تقاسم الثروة

سانجيف غوبتا وأليكس سيغورا-أوبييرغو وإنريكي فلوريس

البلدان التي تشهد طفرة في الموارد ينبغي أن تتوخى الحكمة في توزيعها كلها بشكل مباشر على شعوبها

هي ثاني أكبر منتجي النفط في إفريقيا جنوب الصحراء، وأحد أغنى بلدان القارة. ولكن نسبة الوفاة بين الأطفال دون عمر الخامسة هناك أعلى من معظم بلدان العالم.

وتفتقر معظم البلدان الغنية بالموارد الطبيعية إلى أنواع المؤسسات اللازمة لإدارة ثرواتها من الموارد الطبيعية لم الطبيعية على نحو يتسم بالفعالية، كما أن أداء البلدان التي تشهد طفرة في إيراداتها من الموارد الطبيعية لم يكن مرضيا في السابق. فالكثير من مواطني هذه البلدان يعيشون في فقر مستمر وتكاد أن تكون فرص حدوث أي تحسن كبير في مستويات المعيشة منعدمة. ومن الأمثلة الحية على ذلك معدل الوفيات بين الأطفال دون سن الخامسة في أنغولا.

وفي السنوات الأخيرة، أدى ارتفاع أسعار السلع الأولية واكتشاف موارد طبيعية جديدة إلى زيادة الإيرادات من الموارد الطبيعية في بلدان كثيرة كنسبة من الموازنة وكنسبة من إجمالي الناتج المحلي، مما يتيح فرصا جديدة لرفع المستوى المعيشي للسكان (راجع الشكل البياني ١). ولكننا لا نرى أمثلة جيدة على فعالية إدارة ثروات الموارد الطبيعية إلا في بلدان قليلة. وتمثل بوتسوانا وشيلي والنرويج وولاية ألاسكا الأمريكية بعضا من هذه الحالات الاستثنائية.

وتشير تجارب البلدان الناجحة إلى أن إدارة ثروات الموارد الطبيعية تتطلب الالتزام بثلاثة مبادئ مرتبطة ببعضها البعض، وهي شفافية المالية العامة، ووضع قواعد يستند إليها تطبيق سياسة المالية العامة، ومؤسسات قوية في مجال الإدارة المالية العامة. فعلى سبيل المثال، نجد في النرويج وألاسكا نموذجا للشفافية في طريقة جمع إيرادات الموارد الطبيعية واستخدامها في الموازنة. وتساعد هذه الشفافية الناس على فهم واستخدام ثروات الموارد الطبيعية وتضمن مساءلة القادة السياسيين عن قراراتهم. وفي شيلي، تحمي قواعد المالية العامة ثروات الموارد الطبيعية من تأثير أي تغيرات قد تنشأ نتيجة الضغوط السياسية، كما تستطيع مؤسساتها القوية إدارة الاستثمارات العامة. ويساعد ذلك في تحويل ثروة الموارد الطبيعية إلى أصول منتجة، بما في ذلك البنية التحتية ورأس المال البشري.



ويقترح البعض أن على الحكومات التنازل عن إيرادات الموارد الطبيعية وتوزيعها مباشرة على السكان. وهناك من الحجج المنطقية ما يؤيد هذا الرأي — ومن الحجج المعارضة ما يدحضه. ولكن التوزيع المباشر ليس حلا سحريا لجميع المشكلات (راجع دراسة Gupta, Segura-Ubiergo, and).

فضلات الشيطان

الأداء الضعيف لمعظم البلدان الغنية بالموارد الطبيعية في استخدام الإيرادات الناتجة عن تلك الموارد يؤيد الرأي القائل بأن اكتشاف موارد جديدة قد يكون نقمة ونعمة في الوقت نفسه. ولكن لماذا يحدث ذلك؟

