



# چشم‌انداز اقتصادی و چالش‌های سیاستی کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس



معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران





## مقدمه

سیاست‌گذاران شورای همکاری خلیج فارس<sup>۱</sup> (بحرین، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات متحده عربی) به خوبی توانسته‌اند تأثیر اقتصادی کووید-۱۹ و شوک قیمت نفت را کنترل کنند. علی‌رغم افزایش قیمت کالاها، چالش‌های جدید مرتبط با حمله روسیه به اوکراین و شرایط مالی دشوار جهان، چشم‌انداز اقتصادی برای کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، نسبتاً مثبت است و انتظار می‌رود اقتصادهای مذکور، از این اتفاقات، کمتر متأثر شوند. اگرچه کشورهای شورای همکاری خلیج فارس به طور کلی از قیمت‌های بالاتر هیدروکربن‌ها، هرچند بی‌ثبات، سود برده‌اند، خطرات متعددی، به ویژه روند کند رشد اقتصاد جهانی، همچنان چشم‌انداز مربوط به این کشورها را تهدید می‌کند. در چنین شرایطی، شتاب اصلاحات که در زمان قیمت‌های پایین‌تر هیدروکربن‌ها ایجاد شده بود، صرف نظر از سطح قیمت‌های هیدروکربن‌ها، همچنان باید حفظ شود.

## اولویت‌های سیاستی

### سیاست‌های رشد بالقوه، پایداری مالی و ثبات مالی

علیرغم بهبود اقتصادی ناشی از افزایش قیمت هیدروکربن‌ها، با توجه به شوک‌های اقتصاد جهانی، سیاست‌ها باید به چالش‌های میان‌مدت و بلندمدت پردازند. اگرچه بسیاری از این چالش‌ها جدید نیستند، اما به دلیل تأثیرات بحران کووید-۱۹، افت قبلی قیمت نفت و فشارهای فزاینده ناشی از تغییرات آب و هوایی، تشدید شده‌اند. این موضوع اهمیت حفظ شتاب اصلاحاتی که اخیراً انجام شده است و خارج نشدن از این مسیر به دلیل قیمت‌های بالاتر هیدروکربن‌ها را نشان می‌دهد.

<sup>۱</sup> Gulf Cooperation Council (GCC)

## سیاست‌هایی برای تضمین پایداری مالی با هدف رشد بالاتر

قیمت‌های بالاتر هیدروکربن، می‌تواند منجر به حرکتی برای افزایش ضربه‌گیر مالی و اصلاحات مالی ساختاری شود بحران کووید-۱۹، همراه با کاهش ناگهانی تقاضا برای هیدروکربن‌ها، شرایط مالی دولت‌ها را تحت فشار قرار داده است و چالش‌های میان‌مدت و بلندمدت مالی را به همراه داشته و منجر به اجتناب از سیاست‌های مالی چرخه‌ای<sup>۲</sup> شده است. در کوتاه‌مدت، زمانی که فضای مالی اجازه می‌دهد، مانند اکثر کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، باید ضمن بهره‌برداری از پیشرفت‌های حاصله طی همه‌گیری، حمایت هدفمند برای مقابله با شوک‌هایی که آسیب‌پذیرترین قشر را تحت تاثیر قرار می‌دهد (به عنوان مثال، شوک‌های ناشی از افزایش قیمت انرژی و مواد غذایی) صورت گیرد.

برای تضمین پایداری مالی و تامین نیاز برابری بین نسلی، سیاست‌گذاران شورای همکاری خلیج فارس باید درآمدهای بالاتر هیدروکربنی را برای بازسازی یا تثبیت ضربه‌گیرهای مالی و کاهش بار بدهی عمومی به دقت مدیریت کنند و در عین حال از الگوهای چرخه‌ای گذشته اجتناب کنند.

ممکن است برای رویارویی با چالش‌های فزاینده ناشی از تغییر اقلیم و انتقال انرژی و همچنین تسهیل تنوع‌بخشی اقتصادها، به تلاش‌های مالی بیشتری نیاز باشد. این تلاش‌ها شامل اقداماتی برای متنوع‌سازی و تجهیز درآمدهای غیرنفتی، معرفی استراتژی‌های مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی مرتبط با اقلیم و در عین حال توسعه و به‌روزرسانی چارچوب‌ها و بازارهای مالی سبز با توجه به هزینه‌های بالقوه بالای سازگاری، کاهش و انتقال با توجه تغییرات آب و هوایی است. تلاش‌های میان‌مدت سازگار با رشد، باید با ترکیبی از اصلاحات درآمد و هزینه، به منظور سبز کردن اقتصاد، همراه شوند. اصلاحات اولویت‌دار عبارتند از:

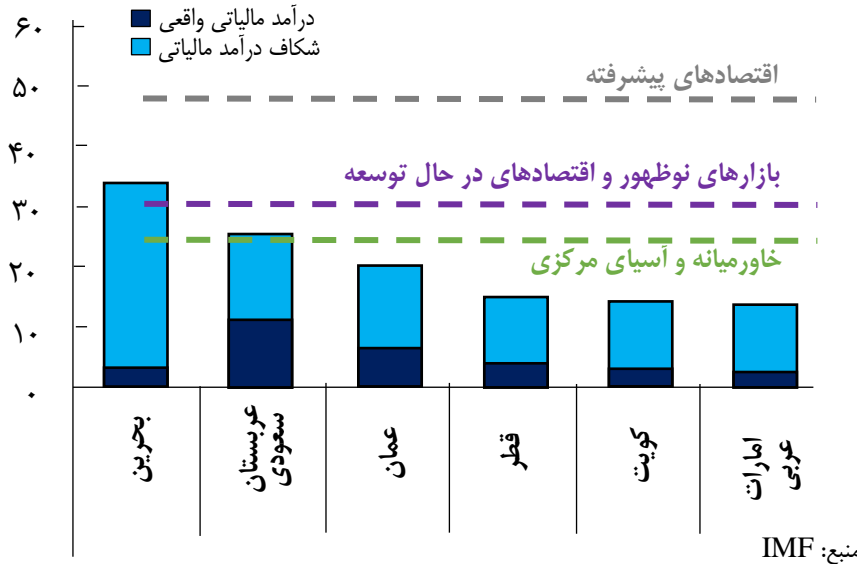


<sup>۲</sup> به افزایش هزینه‌های دولت و کاهش مالیات در دوران رشد اقتصادی و کاهش هزینه‌های دولت و افزایش مالیات در دوران رکود اقتصادی گفته می‌شود.

