الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
في سوق نفطية متغيرة

برايت أوكوغو

صنـــــــدوق النقـــــــد الدولـــــــــي

The Middle East and North Africa in a Changing Oil Market (Arabic)

الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
في سوق نفطية متغيرة

برايت أوكوغو

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠٣

تصميم الغلاف: لويزا منجيفار – مكدونالد
إنتاج: قسم خدمات الوسائط المتعددة بصندوق النقد الدولي

صورة الغلاف: مصفاة رأس تنورة في المملكة العربية السعودية
© بيتمان/شركة CORBIS

ورد مقال أكثر إيجازا حول هذا الموضوع في عدد مارس ٢٠٠٣
من مجلة *التمويل والتنمية* التي يصدرها صندوق النقد الدولي

ISBN 1-58906-242-6

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي
يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C., 20431, U.S.A.
هاتف: (202) 623-7430 فاكس: (202) 623-7201
بريد إلكتروني: publications@imf.org
إنترنت: http://www.imf.org

سوق النفط العالمية بتغيرات هائلة في العقود الثلاثة الماضية، اعتبارا من عام ١٩٧٠ حين بدأت إعادة التفاوض على "السعر المعلن" – وهو سعر مرجعي كانت تحسب على أساسه رسوم الامتياز المستحقة للبلدان المُضيفة. وقبل ذلك التاريخ، كان هذا السعر مثبّتا (عند ١,٨٠ دولارا أمريكيا للبرميل خلال الستينات) من جانب شركات النفط الدولية الكبرى صاحبة الامتيازات النفطية العاملة في تلك البلدان. وقد تلاحقت الأحداث بعد ذلك انتهاء بصدمة أسعار النفط في عام ١٩٧٣ ثم نقل حقوق الملكية إلى البلدان المضيفة، فكان ذلك إيذانا ببدء عهد جديد في الصناعة النفطية.

وكانت بلدان الشرق الأوسط في قلب عملية التحول التي شهدتها السوق – من خلال دورها في منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك) – نظرا لامتلاكها معظم احتياطيات النفط الخام العالمية المثبتة. وبالإضافة إلى التحول الذي طرأ على المجتمعات في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA) نتيجة لتدفق كميات ضخمة من الإيرادات النفطية إليها، واجهت تلك البلدان تحديات جديدة في مجال السياسة والإدارة الاقتصادية، بما فيها كيفية التعامل مع التأثير السلبي لتقلب أسعار النفط على النمو. وينصب التركيز في هذا الكتيب على تطورات سوق النفط الدولية، ودور بلدان الشرق الأوسط فيها، والتحديات التي تواجه السياسات في بلدان المنطقة بسبب اعتمادها على النفط.

تطور سوق النفط

كانت سلسلة الزيادات في أسعار النفط في الفترة ١٩٧٣–١٩٧٤ بداية حقبة بارزة في السوق النفطية نظرا لتزامنها مع نقل حقوق الملكية للبلدان المُضيفة من شركات النفط الكبرى التي كانت تتولى تشغيل تلك الصناعة ضمن إطار متكامل حتى ذلك الحين. فحتى عام ١٩٧٣، كانت شركات النفط الكبرى هي التي تحدد سعر النفط الخام من خلال ترتيب سوقي قائم على احتكار القلة يتم فيه إرساء "سعر معلن" للنفط ودفع رسوم الامتياز والضرائب للحكومات المُضيفة على أساسه. وفي يونيو ١٩٦٨، أصدرت منظمة "أوبك" *البيان التوضيحي للسياسة النفطية في البلدان الأعضاء (Declaratory Statement of Petroleum Policy in Member Countries)* (*القرار XVI.90*)، الذي أعلنت البلدان الأعضاء فيه عزمها على السعي لإحكام السيطرة على مواردها وزيادة نصيبها من أصولها النفطية. وعلى الرغم من أن هذا الحدث لم يلق اهتماما كبيرا آنذاك باعتباره محاولة واهية أخرى من جانب المنظمة لانتزاع السيطرة من شركات النفط الدولية، فقد اعترف المحللون فيما بعد بأهمية هذا البيان. ففي الصفحة السابعة من دراسة Griffin and Teece, 1982 يقول الباحثان إنه "... بالرغم من أن هذه المبادئ المعلنة لم تؤخذ على محمل الجد في ذلك الوقت، فإن الأحداث التي شهدتها أوائل السبعينات تثبت أنها كانت مخططا دقيقا لما أعقبها من أحداث".

مرحلة تثبيت الأسعار: تحول السوق من التوازن إلى الضيق

عقب أحداث ١٩٧٣–١٩٧٤، أصبح المتحكم الأول في سعر النفط الخام هو منظمة "أوبك"، التي نفذت هذه المهمة من خلال تحديد سعر رسمي لبيع أفضل أنواع النفط الخام لديها، وهو الخام العربي الخفيف، تاركة لكل بلد عضو مهمة تعديل سعر بيعه في ضوء هذا السعر المرجعي حسب نوعية إنتاجه النفطي – استنادا إلى تصنيف معهد البترول الأمريكي (American Petroleum Institute)، والمحتوى الكبريتي... إلخ. وعادة ما كان إعلان السعر المرجعي للنفط الخام يقترن بتحديد حصص الإنتاج لبلدان المنظمة، وذلك بهدف أساسي هو تحقيق التوافق بين العرض والطلب مع أخذ إنتاج البلدان غير الأعضاء في الاعتبار. وقد ظل هذا النظام يُطَبق بنجاح نسبيا حتى أوائل الثمانينات عندما انهار النظام ضحية لهذا النجاح.

فعقب أحداث ١٩٧٣–١٩٧٤، شجع ارتفاع مستوى الأسعار النفطية في النصف الثاني من السبعينات عمليات التنقيب والإنتاج في المناطق عالية التكلفة، مثل بحر الشمال وكندا والمكسيك وغيرها. وربما يكون بحر الشمال هو الذي شهد أكثر التطورات حدة من بين هذه المناطق. فقد كان الناتج الكلي لأوروبا (الغربية) أقل من نصف مليون برميل يوميا في ذلك العقد وحتى عام ١٩٧٤. ثم تسارع النمو بدءا من عام ١٩٧٥ وما بعده مع زيادة ربحية حقول النفط في بحر الشمال نظرا لارتفاع أسعار النفط (الذي استحثته منظمة "أوبك")، ومنح شركات النفط حوافز ضريبية مواتية عن عمليات الإنتاج الرئيسية. وبحلول عام ١٩٨٥، كانت مستويات الإنتاج قد وصلت إلى ٣,٨ مليون برميل يوميا ثم تضاعفت تقريبا حتى بلغت ٦,٧ مليون برميل يوميا بحلول عام ٢٠٠٢، فيما يرجع بصفة أساسية إلى التكنولوجيات الحديثة التي أتاحت استغلال حقول النفط الجديدة عالية التكلفة استغلالا مربحا وتخفيض تكاليف الإنتاج بشكل عام. وقد تقلصت حصة "أوبك" في السوق بالتدريج مع تزايد حجم الإنتاج لدى البلدان غير الأعضاء حتى استوعب الطلب المتنامي وفاض عنه، مما اضطر المنظمة إلى تخفيض حصص إنتاجها عدة مرات متعاقبة في محاولة غير مجدية للدفاع عن سعر النفط. ولفترة ما، نجحت "أوبك" بالفعل في تحديد أسعار النفط والتحكم في إنتاج بلدانها الأعضاء، فيما يرجع بالدرجة الأولى إلى قوة الطلب على نفط "أوبك" مقارنة بحجم المعروض. فالاحتكار (أو شبه الاحتكار) لا يكفي وحده للتحكم في الناتج والأسعار معا.

وكانت بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مقدمة البلدان المعنية بهذه التطورات. فإلى جانب استخدام الخام العربي الخفيف كمعيار للنفط الخام، كانت المملكة العربية السعودية وغيرها من البلدان الكبرى المنتجة للنفط في المنطقة تعمل على حفظ توازن الإمدادات النفطية من خلال تعديل الناتج بالزيادة أو النقصان حسبما يتطلبه تحقيق التوازن في السوق. فعلى سبيل المثال، قامت تلك البلدان بزيادة الإنتاج أثناء الثورة الإيرانية وبادرت بتخفيضه عندما أصبح العرض مفرطا في السوق. وقد تخلت "أوبك" في نهاية المطاف عن القيام بدور حفظ التوازن في عام ١٩٨٥ في محاولة لاسترداد جزء من حصتها في السوق.

