناحية. أما الصادرات التنافسية سواء تلك المتعلقة بالبتروكيماويات أو الصناعات المرتبطة بها، أو القطاعات الأخرى كالألومنيوم، فهي تستهلك الكثير من الطاقة ولا تتمتع بمزايا فريدة أو قيمة مضافة.

في حين أن ما يمنح الدول قدرتها التنافسية هو مدخلات الطاقة غير المكلفة أو موارد أخرى مرتبطة بمجال الطاقة. على سبيل المثال، نجحت المملكة العربية السعودية في التحول إلى دولة رائدة في مجال البتروكيماويات، وخاصة في شرائح منتجات القيمة المضافة المنخفضة، مع الاستفادة

## في الكثير من الدول المصدرة للنفط، يُشكل مخزون المواهب ذات الإنتاجية المنخفضة والصناعات ذات رأس المال الكثيف دافعًا أساسيًا في تحقيق النمو الاقتصادي

الناتج المحلي الإجمالي بالدولار 2010 لكل مليون طن نفط مكافئ من الطلب النهائي على الطاقة



المصادر: الوكالة الدولية للطاقة، والبنك الدولي

من مدخلات الطاقة منخفضة التكلفة. وبسبب ذلك، لم ينتج عن الاقتصادات الغنية بالنفط شركات عالمية رائدة في القطاعات غير النفطية.

أما السبب الرئيسي الآخر الذي أدى إلى محدودية قاعدة الصادرات في هذه الدول -على عكس بعض الاقتصادات الرئيسية القائمة على التصدير- فيكمن في فشلها بجذب الاستثمارات الأجنبية في مجال التصنيع المرتكز على التصدير.

### انخفاض الإنتاجية

وبعيداً عن النفط والغاز، فإن الإنتاجية في القطاعات غير النفطية تعتبر أقل عمّا هي عليه في الدول المعيارية. فعلى سبيل المثال، تبلغ نسبة المخرجات لكل عامل بقطاع التصنيع في الإمارات حوالي 60% من مخرجات سنغافورة و45% من مخرجات النرويج<sup>3</sup>. ولم يطرأ أي تحسن على هذا الوضع؛ فعلى الرغم من اتجاه الدول نحو مواكبة زيادة الإنتاجية، تراجع المملكة العربية السعودية بشكل أكبر مثلاً، لتصبح خلف الولايات المتحدة الأمريكية خلال العقد الأخير.

ويعمل ارتفاع مستوى الأجور بسبب ارتفاع رواتب القطاع العام على وضع معوقات كبيرة أمام سوق العمل ويدخل الكثير من الدول في أنماط الإنتاجية المنخفضة في بعض الصناعات أو القطاع غير النفطي بشكل عام.

<sup>3</sup> إحصائيات سنغافورة، الهيئة الاتحادية للإحصاء، إحصائيات الترويج

## التحديات المالية

قلماً يرتبط مجال النفط ببقية مجالات الاقتصاد المحلي في الكثير من الدول المصدرة للنفط، وذلك بسبب سلاسل القيمة غير المطورة ومحدودية التوظيف المباشر في هذا المجال. ويُشكل النظام المالي في الكثير من الدول - حيث تموّل إيرادات النفط والغاز إنفاق الحكومة - الرابط الأساسي للاقتصاد. وبالتالي فإن تطوير النموذج المالي ليس مهماً فقط لتطوير الاستدامة المالية، وإنما لتحقيق المرونة الاقتصادية كذلك.

### "الميزانية العمومية" المالية غير المستدامة

في كافة الدول المصدرة للطاقة تقريباً، تُولد غالبية الإيرادات الحكومية من الموارد الطبيعية، تلعب دوراً مهماً كمصدر للرواتب والاستثمار والإنفاق على الرعاية الاجتماعية. مما يدفع بالدول للتقليل من الأصول في "الميزانية العمومية" الوطنية - مما يستنزف أصولها لتلبية احتياجات الإنفاق الحالية - على الرغم من توازن "التدفق المالي" فيها.