تجهیز درآمدهای  
غیرنفتی

شکاف مالیاتی<sup>۳</sup> در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس همچنان بالاست (برآورد ۱۶ درصد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی در سال ۲۰۱۹) و شواهدی از پتانسیل درآمدهای غیرنفتی استفاده نشده در این کشورها وجود دارد. این مورد، شامل افزایش پایه مالیاتی از طریق کاهش معافیت‌ها، بازنگری در برخی از دریافتی‌های دولت<sup>۴</sup> و معرفی مالیات بر درآمد شرکت<sup>۵</sup> (در امارات متحده عربی)، وضع مالیات بر ارزش افزوده (در قطر، کویت) و افزایش مالیات بر ارزش افزوده و نرخ مالیات غیر مستقیم (در بحرین) و همچنین توسعه سایر اشکال مالیات (به عنوان مثال؛ مالیات بر درآمد اشخاص و مالیات بر دارایی) خواهد بود.

نمودار ۱. درآمد واقعی و شکاف مالیاتی در کشورهای صادرکننده هیدروکربن (درصد تولید ناخالص داخلی غیر هیدروکربنی)



کنترل و مدیریت  
دستمزد

کنترل و مدیریت دستمزدها در بخش عمومی، از طریق اعمال اصلاحات برنامه‌ریزی شده اشتغال و دستمزد بخش عمومی (امارات متحده عربی)، منطقی‌سازی دستمزد در بخش عمومی (قطر) و همچنین ساده‌سازی منابع و افزایش کارایی نیروی انسانی (بحرین) صورت گرفته است. تلاش‌هایی که ابتدا در عربستان سعودی برای منطقی‌سازی حقوق و دستمزد در بخش عمومی انجام شد، در حال حاضر به ثمر نشسته است و باید

<sup>۳</sup> تفاوت بین پتانسیل مالیاتی برآورد شده و مالیات واقعی دریافتی را اندازه‌گیری می‌کند.

<sup>۴</sup> revisiting regressive fees، نوعی از مالیات است که بار مالیاتی کمتری به افراد ثروتمند و بار مالیاتی بیشتری به افراد کم درآمد تحمیل می‌کند؛ مانند مالیات بر فروش و مالیات بر دارایی

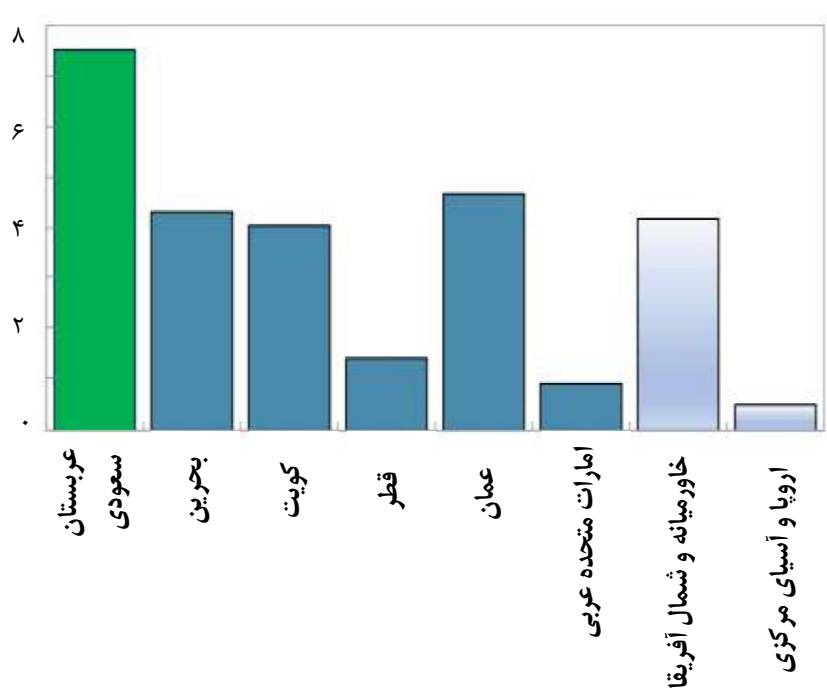
<sup>۵</sup> Corporate Income Tax

به خوبی تثبیت شود. این تلاش‌ها به ایجاد انگیزه برای افزایش تمایل افراد به استخدام در بخش خصوصی کمک خواهد کرد.

یارانه‌های انرژی از نظر مالی پرهزینه هستند. حذف تدریجی یارانه‌های انرژی و آب و برق همچنین به ارتقای مصرف کارآمدتر انرژی و آب و حمایت از اهداف کاهش انتشارات گلخانه‌ای کمک می‌کند. این تلاش‌ها (به عنوان مثال، هدف حذف یارانه انرژی تا سال ۲۰۳۰ در عربستان سعودی یا اصلاح یارانه انرژی قطر برای کاهش یارانه‌های گازوئیل و بنزین) می‌تواند به طور موثری، پیشرفت تعدادی از کشورها (از جمله عربستان) را در زمینه هدفگذاری، ساده‌سازی، مدرن‌سازی و دیجیتالی کردن ارائه مزایای اجتماعی به همراه داشته باشد. همانطور که از نمودار ۲ مشخص است در میان کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، یارانه انرژی در عربستان سعودی بیشترین سهم از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده (حدود ۸ درصد)، این درحالی است که میانگین این نسبت در منطقه کشورهای اروپا و آسیای مرکزی کمتر از یک درصد است.

بازنگری و حذف تدریجی یارانه‌هایی که به درستی هدف‌گذاری نشده؛ به همراه اقداماتی برای تقویت شبکه‌های ایمنی اجتماعی

نمودار ۲. یارانه انرژی در کشورهای GCC (درصدی از GDP)



منبع: IMF

افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد و سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر به وسیله مخارج هدفمند، منجر به تسریع رسیدن به اهداف مربوط به کاهش چالش‌های مربوط به آب و هوا می‌شود.

افزایش سرمایه‌گذاری‌های مولد و سرمایه‌گذاری در انرژی‌های تجدیدپذیر



اصلاحات مالی ساختاری باید بر اساس چارچوب‌های مالی میان‌مدت (MTFFs) معتبر مبتنی بر قوانین با لنگرهای مالی صورت گیرد.

برخی از کشورهای شورای همکاری خلیج فارس از جمله قطر و عربستان سعودی، با توسعه چارچوب‌های مالی میان‌مدت که شامل اولویت‌های هزینه‌ای و درآمدی چند ساله می‌شود و از طریق به کارگیری بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد در میان‌مدت، به پیشرفت‌های قابل توجهی در سراسر منطقه دست یافته‌اند؛ البته همچنان، نیاز به برنامه‌ریزی‌های کامل‌تری در این خصوص وجود دارد. علاوه بر پیوندهای قوی‌تر با برنامه‌ریزی و اجرای بودجه، MTFF باید با استراتژی‌ها و برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بلندمدت دولت، هماهنگ و توسط نهادهای مالی سالم حمایت شود. همچنین با توجه به نقش فزاینده صندوق‌های ثروت ملی<sup>۷</sup> شورای همکاری خلیج فارس، نیاز به تقویت چارچوب‌های مدیریت دارایی-بدهی حکمرانی وجود دارد که آنها را از نزدیک با MTFF هماهنگ سازد. برای افزایش اعتبار سیاست مالی، اطلاع‌رسانی منظم عمومی از برنامه‌ها، نتایج مالی و همچنین استراتژی دولت در مدیریت درآمد نفتی و تأثیر آن بر ذخایر و نقدینگی داخلی مفید خواهد بود.

