نظـــر

وجهة

# نيجيريا تجاهد لاسترداد عافيتها

## تحويل المكاسب غير المتوقعة من بترول نيجيريا إلى نعمة

نجوزى أوكونجو – ايويلا
*Ngozi Okonjo-Iweala*

مصنع للغاز الطبيعى بجانب قرية فيينما للصيادين، نيجيريا

**بددت** نيجيريا ثروتها غير المتوقعة من البترول فى أعوام السبعينيات من القرن الماضى مما أدى إلى ثلاثة عقود من الركود الاقتصادى وتدهور المؤسسات العامة. وكان السبب خليطا من السياسة المالية والاقتصادية الكلية السيئة، والفساد، وضعف الحوكمة. إلى جانب أنه لم تكن هناك بلدان كثيرة فى ذلك الوقت (أو حتى اقتصاديون) تدرك تماما صعوبة إدارة المكاسب غير المتوقعة من النفط. وازدهار النفط الأخير فى نيجيريا يتيح لها الفرصة لتحويل «لعنة مصادر النفط» إلى نعمة. ويتعين عليها أن تتعلم من أخطائها الماضية وهى لا تستطيع الآن أن تدعى عدم خبرتها. وقد بدأت البلاد بداية جيدة بإجراء تغييرات جذرية استجابة لازدهار النفط الحالى، ولكن استدامة هذه الإصلاحات أمر حيوى بالنسبة لأهل نيجيريا ولقارة أفريقيا بأكملها على حد سواء.

وفى ابريل ٢٠٠٦، سددت نيجيريا آخر قسط من ٣٠ مليار دولار كانت تدين بها لنادى باريس من الدائنين الرسميين، والتى كانت تمثل أكثر من ٥٨ فى المائة من دينها الخارجى. وكجزء من الاتفاقية، دفعت نيجيريا فورا ٦ مليارات دولار متأخرات، مع إعادة هيكلة ٢٤ مليار دولار طبقا لشروط نابولى– وهى شروط نادى باريس الميسرة لإعادة هيكلة الديون الخارجية للبلدان الفقيرة مما نتج عن شطب ١٨ مليار دولار من الدين. وبينما يُعتبر هذا انتصارا خالصا، إلا أن المفارقة تتمثل فى حقيقة أن نيجيريا، وهى بلد حباه الله باحتياطيات هائلة من النفط، لا يزال عليها أن تخلص نفسها من عبء مفرط للديون.

كيف أوقعت نيجريا نفسها فى هذا المأزق؟ وما هى الدروس التى يمكنها هى وبلدان أخرى مصدرة للنفط أن تستخلصها من هذه التجربة؟ إن هذا هو الوقت المناسب لتوجيه مثل هذه الأسئلة. والسبب هو أن ازدهار أسعار النفط فى السنوات القليلة الماضية يعطى البلدان النامية المصدرة للنفط، خاصة تلك التى بددت عوائد الازدهار السابق لأسعار النفط فى أعوام ١٩٧٣–١٩٧٤ و ١٩٧٩–١٩٨٠، فرصة نادرة لسداد ديونها.

