إدارة الثروة النفطية

الاقتصاد السياسى للبلدان المصدرة للنفط ـ لماذا كان أداء بعضها هزيلا إلى هذا الحد

بن إيفيرت، آلان جيلب، ونيلس بورجيه تالروث

Benn Eifert, Alan Gelb, and Nils Borje Tallroth

كان السجل الاقتصادى للبلدان المصدرة للمعادن مدعاة للإحباط بصورة عامة. وكان أداء البلدان المصدرة للنفط، على وجه الخصوص، أقل كثيرا من أداء البلدان الفقيرة الموارد على مدى العقود القليلة الماضية، خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار زيادات الإيرادات الضخمة التى تحققت للبلدان المصدرة للنفط منذ ١٩٧٣، عندما ارتفعت أسعار النفط بسرعة بالغة. فلماذا سارت الأمور على هذا النحو ؟ ربما كان هذا بسبب الطريقة التى تتم بها إدارة الاقتصادات النفطية. وذلك أن إدارة الإيرادات النفطية بصورة جيدة مماثلة تقريبا لإدارة أى ميزانية بصورة جيدة، غير أن بعض القضايا أكثر أهمية بالنسبة للبلدان المصدرة للنفط. وتشمل هذه القضايا كم ينبغى ادخاره من أجل الأجيال المقبلة، وكيف يتم تحقيق الاستقرار الاقتصادى فى مواجهة الإيرادات النفطية غير المؤكدة والواسعة التقلب، وكيف يتم تفادى دورات «الرواج والإخفاق»، وكيف يتم ضمان نوعية الإنفاق ، سواء فى شكل المشروعات الاستثمارية الضخمة، أو الاستهلاك العام، أو الدعم.

والحقيقة أن الوصفات المقدمة لعلاج هذه التحديات بسيطة جدا من الناحية النظرية. غير أنها تصطدم فى كثير من الأحيان بواقع النظم المالية غير الشفافة والمسيسة بدرجة عالية والتى تفتقر إلى نظام التدقيق والموازنة المطلوب لضمان استعمال الموارد بصورة جيدة وتوفير المرونة المالية المطلوبة وتعديل الإنفاق وفقا للتغيرات فى الموارد. وفى الحالات المتطرفة، عندما لا تبقى حكومة فى السلطة إلا بفضل الأموال النفطية، لن يكون أى تصحيح مالى ممكنا إلا إذا فرضته أزمة. ويقارن هذا المقال الاقتصادى السياسى للسياسة المالية والإدارة الاقتصادية عبر البلدان المصدرة للنفط التى تختلف نظمها السياسية اختلافا واسعا، فى محاولة لتحديد العوامل التى ساعدت بعض البلدان على إدارة إيراداتها النفطية بصورة فعالة ولاستخلاص بعض الدروس.

نظرات نفاذة من علم السياسة

مثلما تصوغ التقاليد السياسية استخدام الدخل النفطى، فإن هذا الدخل نفسه شكل الاقتصاد السياسى للبلدان المصدرة للبترول.

والحقيقة أن تدفقات الإيرادات من « الذهب الأسود » يمكن أن تمول الاستثمار المنتج المادى والاجتماعى أو أن تشعل رواجا استهلاكيا غير قابل للاستمرار وأزمات مالية فى نهاية المطاف ويمكن أن تحسن الرفاهية العامة من خلال آليات توزيع شفافة، وإن تخلق حلبات لتنافس الصفوة، أو أن تعزز الحكومات الموالية للصوص. ويقدم علم السياسة نظرات نفاذة فى أداء الدولة الذى له تداعياته على الإدارة الاقتصادية والمالية فى البلدان المصدرة للنفط. ويوضح العمل على نظرية السلوك الساعى للريع والتربح (انظر الإطار ١) كيف يعيد الريع توجيه الحوافز الاقتصادية نحو التنافس على الوصول إلى الإيرادات النفطية وبعيدا عن الأنشطة الإنتاجية، وبصورة خاصة فى البيئات غير الشفافة التى تتسم بحرية التصرف السياسى وعدم التحديد الواضح لحقوق الملكية. وتقدم هذه الدراسات وغيرها نظرات نفاذة يمكن أن تساعد فى بناء إطار عمل تحليلى من أجل فهم أفضل لسياسات الإدارة المالية والاقتصادية وتحسينها فى البلدان المصدرة للبترول.