فقد تؤدي طفرات الموارد إلى ارتفاع سعر الصرف الحقيقي للعملة، مما يحد من تنافسية صادرات البلد ويؤدي إلى تحول الموارد إلى القطاعات الاقتصادية التي لا تشارك في نشاط التجارة الخارجية — وهو ما يطلق عليه الكثيرون اسم المرض الهولندي. كذلك توصل المحللون إلى أن ثروات الموارد الطبيعية غالبا ما يقترن بها فساد حكومي يقوض نظام المساءلة الديمقراطية. وغالبا ما يستند إلى هذه الحجج في إثبات أن ثروة الموارد الطبيعية قد تتحول إلى «لعنة موارد». وقد عبر

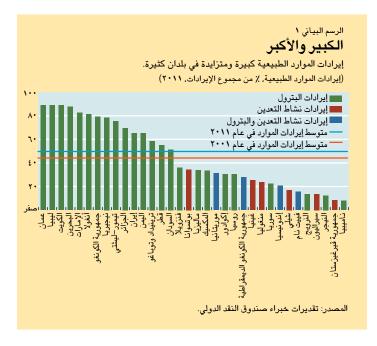
بطلاقة عن هذه الفكرة خوان بابلو بيريز الفونسو, وزير المناجم والمواد الهيدروكربونية الأسبق في فنزويلا والذي شارك في تأسيس منظمة البلدان المصدرة للبترول، حيث وصف البترول بأنه «فضلات الشيطان», محذرا من أنه قد يكون سببا في إهدار الموارد والفساد والاستهلاك المفرط والدين.

وتفتقر الكثير من البلدان الغنية بالموارد إلى وجود نظم في مجال إدارة المالية العامة لضمان شفافية وكفاءة عملية إعداد الموازنة، وإلى نظم الضوابط والتوازنات اللازمة لضمان فعالية استخدام ثروة الموارد الطبيعية. فبدون تلك النظم، عانت تلك البلدان في تطبيق نماذج إيجابية مثل بوتسوانا وشيلي والنرويج.

ولكن بناء مؤسسات قوية ومستقرة يستغرق وقتا طويلا. وفي الوقت نفسه، يشير بعض العلماء إلى ضرورة قيام البلدان بتوزيع إيراداتها من الموارد الطبيعية على السكان مباشرة بهدف تعزيز النمو الاقتصادي وتحسين مستويات المعيشة (راجع مقالة بعنوان «الإنفاق أم التوزيع» في عدد ديسمبر ٢٠١٢ من مجلة التمويل والتنمية).

وتوجد حجج مختلفة تؤيد هذا الرأي، لا سيما القول بأن التوزيع يحول دون سوء استخدام الحكومة لإيرادات الموارد وزيادة حجم المؤسسات الحكومية. وقد ترحب بعض البلدان الغنية بالموارد بتوزيع الإيرادات مباشرة بشكل ما، ولكن التوزيع المباشر على هذا النحو قد يؤثر سلبا على كفاءة بلدان أخرى في توفير السلع العامة. وحتى ولو كان الهدف هو تقليص حجم الحكومة من خلال الحد من الإيرادات التي تتوافر لها من الموارد، توجد بدائل ربما أكثر فعالية من ذلك كتخفيض الضرائب، على سبيل المثال.

وتركز حجة أخرى على تأثير الضرائب على المساءلة (دراسة وتركز حجة أخرى على تأثير الضرائب على المساءلة (دراسة Sandbu, 2006). فإذا ما تم توزيع إيرادات الموارد على الشعب وفرض ضريبة عليها لتمويل جزء من السلع العامة، سيدفع ذلك المواطنين إلى طلب إخضاع برامج الإنفاق العام لمزيد من المساءلة. ولكن هذه الحجة تفترض بذلك أن المكاسب المتأتية من زيادة مساءلة الحكومة تفوق خسائر عدم الكفاءة الناجمة عن تحويل الإيرادات إلى الشعب واستعادة بعضها لاحقا، كما أنها لا تراعي أن آلية التحويل قد تنطوي على نفس



مظاهر القصور المؤسسي والفساد المتفشية عادة في البلدان الغنية بالموارد.

كم ولمن

التوزيع المباشر هو وسيلة لتحويل بعض أو كل الموارد المتأتية من الإيرادات إلى المواطنين للحد من السلطات الاستنسابية للحكومة على هذه الموارد وتعزيز آليات المساءلة. وتوجد علاقة بين السلطة الاستنسابية والمساءلة، لأن المواطنين لن يطالبوا على الأرجح بزيادة المساءلة إذا كان يمكن لرجال السياسة تحديد الفئات التي ستتلقى إيرادات الموارد.

