

حتى يتسنى للبلدان توظيف ثرائها من الموارد الطبيعية في دفع النمو والحد من الفقر، يتعين عليها موازنة الإنفاق في الوقت الراهن بالاستثمار في المستقبل.

نعمة أكبر من اللازم؟

عمال يفرغون حمولة فحم في هالونغ باي، فيتنام.

كريس غيريغات وسوزان يانغ

اكتشفت أوغندا ٣,٥ مليارات برميل نפט في السنوات القليلة الماضية. وأكدت موزامبيق مؤخرا وجود مقادير هائلة من احتياطات الفحم الغاز الطبيعي، مع توقع اكتشاف موارد أخرى في المستقبل القريب. فهل ستكون هذه البلدان قادرة على جني المنافع من ثروة الموارد الطبيعية المكتشفة فيها حديثا؟ أم أنها ستقع فريسة لنفس السياسات المخففة التي ابتليت بها بلدان نامية أخرى غنية بالموارد في مرات لا تحصى؟ وتؤكد حالات الإخفاق تلك على حقيقة لا شك فيها، وهي أنه ما لم تتوافر أطر جيدة للسياسات، وخصوصا في مجالي فرض الضرائب والإنفاق، فمن الممكن بسهولة للبلدان الغنية بالموارد أن تبعد ثرواتها الطبيعية. ويتمتع عدد كبير من البلدان النامية بموارد طبيعية قابلة للنفاد، كالنفط والغاز والموارد المعدنية والأحجار الكريمة، والتي من الممكن إذا تم إدارتها بطريقة سليمة أن تساعد على الحد من الفقر والحفاظ على النمو. وفي بعض البلدان، مثل نيجيريا، يظل استخراج النفط مصدرا للنشاط الاقتصادي وإيرادات المالية العامة لعدة أجيال، بينما توجد بلدان أخرى، غنية

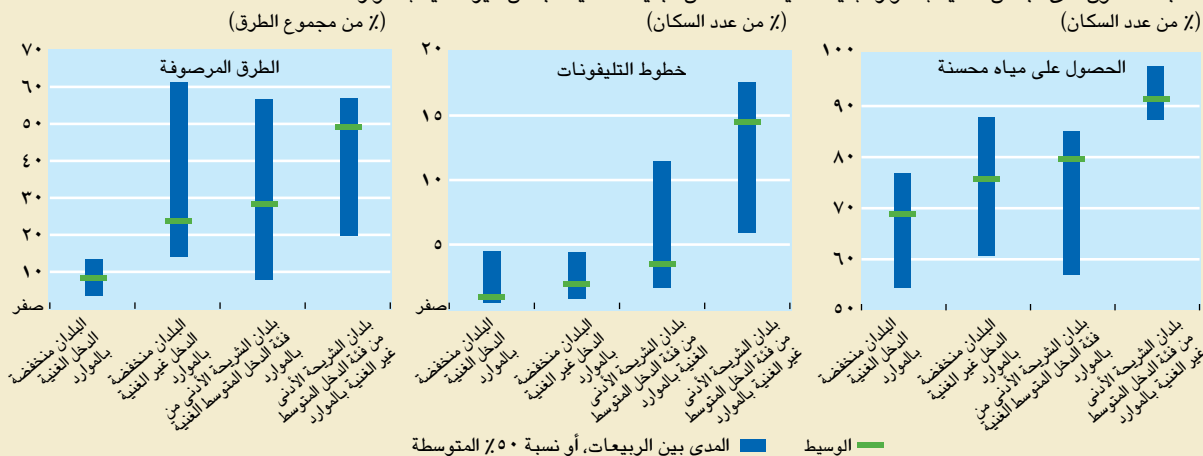
يستند هذا المقال إلى تقرير المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٢ عن قضايا السياسات بعنوان «أطر السياسة الاقتصادية الكلية للبلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية»، أعده فريق من خبراء الصندوق برئاسة دانيشوار غورا وكاثارين باتيللو، وإلى مقال في «نشرة الصندوق الاقتصادية»، بعنوان «الاستثمار العام في البلدان النامية الغنية بالموارد» أعده أندرو بيرغ وآخرون.

