

Politics and the Challenge of Diversification in MENA Oil-Producing Countries

Ishac Diwan

About the author

Ishac Diwan holds the chair of the Socio-Economy of the Arab World at Paris Sciences et Lettres, is currently a visiting professor at the Columbia University School for International Public Affairs, and an LCPS senior fellow. Dr. Diwan's current research interests focus on the political economy of the Middle East, in addition to broader development issues. He directs the Political Economy program of the Economic Research Forum, an association of Middle East social scientists, where Dr. Diwan runs several projects on the study of crony capitalism and opinion survey analysis.

Executive Summary

The prospect of contemporary lower oil prices suggests that petroleum-producing states will need to ultimately cut their consumption unless they manage to improve national productivity. Given this prospect, these countries are trying to improve economic efficiency, diversification, and private sector development. How this plays out in different countries has yet to be determined. This policy brief argues that each country's economic fate will depend on the political choices that its leaders make. These calculations depend on the national population and size of petroleum reserves in a given state, in addition to how governance and political systems develop over time. In high oil countries, the main political challenge entails reducing the advantages now afforded by their private sectors, while by contrast, the main political challenge in middle-oil countries is improving the position of the private sector by reducing constraints placed on private firms. This means that there is no simple or best reform path that can be recommended, as solutions will have to be found for specific sets of political, economic, and social circumstances facing each country.

Introduction

From 2014 to 2016, Middle East oil-exporting countries' revenues fell by an average of more than one-third—or 15% of GDP—and their current-account surpluses have swung violently to double-digit deficits. Most forecasts predict that oil prices will remain at current levels for the long-term. If so, this will deliver a macroeconomic shock of historic proportions and profoundly change the Middle East.

Given the large share of oil revenues in GDP and the preponderant portion of government revenues that come from the oil sector (table 1), most oil-producing countries have had to start cutting public sector expenditures, borrow, and draw down their reserves. Countries with large external imbalances, low reserves, or high debts became financially constrained before those with comfortable international reserves. Consequently, low oil prices have thus far hit the middle (per capita) oil countries of Algeria, Iraq, Iran, and war-torn Libya, Syria, Sudan, and Yemen harder than the high (per capita) oil countries such as the UAE, Saudi Arabia, Qatar, Bahrain, and Oman.

Table 1
Oil rents in perspective (2010)

High Oil Countries (HOCs)	Oil rent (\$bln)	oil rent per capita (\$)	Oil rent (% GDP)	Oil (% Export)	Oil rev (% Gov rev)	Gov rev (%GDP)	Public/Private Investment
Bahrain	4.4	6,979	19	76.8	79.6	24.6	39%
Kuwait	59.9	21,858	48.3	93.5	76.0	54.6	60%
Oman	20.9	7,786	36.1	76.4	83.6	36.2	59%
Qatar	18.5	61,807	14.6	89.0	60.2	41.1	37%
Saudi Arabia	248.6	10,905	47.2	88.2	88.1	48.8	42%
United Arab Emirates	54.8	52,221	18.4	42.7	75.3	38.2	21%
Medium Oil Countries (MOCs)							
Algeria	27.4	732	16.9	72.2	92.0	37.5	97%
Iraq	105.1	1,771	73.6	98.0	85.0	na	na
Iran	99.3	1,259	23.5	73.0	80.7	29.1	54%
Syria	9.6	427	16.3	46.2	69	23.8	103%

Source M. Cammett, Diwan, I., Richards A., and Waterbury, J. 2015. *A political economy of the Middle East*. Boulder, CO: Westview Press.

Nevertheless, in all oil-producing countries the arithmetic is similar. With lower external revenues, such states will have to cut consumption unless they manage to improve national productivity. Naturally, any country would prefer the latter, and so all the region's governments now profess a renewed belief in the virtues of economic efficiency, diversification, and private sector development. But to get a sense of how the new narrative will play out in different countries, one should consider why such strategies were not implemented in the past, and what it would take, both economically and politically, to introduce them in the future.

To be sure, the region is better positioned for a growth takeoff than it was in the 1990's, owing to major education and infrastructure investments that were made during the last decade of high oil prices. The flipside of the coin is that social aspirations have also grown. As a result, a focus on stabilization first and structural adjustment later may backfire. Deep cuts to current consumption will threaten social stability, especially since the regional uprisings of 2011 have exacerbated social grievances and awakened popular demands for change. Indeed, early attempts to reduce imbalances were quickly reversed in many countries in the face of rising opposition.

... the region is better positioned for a growth takeoff than it was in the 1990's, owing to major education and infrastructure investments that were made during the last decade of high oil prices. The flipside of the coin is that social aspirations have also grown

The best way forward, at least in countries with some fiscal space, would be to put structural reforms before macroeconomic stabilization, and to smooth consumption over time by counting on future growth. The worse outcome, however, would be to delay stabilization and avoid serious structural change, as happened last time oil prices fell in the mid-1980s. This would result in mounting public debts, leading to a need for even deeper consumption cuts in the future.

This brief takes the view that the main determinant of change will be political calculations, and that ultimately, each country's economic fate will depend on the political choices that its leaders will make. These political challenges are very different in high oil countries (HOCs) and in middle oil countries (MOCs). In the former, the main political challenge entails reducing the advantages now afforded to their private sectors, while by contrast, the main political challenge in MOCs is improving the position of the private sector by reducing constraints placed on private firms.

How oil revenues affect the economy

To best understand challenges that lie ahead, one must first consider how oil affects the economies of producing states. Compared to other sectors, oil revenues are different in at least three ways. First, oil sales generate foreign exchange, and as a result, the expansion of an oil sector will lead to a rise in the price of tradable factors of production and local wages, consequently posing a threat to productive sectors that compete with foreign products. Second, oil revenues are largely collected by the state, and this can stymie the development of productive sectors in general, and the private sector in particular. Third, oil revenues are variable over time, and public policies can exacerbate these boom and bust cycles, creating macroeconomic instability detrimental to job creation in the private sector. As a result, negative repercussions resulting from an influx of resource rents can range from poor performance in specific sectors, to the growth of an oversized government and bureaucracy, to macro-instability and high inflation, and as a result, low performance in job creation.

Sound economic planning can mitigate each of these risks. Common examples of states that have managed to capitalize on their resources include the United Kingdom, Norway, Botswana, and Indonesia. In particular, investment in raising labor productivity can neutralize the over-valuation of real wages. Transfers

... oil revenues are largely collected by the state, and this can stymie the development of productive sectors in general, and the private sector in particular

of part of oil revenues to the private sector, through either direct distribution to the population or through the capital market, can reduce the overwhelming dominance of the public over the private

sector. Additionally, stabilization policies can reduce excess volatility and encourage private investment and job creation.

In all oil producing states in the Middle East, a main way in which oil revenues have been spent involved hiring nationals in the public service. In fact, most nationals occupying formal jobs—jobs that are protected with relatively high pay and good working conditions—work for the public sector. The major difference between HOCs and MOCs is that richer HOCs employ nearly all of their national labor force in government (87% in Qatar, 80% in Kuwait, 75% in KSA, 73% in the UAE), while relatively poorer MOCs employ a smaller fraction of their national labor force in the public sector—albeit more than in average middle income countries (40% in Algeria and 54% in Iraq) (table 2).

Table 2

Labor force (LF) in oil producing countries, around 2010

	Population		Labor		% of National LF in public service	% Civil servants that are nationals	% of expatriates in Private sector
	Total (000s)	% Expatriates	Total (000s)	% Expatriates			
Bahrain	727	40.7	599	77	34	79	83
Kuwait	2,867	65.1	2,059	84	80	69	96
Oman	2,567	24.4	1,095	75	47	85	84
Qatar	813	78.3	1,260	94	87	41	99
Saudi Arabia	24,573	25.9	8,793	62	75	97	87
UAE	4,496	71.4	3,000	91	73	49	97
Algeria					40	100	0
Iraq					54	100	0

Source M. Cammett, Diwan, I., Richards A., and Waterbury, J. 2015. *A political economy of the Middle East*. Boulder, CO: Westview Press.

What about private sector jobs? The exchange rate over-valuation argument assumes that high real wages will prevent the private sector from being competitive. Here, the experiences of HOCs and MOCs differ in fundamental ways. In MOCs, both on account of the high level of wages, and more generally, a policy of distrust for the private sector, this sector was unable to develop and grow. A very small part of the labor force holds formal private sector jobs in Algeria, Iraq, or Syria. Indeed, there are very few large private firms to speak of. Most nationals not employed in government end up in the burgeoning informal economy, in firms that remain small and operate at very low levels of productivity.

The case of Algeria illustrates well the situation in MOCs. Even though the private sector has grown and represents more than 50% of total non-oil value added, it primarily comprises small and informal SMEs—indeed, agriculture and the informal economy together employ nearly 50% of the labor force. In 2010, there were only 275 private firms with more than 250 employees operating in the country. In 2015, private investment stood at less than 13% of GDP and total bank credit to the private sector was at 30% of GDP, about one-third of the figure for countries at similar levels of development. As a result, less than 15% of the labor force works in the formal private sector. By comparison, the

The case of Algeria illustrates well the situation in MOCs. Even though the private sector has grown and represents more than 50% of total non-oil value added, it primarily comprises small and informal SMEs ...

state employs about 35% of the labor force. In Iraq and Syria, the contribution of the formal private sector to the economy and to job creation is even smaller.