وبتحليل الظروف التي مكنت منظمة "أوبك" من النجاح في السيطرة على سعر النفط في السبعينات وأوائل الثمانينات، تتكشف التغيرات التي مرت بها السوق النفطية ويتضح السبب في أن البلدان المعتمدة على النفط – بما فيها منطقة

الشرق الأوسط – أصبحت عاجزة عن ضمان أي مستوى من الدخل يتأتى من القطاع النفطي. وهذا العجز عن الاعتماد على الإيرادات النفطية يؤكد أيضا ضرورة الإسراع بوتيرة الإصلاحات الاقتصادية وتنويع النشاط الاقتصادي. ويمكن تلخيص السمات الأساسية لسوق النفط خلال تلك الفترة على النحو التالي:

- عقب هبوط الطلب العالمي على النفط في عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٥، ازداد الطلب مرة أخرى بنسبة ١٠٪ تقريبا بين عامي ١٩٧٦ و ١٩٧٩ مع عودة الاقتصاد العالمي إلى مسار النمو. وبفضل هذا المعدل المريح الذي حققه نمو الطلب، تمكنت منظمة "أوبك" من احتواء سلوك بلدانها الأعضاء، بما في ذلك تجاوزهم لحصص الإنتاج المقررة. وبالرغم من أن سياسة الحصص التي وضعتها "أوبك" لم تحقق إلا نجاحا جزئيا، فقد فرضت على السوق النفطية حالة تكاد تصل إلى التوازن. وتسببت الثورة الإيرانية عام ١٩٧٩ في فقدان الناتج النفطي الإيراني، واقترن ذلك باتجاه وكلاء السوق إلى المضاربة التي أدت إلى تضاعف أسعار النفط في الفترة ١٩٧٩/١٩٨٠. ونتيجة لهذا التأثير السعري، إضافة إلى ضعف النمو الاقتصادي العالمي، انخفض الطلب العالمي على النفط بنسبة ٤,٥٪ تقريبا في ١٩٨٠ و ٣٪ أخرى في ١٩٨١.

- والأهم من ذلك أن الإمدادات النفطية من مصادر غير منظمة "أوبك" كانت في السبعينات أقل بكثير من المستويات الحالية، حيث كان نموها مقيدا بارتفاع متوسط تكاليف الإنتاج في المصادر الرئيسية غير "أوبك"، لا سيما بحر الشمال (حوالي ١٥ دولارا أو أكثر للبرميل الواحد). وبالتالي، فقد كان نصيب هذه المصادر من الطلب التراكمي صغيرا بدرجة لا تمكنها من التأثير على السوق ولا تهديد الوضع المهيمن لمنظمة "أوبك". ومع انخفاض تكاليف الإنتاج بفضل انتشار تكنولوجيات التنقيب والإنتاج الحديثة، كأساليب الرؤية ثلاثية الأبعاد وإكمال الآبار تحت البحر، تغيرت الأحوال وضعفت قبضة منظمة "أوبك" على السوق إلى حد كبير.

- وكانت الابتكارات الفنية في قطاعات الصناعة والتجارة والنقل والأُسَر المعيشية لا تزال في مراحلها المبكرة، ولم يتضح التأثير الكامل لتناقص كثافة الطاقة – رغم توفر الأدلة على حدوثه – إلا في الثمانينات بعد سنوات من المكاسب التراكمية على جانب الكفاءة.

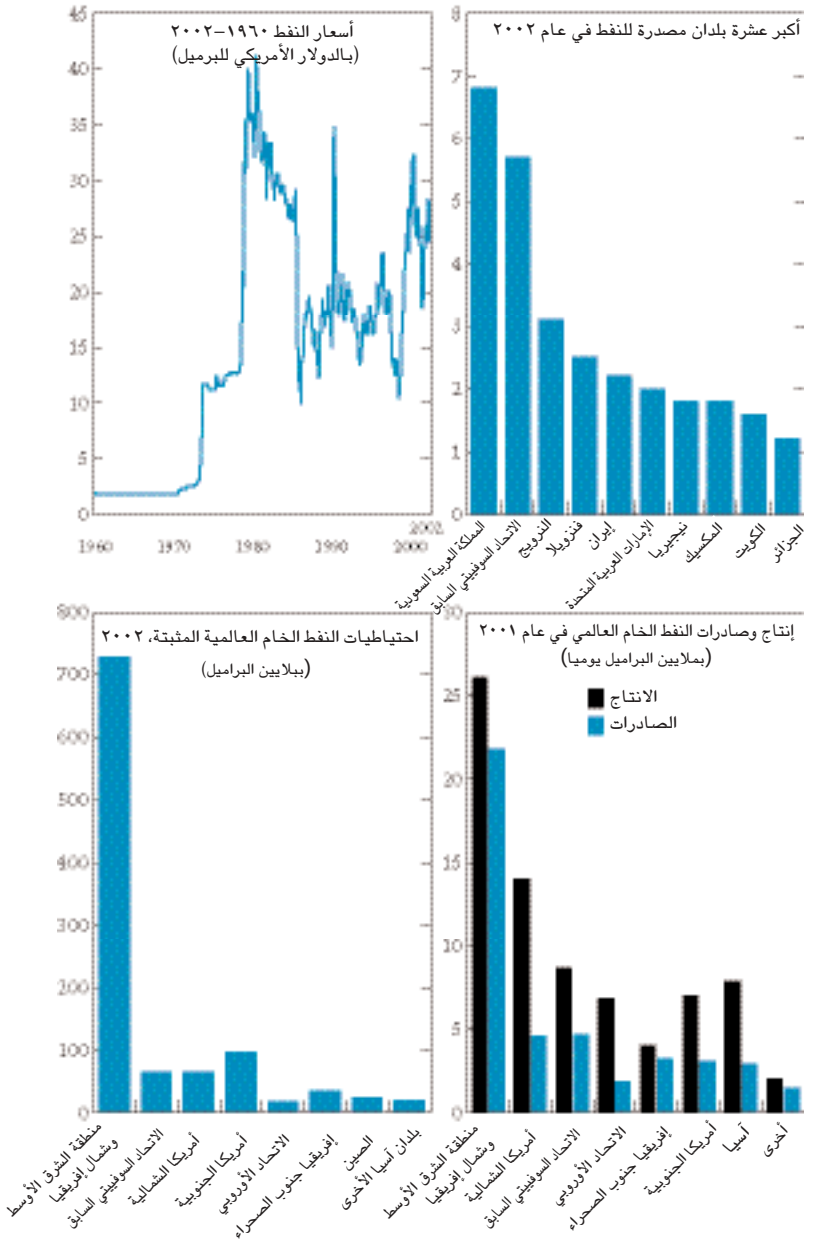
وكان معنى ذلك انخفاض كمية الطاقة المطلوبة لإنتاج مقدار معين من إجمالي الناتج المحلي، مما أعاق النمو الكلي للطلب على الطاقة.

- وكان نظام تجارة النفط الدولية يعتمد في ذلك الوقت اعتمادا كبيرا على العقود لأجَل مع التفاوض على الأسعار والكميات كل ثلاثة أشهر. وهكذا توفرت للسوق قاعدة معيارية محددة لفترة زمنية معروفة، وكانت سوق المعاملات الفورية تقوم في الغالب بدور الموازنة بالإضافة إلى كونها مؤشرا لدرجة التوتر السائد في السوق، إن وجد. وقد ازدادت مقبولية نظام التسعير بقيادة "أوبك" لأنه أتاح معيارا يمكن التنبؤ به، وهو ما حظي بتقدير الوكلاء الاقتصاديين على جانبي السوق لما له من أهمية في وضع خططهم الاقتصادية واتخاذ قراراتهم الاستثمارية.

- ويبدو أن مقبولية منهج التسعير الذي اعتمدته منظمة "أوبك" كانت تؤيده الدراسات النظرية أيضا. فقد كان الرأي السائد في الصناعة النفطية خلال السبعينات، والذي أيدته الأبحاث المعاصرة آنذاك (مثل دراسة Pindyck, 1978)، هو أن أسعار النفط سوف تزداد عبر الفترات الزمنية نظرا لطابعه غير المتجدد – على غرار مسار هوتيللنغ (Hotelling, 1931). وعلى الرغم من عدم إجماع الدراسات المعنية بالنفط آنذاك (مثل دراسة Adelman, 1974, 1982) على نظام للتسعير، فربما يكون ذلك قد أدى بشكل غير مقصود إلى إيجاد مبرر لمنهج تحديد الأسعار الذي وضعته منظمة "أوبك" وإعطاء البلدان الكبرى المصدرة للنفط شعورا كاذبا بالثقة في مستقبل الأسعار، ومن ثم تأجيل الإصلاحات الاقتصادية الضرورية. غير أن أسعار النفط انخفضت منذ الثمانينات، ليس فقط بالقيم الحقيقية وإنما بالقيم الاسمية أيضا (أنظر الشكل البياني ١).

