

ما الذى يرتفع ...

لماذا ينبغي للدول المنتجة للنفط
أن تحافظ على مواردها

ستيفن بارنيت و رولاندو أوسووسكى

Steven Barnett and Rolando Ossowski



قضايا معقدة ترتبط بمدى قابلية الموارد للاستمرار
وتخصيصها فيما بين الأجيال.

ومن الجلى أن البلدان المنتجة للنفط ليست متماثلة
تماما. إذ توجد تفاوتات كبيرة ليس فقط فيما يتعلق
بالأهمية النسبية للنفط فى الاقتصاد بل أيضا فى حجم
احتياطيات النفط، ونضج الصناعة النفطية، وهيكـل
الملكية والضرائب فى قطاع النفط، ومرحلة تطور
الاقتصاد غير النفطى، والمركز المالى للحكومة. وتؤثر

البلدان المنتجة للنفط لتحديات خاصة فى
إدارة اقتصاداتها، ليس فقط لأن أسعار **تواجه**
وإيرادات النفط شديدة التقلب ومن
الصعب التنبؤ بها بل أيضا لأنه يتعين عليها أن تخطط
لوقت الذى سينفذ فيه النفط. ولعدم اليقين فيما يتعلق
بإيرادات البترول عدد التداعيات بالنسبة للسياسة
المالية القصيرة الأجل والطويلة الأجل على السواء، فى
حين يطرح واقع أن النفط شكل غير متجدد للطاقة

كل هذه الفروق على القرارات الخاصة بالسياسة المالية. ومع ذلك، فإنه يمكن اقتراح بعض المبادئ العامة التي تعد مهمة بالنسبة لإعداد وتقييم السياسة المالية في البلدان المنتجة للنفط.

تحديات طويلة الأجل

يتمثل التحدي الأكبر بالنسبة لبلد منتج للنفط في مدى الحكمة في استخدامه لثروته النفطية، بدون تبديد الإيرادات. فالنفط قابل للنفاذ، ولهذا فإن من المحتم أن تنضب الإيرادات النفطية في مرحلة ما. ولهذا، فإنه بالتركيز أولاً على الأجل الطويل، نجد أن تحدياً رئيسياً للسياسة المالية يتمثل في تقرير الطريقة التي يتم بها تخصيص ثروة الحكومة (وتشمل، في مكان الصدارة، الثروة النفطية) عبر الأجيال. وهذا التحدي، الذي يعكس اهتماماً بالإنصاف فيما بين الأجيال وحيطة مالية عامة، يجب التصدي له عن طريق توجيه سياسة مالية تصون ثروة الحكومة - التي يتم تعريفها بصورة سليمة لتشمل النفط. وعلى غرار المبررات النمطية الداعية لاستمرار الدخل، تتطلب المحافظة على الثروة قصر الاستهلاك في كل فترة على الدخل الدائم أو، في هذه الحالة، العائد الضمني على ثروة الحكومة.

غير أن حكومة البلد النفطى تواجه عدم يقين لا يستهان به فيما يتعلق بثروتها النفطية، وذلك لأن تقلب إيرادات النفط، نتيجة للتقلبات في أسعاره، يمثل إشكالية، خاصة فيما يتعلق بالإدارة المالية الكلية قصيرة الأجل. غير أن عدم اليقين فيما يتعلق بالثروة النفطية ذاتها، النابع من عدم اليقين بشأن قضايا مثل مسار أسعار النفط مستقبلاً، وحجم احتياطات النفط، وتكلفة استخراجها، هو الأكثر أهمية بالنسبة للاعتبارات طويلة الأجل. وتاماً مثلما أن ازدياد عدم اليقين يمكن بصورة نمطية أن يدفع مستهلكاً إلى اتخاذ قرارات استهلاكية أكثر محافظة، فإن عدم اليقين بشأن الثروة النفطية من شأنه أن يدفع حكومة إلى أن تعتمد، لأسباب احتياطية، سياسة مالية أكثر محافظة مما كانت ستفعل إذا كانت هذه العوامل معروفة بصورة يقينية.

