

تقلبات أسعار النفط وتأثيرها في اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي⁽¹⁾

إنه من دواعي سروري أن أكون معكم اليوم لأشارككم الرأي حول موضوع حيوي من مواضيع الساعة، وأعني به تقلبات أسعار النفط وتأثيرها في اقتصاديات دول مجلس التعاون الخليجي. إن هذا الموضوع الواسع ينطوي على العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي يمكنها أن تطرح الكثير من التأثيرات المحتملة، التي تعتمد على تصورنا لها، من حيث كونها مؤقتة، قصيرة أو طويلة الأجل، مرغوبة أو غير مرغوبة، وما إذا كانت تحتاج إلى حلول شاملة أو جزئية. لذلك من الضروري أن أحدد بداية إطار ملاحظاتي، كما أنني سأتناول أمثلة من الاقتصاد الكويتي لتوضيح الوضع العام في دول مجلس التعاون الخليجي.

ولعله من المفيد كذلك أن أوضح لكم الإطار الذي سيدور ضمنه النقاش، مع محاولة إعطاء نبذة تاريخية مختصرة عن التقلبات الحالية في أسعار النفط، وذلك قبل تتبع تأثيراتها الحالية والمرتبقة في اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي.

وعلى المستوى الدولي، فليس هناك سوق نفطية تستجيب بالصورة المطلوبة لتقلبات العرض والطلب صعوداً أو هبوطاً مع محافظتها على الاستقرار النسبي في الأسعار. ومن جهة نظر الموردين كل على حدة، فإن استقرار الأسعار ضروري لتخطيط اقتصادي سليم وسياسة اقتصادية محلية فعالة. ولقد تم طرح عدد من الأسباب لتبيان قصور إدارة السوق النفطية الدولية الحالية والتي من بينها الزيادة "غير الطبيعية" في أسعار النفط في عامي 1979 و1980 والتي تم تعديلها بالتخفيض في وقت لاحق. ومن الأسباب الأخرى تراجع معدل نمو الاقتصاد العالمي والانخفاض المترتب عليه في استهلاك النفط، وانخفاض الطلب على النفط نتيجة ترشيد استهلاك الطاقة في الدول المتقدمة، والبحث عن مصادر بديلة للطاقة نتيجة الارتفاع النسبي في أسعار النفط. ولا بد من أن نضيف إلى ذلك الانخفاض الملحوظ في أسعار

(1) أُلقيت هذه الكلمة في المؤتمر الثالث عشر للاتحاد العربي لخبراء النقد الذي عقد في أثينا خلال الفترة 27-29 من شهر يونيو عام 1986.

أوبك الذي نجم من بين أمور أخرى عن الزيادة الملموسة في إنتاج نفط دول من خارج منظمة أوبك.

وإزاء هذه التطورات في السوق النفطية العالمية، واصلت الأوبك تحكمها في أسعار النفط حتى عام 1984 عندما اضطرت إلى خفض سقف إنتاجها إلى 16 مليون برميل في اليوم. وقد أدى سقف الجديد للإنتاج إلى عدم اتفاق الدول الأعضاء على نظام للحصص فيما بينها لأن كل دولة كانت ترغب "بحصّة عادلة". وهكذا امتدت مشكلة السوق النفطية العالمية إلى منظمة الأوبك، حيث رغبت كل دولة عضو في زيادة حصتها عن طريق خفض الأسعار. وقد ترتب على هذا التنافس أن ضعف التحكم في السوق النفطية العالمية، ومن ثم أخذت تتضارب المصالح المختلفة لتؤثر في صنع القرارات التي لا يمكنها التوفيق فيما بين مستويات إنتاج عادلة ومصالح دول الأوبك. وفي الوقت ذاته، ساهم الهبوط الأخير في سعر صرف الدولار الأمريكي في حدوث المزيد من الانخفاض في السعر الحقيقي للنفط، وبالتالي في القوة الشرائية للعائدات النفطية.

أما العوامل الأربعة التي تتحدد بموجبها العائدات النفطية لدول مجلس التعاون الخليجي بالعملة المحلية، فإنها تتمثل في كل من الإنتاج، والتصدير، والأسعار، وسعر صرف الدولار الأمريكي. ومن وجهة نظر اقتصادات دول المجلس، يمكن اعتبار هذه العوامل كمتغيرات خارجية، طالما أن تحديدها ينطوي على قدر كبير جداً من عدم التأكد، وعلى اعتبارات فنية وسياسية مختلفة. ولما كان التنبؤ بالتقلبات في الإيرادات النفطية أمراً ممكناً، فلا داعي إذن أن نعطي أهمية مبالغ فيها للفائض والعجز في الإيرادات، بل يجب تركيز الاهتمام على معرفة أفضل السبل لتخصيص الإيرادات المتوفرة للاحتياجات الحالية والأهداف التنموية المستقبلية، ولإيجاد إستراتيجيات مقبولة اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً لمعالجة آثار انخفاض الإيرادات النفطية. وهذا هو التحدي الحقيقي الذي يواجه اقتصادات دول مجلس التعاون حالياً.