The private sector in HOCs is very different. While typically large oil revenues lead to real wage appreciation, this effect has been largely offset in HOCs by the massive importation of foreign labor. With 62% to 94% of the GCC's labor force imported, a central bottleneck to economic growth was removed. This has facilitated infrastructure development and allowed for Gulf-based companies to remain competitive by containing their labor cost. In HOCs, the private sector has received many other advantages as well, and has grown fast as a result. Apart from energy subsidies, about 20% of Qatar's, Bahrain's, and Kuwait's national budgets have been spent over the past decade on private sector development initiatives. Over time, and in contrast to the situation of the 1980s when they were completely dependent on the state, private businesses in the GCC have become increasingly more autonomous, serving a growing internal demand and increasingly exporting their products.

However, on account of private firms' ability to import foreign labor at will, the growth of the private sector in HOCs has not benefited national labor. Rich private investors received much of the direct benefits of these policies. Like in MOCs, labor markets for nationals have been effectively segmented

... on account of private firms' ability to import foreign labor at will, the growth of the private sector in HOCs has not benefited national labor. Rich private investors received much of the direct benefits of these policies

into one market for insiders, who largely work in the public sector, and one for outsiders.

The economic history of Saudi Arabia provides a vivid illustration of these trends. To deliver the early infrastructure programs of the 1970s, local trading families turned to contractors and lobbied for more visas to staff up with expats. As they evolved into commercial and industrial companies, cheap foreign labor became central to their profitability. The GCC is now the only region open to global labor, ensuring that its businesses take advantage of the cheapest wage-to-skill ratio in the world. As a result, the reliance of Saudi Arabia on foreigners has no parallel in modern economic history. In 2015, there were about 9 million migrant workers, constituting 62% of its total labor force. The private sector has become a sector for expatriates, who fill at least 83% of positions. In no other country would nationals accept such open competition by foreign labor—they would want to be entitled to benefit from national growth through a rising labor market. Saudi nationals have so far accepted this policy only because they have continued to be largely

employed by the state at above market wages. There are currently about 3.4 million Saudis in public administration and the security forces, at wages two to four times those commanded in the private sector by those with equivalent skills.

The differences between HOCs and MOCs can be seen most glaringly in their long-term economic growth performance. Seemingly counter-intuitively, it was MOCs but not HOCs that were hit by the resource curse, as the oil-producing states in the Middle East that exhibit the lowest economic performance levels over the past fifty years are MOCs, countries which were once considered to have the greatest promise based on the size of their populations. Instead, it was HOCs that performed best over the past fifty years, with 5.6% growth per year on average over the whole

period. The group of MENA countries with no oil came in second at 5.3% per year (and 2.8% on a GDP growth per capita basis). MOCs came in a distant third, with only 4.4% growth per year on average

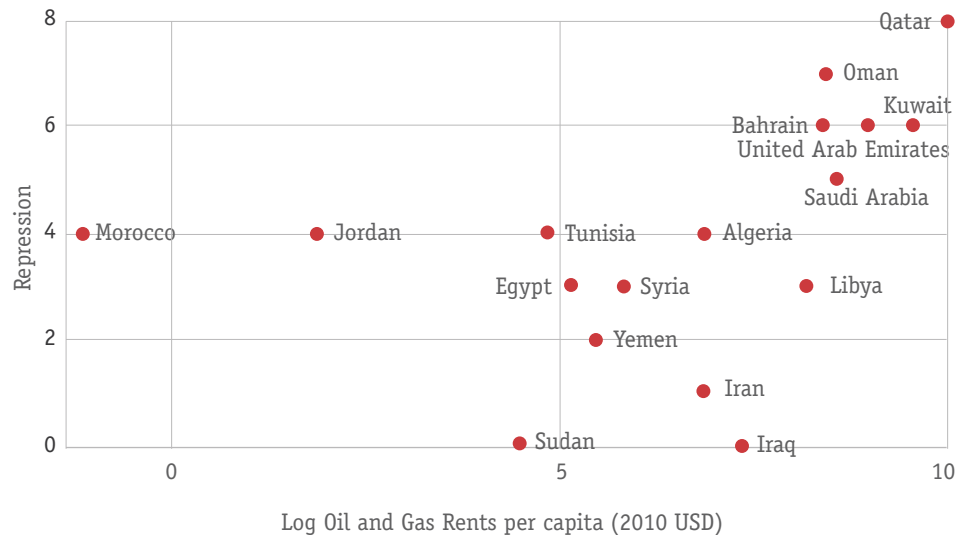
over that period (and 1.3% per capita growth). Moreover, while per capita oil revenues grew much faster in HOCs, oil production as a share of GDP grew faster in MOCs, reflecting the fact that HOCs increased diversification over time, while in MOCs, economic diversification decreased over time.

... it was MOCs but not HOCs that were hit by the resource curse, as the oil-producing states in the Middle East that exhibit the lowest economic performance levels over the past fifty years are MOCs ...

Political differences between MOCs and HOCs

To understand the fundamentally different economic structures in HOCs and MOCs, one must consider differences in their political settlements. Both types of countries have had resolutely autocratic regimes. But observations and the examination of indicators reveal that while 'voice' has been equally low in both the GCC and MOCs, the ways in which it has been suppressed are different. In HOCs, this has relied largely on cooptation and clientelism, while in MOCs, the instrument of regime survival has relied more on sheer physical repression (figure 1).

Figure 1

Repression and oil rents per capita by country

Source [World Bank Governance Indicators](#); [CIRI Physical Integrity Index](#).

The system that evolved in the GCC was built on a generous extension of the rentier state to both the business elite and the population as a whole. In these distributive states, while the oil boom in the 1970s brought about a period when rulers had a great deal of autonomy and agency in the choices they made, these choices have come to greatly influence the subsequent march of history, and has imposed on them obligations that they could not easily renege on. As revenues were spent, new domestic actors emerged (as contractors, agents, recipients of subsidies, government bureaucrats). Even at

The system that evolved in the GCC was built on a generous extension of the rentier state to both the business elite and the population as a whole

the hardest times during the low oil prices period in the mid-1980s, GCC states refused to consider reducing their rate of hiring in the public sector, or cutting the welfare state, which kept expanding

even as resources had to be borrowed. The rise and fall of petroleum prices was absorbed largely by adjusting public investment down but patronage was not affected.

In MOCs, which are all states with republican pasts, the evolution of political settlements was different. In these states, nationalistic policies initially led to fast development and industrialization but later with the failure of the 1960s and 1970s industrial and modernization efforts, the core legitimacy of these regimes were called into question. Oil enabled the use of more forceful means of oppression, since they could not afford generous forms of patronage,

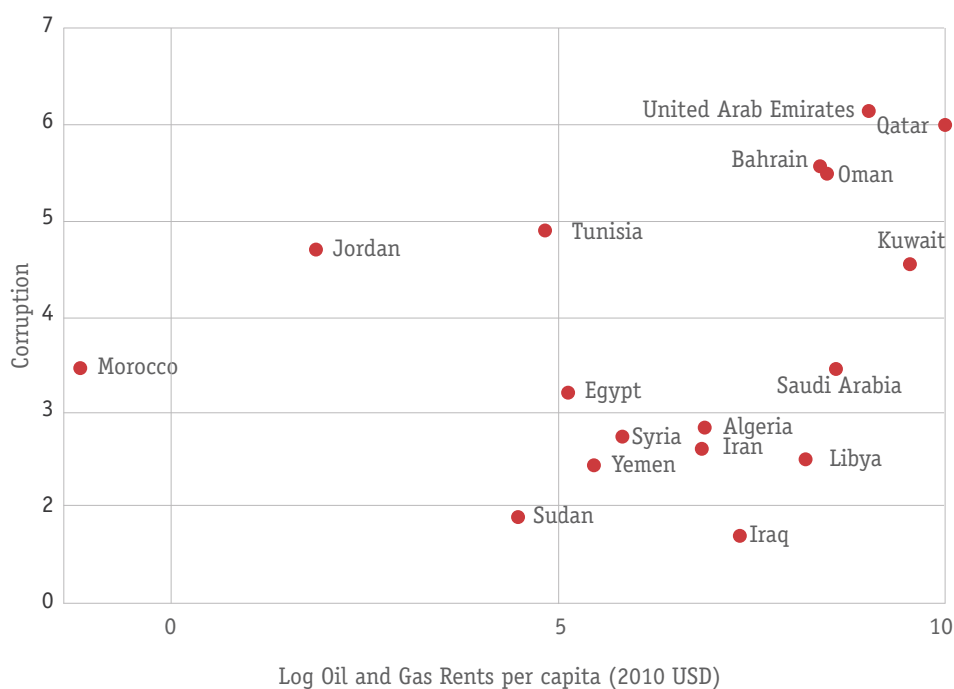
and so, the base of regimes became narrower over time. In these countries, state autonomy rested increasingly on more fragile ground, dependent as it was on fear of state repression, and leading to a shaky stability with high risks of popular insurrection.

As a result, these countries did not see the development of the private sector as an attractive alternative to state-led development, as it threatened regime durability at its core, given the smaller size of the spoils that could tie it to the regime. When the state had to reluctantly retreat from the economic sphere and liberalize markets in the 1980s, state-owned enterprises were replaced by a very narrow form of cronyism closely associated with the regime, and with high levels of corruption (figure 2). These were policed, and when needed repressed, in order to avoid the rise of an autonomous private sector that could finance the political opposition. As a result, markets were not allowed to function freely and foster healthy economic competition, which markedly reduced the dynamism of their economies.

[In MOEs] oil enabled the use of more forceful means of oppression, since they could not afford generous forms of patronage, and so, the base of regimes became narrower over time

Figure 2

Corruption and oil rents per capita by country



Source World Bank Governance Indicators; CIRC Physical Integrity Index.

