



# استخراج إيرادات الموارد

عمال في منجم للأتربة النادرة في باوتو، الصين.

فيليب دانيليل، وسانجيف غوبتا، وتود ماتينا، وأليكس سيغورا-أوبييروغو

**بالنسبة للبلدان الغنية بالنفط والغاز والرواسب المعدنية، يمكن أن يكون صياغة سياسات ضريبية وسياسات الإنفاق خادعا**

وتؤثر هذه القضايا على تصميم سياسات مناسبة للمالية العامة، بما في ذلك ضمان سلامة صنع القرارات بحيث تكون أي زيادة في الإنفاق العام إنتاجية.

## أفق الموارد

قبل أن تتخذ سلطات البلد قرارات بشأن سياسات المالية العامة، ينبغي لها أن تقدر عدد السنوات التي يمكن أن يتوقع خلالها أن تدر الموارد إيرادات، إلا أن حساب أفق الموارد لهذه الصناعات الاستخراجية يمكن أن يكون صعبا، نظرا لإمكانية حدوث اكتشافات جديدة وتغيرات تكنولوجية يمكن أن تؤثر على القيمة السوقية للموارد الطبيعية بجعل استخراجها عملا أيسر أو بزيادة الجزء الذي يمكن استرداده.

إلا أن إعداد تقدير معقول لمسألة ما إذا كان من المرجح أن تدوم الموارد لفترة طويلة (مثلا لأكثر من ٣٠ إلى ٣٥ عاما) أمر مهم لأن قابلية نفاذ المورد يمكن أن تسهم بدور أساسي في تحديد سياسة المالية العامة. وفي حين تمثل الاستمرارية شاغلا مهما لجميع البلدان، فإن ضبط أوضاع سياسة

**ربما** يكون وجود موارد طبيعية بكميات وفيرة في أي بلد نام مفيدا له، إلا أن وفرة الموارد يمكن أن تجعل من الصعب على صانعي السياسات وضع وتنفيذ سياسات للإنفاق والضرائب.

ويتعين على السلطات في هذه الاقتصادات الغنية بالموارد أن تعالج عدة قضايا، مثل:

- قابلية نفاذ الموارد غير المتجددة — بما في ذلك النفط والغاز والمعادن — وبالتالي أيضا قابلية نفاذ الصادرات التي تعتمد عليها البلدان.
- عدم إمكانية التنبؤ بأسعار السلع الأولية التي تصدرها هذه البلدان، مما يؤدي إلى تقلب جزء كبير من إيراداتها في الغالب، وهو ما يمكن أن يتسبب في تقلب الإنفاق الحكومي.

- افتقار البلدان في الغالب إلى أطر سياسات قوية بما يكفي لدعم تنفيذ سياسات سليمة للضرائب والإنفاق (أي سياسات المالية العامة). وربما تكون لدى البلدان قدرات محدودة على إعداد تنبؤات طويلة الأجل بالإيرادات وتنفيذ مشاريع استثمارية عامة عالية الجودة.

صعوبة في استيعابه. وللسيطرة على تقلب الإنفاق بدرجة أكبر، يمكن تكميل إطار التمهيد بقاعدة تضع قيودا إضافية على نمو الإنفاق من عام إلى عام تال (راجع الرسم البياني ٢). ويبين الخط الأخضر مسار إنفاق خاصية تمهيدية أكبر بمجرد إضافة هذه القاعدة التكميلية.