وإسمحو لي الآن أن أكون أكثر تحديداً وأنتقل إلى تفسير بعض المؤشرات الاقتصادية الرئيسية في دول مجلس التعاون الخليجي في السنوات الأخيرة، وذلك من أجل أن أوضح لكم بعض التأثيرات المحتملة لذلك الانخفاض في جوانب مختلفة لاقتصاداتهم.

ولنتناول بداية نمو الناتج المحلي الإجمالي، حيث شهدت دول مجلس التعاون الخليجي في عقد السبعينيات زيادة ملموسة في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً، وذلك من 53 بليون دولار أمريكي في عام 1974 إلى 190 بليوناً في عام 1980. ولقد بدأ الناتج المحلي الإجمالي يتراجع في السنوات القليلة الماضية ليلبلغ 188 بليون دولار في عام 1983. وهنا يمكن القول إن اقتصادات دول مجلس التعاون تمر بمرحلة نمو معدل تتطلب إستراتيجيات جديدة لمعالجة الاختلالات الناجمة عن النمو السريع في السبعينيات، وتشجيع زيادة الكفاءة في مختلف قطاعات اقتصادات هذه الدول.

والعامل الثاني يتمثل في الإيرادات النفطية التي بلغت ذروتها في دول مجلس التعاون في عام 1981 بما قيمته 158 بليون دولار (53 بليوناً في عام 1974)، ومن ثم بدأت تتراجع لتبلغ نحو 80 بليوناً في عام 1983، وكذلك في عام 1984. ومن المؤكد أن الإنفاق العام في دول المجلس قد حقق خلال عقد السبعينيات وأوائل الثمانينيات إنجازات إيجابية ملموسة على شكل خدمات اجتماعية، وتكوين رأس مال واحتياطات أجنبية، وبنية هيكلية أساسية. ولكن هذا التوسع في الإنفاق العام قد صاحبه عدم اهتمام بإدارة الموارد المالية، الأمر الذي ترتب عليه حدوث حالات عجز في الميزانية العامة جعلت الترشيد في مخصصات هذه الميزانية أمراً ضرورياً.

أما العامل الثالث، فإنه يكمن في مشاكل النمو في اقتصادات دول المجلس، وقد حاولت تلك الدول معالجة هذه المشاكل بمختلف أنواعها. فعلى سبيل المثال، حاولت هذه الدول جاهدة لمعالجة المشكلات المتعلقة بقضايا التوازن السكاني والعمالة وانخفاض القدرة الإنتاجية

والإجراءات الفعالة لاستخدام أفضل للموارد المتاحة، نفطية وغير نفطية، من أجل تنويع قاعدتها الإنتاجية. كما أن الانخفاض المتواصل في الإيرادات النفطية قد أعطى هذه الدول دافعاً كبيراً للبحث عن بدائل مناسبة لاقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي.

ويمكننا الانتقال الآن إلى تأثير انخفاض الإيرادات النفطية. ولكون دول مجلس التعاون الخليجي منتجة ومصدرة للنفط، فإنه يترتب عليها دراسة الأوجه المختلفة لتأثيرات الانخفاض في الإيرادات النفطية، واطعة في اعتبارها أن مدى هذه المؤثرات وحدتها لا بد من أن تختلف من اقتصاد لآخر وذلك بحسب نضوج واكتمال اقتصاد كل دولة، وكذلك مدى الانخفاض في إيراداتها النفطية ومدته، وأخيراً درجة اعتمادها على قطاعها النفطي. فعلى سبيل المثال، يختلف إنتاج النفط الخام في دول المجلس اختلافاً كبيراً، حيث تتراوح في عام 1985 ما بين 1237 مليون برميل في السعودية و15 مليوناً في البحرين مروراً بنحو 182 مليوناً في عمان، علماً أن الأخيرتين ليستا من دول منظمة الأوبك. ولقد تم اقتراح عدد من التنبؤات النظرية بشأن الإيرادات النفطية للفترة المتبقية من هذا العام والمستقبل القريب، وذلك بالاستناد إلى مستويات أسعار محتملة، ومستويات إنتاج دول الأوبك وغير دول الأوبك، وكذلك تطور برامج الطاقة المحلية في الدول المتقدمة. ولا يهمنا الآن البحث في مدى واقعية هذه التنبؤات، بل الأهم من ذلك، علينا مواجهة احتمال عدم استطاعة دول مجلس التعاون الخليجي التغلب على الآثار السلبية لتراجع الإيرادات من خلال الإدارة الحكومية بمفردها. ولما كانت حدود السياسات الاقتصادية القائمة قد لا تسمح لدول المجلس من التأقلم دون إعاقه عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإنه من المتوجب إتباع سياسات جديدة أو معدلة.