Future challenges

To have high consumption levels, even as oil prices fall and oil gradually becomes exhausted, there is a need to turn capital from an exhaustible resource into human capital that can remain productive past the time that resources are extracted. In both types of countries, education policies have made significant progress. However, the productive employment of these skills has been problematic. For the national labor force to be employed in competitive jobs, HOCs and MOCs will need to implement policies that are politically costly. These policies would, however, need to be fundamentally different in each type of country.

The challenge for MOCs: Balancing diversification and regime survival

Governments in MOCs confront a political dilemma: Stronger economic growth, though desirable, requires regimes to take risks that could endanger their very survival. Private sector growth will require a new social contract that is based less on guaranteed consumption for the few, and repression for the rest, and more on personal autonomy for all. But, while a diversified economy

... even as oil prices fall and oil gradually becomes exhausted, there is a need to turn capital from an exhaustible resource into human capital that can remain productive past the time that resources are extracted

presupposes more space for private enterprise, MOC governments have tended to favor politically connected firms, and to block the rise of those they view as a threat. This practice has impeded competition, distorted bank

lending, and reduced economic dynamism; but it has helped autocrats preserve their power.

This system of business patronage has become only more entrenched since the uprisings of 2011. Large oil revenues from 2011 to 2014 allowed governments to quell dissent by imitating their richer neighbors and attempting to buy the political consent of influential groups, most notably the middle class, including by extending subsidies for energy or housing. While this may have avoided violent regime change (except in Libya and Yemen), the autocratic bargain—and any attempt to unravel it—has become more expensive. As their ability to buy consent collapsed, the regimes that are tempted to stick with the status quo and hope for a recovery in oil prices will have to crack down even harder on civil society to survive.

Those countries that opt for reform will require not only political courage,

but also well-crafted policies. In most Middle Eastern countries, labor market participation is now among the lowest in the world and energy-to-output ratios are among the highest. To increase productivity while preserving social stability, subsidies should be removed with the goal of improving efficiency—not simply to make fiscal cuts, as oil revenues need to start supporting investment—rather than consumption and power preservation.

Moreover, governments cannot simply liberalize markets and hope for the best. The region's private sector will need active, sustained support to grow and mature. Managing mixed economies that include state-owned enterprises and an inchoate private sector will require discipline, so that rent-seeking does not neutralize creative destruction, while at the same time productive assets are not squandered or privatized at fire-sale prices.

External imbalances will pose the largest challenge for MOCs. Exchange-rate flexibility is not particularly useful when a country has no export capacity, and establishing import or foreign-exchange controls would only generate corruption and rent-seeking.

The challenges for HOCs: Embracing broad structural changes

While super-rich emirates will be able to live comfortably from the income generated by their huge wealth funds, other middle income countries, like Saudi Arabia, Oman, or Bahrain, will find the needed adjustment challenging. For them, lower oil prices leave no choice other than considering more productive ways of organizing their society.

Saudi Arabia seems to have recently embraced the challenge. Last year, it issued Vision 2030, which is being hailed, and criticized, for its ambition. Among its most glamorous aspects is a diversification of its portfolio's assets and selling parts of Aramco to constitute the largest wealth fund in the world, which will be invested in non-oil assets. The vision proposes turning the kingdom into the fifteenth-largest world economy, based on skills, capital, open markets, and good governance, but also keeping its labor market open.

Financial diversification makes eminent sense. However, the real challenge is left unaddressed in the vision. For all its talk about reducing inefficiencies, the largest inefficiency, that of low labor force participation by Saudi nationals, is not addressed centrally. But as long as incentive systems do not change fundamentally, more private sector jobs will only attract more migrants rather than employ more Saudi men and women.

The extent of saving from other inefficiencies is limited by comparison. In particular, the total cost of energy subsidies is about 7% of GDP. On the

other hand, because national labor is grossly under-employed, improvement in its participation and productivity would bring much larger benefits. Right now, only 40% of the working age population works, compared to 60% in the OECD, and when they do, it is largely in overstuffed public agencies. Low labor productivity is presently at the heart of the development model of Saudi Arabia. While much of the super-rich GCC can afford such a model, Saudi Arabia, with its population of 20 million, and oil revenues of only \$5,500/capita, needs to find a more productive development model. The current arrangement may have made sense when petro-dollars were plentiful and its population small but it became unsustainable as the population outgrew oil revenues.

More than the much-heralded political deal of the ruling family with the clergy, it is its parallel alliances with businesses for a free hand at importing labor from abroad, and with citizens for guaranteed public sector jobs, that

If the wage gap between migrant and Saudi reservation wages does not narrow dramatically, nationals are simply not employable in the private sector

is the heart of the modern political settlement. If the wage gap between migrant and Saudi reservation wages does not narrow dramatically, nationals are simply

not employable in the private sector. Whenever Saudi Arabia has tried to reduce pressure for hiring in the public sector, it has been met with a rise in unemployment. Under the current incentives system, the vision's plans for privatization and improvements in civil service productivity will actually destroy jobs occupied by Saudi nationals.

The challenge of creating jobs for Saudis may seem like a problem of riches. Some would argue that all Saudi Arabia needs to do is substitute Saudi for foreign workers in existing positions. But simple substitution will not do. Current jobs are either overly low-skill or high-skill intensive. Structural changes will be needed for manual jobs to be upgraded, using capital and technology. This will also eliminate much of the menial positions. On the other hand, overly skilled jobs, largely due to massive energy and capital subsidies, need to be downgraded to create more middle skills positions. Companies need to not only pay sufficiently to attract Saudis to these positions, but also start training them so they can improve their productivity. For any of this to happen, the labor market will need to become much tighter.

The productive solution thus requires a dramatic reduction in the number of foreign workers, so that national wages can increase to levels commensurate with Saudi reservation wages. The alternative is to slowly become a poor welfare

state. At the same time, opening up to foreign direct investment further will support job creation, even as it may hurt domestic business by introducing more competition in local markets. Saudi Arabia has embarked on a ‘Saudiization’ program by requiring businesses in some sectors to hire Saudi nationals. So far, the private sector has largely resisted these policies. Managing the labor market by decree has thus far proven difficult. More effective methods to ration migrant jobs will have to be found, necessitating both regulatory capacities, and a political will. Already, unemployment is officially at 11.6%, 32.8% for women, and 29.4% for youth—the real figures are likely to be much larger when one accounts for discouraged workers. There are over 200,000 youth coming to market annually and as education levels continue to rise—nearly two-thirds of youths go to university—social pressure can only rise.

Some would argue that all Saudi Arabia needs to do is substitute Saudi for foreign workers in existing positions. But simple substitution will not do

The real constraint on job creation in Saudi Arabia has to be found in its particular political economy. With lower oil rents to share, the domestic settlement comes under strain, and something will have to give. But cutting support for either businessmen or the population will undermine the current national pact. How the ruling families of the Gulf will adjust the ways power is exercised in their countries remains uncertain. Going with entrepreneurs will require easing repressive policies. Going with the population will generate demands for democratization down the line. Either way, the choices made, whether implicit or explicit, will be profoundly important.

In sum, all oil-producing countries in the Middle East face an historic economic challenge that will deeply affect their future. Yet, there is no simple or single best-practice reform path that can be recommended, as solutions will have to be found for the specific set of political, economic, and social circumstances facing each country. But one thing is sure: Countries that opt for reform will require political courage and well-crafted policies. So while it is hard to predict what a future of low oil revenues will mean for the Middle East, one can at least say that one way or another, the region will come out deeply

The real constraint on job creation in Saudi Arabia has to be found in its particular political economy. With lower oil rents to share, the domestic settlement comes under strain, and something will have to give

affected. The region's elites can either embrace change, and be transformed by it, or do nothing and risk a precipitous decline. And the time to choose is running out.

LCPS

About the Policy Brief

A Policy Brief is a short piece regularly published by LCPS that analyzes key political, economic, and social issues and provides policy recommendations to a wide audience of decision makers and the public at large.

About LCPS

Founded in 1989, the Lebanese Center for Policy Studies is a Beirut-based independent, non-partisan think-tank whose mission is to produce and advocate policies that improve good governance in fields such as oil and gas, economic development, public finance, and decentralization.

Contact Information Lebanese Center for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor
P.O.B 55-215, Leon Street,
Ras Beirut, Lebanon
T: + 961 1 799301
F: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org

السياسة وتحدي التنويع في البلدان المنتجة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

اسحق ديوان

ملخص تنفيذي

يشير مشهد انخفاض أسعار النفط المعاصر إلى أن الدول المنتجة للنفط ستحتاج في نهاية المطاف إلى خفض أستهلاكها، إلا إذا تمكنت من تحسين مستوى الإنتاجية الوطنية لديها. وفي ضوء هذا الاحتمال، تحاول هذه البلدان تحقيق النجاعة الاقتصادية، والتنويع، وتنمية القطاع الخاص. وإلى ما سيؤول إليه ذلك المنحى في مختلف البلدان ليس واضحاً بعد. يحتاج ملخص السياسة العامة هذا بأن المصير الاقتصادي لكل من البلدان سوف يعتمد على الخيارات السياسية التي يتخذها قادته. فهذه الحسابات هي رهنٌ بعدد السكّان وبحجم احتياطي النفط في دولةٍ معيَّنة، بالإضافة إلى كيفية تطوّر الحوكمة والنظم السياسية مع مرور الوقت. فالتحديات السياسية تتخذ طابعاً جدياً مختلف في بلدان ذات إنتاج عالي للنفط مقارنة ببلدان ذات إنتاج متوسط. فبالنسبة إلى الفئة الأولى، يتمثل التحدي السياسي بخفض المزايا التي بات القطاع الخاص يوفّرها، في حين أنّ التحدي السياسي الأساسي في البلدان ذات الإنتاج المتوسط للنفط يكمن في تحسين موقع القطاع الخاص من خلال التخفيف من القيود التي تُفرض على الشركات الخاصة. وعليه، فما من مسارٍ إصلاحيّ بسيط أو أفضل يمكن التوصية به، إذ يتعيّن إيجاد الحلول لمجموعاتٍ محدّدة من الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه كلٌّ من البلدان على حدة.