### عبء الديون المفرط

أسفر الارتفاعان الكبيران للأسعار فى أعوام ٧٣–١٩٧٤ و ٧٩–١٩٨٠، اللذان قادت خطاهما منظمة البلدان المصدرة للنفط عن زيادة كبيرة متوقعة لنيجيريا وصلت إلى ٣٠٠ مليار دولار فيما بين ١٩٧٠ و ٢٠٠١. ولكن الزيادة غير المتوقعة أدت أيضا إلى ارتفاع كبير فى سعر الصرف الحقيقى: وصل إلى ٥٥ فى المائة فيما بين ١٩٧٤ و ١٩٨٠. وبالتالى، ففى عام ١٩٨٢ حل بالبلاد نحس مزدوج: انخفاض أسعار النفط وارتفاع حاد فى أسعار الفائدة. ونتيجة لذلك، ارتفع التضخم، وواجهت البلاد احتمال إعادة جدولة الديون، واختارت الحكومة تحديد حصص العملة الأجنبية من خلال تراخيص الاستيراد. وانعكاسا لهذه التطورات، انخفضت قيمة العملة النيجيرية، التى كان قد تم ربطها بالدولار، بمقدار ٣٦ فى المائة فيما بين عامى ١٩٨٠ و ١٩٨٤. ولكن التضخم كان أعلى من ذلك بكثير، وتم وضع مقننات للطلب المفرط على العملة الصعبة الأجنبية بتشديد القيود على تراخيص الاستيراد، مما رفع علاوة السوق السوداء على العملة الصعبة. وفى النهاية، فى سبتمبر ١٩٨٦ عوّمت نيجيريا النايرا. وبحلول ذلك الوقت، أصبحت إعادة جدولة الدين والتمويل الخارجى شاغلا ملحا. وكان التعويم هو محور برنامج للإصلاح يقوم على حوافز السوق، والأسعار المحررة، وإلغاء تراخيص الاستيراد ومجالس السلع. ولكن الدين الخارجى استمر فى الارتفاع، بما لا يعكس الاستدانة الجديدة بعد أواسط أعوام الثمانينيات، بقدر ما يعكس التأثير التراكمى للمتأخرات وأسعار الفائدة الجزائية. وبالإضافة لأوجه عدم التوازن الاقتصادى العكسى هذا، لم تحقق البلاد الكثير بمكاسب النفط غير المتوقعة من حيث التنمية الاقتصادية وتقليل أعداد الفقراء.

الإطار

### عبء الدين الخارجى المفرط

فى نهاية عام ١٩٨٣، بلغ إجمالى دين نيجيريا الخارجى المستحق المنصرف ١٢ مليار دولار. وتم تقدير نصيب الحكومة من ثروة النفط، على أساس تقدير محافظ لاحتياطيات النفط الثابتة واحتساب تكاليف الاستخراج وتقاسم العائد الملائم مع القطاع الخاص، بمبلغ ٥٧ مليار دولار، حتى بأسعار النفط المنخفضة لعام ١٩٨٥ (بينتو، ١٩٨٧). ومع ذلك، ففى عامى ١٩٨٥–١٩٨٦، كانت نيجيريا تواجه صعوبات فى إعادة جدولة دين تافة نسبيا قدرة مليار دولار فى اعتمادات تجارية مؤمن عليها، وإصرار دائنيها على برنامج مسبق للإصلاح يسانده صندوق النقد الدولى.

لماذا كانت إعادة جدولة دين نيجيريا بهذه الصعوبة، مع وجود هذا الاحتياطى الهائل من النفط والغاز لديها؟ أولا، لأن قروض نيجيريا الخارجية كانت عمليا مضمونة بالنفط، وأصيب الدائنون بالفزع عند انخفاض أسعاره. ثانيا، نظرا للهيمنة الاقتصادية للنفط فى أواسط أعوام الثمانينيات من القرن الماضى، مقترنة بالفشل الخطير للسياسة والمؤسسات، لم يكن الدائنون راغبين فى إعادة جدولة ديون نيجيريا بدون برنامج يدعمه صندوق النقد الدولى. لقد خلقت نيجيريا فجوة مصداقية ولم تكن قادرة على جذب تمويل خارجى حتى الاستثمارات يتوقع منها عائد مرتفع: فقد خلقت «عبء الدين المفرط» التقليدى.