وتختلف الآراء حول كم الموارد التي ينبغي توزيعها. أحد الآراء الجامحة يدعو إلى توزيع جميع الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية على المواطنين، في حين توجد مقترحات أكثر وسطية — اقترحت دراسة (Birdsall and Subramanian (2004) العراق على الأقل — بإعادة جزء فقط من الإيرادات أو جزء فقط من لاستثمار من صناديق الموارد الطبيعية. ويتمحور الجدال بشأن كم الموارد التي ينبغي توزيعها حول التبعات الاقتصادية للتوزيع، بما في ذلك تأثير التوزيع على حوافز العمل، وعلى مدخرات قطاع الأسر، واستقرار الاقتصاد الكلى بوجه عام.

وبالنسبة للسؤال حول من الذي ينبغي أن يتلقى إيرادات الموارد الطبيعية، فإن خيار توزيع الموارد على جميع المواطنين يتسم بأنه سيحول دون استئثار رجال السياسة بأي سلطة استنسابية في تحديد المجموعات المنتفعة. ولكن قد تؤدي التحويلات العامة إلى تداعيات غير محسوبة — كتشجيع الأسر على زيادة نسلها، وهو ما يمكن تجنبه عن طريق خفض التحويلات الموزعة على الكبار. ويشير البعض إلى إمكانية تحقيق الأهداف الاجتماعية من خلال استهداف أفقر الفئات السكانية أو فرض شروط كإلحاق الأطفال بالمدارس. وهذه الأهداف موضع ترحيب من الكثيرين، مما قد يساعد في حشد الدعم اللازم لتلك الآليات. غير أنها قد تؤدي إلى شد وجذب ما بين تضييق نطاق تغطية التحويلات من خلال استهداف قطاعات معينة من السكان — لا سيما

الفقراء الذين لا يكون لهم صوت قوي عادة في العملية السياسية — وزيادة المساءلة. كذلك فإن الفقراء لا يستطيعون تحمل تقلبات الدخل، وهي مشكلة يجب أن تعالجها تلك الآليات.

ويقترح البعض توزيع الإيرادات مباشرة خارج إطار الموازنة، الأمر الذي قد يفتح الباب أمام الفساد الحكومي. ويقوم هذا المقترح على التعامل مع إيرادات الموارد خارج إطار حسابات الموازنة وإخضاعها للتدقيق ربما بمعرفة جهة مستقلة بخلاف البرلمان. ويمكن أيضا تكليف مؤسسة أخرى بخلاف مصلحة الضرائب الوطنية بجمع الإيرادات وتوزيعها. ويزعم مقترحو هذه الفكرة أن وجود آلية منفصلة

التوزيع المباشر على نطاق واسع لم تتم تجربته في أي مكان على مستوى العالم

لتوزيع إيرادات الموارد سيزيد من مصداقية النظام لدى الشعب. ولكن التوزيع المباشر بغض النظر عن الوسيلة المستخدمة في تنفيذه ليس حلا للقضاء على الفساد. ومن السذاجة أن نفترض أن أي حكومة فاسدة ستوافق على توزيع الإيرادات مباشرة لحل المشكلة. ولا توجد أي ضمانات أيضا على أن آلية التوزيع لن تشويها مظاهر فساد مماثلة.

من واقع الخبرة

نفذت ألاسكا أفضل وربما أنجح مثال معروف لآليات التوزيع المباشر. ولكنه نموذج تقليدي يقوم على توزيع نسبة قليلة نسبيا تبلغ ٣٪ إلى ٦٪ فقط من نصيب الفرد من الدخل في ألاسكا. ويستثمر جزء فقط من الإيرادات النفطية في الصندوق، ويقتصر التوزيع على دخل الاستثمار من هذا الصندوق — بحد أقصى ٥٪ من إجمالي القيمة السوقية للصندوق. وتدير هذا الصندوق مصلحة الضرائب في ألاسكا، وتخضع الموازنة لضوابط وتوازنات تجعلها مثالا للشفافية في جوانب كثيرة. ويرى الكثيرون أن هذه التجربة لاقت نجاحا كبيرا، ولكنها تجربة استندت بالطبع إلى قوة المؤسسات والشفافية، ولم تكن حلا لمشكلة مؤسسية.