وخلاصة القول، أن الظروف التي سادت السوق النفطية في السبعينات كانت في صالح منظمة "أوبك" التي اغتنمت هذه الفرصة فحددت الأسعار عند مستويات سمحت بها الأوضاع القائمة في ذلك الوقت. وقد تغيرت أوضاع السوق تغيرا ملحوظا منذ ذلك الحين، ففقدت "أوبك" بعض قدرتها على التأثير في السوق نتيجة لما أدى إليه ارتفاع الأسعار من زيادة إنتاج البلدان غير الأعضاء فيها، وأصبح التنبؤ بالإيرادات النفطية أكثر صعوبة من ذي قبل.

الشكل البياني ١– بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مؤشرات النفط



المصادر: السلطات الوطنية؛ و P-Amoco (2002), *Statistical Review of World Energy* ؛ والوكالة الدولية للطاقة (٢٠٠٢) ؛ وصندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي.

سعيا وراء حصص السوق: من التحكم في الأسعار إلى تحديدها بقوى السوق الحرة

قررت كبرى البلدان المنتجة للنفط في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، على أثر استمرار فقدان حصتها السوقية في النصف الأول من الثمانينات، أن تتزعم حركة داخل منظمة "أوبك" لتغيير استراتيجيتها المتبعة، فكان من المنظمة أن آثرت الدفاع عن حصتها السوقية والسماح لقوى السوق بتحديد الأسعار. وفي هذه الأثناء، تسببت حرب الأسعار التي ترتبت على هذه الحركة في انهيار الأسعار كما كان متوقعا إلى أقل من ١٠ دولارات للبرميل بحلول يوليو ١٩٨٦ بعد أن كان سعر البرميل ٢٨ دولارا في ديسمبر ١٩٨٥. وعندما عاد نمو الطلب، مصحوبا بقيود على العرض فرضتها البلدان المنتجة الكبرى، انتعشت الأسعار إلى حد ما قبل أن تسجل ارتفاعا حادا نتيجة لأزمة الشرق الأوسط في ١٩٩٠–١٩٩١. غير أن الصراع على حصص السوق بين البلدان المنتجة الأعضاء في المنظمة وغير الأعضاء فيها من ناحية، وفيما بين أعضاء المنظمة ذاتهم من ناحية أخرى، أدى إلى استمرار ضعف السوق طوال معظم التسعينات، وانتهى بانهيار الأسعار في عام ١٩٩٨ عندما هبط سعر النفط مرة أخرى إلى نحو ١٠ دولارات أمريكية للبرميل. وقد تضاعف أثر فقدان البلدان المنتجة الأعضاء (ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا) لنفوذها في السوق نتيجة لتزايد أهمية أسواق المعاملات النفطية الفورية والمستقبلية التي أصبحت في ذلك الوقت أساس تسعير النفط بدلا من النظام القائم على تحديد المنظمة للأسعار – حيث أصبحت الممارسة السائدة هي التسعير وفق صيغة معيارية تربط العقود بالأسعار الفورية والمستقبلية. (للاطلاع على مناقشة لظهور التعاقدات المستقبلية النفطية ودورها، راجع دراسة Verleger (1993)، ضمن دراسات أخرى).

ومع اتساع عجز المالية العامة والحساب الجاري الخارجي، ضغطت البلدان الكبرى المنتجة للنفط في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من خلال منظمة "أوبك" لإعادة العمل بنظام الحصص (ووضع سعر مستهدف) عقب انهيار الأسعار في عام ١٩٨٦. غير أن هذا النظام لم يحقق إلا نجاحا محدودا طوال معظم التسعينات، فيما يرجع بصفة أساسية إلى صعوبة التنبؤ بحجم الطلب العالمي وناتج البلدان غير الأعضاء في المنظمة، والحفاظ على انضباط البلدان الأعضاء في إنتاج الحصص المقررة. ومع فقدان منظمة "أوبك" سيطرتها على السوق، انهارت الأسعار بسبب فرط المعروض في عام ١٩٩٨ ووصلت إلى المستويات التي أمْلَتها العوامل السوقية الأساسية. وكان رد فعل السلطات في المنطقة أن أجرت تخفيضات في النفقات ركز معظمها على

المصروفات الرأسمالية، ولكن ذلك أدى أيضا إلى النظر بجدية في الإصلاح. وقد تعافت سوق النفط العالمية منذ منتصف عام ١٩٩٩ تحت تأثير مجموعة من العوامل، هي نقص المخزون العالمي، وزيادة التعاون بين البلدان المنتجة الأعضاء وغير الأعضاء في منظمة "أوبك" من أجل تقييد الناتج، وزيادة التزام البلدان الأعضاء بالحصص المقررة، والإضرابات التي شهدتها القطاعات النفطية في البلدان المنتجة الكبرى، فضلا على التطورات الجغرافية-السياسية في منطقة الشرق الأوسط. وقد أتاح هذا للبلدان المصدرة للنفط، بما فيها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تحقيق إيرادات ضخمة وبناء احتياطياتها الأجنبية. ولكننا لا نعرف بعد ما إذا كانت هذه البلدان ستحسن استخدام هذه الفرصة السانحة لتحقيق أهدافها الإصلاحية.

العوامل المؤثرة على الطلب

بعد مرور فترة على الزيادات المتكررة في سعر النفط خلال السبعينات وأوائل الثمانينات، بدأت آثارها الخطيرة تظهر على مسار الطلب، حيث أدت هذه الزيادات الكبيرة إلى تباطؤ نمو الطلب بدرجة ملحوظة حتى انخفض معدله المتوسط إلى ٠,٦٥٪ سنويا بين عامي ١٩٧٥ و١٩٨٥. ولكن معدل نمو الطلب عاود الارتفاع في التسعينات مسجلا ١,٥ سنويا – الأمر الذي يرجع في الغالب إلى ارتفاع معدل النمو الاقتصادي العالمي آنذاك.

وقد ظهرت هذه التغيرات أيضا على هيئة تحسن في كفاءة استخدام الطاقة – مدفوعا في البداية بارتفاع أسعار النفط الخام ثم بتطبيق ضرائب عالية على الاستخدام النهائي للمنتجات النفطية. وقد أصبحت الاقتصادات أكثر مرونة في التكيف مع أسعار النفط المتغيرة. ففي المسوح المعنية بالمرونات والتي تستند إلى بيانات تبدأ من الستينات وتصل إلى سنوات قريبة، خلص كل من Sterner (1991) و Goodwin (1992) و Graham and Glaister (2002) وآخرون إلى أن تقديرات المرونة المتعلقة بالمنتجات النفطية كانت أعلى في الدراسات التي استخدمت بيانات تغطي سنوات أحدث. وإلى جانب الاختلافات الناتجة عن اختلاف المواصفات الإحصائية في النماذج وفروق التغطية والمنهجيات المستخدمة، يبدو أن واحدا من أهم التفسيرات لهذه المشاهدة هو أن وكلاء السوق كان لديهم وقت كاف للتكيف مع زيادات أسعار النفط بالتحول عن الوقود النفطي ونشر مخزون رأسمالي أكثر كفاءة في استخدامه. وهناك سبب آخر هو أن كثافة الطاقة – التي تعرف بأنها حجم استهلاك الطاقة لكل وحدة ناتج – قد انخفضت بنحو ١,١٪ سنويا منذ السبعينات نتيجة للتوجه العام صوب الصناعات الخفيفة بدلا من الصناعات

الثقيلة وصوب مستويات أفضل من الكفاءة. وقد تحققت مكاسب هائلة أيضا في كفاءة استخدام الوقود في صناعة السيارات بعد التطورات التي شملت تغيير تصميم الهيكل لتحسين الدفع الميكانيكي الهوائي واستحداث تكنولوجيا حقن الوقود.

وقد انعكست هذه التطورات مباشرة في شكل انخفاض في الحصة السوقية لمنظمة "أوبك" (والشرق الأوسط) وتراجع في تأثيرها على السوق، حيث بدأت إمدادات النفط من هذه البلدان تعامل في السوق باعتبارها متبق منذ منتصف السبعينات. ويعنى هذا أن كبرى البلدان المستهلكة لم تكن تتوجه إلى هذه البلدان لتلبية باقي احتياجاتها إلا بعد شراء احتياجاتها النفطية الأساسية من مصادر غير الأعضاء في "أوبك". وقد قدمت "أوبك" حوالي ٤٩٪ من احتياجات النفط العالمي في عام ١٩٧٥، غير أن هذه النسبة انخفضت إلى ٣٠٪ فقط بحلول عام ١٩٨٥. ثم تحسنت حصة "أوبك" في هذه الإمدادات تدريجيا على مدار عدة سنوات حتى أصبحت الآن حوالي ٣٧٪ (إذا ما أضفنا سوائل الغاز الطبيعي (NGLs)). وبوجه عام، لا تزال بلدان الشرق الأوسط المنتجة للنفط هي محور التطورات الجارية في سوق النفط بالرغم من فقدانها جزءا من مكانتها السابقة. فقد شغلت خمسة من أفضل عشرة مراكز على مستوى البلدان المصدرة للنفط في عام ٢٠٠٢ (راجع الشكل البياني ١)، ويرجح استمرار هذا الوضع في المستقبل المنظور بفضل احتياطياتها المثبتة الضخمة وطاقتها الفائضة الكبيرة (راجع Okogu, 2003).