### الإنفاق الدوري

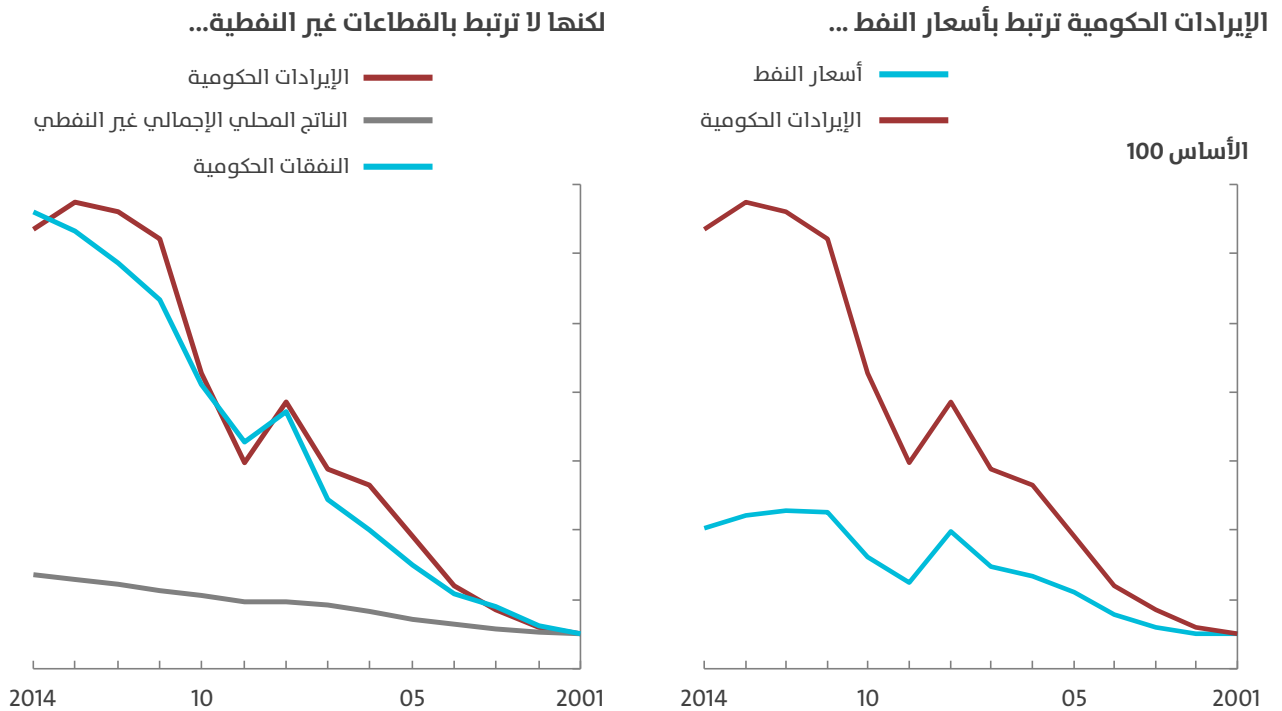
غالباً ما تكون أنماط الإنفاق العام دورية، ويرتبط ارتفاعها وهبوطها بارتفاع أسعار النفط، خاصة بالاستثمار في القطاع العام عند هبوط الأسعار. وهذا يزيد من وقع الصدمة الاقتصادية المتمثلة في انخفاض الأسعار، ويعطل حركة تطوير البنية التحتية وغيرها من البرامج الهامة.

بينما تمتلك الكثير من الدول روابط محدودة ما بين الاقتصاد غير النفطي وإيرادات الدولة. وهذا يعني أن تعزيز النمو الاقتصادي غير النفطي لن يكون كافياً لحل التحدي المالي، ما لم يتم إصلاح النظام المالي نفسه.

ويُبين الشكل رقم 5 هذا الأثر: يُظهر الرسم البياني على اليسار الروابط القوية ما بين الإيرادات الحكومية وأسعار النفط في الدول المصدرة للنفط. وهي مسألة ملحّة بشكل خاص، بينما يظهر الشكل على اليمين أن ارتفاع الإنفاق قد تجاوز نمو الناتج القومي الإجمالي غير النفطي.