ونظرا لأن آليات التوزيع المباشر عددها قليل حول العالم، فإن تحليل السياسات المقترنة بها يتيح لنا فكرة واضحة عن مسببات النجاح ومسببات الفشل. ومن الخطر دائما استنباط القرائن من السياسات ذات الصلة، ولكن الحالات التالية تنطوي على بعض الدروس التى يمكن الاستفادة منها:

• قامت فنزويلا بإنشاء مجموعة من البرامج الاجتماعية أطلقت عليها اسم بعثات أو misiones. ويركز أحد هذه البرامج على تعليم الكبار وفتح فصول تعويضية للمتسربين من التعليم الثانوي؛ ويركز برنامج آخر على نظام الرعاية الصحية الأولية العام؛ في حين تركز برامج أخرى على إنشاء منازل جديدة وتقديم معاشات تقاعدية للفقراء، وتوفير أغذية بأسعار مخفضة، وتقديم منح للدراسات العليا. ووفقا لدراسة (2012) Rodríguez, Morales, and Monaldi، تمول هذه البرامج مباشرة من شركة النفط الحكومية ولا تدرج بالتالي في الموازنة، مما يزيد من السلطات الاستنسابية للحكومة. وتشير بعض الدراسات إلى أن هذه البرامج تنطوي على نفس القدر من الفساد والضغوط الجماهيرية الذي تنطوي عليه الموازنة العامة نفسها —

مما يشكك في قدرة الآليات المباشرة خارج الموازنة على القضاء على الفساد.

- ويتضح من برامج دعم الدخل في الاقتصادات المتقدمة الآثار السلبية لتحويلات التوزيع المباشر على عرض العمالة. فالغرض من هذه البرامج توفير نوع من أنواع الدعم الأساسي للأسر منخفضة أو منعدمة الدخل. ويستقطع جزء من هذا الدعم في صورة ضريبة. وقد تم انتقاد هذه البرامج لأنها لا تنطوي على حوافز كافية لتشجيع منخفضي الدخل على العمل. لذلك يمكن الاستعاضة عن هذه البرامج ببرامج الخصم الضريبي على الدخل المكتسب التي يحق للعاملين فقط الانتفاع بها.
- برامج التحويلات النقدية المشروطة التي يكثر استخدامها في اقتصادات نامية كثيرة قد تؤدي أيضا إلى تقويض الحوافز المشجعة على العمل. وتسعى هذه البرامج إلى الحد من الفقر من خلال توفير الدعم في صورة تحويلات نقدية وفق شروط معينة، كإلحاق الأطفال بالمدارس أو إعطائهم التطعيمات اللازمة. والهدف من هذه البرامج كسر دائرة الفقر بمساعدة الجيل الحالي وتشجيع الاستثمار في الجيل القادم. وتوصلت معظم الدراسات إلى أن تأثير هذه البرامج على عرض العمالة يكون محدودا عندما تكون التحويلات منخفضة القيمة والمنافع موجهة نحو أفقر الأسر. أما البرامج التي تقدم تحويلات أكبر وتغطي نطاقا أوسع بما في ذلك القطاعات السكانية الأفضل حالا فتؤدى إلى الحد من نسبة المشاركة في القوة العاملة.
- ويشيع في الدول الغنية بالنفط تقديم دعم كبير على الطاقة نظرا لتوقع السكان الانتفاع من وفرة الموارد النفطية. ويبلغ حجم الدعم قبل الضرائب الذي يتيح للشركات والأسر دفع أسعار تقل عن الأسعار السائدة دوليا ٥٨٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ويؤدي تعميم الدعم على جميع الفئات إلى الحد من كفاءة توزيع الموارد مما يؤثر سلبا على النمو وعدم التكافؤ بسبب انتفاع الفئات الأفضل حالا من الدعم بما يزيد من عدم المساواة في توزيع الدخل. ورغم أوجه القصور المذكورة، يؤيد الجمهور برامج الدعم لأنهم لا يرون وسيلة أخرى يمكنهم من خلالها الانتفاع بالموارد الطبيعية الوفيرة.
- تمثل تحويلات المغتربين الأموال التي يرسلها العاملون بالخارج إلى بلدانهم موارد إضافية يتم ضخها في قطاع الأسر على غرار آليات التوزيع المباشر. وتشير التجارب إلى استخدام معظم التحويلات في الاستهلاك الجاري، ولا توجد أي أدلة دامغة على تأثيرها على النمو في الأجل الطويل. ويشكك ذلك في المزاعم التي تقول بأن التوزيع المباشر لا يؤدي إلى تفاقم آثار المرض الهولندي نظرا لقيام القطاع الخاص بالادخار عندما يتلقى إيرادات مفاجئة على غرار ما تقوم به الحكومة.