لماذا حدث هذا؟ تكمن الإجابة فى سوء إدارة السلطات لازدهار النفط فى أعوام السبعينيات من القرن الماضى الذى يبين أنه حتى الفترات القصيرة من سوء الإدارة يمكن أن تكون لها عواقب سلبية تستمر عقودا. وكان محور تركيز السلطات فى ذلك الوقت ينصب على تجنب المرض الهولندى، أو التدهور فى قطاع السلع المتداولة دوليا من غير النفط– وبالذات الزراعة ومنتجات الصناعة التحويلية. وبعد فترة طويلة متأخرة فحسب، أدركت السلطات الدمار الأكثر خطورة الذى لحق بالاقتصاد – فى شكل عبء والدين المفرط (انظر الإطار)، والركود الاقتصادى الطويل، وتدهور المؤسسات العامة– الذى تسبب فيه الفساد وسوء الحوكمة.

## فرصة جديدة

عقب الانتخابات فى عام ١٩٩٩، ركزت أول إدارة لأولويجين أوباسانجو على ضمان الاستقرار السياسى ومحاربة الفساد. ونفذت إدارة أوبا سانجو الثانية (٢٠٠٣–٢٠٠٧) برنامجا شاملا للإصلاح الاقتصادى ومحاربة الفساد، أكد على الإصلاح المالى والهيكلى والمؤسسى والمتعلق بالحوكمة كما سعى البرنامج أيضا إلى تعزيز الشفافية بتبنى مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية (انظر الإطار) ومحاكمة الموظفين الفاسدين. وتواكب هذا الإصرار على تغيير مسار الاقتصاد النيجيرى مع ارتفاع أسعار النفط، الذى مكن نيجيريا من الإفلات من شرك الموارد الطبيعية.

وعلى جبهة الاقتصاد الكلى، كان التحدى الأساسى هو تقليل التقلبات بفك الارتباط بين الإنفاق العام وإيراد النفط الجارى. وقد نجحت نيجيريا فى القيام بذلك فى عام ٢٠٠٤ بتبنى «قاعدة مالية مبنية على سعر النفط». وكان هدف هذه القاعدة هو تقييد الإنفاق بتحويل إيرادات النفط إلى الميزانية طبقا لسعر مرجعى، مع وضع حد أعلى للعجز فى غير قطاع النفط. وقد حول «قانون المسئولية المالية» الذى وقعه الرئيس أومارو يارادوا فى نوفمبر ٢٠٠٧ القاعدة المبنية على سعر البترول إلى قانون.

ولتحسين الشفافية ومحاربة الفساد، تبنت الحكومة نهجا له شقاق.

جعلت تدابير محاربة الفساد جزءا لا يتجزأ من برنامج شامل للإصلاح الاقتصادى، أجرت دراسات تشخيصية لتحديد مجالات معينة يقوض فيها الفساد أداء القطاع العام والنمو.

وعلى سبيل المثال، فإنه لمحاربة الفساد، راجعت الحكومة عملية المشتريات العامة وسنّت «آلية واجبة لمسيرتها» فى العقود العامة.

وأكدت القاعدة المالية المبنية على أسعار النفط وتبنى بمبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية كل منها على عزم نيجيريا على أن تبدأ قطعية حازمة مع الماضى بمحاربة الفساد وتحسين الحوكمة. وفى خطوة تدريبية، مضت نيجيريا لما وراء قطاع البترول بنشر الإيرادات من كل المصادر فى كل شرائح الحكومة. يسر تعزيز المصداقية إلغاء نادى باريس لديون نيجيريا وحسن مظهرها فى أعين المستثمرين. وقد حددت مؤسستا ستاندرد أندبورز وفيتس تقديرا ائتمانيا سياديا لنيجيريا هو – عن عام ٢٠٠٧، بما يؤكد النتائج السابقة. وكان من بين نظراء نيجيريا فى التقدير فى ذلك الوقت إندونيسيا، وتركيا، وفنزويلا، وفيت نام. وأدى التقدير المحسن إلى زيادات كبيرة فى الاستثمار الأجنبى المباشر فى كل من قطاع النفط (نحو ٦ مليارات دولار فى السنة) وفى القطاعات غير النفطية(نحو ٣ مليارات فى السنة).