الشكل رقم 5

## وفي الدول المصدرة للنفط، ترتبط الإيرادات الحكومية بالقطاع النفطي بشكل قوي، إلا أن ارتباطهما بالناتج المحلي الإجمالي غير النفطي يبقى محدوداً



المصدر: تحليل فريق العمل

وعلى الرغم من امتلاكها لكم هائل من الاحتياطات المالية، فإن الكثير من الدول المصدرة للطاقة لا تملك آليات تمكنها من استخدام احتياطاتها بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي. أما في الدول الأكثر تقدماً، فيتم استخدام تراكم الاحتياطات التي تديرها صناديق مستقلة لتحقيق ثلاثة أهداف رئيسية: الادخار للأجيال القادمة، واستقرار الاقتصاد، وتوفير سيولة مؤقتة قصيرة المدى. ولكن الكثير من الدول المصدرة للنفط بما فيها دول مجلس التعاون الخليجي، لا تمتلك أهدافاً رئيسية أو سياسات تلزم الصناديق المالية المستقلة بتأدية هذه الأدوار الثلاثة، وذلك لأنها لا تطبق أية قواعد مالية من شأنها أن تحدد كيفية استخدام الاحتياطات المالية في السياسات الدورية. بالمقابل طورت النرويج نظاماً ناجحاً وثقافة خاصة بالقواعد المالية التي تهدف إلى تطوير استخدام أكبر صناديق مالية مستقلة في العالم، فيما يتعلق بتحقيق جميع الأهداف الثلاثة المذكورة أعلاه (انظر دراسة الحالة للاطلاع على نقاش مفصل للنموذج النرويجي).

## العوامل الاجتماعية

على القادة الحكوميين النظر في التحديات الاقتصادية والمالية، وكذلك في الأثر الاجتماعي لهذه التحديات وفي جميع عمليات الإصلاح.

### الاعتماد على الحكومة

في الكثير من الدول المصدرة للنفط، تعتمد نسبة كبيرة من المواطنين على الحكومة وبالتالي على الموارد الطبيعية. إذ يوظف القطاع العام عدداً كبيراً من المواطنين، وتمول الموارد الطبيعية أنظمة رعاية اجتماعية كريمة. ففي المملكة العربية السعودية مثلاً، ازداد مستوى الازدهار العام بحوالي 6% سنوياً من عام 2003 إلى 2013، ولكن، أكثر من 90% من هذا النمو كان قائماً على أجور القطاع العام والتحويلات الاجتماعية<sup>4</sup>.

وبالإضافة إلى تشكيله عبئاً على الحكومة، يخلق هذا الاعتماد على الحكومة عوامل خارجية سلبية إضافية. فالرعاية الاجتماعية السخية تثبط أولاً من همة المواطنين على العمل، وثانياً؛ تعمل أجور ومنافع القطاع العام المرتفعة على عزوف الأشخاص ذوي الإنتاجية العالية من العمل في وظائف القطاع الخاص.