قوانین مالی معتبر، وابستگی مخارج دولت به نوسانات قیمت نفت را کاهش خواهد داد و از سیاست‌های مالی میان‌مدت و بلندمدت مناسب حمایت خواهد کرد.

این قواعد در حالت ایده‌آل باید از یک لنگر مالی بلندمدت نشأت گرفته شود و راهنمایی روشنی برای سیاستگذاران و عوامل اقتصادی در مورد اهداف بلندمدت سیاست مالی (یعنی دستیابی به برابری بین نسلی، حمایت از توسعه، اتخاذ استراتژی‌های متنوع‌سازی و در نظر گرفتن ریسک‌های ناشی از گذار مربوط به تغییرات آب و هوایی) باشد. یک چارچوب مالی مبتنی بر ریسک که چنین چالش‌های بلندمدتی را در نظر می‌گیرد، برای تضمین پایداری مالی در بلندمدت حیاتی خواهد بود. در کوتاه‌مدت، فشارهای مخارج به سمت چرخه جهانی کالا حرکت می‌کند. در واقع، قوانین مالی که رشد مخارج دولت را محدود می‌کنند، می‌توانند برای ایجاد ضربه‌گیر در طول چرخه صعودی قیمت کالاهای اساسی نیز مفید باشند. کشورهای شورای همکاری خلیج فارس باید در راستای ایجاد چنین قوانین مالی معتبری تلاش کنند و آنها را تقویت نمایند.

مدیریت صحیح بدهی باید در راستای حمایت از سیاست‌های مالی و توسعه بازار سرمایه باشد.

یک استراتژی که شامل به تعویق انداختن سررسید بدهی‌ها، کاهش هزینه‌های تامین مالی مجدد، تامین مالی اولیه و ایجاد بازدهی در بازارهای داخلی و بین‌المللی می‌شود، از پایداری بدهی حمایت می‌کند. طرح‌هایی که برای ایجاد چارچوبی جهت ارزیابی و نظارت بر ضمانت‌ها و سایر بدهی‌های احتمالی مرتبط با افزایش مشارکت بخش خصوصی طراحی شده‌اند، گام‌های

<sup>۴</sup> Medium-Term Fiscal Frameworks

<sup>۷</sup> Sovereign Wealth Funds

مهم رو به جلو برای به کارگیری شیوه‌های صحیح مدیریت بدهی و مدیریت ریسک مالی (برای مثال عربستان سعودی) و ایجاد ظرفیت در تحلیل پایداری بدهی محسوب می‌شوند.

بهبود هماهنگی بین مقامات مالی - به ویژه به دلیل اینکه نهادهایی که به طور جدی بخشی از دولت مرکزی نیستند، نقش قابل توجهی در تعیین استراتژی‌های سرمایه‌گذاری داخلی دارند- در کنار بانک‌های مرکزی، به بهبود مدیریت جریان نقدی و تقویت شیوه‌های مدیریت ریسک کمک می‌کند.

### شفافیت بیشتر برای تقویت حکمرانی مالی از طریق:

پوشش مالی (تنظیم هزینه‌ها با سطح درآمدی دولت) باید فراتر از آنچه توسط دولت مرکزی انجام می‌شود، در برخی از کشورهای شورای همکاری خلیج فارس گسترش یابد و منعکس‌کننده تصویر جامع‌تری از پایداری مالی باشد. زیرا محدودیت‌های داده در آمارهای عمومی دولت و به طور گسترده‌تر در ترازنامه‌های بخش عمومی، از جمله یارانه‌های خارج از بودجه، امکان ارزیابی دقیق موقعیت مالی و تصمیمات سیاستی موثر را محدود می‌کند. برای در نظر گرفتن استراتژی‌های سرمایه‌گذاری و تحقق صندوق‌های ثروت ملی و تقویت حکمرانی و سیاست‌گذاری، شفافیت بیشتر در فعالیت‌ها و جریان‌های سرمایه‌گذاری با دولت مرکزی، حائز اهمیت است.

پوشش  
مالی

اقداماتی از قبیل انتشار منظم پیش‌نویس بودجه، نتایج (تحقق) بودجه سه‌ماهه، بررسی میان‌دوره (نیمه سال) و گزارش‌های پایان سال (مانند عربستان سعودی) و هدف‌گذاری تعدیل مالی<sup>۸</sup> (بحرین) به طور قابل توجهی منجر به افزایش شفافیت می‌شود. به عنوان مثال کشور بحرین در جهت تعدیل مالی در پایان سال ۲۰۲۱، اقدامات جدیدی را برای کاهش کسری مالی از طریقی از جمله دو برابر کردن نرخ مالیات بر ارزش افزوده به ۱۰ درصد از ژانویه ۲۰۲۲ و اقداماتی برای کاهش کسری مربوط به هزینه‌های برق و آب اجرا کرده است. تداوم این تلاش‌ها از آنجایی اهمیت پیدا می‌کند که با ارائه جزئیات بیشتر در مورد ارقام درآمد و هزینه، گسترش تدریجی و مداوم پوشش نهادی و گزارش مغایرت‌ها بین نتایج بودجه و برنامه‌ها، همراه باشد.

انتشار  
منظم‌تر  
گزارش‌ها

تقویت شفافیت و مدیریت ریسک‌های مالی که به افزایش اعتبار چارچوب بودجه‌ها کمک می‌کند و شامل ریسک‌های مربوط به بدهی‌های احتمالی، مشارکت‌های بخش خصوصی و دولتی و تعهدات گسترده و فراتر از تعهدات دولت می‌شود (مثلاً از طریق صندوق‌های توسعه یا صندوق‌های ثروت ملی)، باید به طور مطلوبی در چارچوب مدیریت بدهی دارایی‌ها ادغام شود.

تقویت شفافیت  
و مدیریت  
ریسک‌های مالی

<sup>۸</sup> fiscal adjustment - تعدیل مالی کاهش کسری بودجه اولیه دولت است و می‌تواند ناشی از کاهش مخارج دولت، افزایش درآمدهای مالیاتی یا هر دو به طور همزمان باشد.



بهبود شفافیت  
در تدارکات  
عمومی

بهبود شفافیت در تدارکات عمومی<sup>۹</sup>، منجر به پیشرفت قابل توجهی در برخی از کشورها از جمله عربستان سعودی شده، مدیریت مالی را بهبود بخشیده و به تلاش‌های دولت برای مبارزه با فساد کمک کرده است.

### سیاست‌هایی برای مقاوم‌سازی بخش‌های مالی و کاهش ریسک مالی

با توجه به اینکه بخش‌های مالی، منافع ناشی از قیمت‌های بالای نفت و نقدینگی را افزایش می‌دهند، حفظ سلامت بانک‌ها برای مهار ریسک سیستماتیک ضروری است.

