الأمم المتحدة

E/2007/20

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
19 April 2007
Arabic
Original: English

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٧

جنيف، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت*

التعاون الإقليمي

موجز دراسة حالة التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧

موجز

شهدت منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا عاما آخر من التوسع الاقتصادي النشط في المنطقة، باستثناء فلسطين والعراق ولبنان، حيث حدت الصراعات الإقليمية والقلاقل السياسية بشدة من الإمكانات الاقتصادية لتلك الدول الأعضاء في اللجنة. واستمرت المنطقة في الانتعاش بفعل الظروف الاقتصادية الخارجية المواتية التي سادت مؤخرا، وتجلت في ارتفاع أسعار النفط. وعلى الرغم من التباطؤ الذي لوحظ في معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، ظل مستوى النمو في عام ٢٠٠٦ مرتفعا في معظم البلدان الأعضاء في اللجنة. إذ قدر متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٦ بنسبة ٥,٦ في المائة، وهو ما شكل انخفاضا عن معدل عام ٢٠٠٥ الذي بلغ ٦,٩ في المائة، ومن المتوقع أن ينخفض ذلك المتوسط في عام ٢٠٠٧ إلى ٥,١ في المائة.

وفي فترة العقدين التي انقضت فيما بين طفرة النفط الأولى والطفرة الحالية، كانت معدلات نمو نصيب الفرد الحقيقي من الناتج المحلي في المنطقة سلبية في المتوسط، كما أخذت معدلات البطالة في المنطقة في الارتفاع وتنامت الفجوة في توزيع الدخل، سواء داخل بلدان

* E/2007/100.

150507 150507 07-31235 (A)

المنطقة أو عبرها. ومع انخفاض ريع النفط، تراجع معدل تمويل الهياكل الاجتماعية الأساسية، مما أدى في إحدى الحالات إلى تدهور في نوعية التعليم. وفضلا عن ذلك، هبطت معدلات الاستثمار في عام ٢٠٠٢ لتصل إلى مستوى متدن بلغ ١٦ في المائة، وتذبذبت معدلات إنتاجية العامل في المتوسط ما بين الثبات والانخفاض، في حين ظلت معدلات التجارة داخل المنطقة منخفضة، إذ تراوحت ما بين ٧ و ٨ في المائة. بيد أن منطقة اللجنة في مجملها كان لديها مدخرات فائضة، وظلت فوائض الأموال فيها تتجه إلى الخارج باستمرار، إما بسبب انخفاض قدرة المنطقة على الاستيعاب أو نتيجة للاعتبارات الأمنية الإقليمية. وفي حين أن هذه الطفرة النفطية الثانية هي أمر طيب يرسخ المكاسب التي تحققت من حيث الرفاه نتيجة لارتفاع معدل النمو، فإنها مصحوبة بتزايد في مستوى التوترات الإقليمية. ويؤدي ذلك إلى استشراء خطر اندلاع الصراعات، الأمر الذي يمكن أن يفاقم من الضغوط الواقعة على المؤسسات الوطنية، وهي نفسها المؤسسات المسؤولة عن عملية التنمية. وثمة حاجة ماسة إلى تمكين وكالات التنمية الوطنية من أجل تحاشي الآثار التي تترتب، سواء على الأجل الطويل أو القصير، على ''لعنة الموارد'' التي تؤدي بسببها وفرة الموارد الطبيعية إلى تقويض الأداء الاقتصادي العام وقدرة قطاع السلع القابلة للتبادل التجاري الخارجي على المنافسة، وتفادي نشوء الآثار المترتبة على ظاهرة ''الداء الهولندي''.

وموضوع الدراسة هذا العام هو استخلاص الدروس من طفرة النفط السابقة والبحث عن بدائل من شأنها الإبقاء على الموارد المالية والبشرية من أجل تلبية متطلبات التنمية التي هي أحد حقوق الإنسان، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا –	الاتجاهات والتطورات الاقتصادية الأخيرة في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا	١-٢٨	٤
ألف –	السياق العالمي	١-٤	٤
بـاء –	تطور قطاع النفط	٥-٨	٥
جيم –	الإنتاج والطلب	٩-١٣	٦
دال –	التكاليف والأسعار	١٤-١٥	٩
هـاء –	أسواق العمل	١٦-١٩	٩
واو –	القطاع الخارجي	٢٠-٢١	١٠
زاي –	تطورات السياسات الاقتصادية	٢٢-٢٥	١١
حـاء –	التوقعات	٢٦-٢٨	١٢
ثانيا –	دروس من الطفرة النفطية السابقة	٢٩-٤٧	١٣
ألف –	القضايا المطروحة	٢٩-٣٤	١٣
بـاء –	آليات الانتقال	٣٥-٣٦	١٦
جيم –	المبادئ التوجيهية للسياسات	٣٧-٤٧	١٧

أولا – الاتجاهات والتطورات الاقتصادية الأخيرة في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا

ألف – السياق العالمي

١ – استمر الاقتصاد العالمي في عام ٢٠٠٦ في خطواته التوسعية وإن كان معدل نموه قد تباطأ مع نهاية العام. وكان النمو الحالي واسع النطاق، واعتُبر إيجابيا بالنسبة للاقتصادات المتقدمة النمو والنامية على السواء، على الرغم من أن الارتباط بينه وبين إمكانية توفير فرص العمل ما زال ضعيفا. وظل النمو القوي في الطلب يعزز من ثبات النمو في تدفقات السلع والخدمات ورأس المال في العالم. وعلاوة على ذلك، ساعدت الإصلاحات المؤسسية التي تحققت في البلدان النامية في دعم معدل الطلب العالمي.

٢ – وفي أوائل عام ٢٠٠٦، انتعشت مرة أخرى معدلات النمو في السيولة العالمية، التي كانت قد سجلت أعلى مستوى لها في مطلع عام ٢٠٠٤. وعلى الرغم من اتجاه المصارف المركزية في البلدان المتقدمة النمو نحو تشديد السياسات النقدية، فقد أوجد الارتفاع المستمر في أسعار السلع الأساسية العالمية في توسع الائتمان العالمي مجالا واسعا للتخفيف من الصدمات. ولوحظ تقارب بين أسعار الفائدة الرسمية والسندات الطويلة الأجل في معظم البلدان المتقدمة النمو وبعض البلدان النامية. ووجد اختلال التوازن العالمي، الذي تمثل في تزايد العجز في الحسابات الجارية للولايات المتحدة الأمريكية، دعما له في استمرار الطلب القوي على الأصول المالية لذلك البلد. فقد ازداد الطلب على سندات خزانة الولايات المتحدة في الصين وفي البلدان المصدرة للنفط.

٣ – وظهر في عام ٢٠٠٦ المزيد من بوادر الضغوط التضخمية . وكانت تلك الضغوط خفيفة بشكل نسبي في بعض البلدان، وتمثلت تأثيراتها المباشرة في ارتفاع أسعار السلع الأساسية، وخاصة المنتجات النفطية. بيد أن الارتفاع العام في أسعار تلك السلع أدى إلى زيادة متوسطة في أسعار المواد الغذائية الأساسية. وفضلا عن ذلك، شهدت بعض البلدان النامية توسعا سريعا في الطلب المحلي، مع تضخم محلي الصنع نتيجة للارتفاع السريع في أسعار المساكن وإيجاراتها.

٤ – وفي ذلك السياق العالمي، شهدت منطقة اللجنة عاما آخر من التوسع الاقتصادي النشط، باستثناء فلسطين والعراق ولبنان، حيث حدت الصراعات الإقليمية والقلاقل

السياسية بشدة من الإمكانات الاقتصادية لتلك الدول الأعضاء في اللجنة*. وظلت المنطقة متأثرة بالظروف الاقتصادية الخارجية المواتية التي نشأت مؤخرا، والتي تمثلت في وفرة السيولة النقدية العالمية وارتفاع أسعار البترول. فعلى وجه التحديد، ساعدت هذه المجموعة من العوامل الخارجية، إلى جانب الجهود المختلفة التي بذلت لتحقيق التعاون داخل المنطقة، على التخفيف إلى أدنى حد من الآثار والعواقب الوخيمة المترتبة على الصراعات والقلاقل السياسية التي لولا ذلك لألحقت ضررا أشد بالمنطقة ولجعلتها أكثر ضعفا.