وباستخدام أدوات من علم السياسة، يمكن تصنيف البلدان المصدرة للنفط على أنها تنتمى إلى واحدة من خمس مجموعات رئيسية: ديمقراطيات ناضجة، أو ديمقراطيات الزمر المتنافسة، أو حكم الفرد الأبوى، أو حكم الفرد النهاب، أو حكم الفرد الإصلاحى. وتعكس هذه التصنيفات ـ المستخلصة من عدد من الأعمال الأكاديمية عن تصنيف النظم السياسية (انظر الجدول، صفحة ٤٢) ـ الفروق النوعية فى استقرار الإطار السياسى والنظم الحزبية؛ ودرجة توافق الرأى الاجتماعى؛ وإضفاء الشرعية على السلطة والوسائل التى تحصل الحكومات (أو الحكومات التى تستلهم الشعب) عن طريقها على التأييد والمحافظة عليه؛ ودور مؤسسات الدولة فى تعزيز الأسواق وتوزيع أو استخدام إيرادات النفط بصورة منصفة. وتعزز هذه السمات السياسية والمؤسسية الاختلافات فى مدى الآفاق السياسية، ومستويات الشفافية، واستقرار السياسات ونوعيتها، والقوة السياسية للقطاعات المنتجة للسلع المتداولة خارجيا غير النفط، وقوة المصالح المرتبطة مباشرة بإنفاق الدولة. ونبحث السمات المميزة لكل فئة على التوالى.

ديمقراطيات ناضجة. تتسم البلدان والوحدات دون القومية المصنفة باعتبارها ديمقراطيات ناضجة بوجود أنظمة حزبية مستقرة نسبيا، ومؤسسات انتخابية قوية، وسياسات يعززها توافق اجتماعى عريض فى الرأى. ويشجع الاستقرار السياسى وخضوع المؤسسات للمساءلة واضعى السياسات على التفكير للأجل الطويل، حيث تصبح السمعة الحزبية والأداء الاقتصادى أساسيين فى التنافس على السلطة السياسية. وبصورة عامة تقوم النظم السياسية الناشئة عن هذا على المعلومات الشفافة؛ وتكون حقوق الملكية واضحة، ومن النادر أن يفضى التغيير فى الحكومة إلى إعادة ترتيب كاسحة لأولويات السياسات. وتكون البيروقراطيات ذات كفاءة ومعزولة نسبيا؛ وتعزز النظم القضائية المهنية تجريد أداء الأسواق من الطابع الشخصى كما تعزز الاستقرار المعقول فى القواعد. ويدل التنافس السياسى على الأداء الاقتصادى على أن استثمار الدولة وتوفير السلع العامة سوف يكملان إنتاجية القطاع الخاص، مما يؤدى إلى نشوء دوائر قوية مؤيدة للإدارة الاقتصادية الحكيمة. وتمنح هذه السمات المواطنين فرصة إيجاد قوة موازنة حاسمة لنفوذ المصالح المستفيدة من العقود الحكومية أو الإنفاق الحكومى.

ويمكن اعتبار النرويج (انظر الإطار ٢، صفحة ٤٣)، وولاية ألاسكا الأمريكية، وإقليم ألبرتا الكندى، نماذج أصلية تمثل هذه المجموعة.

ديمقراطيات الزمر المتنافسة. للبلدان المصنفة على أنها ديمقراطيات للزمر المتنافسة سمات عديدة تميزها عن الديمقراطيات الناضجة. فتوزيع الدخل غير متساو وتوافق الرأى الاجتماعى فيها مراوغ. وفى كثير من الأحيان تكون الأحزاب السياسية ضعيفة، ويتم تشكيلها حول زعماء لهم هالة وكاريزما؛ وتكون المؤسسة الانتخابية هشة، والتدخل العسكرى فى السياسة ليس أمرا نادرا. وفى كثير من الأحيان تكون الحكومات غير مستقرة؛ وحيثما كانت مستقرة فإن سيطرة الحزب الواحد تشكل أساس المؤسسات الديمقراطية اسما. وفى كلتا الحالتين، يأتى الدعم السياسى من نظم المحسوبية. وتفضى السياسات قصيرة الأفق فى التنافس على السلطة والموارد التى تخصصها الدولة، إلى نظم سياسية غير مستقرة وإلى آليات غير شفافة لتوزيع المكاسب النفطية. والعائدات الاقتصادية الناجمة عن الإنفاق الحكومى منخفضة عادة، حيث تعكس الاستراتيجيات الرشيدة سياسيا توفير السلع الخاصة لمصالح ضيقة. وفى كثير من الأحيان تنجح النخب البيروقراطية والسياسية (وتشمل الحكومات المحلية)، ونقابات القطاع العام، والجيش، فى تخصيص إنفاق الدولة مباشرة لاستخدامها الخاص. وتمثل الإكوادور، وفنزويلا، وكولومبيا هذه المجموعة من البلدان.