وفي الواقع العملي، تختلف صيغ تمهيد الأسعار. فننغوليا، على سبيل المثال، تستخدم متوسطا متحركا لأسعار المعادن مده ١٦ عاما (أسعار الاثني عشر عاما الماضية والأسعار المتوقعة للعام الحالي والأعوام الثلاثة القادمة). وتولي الصيغة ثقلا كبيرا للأسعار السابقة، مما يوفر الاستقرار في التنبؤ بالإيرادات مع السماح بدمج تدريجي لتوقعات الأسعار الاستشرافية. وتعتمد المكسيك قاعدة تمهيدية تستند إلى متوسط أسعار النفط على مدى عشر سنوات سابقة (وزن ترجيحي نسبته ٢٥٪)، وأسعار العقود المستقبلية للنفط على المدى القصير (وزن ترجيحي نسبته ٥٠٪ مضروبا في عامل «حذر»)، وأسعار العقود المستقبلية للنفط على المدى المتوسط (وزن ترجيحي نسبته ٢٥٪). وتستجيب هذه المواصفة بدرجة أكبر للتغيرات في الاتجاهات العامة للأسعار المتوقعة، إلا أن التنبؤات بالإيرادات التي تنتجها تكون ممهدة بدرجة أقل. ويخفف عامل الحذر ميزان المالية العامة الهيكلي، مما يجعل القاعدة أكثر تحفظا، وتحد من مستوى الإنفاق.

وفي البلدان التي تكون فيها آفاق الموارد أقصر وانعدام اليقين بشأن أحجام الإنتاج أكبر، يمكن اتباع منهج بديل للسيطرة على تقلب أسعار الموارد، وهو تحديد نمط النفقات الحكومية على أساس رقم مستهدف لميزان المالية العامة يستبعد إيرادات الموارد. ويستند مستوى ميزان المالية العامة غير المرتبط بالموارد إلى قدرة الاقتصاد على استيعاب إيرادات الموارد دون التسبب في حدوث تضخم وعجز كبير في الحساب الجاري. ويوفر هذا المنهج صلة مباشرة باستمرارية أوضاع المالية العامة عن طريق تحديد هدف لميزان المالية العامة غير المرتبط بالموارد عند مستوى يمكن الحفاظ عليه بعد نفاذ إيرادات الموارد. ونظرا لأن هذا الميزان يتقارب بصورة تدريجية مع الميزان الكلي مع تراجع إيرادات الموارد، فإن معايرة سياسة المالية العامة

المالية العامة بحيث تكون ملائمة لبيئة تخلو من الموارد لا يمثل شأغلا فوريا، بنفس القدر، للبلدان ذات آفاق الموارد الطويلة. ويرجح أن يكون التحدي الرئيسي لهذه البلدان هو كيفية إدارة تقلب الإيرادات مع تقلب سعر المورد. وتلك هي الحال مثلا بالنسبة للمملكة العربية السعودية وروسيا، باعتبارهما بلدين لهما آفاق موارد طويلة للغاية، نظرا لضخامة الاحتياطات النفطية لديهما. وفي المقابل، نجد أن البلدان التي تكون آفاق الموارد فيها أقصر نتيجة لتوافر الاحتياطات النفطية فيها على نطاق أضيق — مثل الكاميرون واليمن — ينبغي أن تركز على كيفية الحفاظ على النفقات الحكومية بمجرد انقطاع إيرادات الموارد.

ولذلك تكون إدارة تقلب أسعار الموارد أهم أهداف سياسة المالية العامة في البلدان التي توجد لديها آفاق طويلة للموارد وتعتمد بدرجة كبيرة على الإيرادات المتأتية من تلك الموارد. ولضمان أن تعكس سياسات الإنفاق والضرائب متوسط الإيرادات على المدى البعيد، يمكن أن تعتمد السلطات قواعد للتعامل مع تقلبات أسعار الموارد من عام إلى آخر. وهذا التمهيد في تقدير الإيرادات الهيكلية (أو العادية) التي يمكن توقعها في العام المتوسط يتيح للسلطات تحديد المقدار اللازم من إيرادات الموارد التي يمكن أن تنفقه بأمان من خلال الميزانية السنوية. وتستخدم تقديرات إيرادات الموارد الهيكلية صيغة لتمهيد الأسعار مع تنبؤات بالإنتاج وتستند إلى الأسعار السابقة والحالية والمتوقعة. ويبين الرسم البياني ١ كيف تؤدي التنوعات المختلفة للقاعدة (مثل عدد السنوات المعطى للأسعار السابقة والحالية والمتوقعة لحساب الإيرادات الهيكلية) إلى إعداد توقعات مختلفة لنمو الإنفاق الأولي وتراكم الأصول المالية.