الشرق الأوسط في ميزان النفط العالمي

تحتل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مركزا طليعيا بين البلدان المؤثرة في ميزان الطاقة العالمي نظرا لامتلاكها معظم احتياطيات النفط العالمية، ناهيك عن احتياطياتها الضخمة من الغاز والتي لم تستغل بالكامل بعد. وبالرغم من فقدان النفط جزءا من مكانته بين أنواع الطاقة الأخرى، فسوف يواصل (والمنطقة) أداء دور محوري في تشكيل مستقبل الطاقة في العالم.

النفط في ميزان الطاقة العالمي

يرجع الفضل الأول في المكانة المرموقة التي تحظى بها بلدان الشرق الأوسط في أسواق الطاقة العالمية إلى دورها في سوق النفط، بالرغم من أنها تمتلك أيضا احتياطيات ضخمة من الغاز الطبيعي. وعلى ذلك، فإن مصير هذه البلدان يرتبط ارتباطا مباشرا بمدى احتفاظ النفط بثقله أمام مصادر الطاقة الأخرى في ميزان الطاقة العالمي المتغير. وقد بدأ النفط يفقد جزءا من هذا الثقل أمام

مصادر الطاقة الأخرى اعتبارا من التسعينات مع الزيادات الحادة التي طرأت على أسعاره. ويرجع استمرار أهمية النفط في سوق الطاقة العالمية إلى سيطرته على قطاع المواصلات الذي ينفرد فيه بحوالي ٩٦٪ من حصص السوق. كذلك يشكل النفط ٢٧٪ من إمدادات الطاقة في القطاع الصناعي و ٩٪ منها في قطاع توليد الكهرباء – بعد أن تراجعت مكانته مع بدء استخدام الفحم والغاز والطاقة النووية في هذين القطاعين (لمزيد من التفاصيل، راجع International Energy Agency, 2001, 2002). ويرتبط معدل التحول عن استخدام النفط ارتباطا مباشرا بمدى إمكانية هذا التحول من الوجهة الفنية ومدى توفر مصادر بديلة تتميز بفعالية التكلفة، مما يفسر استمرار سيطرة النفط على قطاع المواصلات، حيث لم تحقق الجهود المبذولة لإيجاد بدائل للنفط إلا نجاحا محدودا حتى الآن.

وعلى عكس النفط، نجد أن حصة الغاز الطبيعي في مجموع الطاقة الأولية تسجل زيادة مستمرة، حيث ازدادت من ١٨٪ إلى حوالي ٢٣٪ بين عامي ١٩٧٣ و ٢٠٠١، مدفوعة بعدد من العوامل المجتمعة، وهي ارتفاع أسعار النفط وحاجة كبرى البلدان المستهلكة للطاقة إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي، وتنويع مصادر الطاقة، والشواغل البيئية التي ظهرت في الآونة الأخيرة فيما يتعلق بظاهرة الاحترار العالمي وتغير المناخ. ويحتوى الغاز الطبيعي على أقل نسبة كثافة كربونية من بين أنواع الوقود الأحفوري الأخرى، ويليه النفط ثم الفحم (للاطلاع على مناقشة مختصرة للبُعد البيئي في استخدام الوقود في سياق المفاوضات الجارية بشأن تغير المناخ، راجع ضمن مصادر أخرى Mitchell, 2000). وقد زاد استخدام الغاز الطبيعي أيضا نتيجة للنمو العام في صناعة البتروكيماويات، حيث يعتبر أهم مادة أولية في مجموعة كبيرة من المنتجات البتروكيماوية المختلفة.

وهناك مؤشرات على قصور الاستثمار في صناعة الغاز في الشرق الأوسط لأن حصته في الناتج العالمي (حوالي ١٤٪) أقل بكثير من حصته في الاحتياطيات (٤٠٪). ويتضح ذلك إذا ما عرفنا أن إيران لا تنتج إلا ٢٪ تقريبا من إمدادات الغاز العالمية، بل وتستورد بعض الغاز من جارتها تركمانستان (٤.٩ بليون متر مكعب في ٢٠٠٢)، بالرغم من أنها تمتلك ثاني أكبر احتياطيات الغاز في العالم (١٥.٣٪ من الإجمالي) بعد روسيا. وتشير توقعات الطلب حتى عام ٢٠٢٠ الصادرة عن *الوكالة الدولية للطاقة* (IEA, 2002) إلى استمرار المكاسب التي يحققها الغاز الطبيعي في ميزان الطاقة العالمي، بينما يتوقع أن يحتفظ النفط بحصته الحالية فقط.

ثروات النفط والغاز في الشرق الأوسط

تتمتع منطقة الشرق الأوسط بثروة وافرة من موارد النفط والغاز. وتبلغ حصة المنطقة حوالي ٦٩٪ من إجمالي ١٠٥٠ بليون برميل تمثل احتياطيات النفط الخام المثبتة في نهاية عام ٢٠٠١. وفي المقابل، اقتصرت حصة المنطقة على ٣١٪ من إجمالي الإنتاج العالمي وحوالي ٥٠٪ من الصادرات، مما يوضح بجلاء أهمية المنطقة بالنسبة لحاضر السوق النفطية العالمية ومستقبلها (أنظر الشكل البياني ١). وعلى الرغم من استمرار اكتشاف وتطوير الاحتياطيات النفطية الجديدة في بلدان مختلفة، كبلدان الاتحاد السوفييتي السابق والمناطق البحرية في غرب إفريقيا، فإن معظم التنبؤات تشير إلى أن الاعتماد على موارد النفط الشرق أوسطية سوف يزداد في الأعوام القادمة مع بدء تناقص الإنتاج في حوض بحر الشمال وغيره من المناطق الرئيسية.

وعلى عكس النفط، نجد أن احتياطيات الغاز الطبيعي موزعة على مساحات أوسع حول العالم، وأن نصيب الشرق الأوسط يبلغ ٤٠٪ تقريبا من إجمالي الاحتياطيات العالمية البالغة ١٥٥ تريليون متر مكعب. وفي عام ٢٠٠٢، بلغ إنتاج المنطقة من الغاز حوالي ١٤٪ من الناتج العالمي الكلي، مما يرجع في جانب منه إلى القصور النسبي للاستثمار في قطاع الغاز بالمنطقة كما ذكرنا آنفا. غير أن هذا الوضع بدأ يتغير؛ فمبادرة الغاز السعودية التي تصل قيمة استثماراتها إلى ٢٥ بليون دولار أمريكي، والتوسع الجاري أو المقرر في إنتاج الجزائر وقطر وعمان، والتطورات المتوقعة في إيران وليبيا واليمن، كلها يفترض أن تؤدي إلى زيادة كبيرة في ناتج الغاز بمنطقة الشرق الأوسط خلال السنوات القادمة. وينطوي إنشاء البنية التحتية المطلوبة لدعم صناعة الغاز (الغاز المنقول عبر الأنابيب والغاز الطبيعي المسيل (LNG)) على تكلفة باهظة، وهو أحد الأسباب التي تفسر صعوبة إنشاء سوق عالمية للغاز والبطء النسبي الذي تسير به عملية تطوير قطاع الغاز في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ومع ذلك فقد بدأت المنطقة تتحول إلى شريك مهم في تجارة الغاز، حيث أسهمت بحوالي ٨٪ من صادرات الغاز المنقول عبر الأنابيب و ٤٠٪ من صادرات الغاز الطبيعي المسيل في عام ٢٠٠٢ (لمزيد من التفاصيل، راجع Okogu, 2002).

وفي سياق جهود المنطقة صوب التصنيع وزيادة القيمة المضافة لقطاع النفط، قام العديد من بلدان الشرق الأوسط المنتجة للنفط، سواء منفردة أو بالتعاون مع شركات نفط دولية، بإقامة معامل تكرير خاصة بها. وبدءا من عام ٢٠٠١، وصلت طاقة التكرير في المنطقة إلى حوالي ١٠٪ من الطاقة

العالمية الكلية التي تبلغ ٨٢ مليون برميل يوميا وحوالي ٣٠٪ من مجموع الصادرات العالمية من المنتجات المُكرّرة.