ففى فنزويلا، شكلت الإيرادات النفطية السياسة على مدى عقود، وأدت إلى نشوء دولة مشوهة بالمحسوبية ودوائر راسخة من الأنصار يرتبط ولاؤها المستمر ارتباطا مباشرا بإنفاق الدولة الذى تدعمه الأموال النفطية. وقد تأثر الأداء الاقتصادى بتقلب إيرادات النفط وسياسات التوقف ثم الانطلاق، مما أفضى إلى دورات الرواج ـ والإخفاق. ورغم صادرات فنزويلا من النفط التى تقدر بـ ٦٠٠ مليار دولار منذ السبعينيات، فقد انخفض دخل الفرد الحقيقى بنسبة ١٥ فى المائة بين ١٩٧٣ و١٩٨٥، وازداد الفقر على مدى العقدين الماضيين.

حكم الفرد الأبوى. يشمل حكم الفرد الأبوى المملكة العربية السعودية، والكويت، وبعض دول الخليج الفارسى الأصغر حجما. وقد أقامت الحكومات شرعيتها فى البدء على السلطة التقليدية والدينية، غير أنه، فى سياق عملية التحديث التى يحركها النفط تصبح شرعيتها مرتبطة أيضا بتعبئة الثروة النفطية لرفع مستويات المعيشة. وفى مقدور مثل هذه

الإطار ١

ما هو الريع الاقتصادى ؟

يمثل الريع بالنسبة لأغلبنا ما ندفعه لمالك العمارة كل شهر. ويعنى «الريع الاقتصادى» شيئا مختلفا. فهو مبلغ إضافى مدفوع (فوق ما ينبغى دفعه مقابل أفضل استخدام بديل) مقابل شىء عرضه محدود سواء فى الطبيعة أو بسبب البراعة البشرية. فعلى سبيل المثال فإن النجم السينمائى يمكن أن يحصل على ما يساوى أمثال ما يحصل عليه ممثل أقل شهرة. ويمثل الاختلاف فى الأجر الريع الاقتصادى الذى يحصل عليه النجم. وبصورة مماثلة، فإن منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبيك) عبارة عن احتكار يبقى على إمدادات النفط منخفضة بصورة مصطنعة بالمقارنة بالإنتاج العالمى الممكن مما يرفع سعر النفط. وتمثل التكلفة الإضافية التى يتحملها المستهلكون الريع الاقتصادى. ويمثل السعى إلى تحقيق الريوع الاقتصادية عن طريق خلق قيود مصطنعة نشاطا رائجا وهو سائد بصورة خاصة فى الاقتصادات النفطية.

تصنيف البلدان المصدرة للنفط [1]

يؤثر نوع النظام السياسى فى طريقة إنفاق إيرادات النفط.