به طور کلی، بخش‌های مالی در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، به دنبال بهبود مستمر در بخش غیرنفتی و تحولات ساختاری بلندمدت هستند. مدیریت ریسک‌های قدیمی، فشارهای فعلی و پیش‌بینی و مدیریت آسیب‌های نوظهور برای این کشورها ضروری به نظر می‌رسد:

- لغو اقدامات سیاسی حمایتی در اکثر کشورهای شورای همکاری خلیج فارس ممکن است منجر به ظهور آسیب‌پذیری مالی (به عنوان مثال، در تامین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، املاک و مستغلات و وام‌های رهنی) در این کشورها شود. استانداردهای اعتباری در میان بنگاه‌های کوچک و متوسط و شرکت‌های سهامی باید با نظارت شدید بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی صورت گیرد که این امر مستلزم بازرسی‌های دقیق به منظور اطمینان از کفایت ارزیابی ریسک اعتباری است.
- آسیب‌پذیری‌های خاصی که به طور بالقوه در حال ظهور هستند، مانند افزایش سریع وام مسکن و تامین مالی مستغلات و همچنین، افزایش رو به رشد وام‌های بانکی ساخت‌وساز و مستغلات، نشان از توسعه شاخص‌های قیمت املاک و مستغلات برای کمک به ارزیابی ریسک‌های ثابت مالی دارند (به عنوان مثال در بحرین). با توجه به عدم قطعیت‌ها و سخت شدن شرایط مالی جهانی و کاهش سود شرکت‌ها، ریسک اعتباری همچنان به عنوان یک نگرانی تلقی می‌شود و نیاز به نظارت بیشتر دارد که می‌تواند از طریق بازرسی‌های موضوعی منظم در بانک‌ها و استمرار ارزیابی عمیق پرتفوی وام و ارائه دستورالعمل‌ها صورت پذیرد. مدیریت محتاطانه شرکت‌ها در دوره بهبود، به ویژه در برخی از بخش‌هایی که ممکن است از جریان ورودی سریع وجوه سود ببرند (به عنوان مثال، املاک و مستغلات، ساخت‌وساز) می‌تواند منجر به توسعه‌های پایدارتر در میان مدت شود.

<sup>۹</sup> تدارکات عمومی به خرید کالاها، خدمات توسط دولت‌ها و بنگاه‌های دولتی اطلاق می‌شود. از آنجایی که منابع مالی برای تدارکات عمومی از محل مالیات دریافتی تامین می‌شود، از دولت‌ها انتظار می‌رود که آن را به طور کارآمد و با استانداردهای رفتاری بالا انجام دهند تا از ارائه خدمات با کیفیت بالا و حفظ منافع عمومی محافظت کنند.

- برطرف شدن آسیب‌پذیری‌هایی که از قبل وجود داشتند، نیاز به انجام اقداماتی از جمله کاهش نسبت تسهیلات به سپرده و عدم تطابق ارز<sup>۱۰</sup> یا اتکا به بودجه عمده‌فروشی و غیرساکن (مثلاً قطر) دارد.

### تسریع در تقویت چارچوب‌های ورشکستگی و حل و فصل آن باید در اولویت قرار گیرد.

پیشرفت‌هایی در برخی از کشورهای شورای همکاری خلیج فارس (مانند امارات متحده عربی، بحرین و عربستان سعودی) در زمینه تسریع در تقویت چارچوب‌های ورشکستگی و حل و فصل آنها حاصل شده است. با این حال، تلاش‌های مستمر برای تقویت چارچوب‌های ورشکستگی به بانک‌ها کمک می‌کند تا به سرعت با بخش محدودی از وام‌هایی که بیشتر تحت تأثیر بحران کووید قرار گرفته‌اند، مقابله کنند؛ این درحالی است که هرگونه تأثیر طولانی‌مدت بر چشم‌انداز رشد، شرکت‌های ضعیف را محدود می‌کند. سیاست‌هایی برای اطمینان از شناسایی نقصان و حل و فصل وام‌گیرندگان ورشکسته و حصول اطمینان از باقی ماندن ضربه‌گیرهای بانکی کافی می‌تواند به کاهش ورشکستگی و جلوگیری از یک چرخه اعتباری معیوب در آینده کمک کند.

حمایت مستمر از فین‌تک‌ها و دیجیتالی‌سازی می‌تواند منبع مهمی برای رشد بخش مالی باشد که باید در برابر ریسک‌های احتمالی متعادل شود.

بخش فین‌تک در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس با حمایت مقامات به سرعت در حال رشد است. امارات متحده عربی در راستای هدف خود برای تبدیل شدن به مرکز فین‌تک منطقه‌ای، جعبه‌های شنی رگولاتوری (تنظیم‌گری)<sup>۱۱</sup> را معرفی کرد (در سال ۲۰۱۶ در ابوظبی و ۲۰۱۷ در دبی). در این راستا ۷ بانک دیجیتالی اخیراً مجوز گرفته‌اند و ۱۰ شتاب‌دهنده فین‌تک راه‌اندازی شده‌اند.

در عربستان سعودی، بانک مرکزی، طرح فین‌تک عربستان سعودی را در سال ۲۰۱۸ راه‌اندازی کرد و از فوریه ۲۰۲۲، به سه بانک دیجیتال مجوز اعطا نمود و یک چارچوب امنیت سایبری برای شناسایی و رسیدگی به ریسک‌های سایبری ایجاد کرد.

در بحرین، بانک مرکزی یک واحد فین‌تک و نوآوری اختصاصی ایجاد کرد و جعبه‌های شنی رگولاتوری (تنظیم‌گری) برای تشویق شرکت‌های فین‌تک معرفی کرد، این در حالی است که در قطر استراتژی ملی فین‌تک اعلام و مرکز فین‌تک قطر (QFTH) در سال ۲۰۱۹ راه‌اندازی شد.

کویت و عمان نیز به ترتیب در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ جعبه‌های شنی رگولاتوری (تنظیم‌گری) فین‌تک را معرفی کرده‌اند. در نهایت، مقامات باید ترکیبی از مقررات، متناسب با اندازه، پیچیدگی و ریسک شرکت‌های فین‌تک را اعمال نمایند.

<sup>۱۰</sup> foreign currency (FX) mismatches - به چگونگی تأثیر تغییر در نرخ ارز بر ارزش فعلی تنزیل شده جریان‌های درآمد و هزینه آتی اشاره دارد.  
<sup>۱۱</sup> regulatory sandboxes - یک محیط بسیار کنترل شده است که توسط بدنه مالی مرکزی در اختیار فین‌تک‌ها/ موسسات مالی قرار می‌گیرد تا مفاهیم و نوآوری‌های جدیدتر را قبل از عرضه برای اکثر مردم آزمایش کنند.