بالنفط والغاز، مثل تيمور - ليشتي، جديدة نسبيا في هذا المجال. وهناك أيضا بلدان اكتشفت مؤخرا وجود موارد لديها، مثل أوغندا، أو ستشهد قريبا زيادة في استخراج موارد مثل ركائز الحديد، مثل غينيا وليبيريا. وفي بعض البلدان، سيتراجع الاستخراج بصورة كبيرة في غضون عقدين مع نفاذ الموارد، بينما يمكن أن تستمر المعدلات الحالية في بلدان أخرى لأجيال كثيرة. وتمثل الموارد الطبيعية عنصرا حاسما في حصائل الصادرات والإيرادات الحكومية لدى كثير من البلدان. فهي على سبيل المثال، تمثل حصة مهمة من مجموع الصادرات في نحو نصف بلدان إفريقيا جنوب الصحراء (IMF, 2012a). ولكن على الرغم من وفرة الموارد في هذه البلدان، يظل أداء النمو الاقتصادي فيها مختلطا. وقد طرحت آراء متنوعة لتفسير الأداء المخيب للآمال في بعض البلدان التي توجد لديها وفرة في الثروات الطبيعية. ويذهب أحد هذه الآراء إلى أن قطاع الموارد الطبيعية يخنق قطاعات الصادرات الأخرى برفع الأسعار والإضرار بالقدرة التنافسية (فيما يعرف باسم أثر المرض الهولندي؛ انظر مقال:

الرسم البياني ١

دعم أقل

غالباً ما تكون لدى البلدان الغنية بالموارد بنية تحتية أضعف من البنية التحتية للبلدان غير الغنية بالموارد.

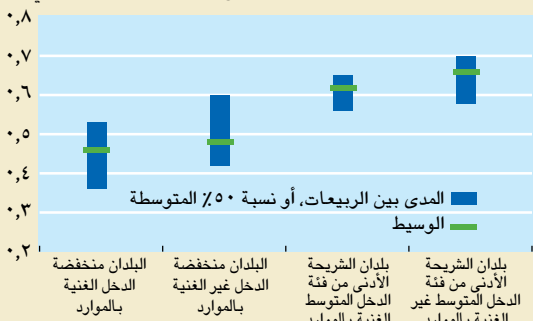


المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي؛ وتقديرات خبراء الصندوق. ملحوظة: آخر بيانات متاحة منذ عام ٢٠٠٠.

الرسم البياني ٢

لاميزة للثراء

تسجل البلدان الغنية بالموارد أداء أضعف على مؤشر التنمية البشرية من أداء البلدان غير الغنية بالموارد. (مؤشر التنمية البشرية، النطاق من صفر إلى ١، المدى الوسيط والربيعي)



المصادر: البنك الدولي؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وتقديرات خبراء الصندوق. ملحوظة: آخر بيانات متاحة منذ عام ٢٠٠٠.

غير أن معدل النمو في البلدان المصدرة للموارد الطبيعية في العالم النامي قد لحق مؤخراً بمعدله في نظرائها من البلدان غير الغنية بالموارد الطبيعية، مما دل على الطفرة التي شهدتها أسعار السلع الأولية، والاكتشافات الجديدة، وتحسن السياسات الاقتصادية (راجع الرسم البياني ٣).

