



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات  
Arab Center for Research & Policy Studies

# منتدى دراسات الخليج والجزيرة العربية: الدورة السابعة

من 29 تشرين الثاني/ نوفمبر إلى 3 كانون الأول/ ديسمبر 2020

ورقة مرجعية

يبحث منتدى دراسات الخليج والجزيرة العربية، في دورته السابعة التي تعقد في الفترة من 29 تشرين الثاني/ نوفمبر إلى 3 كانون الأول/ ديسمبر 2020، موضوع صناديق الثروة السيادية والسياسات الاستثمارية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، بوصفه موضوعاً رئيساً أوّلاً، في محور القضايا الداخلية. ويناقش علاقات دول مجلس التعاون بإيران، بوصفه موضوعاً رئيساً ثانياً، في محور العلاقات الدولية.

## المحور الأول: صناديق الثروة السيادية والسياسات الاستثمارية لدول مجلس التعاون

يتميّز النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، وفق طابعه الرأسمالي الليبرالي، بتاريخ حافل من الأزمات الاقتصادية والمالية التي باتت تتكرر كل عَقدين تقريباً. ويدفع هذا الأمر الدول، التي غَدَت بسبب العولمة الاقتصادية وتكنولوجيا المعلومات عرضةً للتأثر بالأزمات الاقتصادية الدولية، إلى وضع خطط واستراتيجيات؛ بهدف التحوط من المخاطر. وتُعد صناديق الثروة السيادية من أهمّ هذه الاستراتيجيات، خاصة في البيئات الاقتصادية التي تشهد فائضاً مالياً ضخماً مصدره عائدات المواد الأولية، كما هو الحال في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

كما أن الدول التي تعتمد اقتصاداتها على النفط باتت، منذ عقود، تحرص على استثمار جزء من الدخل لصالح الأجيال القادمة التي قد تواجه واقع نضوب مصادر النفط، أو نضوج عمليات تطوير مصادر الطاقة البديلة، ولا سيما في الدول الصناعية المتطورة المستهلكة للنفط.

تُعرّف الصناديق السيادية Sovereign Wealth Fund, SWF بأنها «مجموعة الأصول المالية المملوكة والمدارة بطريقة مباشرة/ غير مباشرة من طرف الحكومة لتحقيق أهداف وطنية، والممولة إقاً باحتياطات الصرف الأجنبي وإقاً بصدرات الموارد الطبيعية أو الإيرادات العامة للدولة أو أي مداخيل أخرى»<sup>(1)</sup>.

ويحدد خبراء صندوق النقد الدولي خمسة أنواع من صناديق الثروة السيادية<sup>(2)</sup>، بحسب دورها في الحياة المالية والاستثمارية كما يلي: **أولاً**، صناديق الاستقرار، وهي تهدف إلى عزل الاقتصاديات الوطنية عن تقلب الاقتصادات الأجنبية المرتبطة بها، وهزّات البيئة الاقتصادية الدولية، وارتفاع أسعار السلع الأساسية في الأسواق العالمية أو انخفاضها. **ثانياً**، صناديق الادخار، وهي صناديق تتمحور أهدافها حول استدامة الرفاه، وخلق عدالة تنموية عابرة للأجيال، عبر تحويل الأصول المالية غير المتجددة إلى أصول مالية متنوعة مُنتجة للثروة. ويضع الخبراء صناديق السيادة في دول الخليج العربية ضمن هذا الإطار. **ثالثاً**، صناديق التنمية، وهي صناديق موجهة إلى تمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية ذات الأولوية، وأهمّها مشاريع الإعمار والبنية التحتية. **رابعاً**، صناديق الاحتياط الخاصة بالمعاشات، وهي صناديق تتحكم في تدفق المعاشات الخاصة بالتقاعد واستثمارها، ويُعد الصندوق السيادي النرويجي أهمها. **وأخيراً**، الصناديق الاحتياطية الخاصة بالشركات الاستثمارية الكبرى، وهي تهدف إلى خفض التكاليف والاحتفاظ بالاحتياطيات أو كسب عائد أعلى من الاحتياطيات. وفي نظر بعض الخبراء، لا تُعد هذه الصناديق وصناديق الاحتياط الخاصة بالمعاشات ضمن الصناديق السيادية.