عن الكاتب

اسحق ديوان، هو رئيس قسم الاقتصاد الاجتماعي في العالم العربي في كلية باريس للعلوم والآداب، كما هو أستاذ زائر في كلية جامعة كولومبيا للشؤون العامة الدولية، وزميل باحث أول لدى المركز اللبناني للدراسات. تركز اهتمامات الدكتور ديوان البحثية الحالية على الاقتصاد السياسي في الشرق الأوسط، بالإضافة إلى قضايا التنمية الأوسع نطاقاً، وهو يرأس برنامج الاقتصاد السياسي لمنتدى البحوث الاقتصادية، وهي جمعية من علماء الاجتماع في الشرق الأوسط، حيث يدير الدكتور ديوان عدداً من المشاريع المتصلة بدراسة رأسمالية المحاباة وتحليل استطلاعات الرأي.

مقدمة

تراجعت إيرادات البلدان المصدرة للنفط في الشرق الأوسط بين عامي 2014 و2016 بأكثر من الثلث كمعدلٍ وسطي—أو 15% من إجمالي الناتج المحلي—كما أنّ الفوائض في حساباتها الجارية شهدت هبوطاً عنيفاً لتبلغ عجوزات ثنائية الأرقام. وتشير معظم التوقعات إلى أنّ أسعار النفط سوف تحافظ على مستوياتها الحالية على المدى الطويل. وإذا صحّ ذلك، فسوف يؤدي إلى صدمة اقتصادية كلية تاريخية بحجمها، كما أنه سيغيّر الشرق الأوسط بشكلٍ جذريّ.

ونظراً للحصة الكبيرة التي تحتلّها الإيرادات النفطية في إجمالي الناتج المحلي، والجزء الأكبر للإيرادات الحكومية المتأثّبة عن القطاع النفطي (الجدول 1)، تعيّن على معظم البلدان المنتجة للنفط أن تباشر بالاقتطاع من نفقات القطاع العام، وبالاستدانة وبخفض الاحتياطات. وغدت البلدان التي تعاني من الاختلالات الخارجية الكبيرة، وتدني الاحتياطات، أو ارتفاع في الديون، مقيدةً مالياً قبل البلدان التي تتمتع باحتياطاتٍ دوليةٍ كبيرة. وبالتالي، فإن تراجع أسعار النفط أصاب، حتّى الآن، البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط (للفرد) وهي: الجزائر، والعراق، وإيران، إلى جانب البلدان التي تمزّقها الحروب مثل ليبيا، وسوريا، والسودان، واليمن، أكثر من البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع (للفرد) على غرار الإمارات العربيّة المتّحدة، والسعودية، وقطر، والبحرين، وعمان.

الجدول 1

الربوع النفطية المتوقعة لعام 2010

البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع	الربوع النفطية للفرد (\$) (مليار \$)	الربوع النفطية (%) إجمالي الناتج المحلي	النفط (% الصادرات)	الإيرادات النفطية (% الإيرادات الحكومية)	الإيرادات الحكومية (%) إجمالي الناتج المحلي)	الاستثمار العام/ الخاص
البحرين	4.4	6,979	19	76.8	24.6	39%
الكويت	59.9	21,858	48.3	93.5	54.6	60%
عمان	20.9	7,786	36.1	76.4	36.2	59%
قطر	18.5	61,807	14.6	89.0	41.1	37%
السعودية	248.6	10,905	47.2	88.2	48.8	42%
الإمارات العربيّة المتّحدة	54.8	52,221	18.4	42.7	75.3	21%
البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط						
الجزائر	27.4	732	16.9	72.2	37.5	97%
العراق	105.1	1,771	73.6	98.0	na	na
إيران	99.3	1,259	23.5	73.0	29.1	54%
سوريا	9.6	427	16.3	46.2	23.8	103%

غير أن الحسابات متشابهة في جميع البلدان المنتجة للنفط. فعند تراجع الإيرادات الخارجية، سيتعين على هذه الدول أن تقتطع من الإستهلاك إلا إذا نجحت في تحسين الإنتاجية الوطنية. وبطبيعة الحال، فإن جميع البلدان تفضل الحل الثاني، وبالتالي، باتت جميع حكومات المنطقة تعلن الآن عن تجديد إيمانها بفضائل النجاعة الاقتصادية، والتنويع، وتنمية القطاع الخاص. ولكن إدراك كيفية تطوّر هذا المسار الجديد في البلدان المختلفة يتطلب النظر في السبب الذي منع تنفيذ مثل هذه الاستراتيجيات في الماضي، وما يتطلبه الأمر من الناحيتين الاقتصادية والسياسية لاعتمادها في المستقبل.

الأمر الأكيد هو أن المنطقة باتت في وضع أفضل لإطلاق عجلة النمو مقارنة بما كانت عليه في تسعينيات القرن الماضي، وذلك بفضل الإستثمارات الكبرى في مجال التعليم والبنى التحتية خلال العقد الأخير الذي شهد ارتفاعاً في أسعار النفط. ولكن في موازاة ذلك نمت التطلّعات الاجتماعية أيضاً. وكنتيجة لذلك، قد يؤدي التركيز على إرساء الإستقرار في مرحلة أولية للإنتقال فيما بعد إلى التعديلات الهيكلية إلى نتائج عكسية، كما أن التخفيضات الكبيرة في الإستهلاك الحالي في مرحلة مبكرة من شأنها أن تهدد الإستقرار الاجتماعي، ولاسيما أن

الإنتفاضات التي شهدتها المنطقة في العام 2011 أدت إلى تفاقم المطالم الاجتماعية وإلى إثارة المطالب الشعبية بالتغيير. وبالفعل، سرعان ما تم التراجع عن المحاولات الأولى للحدّ من الاختلالات في العديد من البلدان في مواجهة تصاعد المعارضة. أمّا الطريق الفضلى للمضي قدماً، أقله في

المنطقة باتت في وضع أفضل لإطلاق عجلة النمو مقارنة بما كانت عليه في تسعينيات القرن الماضي، وذلك بفضل الإستثمارات الكبرى في مجال التعليم والبنى التحتية خلال العقد الأخير الذي شهد ارتفاعاً في أسعار النفط. ولكن في موازاة ذلك نمت التطلّعات الاجتماعية أيضاً

البلدان التي تتمتع ببعض الليونة الضريبية، فيتمثّل بإيلاء الأولوية للإصلاحات الهيكلية مقارنة بالإستقرار الاقتصادي الكلي، وتسهيل الإستهلاك مع الوقت من خلال التعويل على النمو المستقبلي. لكنّ أسوأ ما قد يحدث يكمن في تأجيل تثبيت الإستقرار وتفادي التغيير الهيكليّ الجديّ، كما حدث في آخر مرّة هبطت فيها أسعار النفط في منتصف ثمانينيات القرن الماضي. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى ارتفاع الديون العامة، ما يسفر عن حاجة لمزيد من تخفيضات الإستهلاك في المستقبل.

يأخذ هذا الملخص بالرأي القائل بأنّ العامل الأساسي للتغيير سيرشح عن الحسابات السياسية، وأنّ المصير الاقتصاديّ لكلّ البلدان رهن بالخيارات السياسية التي سوف يتخذها قادتها. وتختلف هذه التحدّيات السياسية إلى حدّ كبير ما بين بلدان نفطية ذات إنتاج عالي وأخرى ذات إنتاج متوسط. ففي الفئة الأولى، يتمثّل التحدّي السياسي الأساسي بخفض المزايا التي بات القطاع الخاص يوفّرها، في حين أنّ التحدّي السياسي الأساسي في البلدان ذات الإنتاج

النفطي المتوسط يكمن في تحسين موقع القطاع الخاص من خلال تخفيف القيود التي تُفرض على الشركات الخاصة.

كيف تؤثر الإيرادات النفطية على الاقتصاد؟

بغية فهم التحديات المستقبلية بأفضل طريقة ممكنة، لا بد من النظر في كيفية تأثير النفط على اقتصادات الدول المنتجة. فالإيرادات النفطية تختلف عن الإيرادات المتأتية عن باقي القطاعات في ثلاث نواحٍ على الأقل. أولاً، يتولد عن مبيعات النفط العملات الأجنبية، وبالتالي، فإن توسع القطاع النفطي سوف يؤدي إلى إزديادٍ في أسعار عوامل الإنتاج القابلة للتداول، كما في الأجور المحلية، ما يمثل تهديداً للقطاعات المنتجة التي تتنافس مع البضائع الأجنبية. ثانياً، تُعتبر الدولة الجهة المسؤولة عن تحصيل القسم الأكبر من الإيرادات النفطية، ومن شأن ذلك أن يُحبط تنمية القطاعات الإنتاجية بشكلٍ عام، والقطاع الخاص على وجه التحديد. ثالثاً، تتغير الإيرادات النفطية مع الوقت، ويمكن للسياسات العامة أن تفاقم من حدة دورات الإزدهار والكساد هذه، فتزعزع الاستقرار الاقتصادي الكلي مما يؤثر

سلباً على خلق الوظائف في القطاع الخاص. ونتيجة لذلك، يمكن للتبعات السلبية الناشئة عن تدفق ريع الموارد أن تتراوح بين سوء الأداء في قطاعات محددة، إلى تضخم

تُعتبر الدولة الجهة المسؤولة عن تحصيل القسم الأكبر من الإيرادات النفطية، ومن شأن ذلك أن يُحبط تنمية القطاعات الإنتاجية بشكلٍ عام، والقطاع الخاص على وجه التحديد

القطاع الحكومي والبيروقراطية، وصولاً إلى إنعدام الاستقرار على الصعيد الكلي، وإرتفاع التضخم، ما يؤدي إلى تراجع في الأداء في مجال خلق الوظائف. ومن شأن التخطيط الاقتصادي السليم أن يحدّ من هذه المخاطر جميعها. وتتضمّن الأمثلة الشائعة للدول التي نجحت في الاستفادة من مواردها كل من المملكة المتحدة، والنرويج، وبوتسوانا، واندونيسيا. ويمكن للاستثمار في زيادة إنتاجية اليد العاملة بشكلٍ خاص أن يضع حدّاً لتضخم الرواتب الحقيقية. كذلك، من شأن تحويل جزءٍ من الإيرادات النفطية إلى القطاع الخاص، إن من خلال التوزيع المباشر على السكان، أو بالاستعانة بسوق الرساميل، أن يحدّ من هيمنة القطاع العام المفرطة على القطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لسياسات تثبيت الاستقرار أن تخفّض من التقلّب المفرط، وأنّ تشجّع الاستثمار الخاص وخلق الوظائف.