اصلاحات مستمر برای توسعه بیشتر بازارهای مالی و بخش غیربانکی و افزایش شمول مالی باید انجام شود.

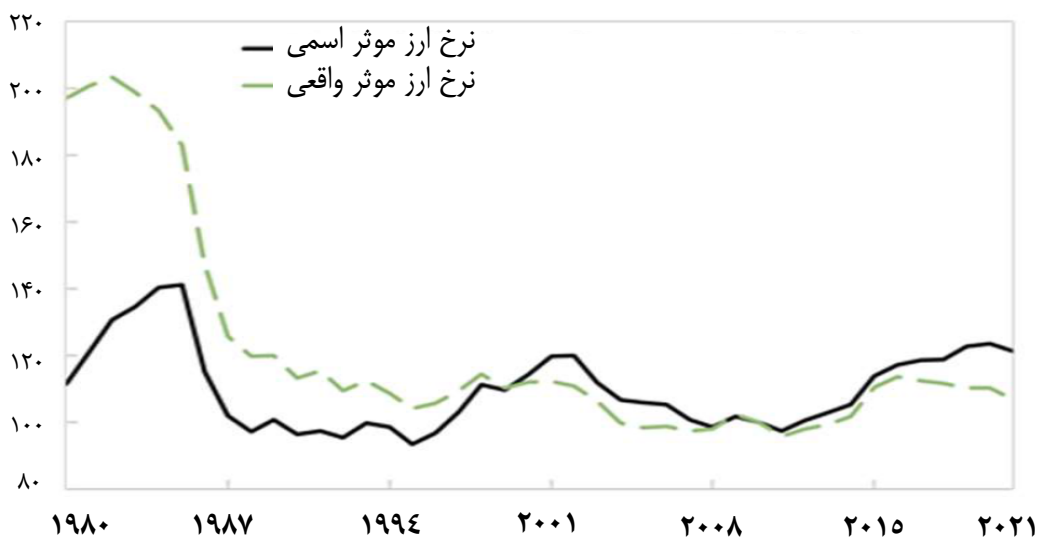
اولویت اصلاحات باید شامل توسعه منحنی بازده، افزایش نقدینگی بازار از طریق معاملات بازارهای ثانویه و توسعه بازارهای اوراق قرضه شرکتی داخلی باشد. همچنین نیاز به تمرکز اصلاحات بازار سهام بر تقویت حاکمیت شرکتی و حمایت از سرمایه‌گذاران، حذف محدودیت‌های مالکیت خارجی و تشویق رقابت در بازار مالی وجود دارد. بخش‌های بازار صکوک سبز (دوستدار محیط زیست) نیز پتانسیل منحصربه‌فردی برای کمک به توسعه بازارهای محلی در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس دارند و چنین انتشاراتی (مانند اوراق قرضه سبز و صکوک سبز) اخیراً در حال توسعه بوده است.

### احیای تنوع اقتصادی و افزایش رشد میان مدت و رقابت به منظور اطمینان از اصلاحات ملایم در راستای آینده‌ای پایدارتر

نظام‌های نرخ ارز ثابت، علیرغم نوسانات و شوک‌های اقتصاد جهانی، همچنان برای اقتصادهای شورای همکاری خلیج فارس مناسب هستند.

اجرای نظام نرخ ارز میخکوب، سیاستی است که با ارائه یک لنگر پولی معتبر به کشورهای شورای همکاری خلیج فارس کمک کرده است. با این حال، نرخ‌ها باید به طور مرتب مورد بازبینی قرار گیرند تا اطمینان حاصل شود که در سطح مناسبی باقی مانده‌اند و مانع رقابت نمی‌شوند. از آنجایی که اثر افزایش نرخ دلار در رقابت‌پذیری کشورهای شورای همکاری خلیج فارس محدود بوده، نرخ ارز موثر واقعی نسبتاً ثابت مانده (نمودار ۳) است که دلیل اصلی آن را می‌توان تورم نسبتاً پایین در کشورهای مذکور بیان نمود. به طور کلی، موقعیت کشورهای شورای همکاری خلیج فارس با اصول بنیادی میان‌مدت و سیاست‌های مطلوب یا به طور کامل مطابقت دارد و یا کمی ضعیف‌تر از آن عمل می‌کند که دلیل آن میخکوب ماندن نرخ ارز در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس است. شایان ذکر است اصلاحات برای تعمیق بازارهای پول و سرمایه و تقویت بیشتر چارچوب سیاست پولی در این کشورها باید ادامه یابد تا اطمینان حاصل شود که در صورت لزوم، نهادهایی برای حمایت از سیاست‌های پولی مستقل‌تر در آینده وجود دارند. تحکیم مالی و اصلاحات ساختاری تقویت‌کننده رقابت، به بهبود موقعیت خارجی و حمایت از نرخ ارز میخکوب کمک می‌کند.

نمودار ۳. شاخص نرخ ارز موثر در کشورهای GCC (۱۰۰=۲۰۱۰)

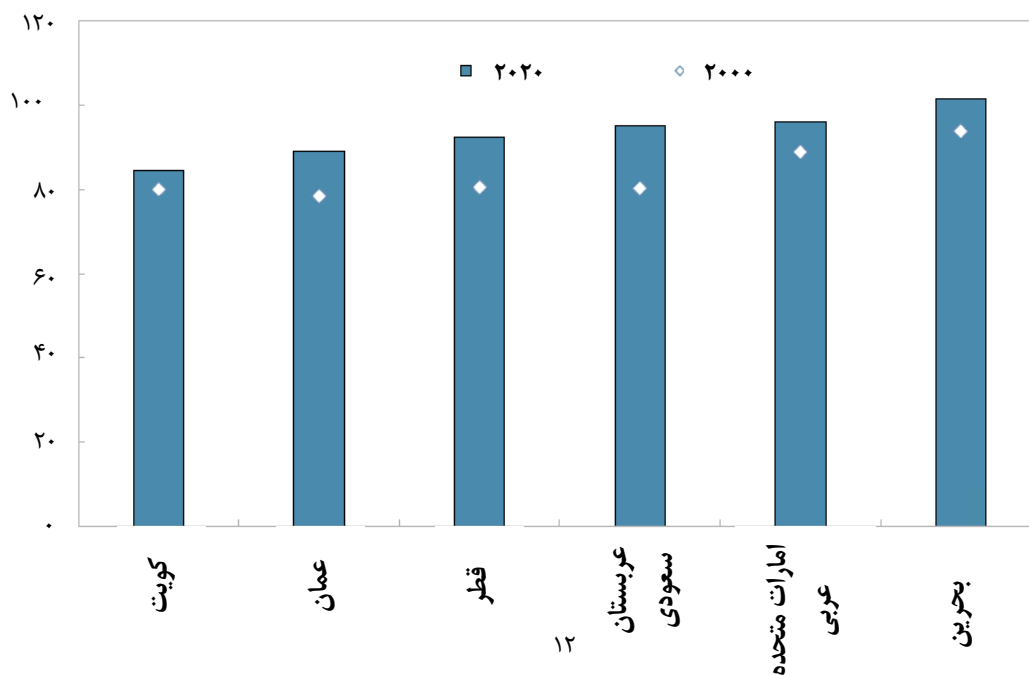


حفظ و افزایش مستمر رقابت‌پذیری برای تنوع و سرمایه‌گذاری به ویژه در زمینه گذار جهانی به سمت اقتصادهای با تولید کمتر کربن حیاتی است.