الدروس المستفادة

نخرج من تجربة ألاسكا والسياسات ذات الصلة بعدة دروس.

أولا، يمكن أن يتضمن التصميم العام لسياسات المالية العامة البيات توزيع مباش، على أن تكون نسبة الإيرادات الموزعة صغيرة في البداية للحد من تأثيرها على عرض العمالة. وتؤكد دراسة Hjort (2006)على أن الحد من نسبة الإيرادات الموزعة مباشرة سيضمن توافر موارد كافية للحكومة لتقديم السلع العامة الأساسية، وتقليص الأثار الناجمة عن المرض الهولندي.

ثانيا، ينطوي التوزيع المباشر على نفس القدر من الفساد الموجود بنس في البرامج العامة، وينبغي بالتالي الإبقاء على برامج التوزيع المباشر المن داخل إطار الموازنة.

وأخيرا، من المهم أن نتذكر أن التوزيع المباشر للإيرادات المتأتية من الموارد لا يضمن تلبية احتياجات الأجيال القادمة.

وقبل أن يبدأ أي بلد في توزيع إيرادات الموارد مباشرة على مواطنيه، يجب عليه إعداد إطار المالية العامة لهذا الغرض من خلال:

- تحديد مستوى الإيرادات والنفقات العامة اللازم لضمان استقرار الاقتصاد الكلى المحلى واستمرارية الأرصدة الخارجية؛
- تطبيق سياسات من شأنها الحد من تأثير تقلبات أسعار السلع الأولية على الإيرادات؛
- مراعاة درجة عدم اليقين بشأن مستوى إنتاج الموارد الطبيعية
 وحجم الإيرادات التي يمكن للاقتصاد استيعابها؛
 - ادخار الإيرادات لصالح الأجيال القادمة.

ولا يعني التوزيع المباشر أننا لن نحتاج إلى مواجهة هذه القضايا على نحو مسبق. فرغم أن البعض يزعم أن تحويل عبء إدارة التقلبات إلى القطاع الخاص قد يؤدي إلى نتائج أفضل، لا تؤيد هذا الادعاء شواهد كثيرة. فكما أشرنا آنفا، تشير الدلائل المستمدة من تجربة البلدان المتلقية لتحويلات المغتربين إلى أن الجزء الأكبر من التحويلات التي يتلقاها البلد يستخدم في الاستهلاك وليس في الادخار. ورغم أن إدارة القطاع العام للتقلبات في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية لم تكن فعالة على الإطلاق، تشير دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٢ إلى تحسن نظم الإدارة على ما يبدو مع تحول هذه البلدان من سياسات أدت إلى تغيرات حادة في أسعار السلع الأولية بين عامي من سياسات أدت إلى تعيرات حادة في أسعار السلع الأولية بين عامي من سياسات أدت إلى سياسات محايدة بوجه عام خلال العقد الماضي.