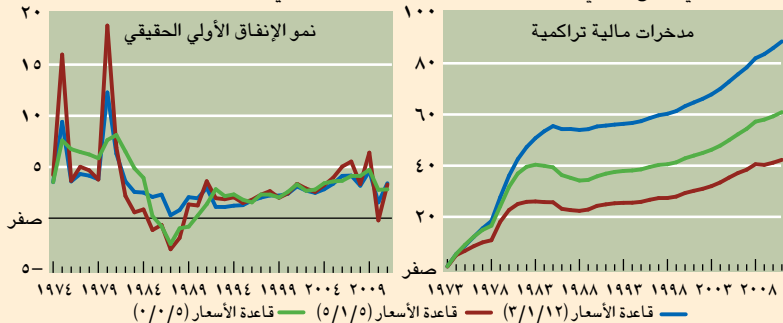
وبدل اختيار صيغة أسعار معينة على المفاضلة التي يقوم بها البلد بين تمهيد النفقات من ناحية وتعديل الأوضاع من ناحية أخرى للتواءم مع تغيرات الاتجاهات السريعة العامة. وتتقوى الميزانيات التي تعتمد على صيغ الأسعار بأفق استرجاعي قصير تغيرات الأسعار بصورة أفضل، إلا أن الصيغ يمكن أن تسفر عن زيادة تقلب الإنفاق الذي يمكن أن يسهم في تشديد غير مرغوب في سياسة المالية العامة عندما تكون أسعار السلع الأولية ضعيفة. وفي المقابل، تكون للميزانيات التي تعتمد على قواعد أسعار بصيغ استرجاعية طويلة مسارات للإنفاق ذات خاصية تمهيدية أكبر ولكن يمكن أن تؤدي بانتظام إلى تعديل سعري أقل أو أكبر من مستوى الإيرادات الفعلية إذا تغيرت الاتجاهات العامة للأسعار.

ولكن حتى في ظل قواعد التمهيد، ربما تظل الإيرادات الهيكلية تقفز بصورة حادة عقب حدوث تغيرات كبيرة ومفاجئة في أسعار الموارد. وعلى سبيل المثال، كان من الممكن أن تؤدي الارتفاعات الحادة في أسعار النفط في عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٩ إلى زيادة الإيرادات النفطية الهيكلية بأكثر من ١٥٪ إذا استخدمت قاعدة لتمهيد الأسعار تتضمن أسعارا استشرافية (مثل القاعدة المبينة باللون الأحمر في الرسم البياني ١). ويمكن أن يؤدي ذلك إلى حدوث زيادة كبيرة مقابلة في النفقات الحكومية على الرغم من وجود قاعدة تمهيد الأسعار، وهو ما يمكن أن يجد الاقتصاد

الرسم البياني ١  
تمهيد الإنفاق

حتى يتسنى للبلدان الغنية بالموارد تجنب دورة انتعاش وكساد في الإنفاق الحكومي، يمكنها اعتماد قواعد للتعامل مع التقلبات في أسعار السلع الأولية من عام إلى آخر. ويتيح الإنفاق المبني على ذلك التمهيد أيضا للحكومات الأذخر

(٪ من إجمالي الناتج المحلي غير المرتبط بالموارد) (التغير ٪ سنوي)



المصدر: حسابات خبراء الصندوق.