الإنفاق أم الادخار؟

يمكن للمناهج الجديدة لإدارة الموارد — استخدام الإيرادات لزيادة المدخرات والاستثمارات المحلية، وتجنب حدوث دورات انتعاش وكساد بتمهيد الإنفاق من الإيرادات المتقلبة — أن تساعد البلدان على تجنب أخطاء السياسات التي كانت تقع في الماضي. وتعطي التحسينات الأخيرة في الإدارة الاقتصادية الكلية، إلى جانب التفكير التطليلي الجديد الذي يضع في الاعتبار الظروف المحددة للبلدان النامية، بارقة

«المرض الهولندي: إدارة الثروات بغير حكمة»، في تصنيف أعمدة «عودة إلى الأسس» في مجلة التمويل والتنمية — www.imf.org basics). ويذهب رأي آخر إلى أن تعرض الاقتصاد لتقلب الأسعار يزيد من صعوبات صنع السياسة الاقتصادية. إلا أن هناك رأياً آخر مؤداه أن النقود التي تأتي بسهولة من قطاع الموارد الطبيعية تنشئ تحديات في مجال الحكمة ويمكن أن تسهم في ضعف المؤسسات، ومخاطر نشوب صراعات، وتهيئة مناخ استثماري معاكس.

وينبغي أن تكون الغاية الجوهرية للاقتصادات الغنية بالموارد هو تحويل مواردها الطبيعية القابلة للنفاد إلى أصول — رأس مال بشري ومحلي وخاص، وأصول مالية أجنبية — تولد دخلاً في المستقبل وتدعم التنمية المستمرة. إلا أن السجل مختلط. فعدة من هذه البلدان تفتقر إلى البنية التحتية الأساسية كالطرق وخطوط السكك الحديدية والموانئ والكهرباء نتيجة لعدم كفاية وكفاءة الإنفاق الاستثماري (راجع الرسم البياني ١). وقد قام عدد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية بادخار جزء ضئيل نسبياً من الدخل المتأتي من مواردها الطبيعية، وبعد تعديل أوضاعها لبيان نضوب هذه الموارد، يمكن فعلياً أن تجد أن صافي معدلات الادخار لديها سالبة. وكنتيجة جزئية لانخفاض المدخرات والاستثمار والنمو، يواجه عدد كبير من البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية حالات من الفقر المتوطن. وبالفعل، يكون أداؤها في كثير من الحالات أضعف من أداء البلدان النامية غير الغنية بالموارد الطبيعية عند تقييمها باستخدام مؤشرات معيارية للفقر وغيرها من المؤشرات الاجتماعية (راجع الرسم البياني ٢).

وإضافة إلى ذلك، يجب على البلدان التي تصدر الموارد الطبيعية، ولا سيما النفط، أن تتعامل مع قدر لا يستهان به من التقلب في أسعار الصادرات. ويمكن تجنب انتقال هذه التقلبات إلى الاقتصاد المحلي بوضع أطر جيدة للمالية العامة (مثل قاعدة المالية العامة المعمول بها في شيلي)، وأدوات التحوط، وتطوير الأسواق المالية المحلية بشكل جيد، وإتاحة النفاذ إلى الأسواق المالية الدولية. وفي غياب هذه الأوضاع، غالباً ما تتأرجح سياسة المالية العامة مع أسعار السلع الأولية. ويترتب على ذلك أن الإيرادات الحكومية كانت في المتوسط أكثر تقلباً بنسبة ٦٠٪ في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، وكان التقلب في الإنفاق أكبر حتى من هذه النسبة.

ولكن قد لا يكون من الحكمة أن تقوم هذه البلدان بتعزيز الإنفاق المحلي بوتيرة سريعة لأن القيام بذلك يمكن أن يؤدي إلى زعزعة الاستقرار الاقتصادي الكلي. ويمكن أن تؤدي الزيادة في الطلب المحلي نتيجة لارتفاع الاستهلاك والإنفاق الاستثماري إلى خلق اختناقات قصيرة الأجل في العرض يمكن بدورها أن تدفع الأسعار المحلية إلى أعلى، مع تضرر القدرة التنافسية الكلية نتيجة للضغوط التضخمية.