وفي جميع البلدان المنتجة للنفط في الشرق الأوسط، تمّ إنفاق الإيرادات النفطية بشكلٍ أساسي على توظيف المواطنين في القطاع العام. والواقع أنّ معظم المواطنين الذين يشغلون وظائف نظامية- أي وظائف محمية بأجور عالية نسبياً وضمن ظروف عمل جيّدة- يعملون لدى القطاع العام. ويتمثّل الفارق الأساسي بين البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع والبلدان ذات الإنتاج المتوسط في أنّ الفئة الأولى توظّف كافة اليد العاملة الوطنية تقريباً في الدولة (87% في قطر، و80% في الكويت، و75% في السعودية، و73% في الإمارات العربية

المتّحدة)؛ في حين أنّ البلدان المتوسّطة الإنتاج توظّف شريحةً أقل من اليد العاملة الوطنية في القطاع العام، رغم أن هذه النسبة تفوق المعدّل السائد في البلدان المتوسّطة الدخل (40% في الجزائر، و54% في العراق) (الجدول 2).

الجدول 2

الريوع النفطية المتوقعة لعام 2010

	% الأجانب في القطاع الخاص	% موظفو القطاع العام من المواطنين	% القوى العاملة الوطنية في القطاع العام	القوى العاملة		السكّان		
				% الأجانب	المجموع (بالآلاف)	% الأجانب	المجموع (بالآلاف)	
البحرين	83	79	34	77	599	40.7	727	
الكويت	96	69	80	84	2,059	65.1	2,867	
عمان	84	85	47	75	1,095	24.4	2,567	
قطر	99	41	87	94	1,260	78.3	813	
السعودية	87	97	75	62	8,793	25.9	24,573	
الإمارات العربية المتّحدة	97	49	73	91	3,000	71.4	4,496	
الجزائر	0	100	40					
العراق	0	100	54					

المصدر: M. Cammett, Diwan, I., Richards A., and Waterbury, J. 2015. A political economy of the Middle East. Boulder, CO: Westview Press.

ماذا عن وظائف القطاع الخاص؟ في معرض النقاش حول تضخّم سعر الصرف، يُفترض أنّ الأجور الحقيقية المرتفعة ستمنع القطاع الخاص من التحلّي بالتنافسية. وهنا تختلف تجارب البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المرتفع عن تجارب البلدان ذات

تُعتبر حالة الجزائر خير مثال على الوضع في البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المتوسّط. ورغم أنّ القطاع الخاص قد نما، وهو يمثل أكثر من 50% من إجمالي القيمة المضافة غير النفطية، فهو يتألّف بشكل أساسي من الشركات الصغيرة والمتوسّطة غير النظامية

الإنتاج المتوسّط، في نواحٍ أساسية. ففي البلدان ذات الإنتاج المتوسّط، وبسبب ارتفاع مستوى الأجور، وسياسات عدم الثقة بالقطاع الخاص بشكل عام، لم يتمكّن هذا القطاع من التطوّر والنمو. فقلة قليلة من اليد العاملة تشغل وظائف نظامية في القطاع الخاص

في الجزائر، أو العراق، أو سوريا. وبالفعل، هناك عدد قليل جداً من الشركات الخاصة الممكن ذكرها. وينتهي الأمر بمعظم المواطنين غير الموظّفين لدى الحكومة في الاقتصاد غير النظامي المتنامي، وفي شركات تبقى صغيرة، وتعمل بمستويات إنتاجية متدنية جداً.

وتعتبر حالة الجزائر خير مثال على الوضع في البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط. ورغم أن القطاع الخاص قد نما، وهو يمثل أكثر من 50% من إجمالي القيمة المضافة غير النفطية، فهو يتألف بشكل أساسي من الشركات الصغيرة والمتوسطة غير النظامية- وبالفعل فإن الزراعة والاقتصاد غير النظامي يوظفان معاً ما يقارب 50% من اليد العاملة. في العام 2010، لم يكن في الجزائر سوى 275 شركة خاصة تضم أكثر من 250 موظفاً، وفي العام 2015، بلغ الاستثمار الخاص إلى ما دون 13% من إجمالي الناتج المحلي، كما بلغ إجمالي الائتمانات المصرفية للقطاع الخاص 30% من إجمالي الناتج المحلي، أي نحو ثلث هذه النسبة السائدة في البلدان التي تسجل مستويات مشابهة من التنمية. ونتيجة لذلك، فإن أقل من 15% من اليد العاملة تعمل في القطاع الخاص النظامي. وفي المقابل، توظف الدولة نحو 35% من اليد العاملة. أما في العراق وسوريا، فإن مساهمة القطاع الخاص النظامي في الاقتصاد وخلق الوظائف يقل عن هذا المستوى.

ويختلف القطاع الخاص في البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع كل الاختلاف. ففي حين تؤدي الإيرادات النفطية الكبيرة عادةً إلى ارتفاع في الأجور الحقيقية، تمّ التعويض عن هذه المفاعيل في البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع بالتعويل على الاستيراد الكثيف لليد العاملة الأجنبية. ومع استقدام دول الخليج 62% إلى 94% من اليد العاملة من الخارج، تمّ استئصال إحدى العقبات الأساسية التي تعيق

النمو الاقتصادي. وقد سهّل ذلك تطوير البنية التحتية، كما أتاح للشركات العاملة في الخليج الحفاظ على تنافسيّتها من خلال احتواء تكاليف اليد العاملة. وقد استفاد القطاع الخاص في البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع من مزايا أخرى أيضاً ونما بسرعة نتيجة لذلك.

في ظل الحرية المتاحة أمام الشركات الخاصة بإستيراد اليد العاملة الأجنبية على هواها، فإنّ اليد العاملة الوطنية في البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع لم تستفد من نموّ القطاع الخاص. واستحوذ المستثمرون الأغنياء في القطاع الخاص على مجمل المكاسب المباشرة التي أثمرتها هذه السياسات

وإلى جانب دعم الطاقة، صُرف نحو 20% من الميزانيات الوطنية لكل من قطر، والبحرين، والكويت طوال العقد الأخير على مبادرات تنمية القطاع الخاص. ومع الوقت، وخلافاً للوضع السائد في ثمانينيات القرن الماضي، لمّا كانت الشركات الخاصة تعتمد بشكل كليّ على الدولة، باتت هذه الشركات في بلدان مجلس التعاون الخليجيّ أكثر إستقلاليةً وهي تلبيّ الطلب الداخليّ المتنامي، وتزيد من تصدير منتجاتها. لكن، في ظل الحرية المتاحة أمام الشركات الخاصة بإستيراد اليد العاملة الأجنبية على هواها، فإنّ اليد العاملة الوطنية في البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المرتفع لم تستفد من نموّ القطاع الخاص. واستحوذ المستثمرون الأغنياء في القطاع الخاص على مجمل المكاسب المباشرة التي أثمرتها هذه السياسات. فكما هي الحال في البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المتوسط، قسّمت فعلياً سوق العمل للمواطنين إلى سوقٍ للمحظيين الذين يعملون بشكلٍ أساسيّ في القطاع العام، وأخرى للمقصيين.

وينطوي التاريخ الاقتصادي للسعودية على مثال واضح عن هذه الاتجاهات. وبغرض تنفيذ برامج البنية التحتية الأولية خلال سبعينيات القرن الماضي، استعانت الأسر التجارية المحلية بالمتعهدين، وضغطت للاستحصال على مزيدٍ من تأشيرات الدخول لتوظيف الأجانب. ومع تحوّلها إلى شركاتٍ تجاريةٍ وصناعيةٍ، باتت اليد العاملة الأجنبية المتدنية الكلفة محوريةً لتحقيق الربحية. يُعتبر مجلس التعاون الخليجي اليوم المنطقة الوحيدة المنفتحة على اليد العاملة العالمية، وهو يضمن لشركاته الاستفادة من أدنى معدّلات الأجور إلى المهارات في العالم. ونتيجةً لذلك، فليس لاعتماد السعودية على الأجانب أيّ مثيل في التاريخ الاقتصادي الحديث. وبحسب إحصائيات العام 2015، شكّل تسعة ملايين عامل مهاجر 62% من إجمالي اليد العاملة في البلد، وبات القطاع الخاص حكرًا على المهاجرين الذين يشغلون أكثر من 83% من الوظائف فيه. مثل هذه المنافسة المفتوحة من قبل اليد العاملة الأجنبية لا يمكن أن تحظى بقبول المواطنين في أي بلد آخر، إذ أنهم يريدون أن يكون لهم الحق في الاستفادة من النمو الوطني من خلال تزايد فرص العمل في السوق المحلية. ولقد تقبّل المواطنون السعوديون هذه السياسة حتّى الآن لا لسببٍ إلّا لأنهم يعملون بمعظمهم في الإدارات الحكومية بأجورٍ تفوق تلك

السائدة في السوق. وتوظّف الإدارة العامة وقوى الأمن حالياً نحو 3.4 مليون سعودي بأجورٍ تفوق بضعفين أو أربعة أضعاف الأجور التي يدفعها القطاع الخاص للأشخاص الذين يتمتّعون بمهاراتٍ مشابهة.