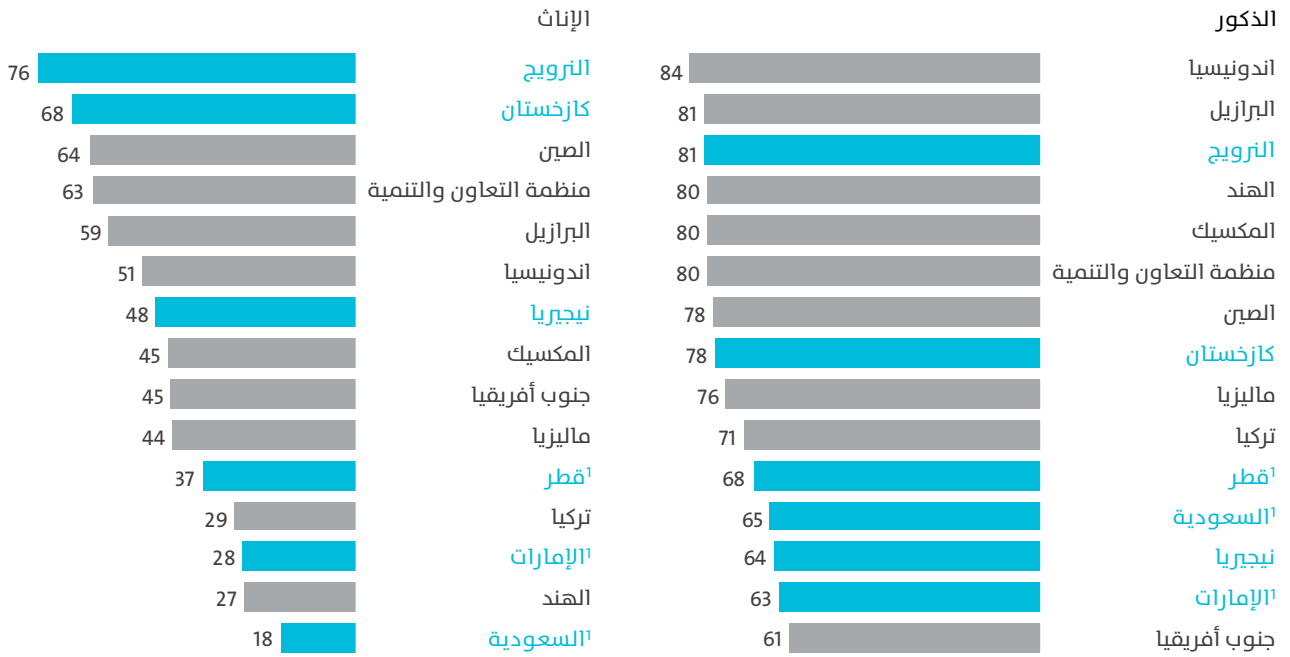
### مشاركة منخفضة من القطاع العام

تشهد الكثير من الدول المصدرة للنفط أيضاً انخفاضاً نسبياً في مستوى مشاركة القوى العاملة، ما يفاقم الاعتماد على الحكومة. ويختلف هذا التحدي بين دولة وأخرى. ففي دول مجلس التعاون الخليجي مثلاً، تتدنى مشاركة النساء، في حين أنّ في بعض دول آسيا الوسطى -وبرغم المشاركة الإجمالية العالية- تتدنى فيها نسبة مشاركة سكان المناطق الريفية. كما أن ازدياد أعداد الشباب في بعض الدول يُشكل ضغطاً سكانياً على التوظيف الحكومي والرعاية الاجتماعية. وفي الوقت عينه، إن لم يتم تشجيع شباب اليوم على السعي للعمل في القطاع الخاص -بما في ذلك عبر التشجيع على ريادة الأعمال- فإننا سنلمس الآثار السلبية لذلك في السنوات المقبلة.

<sup>4</sup> تقرير معهد ماكينزي العالمي عن المملكة العربية السعودية ما بعد النفط، 2015 إحصائيات سنغافورة، الهيئة الاتحادية للإحصاء، إحصائيات النرويج

## تعتبر مشاركة الذكور والإناث في قوى العمل متأخرة مقارنةً بالدول الأخرى

مشاركة العمالة في دول مجموعة العشرين وبعض الأسواق الناشئة الأخرى، 2013  
النسبة المئوية للسكان في سن العمل (15-65)



1 تشمل المواطنين فقط، ولا تشمل العمالة الأجنبية  
المصادر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والهيئة الاتحادية للإحصاء بدولة الإمارات، ووزارة الاقتصاد والتخطيط بالسعودية، ووزارة التخطيط التنموي والإحصاء بقطر، ومؤشرات البنك الدولي، والبنك الدولي، وتحليلات معهد ماكينزي العالمي



# مثال على التحوّل الناجح: النرويج

نظراً إلى الطبيعة المتداخلة بين الكثير من هذه التحديات، من الجدير النظر في حالة الدول التي نجحت في إحداث نقلة في نماذجها الاقتصادية والاجتماعية. فمن الدول التي قلّت من اعتمادها على النفط وحسّنت قدرتها على التكيف والاستدامة هي النرويج. إذ أنها بنت نظاماً يعزل اقتصادها الداخلي وحالة الدولة المالية عن آثار أسعار النفط ويَبْتِ مواردًا للمستقبل. وتعتمد هذه التطورات على مزيج من السياسات الاقتصادية والمالية والتزامات قوية من جميع الجهات المعنية في الاقتصاد.

