



لعنة ما قبل الموارد

الاكتشافات النفطية قد تؤدي إلى البهجة في البداية ثم إلى الخطر الاقتصادي

جيمس كست وديفيد ميهالي

تُكتشف

كل عام رواسب كبرى من النفط والغاز حول العالم. ويشعر

المسؤولون الحكوميون والمواطنون على حد سواء بالبهجة، مستبشرين بما قد تجلبه هذه الاكتشافات من ازدهار. إلا أن هذه النشوة كثيرا ما تكون في غير محلها. فقد خاب أمل بعض البلدان في تحقيق النمو بعد اكتشافات نفطية كبرى، وحلّت عليها المشكلات الاقتصادية بعد ذلك بوقت قصير.

وقد أقر العالم منذ زمن بعيد بأن البلدان التي لديها إيرادات وفيرة من النفط والموارد الطبيعية الأخرى غالبا ما تحقق مستويات أقل من النمو الاقتصادي وتعاني من مشكلات اجتماعية أكبر بالمقارنة مع البلدان التي تتمتع بموارد أقل — وهي الظاهرة التي عُرِفَتْ باسم لعنة الموارد.

إلا أنه في كثير من الحالات، لا سيما في البلدان التي تعاني من ضعف مؤسساتها السياسية، يبدأ أداء النمو الاقتصادي في التدني قبل إنتاج أول قطرة من النفط بوقت طويل، وهي ظاهرة نطلق عليها اسم لعنة ما قبل الموارد.

عودة إلى أرض الواقع

في ٢٠٠٩ كانت غانا تخلق في عالمها في سماء النجاح. فقد اختارها باراك أوباما لتكون أول بلد إفريقي يزوره بصفته رئيسا للولايات المتحدة. وكانت غانا، التي نجحت في تحقيق الانتقال السلمي للسلطة في عام ٢٠٠٧، تقاوم بشدة التباطؤ الاقتصادي العالمي آنذاك محققة نموا اقتصاديا قويا بلغ ٧٪ في المتوسط بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠١٣.

وفوق كل ذلك، فازت غانا بالذهب مرتين — أو لمزيد من الدقة، الذهب الأسود. فحققت اكتشافا نفطيا كبيرا قبالة سواحلها في عام ٢٠٠٧ تلاه اكتشاف آخر في عام ٢٠١٠. وارتفعت الآمال بأن هذه الاكتشافات ستساعد في دفع غانا نحو الازدهار الذي تشهده البلدان متوسطة الدخل. وأعلن رئيس غانا آنذاك، جون كوفور، في عام ٢٠٠٧

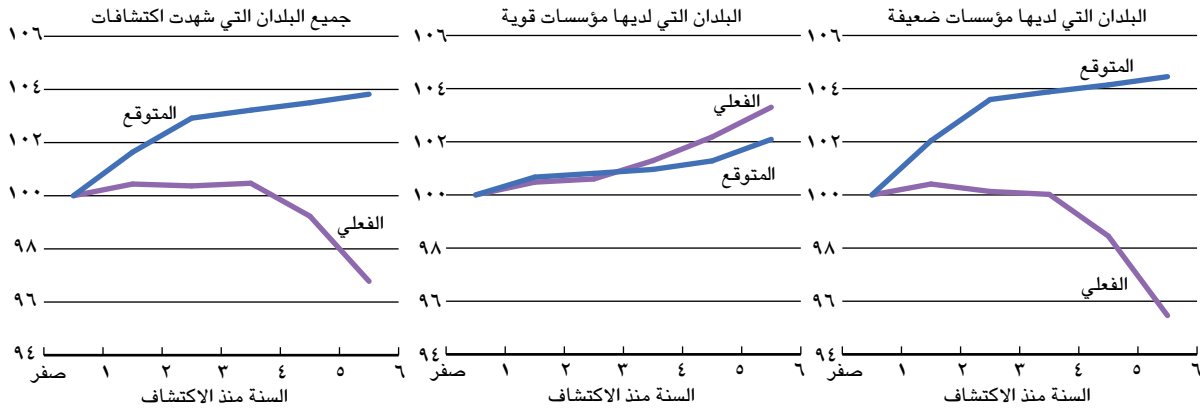
قائلا «إن أداؤنا جيد حتى بدون النفط ... ولكن بحقنة منشطة من النفط، فإننا سنحلق عاليا». وبالانتقال سريعا إلى يومنا هذا، سنجد أن غانا لا تحلق عاليا. فقد انخفض النمو إلى ما دون ٤٪ ما بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٦، برغم تنبؤات الصندوق بتحقيق معدل نمو يتجاوز ٧٪. وبدأ أن الاكتشافات النفطية والمكاسب المالية غير المتوقعة التي وعدت بها تلك الاكتشافات تعلن عن بداية عهد من التهور الاقتصادي: إفراط في الاقتراض، وإسراف في الإنفاق، وتعرض الاقتصاد لصدمة انهيار أسعار النفط في عام ٢٠١٤. كما خالفت غانا روح قواعدها الادخارية. وفي حين ادخرت ٤٨٤ مليون دولار من إيراداتها النفطية المقررة لوقت الشدة، فقد أقدمت على اقتراض ٤,٥ مليار دولار من الأسواق الدولية. ومنذ عام ٢٠١٥، ينفذ البلد برنامجا للدعم والرقابة مع الصندوق. وتولت حكومة جديدة السلطة في عام ٢٠١٧، ولكن لا تزال الأزمة مستمرة.