توقعات الطلب على نفط وغاز الشرق الأوسط

تشير التوقعات الحالية للطلب العالمي على النفط إلى أن الاحتياجات العالمية سوف تستمر في الزيادة لتصل إلى ٩٢ مليون برميل يوميا بحلول عام ٢٠١٠ و١١٠ مليون برميل يوميا بحلول عام ٢٠٢٠ (راجع على سبيل المثال International Energy Agency, 2002) في مقابل ٧٧ مليون برميل يوميا فقط في عام ٢٠٠٢. غير أن هذه التوقعات قد تكون مفرطة في التفاؤل. فبافتراض نمو الطلب بمتوسط سنوي يصل إلى ١٪ حتى عام ٢٠٢٠، يتوقع مؤلف هذا الكتيب أن يصل الطلب العالمي إلى ٨٣ مليون برميل يوميا بحلول عام ٢٠١٠ و ٩١ مليون برميل يوميا في عام ٢٠٢٠. ومن هذه النسبة، يفترض أن يصل الطلب على النفط الخام من منظمة "أوبك" (مع استبعاد الغاز الطبيعي المسيل الذي يبلغ حاليا ٣,٦ مليون برميل يوميا) إلى حوالي ٢٧ مليون برميل يوميا و ٣٦ مليون برميل يوميا في عامي ٢٠١٠ و ٢٠٢٠ على التوالي، بافتراض زيادة حصة "أوبك" في سوق النفط الخام من المستوى الحالي البالغ ٣٣ إلى نحو ٣٥ مع حلول عام ٢٠١٠ و ٤٠٪ مع حلول عام ٢٠٢٠. ويستند هذا النمو المتوقع لحصة "أوبك" في السوق إلى الانكماش الذي بدأت تشهده احتياطيات البلدان غير الأعضاء في المنظمة بعد أن ظلت تنتج بكامل طاقتها من مواردها المحدودة طوال عدة عقود ماضية، وإن كان من المتوقع أن تظل احتياطياتها صامدة حتى عام ٢٠١٠. وعلى مستوى البلدان الأعضاء في المنظمة، تمتلك بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حوالي ٨٨٪ من الاحتياطيات وتنتج حاليا حوالي ٧٧٪ من ناتج المجموعة. ولأن بعض البلدان الأعضاء من خارج منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تنتج بطاقة شبه كاملة، فمن الواضح أن بلدان الشرق الأوسط سوف ترفع حصتها من ناتج المجموعة، لكننا نفترض في هذا الكتيب أن نصيبها من ناتج "أوبك" سيظل بدون تغيير. وسوف يعني هذا زيادة ناتج منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى حوالي ٣١ مليون برميل يوميا (أو ٣٤٪ من معروض النفط العالمي) بحلول عام ٢٠٢٠. وحتى مع افتراض بقاء أسعار النفط عند مستوى ١٨–٢١ دولارا أمريكيا للبرميل بالقيمة الحقيقية – وهو ما يعتبره الكثير من المحللين السعر طويل الأجل – فإن من شأن هذا أن يضمن دخول تدفقات مالية كبيرة إلى المنطقة في السنوات القادمة.

لكن هناك مخاطر تهدد بقصور النتائج عن التوقعات، بما في ذلك ما يتعلق بإمكانية ظهور اكتشافات نفطية جديدة في مناطق أخرى وبطلان

استعمال النفط كمصدر للطاقة إذا تحققت إنجازات تكنولوجية مردودة التكلفة توفر للســـوق بدائل رخيصة في قطاعات كالمواصلات مثلا. وفيمـا يتعلـق بالاكتشافات المحتملة، كان انخفاض إنتاج البلدان غير الأعضاء في منظمة "أوبك" أمرا متوقعا بصفة مستمرة، وتكرر النظر فيه منذ عقد الثمانينات مع ما أدت إليه الاكتشافات الجديدة والتقدم التكنولوجي من إطالة عمر حقول النفط في البلدان غير الأعضاء في المنظمة. أما بالنسبة للإنجازات التكنولوجية مردودة التكلفة، فالأبحاث لا تزال جارية في عدد من المجالات المختلفة بهدف تحسين الأداء وتعزيز مردودية التكلفة في تكنولوجيا الخلايا الوقودية والمركبات التي تسير بالغاز الطبيعي والمركبات الكهربائية،..إلخ. وقد استمدت هذه الأبحاث دفعة قوية عندما اشترطت ولاية كاليفورنيا في التسعينات أن تكون الانبعاثات معدومة في ١٠٪ على الأقل من الطرز الجديدة التي تنتجها شركات السيارات مع أوائل هذا العقد. ومن العيوب الحالية للسيارات ذات الانبعاثات المعدومة، والتي تعتمد على الكهرباء وغيرها من مصادر الطاقة الخالية من الانبعاثات، أن مداها وسرعتها محدودان وتكلفتها مرتفعة. غير أن التحسينات التي نجحت أيضا في جعل السوق أكثر تقبلا لهذه السيارات لا تزال مستمرة. وعلى الرغم من صعوبة التنبؤ بالدرجة التي ستصل إليها السيارات ذات الانبعاثات المعدومة في اختراق الأسواق مع حلول عام ٢٠٢٠، فمن الواضح أن التطورات في هذا المجال سوف تكون عنصرا حاسما في تحديد مستقبل النفط لأن قطاع المواصلات هو القطاع الوحيد الذي لا تواجه فيه المنتجات البترولية أي منافسة قوية حتى الآن.

ولذلك فلا بد أن تسارع بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للنفط بإجراء الإصلاحات الضرورية المقررة أو الجاري تنفيذها بالفعل. بل إنه حتى إذا تحولت السوق لصالح المنطقة بحلول عام ٢٠٢٠ كما تشير التوقعات الحالية، فسوف تكون الإصلاحات ضرورية أيضا في الفترة الانتقالية لأن التوقعات متوسطة الأجل تشير إلى اتجاه هبوطي في أسعار النفط. وقد يقترن هذا بحدوث الزيادة المتوقعة في صادرات النفط العراقي مع إعادة تأهيل البنية التحتية للقطاع النفطي وتوظيف استثمارات جديدة في عملياته الرئيسية (التنقيب والتطوير والإنتاج). وفضلا على ذلك، فإن قطاع النفط يسهم بدور محدود نسبيا في توفير الوظائف نظرا لكثافة استخدامه لرأس المال وكونه قطاعا محصورا، بالرغم من أنه يمثل مصدرا جيدا للتدفقات المالية الداخلة. وللاطلاع على تقييم عام لقضايا البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، راجع Gardner (2003).

التحديات التي تواجه بلدان الشرق الأوسط المنتجة للنفط والغاز

تواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عددا من التحديات يتصل بعضها بصناعة النفط ذاتها والبعض الآخر بالإدارة الاقتصادية للثروة النفطية. فبخلاف الحاجة إلى ضخ رؤوس أموال ضخمة في هذه الصناعة، تواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحديا إضافيا هو استخدام هذا القطاع كأداة لزيادة التجارة البينية في المنطقة. غير أن أهم التحديات هو رسم سياسات اقتصادية كلية مناسبة لضمان الكفاءة في إدارة الثروة النفطية.

تحديات الاستثمار

تعني كثافة استخدام رأس المال في قطاع النفط والغاز أن القطاع يستلزم ضخ رؤوس أموال على أساس منتظم بغرض الاستثمار في عمليات التنقيب والتطوير والإنتاج والصيانة لإحلال النفط المنتج والحفاظ على سلامة الآبار. وتأتي معظم هذه الاستثمارات في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الموارد الداخلية لشركات النفط الوطنية، وإن كانت تأتي أيضا بالاستفادة من أسواق رأس المال الدولية (كما هو الحال مع مشروعات الغاز الطبيعي المسيل في قطر) ومن خلال الاستثمار الأجنبي المباشر (كما في حالة السودان). وتحظر معظم البلدان مشاركة رؤوس الأموال الأجنبية في قطاع العمليات النفطية الرئيسية ولكن بعضها يسمح بترتيبات اقتسام الإنتاج (مثل قطر).

وهناك أيضا ترتيبات مبتكرة للاستثمار، مثل مبادرة الغاز السعودية. وقد تعرضت مشروعات هذه المبادرة لفترات تأخير نظرا لصعوبة التوصل إلى اتفاق بين الحكومة وشركات النفط الدولية، ولكن السلطات عاقدة العزم على المضي في تنفيذ المبادرة، وورد أنها وضعت المشروعات المقترحة في صيغة معدلة ودعت المستثمرين الدوليين لتقديم عطاءات جديدة. وكان من المقرر في الخطة الأصلية أن تقوم الشركات الاستثمارية بالتنقيب عن الغاز وإنتاجه لكي يستخدم في المشروعات التكميلية (كتحلية المياه وتوليد الطاقة الكهربائية والبتروكيماويات)، على أن يكون التمويل من استثمارات تلك الشركات. ومن المقدر أن تتكلف هذه المشروعات ٢٥ بليون دولار أمريكي على مدى عشر سنوات، وأن تنتج ٣٠٠ مليون غالون من المياه يوميا و ٢ مليون طن من البتروكيماويات سنويا و ٤ ٠٠٠ ميغاواط من الطاقة الكهربائية. وسوف

تتولد فرص استثمار أخرى من المشروعات المساعدة، لا سيما مشروعات البنية التحتية الداعمة. وسوف ينطوي تحدي الاستثمار الذي يواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على تغييرات في السياسات، ربما كأحد المكونات الأساسية في برنامج أوسع نطاقا للإصلاح الهيكلي يستهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر.

