حدود أوراسيا الجديدة

مارك هورتون وجوناثان دون

ثروة الموارد المعدنية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى تملك مفتاح نقل اقتصاداتها إلى مصاف اقتصادات الأسواق الصاعدة

منذ ٢٠ عاما، عقب انهيار الاتحاد السوفييتي ووسط قتال عنيف على منطقة ناغورنو-كاراباخ المتنازع عليها، واجهت جمهورية أذربيجان ظروفا صعبة. فقد واجهة أزمة سياسية أدت إلى رحيل مفاجئ لرئيس البلد في منتصف عام ١٩٩٣. وتراجع الناتج إلى حد الترنح بنسبة بلغت ٢٣٪ في عام ١٩٩٣، و ٢٠٪ في عام ١٩٩٤ و ١٣٪ في عام ١٩٩٥. وارتفع التضخم إلى حدود صارخة، حيث بلغ ١٣٥٠٪ في عام ١٩٩٣، و ١٨٠٠٪ في عام ١٩٩٤، و ٥٠٠٪ في عام ١٩٩٥. لكن هناك نقطة مضيئة: أدخلت صادرات النفط ٢٠٠ مليون دولار إلى أذربيجان في عام ١٩٩٤.

بحلول عام ٢٠٠٣، كانت الحالة في إذربيجان قد تحسنت بصورة كبيرة. وشهد النمو ارتدادة إيجابية حيث بلغ متوسطه السنوي ٧,٥٪ خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٣. وزاد نصيب الفرد من الدخل بخمسة أضعاف، وبلغ معدل التضخم السنوي ٣,٥٪ أو أقل بعد عام ١٩٩٧. وفي عام ٢٠٠٣، بلغت صادرات النفط لأذربيجان ٢,٢٥ مليار دولار أمريكي.

وفي الوقت الحالي، تبلغ المعدلات الكلية في أذربيجان مستويات أفضل. فقد بلغ متوسط النمو ١٣,٥٪ خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢، وزاد نصيب الفرد من الدخل من ٩٠٠ دولار أمريكي في عام ٢٠٠٣ إلى ٨٠٠٠ دولار أمريكي هذا العام. وتبلغ احتياطيات البنك المركزي ١٤ مليار دولار أمريكي – ما يعادل ٨ أشهر من الواردات – وتوفر أصول صندوق نفط الدولة، سوفاز، حصيلة إضافية قدرها ٣٢ مليار دولار أمريكي. ونفذت شركة النفط التابعة للدولة، سوكار، عمليات استحواذ كبيرة في منطقة البحر الأسود وأوروبا في مجالات بيع الوقود بالتجزئة والبتروكيماويات والوسائط الإعلامية. وتبلغ صادرات أذربيجان من النفط حاليا ٣٠ مليار دولار أمريكي سنويا.

وأذربيجان هي واحدة من البلدان الثمانية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى، المنطقة المتاخمة للصين وروسيا وتركيا وإيران وأفغانستان. وإذا دمجت بلدان هذه المنطقة في بلد واحد، فستكون مساحة اليابسة فيه سابع أكبر مساحة على مستوى العالم، أكبر بأربعة أضعاف من مساحة فرنسا وألمانيا مجتمعتين. ويكون إجمالي الناتج المحلي المجمع للبلدان الثمانية – ما يقرب من نصف تريليون دولار سنويا – سببا لتصنيف المنطقة ضمن قائمة أعلى ٢٥ منطقة على مستوى العالم من حيث إجمالي الناتج المحلي.

دور الموارد الطبيعية

تتمتع بلدان القوقاز وآسيا الوسطى بوفرة كبيرة من الموارد الطبيعية. وتأتي أذربيجان وكازاخستان ضمن أكبر ٢٥ بلدا مصدرا للنفط على الصعيد العالمي، وتدخل إلى جانب تركمانستان وأوزبكستان في قائمة أكبر ٢٥ بلدا مصدرا للغاز. أما البلدان الأخرى في المنطقة – أرمينيا وجورجيا وجمهورية قيرغيزستان وطاجيكستان – فلا تنتج نفطا ولا غازا، وإنما تستفيد من نقل هاتين السلعتين وصادرات السلع الأولية الأخرى عبر أراضيها.