باء – تطور قطاع النفط

٥ – واصل الطلب العالمي على النفط الخام ارتفاعه في عام ٢٠٠٦، وإن كان ذلك بمعدل نمو أكثر اعتدالا من عام ٢٠٠٥. وكان من المتوقع إلى حد كبير أن يرتفع معدل النمو مجددا بسبب النمو القوي الذي طرأ في بداية العام على الطلب من أمريكا الشمالية والصين. غير أن توقعات ذلك النمو أخذت تتضاءل بصورة متلاحقة نتيجة لاستمرار ضعف الطلب من أمريكا الشمالية والبلدان المتقدمة النمو طوال العام. فقد شجع الارتفاع في أسعار النفط تلك البلدان المتقدمة النمو على التحول إلى الغاز الطبيعي كمصدر للوقود اللازم لها. وفضلا عن ذلك،كان النمو العام على الطلب على النفط الخام في عام ٢٠٠٦ متوسطا، على الرغم من النمو القوي الذي لوحظ على الطلب في الصين وغيرها من البلدان النامية.

٦ – وبرغم انخفاض النمو في الطلب عما كان متوقعا، فقد ظلت أسعار النفط الخام مرتفعة بصورة لم تُشهد من قبل. إذ بلغ متوسط سعر البرميل الواحد من النفط الخام في السلة المرجعية لمنظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبيك) في عام ٢٠٠٦ ما قدره ٦١,٠٨ دولارا، مقابل ٥٠,٦٤ دولارا في عام ٢٠٠٥. واستمرت حالة نقصان العرض عن الطلب في مجال منتجات الوقود بسبب بقاء مشكلة الاختناقات في طاقة معامل التكرير دون حل. وعلاوة على ذلك، ونتيجة لوفرة السيولة النقدية العالمية، تسببت المضاربة في ارتفاع الأسعار بشكل سريع حتى فصل الصيف، ثم هبوطها بسرعة بحلول نهاية عام ٢٠٠٦. ومن المتوقع أن يصل متوسط السلة المرجعية للأوبك في عام ٢٠٠٧ إلى ٥٥ دولارا للبرميل.

* تتألف منطقة اللجنة من منطقتين دون إقليميتين، هما: بلدان مجلس التعاون الخليجي، وهي: (أ) الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت وقطر وعمان والمملكة العربية السعودية، و(ب) البلدان والأراضي المصنفة كاقتصادات أكثر تنوعا، وهي: الأردن والجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان ومصر واليمن وفلسطين.

٧ - و في عام ٢٠٠٦ ارتفع إجمالي إمدادات النفط الخام في العالم إلى ٨٤,٧ مليون برميل في اليوم، من ٨٤,١ مليون برميل في اليوم في العام السابق. ويمكن أن تعزى تلك الزيادة إلى إنتاج منتجي النفط من خارج الأوبيك. فبعد أن سمحت المنظمة لأعضائها بأن ينتجوا بأقصى طاقة لهم في الربع الأخير من عام ٢٠٠٥، غيرت سياستها من أجل تخفيض ذلك الإنتاج. وبلغ إجمالي إنتاج الأوبيك من النفط الخام ٣٠,٩ مليون برميل في اليوم في عام ٢٠٠٦، مقارنة بـ ٣١,١ مليون برميل في اليوم في العام السابق.

٨ - وعلى نفس المنوال، انخفض إجمالي إنتاج البلدان الأعضاء في اللجنة من النفط الخام انخفاضا طفيفا في عام ٢٠٠٦ عما كان عليه مستواه في عام ٢٠٠٥، فبلغ ١٩,٤ مليون برميل في اليوم. ولكن مع استمرار الارتفاع في أسعار النفط، أدى ذلك إلى زيادة قدرها ٢٥,٧ في المائة في إجمالي الإيرادات المتأتية من صادرات النفط، إذ بلغ مجموع تلك الإيرادات في منطقة اللجنة ٤٠١ بليون دولار.

جيم - الإنتاج والطلب

٩ - ظل نمو الناتج المحلي الإجمالي على ارتفاعه في كلا المنطقتين دون الإقليميتين اللتين تتألف منهما منطقة اللجنة، وهما بلدان مجلس التعاون الخليجي والاقتصادات الأكثر تنوعا. وعلى الرغم مما لوحظ من تباطؤ معدل النمو فقد ظل مستوى النمو مرتفعا في معظم البلدان الأعضاء في اللجنة في عام ٢٠٠٦. وقدر متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي لمنطقة اللجنة بنسبة ٥,٦ في المائة في عام ٢٠٠٦، وهو ما شكل انخفاضا عن النسبة التي بلغها في عام ٢٠٠٥، وهي ٦,٩ في المائة. ومن المتوقع أن يصل هذا المتوسط إلى ٥,١ في المائة في عام ٢٠٠٧.

١٠ - ولوحظ نمو قوي في الطلب المحلي في المنطقة في عام ٢٠٠٦، فيما عدا البلدان والأراضي المنكوبة بصراعات، وهي العراق وفلسطين ولبنان. ولم يلاحظ بعد بدرجة ملموسة الأثر السلبي على الثروة الذي كان يخشى حدوثه من جراء التسويات العنيفة التي طرأت على أسواق الأسهم. وأدت الزيادات السريعة في النفقات المالية في معظم بلدان منطقة اللجنة في الآونة الأخيرة إلى دعم الطلب المحلي، وعادلت العوامل التي هزت الثقة لدى الأعمال التجارية والمستهلكين.

١١ - وقدر نمو الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مجلس التعاون الخليجي بنسبة ٥,٩ في المائة في المتوسط في عام ٢٠٠٦، بعد أن سجل نسبة قدرها ٧,٣ في المائة في عام ٢٠٠٥. وفي الوقت الذي شكل فيه إنتاج النفط الخام وصادراته العامل الرئيسي في النمو الاقتصادي في بلدان المجلس، فقد أسهمت تنمية القطاعات غير النفطية في استقرار الأداء الاقتصادي بصفة

عامة. وكان لتنمية تلك القطاعات أهمية حاسمة بالنسبة لاستمرار النمو في الطلب المحلي في تلك البلدان في أثناء الطفرة النفطية الراهنة . وتصدر قطاعا الخدمات المالية والتشييد نمو الإنتاج غير النفطي، مما أوجد مزيدا من الروابط فيما بين هياكل العرض والطلب في الاقتصاد. ولوحظ نشوء هذه الروابط في معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي، الأمر الذي أسهم في استقرار معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في هذه المنطقة دون الإقليمية.

١٢ - وقدّر نمو الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات الأكثر تنوعا بنسبة ٥,١ في المائة في عام ٢٠٠٦، بعد أن سجل نسبة قدرها ٦ في المائة في العام السابق. ولا يزال الاحتمال بعيدا في أن تفرض الاقتصادات الأكثر تنوعا قيودا على الصرف الأجنبي يمكن أن تعوق الطلب المحلي. وثبت أيضا وجود ثقة قوية في الأعمال التجارية والاستهلاك في الأردن ومصر، من خلال عودة الأداء بأسواق الأسهم للانتعاش بسرعة أكبر. وأخذ القطاع الصناعي ينمو بمعدل ثابت، وذلك بصفة رئيسية في قطاع الملابس بالأردن ومصر. واتسم قطاع التشييد بالقوة في هذه المنطقة دون الإقليمية، مبينا بذلك ارتفاع تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية إليها، إلى جانب حدوث زيادة في النفقات المالية الرأسمالية.

١٣ - لم تشترك في هذا الاتجاه البلدان والأراضي المنكوبة بالصراعات وهي العراق وفلسطين ولبنان، حيث قلصت الضغوط الأمنية الثقة لدى الأعمال التجارية والمستهلكين. وسيهبط هذا الضعف في احتمالات النمو على الطلب بتوقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى نطاق أدنى. ورغم توقع مزيد من الأنشطة الاقتصادية المتعلقة بجهود التعمير، فمن المتوقع أن يكون إسهام تلك الأنشطة في الناتج المحلي الإجمالي بصفة عامة محدودا في تلك البلدان الأعضاء في اللجنة خلال عام ٢٠٠٧.