ملحوظة: يحاكي الرسم البياني مسارات الإنفاق التي كان من الممكن أن تولدها قواعد مختلفة تعد على أساس الأسعار على مدى السنوات الخمس وتلاثين الماضية باستخدام الأسعار الفعلية وتقديرات الأسعار المستقبلية. وتشير الأرقام الواردة بين قوسين، بالترتيب، إلى عدد السنوات المستخدمة في الحسابات، في الماضي والحاضر والمستقبل. وعلى سبيل المثال، تستخدم قاعدة الأسعار ١٠/٠/٥ أسعار السنوات الخمس الماضية فقط لحساب إيرادات الموارد الممهدة؛ وتستخدم قاعدة ٣/١/١٢ أسعار الاثني عشر عاما الماضية، والسعر في السنة الحالية، وتنبؤات الأسعار للسنوات الثلاث القادمة. والإنفاق الأولي الحقيقي هو الإنفاق الخالي من أسعار الفائدة المعدل ليبيان التضخم.

الميزانيات الحكومية لدى نفاذ الموارد الطبيعية وتراجع الإيرادات الهيكلية تدريجياً. وأحد الخيارات لضمان تحقيق الاستمرارية هو ادخار إيرادات الموارد والاقتصار على إنفاق العائد الذي تولده تلك المدخرات -

بهذه الطريقة تؤدي إلى تجنب ضرورة حدوث انقطاعات مفاجئة في النفقات الحكومية أو زيادات ضريبية بعد نضوب الموارد الطبيعية. ويتماثل تصميم سياسة المالية العامة في ظل هذه الأوضاع مع ما

## تعتمد فعالية الاستثمار العام على عوامل مؤسسية، مثل القدرة على اختيار المشاريع وتنفيذها وتقييمها

وهو منهج يعرف باسم منهج الربع السنوي. ففي النرويج على سبيل المثال، تتلقى الميزانية الحكومية كل عام نحو ٤٪ من قيمة الإيرادات النفطية المدخرة. وقد استفادت النرويج كثيراً من تطبيق هذا المنهج، ولكنه ليس بالضرورة المنهج الأمثل للبلدان النامية ذات الاحتياجات الإنمائية الكبيرة.

وأحد البدائل لمنهج الربع السنوي هو استخدام الثروة النفطية لشراء أصول مادية وتحسين خدمات الرعاية الصحية والتعليم للمواطنين (أي بلغة الاقتصاد الاستثمار في رأس المال البشري). ففي البلدان التي تواجه احتياجات ضخمة في البنية التحتية ورأس المال البشري، يرجح أن يكون معدل عائد النفقات الحكومية الإنتاجية أعلى بكثير من معدل العائد على الأصول المالية. وفي حالة البنية التحتية، على سبيل المثال، تزيد الحكومة الاستثمار العام لمدة تتراوح مثلاً من ١٠ أعوام إلى ١٥ عاماً بالسحب من مدخراتها المالية. وإذا استخدمت الحكومة إيرادات الموارد للمشاريع الاستثمارية العامة عالية الجودة، يرجح أن يزيد النمو الاقتصادي، فيؤدي بالتالي إلى زيادة الإيرادات غير المرتبطة بالموارد. وبطبيعة الحال، تتطلب هذه النتيجة الفعالية في الإنفاق الحكومي. فإذا كان هناك قصور في توجيه الإنفاق، فإن حالة البلد وأجياله القادمة ستزداد سوءاً. ويؤكد ذلك على أهمية الحوار العام المستفيض بشأن اختيار المشاريع العامة وكيف ستؤثر على

يجب أن يخطط له بلد يعتمد على المعونة الخارجية عندما يتوقع تناقص المعونة في الأجل المتوسط إلى الطويل.

وعندما تكون إيرادات الموارد أعلى من الأرقام المدرجة في الميزانية، تدخر الزيادة بدلاً من أن تنفق. وبالمثل، يمكن أن تلجأ الحكومة إلى السحب من أصولها المالية عندما تكون الإيرادات المدرجة في الميزانية أقل من الإيرادات المتوقعة. وتستند أطر السياسات العامة في النرويج وتيمور-ليشتي وبابوا غينيا الجديدة بوجه عام إلى هذا المنهج. وبهذه الطريقة، يمكن أن تتجنب الحكومات تقلبات الانتعاش والكساد في الإنفاق المدفوعة بتقلبات أسعار السلع الأولية العالمية.