تتجلّى الفوارق بين البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع والبلدان التي تتمتع بمستوى

تتأثر البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط، وليس البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع، بلعنة الموارد، حيث أنّ الدول المنتجة للنفط في الشرق الأوسط التي سجّلت أدنى مستويات الأداء الاقتصادي خلال السنوات الخمسين الماضية هي البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط

متوسط من الإنتاج النفطي بأوضح صورةٍ من خلال أداء النمو الاقتصادي على المدى الطويل. وفي ما يبدو منافياً للمنطق تتأثر البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط، وليس البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع، بلعنة الموارد، حيث أنّ الدول المنتجة للنفط في الشرق الأوسط التي سجّلت أدنى مستويات الأداء الاقتصادي خلال السنوات الخمسين الماضية هي البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط، التي اعتبرت في الماضي الأكثر غنىً بالإمكانات نظراً لتعداد سكانها الكبير. ولكنّ البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع هي التي حققت الأداء الأفضل على مدى السنوات الخمسين الماضية، مسجّلةً نمواً سنوياً بنسبة 5.6% كمعدّل وسطي على إمتداد هذه الفترة، وحلّت في المرتبة الثانية مجموعة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي لا تملك أيّ ثروة نفطية، مسجّلةً 5.3% سنوياً (و2.8% على أساس نموّ إجمالي الناتج المحلي للفرد). أمّا البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط، فاحتلت المرتبة الثالثة وبفارقٍ كبير، إذ لم تسجّل سوى 4.4% كمعدّل وسطي للنمو السنوي طوال المدّة (و1.3% من النمو للفرد). إلى

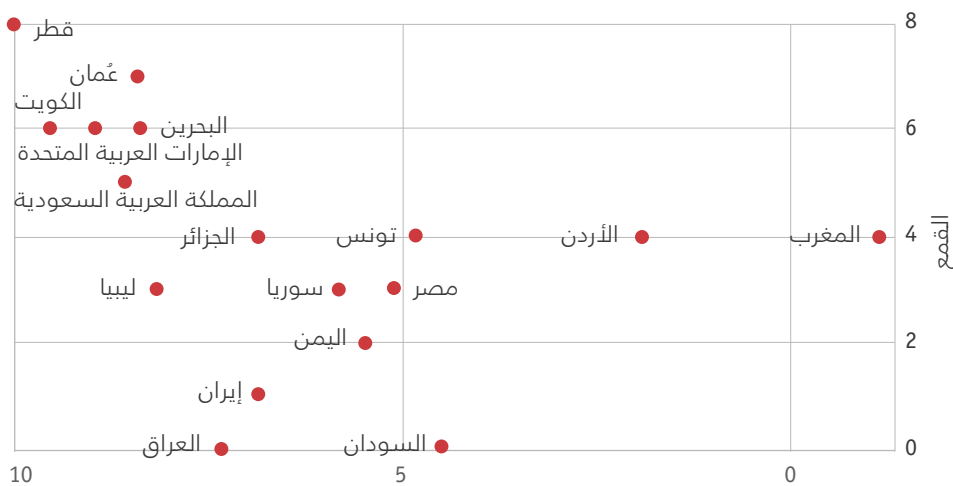
ذلك، وفي حين أن الإيرادات النفطية للفرد قد نمت بشكل أسرع بكثير في البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع، شهد الإنتاج النفطي كحصّة من إجمالي الناتج المحلي نمواً بوتيرة أكبر في البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط، ما يعكس تزايد التنوع الاقتصادي للبلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع خلال هذه الفترة، في حين أن التنوع الاقتصادي في البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط شهد تراجعاً مع الوقت.

الاختلافات السياسيّة بين البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط والبلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع

كي ندرك الهيكليّات الاقتصاديّة التي تختلف بشكلٍ جذريّ بين البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع والبلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط، لا بدّ أن ننظر في التباينات المتصلة بالترتيبات السياسيّة لكلّ من هذه البلدان. وحيث أن كلتا الفئتين من هذه البلدان تميّزت بنظمٍ سياسيّة سلطويّة للغاية، غير أن رصد المؤشّرات والتمحيص فيها يكشف أنه على الرغم من أن 'الصوت الإحتجاجي' بقي منخفضاً في كلّ من دول مجلس التعاون الخليجيّ والبلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط، فإن طرق إسكاته اختلفت فيما بينها. ففي حين إعتمدت البلدان ذات الإنتاج النفطي المرتفع إلى حدّ كبير على الاستقطاب والزبائنيّة، إستخدمت البلدان ذات الإنتاج النفطي المتوسط إلى حد أكبر القمع الجسدي المحض لإبقاء النظام السياسيّ على قيد الحياة في تلك البلدان. (الرسم 1).

الرسم 1

القمع والربوع النفطية للفرد بحسب البلدان



سجلّ ربوع النفط والغاز للفرد الواحد (بالدولار الأميركي لعام 2010)

المصدر: مؤشّرات الحوكمة للبنك الدوليّ ومؤشّر النزاهة الماديّة C.I.R.I.

قامت المنظومة التي تطوّرت في مجلس التعاون الخليجيّ على تمديد واسع للدولة الريعيّة لتشمل النخب التجاريّة والسكّان بشكل عام. وفي حين آلت الفورة النفطية في هذه الدول التوزيعية في سبعينيات القرن الماضي إلى حقبة تمتّع فيها الحكّام بقدر كبير من الاستقلاليّة والتحكّم في الخيارات التي اتخذوها، أثرت هذه الخيارات إلى حدّ كبير في مسار التاريخ في ما بعد، وفرضت عليهم التزامات ما عاد باستطاعتهم التراجع عنها بسهولة. وبالتوازي مع صرف الإيرادات، برزت جهاتٍ داخلية جديدة (مثل المتعاقدين، والوكلاء، والمستفيدين من الدعم، والجهات البيروقراطية الحكوميّة). أضف إلى أنه، حتّى في أحلك الظروف خلال مرحلة تراجع الأسعار النفطية في منتصف ثمانينيات القرن الماضي، رفضت دول مجلس التعاون الخليجيّ النظر في تخفيض التوظيف في القطاع العام، أو الحدّ من نشاطات الدولة الراعية، التي ما إنفكّت تتوسّع حتّى لَمّا إضطرّت إلى إقتراض الموارد. وتمّ

قامت المنظومة التي تطوّرت في مجلس التعاون الخليجيّ على تمديد واسع للدولة الريعيّة لتشمل النخب التجاريّة والسكّان بشكل عام

إستيعاب الإرتفاع والهبوط في أسعار النفط بشكل كبير من خلال تعديل الإستثمار العام وخفضه من دون المسّ بنظام الرعاية.

أمّا في البلدان ذات الإنتاج

النفطيّ المتوسّط، وهي جميعها دول ذات ماضٍ جمهوريّ، فقد تطوّرت الترتيبات السياسيّة فيها بشكلٍ مختلف. في هذه الدول، أدّت السياسات القوميّة في مرحلة أولى إلى نمو سريع وتنامي القطاع الصناعي؛ ولكن في وقتٍ لاحقٍ، ومع فشل الجهود الصناعيّة والعصرنة في الستينيات والسبعينيات، بدأ التشكيك في جوهر شرعيّة هذه الأنظمة. وقد مكّن النفط من إستخدام أساليب أشدّ قمعاً لأنه لم

يكن بمقدورهم تحمل أشكال سخية من الرعاية، وبالتالي أخذت قاعدة هذه الأنظمة تتقلّص مع الوقت. في هذه البلدان، استقرت استقلاليّة الدولة بشكل متزايد على أرضيةٍ آخذة بالتآكل، قامت على الخوف من قمع الدولة، ما أدى

إلى إستقرارٍ هش مع إرتفاع في مخاطر الثورات الشعبيّة.

