



# توصیه‌هایی برای اقتصادهای منطقه خلیج فارس در دوران پسا کرونا



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

معاونت بررسی‌های اقتصادی





---

تهیه کننده: مهسا رجبی نژاد

ناظر: عاطفه قاسمیان

واحد گردآوری و تحلیل آمارهای اقتصادی

معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

بهمن ۱۳۹۹

---

از طریق ایمیل زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

[Economic.tccim@gmail.com](mailto:Economic.tccim@gmail.com)

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



## چکیده

دولت‌های خلیج فارس بر اساس شاخص سختگیری آکسفورد<sup>۱</sup> به سرعت و قاطعانه از طریق قرنطینه نسبت به شوک همه‌گیری کووید-۱۹ واکنش نشان دادند. همراه با از دست دادن درآمدهای نفتی و تحت فشار قرار گرفتن تامین مالی بخش عمومی و بسیاری از افراد شاغل در این بخش، در مقایسه با سایر اقتصادها، نیاز کمتری به اعمال سیاست‌های مالی ضدپرخواهی بود. با این وجود، پرداخت مالیات به تعویق افتاد، بودجه‌هایی برای هزینه‌های سلامت تخصیص یافت و پشتیبانی هدفمندی از طریق برنامه‌های حمایت از درآمد و اشتغال برای خانوارها ارائه گردید.

در ادامه به توصیه‌هایی که توسط اتاق فکر امور بین‌المللی چتم هاوس (Chatham House) برای اقتصادهای منطقه خلیج فارس ارائه گردیده، پرداخته می‌شود.

**اقتصادهای خلیج فارس به تغییر نقش دولت نیاز دارند.  
تغییر روابط بین دولت و بخش خصوصی در کشورهای حاشیه خلیج فارس به آن‌ها کمک می‌کند  
تا در مواجهه با بحران‌ها، قوی‌تر ظاهر شوند.**

دولت‌های خلیج فارس بر اساس شاخص سختگیری آکسفورد<sup>۱</sup> به سرعت و قاطعانه از طریق قرنطینه، نسبت به شوک همه‌گیری کووید-۱۹ واکنش نشان دادند و با کاهش موارد ابتلا، تنها امارات متحده عربی مجدداً فعالیت‌های خود را احیا کرده است.

اگرچه سیاست‌های اقتصادی به منظور حمایت از کسب و کارها و خانوارها، از طریق کاهش نرخ‌های بهره بانک‌های مرکزی، تامین نقدینگی بانک‌ها و به تعویق انداختن پرداخت وام برای وام‌گیرندگان، تسهیل شده، اما سیاست مالی نیز نقش مهمی، هر چند کمتر، ایفا کرده است.

همراه با از دست دادن درآمدهای نفتی و تحت فشار قرار گرفتن تامین مالی بخش عمومی و بسیاری از افراد شاغل در این بخش، نیاز کمتری به اعمال سیاست‌های مالی ضد چرخه‌ای<sup>۲</sup> بود. با این وجود، پرداخت مالیات به تعویق افتاد، منابعی برای هزینه‌های سلامت تخصیص یافت و پشتیبانی هدفمندی از طریق برنامه‌های حمایت از درآمد و اشتغال برای خانوارها ارائه گردید.

تعطیلی‌های ناشی از کووید-۱۹، تاثیر شدیدی بر اقتصاد غیرنفتی منطقه داشت. اگرچه اطلاعات اخیر گزارش چشم‌انداز اقتصادی منطقه خاورمیانه صندوق بین‌المللی پول در اکتبر ۲۰۲۰، انقباض تقریباً کمتر از ۵,۷ درصدی را در سال ۲۰۲۰ پیش‌بینی کرد، اما این مقدار نیز همچنان قابل توجه بود.

با توجه به کاهش سطح ابتلا به کووید-۱۹، آغاز واکسیناسیون، بازگشایی سفر و پشتیبانی اقتصادی قابل توجه، برای سال ۲۰۲۱ پیش‌بینی بهتری صورت گرفته به گونه‌ای که پیش‌بینی می‌شود بخش غیرنفتی منطقه خلیج فارس، رشد ۲,۹ درصدی

<sup>۱</sup> Oxford Stringency Index: این شاخص، ضریب سختگیری دولت‌ها در اعمال پروتکل‌های بهداشتی و رعایت فاصله اجتماعی را بررسی می‌کند و ۹ محور را مورد سنجش قرار می‌دهد که عبارتند از: تعطیلی مدارس، تعطیلی محل کار، لغو رویدادهای عمومی، محدودیت در اجتماعات عمومی، تعطیلی سیستم حمل‌ونقل عمومی، الزامات مربوط به ماندن در خانه، کمپین‌های اطلاع‌رسانی، محدودیت در تردهای داخلی و کنترل سفرهای بین‌المللی.