### ضمان ملاءة الحكومة

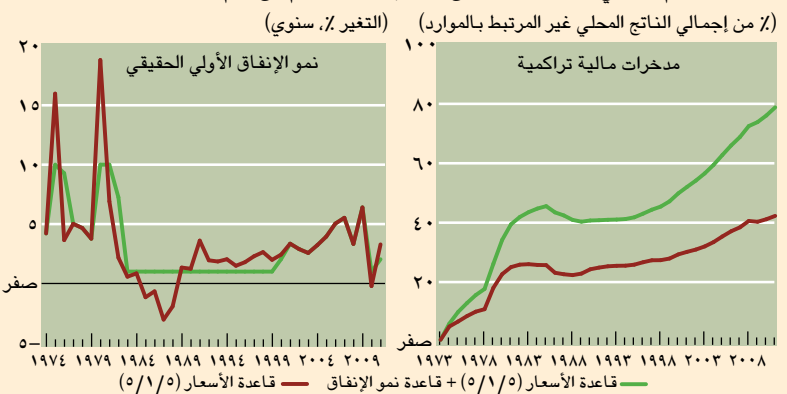
في حين تمثل قضايا الاستمرارية شواغل مهمة لجميع البلدان، فإن نفاذ الموارد يكون شاغلاً أقل في البلدان التي يكون أفقر الموارد فيها طويلاً، نظراً لأن حكوماتها ليست في مواجهة فورية مع مسألة ما إذا كان يمكن الحفاظ على الإنفاق الحكومي. وكما أشرنا آنفاً، غالباً ما تمثل إيرادات الموارد الهيكلية في هذه البلدان حصة كبيرة ودائمة من الإيرادات الحكومية الكلية. وفي المقابل، يتعين بصورة حاسمة على البلدان التي تكون أفاق مواردها قصيرة نسبياً تقدير أوجه تأثير

النمو والإيرادات غير المرتبطة بالموارد. وتعتمد فعالية الاستثمار العام على عوامل مؤسسية، مثل القدرة على اختيار المشاريع وتنفيذها وتقييمها. ولذلك، توجد ضرورة لا غنى عنها لتوافر نظم قوية لإدارة المالية العامة، بما في ذلك القدرة على إعداد تنبؤات معقولة بإيرادات الموارد؛ والقدرة على إعداد ميزانيات متوسطة الأجل، وتوافر إدارة جيدة للنقدية والخصوم؛ والشفافية في جمع إيرادات الموارد الطبيعية واستخدامها من خلال نظم مناسبة للمحاسبة وإعداد التقارير وتدقيق الحسابات. وثمة حاجة أيضاً إلى مؤشرات لتتبع استخدام ثروات الموارد. وهناك مؤشران محتملان هما حصة الاستثمار العام في مجموع الإنفاق، ونسبة الزيادة في الاستثمار العام إلى الزيادة في إيرادات الموارد.

وينبغي أن تكون شفافية المالية العامة والحوكمة الجيدة من خلال مؤسسات قوية للمالية العامة أولوية في البلدان النامية الغنية بالموارد. ويعني توسيع نطاق الإنفاق الحكومي

الرسم البياني ٢  
التمهيد الحذر

في بعض الأحيان تريد البلدان إنفاق إيرادات الموارد الطبيعية بحفظ أكبر مما تمليه قاعدة أسعار وحدها، فتقوم بالتالي بإضافة قيود على نمو الإنفاق من عام إلى عام تال.



المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: يحاكي الرسم البياني مسارات الإنفاق انطلاقاً من قاعدة الأسعار ٥/١/٥ التي تعتمد على الأسعار السائدة في السنوات الخمس الماضية، والسنة الحالية، والسنوات الخمس القادمة، في حساب إيرادات الموارد الممهدة. ويمكن تضمين الإنفاق السنوي بدرجة أكبر بوضع حد على نمو الإنفاق أياً كانت النتيجة التي تسفر عنها قاعدة الأسعار. وفي هذا المثال، يخضع الإنفاق لحد أقصى قدره ١٠٪ مع وجود حد أدنى نسبته ١٪ في نمو النفقات الأولية الحقيقية. والإنفاق الأولي الحقيقي هو الإنفاق الحالي من أسعار الفائدة المعدل لبيان التضخم. ويمكن أن يختار صانعو السياسات حداً أقصى أقل إذا كانوا يريدون أن تنمو النفقات الحقيقية بأقل من ١٠٪.

بالضرورة اتخاذ قرار بشأن استخدام ثروة الموارد لدى البلد وتخصيصها. وحتى يتسنى للبلدان تحقيق شفافية المالية العامة، من المهم أن تتبع الممارسات الجيدة، بما في ذلك تحديد أدوار ومسؤوليات الكيانات الحكومية المختلفة، وإنشاء عملية مفتوحة للميزانية، وتوفير معلومات يتاح للجمهور الاطلاع عليها، وتوفير ضمانات بموضوعية البيانات.

## سياسات الإيرادات

تمثل الإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية أهمية لتمويل النفقات الإنتاجية على البنية التحتية والإنفاق الاجتماعي. إلا أن إيرادات الموارد غالباً ما تكون مخيبة للأمل في الواقع العملي لافتقار السياسات المرافقة لها المعنى بالإيرادات والمالية العامة للفعالية من حيث تصميمها وتنفيذها. وتشير الاكتشافات التي شهدتها مؤخرًا عدد كبير من البلدان النامية، مثل غانا وسيراليون، إلى وجود أوجه إلتحاح جديدة لتصميم سياسات المالية العامة المذكورة.

ويجب أن تعظم السياسات إيرادات الموارد دون خلق ميثبطات للإنتاج. وعلاوة على ذلك، ففي حين توجد أهمية للأهداف المتعلقة بالإيرادات، فإنه من الضروري أيضاً النظر في عوامل أخرى - مثل إيجاد فرص عمل في الأنشطة ذات الصلة وإحداث آثار بيئية واجتماعية للصناعات.

ومع ذلك، يظل الإيراد هو النفع الرئيسي الذي يعود على البلد الغني بالموارد الطبيعية، ونظراً لأن المستثمرين يستطيعون تحقيق عائدات تتجاوز بكثير ما يقتضيه بقاؤهم في العمل (ما يسمى الريع الاقتصادي)، تكون هذه الصناعات جذابة بوجه خاص بوصفها مصدراً للإيرادات المحتملة. ويعني ذلك أن الحكومات يمكنها استخراج حصة كبيرة من الريع الاقتصادي، ويظل المستثمرون يحققون مكاسب جيدة.

وتتيح نظم المالية العامة للحكومات في مختلف بلدان العالم، في المتوسط، ما يقرب من نصف الريع المتولد عن التعدين، وثلثيه أو أكثر من البترول - ربما لأن البترول يولد عادة ريعاً أعلى. ويمكن أن تكون الإيرادات الفعلية المحصلة أقل إذا كانت هناك ثغرات أو أوجه لعدم الكفاءة في التحصيل. ويمكن أن تكون سياسات المالية العامة التي تجمع إيرادات أقل من هذه المتوسطات القياسية سبباً للشواغل.



عينة من الحديد الخام.