اقتصادات منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا: معدلات النمو الاقتصادي والتضخم، ٢٠٠٣-٢٠٠٧

(النسبة السنوية للتغير)

البلد/المنطقة	النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي[ز]					معدل التضخم[ز]				
	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦[أ]	٢٠٠٧[ب]	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦[هـ]	٢٠٠٧[و]
الإمارات العربية المتحدة	١١,٩	٩,٧	٨,٢	٨,٩	٦,٠	٣,١	٥,٠	٦,٢	٧,٧	٥,٠
البحرين	٧,٢	٥,٦	٧,٨	٦,١	٥,٥	١,٦	٢,٤	٢,٦	٢,٠	٣,٠
قطر	٣,٥	٢٠,٨	٦,١	٧,٠	٧,٤	٢,٣	٦,٨	٨,٨	١١,١	٨,٠
الكويت	١٦,٥	١٠,٥	١٠,٠	٦,٥	٤,٩	١,٠	١,٣	٤,١	٣,٦	٣,٠
عُمان	٢,٠	٥,٤	٥,٨	٦,٤	٥,١	٠,٢	٠,٤	١,٢	٣,١	٢,٠
المملكة العربية السعودية	٧,٧	٥,٣	٦,٦	٤,٢	٣,٨	٠,٦	٠,٣	٠,٧	٢,٣	١,٠
بلدان مجلس التعاون الخليجي	٨,٩	٧,٧	٧,٣	٥,٩	٤,٨	١,٣	١,٩	٢,٩	٤,٢	٢,٧
الأردن	٤,٢	٨,٤	٧,٢	٦,٤	٥,٣	١,٦	٣,٤	٣,٥	٦,٣	٥,٧
الجمهورية العربية السورية	١,١	٨,٦	٤,٥	٥,٠	٥,٦	٤,٨	٤,٦	٧,٩	١٠,٠	١٤,٤
العراق[ج]	-٣٣,١	٢٣,٠	١٠,٠	٨,٠	٧,٠	٣٣,٦	٢٧,٠	٣٧,٠	٥٣,٢	٦٦,٤
لبنان	٣,٠	٥,٠	٠,٠	-٥,٠	٦,٠	٣,٠	١,٧	-٢,٦	٤,٥	٣,٠
مصر	٤,١	٤,٥	٦,٨	٦,٨	٥,٨	٤,٢	١٦,٥	٤,٨	٧,٧	٦,٢
اليمن	٣,٨	٣,٩	٤,٦	٤,٢	٤,٣	١٠,٨	١٢,٥	١١,٨	١٥,٥	١٣,١
فلسطين	٨,٥	٢,٠	٤,٩	-٦,٩	١,٠	٤,٤	٣,١	٣,٥	٣,٨	١,٨
الاقتصادات الأكثر تنوعا	-٠,٢	٦,٤	٦,٠	٥,٢	٥,٧	٦,٥	١٣,٣	٧,٥	١٢,٠	١٢,٥
مجموع منطقة اللجنة	**٥,٧**	**٧,٣**	**٦,٩**	**٥,٦**	**٥,١**	**٣,٠**	**٥,٦**	**٤,٤**	**٦,٧**	**٥,٩**
الاقتصادات المتأثرة بصراعات[د]	-١٣,٩	١١,٤	٤,٦	٠,٤	٦,٠	١٤,٦	١٢,٢	١٥,٢	٢٦,٩	٣٢,٩
منطقة اللجنة فيما عدا الاقتصادات المتأثرة بصراعات	٧,٤	٧,٠	٧,٠	٦,٠	٥,٠	٢,٢	٥,١	٣,٧	٥,٤	٥,٤

المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، استنادا إلى حساب معدلات النمو على أساس أرقام الناتج المحلي الإجمالي الحقيقية بأسعار عام ٢٠٠٠ الثابتة. وقد استمدت الأرقام من المصادر الوطنية ومن الأرقام الرسمية الواردة في الردود المقدمة على استبيانات دراسات الحسابات القومية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، العدد ٢٦.

(أ) تقديرات اللجنة، شباط/فبراير ٢٠٠٧.

(ب) توقعات اللجنة، شباط/فبراير ٢٠٠٧.

(ج) تستند المعدلات المتعلقة بالعراق إلى مصادر رسمية، باستثناء معدلات عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ التي تمثل تقديرات اللجنة.

(د) المتوسط بالنسبة للعراق وفلسطين ولبنان.

(هـ) تقديرات عام ٢٠٠٦ مبنية على الأرقام المبدئية الرسمية.

(و) صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦.

(ز) بيانات مجموعات البلدان هي عبارة عن متوسطات مرجحة تستند فيها عوامل الترجيح لكل سنة إلى الناتج المحلي الإجمالي بأسعار عام ٢٠٠٠ الثابتة.

دال – التكاليف والأسعار

١٤ – تسارعت الزيادة في المستوى العام للأسعار سنة ٢٠٠٦. وبلغ متوسط معدل التضخم في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ٦,٧ في المائة في عام ٢٠٠٦، وهو ما يمثل ارتفاعا عن نسبته في عام ٢٠٠٥، وهي ٤,٤ في المائة. وقد تسبب ارتفاع الأسعار الدولية للسلع الأساسية في ارتفاع المستوى العام للأسعار في المنطقة. وتشمل الأصناف التي تأثرت بذلك النفط الخام والمعادن ومواد البناء والغلال. وبالرغم من المساهمة المتواضعة لهذه الأصناف في تكلفة المعيشة في عام ٢٠٠٦، فقد كانت لزيادة أسعار هذه الأصناف آثار كبرى على الفئات المجتمعية الأفقر في المنطقة. وعلاوة على ذلك، ارتفعت بشدة أسعار الأماكن المستأجرة في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي. وفي حين أن الارتفاع في أسعار الإيجارات عكس في جزء منه تنامي الطلب بشكل مفرط في الاقتصادات المحلية المعنية، فقد عكس أيضا عوامل غير اقتصادية من قبيل الهياكل القانونية المتعلقة بملكية أماكن الإقامة.

١٥ – واستمر العراق يعاني من ارتفاع معدل التضخم الذي قدر بنسبة ٥٣,٢ في المائة في عام ٢٠٠٦. وقد ساهم نقص السلع والخدمات في ظل الضغوط الأمنية القاسية والتغيرات في نظام الأسعار والعوامل الدولية في ارتفاع معدل التضخم في ذلك البلد، بالرغم من انتهاج سياسات سليمة فيما يتعلق بالشؤون النقدية وشؤون المالية العامة. وكان معدل التضخم معتدلا لدى عضوين آخرين من منطقة اللجنة منكوبين بالصراع، وهما فلسطين ولبنان، وذلك بالرغم من النقص الشديد في العرض خلال الصراعات التي شهدها عام ٢٠٠٦.

هاء – أسواق العمل

١٦ – بالرغم من استمرار النمو الاقتصادي بشكل عام، ظلت البطالة والعمالة الناقصة هما القضيتان الاجتماعيتان الاقتصاديتان الرئيسيتان لمنطقة اللجنة. وظلت بطالة الشباب تشكل تحديا رئيسيا لصناع السياسات في المنطقة، كما استمرت الصعوبات التي تواجه الداخلون الجدد إلى سوق العمل والعاملات المتقدمات في السن، على السواء.

١٧ – وفي العراق، حيث تقديرات البطالة عالية على نحو استثنائي، أصبح تسارع وتيرة الهجرة وتدفقات الأيدي العاملة الماهرة إلى الخارج مصدر قلق رئيسي. ولوحظت الظاهرة نفسها، بدرجة أقل، في لبنان بعد الحرب التي شهدها ذلك البلد في فصل الصيف. وتسببت الضغوط الأمنية في إعادة توزيع رأس المال البشري وفي احتمال تفاوت مستويات التنمية في المنطقة.

١٨ - وكانت تدابير الإصلاح جارية، ولا سيما في أوساط بلدان مجلس التعاون الخليجي. ولوحظ في استراتيجيات إحلال العمالة الوطنية محل الأجنبية تنوع في التدابير ومرونة في العمليات. وعلاوة على ذلك، ركزت تلك الاستراتيجيات بشكل أكبر على تنمية الموارد البشرية والتدريب المهني للمواطنين. وفي هذا السياق، وضع حد أدنى لأجور المواطنين العاملين في القطاع الخاص في الإمارات العربية المتحدة والبحرين، وأبدت المملكة العربية السعودية مرونة بشأن معدلات الحصص المقررة لتشغيل المواطنين، إذ قررت تخفيض تلك المعدلات مؤقتا في القطاعات التي تشهد عجزا في اليد العاملة المؤهلة. وإضافة إلى ذلك، كانت الإمارات العربية المتحدة والبحرين والكويت بصدد وضع مشاريع قوانين عمل جديدة ومراجعتها لاعتمادها في المستقبل القريب.