فعندما اكتشفت النرويج النفط لأول مرة في ستينيات القرن الماضي، لم تُحسن استغلال ثروتها الجديدة على أفضل وجه. بل أفرطت الحكومة في الإنفاق وعانت من أزمات اقتصادية ومالية قبل التمهّد بالانتقال إلى نموذج جديد مبني على بضع "قواعد ذهبية":

- على الجميع أن يعمل. تكمن أهم أصول النرويج في رأس مالها البشري. وقد أشارت إحدى الدراسات إلى أنّ الموارد البشرية تشكل أكثر من 85 بالمائة من ثروات البلاد المستقبلية، متجاوزةً بذلك صندوق الثروة السيادية والموارد النفطية. لذا تعتمد الدولة على مشاركة قوية من القوة العاملة وعلى القوى العاملة ذات المهارات العالية
- على القطاعات غير النفطية أن تبقى تنافسية. تساعد سياسة الأجور والاستثمار في البنية التحتية والعملية القائمة على حماية القدرة التنافسية للقطاعات غير النفطية
- يجب الحد من إيرادات النفط المخصصة للإنفاق الحكومي. لا يجوز إنفاق سوى 4 بالمائة فقط من قيمة الصندوق الحالية (بناءً على تقدير متحفّظ للعائد السنوي)، أما باقي العائدات، فيتم تحويلها إلى صندوق الثروة السيادية، لأن ذلك يحمي الثروة في المستقبل ويحد من أثر التضخم المالي

والدروس الرئيسية التي يجدر بدول مجلس التعاون الخليجي استقائها لا تكمن في الآليات أو الصناعات المحددة التي اعتمدها النرويج بالضرورة - إذ لن تتمكن البحرين ولا الكويت أو المملكة العربية السعودية أبداً من تصدير السلمون أو الخشب، إلا أنّ نجاح النرويج يُبيّن أهمية اعتماد مقاربة متكاملة تشمل العناصر الاقتصادية والمالية والاجتماعية وضرورة التزام كافة الجهات المعنية في الاقتصاد.

# وضع الحل

كما يبيّن لنا مثال النرويج، فإنّ عناصر التحدي الاقتصادية والمالية والاجتماعية مترابطة بشكل وثيق.

فالأنشطة الاقتصادية منخفضة الإنتاجية نسبياً والتي تعتمد على العمالة الأجنبية والأنشطة كثيفة الطاقة القائمة على المدخلات منخفضة التكلفة أو المدعومة، تفرض تحدياً على الميزانيات الوطنية. وتعمل هذه الممارسات على إبقاء أجور القطاع الخاص منخفضة نسبياً، بشكل تعتمد فيه رفاهية المواطنين على القطاع العام والتحويلات المالية بشكل كبير، وبالتالي على إيرادات الطاقة. وهذا يُشجع ردة فعل انعكاسية تجاوباً مع الصدمات في الأسعار، فيما تحاول الحكومة أن تحد من أثر ذلك على المواطنين عبر الانسحاب من الاستثمارات ومحاولة الحفاظ على مستويات الإنفاق التشغيلي. وما يزيد الأمر سوءاً، هو انعدام مصادر العائدات غير النفطية، لأنّه وحتى إن كان بمقدور الدول تعزيز نموها غير النفطي بشكل أكبر، ستبقى الاستفادة المالية محدودة وستبقى الميزانية معتمدة على عائدات الطاقة.

لذلك، ومع أن الدول المعنية يُمكنها دراسة مجموعة من الحلول قصيرة المدى لمعالجة التحديات الفردية، فإن تعزيز المرونة على المدى الطويل، يتطلب إيجاد نهج متكامل لحل المسألة.

سنناقش في القسم التالي تدابير محددة في كل من المجالات الثلاثة، ونختتم بمناقشة أوجه جهود الإصلاح المتكاملة.