وكان الازدهار الحالى للبترول ضروريا لإلغاء عبء ديون نيجيريا المفرط– بتوفير السيولة المطلوبة– ولكن هذا لم يكن كافيا بأية حال. فلو لم يتم تعلم الدروس المستفادة عن سنوات السبعينيات من القرن الماضى، لتبددت الفرصة التى أتاحها الازدهار الكبير الجديد بكل تأكيد. إن توليفة من أسعار البترول العالمية، تحسن الحوكمة، والإرادة والقيادة السياسية الجديدة والإدارة المالية الأفضل، جميعها هى التى أحدثت الفرق. والتحدى الكبير الآن هو المحافظة على زخم الإصلاحات. (للاطلاع على التحديات وردود أفعال السياسة)، (انظر الشكل).

## الدروس المستفادة

أهم الدروس المستفادة من أعوام السبعينيات من القرن الماضى هو أن سوء الإدارة حتى لأقل المكاسب غير المتوقعة للنفط أجلا بصورة نسبية يمكن أن يضر ليس فقط الجيل الحالى، بل أيضا أجيال المستقبل. والعلاج المناسب يجب أن يأخذ فى اعتباره السمتين الأساسيتين للنفط: وهما عدم قابلية للتجدد وتقلب أسعاره وبالنسبة لأغلب البلدان النامية، تتراكم عائدات النفط للحوكمة فى الحالة الأولى. وتكوين ومستوى الإنفاق الحكومى وطبيعة روابطه بعائدات النفط، حيويان للتنويع الاقتصادى والقدرة على الدفع والنمو طويل المدى. وهكذا فإن رد فعل السياسة الاقتصادية الجوهرى يذكر حول السياسة المالية. فمنذ ٢٠٠٤، تصدت نيجيريا تتعامل لهذا التحدى بالقاعدة المالية المبنية على سعر النفط، والتى تفك الارتباط بين الإنفاق الحكومى وإيرادات البترول الحالية. وقد خفف هذا من انتقال تقلب أسعار البترول لباقى الاقتصاد بالحد من ارتفاع قيمة سعر الصرف الحقيقى وتقلبه.

## إدارة إيرادات النفط

كانت السياسة المالية السلمية والحوكمة الجيدة أمرين محورين فى إدارة مكاسب النفط الأخيرة غير المتوقعة فى نيجيريا وعلى الرغم من أن القاعدة المبنية على

الإطار ٢:

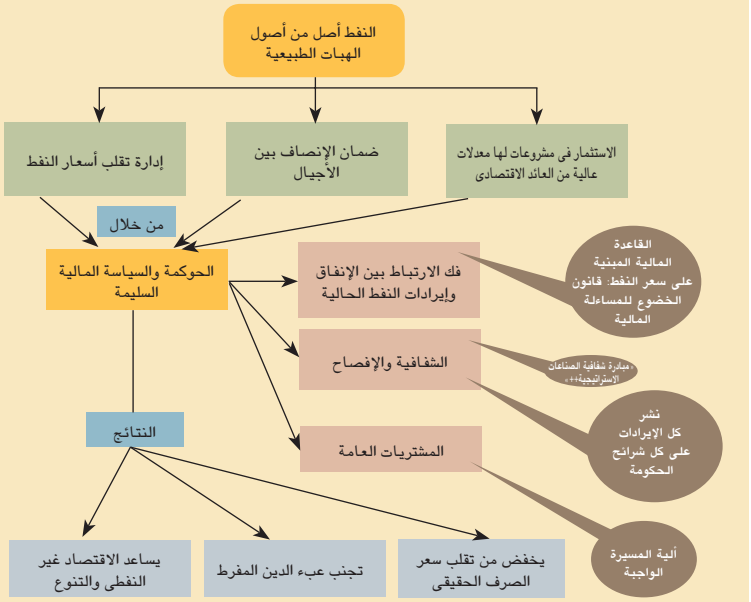
### مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية

مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية (E)، التى أعلن عنها فى ٢٠٠٢ فى القمة العالمية من أجل التنمية المستدامة فى جوهانسبرج، هى مبادرة تطوعية تتكون من مجموعة من المعايير لتعزيز شفافية الإيرادات والخضوع إلى المساءلة فى البلدان الثرية بالموارد. وتطالب المبادرة الشركات بنشر ما تدفعه، وتدعو الحكومات إلى الإفصاح عن إيراداتها من النفط والغاز والتعدين.

وكانت نيجيريا من أوائل البلدان التى تبنت هذه المبادرة بالموافقة عليها (N) بإصدار قانون مايو ٢٠٠٧. ومضت نيجيريا لمدى أبعد من المتطلبات الأساسية لهذه المبادرة بإجراء مراجعات مالية ومادية وللعمليات فى قطاع البترول عن الفترة من ١٩٩٩ حتى ٢٠٠٤. وقد أدى هذا إلى تسمية جهود نيجيريا فى هذا المجال «بمبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية ++»، ويتم الآن توسيع نطاق تطبيق المبادرة إلى بلدان أخرى تحت رعاية البنك الدولى وشركاء آخرين فيها.

## إدارة إيرادات النفط

كانت السياسة المالية السليمة والحوكمة الجيدة أمرين محوريين فى إدارة مكاسب النفط الأخيرة غير المتوقعة فى نيجيريا




سعر البترول تساعد على ادخار جزء من العائد غير المتوقع من النفط، فإنها لا تكفى لأن استحقاقات إيرادات النفط تؤدى إلى نضوب أحد الأصول (احتياطيات النفط). ومن ثم فإن الأمر يقتضى أن تضمن الحكومة معدلا للعائد من الإنفاق الحكومى يماثل على الأقل العائد من محفظة مالية متنوعة من الأصول المالية. وهذا لا يعنى فرزا دقيقا لمشروعات الاستثمار العام وتغيير تكوين الإنفاق.

وتضمن نيجيريا معدلا أعلى من العائد على الإنفاق الحكومى جزئيا من خلال آلية المسيرة الواجبة، التى عززت عملية العطاءات المفتوحة بالمناقصات التنافسية من أجل الحصول على عقود الحكومة. ولكنها تحتاج أيضا لنظام للتحليل الفعال لمردودية التكلفة بالنسبة للاستثمارات الحكومية. وتمثل أحد الأمثلة الممتازة للاستثمار مرتفع العائد فى إعادة نيجيريا شراء ديونها لدى نادى باريس فى ٢٠٠٥–٢٠٠٦. فإعادة الشراء هذه لم توفر من تكلفة خدمة الدين فى المستقبل فحسب، بل حسنت أيضا من مناخ الاستثمار والنمو بإلغاء عبء الدين الخارجى المفرط وتقوية جدارة نيجيريا الائتمانية.

ولأن البترول هو أصل من هبات الطبيعة وقابل للنضوب، فإن فوائده يجب أن تتقاسمها الأجيال. وأحد الطرق لضمان ذلك هو توريث الجيل القادم اقتصاد سليم ومتنوع وديونه قليلة. وقد اتخذت نيجيريا الخطوات الأولى فى هذه المسيرة. وادخار جزء من العائد غير المتوقع والاستثمار فى البنية الأساسية وفى المشروعات التى تكتمل وتُثمر فى مدة طويلة فى الصحة والتعليم هو جزء آخر من المعادلة. ولكن على الرغم من التقدم الحقيقى الذى تحقق فى السنوات القليلة الأخيرة، فإن نيجيريا لا تزال تعتمد بشكل كبير على النفط. إذ بلغ نصيب النفط والغاز أكثر من ٩٥ فى المائة من الصادرات فى عام ٢٠٠٧ استنادا إلى الارتفاع الضخم فى سعر النفط. وعلاوة على ذلك، فإن النفط والغاز ما زالا يمثلان ٨٥ فى المائة من إيرادات الحكومة و ٢٥ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى– وعلى الرغم من الازدهار ووفرة موارد نيجيريا، فإن ما يقرب من ٥٤ فى المائة من سكانها يعيشون على أقل من دولار واحد فى اليوم، ومن الواضح أن نيجيريا أمامها طريق طويل تقطعه لتنويع اقتصادها، وتعزيز جدول أعمالها للتنمية وتقليل أعداد الفقراء.