١٩ - وفي عام ٢٠٠٦، كان ثمة تركيز أكبر في إطار إصلاحات قوانين العمل على مسألة حقوق العمال الأجانب في المنطقة، ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي، فعلى وجه التحديد، قامت الإمارات العربية المتحدة، بوضع عقود موحدة جديدة ترمي إلى تنظيم حقوق وواجبات خدم المنازل في بداية عام ٢٠٠٧. وعزز الأردن عمليات التفتيش المتعلقة بالعمالة، وخاصة من أجل حماية العمال الأجانب في مناطقه الصناعية المؤهلة وقرر رفع الحد الأدنى للأجور لكل من العمال المواطنين والأجانب في عام ٢٠٠٦.

واو - القطاع الخارجي

٢٠ - وكان أداء القطاع الخارجي في منطقة اللجنة قويا في عام ٢٠٠٦. ولوحظ أن هناك رصيد إيجابي للحساب الجاري في أغلب البلدان الأعضاء، وفي الوقت نفسه استمرت الأنشطة التجارية للمنطقة في التوسع. ويمكن أن يعزى هذا إلى الأداء القوي للتصدير في البلدان المصدرة للنفط الأعضاء في اللجنة، وإلى عدة تطورات أساسية في مجال الصادرات الصناعية، إلى جانب نشاط تجارة الخدمات المتمثلة في السياحة. وفي حين شهد الأردن وفلسطين ولبنان عجزا في الحساب الجاري في عام ٢٠٠٦، تراجع مستوى العجز من حيث الناتج المحلي الإجمالي في أعضاء اللجنة الثلاثة جميعهم. وسجلت الجمهورية العربية السورية ومصر واليمن فائضا إيجابيا وقويا في الحساب الجاري؛ كما سجلت بلدان مجلس التعاون الخليجي أعلى فائض في الحساب الجاري في تاريخها.

٢١ - وفيما يتعلق بمنطقة التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والشرق الأوسط، كانت الولايات المتحدة نشيطة في مختلف مراحل المفاوضات التجارية في منطقة اللجنة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، تم توقيع اتفاق تجارة حرة بين عمان والولايات المتحدة؛ ودخل اتفاق للتجارة الحرة بين البحرين والولايات المتحدة حيز النفاذ في آب/أغسطس من ذلك العام؛

وكانت الإمارات العربية المتحدة في مرحلة التفاوض بشأن إبرام اتفاق للتجارة الحرة مع الولايات المتحدة. وبموازاة هذه التطورات، وفي إطار الشراكة الأورومتوسطية، دخل اتفاق أغادير بين الأردن وتونس ومصر والمغرب حيز النفاذ في تموز/يوليه ٢٠٠٦، وهو يرمي إلى إبرام اتفاق للتجارة الحرة بين البلدان العربية المتوسطية الأربعة التي لها امتياز الوصول التفضيلي إلى أسواق الاتحاد الأوروبي. وكان مجلس التعاون الخليجي منخرطا بشكل نشيط في مفاوضات تجارية مع شركائه التجاريين الهامين وعقد عدة جولات من المفاوضات مع الاتحاد الأوروبي من أجل إبرام اتفاق للتجارة الحرة. ونظر المجلس أيضا في إبرام مثل هذه الاتفاقات مع سنغافورة والصين والهند.

زاي - تطورات السياسات الاقتصادية

٢٢ - باستثناء اقتصادات العراق وفلسطين ولبنان المنكوبة بالصراع، مكنت العائدات النفطية المرتفعة لبلدان مجلس التعاون الخليجي والأداء الاقتصادي القوي للاقتصادات الأكثر تنوعا لحكومات المنطقة من اعتماد سياسات فاعلة للنفقات المالية للسنة المالية التي تغطي عام ٢٠٠٦. وقد لوحظ أن زيادة الإنفاق الحكومي في قطاعي الصحة والتعليم كانت لها أولوية في أغلب البلدان. وعلاوة على ذلك، برزت الأولوية المعطاة لجهود تنويع الاقتصاد في إطلاق مشاريع التنمية الحضرية، ولا سيما في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وبالرغم من الزيادة الكبيرة في الإنفاق الحكومي، ظلت البلدان الأعضاء في اللجنة على موقفها الحذر فيما يتعلق بسياسات المالية العامة. وكانت إسقاطات أسعار النفط المستخدمة في تقدير العائدات متحفظة جدا في الميزانيات الوطنية لبلدان مجلس التعاون الخليجي. وقد نجح الأردن ومصر في تحقيق أهدافهما المتعلقة بخفض عجز الميزانية والدين العام. وفي حين أدت الاحتياجات الإنمائية في اليمن إلى زيادة الإنفاق الحكومي، فقد أمكن تحقيق تلك الزيادة اعتمادا على ارتفاع عائدات النفط واستقرار المساعدات الدولية.

٢٣ - وفي العراق وفلسطين ولبنان، وهي البلدان والأراضي المنكوبة بالصراع، كانت سياسات المالية العامة خاضعة للضغوط الأمنية ولغموض الأوضاع السياسية. ففي العراق، أعدت لعام ٢٠٠٦ أكبر ميزانية حتى الوقت الحاضر، وشُدد فيها على مشاريع الإعمار والاستثمار. بيد أن الأوضاع الأمنية أعاقت تنفيذ هذه المشاريع. وفي لبنان، فرضت عواقب الحرب التي شنتها إسرائيل في صيف عام ٢٠٠٦ قيودا شديدة على سياسات المالية العامة. وتم التعهد بتقديم دعم دولي في آب/أغسطس ٢٠٠٦ للإعمار، وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ لخطة إنمائية شاملة، بموازاة تقليص الدين العام الخارجي. وفي عام ٢٠٠٦، فقدت فلسطين السيطرة على ماليتها العامة عندما احتجزت إسرائيل عائدات الضرائب التي تم

تحصيلها لحساب السلطة الفلسطينية. ومع تعليق المعونة الإنمائية لفلسطين من البلدان المتقدمة منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، أصبحت القاعدة المؤسسية المسؤولة عن تدبير سياسات المالية العامة ضعيفة للغاية.

٢٤ - وفي عام ٢٠٠٦، أصبح التضخم يحتل مساحة متزايدة في البرنامج الرئيسي للسياسات في المنطقة مع اتجاه أسعار المستهلكين نحو التصاعد بشكل ملحوظ. وفي ظل أنظمة أسعار الصرف المستقرة المربوطة بعملات أخرى أو الموجهة على نحو جيد، نشطت المصارف المركزية في منطقة اللجنة في مراقبة السيولة المحلية. لكن الأثر كان محدودا في التحكم في مستويات الأسعار، إذ أن التضخم كان ناجما عن ارتفاع الأسعار الدولية للسلع الأساسية، بما في ذلك مواد البناء، وعن النمو السريع للطلب المحلي. وعلاوة على ذلك، فقد ثبت، بالنظر إلى الاتجاه التوسعي لسياسات المالية العامة، أنه من الصعب على السياسة النقدية وحدها أن تتحكم بشكل انتقائي في مستوى الطلب المحلي. بيد أن معدلات التضخم في منطقة اللجنة، باستثناء العراق، ظلت محصورة في نطاق يمكن التعامل معه، وإن تباينت مستوياتها.