ويمكن أن يؤدي تعزيز الإنفاق الاستثماري أيضا إلى زيادة حدة الاختناقات على مستوى الاقتصاد الكلي. ويمكن أن تؤدي أوجه القصور في اختيار المشاريع وتنفيذها وإعداد ميزانياتها إلى الحد من كفاءة الإنفاق الاستثماري وإهدار الموارد. ولذلك، قد يكون من المستحسن اتباع منهج أكثر تدرجا في زيادة الإنفاق، مع التركيز

أمل في أن إيرادات الموارد الطبيعية يمكن أن تكون قوة دافعة للحد من الفقر وتحقيق النمو.

أما القرار بشأن مقدار ما ينبغي استهلاكه من تدفق إيرادات الموارد لديها، ومقدار ما ينبغي ادخاره واستثماره (وأين)، فإنه يضع البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية أمام مفاضلات صعبة.

فبالنسبة للاقتصادات المتقدمة الغنية بالموارد الطبيعية، قد يكون من الأمثل لها ادخار أو استثمار إيرادات الموارد في أصول مالية في الخارج ثم استهلاك جزء ثابت من ثروة الموارد في كل فترة، يكون مساويا للعائد الضمني (الدخل الدائم) على مجموع ثروتها من الموارد. ويعرف هذا المنهج بمنهج «الدخل الدائم».

وكان هذا المنهج يوصف أحيانا للبلدان النامية، رغم أن متطلباتها الاستثمارية الكبيرة وعدم قدرتها على النفاذ إلى الأسواق الرأسمالية

ربما يرغب صانعو السياسات الحذرون في كبح الإنفاق بعض الشيء لبناء صندوق للسيولة في أوقات الرخاء يمكن اللجوء إليه في أوقات الشدة

بصفة أولية على استثمار الموارد للقضاء على الاختناقات القائمة - وهي عملية تسمى أحيانا «الاستثمار في الاستثمار» - ومن الأمثلة على ذلك التوسع في مراكز التعليم لتدريب المعلمين والممرضات/المرمضين أو تعيين موظفي خدمة مدنية لديهم الخبرة الفنية اللازمة لاختيار وإدارة مشاريع استثمارية معقدة في البنية التحتية. وفي حين لا يزال العمل جاريا في هذا الاستثمار، فمن الممكن توجيه تدفقات الموارد مؤقتا إلى الأصول المالية الخارجية، حتى وإن كانت العائدات منخفضة نسبيا.

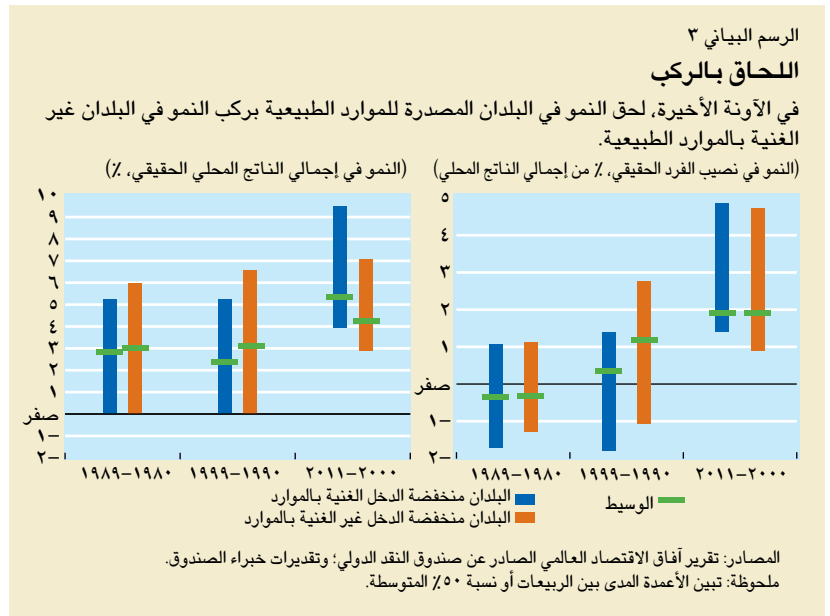
وتواجه البلدان الغنية بالموارد الطبيعية أيضا تحديا هو إدارة اقتصادها عندما تكون تدفقات الموارد شديدة التقلب. ونظرا لأن تقلبات أسعار السلع الأولية يمكن أن تكون كبيرة وتدوم طويلا، يكون من الصعب التنبؤ بالأسعار وتقرير ما إذا كان تحمل تغييرات الأسعار يكون بتمهيد الإنفاق أو بتعديل خطط الإنفاق. وفي البلدان التي لا تتوافر فيها بسهولة أدوات سوقية مثل أدوات التحوط للسلع الأولية أو تكون تكلفتها مرتفعة جدا، ربما يرغب صانعو