وفقاً لمعهد صناديق الثروة السيادية ISWF، في تصنيفه السنوي لسنة 2019 لأكبر 88 صندوقاً سيادياً بحسب إجمالي الأصول<sup>(3)</sup>، تملك النرويج أكبر صندوق سيادي في العالم Norway GPFG؛ إذ يساوي إجمالي الأصول لديها 1.1 تريليون دولار أميركي تقريباً، تليها الصين China Investment Corporation، بإجمالي يُقدّر

1 نبيل بوفليخ ومحمد طرشي، صناديق الثروة السيادية: الواقع والأفاق (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 23 - 24.

2 Abdullah Al-Hassan et al. "Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management," IMF Working paper, WP/13/231, November 2013, pp. 5-6, accessed on 6/2/2020, at: <http://bit.ly/2Uast3z>

3 ISWF, "Top 88 Largest Sovereign Wealth Fund Rankings by Total Assets," SWFI, accessed on 6/2/2020, at: <http://bit.ly/2tyUvRP>

بـ 940 مليار دولار. والمثير للاهتمام في هذا التصنيف هو الحضور الطاغي للصناديق السيادية لدول مجلس التعاون؛ حيث يحتل جهاز أبو ظبي للاستثمار المرتبة الثالثة عالمياً بإجمالي أصول يُقدَّر بـ 696 مليار دولار، ثمّ الهيئة العامة للاستثمار الكويتية بإجمالي أصول يبلغ نحو 592 مليار دولار. أمّا جهاز قطر للاستثمار، فقد جاء في المرتبة التاسعة بإجمالي أصول يساوي 328 مليار دولار. وجاءت السعودية في المرتبة العاشرة عالمياً بصندوق سيادي تبلغ قيمته نحو 320 مليار دولار. وحلّ صندوق الثروة السيادي لسلطنة عمان في المرتبة 55 (من دون ذكر إجماليّ الأصول). وتملك بعض دول الخليج، كالإمارات العربية المتحدة مثلاً، أكثر من صندوق سيادي تحت مسميات مختلفة.

تأسيساً على التصنيف المذكور آنفاً، يمكن القول إنّ صناديق الثروة السيادية أضحت بمنزلة استراتيجية لدى الدول الخليجية، تهدف بالأساس إلى تحويل ريع الثروات الطبيعية إلى موارد استثمارية؛ لتنويع مصادر الدخل، وتجذب هزّات الاقتصاد العالمي. يضاف إلى ذلك توفير الفرص لرفع معدلات العائد على النقد الأجنبي، وحماية الميزانيات الحكومية والاقتصادات المحلية من تقلبات أسعار النفط والغاز الطبيعي في السوق الدولية، وكذا تحويل العوائد المالية من الموارد الطبيعية إلى محفظة أصول متنوعة؛ خدمةً للأجيال القادمة<sup>(4)</sup>، خاصة في الدول التي تكون مستويات عيشها مرتفعة، مثل قطر والإمارات العربية المتحدة والكويت.

وتثير مسألة صناديق الثروة السيادية الضخمة في دول مجلس التعاون العديد من القضايا التي تتطلب البحث والدراسة؛ بدءاً من حوكمة هذه الصناديق، وأنواعها، ومصادرها، وأدوار القطاع الخاص فيها، ومسألة الاستدامة، واستراتيجيات إدارة الأزمات الاقتصادية وقدرتها على درء مخاطر أزمات النظام الاقتصادي الدولي، والحؤول دون تعرض الاقتصاديات الوطنية لها.