٢٥ - ولتخفيف الارتفاع المفرط في معدل التضخم، استمر البنك المركزي العراقي منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ في إعادة تقييم العملة الوطنية لكي تنخفض أسعار الواردات بالعملة الوطنية. فخلال الشهرين اللذين سبقا نهاية عام ٢٠٠٦، ارتفعت قيمة الدينار العراقي مقابل دولار الولايات المتحدة بنسبة ١٢ في المائة. ورفع بنك الكويت المركزي قيمة عملته الوطنية مقابل الدولار بنسبة ١ في المائة من أجل كبح ضغوط التضخم الناجمة عن تخفيض قيمة الدولار مقابل العملات الرئيسية الأخرى. وبالرغم من أن المصارف المركزية الأخرى في بلدان مجلس التعاون الخليجي لم تتبع هذه الخطوة، فقد تكثفت المناقشات السياسية في عام ٢٠٠٦ بشأن أسعار صرف عملات تلك البلدان المربوطة بالدولار، ولا سيما في ضوء الاتحاد النقدي الوشيك لمجلس التعاون الخليجي المقرر أن يرى النور في عام ٢٠١٠. وعلاوة على ذلك، أعلنت عمان في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ أنها قررت عدم الانضمام إلى الاتحاد النقدي لدول المجلس بحلول سنة ٢٠١٠، وهو ما أثار مناقشات بشأن العمليات والجداول الزمنية الخاصة بالعملة الموحدة لمجلس التعاون الخليجي.

حاء - التوقعات

٢٦ - يتوقع أن تنتهي الدورة الحالية للطفرة النفطية في عام ٢٠٠٧ مع بدء تراجع أسعار النفط. بيد أنه من المتوقع أن تحقق منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا نموا بنسبة ٥,١ في المائة للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وستؤدي السياسات الاقتصادية

للحكومات، سواء الخاصة بشؤون المالية العامة وبالشؤون النقدية، إلى دعم الطلب المحلي في البلدان التي لم يظهر فيها أي تراجع في ثقة المستهلكين وأوساط الأعمال، وذلك باستثناء البلدان والأراضي المنكوبة بالصراع، وهي العراق وفلسطين ولبنان. ويتوقع أن يتم احتواء معدل التضخم في المنطقة عند المستويات الحالية والتوجه إلى تخفيض تدريجي لتكلفة المعيشة.

٢٧ - وثمة عامل اقتصادي مقلق للمنطقة هو نشوب أزمة في الائتمان على الصعيد العالمي تتوقف معها السيولة النقدية عن النمو. فمع انخفاض التدفقات الواردة من رأس المال، قد لا ينمو الطلب المحلي في الاقتصادات الأكثر تنوعا إلا في الحدود القصوى للمتاح من العملات الأجنبية. وهو ما يمكن أن يتسبب في اختلالات شديدة في الاقتصاد الكلي، وربما في حدوث تضخم. وفي حين أنه لا يتوقع لتلك الحدود أن تظهر في بلدان مجلس التعاون الخليجي، حتى ولو كانت تلك الظروف قائمة في الاقتصاد العالمي، فإنها يمكن أن تضر بالقطاع المالي الذي أخذ عوده يشتد في هذه المنطقة دون الإقليمية. وبالرغم من ضعف احتمال نشوب مثل هذه الأزمة في الائتمان على الصعيد العالمي في عام ٢٠٠٧، فثمة ضرورة لإدراك أن المنطقة يمكن أن تكون معرّضة للمخاطر.

٢٨ - وسوف يجري في عام ٢٠٠٧ تكثيف المناقشات السياسية بشأن عمليات التطوير المؤسسي والترتيبات المؤسسية المتعلقة بالتعاون الاقتصادي الإقليمي. وستكون نتيجة هذه المناقشات، ولا سيما المتعلقة منها بالاتحاد النقدي لمجلس التعاون الخليجي، حاسمة لمنطقة اللجنة وللبنية المالية الدولية. وعلاوة على ذلك، سيتزايد النظر في إصلاحات سوق العمل في إطار المفاوضات التجارية المتعلقة باتفاقات التجارة الحرة مع الشركاء التجاريين من البلدان المتقدمة. ولهذه الإصلاحات تأثيرها على تنمية الموارد البشرية الوطنية وكذا على توزيع رأسمال البشري داخل منطقة اللجنة.

ثانيا - دروس من الطفرة النفطية السابقة

ألف - القضايا المطروحة

٢٩ - تؤثر الطفرة النفطية الحالية على أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا بطرق مختلفة جدا. فبالنظر إلى استمرار الارتفاع النسبي لأسعار النفط، ستواصل المنطقة تسجيل معدلات نمو أعلى من المتوسط. لكن تعرّض أسعار النفط للهبوط وتأثير ذلك على الرفاه مثار قلق بالغ. وتفحص دراسة حالة التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، آثار الطفرة على السياسة النقدية والمالية لبلدان أو مناطق ذات سياقات مختلفة، ولا سيما مجلس التعاون الخليجي

والاقتصادات الأكثر تنوعا. وتنظر الدراسة أيضا في كيفية نشر هذه الموارد، عند توافرها، للتشجيع على تحقيق أهداف دائمة تدعم مصالح الفقراء وتقوم على أساس مراعاة الحقوق. وتركز الدراسة تحديدا على التفاعل بين السياسات النقدية والمالية والسياسات المتعلقة بالمالية العامة والتوزيع في البلدان والمناطق التي تشملها عضوية اللجنة في ظل الطفرة النفطية. ويهدف هذا العمل إلى تحديد خيارات السياسات العامة لمجموعات محددة من البلدان داخل اللجنة، والوسائل المؤسسية لتحقيق الأهداف المتوخاة في ظل الظروف المحددة لأعضاء اللجنة.

٣٠ - وتتوقف إدارة هذه الطفرة على نتائج القرارات الحكومية المتعلقة بالسياسات العامة وعلى مدى ملاءمة هذه السياسات. وفي حين أن ''لعنة الموارد'' يمكن أن تصيب البلدان الغنية بالموارد الطبيعية في المدى البعيد، فمن المعتقد أن ''الداء الهولندي'' سيصيب هذه البلدان في المدى القصير، عندما تكون أسواق الصادرات مواتية للغاية. ويعتقد أن التدفق الوارد للنقد الأجنبي الناجم عن الطفرة النفطية سيتسبب في مجموعة من النتائج الاقتصادية المناوئة، من بينها التضخم وتراجع التصنيع. وقد وقع هذا الأخير جزئيا في حالة الصناعات الناشئة للاقتصادات الأكثر تنوعا، في حين أنه من المحتمل أن يكون الريع النفطي قد عزز التطورات الصناعية في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وقد خضعت منطقة اللجنة لعناصر من هذين النوعين من العوامل الخارجية السلبية. بيد أنه لا يوجد من بين هذه المسائل أي مسألة حتمية أو لا يمكن تفاديها إذا وجدت المجموعة السليمة من السياسات، بل إن هناك إمكانية لتحقيق مكاسب دائمة في مجال الرفاه.

٣١ - وقد تجلت طفرة الموارد في البداية من خلال تحسن ميزان المدفوعات الوطني. ومكّن ذلك التحسن الاقتصادات الإقليمية والوطنية من الحصول على موارد إضافية في إطار الاقتصاد العالمي، منها واردات واستثمارات في الخارج وتحويلات إلى أجزاء أخرى من العالم، دون أن تترتب عليها تكاليف مباشرة أو واضحة. وفي مثل هذه الظروف، يصبح الإنفاق الإضافي بالعملة المحلية ممكنا بمجرد أن يتم استيعاب جزء من التدفقات الواردة من العملة الأجنبية وصرفه بالعملة المحلية. ومن خلال هذه القنوات المتنوعة، تنزع التدفقات الاستثنائية الواردة من العملة إلى زيادة مستوى النشاط في الاقتصاد المحلي، وهو ما يمكن بدوره، وفي بعض الحالات أن يؤدي إلى ارتفاع حقيقي لقيمة العملة. ويمكن لهذا الارتفاع أن يصبح مصدر مصاعب للاقتصاد إذا أعاق تنويع الصادرات أو تسبب في تآكل قدرة مجالات النشاط التقليدية على المنافسة. ويمكنه أيضا أن يزيد الهشاشة الهيكلية لميزان المدفوعات أو يقلص قدرة الاقتصاد على التعامل مع التحولات المناوئة في التدفقات الواردة من الموارد. وقد كان تنويع الاقتصاد في منطقة اللجنة بطيئا.