ومثلما حدث في أذربيجان، أسهمت زيادة إيرادات النفط والغاز في زيادة الازدهار بصورة كبيرة في كازاخستان وتركمانستان، مع بلوغ نصيب الفرد من الدخل ١٢٠٠٠ دولار أمريكي في كازاخستان و ٦٠٠٠ دولار أمريكي في تركمانستان. ويمثل هذان الرقمان زيادة مقدارها عشرة أضعاف ما كان الوضع عليه منذ ١٥ عاما. ومثل أذربيجان، قامت كازاخستان وتركمانستان ببناء مدخرات كبيرة مع زيادة مستويات الدخل. فبلغ إجمالي احتياطيات بنك كازاخستان الوطني نحو ٣٠ مليار دولار أمريكي في نهاية عام ٢٠١٢ – ما يعادل ٥,٥ أشهر من الواردات – بينما كانت أصول الصندوق الوطني للبلد في حدود ٦٠ مليار دولار أمريكي. ويمثل ذلك كله مجتمعا أكثر من ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وسجلت تركمانستان فوائض كلية كبيرة في المالية العامة في معظم السنوات، مما أتاح لها مراكمة احتياطيات كبيرة بصورة مماثلة في البنك المركزي وفي المالية العامة.

برج بيتيريك في أستانا، كازاخستان

وما الذي يفسر النجاح الذي حققته البلدان المصدرة للنفط والغاز في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى؟ من المؤكد أن أسعار النفط والغاز المواتية على مدى العقد الماضي قد اضطلعت بدور. لكن شركات النفط والغاز الغربية والروسية والصينية قد أدخلت الخبرات ورأس المال إلى أذربيجان وكازاخستان وتركمانستان، وشاركت بدور نشط في تطوير قطاعاتها الهيدروكربونية. وقد عملت هذه البلدان الثلاثة أيضاً مع بلدان أخرى في المنطقة على إنشاء طرق جديدة لنقل صادرات النفط والغاز.

الثروة تلد ثروة

إضافة إلى هذه العوامل، قامت أذربيجان وكازاخستان وتركمانستان عموما باتباع ممارسات جيدة في إدارة إيراداتها من الموارد الطبيعية. فالبلدان الثلاثة تتبع قواعد للمالية العامة (أي قيود رسمية أو غير رسمية على سياسة المالية العامة من خلال حدود رقمية على أرقام الميزانية) وأنشأت صناديق ادخار للمساعدة على عزل اقتصاداتها المحلية من تقلب إيرادات النفط والغاز. وتتراكم في هذه الصناديق مدخرات كبيرة عندما تكون أسعار وصادرات النفط والغاز مرتفعة، وتساعد الصناديق على ضمان تمهيد إنفاق الإيرادات المتأتية من السلع الأولية واستقراره نسبيا عند تراجع أسعار النفط والغاز أو عند وقوع صدمات أخرى (راجع مقال «استخراج إيرادات الموارد» في هذا العدد من مجلة التمويل والتنمية). ولتخفيف حدة تأثير الأزمة المالية العالمية في الفترة ٢٠٠٨–٢٠٠٩، على سبيل المثال، تم اللجوء إلى هذه الصناديق.

وفي كازاخستان، يتلقى صندوق الادخار ٩٠٪ من ضرائب الدخل والإتاوات والحصص المستمدة من اتفاقات تقاسم الإنتاج مباشرة من قطاع النفط. ويدار صندوق الادخار في الخارج ويتولى إدارته بنك كازاخستان الوطني نيابة عن حكومة كازاخستان، مع وضع حد أقصى للنفقات السنوية مقداره ٨ مليارات دولار أمريكي (نحو ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي)، تمر كلها عبر الميزانية. وتخضع مؤشرات المالية العامة الأخرى لمتطلبات أو قواعد تشريعية. وتشمل هذه المتطلبات والقواعد حداً أدنى لرصيد صندوق الادخار (٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي للسنة الجارية) ولصافي عجز الميزانية لتحويلاته، وكذلك قاعدة تنص على عدم تجاوز مدفوعات الفائدة على الدين الحكومي لمكاسب الصندوق من الفائدة.

وتتبع أذربيجان قاعدة مخصصة لادخار ما يقرب من نصف إيراداتها النفطية في الخارج في صندوق نفط الدولة. وفي عام ٢٠٠٥، أصبحت أذربيجان وصندوق ادخارها أول بلد في العالم يصدر تقريرا في إطار المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية، وهي معيار عالمي يشجع شفافية الإيراد والمساءلة في قطاع الاستخراج. وتتوحد عمليات صندوق ادخار أذربيجان بصورة كاملة مع ميزانية الدولة، وهو إجراء أساسي لضمان التنسيق الكامل لسياسة المالية العامة. (في بعض البلدان، لا يتواءم إنفاق الإيرادات النفطية مع نفقات الميزانية، مما يحول دون سيطرة وزير المالية على سياسات المالية العامة إلا في نطاق محدود.) وتعلن على الجمهور مراجعات منتظمة لحساب عمليات صندوق الادخار تنفذها شركات دولية كبرى لتدقيق الحسابات.