<sup>۲</sup> Countercyclical Fiscal Policy

<sup>۳</sup> این رقم در گزارش ژانویه ۲۰۲۱ صندوق بین‌المللی پول به منفی ۶,۶ درصد تغییر یافت.

<sup>۴</sup> این رقم در گزارش ژانویه ۲۰۲۱ صندوق بین‌المللی پول به ۲,۶ درصد تغییر یافت.

را در سال ۲۰۲۱ تجربه کند- کمی بیشتر از رشد کلی تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی شده (۲,۳ درصد)- زیرا احتمالاً تولید نفت طبق توافقنامه اوپک پلاس<sup>۵</sup> همچنان انقباضی خواهد بود.

## اقدامات کلیدی در بحران‌های دوقلو<sup>۶</sup>

همه‌گیری کووید-۱۹ بار دیگر چالش‌های اقتصادی خلیج فارس را تأیید کرده، اما آنها را تغییر نداده است. این موضوع مجدداً اهمیت داشتن ضربه‌گیرهای قوی پولی و مالی برای کنترل تأثیر نوسانات قیمت نفت و پیشبرد تلاش‌های متنوع‌سازی در اقتصاد را تأیید و یادآوری می‌کند.

اگرچه گام‌های مهمی برای ایجاد تعدیل مورد نیاز در اقتصادهای بحرین و عمان در حال انجام است، ولی پویایی مالی کوتاه‌مدت در این اقتصادها قبل از بحران کووید-۱۹ دشوار بوده و از آن زمان بیشتر هم شده است. با وجود اینکه پیش‌بینی می‌شود اوج درآمدهای نفتی برای همه کشورهای حاشیه خلیج فارس، فقط برای دو دهه آینده خواهد داشت ولی در صورت ظهور بهبود جهانی "سبز"، ممکن است اقتصادهای مزبور زودتر از موعد پیش‌بینی شده با افت درآمدهای نفتی مواجه شوند.

چنانچه جذب سرمایه خارجی و نیروی متخصص ماهر خارجی دشوارتر شود، تلاش برای تغییر اقتصاد خلیج فارس چالش‌برانگیزتر خواهد بود و بخش‌های گردشگری و هتلداری کاربر (مبتنی بر نیروی کار) که در اکثر برنامه‌های متنوع‌سازی نقش اساسی دارند، تا زمانی که اطمینان نسبت به سفرها به طور کامل بازگردد، با مشکلات اساسی روبرو خواهد شد.

اما اهمیت ایجاد اقتصادی متنوع‌تر، همچنان کمرنگ است، بنابراین لازم است اصلاحاتی که از زمان سقوط قیمت نفت در سال ۲۰۱۴ در حال انجام است - تحت عنوان برنامه‌های گوناگون "چشم انداز" - با کاهش همه‌گیری کووید-۱۹، همچنان ادامه یابند. **سرعت، ترتیب اهمیت و زمان‌بندی نیز در موفقیت انجام اصلاحات اقتصادی موردنیاز نقش مهمی ایفا می‌کند.**

ترازنامه‌های قوی بخش عمومی به اکثر کشورهای حاشیه خلیج فارس، امکان انعطاف‌پذیری برای مدیریت کسری‌های مالی زیاد را در زمان بحران داده است. کسری مالی کل منطقه در سال ۲۰۲۰، حدود ۹,۲ درصد از تولید ناخالص داخلی تخمین زده شده، در حالی که این رقم در سال ۲۰۱۹ حدود ۲ درصد از تولید ناخالص داخلی بوده است.

ضربه‌گیرهای مالی که از محل کاهش توام دارایی‌ها و اختصاص وام‌های جدید تأمین می‌شوند، تضمین لازم را در مقابل لزوم اعمال سیاست انقباضی مالی در روش ضدچرخه‌ای فراهم می‌کنند. دولت‌های خلیج فارس و نهادهای شبه دولتی از بزرگترین

<sup>5</sup> OPEC+

<sup>6</sup> بحران‌های دوقلو، منظور از همزمانی بروز دو اتفاق همه‌گیری کووید-۱۹ و کاهش شدید درآمدهای نفتی در اقتصادهای منطقه خلیج فارس است.

وام‌گیرندگان در بازارهای بین‌المللی در سال ۲۰۲۰ بودند (بدهی دولت‌ها، به تنهایی بیش از ۵۰ میلیارد دلار بوده و کل بدهی نیز بیش از سه برابر این مقدار است).

## اولویت‌های اصلاح

با کم‌رنگ شدن تأثیرات کووید-۱۹، کسری‌های مالی باید کاهش یابد و ساختار درآمد و هزینه‌ها دوباره تنظیم شود که این اقدام روابط دولت و شهروندان را نیز تغییر خواهد داد.