وثمة نقطة هامة ينبغي ألا تغيب عن أذهاننا وهي أن الدول المنتجة والمصدرة للنفط بوسعها الاستفادة من انخفاض أسعار النفط إلى حد معين، وليكن من 20 دولاراً إلى ما لا يقل عن 15 دولاراً إلى ما لا يقل عن 15 دولاراً للبرميل. وبهذه المستويات من الأسعار سيزداد الطلب على النفط وسيقل بالتالي تدفق النفط من الدول التي لا تنتمي إلى منظمة الأوبك بسبب

انخفاض مستويات أرباحها. يضاف إلى ذلك أن انخفاض الأسعار إلى هذا المستوى سوف يتطلب إدارة أفضل وتخصيص أكثر فاعلية للإيرادات النفطية.

من جانب آخر، فإن التأثيرات قصيرة المدى لانخفاض الإيرادات النفطية في اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي يمكن أن تكون في صورة عجز في الميزانية، وفي انخفاض مستوى الإنفاق الحكومي، وفي سياسات ترشيد الاتفاق، وفي انخفاض الواردات والإقلال من فرص توظيف العمالة الوافدة. أما السياسات الاقتصادية بعيدة المدى، فإنها سوف تشمل هيكل الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، وهيمنة قطاع الخدمات، وزيادة حجم أموال الدعم العام وتزايد استهلاك الطاقة المحلية وتباطؤ نمو الإنتاجية واستمرار اعتماد النمو الاقتصادي على تدفق العمالة الأجنبية.

ولمزيد من التحديد، فإن الآثار الرئيسية المباشرة قصيرة المدى لأسعار نفط منخفضة في اقتصادات الدول المنتجة والمصدرة للنفط، مثل دول مجلس التعاون الخليجي، سوف تتمثل في انخفاض الإيرادات العامة وفي رصيد الحساب الجاري. كما أن درجة تلك التأثيرات في مختلف جوانب الاقتصاد المحلي سوف تتغير، لأن ذلك يتوقف على مدى انتماء الاقتصاد المعني لأي من المجموعات الثلاث التالية:

1. مجموعة من الاقتصادات لا تتأثر الميزانية الحكومية فيها كثيراً بهبوط سعر النفط لأن

التراجع في الإيرادات النفطية يمكن تعويضه بإمكانية اعتماد الاقتصاد على الدخل المتأتي من الموارد المالية الكبيرة التي تراكمت خلال سنوات الانتعاش الاقتصادي.

كما أن هذه الاقتصادات قد انتهت من إعداد البنية الهيكلية الأساسية والمرافق العامة الرئيسية.

2. على الرغم من أن اقتصادات هذه المجموعة تعتمد إلى حد كبير على الإيرادات النفطية

لتمويل برامجها التنموية، إلا أنها في الوقت ذاته في وضع مرض نسبياً، يساعدها على

التكيف مع تراجع محتمل في أنشطتها الاقتصادية كنتيجة لانخفاض إيراداتها النفطية. ويمكن لهذا التكيف أن يتم من خلال سياسة ذات شقين تتمثل في خفض الإنفاق الحكومي في بعض المجالات حيث يمكن إلغاء أو تأجيل بعض المشاريع طالما أن الجانب الأكبر من البنية الهيكلية الأساسية والمرافق العامة قد جرى إتمامه، وفي إيجاد مصدر إضافي غير نفطي للإيرادات العامة، كالاقتراض، أو فرض رسوم أو ضرائب، أو استخدام جزء من الاحتياطيات الأجنبية، ولكن بدرجة أقل. في الواقع، إننا نتوقع أن تظهر آثار انخفاض أسعار النفط بصورة تدريجية غير بالغة الخطورة، وذلك بتخفيض الإنفاق الحكومي، وزيادة الإيرادات العامة غير النفطية.

3. اقتصادات هذه المجموعة سوف تتأثر بشكل ملموس، لأن انخفاض العوائد النفطية ستعيق برامج الاستثمارات الحكومية إلى درجة كبيرة، وذلك لعدم القدرة على الاقتراض أو فرض الضرائب. وقد تضطر هذه الاقتصادات إلى اتخاذ إجراءات عملية، وربما جذرية، لاختيار المجالات التي يتم فيها خفض الإنفاق الحكومي.