عشرون عاما من التحول

إلى جانب تحسين إدارة الموارد، حققت المنطقة إنجازات أخرى منذ استقلالها. ويتوافق هذا العام مع مرور ٢٠ عاما على قيام بلدان القوقاز وآسيا الوسطى بطرح عملاتها الوطنية الخاصة بها، وأكثر من عقدين من التحول من الاقتصاد الموجه السوفييتي. فبعد مرور فترة أولى من الخلخلة والاضطرابات الحادة، بلغ متوسط النمو السنوي في المنطقة ٧٪ منذ عام ١٩٩٦، بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى في العالم تقريبا. ونمت البلدان المصدرة للنفط والغاز بمعدل سنوي قارب متوسطه ٨٪، مقاربة بنسبة ٦,٥٪ سنويا في البلدان الأربعة الأخرى في المنطقة.

وفي جميع البلدان الثمانية، انخفض التضخم بصورة حادة وظل أقل أو أعلى قليلاً من ١٠٪. وتم تخفيض عجز المالية العامة ومستويات الدين بصورة كبيرة في العقد السابق على الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨–٢٠٠٩، فيما يعزى إلى إيرادات الموارد الطبيعية ولكن كذلك إلى تحسن مؤسسات المالية العامة، وخصوصا نظم إدارة الإنفاق العام ومراقبته. وزادت مستويات الدخل بصورة كبيرة وانخفض مستوى الفقر.

إلا أنه توجد أيضا ثغرات في سجلات أداء هذه البلدان وتحديات رئيسية في المرحلة القادمة.

فمع تطور قطاع الهيدروكربون، تزايد الاعتماد على صادرات النفط والغاز على مدى العقد الماضي. ويعزى إلى الهيدروكربون حاليا ٤٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في أذربيجان وأكثر من ٩٠٪ من مجموع صادراتها، صعودا من مستوى ٦٠٪ منذ ١٥ عاما. وتشكل صادرات النفط والغاز أيضا أكثر من ٩٠٪ من صادرات تركمانستان. وتتسم كازاخستان بقدر أكبر من التنوع، حيث يمثل النفط والغاز ١٠٪ في إجمالي الناتج المحلي وتمثل الصادرات ٦٠٪ منه. وقد أدى الاعتماد على صادرات النفط والغاز إلى زيادة التعرض لمخاطر التقلبات في أسعار النفط العالمية، حيث كانت معدلات النمو والتضخم في المنطقة من أكثر المعدلات تقلبا في العالم. وقد ساعدت صناديق الادخار في الحد من هذا التقلب، ولكن ليس بصورة تامة.

وساعد النمو السريع الذي تحقق على مدى الخمسة عشر سنة الماضية أيضا على زيادة الدخول ككل، إلا أنه لم يسفر عن زيادات كبيرة في توظيف العمالة أو خفض تفاوت الدخول. وتعكس هذه الظاهرة طبيعة قطاعي النفط والغاز – المحركين الرئيسيين للنمو المرتفع – من حيث شدة كثافة استخدام رأس المال وعدم احتياج أعداد كبيرة من العمالة. وأدت صعوبة بيئات العمل التجاري بوجه عام إلى فرض قيود على الاستثمار واستحداث فرص العمل في القطاعات غير النفطية. وعلاوة على ذلك، لم تترجم إيرادات النفط المرتفعة إلى مؤشرات أفضل للصحة والتعليم، مع استمرار الإنفاق العام في هذين المجالين منخفضا نسبيا، وتأخر نتائجهما عن النتائج التي حققتها بلدان أخرى تتشابه في مستويات نصيب الفرد من الدخل. وإضافة إلى ذلك، لم يتم التصدي بشكل كامل لثغرات كبيرة في البنية التحتية (مثل الطرق والمياه والاتصالات).

قضايا إدارة الإيرادات

في حين اتبعت البلدان المصدرة للنفط والغاز في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى ممارسات جيدة في إدارة إيراداتها من الموارد الطبيعية، فلا تزال هناك أيضا أوجه قصور.