سمات سياسية	تداعيات مؤسسية	تداعيات اقتصادية
الديمقراطية الناضجة		
نطاق حزبى مستقر نطاق من توافق الرأى الاجتماعى بيروقراطية قوية كفؤة، معزولة نظام قضائى مهنى كفء دوائر مؤيدة مطلعة جيدا	أفق للسياسات طويلة الأجل استقرار السياسات، الشفافية قدرة مرتفعة على المنافسة، تكلفة منخفضة للمعاملات قطاع خاص قوى داخل فى التبادل، مصالح مؤيدة للتثبيت الاقتصادى فى مواجهة مصالح مؤيدة للإنفاق	ادخار متوقع سلاسة الإنفاق، التثبيت الاقتصادى الريع يتم تحويله إلى الجمهور من خلال الخدمات الاجتماعية والتأمينات التى تقدمها الحكومة أو من خلال التحويلات المباشرة
ديمقراطية الزمر المتصارعة		
الحكومات والأحزاب غير مستقرة فى كثير من الأحيان بالمقارنة بمجموعات المصالح الدعم السياسى يتم الحصول عليه عبر المحسوبية والولاء وتقديم المنافع فوارق اجتماعية واسعة، افتقار إلى توافق الرأى البيروقراطية المسيسة والنظام القضائى المسيس	أفق سياسى قصير عدم استقرار السياسات، عدم الشفافية، تكلفة مرتفعة للمعاملات دور قوى للدولة فى الإنتاج مصالح قوية مرتبطة مباشرة بالإنفاق الحكومى؛ قطاع خاص غير نفطى ضعيف سياسيا ومصالح مؤيدة للتثبيت الاقتصادى	الادخار بالغ الصعوبة الإنفاق مساير للاتجاهات الدورية، عدم المساواة الريع يتم تحويله إلى مصالح مختلفة وإلى الجمهور من خلال الدعم، وتشوهات السياسات، والتوظيف الحكومى
حكم الفرد الأبوى		
حكومة مستقرة؛ الشرعية آتية أصلا من الدور التقليدى، ويتم الاحتفاظ بها من خلال توزيع الريع عناصر ثقافية قوية لتوافق الرأى، أنماط للمحسوبية وقومية الولاء متطرفة البيروقراطية توفر كلا من الخدمات والتوظيف العام	أفق طويل استقرار السياسات، عدم الشفافية قدرة منخفضة على المنافسة، تكلفة مرتفعة للمعاملات دور قوى للدولة فى الإنتاج مصالح قوية مرتبطة مباشرة بإنفاق الدولة قطاع خاص ضعيف	إنفاق مساير للاتجاهات الدورية، نجاح مختلط فى التثبيت الاقتصادى خطر مسار إنفاق طويل الأجل غير قابل للاستمرار يفضى إلى أزمة سياسية تنويع اقتصادى ضئيل
حكم فرد إصلاحى		
حكومة مستقرة، تستمد شرعيتها من التنمية نطاق اجتماعى من توافق الرأى تجاه التنمية دوائر مؤيدة فى قطاعات داخلة فى التجارة غير نفطية تكنوقراط معزولين	أفق طويل استقرار السياسات، عدم الشفافية السعى إلى القدرة على المنافسة، تكلفة منخفضة للمعاملات دوائر مؤيدة قوية لصالح التثبيت الاقتصادى والتقييد المالى	تحقيق سلاسة الإنفاق، التثبيت الاقتصادى الاستثمار الحكومى مكمل للقطاع الخاص التنافسى إدارة فعالة لسعر الصرف للحد من المرض الهولندى
حكم الفرد النهاب		
حكومة غير مستقرة، تستمد شرعيتها من القوة العسكرية تفتقر إلى آليات بناء توافق الرأى البيروقراطية موجودة كآلية للاستحواذ على الريع وتوزيعه؛ نظام قضائى فاسد الثقل المدنى الموازن ضئيل أو معدوم	أفق قصير عدم استقرار سياسى، عدم شفافية قدرة منخفضة على المنافسة، تكلفة مرتفعة للمعاملات مصالح قوية فى الإنفاق فى مواجهة القطاع الخاص أو المصالح الموالية للتثبيت الاقتصادى	لا يوجد ادخار إنفاق مساير للاتجاهات الدورية استهلاك حكومى مرتفع جدا، استيلاء النخب على الريع عبر الفساد الصغير والمحسوبية وهروب رؤوس الأموال

[1] هذه التصنيفات ليست شاملة، وتتسم بعض البلدان بمزيج من الملامح من مختلف الفئات. فمثلا، النظام المالى الاتحادى عامل يمتد عبر الفئات. وليس الهدف إيجاد تصنيف جامد للبلدان النفطية بل تقديم نظرات نفاذة إلى خيارات السياسات المتاحة للحكومات. لاستخدام تصنيف مماثل، انظر، مثلا:
D. Lal, 1995, "Why growth rates differ. The political economy of social capability in 21 developing countries," in *Social Capability and Long-Term Economic Growth*, edited by Bon Ho Koo and Dwight H. Perkins (New York: St. Martin's Press).

الحكومات أن تحظى بالاستقرار لفترات ممتدة؛ وهى تسعى إلى تحقيق توافق الرأى، ولديها أفق للسياسات أطول مدى عن الكثير من الحكومات الديمقراطية. ومع أن السياسة التقليدية لا تقدم أى قوة موازنة مباشرة للقيود المالية فإن اهتمام هذه الحكومات بالأجل الأطول يعنى أنها يمكن أن تكون قادرة أيضا على الادخار عندما يكون الدخل متوافرا بكثرة. غير أن الدور المتزايد لإنفاق الدولة تجاه الدعم السياسى المتواصل يفضى إلى التزامات بالإنفاق المتزايد ـ تشمل الدعم؛ ومستويات مرتفعة من التوظيف العام داخل البيروقراطيات المنخفضة الكفاءة والتى تعانى فائضا من العاملين؛ والمشروعات المحمية معدومة الكفاءة ـ هذه الالتزامات يصعب تقليصها وتعوق الاستثمار. ويمكن أن تدفع مثل هذه الالتزامات هذه الدول فى نهاية المطاف نحو الأزمة المالية.