# الحلول الاقتصادية

## بناء الإنتاجية في القطاعات الموجودة حالياً

تحاول الكثير من الدول المصدرة للنفط أن تُنمّي قطاعات صناعية جديدة، وهو أمرٌ مهم. كما أن السعي إلى بناء صناعات جديدة قائمة على المعرفة، يُمكن أن يساعد في زيادة الازدهار العام على المدى الطويل. غير أن الأبحاث تبين أن معظم الاختلافات الإنتاجية بين الدول تقوم على الإنتاجية ضمن القطاعات وليس على اختلاف القطاعات الموجودة، ما يشير إلى أن تعزيز مستوى الإنتاجية في القطاعات الموجودة فعّال أكثر من محاولة إنشاء قطاعات جديدة. ويُمكن لخطوات تعزيز الإنتاجية أن تتراوح ما بين تطوير البنية التحتية وإدخال التحسينات في البيئة التنظيمية. حتى أن بعض الدول، مثل سنغافورة، أنشأت سلطات وطنية مفضولة بزيادة الإنتاجية في القطاع الخاص. وأما بالنسبة إلى الدول التي تعتمد حالياً على العمال الوافدين، فيُمكن لزيادة الإنتاجية فيها أن تساعد أيضاً على تخفيف القليل من الضغط على البنية التحتية، وربما جعل الوظائف في القطاع الخاص أكثر جاذبية للمواطنين.

## تحسينات في البيئة الإجمالية لقطاع الأعمال

يقضي أحد الأجزاء الرئيسية لهذا البرنامج بإنشاء فرص عمل جذابة في القطاع الخاص، الأمر الذي يتطلب عادة إجراء مجموعة من الإصلاحات في بيئة الأعمال والاستثمار. وبعض هذه العناصر تنظيمية، ويُمكن أن تكون واضحة نسبياً. أما غيرها، فتتطلب تحسين أداء الحكومة في خدمة مؤسسات الأعمال، وربما أيضاً تقليل دور الحكومة المباشر في الأنشطة غير الأساسية التي يُمكن أن تراحم قطاعات أخرى وتحد من نموها.

ويُذكر أن التمتع ببيئة مواتية لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة وريادة الأعمال هو أمرٌ في غاية الأهمية للاقتصادات المصدرة للطاقة التي تتمتع بقاعدة تصنيع صغيرة. أما في الدول التي تتحلى بقدرة شرائية عالية ومستوى متدنٍ من الإنتاج المحلي، فيمكن للمشاريع الصغيرة والمتوسطة أن تزدهر عبر الإنتاج للسوق المحلية، حتى أن بعضها قد ينمو ويتطور يوماً ما ليصبح رائداً إقليمياً وعالمياً.

## تنمية رأس المال البشري

يُفترض بهذه الإصلاحات أن تساعد الاقتصادات على توليد فرص عمل أكثر إنتاجية وبالتالي أكثر جاذبية للمواطنين. ولرأس المال البشري دور حاسم، وفقاً لما بيّنه المثال النرويجي. إذ يشجع النرويجيون التعليم والتدريب في كافة أنواع فرص العمل - من جامعات الأبحاث إلى التدريب التقني والتعلم مدى الحياة - وذلك لضمان تمكّن كافة المواطنين من المساهمة بشكل كامل في النجاح الاقتصادي للأمة.

# الحلول المالية

## الانتقال إلى نهج "الميزانية العمومية"

لكي تتمكن الدول الغنية بالموارد من إدارة ميزانياتها بصورة أفضل، عليها أن تنتقل من موازنة حساباتها الجارية إلى اعتماد نهج الميزانية العمومية. فحيثما يتم استخدام الموارد الطبيعية أو الاحتياطات المالية من أجل الإنفاق العام أو المساهمة لتقديم أسعار أدنى من السوق، على الدولة أن تعمل لإنشاء أصول من شأنها أن تدعم الإنتاجية على المدى الطويل. إذ يُمكن للاستثمارات المدروسة مثلاً في البنية التحتية أو التعليم والتدريب أن تحقق منافع طويلة الأمد، في حين أن تزويد العائلات بالكهرباء بأسعار دون معدلات السوق لن يحقق ذلك.

## اعتماد قواعد مالية جديدة

يُمكن للقواعد المالية أن تساعد الحكومات على اعتماد سياسات مستدامة أكثر، بما يخفض العبء العام على الموارد. ومن شأن ذلك أيضاً أن يفسح مجالاً أكبر للإنفاق المعاكس بما يساهم في تذليل بعض آثار التقلبات في أسعار النفط. ويُمكن للقواعد المالية أن تتخذ أشكالاً متنوعة، فبعض الدول تعتمد قاعدة واحدة مثلاً (كالتركيز على تخصيص حصة من الناتج المحلي الإجمالي لسد العجز) أو تعتمد مجموعة من القواعد الموازنة العجز أو تحديد دور استثمار القطاع العام أو الحاجة إلى إجراءات جديدة لتحقيق الأرباح.