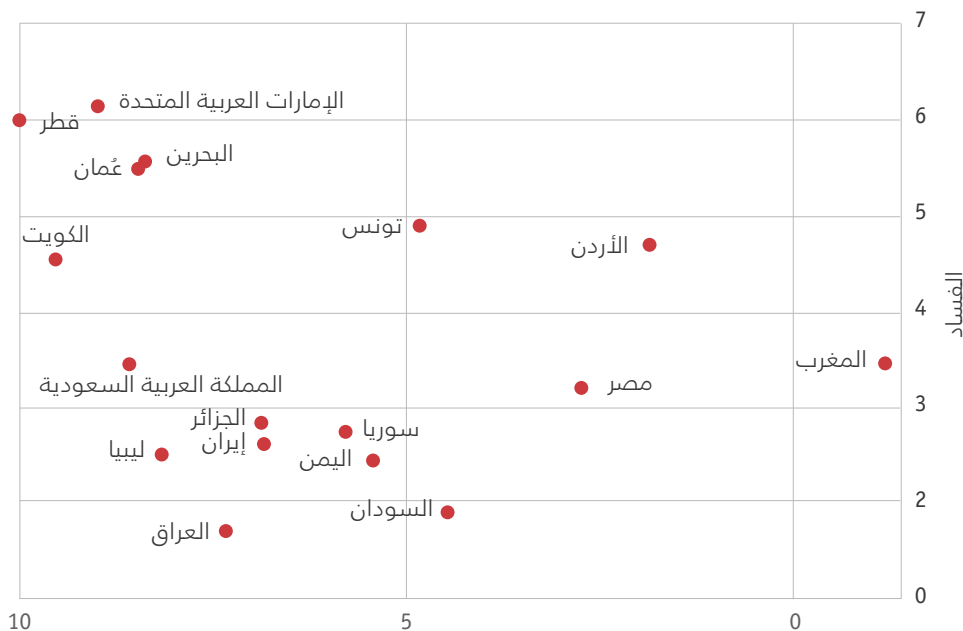
ونتيجةً لذلك، وبخلاف الوضع في الدول ذات الإنتاج النفطيّ المرتفع، لم تشهد هذه البلدان أيّ تنميةٍ للقطاع الخاص كبدلٍ جذّابٍ للتنمية بقيادة الدولة، إذ أنّ ذلك كان يهدّد استدامة النظام في جوهره نظراً لضآلة الغنائم التي تربطه بالنظام. ولمّا توجّب على الدولة أن تنسحب مكرهةً من المجال الاقتصاديّ وأنّ تحرّر الأسواق، تمّ استبدال الشركات المملوكة من الدولة بنسقيّ ضيقٍ جدّاً من المحسوبيّة الوثيقة الاتّصال بالنظام والمقرونة بمستوياتٍ عالية من الفساد (الرسم 2). وكما هي الحال بالنسبة إلى أيّ حركةٍ معارضةٍ محتملة، تعيّن أيضاً

في البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المتوسّط، مكّن النفط من إستخدام أساليب أشدّ قمعاً لأنه لم يكن بمقدورهم تحمل أشكال سخية من الرعاية، وبالتالي أخذت قاعدة هذه الأنظمة تتقلّص مع الوقت

ضبط الأسواق وقمعها عند الحاجة تفادياً لبروز أيّ معارضةٍ جديدة. ولهذا، لم يفتح للأسواق العمل بحريّةٍ وتعزيز التنافس الاقتصاديّ السليم، ما أدّى إلى الحدّ بشكلٍ كبيرٍ من ديناميكيّة اقتصاداتها.

الرسم 2

الفساد والربوع النفطية للفرد الواحد بحسب البلدان



سجل ربوع النفط والغاز للفرد الواحد (بالدولار الأمريكي للعام 2010)

المصدر مؤشرات الحوكمة للبنك الدولي ومؤشر النزاهة المادية C.I.R.I.

التحديات المستقبلية

تستوجب المحافظة على مستوياتٍ عاليةٍ من الاستهلاك، حتّى عند تراجع أسعار النفط والنضوب التدريجي للموارد النفطية، تحويل رأس المال من موارد ناضبة

إلى رأسمالٍ بشريّ من شأنه الحفاظ على إنتاجيته حتّى بعد استخراج الموارد. وحققت سياسات التعليم، في كل من الفئتين للبلدان النفطية، تقدماً ملحوظاً. إلّا أنّ التوظيف المنتج لهذه المهارات طرح

إشكاليّة. فبغية توظيف اليد العاملة الوطنية في وظائف تنافسيّة، يتعيّن على البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المرتفع والمتوسّط أن تعتمد سياساتٍ مكلفة من الناحية السياسيّة. لكن لا بدّ لهذه السياسات أن تختلف بشكلٍ جذريّ بين فئتيّ البلدان.

حتّى عند تراجع أسعار النفط والنضوب التدريجي للموارد النفطية، هناك حاجة لتحويل رأس المال من موارد ناضبة إلى رأسمالٍ بشريّ من شأنه الحفاظ على إنتاجيته حتّى بعد استخراج الموارد

التحدّي بالنسبة إلى البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المتوسّط: إقامة التوازن بين التنويع واستمرارية النظام

تواجه الحكومات في البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المتوسّط معضلة سياسية، ذلك إنّ تعزيز النموّ الإقتصاديّ، ورغم كونه مرغوباً، يستدعي من الأنظمة تحمّل المخاطر التي من شأنها أن تهدّد بقاءها. ويستدعي نموّ القطاع الخاص عقداً اجتماعياً جديداً يخفّف من الاعتماد على الاستهلاك المضمون للنخبة وقمع باقي السكّان، ويعوّل إلى حدّ أكبر على توفير الاستقلاليّة الشخصيّة للجميع. والاقتصاد المتنوّع يفترض وجود حيزٍ أكبر للشركات الخاصّة، في حين أنّ حكومات البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المتوسّط تميل إلى تفضيل الشركات التي لديها علاقات سياسية، وإلى تحجيم تلك التي ترى فيها تهديداً. وقد عرقلت هذه الممارسة التنافس، كما شوّهت عمليّة الاقتراض المصرفي، وقلّصت الديناميكيّة الاقتصاديّة؛ إلّا أنّها ساعدت الطبقة الحاكمة على الحفاظ على نفوذها.

إزادات منظومة المحسوبيّات التجاريّة هذه رسوخاً منذ ثورات العام 2011. فقد أتاحت الإيرادات النفطية الكبيرة بين 2011 و2014 للحكومات قمع المعارضة

من خلال السير على خطى البلدان المجاورة الأكثر ثراءً، ومحاولة شراء الدعم السياسي للمجموعات المؤثّرة، ولاسيّما منها الطبقة الوسطى، بما في ذلك من خلال توفير الدعم على الطاقة أو الإسكان. وفي

في معظم بلدان الشرق الأوسط، تسجّل المشاركة في سوق العمل أدنى المستويات في العالم، كما أنّ نسبة استهلاك الطاقة إلى الإنتاج هي بين الأعلى عالمياً

حين أنّ ذلك أتاح ربّما تفادي التغيير العنيف في الأنظمة (باستثناء حاليّ ليبيا واليمن)، فقد باتت الصفقة الأوتوكراتية، وأي محاولة لفضّها، أكثر تكلفةً. ومع تراجع قدرة هذه الأنظمة على شراء الدعم، سيتعيّن على من يميل منها للمحافظة على الوضع القائم والمراهنة على انتعاش أسعار النفط من جديد، اتخاذ إجراءات صارمة ضد المجتمع المدنيّ على نحوٍ أقسى مما مضى من أجل البقاء.

وستحتاج البلدان التي تختار الإصلاح لا إلى الشجاعة السياسيّة وحسب، بل إلى سياساتٍ متقنة الصنع أيضاً. وفي معظم بلدان الشرق الأوسط، تسجّل المشاركة في سوق العمل أدنى المستويات في العالم، كما أنّ نسبة استهلاك الطاقة إلى الإنتاج هي بين الأعلى عالمياً. وبغية زيادة الإنتاجيّة مع الحفاظ على الاستقرار الاجتماعيّ، لا بدّ من إزالة الدعم بهدف تحسين النجاعة- وعدم الاكتفاء بالاقتطاعات الماليّة، إذ يتعيّن البدء باستخدام الإيرادات النفطية لدعم الاستثمار - عوضاً عن المحافظة على الاستهلاك والسلطة.

بالإضافة إلى ذلك، لا يمكن للحكومات أن تكتفي بتحرير الأسواق وأن تعلق الآمال على ذلك. فالقطاع الخاص في المنطقة سيحتاج إلى الدعم الناشط والمستمرّ حتّى ينمو وينضج. وستتطلّب إدارة الاقتصادات المختلطة، التي تتضمّن شركات مملوكة من الدولة وقطاع خاص ناشئ، الانضباط كي لا يُبطل السعي إلى الريوع الدمار الخلاق، وفي الوقت نفسه لا تبذّر الأصول المنتجة أو تتم خصصتها بأسعار بخسة.

ولا شك أنّ الاختلالات الخارجيّة سوف تشكل أكبر تحدي بالنسبة إلى البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المتوسّط. ذلك أنّ المرونة في سعر الصرف لا تُعتبر ذات جدوى فعليّة عند عدم تمتّع البلد بقدرة تصديرية، كما أن إرساء ضوابط على الاستيراد وسعر الصرف الخارجيّ سوف يؤدي فقط إلى الفساد والسعي إلى الربوع.

التحديات بالنسبة إلى البلدان ذات الإنتاج النفطيّ المرتفع: اعتماد تغييرات بنيويّة واسعة

في حين ستمتدّن الإمارات العربيّة المتّحدة البالغة الثراء من العيش بهناء من الدخل الذي تدرّه صناديق ثروتها الكبيرة، ستواجه البلدان المتوسّطة الدخل الأخرى مثل السعوديّة، وعمّان، والبحرين، صعوبات في التوصل إلى التكيّف اللازم. ذلك أن تراجع أسعار النفط لا يترك لهذه البلدان خياراً سوى البحث عن سبل أكثر إنتاجيّة لتنظيم مجتمعاتها.