وفى حين أن برامج التنمية التى طبقتها دول الخليج على مدى العقود الثلاثة الماضية قد لاقت نجاحا كبيرا من نواح كثيرة، فإن استراتيجياتها الموجهة إلى تحقيق الرفاهية قد أدت إلى أشكال قاسية غير مقصودة من الشذوذ الهيكلى فى صورة اعتماد مستمر على النفط فى عائدات التصدير والإيرادات المالية، وقيام قطاعات عامة مفرطة النمو يخنق وجودها الكلى فى اقتصاد القطاع الخاص، وحوافز عمل مشوهة، واعتماد مفرط على الحكومات لتوفير وظائف لمواطنى الخليج. وعلى مدى العقد المقبل، سوف تواجه دول الخليج ضغوطا مالية متزايدة فى سبيل توسيع الخدمات العامة بسبب النمو السكانى غير أن هذه البلدان على خلاف الماضى، لن تستطيع استخدام القطاع العام لامتصاص العدد المتزايد سريعا من الوافدين الجدد إلى سوق العمل.

وتخلق هذه الاتجاهات حاجة ملحة إلى التعجيل بنمو القطاع الخاص غير النفطى لخلق فرص عمل جديدة لمواطنى الخليج. غير أنه لتحقيق هذا الهدف، سيتعين على حكومات الخليج، أن تتخلى عن استراتيجيات التنمية المتبعة عبر ربع القرن الماضى، وأن تتغلب على العقبات السياسية الشديدة التى تعترض سبيل استراتيجيات مستدامة.

حكم فرد نهاب. حكم الفرد النهاب عادة أقل استقرارا من حكم الفرد الأبوى والإصلاحى (انظر أدناه). فالسلطة فى حكم الفرد النهاب لا تقوم على تأييد جماهيرى واسع أو أداء اقتصادى؛ بل إن القوة العسكرية وتأييد نخبة ضيقة هما أساس السلطة. وتميل مثل هذه النظم إلى التصرف مثل « العصابات الجوالة »؛ وتواجه سلطة الدولة قيودا قليلة؛ واستغلال الموارد العامة والخاصة لمنفعة النخبة متأصل فى الممارسات المؤسسية. وفى كثير من الأحيان تظهر مثل هذه النظم استمرارية أكبر من استمرارية الزعماء فرادى، الذين يواجهون عدم أمان مناصبهم وقصر آفاق بقائهم. وهذه النظم غير شفافة وفاسدة، ولا تكاد الثروة النفطية تقدم أية مكاسب لجماهير السكان عموما. ونيجيريا فى ظل سلسلة متعاقبة من الحكام العسكريين مثال على هذا.

ويمثل النفط ما يقدر بـ ٣٧ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى نيجيريا و٦٣ فى المائة من الإيرادات الحكومية الموحدة. والإيرادات النفطية يسيطر عليها القطاع العام وقد يسرت تقليديا أداء آلية ضخمة للبحث عن الريع والمحسوبية السياسية. وكما استخدم النفط، بقدر من النجاح، لتحقيق تماسك ائتلاف سياسى هش لمصالح عرقية ودينية متنوعة. غير أن البنية الأساسية الاقتصادية تبقى متخلفة، كما يبقى الإمداد الواسع بالسلع العامة صعبا. ولا غرابة فى أن الإنفاق العام قد تصاعد دائما خارجا عن السيطرة خلال فترات الازدهار النفطى، مفضيا إلى قدر كبير من عدم الاستقرار الاقتصادى الكلى وتبع ذلك إجراء تصحيحات جبرية ومؤلمة. وفى حين ازدهرت النخبة، كان النمو راكدا، ويقدر أن دخل الفرد السنوى هبط من حوالى ٨٠٠ دولار فى أوائل الثمانينيات إلى حوالى ٣٠٠ دولار فى الوقت الحاضر.