وغانا ليست وحيدة في ذلك. فقد شهدت بلدان أخرى حالة من البهجة مع الاكتشافات لتري بعد ذلك تعثرا أو انخفاضا في النمو. فقد اكتشفت موزامبيق أكبر رواسب ساحلية للغاز في إفريقيا جنوب الصحراء في عام ٢٠٠٩. وبلغ النمو ٦٪ في المتوسط. وفي أعقاب هذه الاكتشافات، وضعت التنبؤات نمو الاقتصاد على مسار يزيد عن ٧٪. غير أنه بحلول عام ٢٠١٦، كان النمو قد انخفض إلى ٣٪ في المتوسط مع تكشف النتائج الكارثية للاقتراض الهائل من خارج الميزانية. وفي نفس الوقت، توقف الدعم المقدم من الصندوق إلى حين معرفة نتائج تدقيق الاقتراض من خارج الميزانية. ويشير بحثنا إلى أن غانا وموزامبيق ليستا حالتين شاذتين. ففي جميع أنحاء العالم، كان أداء النمو دون التنبؤات التالية للاكتشافات في المتوسط. وبالنسبة لبعض البلدان، أدت هذه الاكتشافات إلى خيبات أمل كبيرة بشأن النمو، حتى مقارنة بالاتجاهات السائدة قبل الاكتشافات.

الحكومة الرشيدة مهمة

البلدان التي لديها مؤسسات سياسية ضعيفة، مثل عدد قليل من القيود على السلطة التنفيذية، لا تعجز عن تحقيق تنبؤات الصندوق بشأن النمو فحسب، بل تحقق في المتوسط معدل نمو أقل مما كانت تحققه قبل اكتشافات النفط والغاز الهائلة.

(الأرقام تراكمية: السنة الصفر، أي السنة التالية للاكتشافات، مربوطة بمؤشر لإجمالي الناتج المحلي = 100)



المصدر: دراسة "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments" من Cust, James, and David Mihalyi. 2017. ملحوظة: يبين الخط الأزرق آثار اكتشاف حقول نفط وغاز ضخمة على توقعات الصندوق. ويبين الخط الأرجواني النمو الفعلي. وتستند جودة المؤسسات إلى قاعدة بيانات مشروع Polity IV.

ولكن تبدو الصورة أيضا مقسمة إلى جزئين (راجع الرسم البياني). فنرى أكبر الآثار في البلدان التي لديها مؤسسات سياسية ضعيفة، مثل القيود غير الفعالة على الجهاز التنفيذي. ولا تحقق تلك البلدان تنبؤات الصندوق بشأن النمو فحسب، بل يقل معدل نموها في المتوسط عما كان عليه قبل الاكتشاف. وعلى الجانب الآخر، تحقق البلدان التي لديها مؤسسات سياسية قوية وقت الاكتشاف أداء جيدا — ويستمر النمو بنفس المعدل ويواكب توقعات الصندوق.

وتتعرض البلدان التي لا تحقق معدلات نموها المحتملة لما نطلق عليه لعنة ما قبل الموارد.

وكحال شقيقتها، لعنة الموارد، نجد أن وفرة الموارد الطبيعية يمكن أن تكون نقمة لبعض البلدان في ظل ظروف معينة — ويمكن أن تظهر المشكلات في وقت أبكر من المعتاد. وفي حالة لعنة ما قبل الموارد، يكون السبب في الآثار السلبية هو الوعد بتوفر الموارد، وليس توفرها بالواقع.