کشورهای شورای همکاری خلیج فارس توانسته‌اند تلاش‌های خود را در ابعاد تولید، صادرات و درآمد تسریع بخشند؛ اگرچه در برخی موارد جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نسبتاً کم باقی مانده است. این پیشرفت را می‌توان به اصلاحات گوناگون انجام‌شده در سراسر منطقه نسبت داد. همچنان که شورای همکاری خلیج فارس مسیر تنوع خود را ترسیم می‌کند، حرکت به سمت رشد پایدار دوستدار محیط زیست نیز ضروری است. این رشد باید با تقاضای جهانی کمتر برای هیدروکربن‌ها از طریق اعمال سیاست‌های جهانی برای گذار انرژی حتی برای محصولات و خدمات پیچیده‌تر همراه شود. صندوق‌های ثروت ملی به طور بالقوه سهم معناداری در تنوع مالی و اقتصادی دارند. مداخلات این صندوق‌ها در اقتصاد داخلی، باید تحت تجزیه و تحلیل دقیق هزینه و فایده قرار گیرند تا اطمینان حاصل شود که بازگشت متناسب با ریسک در آنها، همچنان بالا است و منجر به مشارکت بیشتر بخش خصوصی می‌شود.

عملکرد کشورهای شورای همکاری خلیج فارس در شاخص تنوع اقتصادی، متفاوت است. عربستان سعودی طی سال‌های اخیر پیشرفت قابل توجهی در بهبود عملکرد این شاخص داشته؛ ولی این شاخص در امارات متحده عربی با سرعت کمتری در حال افزایش است. عملکرد بحرین نیز در طول زمان تقریباً دچار توقف و کندی سرعت بهبود شده است. اگرچه عمان و کویت در رتبه‌های پایین‌تری نسبت به سایر کشورهای شورای همکاری خلیج فارس قرار دارند، اما عمان مسیر تنوع‌بخشی بیشتر به اقتصاد را در پیش گرفته، به طوری که طی بازه ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹ جزو کشورهایی بوده که توانسته امتیازات خود را در شاخص تنوع به طور قابل توجهی افزایش بدهد اما، کویت برخلاف این کشور تمایلی به انجام اصلاحات اقتصادی طی بازه مورد بررسی نداشته است.

نمودار ۴. شاخص تنوع در کشورهای GCC در سال‌های ۲۰۲۰ و ۲۰۰۰



\* شاخص تنوع بر اساس یک شاخص چند بعدی، تنوع را در سه زاویه بررسی می‌کند: تجارت، تولید و درآمد. افزایش شاخص به عنوان افزایش تنوع برای شاخص مربوطه تفسیر می‌شود.

### اصلاحات برای رسیدگی به مسائل ساختاری بلندمدت، ارتقای رقابت‌پذیری و تقویت رشد بخش غیرنفتی در طول همه‌گیری کووید-۱۹ ادامه یافت.

کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، بحران کووید-۱۹ را علی‌رغم وجود نقاط ضعف کلی اما ساختاری، مانند بزرگ بودن سهم دولت در برخی کشورها، مشارکت کم نیروی کار زنان، آموزش ناکافی و عدم ارتقاء مهارت نیروی کار (به ویژه در بخش‌های نوآورانه)، بهره‌وری پایین و فعالیت محدود بخش خصوصی، به خوبی پشت سر گذاشته‌اند.

پیشرفت‌های خوبی در زمینه اصلاحات بازار کار حاصل شده، اما برای تقویت رشد، بهره‌وری بالاتر و متنوع‌سازی، نیاز به اقدامات بیشتری است.

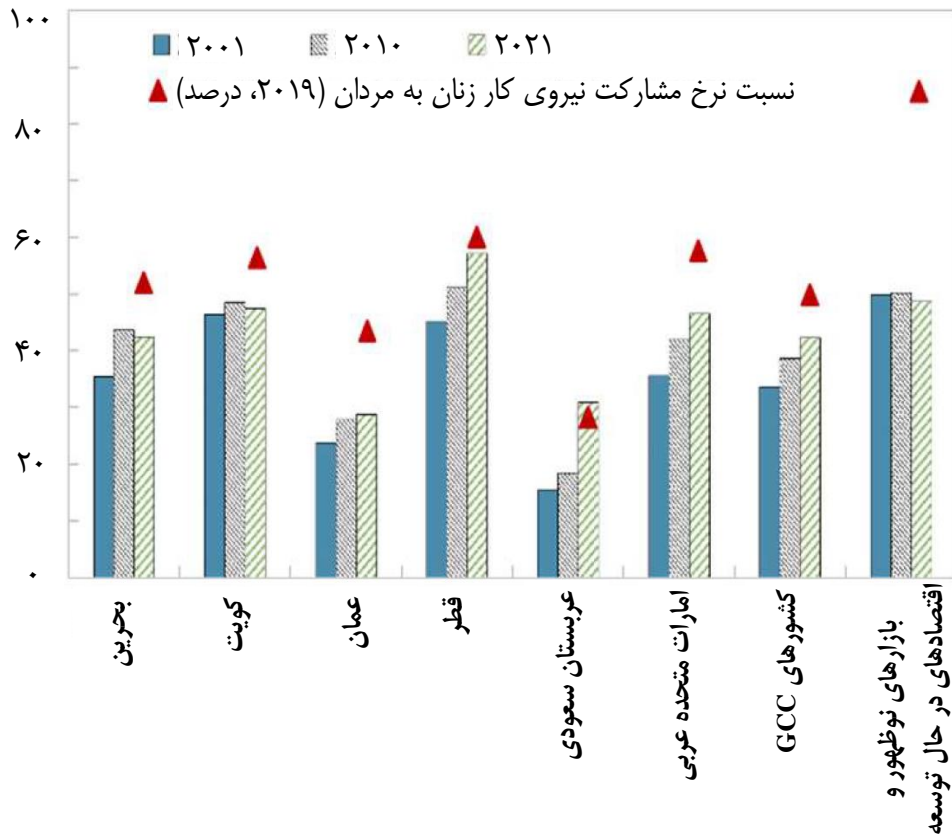
پیشرفت‌های اخیر شامل:

۱. تغییرات در سیستم حمایت مالی کافالا<sup>۱۲</sup> در عمان، قطر و عربستان سعودی که پویایی شغلی نیروهای کار موقت خارجی<sup>۱۳</sup> را افزایش می‌دهد. سیستم کافالا یا حمایت مالی به شهروندان و شرکت‌های خصوصی در اردن، لبنان و اکثر کشورهای عربی خلیج فارس، تقریباً اجازه کنترل کامل بر وضعیت اشتغال و مهاجرت نیروهای کار موقت خارجی می‌دهد. در سیستم کافالا، نیروهای کار موقت خارجی نیاز به یک اسپانسر ملی (به نام Kafael) دارند و فقط مجاز به کار برای شرکت حامی ویزا هستند. کارگران برای استعفا باید گواهی عدم اعتراض از اسپانسر دریافت کنند و پس از خاتمه قرارداد معمولی ۲ تا ۳ ساله، قبل از اینکه اجازه شروع قرارداد جدید تحت یک حامی جدید را بگیرند، باید کشور را ترک کنند.
۲. اصلاحات برای افزایش مشارکت زنان در بازار کار (به عنوان مثال، حدود دو برابر شدن نرخ مشارکت زنان در بازار کار عربستان سعودی در سال ۲۰۲۱ نسبت به ۲۰۰۱).

<sup>۱۲</sup> Kafala

<sup>۱۳</sup> Expatriate

نمودار ۲. نرخ مشارکت اقتصادی زنان در کشورهای GCC  
(درصد)



۳. قوانینی که تبعیض جنسیتی در استخدام را ممنوع می‌کند (عربستان سعودی، بحرین و امارات متحده عربی) و دستور کار توازن جنسیتی را با همکاری شورای توازن جنسیتی<sup>۱۴</sup> (امارات متحده عربی) به اجرا درمی‌آورد.

۴. جذب متخصصان بسیار ماهر از خارج از کشور از طریق تلاش‌های اصلاحی، از جمله اصلاحات ویزا و تغییرات در قراردادهای کاری (بحرین و امارات متحده عربی).

۵. خدمات دیجیتال اقامت برای کارگران مهاجر و پورتال جدید استخدام و آموزش (بحرین)؛

۶. تعیین حداقل دستمزد و لغو سیستم حمایت مالی از کارگران خارجی (قطر)

برای مثال قطر در سال ۲۰۲۱، اقدام به حذف سیستم کافالا به منظور تبیین سیستم‌های حداقل دستمزد بدون تبعیض نموده است.

<sup>۱۴</sup> Gender Balance Council - شورای تعادل جنسیتی یک نهاد فدرال در امارات متحده عربی بوده که مسئول توسعه و اجرای دستور کار تعادل جنسیتی در این کشور است. ریاست این شورا بر عهده منال بنت محمد بن راشد آل مکتوم، رئیس مؤسسه زنان دبي است.

اصلاحات بیشتر مورد نیاز برای افزایش بهره‌وری نیروی کار عبارتند از:

کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، از جمله امارات متحده عربی، عربستان سعودی، به دنبال توسعه اشتغال، به ویژه اشتغال زنان، در بخش خصوصی هستند. این امر برای افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری نیروی کار حیاتی است و مستلزم هموار کردن زمینه‌ها از طریق حذف موانع آشکار و ضمنی برای ورود زنان به بخش‌ها یا مشاغل خاص و با ارائه حمایت‌های بیشتر از زایمان و مراقبت از کودکان است. این امر همچنین به معنای رفع موانع کارآفرینی و ایجاد مشاغل کوچک است.

تشویق مشارکت  
نیروی کار، به ویژه  
زنان در بخش  
خصوصی

اتخاذ و اجرای سیاست‌های منعطف‌تر برای نیروهای کار موقت خارجی، از جمله برای افراد دارای تحصیلات عالی که بخش مهمی از نیروی کار و منبع استعداد را در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس تشکیل می‌دهند، برای جلوگیری از کاهش ناگهانی عرضه نیروی کار، حائز اهمیت است. انعطاف بیشتر سیاست‌ها، شکاف دستمزد میان اتباع و نیروهای کار موقت خارجی را نیز کاهش می‌دهد، لذا بنگاه‌ها به جذب بیشتر اتباع تشویق می‌شوند.

اتخاذ و اجرای  
سیاست‌های  
منعطف‌تر برای  
نیروهای کار موقت  
خارجی

بخش آموزش در شورای همکاری خلیج فارس باید اصلاح شود تا ناهماهنگی‌های ساختاری در بازار کار کاهش یابد و نیروی کار فعلی با حذف شکاف‌های مهارتی و همسویی بهتر برنامه‌های آموزشی با نیازهای کارفرما، توسعه یابد. علاوه بر این، بهبود کمیت و کیفیت آموزش در همه سطوح، از جمله آموزش حرفه‌ای برای کارگران میانسال، نیروی کار مولدتری ایجاد خواهد کرد. ضمناً، کاهش شکاف دستمزد باعث افزایش اشتغال در بخش خصوصی می‌شود، در حالی که پرداختن به شکاف دستمزد-بهره‌وری، دستمزدهای رقابتی را تضمین می‌کند.

بهبود کیفیت  
آموزش و پرورش  
برای آماده‌سازی  
نیروی کار در آینده

بالا بردن رشد بالقوه فراگیر مستلزم موارد زیر است:

- کاهش اختلالات ناشی از مداخله بخش عمومی که مانع تخصیص مجدد منابع و توسعه بازارها می‌شود. مداخلات بخش عمومی در مقیاس بزرگ در کشورهای شورای همکاری خلیج فارس که عمدتاً از طریق صندوق‌های ثروت ملی صورت می‌گیرد، باید بر اساس انتخاب پروژه مناسب انجام شود تا از هزینه‌هایی که اثرات چند برابری منفی بر رشد دارد یا سرمایه‌گذاری خصوصی را حذف می‌کند، اجتناب شود. تخصیص مجدد منابع در داخل بخش‌ها و بین آنها، از جمله از بنگاه‌هایی که رشد کندی دارند به بنگاه‌هایی که به سرعت در حال رشد هستند، باید با بهبود بیشتر و استفاده از چارچوب‌های ورشکستگی و همچنین سیاست‌های آموزشی مناسب، همراه باشد.
- بهبود توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط. کشورهایی مانند عربستان سعودی در راستای تقویت بنگاه‌های کوچک و متوسط فعالیت‌هایی را انجام داده‌اند. بحرین نیز اقداماتی را در چارچوب طرح بهبود اقتصادی خود صورت داده است

که از جمله آنها می‌توان به ایجاد زیرساخت‌های جدید (مانند منطقه آزاد تجاری آمریکا<sup>۱۵</sup> و پارک صنایع پایین دستی آلومینیوم در بحرین) و راه‌اندازی طرح اصلاح شده اشتغال ملی<sup>۱۶</sup> با هدف افزایش بیشتر اشتغال بخش خصوصی اشاره کرد.