٣٢ - وفي بعض البلدان الأعضاء، ظهر أثر الارتفاع الحقيقي لقيمة العملة في قطاعين، هما: (أ) قطاع السلع غير القابلة للتبادل التجاري الخارجي ومنه تجارة التقسيط وأغلب الخدمات والبناء والعديد من المواد الغذائية الأساسية، الذي يترع إلى التوسع لاستفادته من نمو الطلب وقدرته على أن ينقل المستهلكين أثر أي زيادة في التكاليف؛ (ب) القطاع غير المزدهر الخاص بالسلع القابلة للتبادل التجاري الخارجي الذي يترع إلى الانكماش عقب حدوث طفرة في الموارد بالنظر إلى أنه معرض للمنافسة الأجنبية في ظل تصاعد سعر الصرف الحقيقي. وتعرف عملية التكيف هذه بـ ''الداء الهولندي''. وبالنظر إلى أن القطاع غير المزدهر الخاص بالسلع القابلة للتبادل التجاري الخارجي يترع إلى الارتباط بالصناعات التحويلية، فإن الطفرات في الموارد الطبيعية كثيرا ما ترتبط بتراجع التصنيع، وهو ما لم يحدث بالنسبة لبلدان مجلس التعاون الخليجي. بيد أن زيادة التدفقات الواردة إلى الاقتصادات الأكثر تنوعا، إضافة إلى ما بدا في بعض الأحيان تحمسا لتحرير التجارة، قد أثرا بشكل مناوئ على بعض تلك الاقتصادات. ويعتمد الاقتصاد في منطقة اللجنة بشكل متزايد على القطاع المزدهر، في ظل الانكماش التدريجي للقطاع غير المزدهر الخاص للسلع القابلة للتبادل التجاري الخارجي. ونتيجة لذلك، ازدادت صعوبة التصدي لآثار الداء الهولندي، والحد من الانجراف نحو التخصص الاقتصادي، وبالتالي نحو التقلبات، التي يمكن بدورها أن تضر بالاقتصاد وتساهم في الحد من معدلات الاستثمار.

٣٣ - وإذا لم تتم معالجة آثار الداء الهولندي البعيدة المدى على النمو، فإنها يمكن أن تكون جسيمة. وقد قيل إن أقل ما يمكن أن تؤدي إليه تلك الآثار هو إيجاد بلدان غنية ذات شعوب فقيرة. وبالمقابل، تستلزم عموما القاعدة الاقتصادية المتنوعة (بما فيها الصناعة التحويلية وإنتاج الخدمات للاستهلاك المحلي وللتصدير) تقسيما أدق للعمل ومستويات أعلى من العمالة. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تؤدي تلك القاعدة إلى تزايد العائدات وتعزيز العوامل الخارجية، وهو ما يمكن بصورة أسهل أن يدعم وجود استراتيجية إنمائية قائمة على الحقوق وداعمة للفقراء، الأمر الذي يتماشى مع الأهداف الإنمائية المشار إليها آنفا لهذه الدراسة.

٣٤ - ويمكن القول إن الداء الهولندي ولعنة الموارد ليسا التفسير الوحيد لضعف أداء الاقتصاد الكلي فيما بين الطفرات النفطية في أغلب البلدان الأعضاء في اللجنة. فالتوترات التي تنشأ فيما بين مطالب التغيير الخاصة بالتنمية الاقتصادية والأثر المحافظ للبنيات الاجتماعية التقليدية التي يدعمها تحصيل ريع التصدير توجد بدورها عوامل خارجية سلبية في العديد من البلدان. وعلاوة على ذلك، فقد ولّد الازدهار الاستثنائي لاقتصادات النفط في السبعينات وبدايات الثمانينات، في سياق الصراعات الجيوسياسية القوية في منطقة اللجنة، توترات اجتماعية واسعة الانتشار. وفي الاقتصادات الأكثر تنوعا، ولّد تحديث الاقتصاد بدوره

توترات عامة مرتبطة بعمليات النمو السريع. بيد أن الظروف في الاقتصادات الأكثر تنوعا يعّقدها إلى حد ما تأثر تلك الاقتصادات الشديد بظروف البلدان الغنية بالنفط المجاورة لها، وكذا بالشواغل الجيوسياسية في الشرق الأوسط. وتفسر هذه التوترات والحراكات السبب في احتمال تعرض منطقة اللجنة لمخاطر اقتصادية شديدة طويلة المدى ولتفاوتات كبيرة، ولا سيما في البلدان الغنية بالنفط.

باء – آليات الانتقال

٣٥ – تشير الدراسة إلى أن بعض أوجه القصور التي تنشأ في فترة ما بين الطفرات في البلدان الأعضاء في اللجنة لا يمكن أن تعزى سوى جزئيا إلى لعنة الموارد والداء الهولندي. إذ لم تتمكن في منطقة اللجنة البلدان الغنية بالنفط القليلة السكان ولا البلدان والمناطق الأفقر والأكثر سكانا بصورة نسبية غير المنتجة للنفط من استيعاب السلاسل المعقدة للأنشطة الاقتصادية التي كان من الممكن لها أن تسمح بتحقيق التنمية الاقتصادية المستمرة والمستقلة في تلك البلدان. وإضافة إلى هذا، تنزع طبيعة الوئام الاجتماعي وتركز الدخل والثروة إلى دعم استراتيجيات الاستئثار بتراكمات الثروة، التي تحتفظ في ظلها فئة صغيرة من السكان بأغلب مكاسب التصدير التي تحول بعد ذلك إلى الخارج، إما بشكل مباشر أو عن طريق الدولة. وفي هذه الحالة، يمكن استخدام عائدات الموارد لتخفيف التوترات الاجتماعية المكبوتة، وفي الوقت نفسه قد يساء تخصيص جزء كبير من صافي التدفقات الواردة من الموارد (إضافة إلى القروض الخارجية التي تمنح مقابل إيرادات التصدير في المستقبل) من خلال تمويل سياسات ومشاريع مشوهة أو غير مرغوب فيها اجتماعيا. ومن المرجح أن تظهر هذه النتائج في المجتمعات التي تعاني من انعدام المساواة والصراعات، وهو ما يحدث كثيرا في منطقة اللجنة ولتفادي هذه النتائج المناوئة، من المهم النظر إلى ما وراء توافر الموارد الطبيعية، والتركيز على بناء المؤسسات وإرساء ديمقراطية الدولة ووضع سياسات صناعية متسقة ومشروعة اجتماعيا وطموحة.

٣٦ – وتتوقف بشكل كبير نتائج المكاسب غير المتوقعة التي يشهدها الاقتصاد الكلي على الأهداف الخاصة بفرادى أعضاء اللجنة والخيارات التي تأخذ بها فيما يتعلق بالسياسات العامة. ويرجع الأمر بصورة كبيرة إلى صناع السياسات من ظهور الداء الهولندي من عدمه، وكذا في تحديد مداه وعواقبه، إذ يمكنهم تفادي آثاره بتنفيذ سياسات هادفة ومنسقة في المجالات المتعلقة بالمالية العامة والمجالات النقدية والمالية والمتعلقة بأسعار الصرف. وبذلك، يكون الداء الهولندي أمرا يمكن تفاديه، وفي الوقت نفسه نتيجة تتمخض عنها السياسات

المتبعة؛ فهو النتيجة غير المقصودة للسياسات العامة التي تختارها الحكومة وللسلوك الذي ينتهجه القطاع الخاص.

جيم - المبادئ التوجيهية للسياسات

٣٧ - لتفادي آثار الداء الهولندي، ينبغي لفرادى البلدان الأعضاء في اللجنة تنسيق سياساتها المتعلقة بمجالات النقد وأسعار الصرف والمالية العامة. وتعد الإدارة المباشرة لأسعار الصرف أمرا أساسيا للنجاح في هذا المسعى، بالنظر إلى ضعف قدرة الأدوات النقدية على إدارة سعر الصرف بشكل غير مباشر. فالأسواق المالية متخلفة في منطقة اللجنة، وهو ما يعني أن السوق ضيق ومحدود أمام السندات الحكومية التي يشكل شراؤها وبيعها الآلية التي تدار بها أسعار الصرف بطريقة غير مباشرة. وفي غياب آليات نقدية فعالة لإدارة أسعار الصرف، يستلزم تفادي آثار الداء الهولندي التعامل مع أسعار صرف مربوطة بعملات أخرى، وهذا هو الأمر بالنسبة لجميع منتجي النفط في منطقة اللجنة.