حكم *الفرد الإصلاحى*. يفتقر حكم الفرد الإصلاحى إلى قاعدة ديمقراطية عريضة للسلطة، وبدلا من هذا فإنه يحقق الشرعية عبر النجاح فى محاربة الفقر من خلال الاستثمار الإنتاجى والنمو الاقتصادى. ويكفل هذا الهدف أفقا أطول مدى فى وضع السياسات؛ ويميل حكم الفرد الإصلاحى باعتباره كذلك، إلى خلق نخب تكنوقراطية مستقلة ذاتيا وكفؤة ومعزولة سياسيا. ويولد الافتقار إلى الشفافية والنظام السياسى المغلق الملازمان لحكم الفرد ضغوطا تسعى إلى الريع، غير أن مثل هذه الدول، المقيدة بولايتها السياسية فى تحقيق تحسينات فعلية فى رفاهية الفقراء، تقوم فى كثير من الأحيان بتوزيع عائدات النفط بصورة منتجة، مما يحفز التنويع الاقتصادى والنمو. وتمثل إندونيسيا فى بداية حكم الرئيس سوهارتو حالة من هذا النوع.

فعلى العكس من نيجيريا، أنفقت إندونيسيا فى كثير من الأحيان إيراداتها النفطية بصورة جيدة. وركز التكنوقراطيون الذين كانوا يديرون الاقتصاد خلال الجزء الأول من حكم سوهارتو على الأمن الغذائى، وتحقيق الاستقرار الاقتصادى الكلى، وإصلاح القطاع المالى. وكان يتم إنفاق الأموال على تحسين البنية الأساسية الاقتصادية وتم تسخير احتياطيات إندونيسيا الوفيرة من الغاز لتوفير عرض من المدخلات الزراعية المنخفضة التكلفة لاستكمال استخدام السلالات العالية الغلة من الأرز، غير أن نمو الفساد والبحث عن الريع أفسدا ببطء نظام سوهارتو.

لماذا كانت الإدارة فى إندونيسيا (فى هذه الفترة) أفضل منها من نيجيريا، سواء من حيث السيطرة المالية والاقتصادية الكلية أو من حيث فعالية الإنفاق العام ؟ يكمن جانب كبير من الإجابة فى اقتصاديهما السياسيين المختلفين. فمنذ الاستقلال مال تحديد السلطة السياسية والاستراتيجيات الاقتصادية فى نيجيريا إلى أن يتم من النواحى الإقليمية والعرقية أكثر مما يتم من النواحى المهنية أو الطبقية. وأفضى هذا إلى بحث متواصل عن صيغة دستورية لإضفاء التماسك على الاتحاد الفيدرالى النيجيرى وعلى صراع مستمر على التخصيص الإقليمى للإيرادات العامة. وصاغ التاريخ سياسة إندونيسيا بصورة مختلفة. فقد ركز سوهارتو على تحقيق الاستقرار بعد فوضى « الديمقراطية الموجهة » للرئيس سوكارنو، عندما ارتفع التضخم بسرعة جنونية ليصل إلى ٦٠٠ فى المائة وتفشى نقص الأغذية. وكانت السلطة السياسية تقوم على قاعدة عريضة، بالتركيز على تحقيق توافق الرأى. وكان الأمن الغذائى وتحقيق الاستقرار للسكان الريفيين، خاصة فى جاوة التى تعانى الندرة فى الأراضى، أولويتين حاسمتين. وحتى فى مناخ حكم الفرد، خلقت قطاعات

الإطار ٢

النرويج - إنفاق المال بصورة جيدة

كانت النرويج، بالمقارنة ببلدان نفطية أخرى؛ ناجحة فى استخدام مؤسساتها البرلمانية والتى تتجه لتحقيق توافق مرتفع فى الرأى، وأيضا فى إشراك مجموعات المصالح التى تمثل دوائر الأعمال والعمل، للتوفيق بين المطالب المتنافسة على إيرادات النفط بأهداف طويلة الأجل وغايات ترمى إلى تحقيق الاستقرار. بل يعتبر هذا الإنجاز أكثر روعة نظرا لأن النرويج حققت تغيرات عديدة فى الحكومة، وفترات حكومات الأقلية الضعيفة منذ أن صارت مصدرة للنفط. غير أن النرويج، كبلد صغير يعتمد على التجارة، له أيضا قاعدة قوية مؤيدة لتحقيق الاستقرار فى صورة موظفين، وزعماء نقابات، وقادة أعمال، وناخبين معتمدين على قطاعات السلع غير النفطية من أجل رفاهيتهم ولهم إدراك جيد للحاجة إلى تقييد الإنفاق العام وتجنب نمط متقلب للإنفاق. وفى النرويج، فى تناقض مع معظم البلدان الأخرى، تعتبر الخلافات السياسية صغيرة وتستند القيم إلى المساواة. ويعزز المستوى المرتفع للشفافية فى العمليات السياسية والبيروقراطية الثقة العامة فى نزاهة السياسيين وأيضا فى المهارات المهنية للإدارة العامة - ولا يطرح سوى قليل من النرويجيين للنقاش قدرة الحكومة على إدارة الريوع النفطية للنرويج بطريقة أمينة وفعالة. وربما لهذا السبب، لم تتجه النرويج إلى توزيع أرباح النفط توزيعا مباشرا على المواطنين كما حدث فى ألاسكا ذات الطابع الأكثر فردانية.