ويمكن أن يكون للتوزيع المباشر للإيرادات تأثير حاد على توزيع الدخل. ففي غانا، على سبيل المثال، تبلغ الإيرادات من الموارد الطبيعية حوالي ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، في حين لا يحصل أفقر ١٠٪ من السكان سوى على ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي، مما يعني أن التوزيع المباشر على جميع الفئات السكانية سيؤدى إلى زيادة دخل هذه الفئة

بنسبة ٢٥٪ تقريبا. ولكن توزيع الإيرادات سيحد من موارد الموازنة المتاحة لتوفير الخدمات العامة، مما قد يؤدي بدوره إلى تداعيات عكسية على توزيع الدخل.

ومن الآثار الأخرى الناتجة عن التوزيع المباشر للإيرادات تقليص حجم الحكومة بالطبع. فتحويل الإيرادات إلى القطاع الخاص قد يحد من النفقات المهدرة في بعض البلدان الغنية بالموارد، ولكنه قد يؤدي في البعض الآخر إلى خفض الإنفاق العام إلى مستوى يهدد توفير البنية التحتية والسلع العامة الضرورية. ويبلغ متوسط إجمالي المصروفات في البلدان الغنية بالموارد حوالي ٢٨٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهو مستوى مقارب عموما لمستوى الإنفاق في الاقتصادات غير الغنية بالموارد. ولكن توجد اختلافات ملحوظة في حجم الحكومة والقدرات المؤسسية بين البلدان الغنية بالموارد (راجع الشكل البياني وهذه الآثار المحتملة على توزيع الدخل وتوفير السلع العامة تؤكد على ضرورة البدء بالية توزيع مباشر محدودة كما ذكرنا أنفا.

هل يجدى الاستمرار؟

تلقى الآراء التي تربط بين التوزيع المباشر وزيادة المساءلة استحسانا كبيرا، ولكن برامج التوزيع المباشر واسعة النطاق لم تجرب في أي بلد على مستوى العالم. ولا توجد شواهد كثيرة على مدى فعالية توزيع جميع الإيرادات المتأتية من الموارد على السكان، ولكن يوجد من الحجج ما يؤيد التوزيع المباشر لجزء بسيط من الإيرادات كما في حالة

ولكن حتى التوزيع الرشيد للموارد يجب أن يتم من خلال إطار مالية عامة ملائم وأن يكون على نطاق محدود للحد من مخاطر واردة للغاية قد تنجم عن توزيع الإيرادات، وتتمثل في تقويض القدرة على توفير الخدمات العامة الضرورية، أو انخفاض نسب المشاركة في القوة العاملة، أو تقويض القدرات الإدارية للحكومة.

سانجيف غوبتا نائب مدير وإنريكي فلوريس اقتصادي أول في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي، وأليكس سيغورا-أوبييرغو الممثل المقيم لصندوق النقد الدولي في موزامبيق.

المراحع

Birdsall, Nancy, and Arvind Subramanian, 2004, "Saving Iraq from Its Oil," Foreign Affairs, Vol. 83, No. 4, pp. 77-89.

Gupta, Sanjev, Alex Segura-Ubiergo, and Enrique Flores, 2014, "Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering?" IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund).

Hjort, Jonas, 2006, "Citizen Funds and Dutch Disease in Developing Countries," Resources Policy, Vol. 31, No. 3, pp. 183–91.

International Monetary Fund (IMF), 2012, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries" (Washington). Rodríguez, Pedro L., José R. Morales, and Francisco J. Monaldi, 2012, "Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?" Center for Global Development Working Paper 306

Sandbu, Martin E., 2006, "Natural Wealth Accounts: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse," World Development, Vol. 34, No. 7, pp. 1153–170.

الشكل البياني ٢

حكومة متضخمة أم حكومة ضامرة؟

يتفاوت حجم الحكومة بين البلدان الغنية بالموارد، ولكنه لا يرتبط دوما بدرجة فعاليتها.

(المصروفات الحكومية، ٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: مؤشر فعالية الحكومة الصادر عن البنك الدولي، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: المصروفات الحكومية هي متوسط التواريخ المتاحة لكل بلد خلال الفترة ١٩٨٠–٢٠١٢. ويعكس المؤشر التصورات بشأن جودة الخدمات العامة، والخدمة المدنية، ودرجة الاستقلال عن الضغوط السياسية، وجودة آليات صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية الحكومة في التزامها بتلك السياسات.