ويبلغ عجز المالية العامة غير النفطي، باستبعاد الإيرادات المتصلة بالهيدركربونات، مستويات عالية إلى حد ما في أذربيجان، بتجاوزه ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي. ويشكل ذلك مصدرا للقلق، نظرا لقصر المدة المتوقعة نسبيا لإنتاج النفط والغاز على نطاق واسع في البلد قبل أن يبدأ الناتج في التراجع. ويعني ذلك أنه سيتعين على أذربيجان إيجاد مصادر للإيراد لا تكون متصلة بالنفط أو الغاز أو خفض الإنفاق – أو كلا الأمرين. ويبلغ عجز المالية العامة غير النفطي أيضا مستوى مرتفعا في تركمانستان، إلا أن احتياطيات البلد أكبر بكثير من احتياطيات أذربيجان، مما يوفر لها هامش أمان أكبر.

وعلاوة على ذلك، ففي حين لم تقم أذربيجان وتركمانستان بصورة كبيرة بتعزيز مؤشراتهما الاجتماعية أو سد ثغرات البنية التحتية، أسهمت مستويات الإنفاق المحلي في زيادة أسعار الصرف الحقيقي، مما وضع ضغوطا على قطاعات التصدير الأخرى. وارتفعت الأجور بوتيرة أسرع من الإنتاجية.

وقد أثارت المشاورات التي أجراها صندوق النقد الدولي مؤخرا مع أذربيجان وتركمانستان مخاوف بشأن مستويات الإنفاق

الاستثماري وضرورة تحسين تخطيط النفقات العامة وتقييمها وكفاءتها. ففي كازاخستان، تنفذ نفقات كبيرة من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمؤسسات غير المدرجة في الميزانية، وخصوصا الشركة القابضة للاستثمارات الحكومية العملاقة سامروك كازينا. ويثير ذلك تساؤلات بشأن تنسيق سياسة المالية العامة مع الميزانية، وكذلك بشأن الشفافية والخصوم الاحتمالية الممكنة. وأخيرا، فإن شفافية الصناديق المرتبطة بقطاعي النفط والغاز في تركمانستان، بل فعليا شفافية الاقتصاد التركمانستاني بصورة أعم، محدودة بدرجة ما.

وقد كانت بعض العوامل التي ساهمت في نجاح تطوير الموارد الطبيعية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى أقل وضوحا بكثير في قطاعات أخرى. فالاستثمار الأجنبي المباشر ومشاركة الشركات العالمية الكبرى كانا محدودين خارج قطاع الموارد (باستثناء

بلغ متوسط النمو السنوي في المنطقة ٧٪ منذ عام ١٩٩٦، بوتيرة أسرع من أي منطقة أخرى في العالم تقريبا.

قطاع الاتصالات). ويشكل الاستثمار الأجنبي أهمية لدفع التنويع الاقتصادي وتوظيف التكنولوجيا وممارسات الإدارة والتمويل بدون ديون في قطاعات خارج نطاق الموارد الطبيعية، ولكن توجد حاجة إلى تعزيز بيئات العمل التجاري في المنطقة لجذب الاستثمار الأجنبي وحفز الاستثمار المحلي.

وإضافة إلى ذلك، فرغم أن صادرات النفط والغاز قد اعتمدت على استثمارات كبيرة في خطوط الأنابيب العابرة للحدود، فإن التعاون الإقليمي كان أقل وضوحا في القطاعات الأخرى. فعلى مدى العقد الماضي، تراجعت التجارة بين معظم بلدان منطقة القوقاز وآسيا الوسطى وبلدان المنطقة الأخرى كحصة من مجموع التجارة، ولا توجد سوى بضع دلائل على الاستثمار عبر الحدود داخل المنطقة.

ويعزى انخفاض مستويات التعاون الإقليمي جزئيا إلى افتقار المعابر الحدودية والتحويلات في المناطق المتنازع عليها إلى الكفاءة في كثير من المحاور، رغم أنه يجري حاليا تحسين وصيانة الطرق الرئيسية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى. وشهدت البنية التحتية الإقليمية لتجارة الكهرباء تدهورا أيضا، وأصبحت نظم إدارة المياه أقل كفاءة. وتسلط هذه المشكلات الضوء على ضرورة تحسين إدارة الإنفاق العام، وزيادة كفاءة الإنفاق، والتصدي للفساد.

المرحلة القادمة

في حين كان أداء المنطقة جيدا بشكل عام على مدى العشرين عاما الماضية، فإن هناك ضرورة إلى إحراز مزيد من التقدم للحفاظ على النمو القوي وزيادة تنويعه وشموله وقدرته على الصمود أمام الصدمات. ومن الرؤى الطموحة ولكن واقعية أن بلدان المنطقة تستطيع استخدام مواردها الطبيعية كي تصبح اقتصادات أسواق صاعدة ديناميكية على مدى العقد القادم.