وتشمل المبادئ الرئيسية لتقييم الموقف المالى من منظور طويل الأجل النقاط التالية:

أولاً، من المهم التركيز على الميزان الرئيسى غير النفطى وربطه بثروة الحكومة. وتتمثل أفضل طريقة لفحص الجانب المالى فى الفصل بين الإيرادات النفطية وغير النفطية والإنفاق. ويتمثل مقياس العجز المرتبط بهذا الموضوع فى العجز غير النفطى الرئيسى، الذى يوضح أن الإيرادات تستبعد الدخل النفطى على أساس أنه أشبه بالتمويل ويقدم مؤشراً مفيداً للغاية لقياس اتجاه السياسة المالية وقابليتها للاستمرار. ومن منظور طويل الأجل، يتواضع هدف الحكومة إلى اختيار عجز رئيسى غير نفطى يتسق مع القدرة على الاستمرار مالياً، مع أخذ عدم اليقين الذى يحيط بالثروة النفطية فى الاعتبار. ويتحدد العجز غير النفطى القابل للاستمرار بثروة الحكومة (التي تشمل القيمة الحالية المخصومة للإيرادات النفطية)، أكثر مما يتحدد بتدفق الإيراد النفطى.

ثانياً، على الحكومة أن تراكم الأصول من أجل تحمل العجز غير النفطى عندما يتم نفاذ النفط. وبصورة خاصة، يجب أن توجد أصول متراكمة كافية لأن يمول عائد هذه الأصول العجز غير النفطى حالما ينضب الدخل النفطى. والحقيقة أن استراتيجية تستهدف عجزاً غير نفطى يتم تمويله باستنفاد الأصول المتراكمة حالما يتوقف الإنتاج النفطى لن تكون قابلة للاستمرار. إذ أن مثل هذه الاستراتيجية من شأنها أن تستنفد فى نهاية المطاف كل الأصول التى يملكها بلد، وتجبر الحكومة بالتالى على الاقتراض، مما يفضى إلى ديناميات الدين الانفجارية. وبصورة مماثلة، فإن الاستراتيجيات التى تستهدف نسبة صافى الدين إلى الناتج المحلى الإجمالى (الإيجابية) أو حتى مجرد القضاء على كل الدين لا تتفق بوجه عام مع القدرة على الاستمرار مالياً. ذلك أن مثل هذه الاستراتيجيات يمكن أن تنتهى إلى الاحتياج إما إلى تصحيح مالى كبير أو إلى ديناميات دين انفجارية فى فترة ما بعد النفط.

ولهذه المبادئ أهمية عملية لا يستهان بها حيث يبدو، عموماً، أن بلدانا كثيرة منتجة للنفط لم تكن قادرة على تطبيقها. فمثلاً، لا تقوم سوى بلدان قليلة من البلدان المنتجة للنفط بوضع الميزان غير النفطى (الرئيسى) فى موازناتها. وفيما يتعلق بتراكم الأصول المالية، يعاني عدد من البلدان المنتجة للنفط من قدر كبير من صافى الديون المالية السيادية. وفى البلدان المنتجة الناضجة، ترسل مثل هذه الديون إشارة ربما تبعث على القلق بشأن قابلية السياسة المالية للاستمرار كما تشكل مصدراً للتعرض للأخطار المالية، خاصة عندما تهبط أسعار النفط. وفى الوقت نفسه، فإننا نؤكد وإن لم نقله فيما سبق فإن الثروة النفطية، تستطيع إذا أُديرت بصورة سليمة، أن تمنح بلداً رفاهية أن يكون قادراً على تحمل عجز غير نفطى رئيسى كبير بصورة كافية.

استهلاك عصفور فى اليد

حاج بعض الباحثين الاقتصاديين فى مزايا قاعدة تستهدف عجزاً غير نفطى مساوياً للعائد المتوقع على الأصول المالية الراهنة. وقد أطلق على هذا اسم « قاعدة عصفور فى اليد »، لأن قرارات الاستهلاك لا يتم توقعها إلا على أساس أصول موجودة فى اليد بالفعل. وتتمثل إحدى مزايا قاعدة عصفور فى اليد فى أنها تسلط الضوء على احتمال أن تخفض صدمة ما قيمة احتياطات النفط المتبقية إلى الصفر. فمثلاً، يمكن أن تفضى إنجازات تكنولوجية إلى مصادر بديلة للوقود أكثر فاعلية ومردودة التكلفة. وإن النفط فعلاً طاقة متقدمة، غير أن سعره قد يهبط إلى مستوى لا يكون الاستخراج مجزياً فيه (على الأقل بالنسبة لأغلب البلدان المنتجة).