وتركز فرضية لعنة الموارد على الآثار السلبية طويلة الأجل على الاقتصاد الناجمة عن إنتاج الموارد وفرض الضرائب عليها. وعلى سبيل المثال، يشير ما يطلق عليه المرض الهولندي إلى حدوث طفرة في قطاع الموارد تؤدي إلى مزاحمة قطاع الصناعات التحويلية وخفض نمو الإنتاجية. وقد يؤدي تقلب إيرادات التصدير والإيرادات الضريبية المتأتبة من الموارد الطبيعية إلى الإضرار بالماليات العامة. ويمكن أن تكون المشكلات سياسية أيضا. ويمكن أن تتسبب إيرادات الموارد في حالات فساد أو في نشوب صراعات عنيفة واستمرارها. ويدفع البعض بأن الثروة النفطية يمكن أن تؤدي إلى تآكل المؤسسات الديمقراطية.

وفي المقابل تركز لعنة ما قبل الموارد على ما يحدث في الفترة الوجيزة الفاصلة بين الاكتشاف وبدء الإنتاج. فخلال تلك الفترة الوجيزة، يمكن أن تقع مشكلات اقتصادية إذا استند السلوك الاقتصادي إلى تقدير مفرط في التفاؤل بالازدهار من ثروات الموارد الطبيعية في

ومنذ عام 1988، تم اكتشاف 236 حقلا ضخما (بطاقة إنتاجية تزيد عن 500 مليون برميل) في 46 بلدا (راجع الخريطة). وهذه الاكتشافات كبيرة — حيث يصل متوسط القيمة المحتملة لكل منها 1,4٪ من إجمالي الناتج المحلي للبلد المعني.

النمو يتأخر في المتوسط بانتظام عن مواكبة توقعات الصندوق، ولا يبلغها في بعض البلدان.

وتشير المراجع إلى أن أي اكتشاف يُفترض أن يؤدي إلى زيادة الإنتاج، ومن ثم النمو، مع تكيف الاقتصاد مع ثروته الجديدة وارتفاع مستوى الاستهلاك القابل للاستمرار. وتتفق تنبؤات الصندوق مع ذلك — حيث تشير إلى أن الاكتشافات تؤدي إلى ارتفاع معدل النمو بمقدار 0,52 نقطة مئوية سنويا خلال السنوات الخمس الأولى. ولتحديد ما إذا كان البلد المعني يستفيد من الإمكانات الإيجابية التي تتيحها اكتشافات النفط أو الغاز الكبيرة، نستخدم مقارنتين:

- ما إذا كان النمو أعلى في المتوسط بعد الاكتشاف مقارنة بقبل الاكتشاف؛
- ما إذا كان النمو يواكب توقعات الصندوق لمرحلة ما بعد الاكتشاف (التي تنشر في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن الصندوق) — وبعبارة أخرى، هل تحقق البلدان معدل النمو المتوقع في المراجع؟

والصورة ليست جيدة في الحالتين. فالنمو يتأخر في المتوسط بانتظام عن مواكبة توقعات الصندوق، ولا يبلغها في بعض البلدان.

اكتشافات كبيرة

منذ عام ١٩٨٨، تم اكتشاف ٢٣٦ حقل نفط وغاز حول العالم تتجاوز طاقتها الإنتاجية ٥٠٠ مليون برميل.



٢٠١٠-١٩٨٨

قبل عام ١٩٨٨

المصدر: دراسة Cust, James, and David Mihalyi. 2017. "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments"

أن تؤثر التنبؤات على وسائل الإعلام والجمهور الذي له حق التصويت. ومن الممكن أن تؤدي توقعاتهم العالية إلى الضغط على الحكومات للتصرف بشكل غير رشيد — الإفراط في الإنفاق أو الاقتراض. وثالثاً، يمكن أن تؤثر التنبؤات على التقييمات التي تجريها جهات الإقراض أو وكالات التصنيف وبالتالي على تكلفة الاقتراض. وإذا كانت تكاليف الاقتراض منخفضة انخفاضاً اصطناعياً، فإنها يمكن أن تغذي الإفراط في الاقتراض. وتشير تقديراتنا إلى أن الدرجات التي تمنحها المؤسسات الاستثمارية لاقتراض البلدان تتأثر بتنبؤات النمو — فتحسن الدرجات مع ارتفاع التنبؤات، حتى بعد مراعاة النمو التاريخي للبلد المعني.