**معرفی مالیات‌های جدید- مالیات فروش<sup>۷</sup>، مالیات بر ارزش افزوده و احتمالاً مالیات بر درآمد، همانطور که در عمان اجرا شده است- حذف تدریجی یارانه‌های قیمت انرژی و در نهایت مقیاس‌بندی مجدد دستمزدهای بالای بخش عمومی، همگی برای اصلاح بودجه دولت لازم است.** کویت، قطر و امارات متحده عربی با توجه به درآمد سرانه بالاتر، فضای مالی بیشتری برای انجام این کار دارند.

کاهش در هزینه‌های سرمایه‌ای نیز از توازن مالی در کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس پشتیبانی می‌کند. کوچک کردن حجم پروژه‌های عمرانی بزرگ که به زیرساخت‌های اساسی کمک نمی‌کنند، معقول خواهد بود.

در نهایت، اگر متنوع‌سازی انجام شود، روابط بین دولت و بنگاه‌های خصوصی هم تغییر خواهد کرد. شرکت‌های خصوصی عادت کرده‌اند از طریق قراردادهای دولتی و یا با فروش کالاها و خدمات به خانوارها که به طور نامتناسبی دریافت‌کنندگان دستمزد بخش عمومی هستند، کسب‌وکار خود را اداره و توسعه کنند.

استفاده از نیروی کار خارجی با دستمزد پایین، موجب کسب سود شده اما به طور عمومی بهره‌وری کم است و به نظر می‌رسد طی دهه گذشته، کاهش بیشتری هم داشته است. برای بنگاه‌های خصوصی، نیروی کار خارجی جذاب‌تر از نیروی کار ملی است زیرا افراد خارجی ساعات طولانی‌تری را با دستمزد پایین‌تر کار می‌کنند و قدرت چانه زنی محدودی را تحت سیستم‌های حمایت مالی کافالادارند، هرچند اکنون اصلاح این سیستم‌ها هم آغاز شده است.

مشوق‌ها برای بنگاه‌ها بیشتر بر بخش‌های غیرتجاری متمرکز شده است تا بر بخش‌های رقابتی تجاری. چالش‌ها هم به هم گره خورده‌اند، زیرا دولت همچنان اولین و آخرین کارفرمای نیروی کار ملی باقی می‌ماند که این امر پیشرفت معنادار اصلاحات مالی را دشوارتر می‌کند.

بدون ایجاد بخش خصوصی پویاتری که برای نیروی کار شغل ایجاد می‌کند، اصلاحات اشتغال عمومی از نظر اجتماعی یا سیاسی کارآمد نخواهد بود. لازم است سیاست‌های بازار کار موجب شوند تا شهروندان را به کار در بخش خصوصی و استخدام

<sup>۷</sup> مالیات فروش (excise tax) یک نوع مالیات غیرمستقیم است که طبق قانون بر فروش داخلی یا واردات برخی کالاهای آسیب‌رسان به سلامت انسان یا محیط زیست مانند نوشابه‌ها و یا سیگار، اعمال و دریافت می‌شود.

<sup>۸</sup> سیستم کافالا یک چارچوب قانونی است که رابطه بین کارگران مهاجر و کارفرمایان آنها را در اردن، لبنان و همه کشورهای عربی خلیج فارس به جز عراق تعریف می‌کند. این سیستم برای تأمین نیروی کار ارزان و فراوان در دوره رشد پررونق اقتصادی ایجاد شده است.



آنها توسط بنگاه‌ها تشویق کند، در حالی که همچنان به نیروی خارجی با مهارت بالا برای حمایت از برنامه‌های متنوع‌سازی هم مورد نیاز است.

دولت‌ها می‌توانند تغییرات رفتاری ایجاد کنند. آنها باید به وضوح اعلام کنند که فرصت‌های شغلی بخش عمومی در آینده با توجه به محدودیت‌های مالی محدود خواهد شد. این امر به کاهش سطح دستمزد موردانتظار برای اشتغال در بخش خصوصی کمک می‌کند و به نوبه خود، از سیاست‌های ملی اشتغال پشتیبانی می‌کند.

بنگاه‌های بخش خصوصی هم برای ارائه شرایط کاری جذاب، مانند آموزش در محل کار، انجام تمهیداتی در جهت انعطاف‌پذیرتر کردن کار و تمرکز بیشتر بر پیشرفت شغلی، باید کارهای بیشتری انجام دهند.