ويمكن النظر إلى هذا النهج المحافظ جداً على أنه شكل متطرف للادخار على سبيل الحيطة إذ أنه يعادل افتراض أنه لن توجد أية عائدات نفطية فى المستقبل. غير أنه، قبل نضوب الاحتياطات النفطية أو تقادمها، ستكون الثروة النفطية أكبر من الثروة المالية المتراكمة. وبالتالي تودى هذه القاعدة إلى عجوزات غير نفطية رئيسية جد مقيدة. وفى هذا الصدد، فإنه

يمكن استخدامها كحد منخفض لتوفير إطار العمل الذي يشمل دوافع الحيلة. ويشير هذا إلى أن الحجم الأمثل للميزان غير النفطى الرئيسى يجب أن يكون أكبر من ذلك الذى تنطوى عليه قاعدة عصفور فى اليد ولكن أصغر من ذلك الخاص بإطار عمل دائم للدخل يستبعد اعتبارات الادخار على سبيل الحيلة.

والأسعار التى ترتبط بذلك، وتقلب سعر الصرف الحقيقى، وتزايد الأخطار بالنسبة للمستثمرين فى القطاع غير النفطى. وتجعل التقلبات الحادة فى الإنفاق الحكومى من الصعب على القطاع الخاص وضع خطط طويلة الأجل للاستثمار واتخاذ القرارات، مما يثبط همة الاستثمار الخاص ونمو الاقتصاد غير النفطى.

يتيح المركز المالى والضريبي القوى لحكومة البلد المنتج للنفط مجالاً للمناورة أثناء هبوط أسعار النفط.

الموقف المالى القصير الأجل

تساعد العوامل طويلة الأجل التى نوقشت فى القسم السابق فى تحديد، مؤشرات مالية عريضة. غير أنه يتم ضمن هذه المؤشرات فى نهاية المطاف الربط الوثيق بين السياسة المالية والاعتبارات القصيرة الأجل. والواقع أن الاعتماد على إيرادات النفط، خاصة عندما تشكل حصة كبيرة من الدخل الإجمالى، يجعل الإدارة المالية القصيرة الأجل، وتخطيط الميزانية، والاستخدام الفعال للموارد، أمورا صعبة. وتنبع التحديات إلى حد كبير من تقلب أسعار النفط وعدم قابليتها للتنبؤ بها.

وتوجد دلائل كثيرة على أن أسعار النفط تبدى تقلبا فى الأجل القصير وتقلبات ضخمة فى الأجل المتوسط. فقد تصاعد المتوسط السنوى لأسعار البترول بنسبة ٣٠ فى المائة تقريبا خلال ١٩٩٥-١٩٩٦، وهبط بنسبة ٣٦ فى المائة خلال ١٩٩٧-١٩٩٨، ثم ارتفع إلى أكثر من الضعف فى ١٩٩٩-٢٠٠٠. وعلاوة على هذا، فإن توقع هذه التقلبات أمر صعب، إن لم يكن مستحيلا فى كثير من الأحيان.

ويفضى تقلب الأسعار إلى تقلب مقابل فى التدفقات المالية النقدية. ويجعل اعتماد الإيرادات المالية على قطاع النفط، المالية العامة معرضة لتأثير متغير خارجى متقلب يخرج فى الجانب الأكبر منه عن سيطرة واضعى السياسات. فعلى سبيل المثال، انخفضت إيرادات البترول فى فنزويلا التى عادت للقطاع العام من ٢٧ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى ١٩٩٦ إلى ١٢,٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى ١٩٩٨، قبل أن ترتفع من جديد إلى ٢٢,٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى فى ٢٠٠٠.

وهناك مبرر اقتصادى كلى قوى لصالح ضمان سلاسة النفقات المالية بدلا من جعلها ترتفع وتنخفض مع أسعار النفط. إذ تؤدي التغييرات الضخمة وغير المتوقعة فى الإنفاق والعجز المالى غير النفطى إلى زعزعة استقرار إجمالى الطلب، وتفاقم عدم اليقين، وتفضى إلى التقلب الاقتصادى الكلى. وتشمل التكلفة الاقتصادية الكلية لنمط الإنفاق والعجز غير النفطى المتقلب، إعادة تخصيص الموارد لمواجهة التغييرات فى الطلب

وعلاوة على هذا، فإنه من منظور مالى خالص، قد تقتضى التذبذبات القصيرة الأجل فى الإنفاق الحكومى تكلفة ضخمة. وعلى وجه الخصوص فإن التقلبات الضخمة والمفاجئة فى الإنفاق الحكومى تصعب إدارتها وتقلل نوعيته وفعاليته.