ويعتمد الانتقال من اكتشاف الموارد إلى الازدهار القابل للاستمرار على سلسلة من الخطوات. فيتعين على البلدان تأمين الاستثمار لنقل أي مشروع إلى مرحلة الإنتاج، وينبغي أن تستجيب سياسة الحكومة مع ذلك عن طريق تجهيز الاقتصاد الأوسع نطاقاً لاستيعاب تدفق الاستثمارات والعملية الأجنبية. ويمكن أيضاً أن تزداد التحديات الأخرى في مرحلة ما قبل الإنتاج — مثل إيرادات الحكومة المتأتية من المدفوعات المقدمة مثل علاوات التوقيع.

المستقبل. وبالإضافة إلى ذلك، تتعثر البلدان أحياناً في الخطوات اللازمة لتحويل الاكتشافات إلى دولارات، وتعجز عن تحقيق ذلك.

واقع التنبؤات

التنبؤ بالنمو محفوف بالتحديات. ويصدر صندوق النقد الدولي تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الذي يتضمن تنبؤات بشأن نمو البلدان كل ستة أشهر، وتصدر جهات تنبؤ أخرى تقديرات مماثلة، وإن كانت تشمل عدداً أقل من البلدان. وقد خلصت البحوث إلى دقة تنبؤات الصندوق، على الرغم من أنها لم تكن دائماً خالية من التحيزات. فعلى سبيل المثال، أظهر كبير الاقتصاديين السابق بالصندوق أوليفييه بلانشار وزميله دانييل لي في تقرير صدر في عام ٢٠١٣ أن تنبؤات الصندوق لبلدان الاتحاد الأوروبي كانت متشائمة بلا داع بشأن مضاعفات النمو بعد الأزمة المالية العالمية. وفي المقابل، نجد أن تنبؤات الخبراء يمكن أن تكون مفرطة في التفاؤل في توقعاتها بشأن النمو في بلدان معينة بعد اكتشاف الموارد.

وما إذا كانت التنبؤات مفرطة في التفاؤل أو التشاؤم أمر مهم. أولاً، تعتمد الحكومات والقطاع الخاص على التنبؤات للتخطيط واتخاذ القرارات. وثانياً، يمكن كذلك

قد تحتاج البلدان التي أصبحت غنية بالموارد حديثا إلى التعامل مع الاكتشافات بحذر أكبر.

وإذا كانت لدى المؤسسات المالية الكبرى توقعات شديدة التفاؤل، فقد تُقدّم على تقديم قروض زائدة أو تخفيف إجراءات مراقبة المقرضين عما يجب أن يكون. ويجوز أيضا أن تؤثر لعنة ما قبل الموارد على أطراف أخرى، مثل الصندوق. فقد يلزم أن تأخذ التوقعات في الاعتبار ظروف البلد والحوكمة فيه بشكل منهجي. وقد يعتمد توقيت الثروة الناجمة عن اكتشاف الموارد وحجمها ومنافعها على هذه العوامل.

وتشكل إدارة توقعات المواطنين عاملا مهما. فالعوامل النفسية هي التي تحرك اللعنة، كما أورد بول كولبير في مقال كتبه في ٢٠١٧ في مجلة دراسات التنمية وركز فيه على غانا. فقد يُساء تفسير تحقيق اكتشاف نفطي بطاقة إنتاجية تبلغ ٥٠٠ مليون برميل على أنه سيأتي بثروات هائلة لجميع المواطنين. ولكن بعد توزيع العائد على كل فرد ونشره على فترة الإنتاج المعتادة التي تستغرق ٢٠ عاما، قد لا يزيد نصيب كل مواطن غاني على ٣٠ دولارا من إيرادات الحكومة.

ولعنة ما قبل الموارد، مثلها مثل لعنة الموارد، ليست أمرا مقضيا. فقد تمكنت بلدان كثيرة مثل تنزانيا من تجنب اللعنتين. وقد اكتشفت تنزانيا، شأنها شأن جارتها موزامبيق، حقول غاز بحرية كبيرة. وجاءت الاكتشافات في تنزانيا بعد عام واحد في ٢٠١٠. إلا أن البلد شهد ارتفاعا فعليا في معدل نموه بعد الاكتشافات، من ٦٪ إلى ٧٪، حيث حافظت تنزانيا على مستويات منخفضة من الدين وأظهرت التزاما باستمرارية المالية العامة من خلال سن قاعدة بشأن المالية العامة. ولكن من الناحية الأخرى، لم تشهد تنزانيا حتى الآن الاستثمارات الكبيرة المتوقعة في هذا القطاع، ومع استمرار انخفاض أسعار الغاز الطبيعي المسال، قد لا يتحقق الإنتاج لسنوات كثيرة.