السياسات الحذرون في كبح الإنفاق بعض الشيء لبناء صندوق للسيولة في أوقات الرخاء يمكن اللجوء إليه في أوقات الشدة، عند نقص التدفقات الداخلة من الإيرادات. ويكون الحجم الأمثل لشبكة الأمان هذه أكبر في البلدان التي لن تنضب مواردها لفترة طويلة (إذ يرجح أن تستهلك هذه البلدان قدرا أكبر من إيرادات الموارد لديها)، حيث يكون تقلب الإيرادات أكبر وأكثر استمرارا، وحيث يكون الجمهور أقل قبولا لتقلبات الاستهلاك. ومع ذلك، قد يكون من المستحيل (أو على الأقل مكلف بصورة مفرطة، عند موازنتها باحتياجات التنمية) بعزل الإنفاق بصورة تامة عن تقلبات الأسعار. وفي الواقع العملي، يتعين على صانعي السياسات صنع قرار يستند إلى درجة مقبولة من عدم اليقين (راجع مقال «استخراج إيرادات الموارد»، في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية).

وقد وضع صندوق النقد الدولي مجموعة أدوات للتحليل العملي للسياسات يضع في الاعتبار الخصائص المحددة للبلدان النامية

الدولية للحصول على قروض يجعله مناسباً بدرجة أقل لهم. وبالنسبة لتلك البلدان، تدعو الحاجة إلى اتباع منهج تحليلي جديد لإدارة إيرادات الموارد الطبيعية.

فمن ناحية، تدعو احتياجات التنمية الملحة لدى هذه البلدان، والتي تجعل من الصعب عليها التغلب على الفقر المتوطن، إلى إنفاق المزيد في البداية، بما في ذلك على الاحتياجات الفورية مثل لوازم المدارس والمستشفيات، وشبكات الملايا، وحملات التحصين. ومن ناحية أخرى، فحتى يتسنى لهذه البلدان كفاءة تحقيق نمو مستمر، يتعين عليها ادخار واستثمار جزء كبير من إيراداتها من الموارد. وتوجد لدى البلدان الفقيرة أيضا احتياجات استثمارية كبيرة غير ملبأة، ومع شح رأس المال تأتي عائدات محتملة مرتفعة إلى الاستثمار المحلي. ورغم أنه قد يكون من الأمثل زيادة الإنفاق الجاري بدرجة ما لتخفيف حدة الاحتياجات الملحة لمواجهة الفقر، يقول الخبراء إن البلدان الفقيرة ينبغي أن تدخر الجزء الأعظم من مواردها وتستثمره في الاقتصاد المحلي (Collier and others, 2010).