## استكشاف مصادر جديدة للإيرادات

لا يعد خفض الإنفاق إلا جانباً واحداً من الشق المالي. لذا، من المهم جداً أن تعثر الحكومات على مصادر جديدة للعائدات لتوسيع القاعدة الضريبية وتعميقها. ويُمكن لذلك أن يشمل استحداث ضرائب جديدة (مثل استحداث ضريبة على القيمة المضافة في كافة أنحاء دول مجلس التعاون الخليجي) أو توسعة تغطية مصادر الإيرادات الموجودة.

## الاستغلال الأمثل للموارد

يجب على الحكومات أيضاً أن تُحسن من استثمار وإدارة المشاريع والبرامج بشكل فعّال. إذ تُبيّن دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي<sup>5</sup> حول إدارة استثمارات القطاع العام، أن لدى الدول المصدرة للطاقة أوجه ضعف في أنظمة إدارتها لاستثمارات القطاع العام، ما يخفض بدوره فعالية وكفاءة إنفاق رؤوس الأموال. لذا فإن تحسين الإدارة سيؤدي إلى الاستغلال الأمثل للموارد المالية والبشرية الشحيحة، وسيزيد من فرص نجاح برامج التحوّل. حيث تعد الرؤى الجريئة والأهداف السامية في غاية الأهمية، ولكن يجب على القادة أن يحققوا نتائج ملموسة أيضاً إذا ما أرادوا مواكبة هذا العالم الذي يزداد تنافسية.

## الطول الاجتماعية

### التوظيف هو سر النجاح

أصبح ملايين المواطنين في الدول المصدرة للنفط يعتمدون على حكوماتهم لتلبية معظم احتياجاتهم المالية، سواء من خلال الإعانات أو من خلال فرص التوظيف في القطاع العام. ومن شأن إصلاح مستوى الاعتماد هذا أن يقلل من الأعباء على الموارد العامة، وأن يزيد من المرونة المالية للأسر في وجه الصدمات التي تواجهها إيرادات الطاقة. ويكمن الحل هنا في توفير فرص العمل الإنتاجية خارج الحكومة وقطاع الطاقة. إذ بإمكان الحكومات أن تشجع المزيد من المواطنين على انتهاز هذه الفرص ومساعدتهم على كسب المهارات اللازمة لفعل ذلك.

كما أن زيادة فرص عمل المرأة ستساعد في إصلاح بعض الدول، هذا إلى جانب إعادة تصميم برامج تقديم المنافع لمنح السكان المزيد من الحوافز لدخول القوى العاملة.

### إصلاح شبكة الأمن الاجتماعي

تحتاج الكثير من الدول المصدرة للنفط إلى خفض اعتماد الناس على الحكومة وزيادة شمولية وكفاءة أنظمة الدعم المتوفرة في الرعاية الاجتماعية والإسكان وغيرها من المجالات ومن الأمثلة على ذلك تقديم إعانات مريحة لتكون أكثر شمولية، وإصلاح مشاريع الاستثمار في الضمان الاجتماعي لزيادة الإيرادات وتوسيع وتطوير برامج تمويل الإسكان لتشجيع تملك المنازل.

ويُمكن أيضاً تصميم شبكات الأمن الاجتماعي لكي تعمل كمثبت تلقائي للاقتصاد، حيث ينخفض الإنفاق الاجتماعي خلال مراحل النمو ويرتفع ليعزز الاستهلاك خلال فترات الركود الاقتصادي. وتكمن إحدى الطرق في تحقيق ذلك في إنشاء برامج تأمين ضد البطالة شاملة، من شأنها أن تُسهل الاستهلاك على الأشخاص الذين يفقدون وظائفهم خلال فترات الركود الاقتصادي، على أن تقوم هذه البرامج في الوقت عينه بسحب السيولة خلال فترات التوظيف العالي، بينما يُقدم أصحاب العمل المنح للموظفين. كما يُمكن تصميم برامج المساعدة الاجتماعية بطريقة تُوفّر منافع مؤقتة للفئات الضعيفة خلال فترات الركود، ومن ثم تحفيز الأشخاص الذين بإمكانهم العمل في حال وجدت فرصة للعمل.