تحدي النهوض بتجارة الطاقة الإقليمية عن طريق التكامل

يعتبر التكامل في مجال الطاقة بين بلدان المنطقة تحديا آخر تعمل السلطات في بعض البلدان على مواجهته. فعلى سبيل المثال، يجري إعداد خطط للتكامل في منطقة مجلس التعاون الخليجي تستهدف الاستفادة من إمكانات التكامل التي يتيحها اختلاف ثروات الموارد الطبيعية واحتياجات الطاقة عبر البلدان. وفي هذا الصدد، سوف يتم إنشاء خط أنابيب لنقل الغاز من قطر – التي تمتلك ثالث أكبر احتياطيات الغاز الطبيعي في العالم – إلى الكويت والإمارات العربية المتحدة وعمان، مع إمكانية مد هذا الخط ليصل إلى باكستان وما بعدها. ومن شأن هذا أن يحدث زيادة هائلة في التجارة البينية بالمنطقة من خلال خلق سوق مجاورة للغاز القطري في البلدان المحيطة التي تسعى لشراء المزيد من الغاز لاستخدامه في صناعات الطاقة الكهربائية والبتروكيماويات. وعلى الرغم من أن بعض هذه البلدان الأخرى لديه احتياطيات من الغاز أيضا، فإن معظم هذه الاحتياطيات يتخذ شكل غازات مصاحبة (أي تُنتَج باعتبارها منتجا جانبيا مرافقا للنفط)، مما يعني أن إنتاج الغاز مقيد بالتزاماتها المتعلقة بحصص النفط التي تحددها "أوبك". ويمكن لهذا المشروع إذا تحقق له النجاح أن يصبح نواة لترتيب تعاوني أوسع نطاقا في مجال الطاقة يتخطى حدود دول مجلس التعاون الخليجي.

تحدي إدارة الثروة والاقتصاد

لعل أهم تحد يواجه بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنتجة للنفط هو كيفية إدارة ثروتها النفطية على الوجه الأمثل، مع النظر بعين الاعتبار إلى طبيعة هذه الثروة القابلة للنفاد وإيلاء الاهتمام الواجب للمساواة بين الأجيال، نظرا لاعتماد هذه البلدان على مورد طبيعي آيل للنضوب. ويتطلب هذا بالضرورة وضع سياسة للمالية العامة تضمن الحفاظ على قيمة الثروة

النفطية، وهو ما يمكن تحقيقه إذا ما قصرت الحكومة الاستهلاك على مقدار ما يتولد عن الثروة الكلية من دخل دائم. غير أن حجم الثروة النفطية – وبالتالي حجم الدخل الدائم – لا يمكن تقديره على سبيل الدقة لأن بعض المتغيرات المهمة، كحجم الاحتياطيات وأسعار النفط في المستقبل وتكلفة الإنتاج، هي متغيرات غير معروفة بطبيعتها. ويعتبر تقدير حجم الثروة الهيدروكربونية ورسم السياسات الملائمة لتعظيم ناتج هذه الثروة لصالح الأجيال الحالية والمستقبلية مثالا جيدا لطبيعة التحدي الذي يواجه اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المعتمدة على النفط. ويتطلب صنع القرار في أجواء عدم اليقين، مع افتراض توخي العزوف عن المخاطر، أن تكون الحكومة متحفظة في توجهها الخاص بسياسة المالية العامة. وقد يعني هذا استخدام مسار متحفظ لسعر النفط عند حساب الثروة الدائمة، والتركيز على ميزان المالية العامة غير النفطي لتقدير إمكانية استمرار أوضاع المالية العامة.

ونظرا لطبيعة النفط القابلة للنفاد، ينبغي أن يكون الهدف هو مراكمة رصيد كاف من الأصول المالية حتى يمكن لتدفق الدخل المتولد عن هذه الأصول أن يمول عجز المالية العامة غير النفطي بعد استنفاد الاحتياطيات النفطية، أو في الأوقات التي تتدنى فيها أسعار النفط لفترات مطولة. وهناك قاعدة أكثر صرامة للمالية العامة تم اقتراحها لحالة الاقتصادات المعتمدة على النفط. فالمنهج الذي يطلق عليه اسم "عصفور في اليد" يذهب إلى أن الدخل المتوقع ينبغي أن يكون هو العائد على الأصول المالية *الموجودة بالفعل* وليس الدخل المقدر من الثروة المستقبلية (راجع Barnett and Ossowski, 2002, 2003 للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا لهذه القضايا). وأهم ميزة في هذا النموذج هي أنه يستبعد بعض عناصر عدم اليقين من عملية التخطيط. وهو بذلك يحمي الاقتصاد من مخاطر بطلان الاستعمال من النوع المشار إليه آنفا نتيجة لاحتمال إحلال أنواع وقود بديلة محل النفط، ومن ثم فهو يجبر الحكومات على أن تكون أكثر مسؤولية عن المالية العامة. ولا يعني بطلان الاستعمال في هذه الحالة بالضرورة بطلان استعمال النفط، وإنما يعني أنه في حالة نجاح التقدم التكنولوجي في رفع القدرة التنافسية لبدائل الوقود في سوق الطاقة فإن أسعار هذه البدائل قد تصبح من الانخفاض بحيث تجعل تكلفة إنتاج النفط واستخدامه لنفس الأغراض تكلفة غير ذات كفاءة. وفي هذ الحالة، سوف يصبح تحدي إدارة الثروة أكثر جسامة إذا كانت هذه البلدان تهدف إلى

الحفاظ على معدل الثروة لكل فرد، نظرا لسرعة معدلات نمو السكان في المنطقة.

وتختلف موازين المالية العامة غير الهيدروكربونية بعض الاختلاف في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (أنظر الجدول ١) مثلما يختلف حجم احتياطيات النفط والأصول الخارجية. فهناك بعض البلدان، مثل الكويت، قامت بتكوين أصول مالية مخصصة لأغراض المساواة بين الأجيال، بينما أنشأت بلدان أخرى صناديق لتثبيت أسعار النفط (مثل ليبيا وعمان وقطر). غير أن المنطقة تركز في كل الحالات تركيزا متزايدا على الإصلاحات الرامية إلى تقوية هيكل الميزانية سواء على جانب الإيرادات أو على جانب تحسين إدارة الإنفاق؛ والإصلاحات الهيكلية المصممة لتوسيع المساحة التشغيلية للقطاع الخاص وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر؛ وإصلاحات سوق العمل المصممة لرفع مهارات القوى العاملة.

وفيما يتعلق بتنويع النشاط الاقتصادي، يمكن اعتبار الوفرة التي تتمتع بها المنطقة من حيث احتياطيات النفط والغاز نعمة ونقمة في نفس الوقت. فقد ظل هذا القطاع مصدرا تستمد منه المالية العامة إيرادات ضخمة وتتحقق من خلاله حصائل هائلة من النقد الأجنبي أدت معا إلى تيسير إقامة مشروعات كبيرة للبنية التحتية ومكنت هذه المجتمعات من بناء أصول خارجية والوصول إلى مستويات معيشية مرتفعة. بل إن هذا القطاع أتاح لبعض هذه البلدان من الموارد ما يمكنها من تقديم العون المالي لغيرها من البلدان النامية. وفي هذا الصدد، أنشئت صناديق للتنمية في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا – كالمملكة العربية السعودية والكويت – التي أنشأت أيضا بالتعاون مع بلدان أخرى مؤسسات مالية متعددة الأطراف، كالبنك الإسلامي للتنمية وصندوق الأوبك للتنمية الدولية.