وتدل هذه الاعتبارات على أن من المرجح أن يكون نمط الإنفاق المتقلب بوجه عام مرتفع التكلفة، ومن ثم يبرر ضمان سلاسة مسار الإنفاق فى مواجهة تقلبات أسعار النفط.

مجال للمناورة

تتوقف القدرة على امتصاص صدمات التدفقات النقدية غير المتوقعة سلفا على متانة المركز المالى للحكومة. ويتيح المركز الضريبي والمالى القوى لحكومة البلد المنتج للنفط مجالاً للمناورة أثناء هبوط أسعار النفط. وعلى وجه الخصوص فإن الحكومة يمكن أن تكيف تقلبات التدفقات النقدية من خلال مزيج من التصحيح والتمويل. وبالقيام بهذا، تستطيع الحكومة أن تتبع الاستراتيجيات المالية القصيرة الأجل التى تتفادى عدم الاستقرار المالى وتعزل الاقتصاد المحلى عن تأثير تقلب الدخل النفطى، وعلاوة على هذا، فإنه عندما يمكن أن تكفل الحكومة سلاسة النفقات والميزان غير النفطى فى مواجهة تقلب التدفق النقدى، يمكن فصل استخدام إيرادات النفط بنجاح عن الإيرادات الجارية، مما يعزز دور التثبيت الذى تقوم به السياسة المالية.

وفى بعض البلدان المنتجة للنفط، يسر وجود تاريخ من السياسات المالية الحكيمة وأصول مالية رسمية ضخمة أو مستويات منخفضة من الدين العام الأخذ بمزيج منسق من التصحيح والتمويل أثناء الهبوط المؤقت لأسعار النفط. فمثلا، يعكس المركز المالى المتين للحكومة النرويجية، إلى حد كبير، أهداف السياسة الطويلة الأجل الأكثر أساسية المتصلة بتوزيع أرباح النفط على مدى زمنى - وخاصة من خلال معدلات ادخار حكومية مرتفعة وتراكم الأصول الأجنبية - لمقاومة الخسائر الممكنة للقطاع غير النفطى الداخلة فى التجارة الدولية نتيجة المرض الهولندى (انظر صفحة ٥٠)

وللتمكن من تحمل التطورات السلبية لسوق النفط. ويبدو أن هذه الاختيارات الاستراتيجية قد ساعدت النرويج على المحافظة على الاستقرار الاقتصادي الكلي وعلى معدلات نمو معقولة حتى في بيئة غير ملائمة لسوق النفط.

وعلى النقيض من ذلك، ففي عدد من البلدان المنتجة للنفط، أفضت سياسات مالية مساهمة للاتجاهات الدورية وعجوزات مالية مستمرة إلى مراكز مالية أقل مواتاة وإلى مخاوف متكررة بشأن القدرة على الاستمرار ماليًا ترتبط بالاستخدام المتقلب والمفرط للإيرادات النفطية. وقد تمثلت سمة دائمة من سمات السياسة المالية في بلدان كثيرة منتجة للنفط في العجز عن كبح جماح الإنفاق العام عندما ترتفع الأسعار، وكانت النتيجة أنه كان من الصعب خفض الإنفاق أثناء هبوط أسعار النفط. وفي بعض الأوقات، قد تعتقد الحكومات أيضًا أن تراجع أسعار النفط سيكون قصير الأجل، مما يدفع إلى إغراء الاعتقاد بأنها ستجتاز أزمة الهبوط بسلا.

وقد تم تمويل العجوزات المالية الناشئة بالاقتراض الخارجي والمحلي. غير أن الأول جعل بلدانا مقترضة كثيرة معرضة لخطر زيادة سعر الفائدة على القروض الأجنبية، وأيضًا نضوب فرص الحصول على قروض جديدة لظهور مخاوف تتعلق بالقدرة على الاستمرار، في حين أن الأخير كان في كثير من الأحيان تضخمًا أو استبعاد حصول القطاع الخاص على الائتمان. وفي نهاية المطاف، اضطرت الاختلالات الخارجية والمالية المتصاعدة، والافتقار إلى التمويل الخارجي، وفي بعض الحالات حالات من عدم التوازن النقدي والتضخم، مقترنة بالتمويل المحلي للعجز إلى إجراء تخفيضات متأخرة ومكلفة وغير منظمة للإنفاق (اشتملت في كثير من الأحيان على إرجاء أو إلغاء مشروعات استثمارية)، صاحبته أحيانًا تخفيضات لقيمة العملة.