وترتبط صناديق الثروة السيادية بالخليج مباشرة بمسألة السياسات الاستثمارية في الداخل والخارج على حدّ سواء؛ إذ دفع الاستقلال الحديث لغالبية دول مجلس التعاون، والعائدات الضخمة لموارد الطاقة منذ أواسط السبعينيات إلى تحوّل هذه المنطقة إلى منطقة جذبٍ استثماري حكومي وغير حكومي، بالنظر إلى الاستقرار الأمني المشجّع الذي تعرفه هذه الدول، وحاجتها إلى تطوير بنى تحتية ومؤسسات اقتصادية تلبي احتياجات مجتمع في طور النموّ السريع، وحكومات تحاول توظيف عائداتها المالية في التنمية المحليّة. يُضاف إلى ذلك أنّ تحقق فوائض مالية هائلة أدّى إلى الدفع في اتجاه استثمارها خارجياً لزيادة العائد، وتنويع مصادر الدخل. وبناءً عليه، وظفت دول مجلس التعاون قدراتها المالية في اقتحام بيئات اقتصادية أجنبية في مجالات العقارات والتطوير العقاري، والطاقة، والاتصالات، والتكنولوجيا، والخدمات، والمشتقات المالية؛ بحيث أصبحت رؤوس الأموال الخليجية فاعلاً أساسياً في بعض الاقتصاديات الأوروبية وفي الشمال الأميركي، وصولاً إلى الاستثمارات في الدول العربية، وآسيا وأفريقيا، وبعض دول أميركا اللاتينية. وفي حين شهدت الاستثمارات الخارجية لدول مجلس التعاون توسعاً قوياً، بقيت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر محدودة، على الرغم من كل الجهود المبذولة للحد من الحواجز الإدارية والبيروقراطية وتوفير الحوافز لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر؛ مثل القيود على الملكية الأجنبية للشركات والعقارات<sup>(5)</sup>.

لقد بيّنت أزمات دول مجلس التعاون، كأزمة حصار قطر منذ 2017 مثلاً، أهمية الاستثمارات الخارجية في تحقيق الأمن الغذائي والدوائي، لكنها كشفت أيضاً عن أوجه قصور وهشاشة في طبيعة بعض الاستثمارات، وفي سياسات الجذب الاستثماري؛ الأمر الذي يتطلب مراجعةً شاملة لسياسات الاستثمار في دول مجلس التعاون، ولا سيما ما يخصّ قوانين الإقامة والمواطنة، ومسألة فرض الشريك المحليّ على المستثمرين، وتعديل

4 Maha Alandejani, "The Development of GCC Sovereign Wealth Funds," Global Risk Intel, 19/11/2018, accessed on 6/2/2020, at: <http://bit.ly/39bj6q3>

5 IMF, "Trade and Foreign Investment-Keys to Diversification and Growth in the GCC," Prepared by Staff of the International Monetary Fund, accessed on 6/2/2020, at: <http://bit.ly/2UAE02R>

قوانين الملكية العقارية وملكية الشركات. وهذه الأمور، في مجملها، توصيات تقدّمها المؤسسات المالية الدولية لدول الخليج؛ بهدف الخروج من دائرة التجارة الخارجية المكثّفة إلى دائرة الاستثمارات الأجنبية المباشرة من دون عوائق بنيوية في الاقتصادات المستقبلية.

يطرح موضوع السياسات الاستثمارية في دول مجلس التعاون موضوع القطاع الخاص ودوره في الاقتصاد الوطني، في سياق الاقتصادات الريعية التي تسيطر الدولة فيها على المال وتوزّعه، مع انخفاض الضرائب المفروضة على المداخيل أو انعدامها، إلى جانب التسهيلات أمام هذا القطاع في الولوج إلى الأسواق والمنافسة الحرّة وحرية التجارة، وهامش تدخّل الدولة في الحياة الاقتصادية باعتبارها مسيطرة على الثروة والسلطة في آن واحد.

ونظراً إلى أهمية الموضوع وراهنيته، اختار منتدى دراسات الخليج والجزيرة العربية بحث موضوع صناديق الثروة السيادية والسياسات الاستثمارية في دول مجلس التعاون، ووضعها في سياقها الاقتصادي والسياسي المحلي والإقليمي والدولي، ويتم تناول الموضوع من خلال عدّة محاور، أهمها:

- بنية صناديق الثروة السيادية في دول مجلس التعاون ومصادرها.
- صناديق الثروة السيادية وسياسات التنويع الاقتصادي الخليجي.
- خريطة صناديق الثروة السيادية في الخليج وأنواعها.
- أثر المتغيرات الإقليمية والدولية في السياسات الاستثمارية لصناديق الثروة السيادية في الخليج.
- حوكمة الصناديق السيادية ومسألة الرقابة عليها.
- السيطرة الحكومية على صناديق الثروة السيادية، ودور القطاع الخاص.
- أدوار الصناديق السيادية التنموية والاستثمارية داخل دول الخليج العربية وخارجها.
- الصناديق السيادية والرؤى الوطنية الخليجية.
- السياسات الاستثمارية لصناديق الثروة السيادية الخليجية بين السياسة والاقتصاد.
- السياسات الاستثمارية لصناديق الثروة السيادية الخليجية: الجدوى والعائدية.
- خريطة الاستثمارات الأجنبية في الخليج.
- خريطة الاستثمارات الخليجية في الخارج.
- صناديق الثروة السيادية وسياسات الاكتفاء الذاتي.
- صناديق الثروة السيادية والتكامل الاقتصادي الخليجي.
- التشريعات والقوانين وسياسات الاستثمار الخليجية.

## المحور الثاني: علاقات دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بإيران

تعدّ علاقات دول الخليج العربية بإيران من أكثر القضايا إثارةً للبحث والنقاش في هذه المرحلة. وتشكل إيران بحكم حجمها، ووزنها الديموغرافي، ونظامها الثوري، وسياساتها الخارجية والإقليمية النشطة تحدياً استراتيجياً وبنوياً لدول الخليج العربية، بغضّ النظر عن طبيعة العلاقات الثنائية التي تربط هذه الدول بإيران. وتتحدد السياسة الإيرانية مع دول الخليج العربي، وسائر دول العالم، بمصلحة إيران بوصفها دولة إقليمية كبيرة تسعى إلى تعظيم قوتها وتأثيرها في منطقة الخليج وعموم المنطقة. كما تفرض إيران في نظرتها إلى نفسها، باعتبارها مرجعاً لشبيعة العالم، تحدياً إضافياً يصل إلى داخل دول الخليج العربية ومجتمعاتها المحلية، عبر سعيها إلى بناء علاقات عابرة للحدود الوطنية بالمكونات الشيعية المتناثرة في محيطها الاستراتيجي. ولا يجب أن نغفل كذلك المشاعر القومية الإيرانية التي تعتبر إيران قوة عظمى؛ لناعية الحجم والثروة والحضارة، ومواجهة السياسات الأميركية في المنطقة أيضاً.

وفي مقابل تماسك الاستراتيجية الإيرانية في المنطقة، تبدو استراتيجيات دول الخليج العربية وعلاقاتها بإيران، محكومة بالترتيبات الثنائية من جهة، والخصومات بين دول الخليج من جهة أخرى، بدلاً من الموقف الإقليمي الموحد. وتستفيد إيران من التعامل فردياً مع دول الخليج العربية، كما تستفيد من التوترات بينها التي تصاعدت خصوصاً منذ أزمة حصار قطر عام 2017. وقد مكّنت الاستراتيجية الإيرانية وغياب استراتيجية خليجية ذات أولويات واضحة طهران من حماية نفسها من جهود العزل والاحتواء التي قادتها المملكة العربية السعودية إقليمياً، والولايات المتحدة الأميركية دولياً. وحتى عندما حاورت «دول 5+1» إيران في الموضوع النووي لم تكن دول مجلس التعاون حاضرة على طاولة المحاورات. كذلك، لم تنجح دول الخليج في بلورة استراتيجية للحوار مع إيران - بوصفها جزءاً من تاريخ المنطقة وجغرافيتها - تقوم على التعايش وحسن الجوار رغم الاختلاف، وعلى أسس احترام السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

وفي وقت تتميز فيه العلاقات بين إيران وكل من السعودية والبحرين بالتوتر الشديد، يتذبذب الموقف الإماراتي من إيران. ففي حين تحتل إيران جزءاً من أراضيها (طنب الصغرى، وطنب الكبرى، وأبو موسى)، ترتبط الإمارات مع إيران بعلاقات تجارية واقتصادية ذات أهمية، وقد بلغ حجم التبادل التجاري بين الإمارات وإيران، قبل إعادة فرض العقوبات الأميركية على طهران، ما يزيد على 16 مليار دولار عام 2018؛ وذلك من دون أخذ استخدام موانئ دبي وبنوكها في عمليات التحويل المالي والتجاري في الحسابان. ومن جهة أخرى، ترتبط كل من سلطنة عمان والكويت وقطر بعلاقات عادية مع إيران؛ بحكم الجوار الجغرافي، والمصالح الوطنية.