غير أن هذه الموارد النفطية الضخمة كانت تعني أيضا الاعتماد المفرط على قطاع واحد، مع ما يصاحب ذلك من مخاطر تدهور الموقف نتيجة لتذبذبات أسعار النفط. وعلى مدار السنوات، ركزت السياسة الاقتصادية في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للنفط على جهود تنويع نشاطها الاقتصادي بعيدا عن قطاع الهيدروكربونات. وقد كانت النتائج

الجدول ١– بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مؤشرات اقتصادية مختارة، ١٩٩٥–٢٠٠٢

	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢
إجمالي الناتج المحلي غير النفطي الحقيقي (٪)								
البحرين	٤,٢	٣,٧	٣,٠	٣,٧	٢,٩	٤,١	٥,٧	٤,٩
الكويت	٣,٤	٣,١	٤,١	٣,١	١,٠	١,١	٠,٥	١,١
عمان	٥,٠	٢,٨	٦,١	٢,٦	٠,٦–	٥,٥	٨,٨	٢,٤
قطر	١,٦–	٥,٥	١٤,٦	٢,٢	٠,٤	٢,٠	٣,٥	٤,٥
المملكة العربية السعودية	٠,٥	١,٠	٤,٥	٢,٦	٢,٨	٣,٩	٢,٥	٢,٩
الإمارات العربية المتحدة	٩,١	٨,٣	٩,٢	٥,٠	٧,٥	٩,٧	٤,٦	٤,٨
الجزائر	٤,٠	٣,٨	٠,٥–	٥,٥	٢,٣	١,٣	٣,٣	٤,٠
مصر	...	...	...	...	...	...	...	...
إيران	٣,٥	٦,٢	٧,١	٣,٨	٢,٥	٤,٩	٦,٧	٧,٤
ليبيا	٠,٣–	٤,٤	٨,٠	٥,٣–	٢,٦	٥,١	٢,٥	٢,٤
اليمن	٩,٤	٤,٦	٩,١	٧,٢	١,٨	٣,٩	٣,٩	٤,٥
ميزان المالية العامة غير النفطي (٪ من إجمالي الناتج المحلي)								
البحرين	١٧,٥–	١٦,٩–	١٧,٦–	١٧,٦–	١٧,٤–	١٦,٨–	١٨,١–	٢٠,٦–
الكويت	٣٩,٢–	٢٦,٨–	٢٢,٢–	٢٨,٦–	٢٣,٩–	١٦,٤–	٢٠,٢–	٢٥,٦–
عمان	٣٣,٩–	٢٩,١–	٢٨,٥–	٢٨,٩–	٢٨,٠–	٢٧,٨–	٣١,٠–	٢٩,٥–
قطر	٢٩,٣–	٣٧,٠–	٣٠,٦–	٣١,٩–	٢٧,٧–	١٨,٠–	٢٣,٠–	١٤,٢–
المملكة العربية السعودية	٢٧,٨–	٢٦,٤–	٢٨,٤–	٢٣,٦–	٢٣,٣–	٢٧,١–	٣٠,٧–	٢٩,٥–
الإمارات العربية المتحدة	٢٢,٥–	٢٦,١–	١٨,٥–	٢٠,١–	١٩,٤–	١٥,٤–	٢٤,٢–	٢٦,٣–
الجزائر	٢٣,١–	٢٢,٩–	٢٦,٣–	٢٤,٣–	٢٥,٨–	٣٣,١–	٣١,٥–	٣٣,١–
مصر	...	...	...	...	...	...	...	...
إيران	٢٤,٥–	٢١,١–	١٨,١–	١٥,١–	١٢,٩–	١٦,٨–	١٧,٢–	٢٣,٧–
ليبيا	٢٥,٢–	٢٩,٢–	٣٥,٣–	٣٠,٩–	١٦,٦–	٣٠,٩–	٥١,٠–	١٠٥,٢–
اليمن	١٧,٠–	٣٧,٤–	٣١,٨–	٢٤,٣–	٢٣,٣–	٢٢,٨–	٢٤,٢–	٢٦,٤–
الإيراد النفطي (٪ من الإيرادات الكلية)								
البحرين	٥٦,٨	٦٢,١	٥٩,٩	٤٦,٨	٥٦,١	٧٣,٠	٦٨,٦	٦٩,٩
الكويت	٦٨,٩	٦٦,٦	٦٣,٨	٥٨,٧	٦٤,٠	٦٩,٦	٦٨,٢	٦٦,٤
عمان	٧٣,٥	٧٧,٣	٧٧,٤	٦٥,٣	٧٣,٧	٨٢,٩	٨٠,٣	٧٦,٧
قطر	٦١,٩	٦٨,٨	٦٤,٥	٦٠,٠	٧١,١	٧٨,٤	٧٠,٩	٧٢,٠
المملكة العربية السعودية	٧٢,٢	٧٦,١	٧٧,٨	٥٦,٦	٧٠,٨	٨٣,١	٨٠,٦	٧٨,٠
الإمارات العربية المتحدة	٥٥,٨	٥٦,٩	٥٨,٤	٤١,٥	٤٣,٧	٥٥,٧	٥٨,٨	٦٣,٣
الجزائر	٥٩,٧	٦٣,٠	٦٣,٩	٥٥,٠	٦١,٩	٧٦,٩	٦٨,٧	٦٤,٦
مصر	...	...	...	...	...	...	...	...
إيران	٦٥,٢	٦١,٥	٥٣,٦	٣٥,٨	٤٢,٨	٦٧,٥	٥٧,٤	٥٨,٦
ليبيا	٦٢,٢	٦٩,٦	٦٦,٥	٥٧,٦	٥٠,٦	٦٥,٢	٦٤,٨	٨٢,٠
اليمن	٤٧,٩	٦٩,٩	٦٧,٤	٥٢,١	٥٧,١	٦٢,٣	٦٤,٣	٧٥,٦
صادرات النفط والغاز (٪ من الصادرات الكلية)								
البحرين	٥٩,٧	٦٧,٣	٦٢,٣	٥٤,٠	٦٦,٥	٧٣,٦	٧٠,٩	٦٩,٨
الكويت	٩٣,٩	٩٤,٦	٩٤,٣	٨٨,١	٨٩,٨	٩٣,٢	٩٢,٦	٩٢,٤
عمان	٧٨,٤	٨٠,٢	٧٥,٩	٦٧,٤	٧٦,٤	٨٢,٩	٨٠,٢	٧٧,٢
قطر	٦٥,٠	٦٧,٣	٦٨,٤	٧٤,٩	٨٤,٨	٨٦,٧	٨٥,٥	٨٤,٢
المملكة العربية السعودية	٨١,١	٨٥,٢	٨١,٨	٧٤,٦	٧٩,٨	٨٥,٩	٨١,٧	٨١,٧
الإمارات العربية المتحدة	٤٦,١	٤٩,٢	٤٤,٦	٣٧,٥	٤٥,٢	٥٤,٦	٤٨,٤	٤٥,٧
الجزائر	٨٧,٩	٨٩,٣	٨٧,٠	٨٦,٨	٨٩,٨	٩١,٨	٨٨,٩	٨٩,٢
مصر	٤٨,٣	٤٨,٢	٣٣,٧	٢٢,٥	٣٥,٦	٣٧,٢	٢٨,٧	٣١,٠
إيران	٧٨,٤	٧٥,٠	٦٧,٧	٤٧,٣	٦٣,٤	٨٤,٣	٧٠,٧	٧٣,٩
ليبيا	...	...	...	...	...	...	...	...
اليمن	٨٩,٦	٨٧,٣	٨٥,٥	٨١,٩	٨٦,٥	٩٠,٠	٨٧,٧	٨٨,٣

المصدر: ملفات البيانات القُطْرية

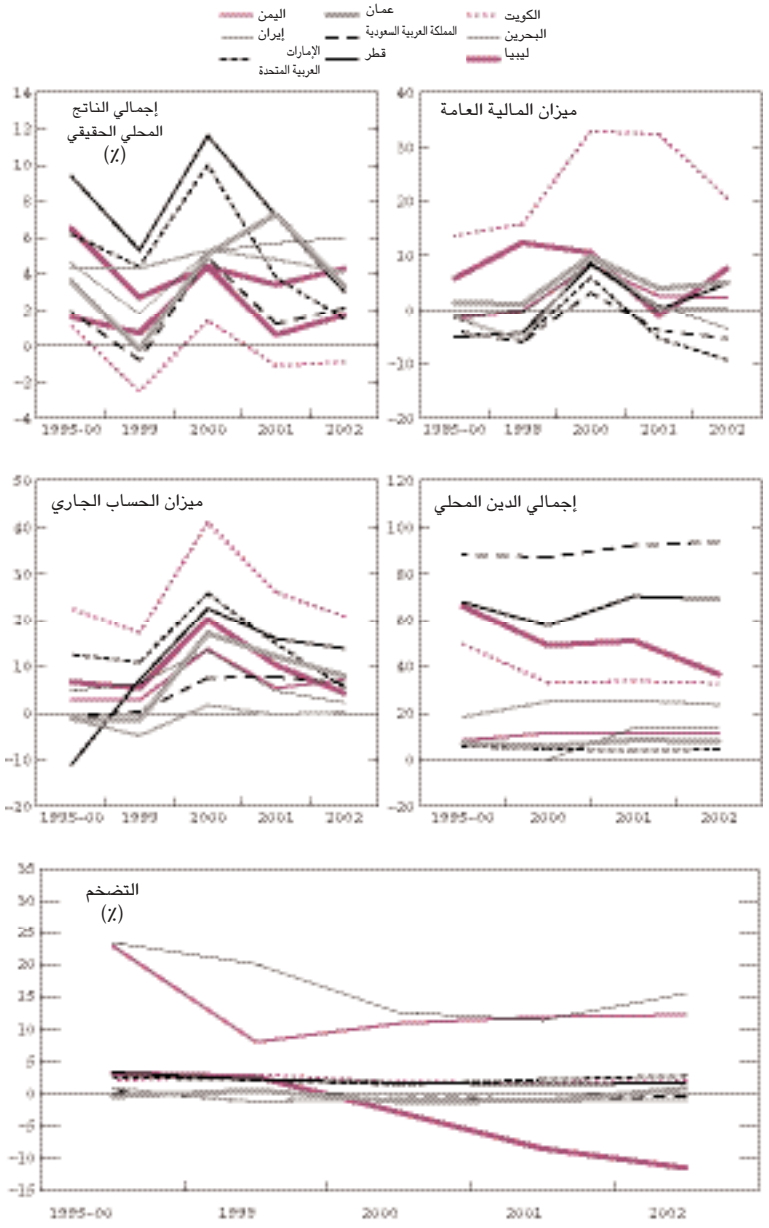
متباينة، حيث نجح التنويع في اتجاه صناعة البتروكيماويات في بعض البلدان (مثل المملكة العربية السعودية والكويت)، لكن أسعار المنتجات البتروكيماوية يميل إلى الارتباط ارتباطا موجبا بأسعار النفط، مما يقلل درجة الحماية التي يوفرها التنويع ضد تقلبات سوق النفط. وبصفة عامة، اتسم قطاع غير الهيدروكربونات بالضعف إلى حد كبير في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المعتمدة على النفط، وأصبح الخط العام للسياسات يركز على كيفية توسيع دور القطاع الخاص من خلال الإصلاحات الهيكلية الملائمة.