والمهم ليس اكتشاف الموارد فحسب، بل أيضا كيف تستجيب الحكومات لأخبار اكتشاف تلك الموارد. وتؤدي التكنولوجيا أيضا إلى تغيير الخط الزمني من الاكتشاف إلى الإنتاج، مما يغير طبيعة التحدي المحتمل. ولن تكون غانا آخر البلدان التي تكتشف حقول نفط ضخمة جديدة. ولكن ربما يمكن أن تكون آخر من يقع ضحية للإفراط في الاستجابة لهذه الأخبار السارة. **FD**

ولم تصل بعض البلدان مثل تنزانيا وموزامبيق إلى مرحلة الإنتاج أبدا. وفي بلدان أخرى، مثل كازاخستان — حيث بدأ الإنتاج في حقل كاشاغان النفطي بعد ١٣ عاما — استغرقت العملية وقتا أطول بكثير من المتوقع. وحالات التأخر أو الإخفاق هذه شائعة. فقد أفادت شركة الاستشارات إرنست أند يونغ في ٢٠١٦ بأن ٧٣٪ من مشروعات النفط والغاز في جميع أنحاء العالم تبلغ عن حالات تأخر عن المواعيد المقررة. ويستغرق الانتقال من الاكتشاف إلى الإنتاج، في قطاع التعدين على الأقل، وقتا أطول في البلدان التي لديها مؤسسات أضعف ومستويات فساد أعلى، وفقا لما أورده تهمينا خان والمؤلفون المشاركون لها في ورقة عمل صادرة عن البنك الدولي في عام ٢٠١٦.

وإذا كانت لعنة ما قبل الموارد قائمة بالفعل، فمن شأنها أن تحدث طائفة من الآثار على مستوى السياسات. وقد تحتاج البلدان التي أصبحت غنية بالموارد حديثا إلى التعامل مع الاكتشافات بحذر أكبر. وعليها أن تولي مزيدا من الاهتمام للخطوات السابقة للإنتاج بدلا من عد غنائمها. وهذا يعني أن تعتمد الحكومات منهجا جديدا لإزاء التزامات الاقتراض والإنفاق قبل وصول الإيرادات. وكان مركز الاهتمام في السياسة الاقتصادية بعد اكتشافات الموارد هو تصميم أدوات ادخار مثل صناديق الثروة السيادية.

وتشير استنتاجاتنا إلى أنه ينبغي على البلدان أن تولي مزيدا من الاهتمام لسلوكها قبل وصول الإيرادات — كالحصول على توافق آراء عامة الجمهور على تقييد الميزانيات الحكومية — بدلا من التركيز على نسبة الإيرادات التي سيجرى ادخارها في المستقبل. وبالإضافة إلى ذلك، ربما ينبغي أن تولي البلدان المعنية المزيد من الاهتمام بوضعها الضريبي ووضع الإنفاق لديها في ظل سيناريوهات مختلفة. فماذا لو تأخرت المشروعات؟ وماذا لو انهارت الأسعار؟ وماذا لو لم تحصل الحكومة على جميع الامتيازات الضريبية المتوخاة؟

عدم اتساق المخاطر

تفرض اكتشافات الموارد مخاطر غير متسقة. ففي حالة انخفاض الأسعار بما فيه الكافية، يمكن أن ترى البلدان إلغاء المشروعات أو لا تحقق الاستثمارات أو الضرائب أو الوظائف المتوقعة. أما في حالة ارتفاع الأسعار، فلا تحصل البلدان إلا على نسبة من زيادة الأرباح عن طريق الضرائب.

جيمس كست هو اقتصادي بمكتب كبير اقتصاديين لمنطقة إفريقيا في البنك الدولي وباحث مساعد خارجي في جامعة أوكسفورد، و**ديفيد ميهاليني** اقتصادي بمعهد إدارة الموارد الطبيعية وزميل بحثي زائر في جامعة أوروبا الوسطى.