لا يمكن فهم العلاقات الخليجية الإيرانية الراهنة بمعزل عن التطورات السياسية التي شهدتها المنطقة منذ الثورة الإيرانية عام 1979، والدور الفاعل الذي أدّاه العراق في موازنة النفوذ الإيراني حتى الغزو الأميركي له في عام 2003. أدى سقوط بغداد إلى انهيار نظام توازن القوى الإقليمي بين العراق وإيران، وانكشاف دول الخليج العربية استراتيجياً أمام إيران، وزيادة اعتمادها أمنياً على الولايات المتحدة. وقد حاولت دول الخليج بعد غزو الكويت عام 1990، الاعتماد على حلفاء إقليميين مثل سورية ومصر اللتين أدّتا دوراً مركزياً في التحالف ضد العراق، لكنّها ذهبت - لأسباب مختلفة - إلى تفضيل العلاقة مع الغرب (الولايات المتحدة، وبريطانيا، وفرنسا)، وزيادة إنفاقها الدفاعي ومشترياتها من السلاح.

إقليمياً، تتميّز العلاقات الخليجية الإيرانية بتعدد مناطق التنافس والصراع؛ حيث تتنافس السعودية وإيران، في كلّ من اليمن وسورية ولبنان والعراق. وفيما يخض المستوى الدولي، تستغلّ السعودية توتر العلاقات الإيرانية مع الغرب، خاصة مع الولايات المتحدة؛ لزيادة الضغط على إيران، ودفعها إلى تغيير مقارباتها الإقليمية. وقد استفادت السعودية، من وصول دونالد ترامب إلى الحكم وانسحابه من الاتفاق النووي

الإيراني، وتجدد الاهتمام الدولي بسياسات إيران الإقليمية لتزيد من حجم هذه الضغوط. لكن استمرار هذا الوضع يبقى مشروطاً بنتائج الانتخابات الرئاسية الأميركية القادمة، علماً أنه ثبت أنه لا الولايات المتحدة ولا غيرها سوف يخوض حرباً مع إيران دفاعاً عن الإمارات والسعودية في حال استهداف أيٍّ منهما.

لا تُعدّ الخصومة والخوف المتبادل من السمات الجوهرية في علاقات دول مجلس التعاون بإيران؛ فقد تحسنت العلاقات الخليجية الإيرانية في فترة حكم الإدارات الإصلاحية في إيران، حيث تبني الرئيس محمد خاتمي، في الفترة 1997 - 2005، سياسات تصالحية استطاع من خلالها تخفيف حدّة التوتر بين بلاده والبلدان الخليجية. لكن هذه السياسة فشلت على المدى البعيد لأسباب داخلية إيرانية، وأخرى إقليمية ودولية.

ونظراً إلى أهمية هذا الموضوع، وتأثيره في سياسات دول مجلس التعاون، وارتباطه بتفاعلات العلاقة بين واشنطن وطهران، يتناول منتدى دراسات الخليج والجزيرة العربية، في هذه الدورة، علاقات دول مجلس التعاون بإيران موضوعاً للبحث والدراسة، وذلك من عدة محاور، هي:

- العلاقات الإيرانية - الخليجية من منظور تاريخي.
- محددات السياسة الخارجية لدول مجلس التعاون نحو إيران.
- محددات السياسة الإيرانية نحو دول الخليج العربية.
- العامل الأميركي في العلاقات الخليجية - الإيرانية.
- التوتر الأميركي - الإيراني وانعكاسه على سياسات دول الخليج العربية.
- مبادرات الأمن الإقليمي في الخليج.
- سياسات إيران الإقليمية وانعكاساتها على العلاقة مع دول مجلس التعاون.
- الخلافات الحدودية بين إيران ودول مجلس التعاون.
- البعد الاقتصادي في العلاقات الخليجية الإيرانية.
- الملف النووي الإيراني وانعكاساته على العلاقات مع دول الخليج العربية.
- التنافس السعودي - الإيراني وتداعياته على منطقة الخليج.
- التطبيع مع إسرائيل ضد إيران وآثاره الخطرة في المنطقة.
- مستقبل العلاقات الخليجية - الإيرانية.