فتح صندوق الأدوات

في دراسة تجريبية، استخدم خبراء الصندوق أداة الاستثمار القابلة للاستثمار لتصميم استراتيجية تهدف إلى سد فجوة البنية التحتية في أنغولا باستثمار ثروتها الوفيرة المتولدة عن النفط (Richmond, Yackovlev, and Yang, 2013). واستخدم الخبراء توقعين بشأن أسعار النفط لمقارنة النتائج الاقتصادية الكلية لسياسة حياض النفقات، وهي ممارسة أنغولا قبل عام ٢٠٠٩، بنتائج سياسة زيادة التدرج في الاستثمار. وبينت النتائج أنه عندما تكون أسعار النفط أقل تقريبا، يمكن أن يكون أداء إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، في ظل سياسة حياض النفقات، أفضل من أداء إجمالي الناتج المحلي في ظل سياسة زيادة التدرج في توسيع نطاق الاستثمار في الأجلين القصير والمتوسط. ولكن إذا تعرض الاقتصاد لصدمة سالبة كبيرة في أسعار النفط - مشابهة للصدمة التي وقعت في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ - فيمكن أن يترتب على ذلك اضطراب خطير في وتيرة الاستثمار العام ونمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في ظل سياسة حياض النفقات. ويعطي التدرج في توسيع نطاق الاستثمار للاقتصادات ذات القدرات الاستيعابية المحدودة الوقت لتحسين تلك القدرات. وفي الوقت نفسه، يمكن بناء صندوق تثبيت لمنع الحاجة إلى إجراء خفض كبير في الاستثمار عندما تقع صدمات سالبة كبيرة في أسعار النفط. ورغم أن منافع النمو تكون أكثر وضوحا عند زيادة الاستثمار بوتيرة أسرع، فإن التقلب التاريخي في أسعار السلع الأولية يعني أن هناك ضرورة لتوفير احتياطي وقائي من المالية العامة لتجنب دورات الانتعاش والكساد التي كثيرا ما تشاهد في البلدان النامية الغنية بالموارد وللحفاظ على اضطراب النمو واستمراره في الاقتصادات غير الغنية بالموارد الطبيعية.

وترصد هذه الأداة المسائل الاقتصادية الكلية الأساسية التي تواجهها البلدان النامية الغنية بالموارد بموازنة عدة عوامل يمكن أن تقوض منافع النمو المتحققة من الاستثمار العام. فهي أولا تفترض أن دولارا واحدا من الإنفاق الاستثماري يمكن أن يترجم إلى أقل كثيرا من دولار واحد من رأس المال المستخدم إذا افتقرت عملية الاستثمار إلى الكفاءة. وثانيا، إذا زاد الإنفاق الاستثماري بوتيرة مفرطة في سرعتها، فستكون العملية أقل كفاءة نتيجة «لقيود الطاقة الاستيعابية» التي تتسبب فيها اختناقات العرض، ومحدودية القدرات الإدارية، وضعف المؤسسات. وثالثا، فبالنظر إلى أن تقلب التدفقات من دخل الموارد يمكن أن يؤدي إلى إرجاء الإنفاق الاستثماري، الذي يمكن أن يتسبب في الإضرار بمتطلبات الصيانة والتشغيل المتكررة، فمن الممكن أن تنخفض قيمة رأس المال العام المستخدم بوتيرة أسرع فيدوم بالتالي لفترة أقصر.

وقد طبقت أداة الاستثمار القابلة للاستثمار هذه في عدة بلدان، بما في ذلك أنغولا وأذربيجان وكازاخستان وموزامبيق وتركمانستان. ورغم أن الأداة تهدف إلى رصد السمات التي يختص بها البلد دون غيره، فإن النتائج يمكن أن توفر معلومات يسترشد بها في مناقشات السياسة العامة بشأن الاستقرار الاقتصادي الكلي مع قيام البلدان باستثمار إيرادات متقلبة من الموارد (راجع الإطار للاطلاع على مثال أنغولا). والغرض من الأداة هو مساعدة البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية على تجنب المزالق التي ينطوي عليها استثمار موارد الإيرادات، والهروب في نهاية المطاف من «لعنة الموارد الطبيعية» التي أصابت كثيرا من البلدان النامية الغنية بالموارد الطبيعية.