اصلاحات برای تشویق مشارکت بیشتر زنان در بازار کار ادامه دارد. اگرچه دستاوردهای مهمی در این زمینه به دست آمده، اما مشارکت زنان همچنان در اکثر کشورهای شورای همکاری خلیج فارس بسیار کم و به طور متوسط ۳۲ درصد بوده، در حالی که این سهم برای مردان ۸۲ درصد است.<sup>۹</sup> از جنبه اقتصادی، مشارکت کم زنان در بازار کار منجر به کاهش قابل توجه تولید و درآمد ملی می‌شود.

اصلاحات مهم در جهت تشویق به داشتن یک بازار عادلانه و رقابتی‌تر برای کارکنان خارج از کشور در حال انجام بوده و باید گسترش و تعمیق یابد. سیستم کافالا در قطر برچیده شده و اصلاحات قابل توجهی در عربستان سعودی اعلام شده، اما میزان تغییرات واقعی، به اجرای عملی آن‌ها بستگی دارد.

افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) با توجه به انتقال فناوری که می‌تواند به همراه داشته باشد، یک هدف اصلی است، اما ساکنان منطقه خلیج فارس دارایی‌های قابل توجهی را در خارج از کشور دارند که تحت شرایط مناسب، حداقل تا حدی می‌تواند برای تامین سرمایه‌های مالی و فیزیکی جذب شود. این سرمایه‌گذاری‌ها می‌تواند باعث ایجاد مشاغل پردرآمد شود که در صورت توسعه همزمان مهارت‌ها و سرمایه انسانی، برای شهروندان جذاب است.

## نقشی تکامل‌یافته برای دولت

محیط‌های پایدار و قابل پیش‌بینی و همچنین خطرات ژئوپلیتیکی کاهش یافته - توافق‌نامه اخیر صلح شورای همکاری خلیج فارس از این نظر مهم است - که این امر به حداقل کردن هزینه‌های معامله و فراهم آوردن محیط جذابی برای سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی کمک می‌کند.

امکان سرمایه‌گذاری خصوصی برای بازاریابی سبزتر و پایدارتر که توسط دیجیتال‌سازی و فن‌آوری‌های جدید پیش می‌رود، چشم‌انداز توسعه بخش خصوصی - که کمتر وابسته به دولت است - را در سراسر شورای همکاری خلیج فارس بیشتر بهبود

<sup>۹</sup> در پاییز ۱۳۹۹، نرخ مشارکت اقتصادی مردان و زنان در ایران به ترتیب ۴۱٫۳ درصد و ۱۴٫۱ درصد بوده که نرخ مشارکت زنان در ایران یک‌سوم و نرخ مشارکت مردان هم نصف ارقام میانگین منطقه خلیج فارس است.



می‌بخشد. این امر دولت‌ها را قادر می‌سازد تا از ایفای نقش‌های مالک، تولیدکننده و توزیع‌کننده، به نقش‌های جدید داور، تنظیم‌کننده و تسهیل‌گر تبدیل شوند.

**نقش دولت در توسعه و متنوع‌سازی اقتصادی بسیار حیاتی است.** نهادهای دولتی برای انجام سرمایه‌گذاری‌های کلان و پذیرفتن ریسک‌ها، از قدرت مالی و پشتیبانی سیاسی برخوردار هستند که بخش خصوصی قادر به انجام آنها نیست و یا تمایلی به انجام آنها ندارد، اما همچنین آنها ممکن است پروژه‌هایی را انجام دهند که قبل از تعهد مبالغ هنگفت، ارزیابی بازار برای آنها وجود نداشته باشد. **همچنین مداخله دولت ریسک برون‌رانی<sup>۱۰</sup> و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را بدنبال دارد.**

برقراری تعادل مناسب ضروری است. دولت در درجه اول باید تلاش خود را بر **تامین زیرساخت‌های با کیفیت، چارچوب قانونی و نظارتی مناسب و در صورت لزوم ایجاد انگیزه‌های مالی با محدودیت زمانی مشخص برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی متمرکز کند.**

اگر قرار باشد سرمایه‌گذاری مستقیم توسط دولت انجام شود، باید در مناطقی باشد که بخش خصوصی در مراحل اولیه توسعه قدم نمی‌گذارد، ضمن اینکه باید تجزیه و تحلیل دقیق هزینه-فایده انجام شود تا اطمینان حاصل گردد که آنها در مقایسه با منابع بخش عمومی استفاده شده، ارزش افزوده بیشتری ایجاد می‌کنند و در نهایت باید برنامه‌ای برای چگونگی خروج دولت و اجازه مشارکت بیشتر برای فعالیت بخش خصوصی تنظیم و عملیاتی شود.

منبع داده‌ها: انجمن جهانی فولاد

<sup>۱۰</sup> اثر Crowding-Out به وضعیتی گفته می‌شود که افزایش مخارج دولت، منجر به کاهش یا حذف مخارج بخش خصوصی به ویژه در حوزه سرمایه‌گذاری می‌شود.