ويبدو أنّ السعوديّة قد رفعت مؤخراً هذا التحديّ. فقد أصدرت السنة الماضية رؤية 2030 التي لقيت الترحيب والانتقاد في الوقت عينه لطموحاتها الواسعة. ويشتمل أحد نواحيها البرّاقة على تنويع حافطة الأصول السعوديّة، وبيع أجزاء

من شركة أرامكو لتشكيل أكبر صندوق ثروة في العالم ليتمّ استثماره في الأصول غير النفطية. وتقتصر الرؤية تحويل المملكة إلى الاقتصاد الخامس عشر في العالم من حيث الحجم،

إن لم يتمّ تضيق الثغرة بشكل فعليّ بين الحد الأدنى للأجور للمهاجرين والسعوديين، سيظلّ المواطنون بكلّ بساطة غير قابلين للتوظيف في القطاع الخاص

على أساس المهارات، ورأس المال، والأسواق المفتوحة، والحوكمة الرشيدة، ولكن أيضاً مع إبقاء سوق العمل مفتوحة.

لا شك أنّ التنويع الماليّ أمرٌ منطقيّ للغاية. إلّا أنّ الرؤية قد أغفلت معالجة التحديّ الحقيقيّ. ففي معرض تطرقها إلى الحدّ من أوجه عدم الكفاءة، لم تعالج الرؤية بشكلٍ محوريّ أهمّ هذه الأوجه، ألا وهو المشاركة الضئيلة في سوق العمل من قبل المواطنين السعوديين. ولكن في ظلّ عدم إحداث تغييرٍ جوهريّ في منظومة الحوافز، لن تجذب وظائف القطاع الخاص سوى مزيدٍ من المهاجرين، عوضاً عن توظيف المزيد من السعوديين والسعوديات.

تُعتبر المكاسب الناشئة عن التخفيف من أوجه عدم الكفاءة الأخرى محدودةً نسبياً. على وجه التحديد، يصل إجماليّ كلفة دعم الطاقة إلى 7% من إجماليّ الناتج المحليّ. ومن جهةٍ أخرى، وبما أنّ اليد العاملة الوطنيّة تعاني من نقص كبير في العمالة، فإن تحسين مشاركتها وإنتاجيتها قد يؤدي إلى منافع أكبر بكثير. وحالياً، لا يعمل سوى 40% من السكّان في سن العمل، مقارنةً بـ60% في دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD. وحين يعمل هؤلاء، فغالباً ما يكون ذلك في إدارات حكوميّة تعاني من التضخّم في عدد الموظفين. وتشكّل حالياً الإنتاجية المتدنيّة لليد العاملة جوهر نموذج التنمية في السعوديّة. ففي حين يمكن

لمعظم دول مجلس التعاون الخليجي البالغة الثراء تحمّل كلفة مثل هذا النموذج، يتعيّن على السعودية، التي يصل تعداد سكّانها إلى 20 مليوناً، ولا تتخطّى إيراداتها النفطية الـ 5,500 دولار للفرد، أن تجد نموذج تنمية أكثر إنتاجية. فالترتيب الحاليّ اعتُبرَ منطقياً لما كان البترودولار يفيض بوفرةٍ وكان عدد السكّان متدنياً، ولكنّه ما عاد مستداماً مع تناميّ عدد السكّان بما يتخطّى الإيرادات النفطية. وإنّ ما يفوق الإتفاق السياسيّ بين الأسرة الحاكمة ورجال الدين أهميّة، وما يشكّل فعلياً جوهر التسوية السياسية المعاصرة، هي تحالفات تعقدها الأسرة الحاكمة بالتوازي مع الشركات لحريّة استقدام اليد العاملة من الخارج، ومع المواطنين لضمان حصولهم على الوظائف في القطاع العام. فإن لم يتمّ تضييق الثغرة بشكلٍ فعليّ بين الحد الأدنى للأجور للمهاجرين والسعوديين، سيظلّ المواطنون بكلّ بساطة غير قابلين للتوظيف في القطاع الخاص. فكلّما حاولت السعودية تخفيض التوظيف في القطاع العام، قوبل ذلك بإرتفاع في البطالة. وفي ظلّ منظومة الحوافز الحالية، ستؤدّي الخطط الواردة في الرؤية في مجال الخصخصة والتحسينات في انتاجية الخدمة العامة إلى القضاء على وظائف يشغلها المواطنون السعوديون.

قد يبدو تحدّي خلق فرص العمل للسعوديين تافهاً في بلدٍ يعجّ بالثروات. ويحاجّ البعض أنّه ليس على السعودية إلاّ استبدال العمّال الأجانب بسعوديين في الوظائف الموجودة. إلاّ أنّ مجرد الاستبدال لن يوفي بالغرض. ذلك أنّ الوظائف الحالية تتطلّب إمّا مهارات متدنية جداً أو مهارات عالية جداً. وستدعو الحاجة إلى تغييرات بنيوية لتحديث الوظائف اليدوية باستخدام رأس المال والتكنولوجيا.

يحتاج البعض أنّه ليس على السعودية إلاّ استبدال العمّال الأجانب بسعوديين في الوظائف الموجودة. إلاّ أنّ مجرد الاستبدال لن يوفي بالغرض

وسيلغي ذلك أيضاً الكثير من الوظائف الدنيا. ومن جهةٍ أخرى، يتعيّن خفض تصنيف الوظائف التي تتطلّب مستوى عالٍ من المهارات بسبب الدعم الكبير للطاقة ورأس المال بغية خلق المزيد من الوظائف التي تتطلّب مهارات متوسطة. ولا يتعيّن على الشركات أن تدفع ما يكفي من المال لجذب السعوديين إلى هذه المناصب وحسب، بل ستحتاج أيضاً إلى المباشرة في تدريبهم حتّى يتمكنوا من تحسين إنتاجيتهم. ولتحقيق أيّ من هذه النتائج، لا بدّ من إحكام السيطرة على سوق العمل.

من هذا المنطلق، يستدعي الحلّ الإنتاجيّ خفضاً كبيراً في عدد العمّال الأجانب حتّى يصبح من الممكن زيادة الأجور الوطنية إلى مستوياتٍ تتماشى مع الحد الأدنى للأجور التي يتقاضاها السعوديون. أمّا البديل، فيتمثّل بالتحوّل تدريجياً إلى دولةٍ راعيةٍ فقيرة. في الوقت نفسه، من شأن الانفتاح بشكلٍ أوسع على الاستثمارات الأجنبية المباشرة أن يدعم إيجاد الوظائف، وإن أضرّ ذلك بالأعمال التجارية المحلية من خلال إدخال المزيد من التنافس إلى الأسواق المحلية. وقد باشرت السعودية برنامج 'السعودة' الذي يفرض على الشركات في

بعض القطاعات توظيف مواطنين سعوديين. وقد قاوم القطاع الخاص هذه السياسات إلى حد كبير حتى الآن، وثبتت أن إدارة سوق العمل بموجب مراسيم أمر صعب، وأنه لا بد من التوصل إلى أساليب أكثر نجاعة لتقنين وظائف المهاجرين، ما يستدعي التحلي بقدرات تنظيمية، بالإضافة إلى الإرادة السياسية. وسبق للمعدل العام الرسمي للبطالة أن

سجل 11.6% - 32.8% للنساء، و29.4% لفئة الشباب في حين يُرجح أن تكون الأرقام الحقيقية أعلى بكثير عند أخذ العمال المثبتين في الحسبان. ثمة أكثر من 200,000 شاب يدخل

إلى سوق العمل سنوياً، ومع استمرار مستويات التعليم بالارتفاع- إذ أن نحو ثلثي الشباب يرتادون الجامعات- لا يمكن أن نتوقع سوى إزدياد الضغط الاجتماعي.

لا شك أن القيود الفعلية لخلق الوظائف في السعودية تكمن في اقتصادها السياسي الفريد. ومع تراجع الريوع النفطية التي يمكن تشاطرها، باتت التسوية الداخلية تحت الضغط، ولا بد من بعض التنازلات. إلا أن الاقطاع من الدعم المقدم لأي من رجال الأعمال أو السكّان سوف يقوّض العقد الوطني الحالي. ولا زال من غير الواضح كيف ستُكَيّف الأسر الحاكمة في الخليج العربيّ أساليب ممارستها للسلطة في بلدانها. فإنّ مساندة رواد الأعمال يستوجب تخفيف حدة السياسات القمعية. أمّا مساندة السكّان فسوف تؤدّي في نهاية المطاف إلى مطالب بإرساء الديمقراطية. وفي كلّ حال، فإنّ الخيارات التي ستتخذ ضمنيّة كانت أم صريحة، ستكتسي أهمية فائقة.

باختصار تواجه جميع البلدان المنتجة للنفط في الشرق الأوسط تحدياً اقتصادياً تاريخياً سيكون له عميق الأثر على مستقبلها. إلا أنه ما من مسارٍ إصلاحيّ موحّد ومبسّط يمكن التوصية به للممارسات الفضلى، إذ لا بد من إيجاد الحلول لمجموعةٍ محدّدة من الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه كل بلد من البلدان النفطية. إلا أن المؤكّد هو أن البلدان التي تختار الإصلاح، ستحتاج إلى شجاعةٍ سياسيةٍ كما إلى رسم سليم للسياسات. وبالتالي، وعلى الرغم من صعوبة التنبؤ بتبعات استمرار انخفاض الإيرادات النفطية في المستقبل بالنسبة إلى الشرق الأوسط، يمكن على الأقل القول إن المنطقة ستتأثر بشكل عميق في جميع الأحوال. ويمكن للنخب في المنطقة أن تتقبّل التغيير وتدعه يغيّرهما، أو أن تقف مكتوفة الأيدي وتواجه خطر الهبوط السريع. والوقت المتاح للإختيار بدأ ينفذ.

لا شك أن القيود الفعلية لخلق الوظائف في السعودية تكمن في اقتصادها السياسي الفريد. ومع تراجع الريوع النفطية التي يمكن تشاطرها، باتت التسوية الداخلية تحت الضغط

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايدة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 55-215، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org