ومع قيام بلدان مثل أوغندا وموزامبيق بتطوير اكتشافاتها الجديدة، فإنه يمكنها التعلم من التحديات التي تواجهها بلدان أخرى في إدارة الإيرادات المتقلبة المتولدة عن وفرة الموارد الطبيعية. ويمكن لصانعي السياسات حفز النمو ومكافحة الفقر بزيادة الإنفاق الاستثماري ما داموا على وعي بقدرة الاقتصاد على استيعاب ذلك الاستثمار. ويمكن أن يؤدي الحرص في الإنفاق، مع ادخار جزء من الإيرادات غير المتوقعة من الموارد، إلى تجنب حدوث خفض حاد في الإنفاق وانعدام الاستقرار في المستقبل. ■

كريس غيريغات نائب رئيس قسم في إدارة المالية بصندوق النقد الدولي، وسوزان يانغ اقتصادية أولى في إدارة البحوث بالصندوق.

المراجع:

Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2013, "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries," IMF Economic Review, Vol. 61, No. 1, pp. 92-129.

Collier, Paul, Frederick (Rick) van der Ploeg, A. Michael Spence, and Anthony J. Venables, 2010, "Managing Resource Revenues in Developing Economies," IMF Staff Papers, Vol. 57, No. 1, pp. 84-118.

International Monetary Fund (IMF), 2012a, Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, Sustaining Growth amid Global Uncertainty (Washington).

—, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries" (Washington).

Richmond, Christine, Irene Yackovlev, and Shu-Chun Yang, 2013, "Investing Volatile Oil Revenues in Capital-Scarce Economies: An Application to Angola," IMF Working Paper 13/147 (Washington: International Monetary Fund).

الغنية بالموارد الطبيعية (IMF, 2012b). وتضع هذه الأدوات في الاعتبار استخدام قواعد المالية العامة التي تساعد على تهديد تقلب الإيرادات وتقييم استمرارية أوضاع المالية العامة في الأجل الطويل، وتأثير تدفقات الموارد الطبيعية على ميزان المدفوعات للبلد المعني، وانعكاسات سيناريوهات توسيع نطاق الاستثمار-الإدخار على الاقتصاد الكلي. ويمكن أن تتضمن هذه الانعكاسات آثار الاستثمار العام المعززة للنمو والإيراد، وحركات سعر الصرف الحقيقي - وخصوصا الارتفاع الحقيقي في قيمة العملة (أو المرض الهولندي) المرتبط بإنفاق أو استثمار الإيرادات غير المتوقعة من الموارد الطبيعية محليا - والآثار على المتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية الأخرى، مثل الاستهلاك الخاص، والاستثمار، وناتج القطاع التجاري.

أداة الاستثمار القابلة للاستثمار

إحدى الأدوات التي تهدف إلى مساعدة صانعي السياسات على تحديد مقدار ومدى سرعة توسيع نطاق الاستثمار العام هي «أداة الاستثمار القابلة للاستثمار» المقترحة في دراسة (Berg and others 2013). وتأخذ هذه الأداة في الاعتبار الصلة بين الاستثمار والنمو وتستند إلى افتراضات مثل معدل العائد على رأس المال العام. وبتحليل سيناريوهات السياسة البديلة للاستثمار العام المخطط - باستخدام توقعات متفائلة ومتشائمة بشأن إيرادات الموارد المتوقعة - يمكن لصانعي السياسات اتخاذ قرارات أكثر استنارة بشأن كيفية تخصيص تلك الموارد بين الإدخار الخارجي والاستثمار المحلي. ونظرا لأن تحقيق مكاسب إنمائية تدوم طويلا هو إحدى الغايات المحورية لسياسة استثمار إيرادات الموارد، فيمكن أن تساعد الأداة أيضا على تقييم ما إذا كان الاستثمار العام المخطط قابلا للاستمرار في الأجل الطويل أو ما إذا كان سيتطلب قدرا مفرطا من الإنفاق للحفاظ على رأس المال المبني بإيرادات الموارد.