٣٨ - وتخضع أسعار الصرف الثابتة أو المربوطة بعملات أخرى في بعض الأحيان لما يسمى ''الثالوث المستحيل''، الذي يشير إلى الجمع بين سوق رأس مال محرر، وسعر صرف ثابت، وسياسة نقدية فعالة. ووفقا لهذا المنطق، إذا تم تحرير سوق رأس المال، يجب أن يستخدم سعر الفائدة المحلي للحفاظ على سعر الصرف الثابت من خلال موازنة العجز التجاري بالتدفقات الواردة من رأس المال. ويعني هذا أنه لا يمكن أيضا استخدام سعر الفائدة لإدارة المعروض النقدي. وليست لهذا المنطق سوى أهمية محدودة لمنطقة اللجنة لأسباب عدة. أولا، نظرا لتخلف الأسواق المالية، فإن شراء وبيع سندات الحكومة ليس أداة سياسات فعالة سواء كانت أسعار الصرف ثابتة أو مرنة. ثانيا، تستند ''الاستحالة'' إلى افتراض أن تدفقات رأس المال الخارجية مطاطة تماما فيما يتعلق بالهامش بين أسعار الفائدة الخارجية والمحلية. ويعني تخلف الأسواق المالية نفسه الذي يجعل عمليات السوق المفتوحة غير فعالة أن تدفقات رأس المال ليست مطاطة تماما في منطقة اللجنة. ثالثا، هناك درجات عديدة لتحرير وتقنين حساب رأس المال وبالتالي لا تقتصر البدائل على حساب رأس المال ''الحر'' و ''المغلق''. وأخيرا، يمكن لتراكم الاحتياطيات بالعملات الأجنبية نتيجة للطفرة في أسعار النفط أن يُفصل عن الاقتصاد المحلي من خلال عدد من الآليات التي لا تتطلب عمليات السوق المفتوحة. وأحد هذه الآليات هو ''صندوق النفط'' الذي أنشأه العديد من البلدان المنتجة للنفط.

٣٩ - ويشكل اعتماد سعر صرف ثابت أو مربوط بعملات أخرى، كما هو حال البلدان المنتجة للنفط في منطقة اللجنة، طريقة فعالة فعلا في الحيلولة دون رفع القيمة الاسمية الذي يمكن أن يقوض القدرة التنافسية للسلع غير النفطية القابلة للتبادل التجاري الخارجي.

وعلاوة على ذلك، ليس هناك مبرر اقتصادي للأخذ بسعر صرف مرن بالنظر إلى أنه لا ييسر اعتماد سياسة نقدية فعالة. فالوظيفة الأولى لمرونة سعر الصرف هي دورها في تثبيت ميزان المدفوعات على المدى القصير وتخصيص الموارد على المدى الطويل. وبالنظر إلى أن صادرات البلدان المنتجة للنفط لا تحدد بالأسعار المحلية، فإن سعر الصرف لا يلعب دورا كبيرا في التكيف على المدى القصير. وبالرغم من أنه يمكن أن يؤثر على تخصيص الموارد على المدى الطويل، فهذه حجة ضد المرونة الناجمة عن آثار الداء الهولندي. وفي هذا السياق، يكون دور السياسة النقدية هو دور يستخدم فيه سعر الفائدة المحلية للحيلولة دون ضغوط التضخم أو لتيسير الائتمان أمام القطاع الخاص، في حالة غياب مثل هذه الضغوط. وتنصح البلدان الأعضاء في اللجنة بالتركيز على هذه المسألة الأخيرة.

٤٠ - ويجب أن تكون لسياسة المالية العامة في منطقة اللجنة أربعة أهداف لتفادي أعراض الداء الهولندي، وهي: (أ) خفض معدل تقلب النمو (معامل التقلبات الدورية على الأجل القصير)؛ (ب) رفع معدل النمو (معامل العرض على الأجل الطويل)؛ (ج) التأثير على العناصر المكونة للنمو حسب النشاط الاقتصادي؛ (د) جعل النمو أكثر إنصافا. ويجدر التشديد من جديد في هذا السياق، كما أشير في مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، ٢٠٠٥-٢٠٠٦، على أن الضرائب التقديرية على الدخل وعلى أرباح رأس المال على المدى القصير أفضل من الاعتماد بشكل كثيف على الضرائب غير المباشرة. وبالرغم من أن الضرائب غير المباشرة عموما أقل تكيفا مع الدخل من الضرائب المباشرة في منطقة اللجنة، فإن ذلك لا يشكل قيدا حقيقيا على المحاسبة. وعلاوة على ذلك، ليس من الضروري القيام بوظيفة تحقيق الاستقرار في جانب الإيرادات، ولا سيما في البلدان المصدرة للنفط. فعلى سبيل المثال يتيح إنشاء صندوق للنفط للحكومة أن تضع جانبا عائدات النفط عندما تكون الأسعار الدولية مرتفعة (والاقتصاد في حالة توسع) واستخدام ذلك الاحتياطي عندما تهبط الأسعار، من أجل التعويض عن ظروف الركود. بيد أن الغرض من الضريبة التصاعدية ليس مجرد غرض محاسبي، وإنما يقصد بها إدخال إصلاحات ضريبية يمكنها أيضا تغذية الإصلاح المؤسسي، مما يشجع التنمية في أوساط جميع فئات المجتمع.

٤١ - وتتمثل تركيبة السياسات الملائمة لتفادي آثار الداء الهولندي وانعدام الاستقرار المرتبط بسوق النفط الدولي المتقلب فيما يلي: (أ) اعتماد سعر صرف ثابت أو مربوط بعملات أخرى تدار شؤونه بحيث يجعل السلع غير النفطية القابلة للتبادل التجاري الخارجي قادرة على المنافسة، مع إعطاء الأفضلية لسلة من العملات تمثل الحصص التجارية للبلد المعني؛ (ب) انتهاج سياسة نقدية مرنة لها أهداف تنسجم وفعاليتها المحدودة؛ (ج) وانتهاج

سياسة فاعلة للمالية العامة تمكِّن الاقتصاد من تحقيق أقصى ما يمكن في المجالات غير النفطية في المدى القصير وتحد من القيود على العرض في قطاعات السلع القابلة للتبادل التجاري الخارجي. وفي ضوء هذا، تُنصَح الحكومات بأن تباشر بحذر تحرير التجارة، بالنظر إلى أن الآثار الانتقالية للداء الهولندي يمكن أن تقوّض قدرة قطاعات السلع غير النفطية القابلة للتبادل التجاري الخارجي على المنافسة.

٤٢ - وفيما يتعلق بالاستثمار، تُنصَح بلدان المنطقة بتفادي تكرار فترة ما بين الطفرتين، وتحديدا الدورة التي بدأت في أواخر الثمانينات مع انخفاض أسعار النفط، والتي تبعها أداء ضعيف للاستثمار. ولم تكن ترتيبات تشجيع الاستثمار الخاص في فترة ما بين الطفرتين كافية لزيادة النمو، لأنها لم تعالج قضايا المخاطر وحجم السوق، وإن قد كانت وفرت الإطار الجزئي، وبدرجات متفاوتة، الإطار المؤسسي وكذا لضمانات الإعادة إلى الوطن. وعلاوة على ذلك، بُنيت تلك السياسات على الاعتقاد الضمني بأن القطاعين الخاص والعام يتنافسان على الموارد نفسها. وقد أظهرت التجربة أن الأمر ليس كذلك؛ بل إن هناك مجالا كبيرا في الاقتصاد لكلا القطاعين لاستخدامه بطريقة تكاملية. وبالتالي، يلزم ضخ دفعة أولية من رأس المال لكي ترتفع الاستثمارات العامة والخاصة بشكل متزامن وتوفر للاقتصاد أساسا جديدا للنمو. لكن يجب تمهيدا لذلك تقليل مخاطر الاستثمارات الخاصة الطويلة المدى إلى أدنى حد وجعل الاستثمار العام خاضعا للمساءلة ومتسما بالكفاءة. ويوفر حجم السوق والتكامل الاقتصادي زخما للاستثمار والعائدات المترتبة عليه. ويبقى الخطر السياسي الكامن الذي تحتاج الاستثمارات الخاصة الطويلة المدى إلى الحماية منه مرتبطا بالترتيبات الأمنية الإقليمية وقدرة القطاع العام، الضمنية والعلنية، على توفير ما يشبه النظام التأميني للمستثمرين المحليين أو الأجانب.