<http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/><sup>5</sup>

# الخاتمة: كيف سندفع عجلة النجاح؟

شهدت السنوات القليلة الماضية بعض الدلالات على الإصلاح في الكثير من الدول التي تتحلى بفهم منطقي للتحدي المزدوج الكامن في تعزيز المرونة والاستدامة.

وتقدم الأجندة الوطنية الإماراتية مثلاً برنامجاً متكاملًا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والحكومية. وتوازيه في الطموح رؤية 2030 للمملكة العربية السعودية وخطة التحوّل الوطني، وسيطلب كلاهما إحداث تغييرات كبرى وصعبة في بعض الأحيان خلال السنوات المقبلة. وتعكس هذه البرامج جدية القادة الوطنيين وإقرارهم بأنّ أنصاف الحلول والإصلاحات المؤقتة لن تكون كافية، وأنّ على الإصلاح الاقتصادي والمالي أن يرتبط بتغييرات كبيرة في سوق العمل، وحتى في الطريقة التي يفكر فيها الناس حيال العمل والحكومة.

فما المطلوب لإنجاح هذه التغييرات؟ يختلف ذلك من دولة إلى أخرى، لكن بالنظر إلى جهود التحوّل الوطنية في أنحاء العالم، يُمكن استخلاص بعض مفاتيح النجاح المشتركة.

أولاً، وجود قيادة قوية تتحلى بهدف منطقي وواضح للتغيير ومقبول على نطاق واسع في المجتمع. فنظراً لطبيعة المطلوب الهامة، يجب على القادة والمواطنين التشارك في فهم واضح للتحديات الماثلة أمامهم وكذلك لنقطة انطلاقهم وأهدافهم.

ثانياً، نحتاج إلى أفكار ومعلومات قوية قائمة على البيانات. إذ يجب على الحكومات أن تجمع وتستغل معلومات شاملة في الوقت الملائم وتفهم انعكاساتها، لكي تنجح في تصميم تدخلاتها، بالإضافة إلى تصميم برامج فعالة واتخاذ قرارات حكيمة ومتابعة أثرها.

ثالثاً، يجب القيام بالإصلاح بشكل متسلسل لحماية رفاهية المواطنين وإبقائهم على اطلاع بخطوات التحوّل. لا بد لبعض الإصلاحات أن تُخالف التوقعات التي سادت أذهان العائلات لأجيال عديدة، علماً أنّ التحولات الأنجح على الإطلاق تُحدث التغييرات الكبرى بتأنّ، لمساعدة الناس على التكيف وفهم التغيير الذي ستحدثه. فيمكن مثلاً تقديم إصلاحات الإعانات المالية مع توفير فرص تدريب جديدة، أو إدخال التحسينات على منافع العمل في القطاع الخاص بنفس الوقت.

وأخيراً، استقرار سياسي وقدرة على استشرف المستقبل، إذ أنّ هذين العاملين ضروريان لإنشاء بيئة مواتية للتنمية الوطنية، بما في ذلك إبرام الشراكات مع القطاع الخاص لتنفيذ البرنامج الاقتصادي. ويُمكن للحكومات تحسين استقرارها وقدرتها على استشرف المستقبل بطرق كثيرة مثل الحفاظ على استقرار البيئة الاستثمارية ووضع القواعد المالية واحترامها وتوضيح التوقعات بشأن الطريق الصحيح نحو الإصلاح ومنافعه.

# المؤلفون

## د. يورغ شوبرت

شريك رئيسي

البريد الإلكتروني: Jorg\_Schubert@McKinsey.com

## سفين هارالد ايجرد

شريك فخري

البريد الإلكتروني: Svein\_Harald\_Oygaard@McKinsey.com

## إستيغان هول

مديرًا الارتباط

البريد الإلكتروني: Stephen\_Hall@McKinsey.com