ونظرا لأن السياسات فى النرويج تعكس هذه الملامح فإنها مستقرة رغم التغيرات فى الحكومة، وتتميز صياغة السياسات بأفق طويل الأجل. غير أنه فى الآونة الأخيرة أفضى الانتقال من عجز الميزانية إلى الفوائض الهيكلية فى الميزانية والتراكم السريع للأصول فى صندوق البترول الحكومى إلى ضغوط سياسية متصاعدة من أجل زيادة الإنفاق الحكومى لدخل صادرات النفط وجعل تقييده أكثر صعوبة. وعلاوة على هذا، ستزيد التزامات الإنفاق فى العقود المقبلة - وبصورة خاصة مع زيادة أعمار السكان ومدفوعات المعاشات - ومن المقدر أن تتناقص عائدات النفط. وقد أثارت هذه الاعتبارات مخاوف بشأن قدرة النرويج على مواصلة نجاحها السابق فى إدارة ثروتها النفطية.

السلع غير النفطية - الزراعة، وبصورة متزايدة، الصناعة الكثيفة الاستخدام للعمل - مجموعة مصالح سياسية رئيسية ذات اهتمام مباشر بنوعية الإنفاق العام وأيضا بتجنب الإفراط فى تقدير سعر الصرف الفعلى. وعلى العكس من نيجيريا، استفادت إندونيسيا من القوى الفعالة للتحكم من خلال هبة النفط الأولى.

استخلاص الاستنتاجات

من الجلى أن للديمقراطيات الناضجة بعض المزايا فى إدارة إيرادات النفط فى الأجل الطويل بفضل قدرتها على التوصل إلى توافق الرأى، وقواعدها الانتخابية المتعلمة والمطلعة، ومستوى من الشفافية يسهل اتخاذ قرارات واضحة بشأن طريقة استخدام الأموال التى يتم كسبها على مدى أجل طويل. غير أنه حتى فى هذه النظم (ذات المؤسسات التى تشكلت قبل أن تصير إيرادات النفط ضخمة بكثير)، تعد الإدارة الحذرة للإنفاق صراعا متواصلا. ويمكن أيضا أن تواصل حكم الفرد الإصلاحى والتقليدى فى آفاق طويلة لاتخاذ القرارات وأن ينفذ سياسات للتنمية. غير أن مقاومته للشفافية وخطر أن يصبح الإنفاق الذى يقوده النفط القوة الرئيسية لإضفاء الشرعية على الدولة يميلان إلى تشجيع الفساد ويخلقان صعوبات مع الانتقال السياسى ومشكلات للحكومات التى حصرت نفسها داخل أنماط إنفاق مرتفعة.

ولا يمكن أن نتوقع خيرا كثيرا من حكم الفرد النهاب قصير الأفق أحيانا والذى يتصف بسمات نظم الحكم الموالية للصوص التى تغترف الأموال من خزائن الدولة. وتمثل ديمقراطيات الزمر المتنازعة تحديات خاصة، لأنها تفتقر إلى نظام سياسى فعال بصورة كافية لتحقيق توافق فى الرأى بين المصالح القوية المتصارعة. ويقتضى الأمر اهتماما خاصا لزيادة الشفافية ورفع الوعى العام؛ ما هى أفضل طريقة لبناء دعم لإدارة حصيفة، وسط فيض المصالح المتصارعة ؟ فى النهاية، لا يوجد على الأرجح أية آلية وحيدة توفر حلا نهائيا: وسوف تحتاج الحكومات المصدرة للنفط إلى استخدام مجموعة من النهوج. إذ ينبغى لها أن تعتمد طريقة أكثر حيطة وشفافية ومرونة فى وضع الموازنات، وأن تزداد حيطة، وأن تحتفظ باحتياطيات ضخمة؛ وأن تحول جانبا من أرباح النفط إلى المواطنين أفرادا خلال فترات الرواج لتقليل الضغوط من أجل انفجار الإنفاق الذى يعقبه الوقوع فى الفخ والأزمة المالية أثناء فترات الانكماش. وبعض البلدان فى وضع يسمح لها تماما بأن تتعلم من التجربة؛ ومن المؤسف أن هناك بلدانا أخرى يبدو أن عليها أن تسير مشوارا طويلا.