٤٣ - ويمكن أن يكون الاستثمار العام جانبا أساسيا من جوانب السياسة الفاعلة في مجال المالية العامة، وهو أمر هام على نحو خاص للبلدان المصدرة للنفط. وما لم تتم إدارة الإنفاق العام بعناية والتخطيط له بشكل ملائم، فإنه يمكن أن يكون السبب الرئيسي للداء الهولندي. وينبغي إدارة إنفاق عائدات النفط الضخمة وفق المبدأين التوجيهيين الأساسيين التاليين:

(أ) ينبغي أن يكون المستوى المطلق للعائدات منسجما مع النمو القوي واستقرار الاقتصاد الكلي. ويشكل الوصول إلى المستوى الملائم للإنفاق قضية تتعلق بإدارة الطلب الكلي. ويمثل صندوق النفط الآلية الرامية إلى تحقيق إدارة الطلب هذه، بحيث تراكم الأموال عندما تكون تدفقات العائدات مرتفعة وتطلق الأموال عندما تكون التدفقات منخفضة، ويفضَّل إعطاء أولوية للاستثمار في الهياكل الأساسية على الصعيد الإقليمي؛

(ب) من المهم للغاية توزيع الإنفاق العام بين الاستهلاك والاستثمار من أجل تجاوز آثار الداء الهولندي. فالأغلبية الساحقة من الإنفاق العام موجهة إلى السلع والخدمات غير القابلة للتبادل التجاري الخارجي. ونتيجة لذلك، يترع الإنفاق العام، من خلال زيادة الطلب على تلك السلع والخدمات، إلى زيادة أسعارها وزيادة حدة الضغوط لتحقيق ارتفاع حقيقي لسعر الصرف. ولا يمكن فعل الكثير لتجاوز هذا الاتجاه في المدى القصير، وهو ما يزيد الحاجة إلى الإدارة المباشرة لسعر الصرف. وعلى المدى الطويل، يمكن للتخطيط بعناية للإنفاق العام أن يخفف من آثار الداء الهولندي من خلال تخفيض كلفة السلع والخدمات القابلة للتبادل التجاري الخارجي. ويمكن للنفقات على التعليم والصحة أن تحقق هذا إلى درجة ما من خلال زيادة إنتاجية ومهارات القوة العاملة. ومع ذلك، فإن مدى إمكانية توجيه هذه النفقات نحو تحقيق أثرها في زيادة الإنتاجية يقيده الالتزام بتوفير هذه الخدمات لجميع السكان.

٤٤ - والهدف هنا هو التقليل إلى أدنى حد من الأثر السلبي للتقلبات القصيرة المدى الناجم عن التدفقات الفجائية لرأس المال وصدمات انخفاض أسعار النفط، والزيادة إلى أقصى حد من مساهمة العوامل القائمة على التكنولوجيا والمعرفة في النمو على المدى الطويل. وتعد النتيجة الأخيرة في حد ذاتها عازلا يحمي من تقلب رأس المال وحركة الأسعار. بيد أن هذا يتطلب، في المراحل الأولى، استثمارات مضطردة في البحث والتطوير ورأس المال البشري والإطار المؤسسي، تكون مستقلة عن حركات تدفقات رأس المال وتقلبات أسعار النفط. ويمكن لهذه التدفقات الاستثمارية أن توجد نوعا من الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي يمكنها الرفع من قدرة القطاع الخاص على المنافسة وكفاءة القطاع العام على المدى البعيد. وعلاوة على ذلك، ثمة دلائل تجريبية تشير إلى أن الاستثمارات من هذا النوع تترع إلى إعطاء عائدات أعلى كثيرا من الاستثمارات المادية الصرفة. غير أن هذا السيناريو يتطلب أيضا مستوى أعلى من التكامل الإقليمي وصندوقا لتحقيق استقرار الاستثمارات والنمو. وباختصار، يتطلب صندوق تحقيق الاستقرار الإقليمي تعاونا إقليميا. ولم تحرز الدعوات التي وجهت في الماضي من أجل تحقيق التكامل والتي استندت إلى الفوائد المفترضة أن تترتب على التكامل بين البلدان المنتجة للنفط والبلدان غير المنتجة سوى القليل من التقدم. بل يبدو أنه نتيجة لتزايد الشواغل الجيوسياسية المشتركة وحركة رأس المال، اتخذت تدابير لتحقيق التعاون لا تتجه أساسا نحو جني فوائد التكامل، وإنما نحو منع الكارثة العامة التي يسببها الانهيار الناجم عن الاعتبارات الجيوسياسية. وبالفعل، تشير الاتجاهات الحديثة إلى أن تدابير تثبيت العملة في المنطقة اتخذت على مستويات ثنائية مختلفة فيما يمكن أن يوصف بأنه تعاون نقدي بحكم الواقع. ويلزم اتخاذ خطوة أخرى إلى الأمام في هذا الاتجاه من خلال توسيع إطار التعاون النقدي العربي بحكم الواقع أو إنشاء مثل هذا الإطار.

٤٥ - وثمة مجال أوسع بكثير لاستخدام الاستثمار العام في تعزيز قطاعات السلع غير النفطية القابلة للتبادل التجاري الخارجي. فالبناء نفسه هو بحكم تعريفه نشاط غير قابل للتداول التجاري. لكن توفير الهياكل الأساسية يمكن أن يوجَّه إلى تخفيض التكاليف بالنسبة لقطاعات السلع القابلة للتبادل التجاري الخارجي. وأحد الأمثلة الواضحة على ذلك الهياكل الأساسية للنقل التي تخفض التكاليف المترتبة على المصدِّرين. ومن الأمثلة الأخرى تحسين الاتصالات، ومنها خدمات الإنترنت، وإنشاء مؤسسات للقطاع العام أو الخاص للبحث والتطوير.

٤٦ - ويمكن للتركيز على الاستثمار العام وليس النفقات الجارية أن يخفض من خطر ''مزاحمة'' الاستثمار الخاص بسبب انتعاش الميزانية العامة بفعل عائدات النفط. وهناك جانبان للمزاحمة، وهما الجانب المتعلق بالنفقات الكلية والجانب المتعلق بأوجه التكامل. ويترع الاستثمار العام إلى مزاحمة الاستثمار الخاص عندما يقترب الاقتصاد من العمالة الكاملة وعندما يمكن للقطاع الخاص أيضا أن يضطلع بمشاريع الاستثمار العام. وعندما توجد موارد غير مستخدمة، يكون هناك مجال اقتصادي للزيادة في جميع أنواع النفقات، العامة والخاصة على السواء. وإضافة إلى ذلك، إذا كانت المشاريع الاستثمارية للقطاع العام مكملة لاستثمارات القطاع الخاص، يمكن للأولى أن تحفز (''تحشد'') الأخيرة. وكملاحظة أخيرة بشأن المزاحمة في منطقة اللجنة، فإن قسما كبيرا من القطاع الخاص القائم بالاستثمار إما لا يقترض من أجل الاستثمار، أو لا يقوم بذلك في الأسواق المالية التي يمكن أن تتأثر بالاقتراض الحكومي. فغالبا ما تمول استثمارات صغار المنتجين الريفيين والحضريين بشكل ذاتي أو من قبل مقرضين محليين ليست لهم صلة تذكر بالنظام المصرفي الرسمي. وإضافة إلى ذلك، فإن الاستثمار الأجنبي في القطاعات غير النفطية، على أهميته في فرادى البلدان، لا يمول عادة من الأسواق المالية المحلية.

٤٧ - وأخيرا، يمكن للحكومات والمصارف المركزية أن تعدل الأثر المناوئ المحتمل للمكاسب غير المتوقعة، عن طريق استخدام أدوات السياسات المتعلقة بالمالية العامة والسياسات والنقدية والمتعلقة بسعر الصرف، وكذلك فرض ضوابط على رأس المال واعتماد تقنيات إدارة ميزان المدفوعات. وعلاوة على ذلك، يمكنها استخدام أدوات السياسات الصناعية لتوجيه التدفقات الواردة من الموارد، مما يتيح للحكومات تلبية الاحتياجات الاقتصادية الاستراتيجية ومعالجة الاختناقات في مجال القدرات. ويمكن لأدوات السياسات الملائمة أن تساعد على تحويل المكاسب غير المتوقعة إلى نمو مستمر أو على الأقل تفادي الخطر المدمر الذي يهدد به الداء الهولندي.