ولهذا، فإنه في البلدان العاجزة عن التكيف مع تقلبات دخل النفط بسبب قيود مالية مرتبطة بالقدرة على الاستمرار وشواغل أخرى للسياسات، يجب أن يتمثل هدف أساسي للسياسات في اتباع استراتيجيات مالية تهدف إلى كسر استجابة الإنفاق المساهمة للاتجاهات الدولية لأسعار النفط المتقلبة، بما في ذلك استخدام أدوات التحوط للمساعدة في تقليل عدم اليقين في إيرادات النفط وتقليلها. ويعني هذا ضمنا القضاء على التحيز للسياسات المالية التوسعية خلال فترات الرواج النفطى وتوجيه الموازن المالية غير النفطية الحكيمة وخفض العجز المالى غير النفطى على مر الوقت. ومثل هذه الاستراتيجية يمكن أن تفسح مجالاً مالياً يمكن أن يكون متاحاً عند الحاجة إليه عندما ينتهى الرواج المؤقت ويستعيد أو تعزز جدارة البلد الائتمانية من أجل تحسين فرص وصولها إلى أسواق الائتمان.

استنتاجات

نظراً لعدم تجانس البلدان المنتجة للنفط، والمجال العريض لدائرة اهتمامات المقال، فليس من العملي استخلاص استنتاجات كمية فيما يتعلق بالعجز غير النفطى المرغوب. فمثل هذه التحديدات تتوقف فى نهاية الأمر على عوامل خاصة بكل بلد. ومع ذلك، فإن المبادئ العامة التالية مهمة لإعداد وتقييم السياسة المالية فى البلدان المنتجة للنفط.

• يجب أن يكون الميزان المالى غير النفطى ملمحاً بارزاً فى إعداد السياسة المالية. وتقسيم الميزان الكلى إلى ميزان نفطى وغير نفطى حاسم لفهم تطورات السياسة المالية، وتقييم القدرة على الاستمرار، وتحديد التأثير الاقتصادى الكلى للسياسة المالية.

• وبصورة عامة ينبغى تصحيح الميزان غير النفطى، وخاصة الإنفاق، تصحيحه بصورة تدريجية.

• يجب أن تبذل الحكومة قصارى جهدها لتحقيق تراكم أصول مالية كبيرة أثناء فترة إنتاج النفط لمواصلة السياسة المالية فى فترة ما بعد النفط.

• تستطيع بلدان عديدة منتجة للنفط فى واقع الأمر إدارة عجوزات غير نفطية يحتمل أن تكون كبيرة. ويجب أن تستند القرارات المتعلقة بمدى حجم العجز غير النفطى إلى تقييم ثروة الحكومة (بما فى ذلك الثروة النفطية)، وليس على دخل النفط الجارى. غير أنه توجد دوافع قوية للاحتياط تبرر الحيلة المالية، بما فى ذلك قدر هائل من عدم اليقين بشأن الثروة النفطية.

• كما هو الحال فى كل اقتصاد، يجب أن تدعم السياسة المالية فى البلدان المنتجة للنفط أهدافاً اقتصادية كلية أوسع. وتشمل هذه الأهداف الاستقرار الاقتصادى الكلى، والنمو والتخصيص الفعال للموارد.

• نتيجة للسياسات المالية المساهمة للاتجاهات الدولية والعجوزات المالية المتكررة، يجب أن يدفع عدد من البلدان المنتجة للبتروى علاوات على أسعار الفائدة على الدين السىادى وأن تواجه معوقات السيولة المرتبطة بالقدرة على الاستمرار والشواغل الأخرى للسياسات، بما يجعل من الصعب عليها التكيف مع تقلبات إيرادات النفط. ويجب أن تتبع هذه البلدان استراتيجيات مالية تهدف إلى وقف الاستجابات المالية المساهمة للاتجاهات الدورية لأسعار النفط المتقلبة، موجهة لتحقيق موازن مالية غير نفطية حكيمة، مع خفض العجوزات المالية غير النفطية مع مرور الوقت. ■

ستيفن بارنيت هو الممثل المقيم لصندوق النقد الدولى فى تايلند، رولاندو أوسوسكى يعمل رئيس شعبة فى دائرة الشؤون المالية بصندوق النقد الدولى.