لا يوجد على الأرجح أية آلية وحيدة توفر حلا نهائيا؛ وسوف تحتاج الحكومات المصدرة للنفط إلى استخدام مجموعة من النهوج.

ويتمثل درس رئيسى فى أن المجموعات التى تحبذ الأهداف الطويلة الأجل يمكن أن تشجع الإدارة الحصيفة للموارد. ويمكن أن تشمل هذه المجموعات المجتمع المدنى المطلع جيدا (« لا تضعوا عائدات النفط فى أيدى الساسة »، كما فى ألاسكا)؛ والبرلمان (بناء توافق حقيقى فى الرأى يعزز عملية شفافة لوضع الموازنة، كما فى النرويج)؛ والمجموعات التى تعتمد على قطاعات تجارية غير نفطية (الزراعة ومصائد الأسماك، وهى تقود المفاوضات على الأجور فى النرويج، والأرز فى إندونيسيا؛ والتصدير والمطاط فى ماليزيا). وسوف تستفيد هذه الدوائر المؤيدة من برامج المعلومات العامة وبرامج التوعية.

وبصورة مماثلة، يجب القيام بمحاولات لجعل النقاش السياسى يمتد ليشمل الآفاق الأطول مدى. والحقيقة أن فورة النفط يمكن أن تخفضها مقارنة الإيرادات الراهنة بالتزامات طويلة الأجل، مثل القيمة الحالية لالتزامات المعاشات، أو خدمة الدين : كان سداد ديون شركة بيرتامينا (شركة النفط الحكومية المفلسة) فى ١٩٧٥، فى الوقت الذى كانت فيه أسعار النفط مرتفعة، عامل تثبيت بالغ الأهمية بالنسبة لإندونيسيا.

ويمكن أيضا أن يكون للعوامل الخارجية للتقييد دور فى تقوية الإدارة. فبالنسبة للمشروعات الصناعية الضخمة، لا يمكن لمستثمرى القطاع الخاص أن يكونوا عوامل تقييد وتشارك المخاطرة إلا إذا كانت حصصهم ضخمة بما يكفى لجعل أرباحهم تتوقف على أداء الاستثمار وليس على الإمداد بالمدخلات. وتوفر تصنيفات المرتبة الائتمانية للحكومات دون القومية مؤشرات ممكنة لفاعلية الإدارة. وإذا كان هناك افتقار إلى الثقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات فإن الوكالات الدولية يمكن أن تساعد بتقديم تسهيلات ادخارية معتمدة للولايات الراغبة فى الاحتفاظ بالسيطرة على الفوائض الخاصة بها.

ويمكن أن تكون التحويلات آلية مفيدة لكل من توزيع الإيرادات النفطية وتحقيق الاستقرار الاقتصادى. والحقيقة أن بلدانا قليلة فقط يمكن أن تنفذ نظاما شفافا من الطراز الذى نفذته ألاسكا للفحص المباشر للتحويلات إلى الأفراد، غير أنه قد يكون هناك احتمال لاستخدام أموال النفط لإجراء تحويلات تتسم بالشفافية إلى المجتمعات المحلية أو المدارس. ويمكن أن توجد أيضا مبررات قوية لصالح توليفة من أسعار الضريبة غير النفطية المنخفضة جدا فى البداية لضمان الامتثال وخلق ثقافة دفع الضرائب فى الأجل الأطول، بالتوازى مع التدابير التى تركز على تحسين الإدارة الضريبية لتحقيق مرونة مالية أكبر واستقرار اقتصادى كلى.

ومهما كان النهج المتبع، فإنه من الجلى أن البلدان التى تتبنى نظرة طويلة الأجل سوف تستفيد أكبر الاستفادة من مواردها النفطية. ■

بن إيفيرت باحث اقتصادى بجامعة استنافورد، آلان جيلب باحث اقتصادى رئيسى، ونيلس بورجيه تالروث باحث اقتصادى أقدم، فى منطقة إفريقيا بالبنك الدولى.

وهذا المقال مبنى على ورقة قدمت إلى مؤتمر صندوق النقد الدولى.

"Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries," June 5-6, 2002.