- به حداقل رساندن ناکارآمدی‌های حاصل از سیاست‌های صنعتی. برای به حداکثر رساندن مزایای رشد اقتصادی، مشوق‌ها باید با دقت، با تمرکز بر شفافیت و پاسخگویی برای رفع آسیب‌پذیری‌های حکمرانی، با تأکید ویژه بر صادرات و تنوع به جای جایگزینی واردات، طراحی شوند. این امر باید با تمرکز بر فناوری و نوآوری و با پاسخگویی بنگاه‌ها در قبال حمایت‌های دریافتی، به عنوان مثال بر اساس معیارهای عملکرد دقیق، انجام شود. خوشه‌های اقتصادی و صنعتی می‌توانند با کمک به جذب سرمایه‌گذاری، ایجاد شغل و تقویت صادرات، کمک‌های شایانی، به صورت مستقیم و غیرمستقیم، انجام دهند. سایر ابزارهای سیاست صنعتی نیز باید همزمان با سایر سیاست‌ها توسعه یابند و در عین حال، اطمینان حاصل شود که هیچ مانعی برای رقابت خارجی وجود ندارد.
- تقویت مقررات، حکمرانی و چارچوب‌های ضد فساد برای بسیج بیشتر بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش غیرنفتی و افزایش بهره‌وری. این امر شامل کاهش محدودیت‌ها بر مالکیت خارجی، همسو کردن رفتارهای مالیاتی بنگاه‌های داخلی و خارجی، کاهش رفتارهای ترجیحی برای نهادهای مرتبط با دولت، بهبود شفافیت و پاسخگویی در بخش عمومی و تقویت بیشتر چارچوب‌های ضدپولشویی است. اگرچه پیشرفت‌هایی در زمینه مبارزه با فساد (مثلاً در عربستان سعودی) و بهبود چارچوب‌های حکمرانی در حال انجام بوده، اما همچنان به پیشرفت‌های قابل توجهی نیاز است. با وجود اینکه شفافیت بیشتر داده‌های اقتصادی و مالی به تدریج به دست می‌آید، در دسترس بودن بیشتر داده‌ها و اطلاعات، می‌تواند به رفع نیاز برای تبدیل شدن به یک محیط تجاری بهتر و متنوع‌تر در بلندمدت کمک کند.
- ترویج دیجیتالی شدن به منظور آماده‌سازی برای آینده کاری، افزایش بهره‌وری و حفاظت از ثبات مالی کلان. کشورهای شورای همکاری خلیج فارس برای تسریع دیجیتالی شدن در طول همه‌گیری کووید-۱۹ به سرعت عمل کرده‌اند. در واقع، تحول دیجیتالی که همزمان با همه‌گیری، شتاب گرفته است، به نفع کشورها، بخش‌ها و بنگاه‌هایی خواهد بود که قبل و یا حین بحران کووید-۱۹، در فناوری دیجیتال سرمایه‌گذاری کرده‌اند. کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، تأکید زیادی بر دیجیتالی شدن داشته‌اند که این کار منجر به پیشرفت قابل توجهی در برخی از زمینه‌ها از جمله بخش‌های عمومی و مالی و تأثیر اقتصادی بالقوه در میان‌مدت، شده است.

<sup>۱۵</sup> بحرین و ایالات متحده در سال ۲۰۰۶ یک توافق تجارت آزاد منعقد کردند. در بخشی از این توافقنامه، ۱۰۰ درصد تجارت دو طرفه محصولات صنعتی و مصرفی بین دو کشور بدون هیچ گونه تعرفه‌ای جریان دارد. به دنبال اجرای این توافق بحرین در حال ساخت منطقه آزاد تجاری برای تجارت با آمریکا است.

<sup>۱۶</sup> برنامه ملی بازار کار ۲۰۲۳ - ۲۰۲۱ برای ارائه طرحی به منظور توسعه پایدار نیروی کار و کارفرمایان آنها تدوین شده است. این طرح به دنبال تبدیل چالش‌های کنونی به فرصت‌هایی است که کارگران و کارفرمایان بحرینی را قادر می‌سازد به توسعه ملی کمک کنند.



سایر اقدامات  
کشورهای GCC

### عربستان سعودی

حوزه حقوق بازنشستگی: پرداخت حقوق به مشمولان بیمه اجتماعی

حوزه یارانه مواد غذایی: انتقالات نقدی به ذینفعان تامین اجتماعی، تهیه برنامه حساب شهروندی، برنامه حمایت از دامداران کوچک؛ و حمایت از ذخیره استراتژیک کالاهای اساسی

حوزه یارانه انرژی: تعیین سقف قیمت سوخت.

حوزه سایر هزینه های اجتماعی: حمایت مالی از برنامه حساب شهروندی

### بحرین

حوزه درآمد: تمدید معافیت کلیه صنایع مرتبط با

گردشگری از عوارض گردشگری به مدت سه ماه

حوزه دستمزد: حمایت دستمزدی از کلیه

بحرینی هایی که در بخش های هدف کار می کنند به مدت سه ماه

حوزه حقوق بازنشستگی: افزایش عطف به

ماسبق پرداخت های بازنشستگی.

حوزه سایر هزینه های اجتماعی: پرداخت

ماهانه برای خانوارهای کم درآمد

### امارات متحده عربی

حوزه حقوق بازنشستگی: افزایش حقوق

بازنشستگی شهروندان شاغل در مدارس

دولتی به اندازه ۸۰ درصد

حوزه یارانه مواد غذایی: افزایش

یارانه های مواد غذایی

حوزه یارانه انرژی: افزایش یارانه های

برق، آب و سوخت برای شهروندان.

حوزه سایر هزینه های اجتماعی: حمایت

از برنامه رفاه اجتماعی شهروندان کم درآمد

### عمان

حوزه درآمد: اضافه شدن ۲۵ کالای غذایی به سبد غذایی معاف از مالیات بر ارزش

افزوده

حوزه یارانه مواد غذایی: حمایت موقت از کود، گندم و برنج.

حوزه یارانه انرژی: افزایش موقت و ۱۵ درصدی یارانه برق در تابستان ۲۰۲۲ و تعیین

سقف قیمت های سوخت انتخابی تا پایان سال ۲۰۲۲

حوزه سایر هزینه های اجتماعی: حمایت اجتماعی یکباره برای یک گروه هدف.

حوزه مخارج سرمایه ای: افزایش موقت در مخارج سرمایه ای.



منابع

- Economic Prospects and Policy Challenges for the GCC Countries, IMF, ۲۰۲۲.
- Revenue Mobilization for a Resilient and Inclusive Recovery in the Middle East and Central Asia, IMF, July ۲۰۲۲.
- BAHRAIN MPO - Public Documents, World Bank, January ۲۰۲۲.
- The Global Economic Diversification Index ۲۰۲۲, World Government Summit, Mohammed bin Rashid School of Government. ۲۰۲۲.
- Kafala neither guarantees nor cares: guest workers in the Gulf, World Bank, APRIL ۲۴, ۲۰۱۴.