وتشير البيانات القُطْرية المقارنة إلى أن التنويع يرتبط بقوة بالتحسن المستمر في مستويات المعيشة، وينبغي أن تهدف البلدان الغنية بالطاقة في المنطقة إلى استخدام ثروتها من الموارد لتنويع اقتصاداتها. ولا خلاف على أن التنويع يمثل تحديا رئيسيا أمام البلدان المصدرة للهيدروكربون، ليس فقط في بلدان القوقاز وآسيا الوسطى وإنما على الصعيد العالمي، ولا توجد سوى بضع تجارب أو صيغ ناجحة لاتباعها. وتتمثل نقطة البداية في استيضاح التحديات التي ينبغي أن تتصدى لها البلدان المصدرة للطاقة والأخطاء التي ينبغي أن تتجنبها.

وعلى أقل تقدير، يتعين أن تتصدى الحكومات لمسائل كفاءة استخدام الموارد والإنفاق والشفافية التي تتقرر بها خيارات الإنفاق. وفي حين تتقيد بعض بلدان المنطقة بمعايير دولية مثل المبادرة المعنية بشفافية الصناعات الاستخراجية، فإن كفاءة الإنفاق العام وشفافيته لا ترقى إلى مستوى المعايير الدولية. ويستدل على ذلك من محدودية التقدم الذي أحرزته البلدان في معالجة ثغرات البنية التحتية على الرغم من ارتفاع الإنفاق الاستثماري. وينبغي أيضا دعم الإنفاق العام من خلال آليات أقوى لتقييم الكفاءة وضمان فعالية التنفيذ والحد من الفساد.

ولضمان قوة النمو وتنوعه وشموله وقدرته على الصمود يتعين اتخاذ إجراءات في مجالات أخرى من مجالات السياسة. فمن الضروري تحسين إتاحة التمويل للقطاعات غير المتصلة بالموارد، بما في ذلك المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وفي قطاع المالية العامة، تتضمن الإجراءات الحد من الأنشطة التي تفتقر إلى الكفاءة (مثل تقديم دعم الطاقة) وتقريب الممارسات في مجالي الإدارة المالية العامة وإدارة الإيرادات من أفضل الممارسات الدولية. وفي المجال النقدي والمالي، ينبغي أن تستهدف الإجراءات الحد من التدخل الحكومي والملكية، وتعزيز استقلالية البنك المركزي واتصالاته، وزيادة مرونة سعر الصرف. ويتعين على نطاق شامل بذل جهود للحد من الحواجز الإدارية والفساد الذي يخنق المنافسة ويؤدي إلى انعدام كفاءة استخدام الموارد العامة.

إلا أن تجربة العقد الماضي تسلط الضوء على أن إعداد قائمة بالتدابير المطلوب تنفيذها أسهل بكثير من تنفيذ التدابير. فالعقبات – والمخاطر – القائمة أمام تحقيق رؤية تحول الاقتصادات إلى اقتصادات الأسواق الصاعدة الديناميكية على مدى العقد القادم ليست قليلة.

فهي تتضمن إمكانية التعرض خارجيا لمخاطر حركات أسعار السلع الأولية، وضعف التكامل الإقليمي، والتحديات الجيوسياسية، مثل التوتر بين بلدان المنطقة وانسحاب القوى الغربية من أفغانستان القريبة في عام ٢٠١٤. وأخيرا توجد قضايا محلية خطيرة، مثل أصحاب المصالح الشخصية، وضعف المؤسسات، ومحدودية القنوات السياسية للصوت والمساءلة والجدل على مستوى السياسات.

والمردود المحتمل كبير ويتضمن انطلاق بلدان القوقاز وآسيا الوسطى إلى ما وراء نجاحها في الموارد الطبيعية إلى النجاح في زيادة تنويع الاقتصاد. فعندئذ فقط تستطيع هذه البلدان الاستفادة بصورة كاملة من موارد رأس المال البشري الكبيرة وموقعها الاستراتيجي على تقاطع الطرق بين أوروبا وآسيا والشرق الأوسط. ■

مارك هورتون مساعد مدير وجوناثان دن نائب رئيس قسم، وكلاهما في إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى مؤتمر عقد في مايو ٢٠١٣ في جمهورية قيرغيزستان حول الدروس المستفادة من التحول في مرحلة ما بعد الاتحاد السوفييتي وتحديات المستقبل (راجع الموقع الإلكتروني *www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/*).