وخلاصة القول هناك أربعة استنتاجات تستوجب الإشارة والتأكيد:

1. أن التأثيرات الرئيسية لانخفاض أسعار النفط في اقتصادات الدول المنتجة والمصدرة له ستكون متباينة، ليس فيما بين المجموعات الثلاث المبينة أعلاه فحسب، بل أيضاً ضمن كل مجموعة على حدة.

2. أن تأثير التراجع في النشاط الاقتصادي لأي من المجموعات الثلاث سيكون مردوده على العمالة الوافدة أكبر منه على المواطنين. فعلى سبيل المثال، بلغ عدد الوافدين في الكويت في عام 1985 نحو 1,016 مليون وافد، أي ما نسبته 59,9 % من إجمالي عدد السكان البالغ 1,7 مليون نسمة.

3. إن اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي تقع بشكل رئيسي في المجموعة الثانية. وباستخدام الاقتصاد الكويتي كمثال محدد لتأثيرات معينة لانخفاض أسعار النفط، فقد تبين أن الأثر الأكثر وضوحاً كان في الإيرادات النفطية التي بلغت 2456 مليون دينار في عام 1985، أي بانخفاض قيمته 216 مليوناً ونسبته 8,1% عن السابقة. وتظهر ميزانية الكويت للسنة المالية 1986/85 عجزاً بنحو 657,1 مليون دينار يتم تمويله من الاحتياطي العام، مقارنة بفوائض الميزانية في السنوات السابقة التي بلغت ذروتها في السنة المالية 1980/79 عندما بلغت 3187,8 مليون دينار. وفي السنة المالية اللاحقة 1981/80، فإن انخفاض ما نسبته 25,4% من الإيرادات النفطية قد أدى إلى انخفاض فائض الميزانية إلى 988 مليون دينار. وإزاء هذه التطورات تبذل الكويت جهوداً حثيثة نحو ترشيد مبرمج للإنفاق العام، إلى جانب البحث عن مصادر إضافية غير نفطية للإيرادات العامة، وذلك بغية تخفيف اعتماد الميزانية العامة بصورة كبيرة على الإيرادات النفطية.

4. أن أنظمة أسعار الصرف تلعب دوراً رئيسياً في التأثير في قيمة الإيرادات النفطية بالعملات المحلية، الأمر الذي يجعلها جديرة بالاهتمام. وبسبب أهمية الدولار الأمريكي في إيرادات دول المجلس بالعملات الأجنبية (المتأتية أساساً من النفط) وكذلك العوائد الحكومية في هذه الدول، فإن هذه الدول تحدد سياستها لسعر الصرف على أساس الدولار، سواء لأنها مربوطة بالدولار أو لأنها مقيدة به بدرجات متفاوتة من المرونة. ولم تستخدم دول المجلس معايير خارجية متماثلة لقياس أسعار صرفها. فبينما نجد عملة مرتبطة بالدولار (الريال العماني)، فإننا نجد أربع عملات أخرى مرتبطة بوحدات حقوق السحب الخاصة (الريال السعودي، الريال القطري، درهم الإمارات، والدينار البحريني)، في حين نجد عملة أخرى مثل الدينار الكويتي مرتبطة بسلة عملات خاصة غير معلنة. وبما أن إستراتيجية السياسة النقدية في الكويت تقوم على مبدأ المحافظة على استقرار نسبي في سعر صرف

الدينار الكويتي مقابل العملات الأجنبية الرئيسية، فقد تقرر اعتباراً من الثامن عشر من شهر مارس عام 1975 ربط سعر صرف الدينار الكويتي بسلة عملات الدول الرئيسية التي تتعامل معها الكويت تجارياً. وقد أثبت هذا الخيار جدواه في المحافظة على استقرار نسبي وعلى قوة الدينار الكويتي، الأمر الذي ساعد على تخفيف حدة التقلبات المحتملة في الإيرادات النفطية التي يمكن أن تأتي سواء من انخفاض أسعار النفط أو من التغيرات في سعر صرف الدولار الأمريكي (حيث أن الدولار مستخدم لتحديد سعر النفط) أو من كليهما.

وبالختام، فإن التحدي الحقيقي الناجم عن انخفاض أسعار النفط يكمن في منطقة التوازن الصعبة فيما بين الدخل غير النفطي ومتطلبات الإنفاق على هذا الدخل. وفي غياب أي نظام لأدوات الدين العام أو الضرائب أو تسعير مناسب للخدمات العامة، فإن الاستهلاك الخاص والاستثمار سيواصلان استنزاف جانب كبير من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي. كما أن تعديلات فعالة تتخذ في اتجاه تحقيق توازن أكبر ستضمن وجود قاعدة دخل متجدد ودائم تحل تدريجياً محل الاعتماد المطلق على الإيرادات النفطية.