وبينما زود الازدهار الحالى فى النفط نيجيريا بالوسيلة للقضاء على عبء الديون المفرطة، بل وحتى بناء احتياطى، فإن الأمر يقتضى أن يحذر السياسة من التفاؤل المفرط حول استمرار ارتفاع أسعار النفط. ومثل هذا الحذر يؤكده الانخفاض الأخير فى أسعار النفط المرتبط باتساع نطاق الأزمة المالية العالمية واحتمال نشوب الركود على نطاق العالم. ونحن نشهد الآن كيف أن الخطوط يمكن أن تغير بسرعة وبشكل مثير، كما حدث فى أوائل أعوام الثمانينيات من القرن الماضى. إن الدرس المستمد من التجربة واضح: يجب على حكومات البلدان النامية الثرية بالنفط أن تتبنى أسعار مرجعية محافظة وأن تتوقع التقلب ومخاطر الانخفاض.

والدرس الأساسى الثانى من تجربة نيجيريا هو أن تدابير التصحيح يجب أن تذهب لما وراء حدود السياسة الاقتصادية وتشمل الحوكمة والشفافية. إن السياسة المالية الجيدة أمر حيوى، ولكن ضمان حصول نيجيريا على حصتها العادلة من عائد إيرادات النفط وأن البترول يُستخرج بأقل تبديد ممكن وبأقصى ما يمكن من الشفافية أمر لا يقل عن ذلك أهمية. وفى هذا الصدد، كانت نيجيريا من الرواد بحصولها على تقدير «مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية ++» ونشر الإيرادات على كل مستويات الحكومة.

لقد شرعت نيجيريا فى جهود طموحة لتدعيم النمو وتعظيم رفاه كل مواطنيها. وقد وفر لها ازدهار النفط الأخير ما تستطيع بواسطته أن تقلب مسار الضرر الذى تسبب فيه تبديد ناتج ازدهار البترول فى أعوام السبعينيات من القرن الماضى. ويجب ألا تسمح بضياع هذه الفرصة. ■


نجوزى أوكونجو – ايويلا هى مديرا إدارى فى البنك الدولى. وكانت وزيرة مالية نيجيريا من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٦. وهذا المقال مبنى على محاضرة عامة ألقتها فى جاكرتا، إندونيسيا، فى ٣٠ يناير ٢٠٠٨. وقد ساعدها براين بينتو ومنى براساد من البنك الدولى فى إعداد هذا المقال.


قراءات مقترحة::


*Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere, and Kenneth Rogoff, 2006, "Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development," NBER Working Paper No. 12117 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).*

*Budina, Nina, Gaobo Pang, and Sweder van Wijnbergen, 2007, "Nigeria's Growth Record—Dutch Disease or Debt Overhang?" World Bank Policy Research Working Paper No. 4256 (Washington: World Bank).*

*Okonjo-Iweala, Ngozi, and Philip Osafo-Kwaako, 2007, "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenges," Brookings Global Economy and Development Working Paper No. 6 (Washington: Brookings Institution).*

*Pinto, Brian, 1987, "Nigeria During and After the Oil Boom: A Policy Comparison with Indonesia,"* The World Bank Economic Review, *Vol. 1, No. 3, pp. 419–45.*

*World Bank, 2007,* Country Brief on Nigeria *(November).*