وتتباين الأدوات الضريبية التي تستخدمها الحكومات لاستخراج ريع الموارد، بما في ذلك العطاءات والإتاوات التنافسية وضرائب الريع الصريحة ومشاركة الدولة من خلال شركات الموارد الوطنية. وتشمل الاعتبارات الأساسية التي ينبغي مراعاتها في مزيج هذه الأدوات الضريبية التوقيت المرغوب لحصائل الضرائب؛ ومدى رغبة الحكومة في أخذ نصيب أكبر من ريع الموارد مع زيادة الأسعار، وهو ما يزيد من تقلب الإيرادات؛ والقدرة على تطبيق الضرائب وكفالة الامتثال. وتختلف ظروف البلدان، إلا أن السياسات التي تجمع بين فرض إتاوات وفرض ضريبة صريحة على الأرباح الزائدة (إلى جانب ضريبة دخل الشركات القياسية) لها جاذبية لعدد كبير من البلدان النامية. ويضمن هذا المزيج بدء تدفق جزء من الإيرادات (مثل الإيراد المتأتي من الإتاوات) مع بداية الإنتاج وارتفاع الإيراد الحكومي مع زيادة الأرباح الزائدة مع ارتفاع أسعار السلع الأولية أو انخفاض التكاليف.

وهناك بلدان كثيرة أحدثت، أو تحدث حالياً، تغييرات كبرى في تصميم منهج المالية العامة لديها بشأن الصناعات الاستخراجية، مما يضمن ثبات تدفق الإيرادات المتأتية من الإتاوات بما يتفق مع استمرار الاستثمار وكذلك استهداف الأرباح الزائدة. ومن الأمثلة على ذلك غينيا وليبيريا وسيراليون في صناعاتها التعدينية.

## صناديق الموارد

كما ورد في مناقشتنا، عندما تكون إيرادات الموارد أعلى من الأرقام المدرجة في الميزانية، ينبغي ادخارها. ويمكن ادخارها في صناديق للموارد - التي تسمى صناديق الثروة السيادية، وصناديق التثبيت، وصناديق الأجيال القادمة. ولكن ينبغي أن تكون صناديق الموارد مكملة لسياسة المالية العامة؛ وينبغي أن يأتي التمويل المقدم منها من فوائض فعلية في المالية العامة وليس من الاقتراض. وينبغي أن تكون مدمجة في عملية الميزانية الأوسع لتمكين الحكومات من ضمان فعالية تخصيص الموارد عند تحديد أولويات الإنفاق. ونتيجة لذلك، ينبغي ألا تكون لصناديق الموارد سلطة إنفاق مستقلة. وفي حين يمكن أن تكون لصناديق الموارد ولايات مختلفة - مثل تثبيت النفقات الحكومية أو توفير أداة للادخار بين الأجيال، فإنه ينبغي للبلدان التي توجد مواطن ضعف في قدراتها المؤسسية أن تقتصر على صندوق واحد للموارد.

ويؤثر أفق المورد وتقلب أسعار الموارد الطبيعية على تصميم أطر المالية العامة في البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية. وينبغي أن تكون الأطر مرنة بما يكفي لتطويعها لملاءمة القدرات المؤسسية والتفضيلات المختلفة للبلدان الغنية بالموارد. وتستطيع هذه البلدان، باستخدام الإطار المرن المبين أعلاه، التوسع في الإنفاق العام الممول من الإيرادات المرتفعة المتأتية من الموارد الطبيعية وتيسير استخدام إيرادات الموارد الطبيعية بفعالية وشفافية دون تعريض الاستقرار الاقتصادي الكلي والاستمرارية للخطر. ■

فيليب دانييل مستشار، وسانجيف غوبتا نائب مدير، وتود ماتينا وأليكس سيغورا-أوبييروغو نواب رئيس قسم، وجميعهم من إدارة شؤون المالية العامة.

يستند هذا المقال إلى تقريرين مرفوعين إلى المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي صدر في عام ٢٠١٢ عن قضايا السياسات بعنوان «أطر السياسة الاقتصادية الكلية للبلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية» و«نظم المالية العامة للصناعات الاستخراجية: التصميم والتنفيذ».