وفي هذا السياق، لا تزال إيرادات الهيدروكربونات تمثل نسبة كبيرة من إجمالي إيرادات المالية العامة وعائدات التصدير (أنظر الجدول ١)؛ وتميل قاعدة الإيرادات غير النفطية إلى الصغر في كثير من البلدان، مما يعكس صغر حجم الإيراد المتولد عن ضريبة دخل الشركات وضريبة الدخل الشخصي. بل إن ضريبة الدخل الشخصي تكاد تكون معدومة في بلدان مجلس التعاون الخليجي (حيث تقتصر على الضريبة الإسلامية أو *الزكاة* المقدرة بنسبة ٢,٥٪ من صافي ثروة الأفراد والشركات) في حين أن قطاع الشركات صغير في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المعتمدة على النفط. وفضلا على ذلك، تشيع الإعفاءات الضريبية الدائمة والمؤقتة والنفقات المتكررة الضخمة وضوابط الإنفاق الضعيفة - وكلها عوامل جعلت هيكل الميزانية ضعيفا وعرضة للتأثر بتقلبات سوق النفط.

وعلى الرغم من أن معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة الصافية للنفط قد تمكنت من تحسين مركزها المالي بفضل قوة أداء سوق النفط منذ عام ٢٠٠٠، فإن هذا الوضع في سوق النفط لا يمكن اعتباره أمرا مسلما به لأن معظم التنبؤات تشير إلى اتجاه الأسعار للانخفاض على المدى المتوسط، مما يؤكد أهمية الإصلاحات. وهناك مؤشر آخر على الحاجة للإصلاحات وهو مستوى إجمالي الدين المحلي وسلوكه ومركز صافي الأصول الخارجية، وهما ليسا في صالح بعض البلدان (أنظر الشكل البياني ٢). وبالنسبة لأداء القطاع الخارجي على وجه الخصوص، تمكنت بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للنفط من بناء احتياطيات أجنبية صافية هائلة بفضل إيرادات تصدير النفط الضخمة منذ عام ٢٠٠٠، وقام بعضها – مثل بلدان مجلس التعاون الخليجي – بترسيخ استقرار عملتها المربوطة بالدولار الأمريكي في بيئة من التضخم المنخفض. ويجب تعزيز هذا الاستقرار بالإصلاحات الهيكلية لرفع قدرة الاقتصاد على الصمود أمام التطورات المناوئة في سوق النفط.

الشكل البياني ٢– بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: مؤشرات اقتصادية مختارة، ١٩٩٥–٢٠٠٢

(٪ من إجمالي الناتج المحلي، ما لم يذكر خلاف ذلك)



المصدر: السلطات الوطنية.

ملاحظات ختامية

مرت سوق النفط العالمية بسلسلة من التغيرات أدت إلى تخفيض حصة النفط في ميزان الطاقة العالمي، فتراجع معه تأثير بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المصدرة للنفط. وقد انقضت الحقبة التي كانت البلدان المنتجة للنفط تتمتع خلالها ببعض السيطرة على سوق النفط وكان بمقدورها التنبؤ بإيراداتها النفطية بشيء من اليقين. وتتبع أسعار النفط حاليا مسارا عشوائيا، مما يزيد من صعوبة التخطيط. وعلى الرغم من فقدان النفط بعض مكانته السابقة، فلا تزال هذه البلدان هي محور التطورات الجارية في سوق النفط، مع ترجيح زيادة اعتماد العالم على المنطقة في المدى البعيد كلما ازداد نمو الطلب العالمي وانخفض ناتج البلدان غير الأعضاء في منظمة "أوبك".

وتواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنتجة للنفط عددا من التحديات الآنية التي ترتبط بهيمنة النفط على اقتصاد كل منها والمخاطر الناشئة عن تغير الأسعار. وينبغي لتلك البلدان أن تعجل بإصلاحاتها الاقتصادية لتقليل اعتمادها على النفط، بما في ذلك تشجيع الاستثمار ونمو القطاع الخاص، وبالتالي خلق الوظائف للسكان. ويجب عليها اتباع سياسات حريصة للمالية العامة وادخار ما تحققه من إيرادات نفطية غير متوقعة كلما سنحت لها الفرصة، للعمل على تخفيف أثر انخفاضات أسعار النفط عند حدوثها. وهناك دور مهم أيضا ستؤديه إصلاحات المالية العامة التي تستهدف تعزيز قدرة الميزانية على الصمود أمام صدمات الإيرادات النفطية – كتوسيع قاعدة الإيرادات وتخفيض النفقات غير المنتجة وإصلاح جهاز الخدمة المدنية. كذلك ينبغي التعجيل بوتيرة الإصلاحات في سوق العمل، بالنسبة لبعض البلدان، مثل بلدان مجلس التعاون الخليجي.

المراجع

Adelman, Morris, 1974, "Politics, Economics and World Oil", American Economic Review, Vol. 64 (May), pp. 58-67.

_____, 1982, "OPEC as a Cartel" in OPEC Behavior and World Oil Prices, ed. by J.M. Griffin and D.J. Teece (London: George Allen & Unwin).

Barnett, Steven, and Rolando Ossowski, 2002, "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 02/177 (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003, "What Goes Up...Why Oil-Producing States Must Husband Their Resources," Finance & Development (March).

BP-Amoco, 2002, Statistical Review of World Energy, Available via the Internet: http://www.bp.com/centres/energy2002.

Gardner, Edward, 2003, "Wanted: More Jobs," Finance & Development (March).

Goodwin, P.B, 1992, "A Review of New Demand Elasticities with Special Reference to Short and Long-Run Effects," Journal of Transport and Economics and Policy, Vol. 26 (May), pp. 155–63.

Graham, Daniel. J., and Stephen Glaister, 2002, "The Demand for Automobile Fuel: a Survey of Elasticities," Journal of Transport and Economics and Policy, Vol. 36, (January), pp 1-26.

Griffin, J.M., and D.J. Teece, eds., 1982, OPEC Behavior and World Oil Prices (London: George Allen & Unwin).

Hotelling, Harold, 1931, "The Economics of Exhaustible Resources," Journal of Political Economy, Volume 39 (April), pp. 137-75.

International Energy Agency, 2001, 2002, World Energy Outlook, (Paris: Organization of Economic Cooperation and Development).

_____, various issues, Oil Market Report (Paris:Organization of Economic Cooperation and Development).

Mitchell, John V., 2000, "Energy and the Environment," paper prepared for conference on the Seventh International Energy Forum, Riyadh, Saudi Arabia, November 17–19.

Okogu, Bright, E., 2002, "Issues in Global Natural Gas: A Primer and Analysis," IMF Working Paper 02/40 (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003, "Middle East to Dominate World Oil for Many Years," Finance & Development (March).

Pindyck, Robert S., 1978, "Gains to Producers from Cartelization of Exhaustible Resources," Review of Economics and Statistics, Vol. 6 (May), pp. 238–51.

_____(1982), "OPEC Oil Pricing and the Implications for Consumers and Producers," in OPEC Behavior and World Oil Prices, ed. by J.M. Griffin and D. J. Teece (London: George Allen & Unwin).

Sterner, Thomas, 1991, "Gasoline Demand in the OECD: Choice of Model and Data Set in Pooled Estimations, OPEC Review, Vol. 15 (No.2), pp. 91–101.

Verleger, Philip K., 1993, Adjusting to Volatile Energy Markets (Washington: Institute for International Economics).