

المعونة والنفط



منصة التنقيب البحرية على ساحل غرب إفريقيا

رباح أرزقي وريتويك بانيرجي

وجود علاقة بين المعونة والأداء الاقتصادي (راجع الإطار).

وفي السنوات الأخيرة، وجد عدد كبير من الاقتصادات النامية، لا سيما في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء، مصدرا جديدا للثروة في الداخل يوفر نفس نوع المساعدة للميزانية الذي توفره المعونة الإنمائية — دون أي من القيود التي غالبا ما ترفقها البلدان المانحة مع المعونة بشأن طريقة استخدامها أو الإصلاحات التي يتعين أن تضطلع بها البلدان كشرط لاستمرار حصولها على المعونة. وفي جميع أنحاء إفريقيا، تحدث اكتشافات حقول كبيرة من النفط تغييرات في الصورة المالية لعدد كبير من الاقتصادات النامية.

وسنقوم في هذا المقال بتقصي أثر هذه الاكتشافات على المعونة الأجنبية. فعلى سبيل المثال، هل تخفض الجهات المانحة مساهماتها عندما يرتفع دخل النفط؟ أو هل ينبغي أن تقوم بذلك؟ أي هل يمكن أن تستمر المعونة الأجنبية في الاضطلاع بدور بناء في الاقتصادات النامية التي يتبين أنها غنية بالنفط؟

اكتشافات النفط

في السنوات الأخيرة، اكتشف عدد كبير من الاقتصادات النامية، بعضها مستفيد رئيسي من المعونة، كميات هائلة من الغاز والنفط. ورغم أنه كانت هناك بعض

المعونة الأجنبية لفترة طويلة مصدرا كبيرا لتمويل البلدان النامية. فقد صرفت الجهات المانحة الرئيسية في عام ٢٠١٢ ما مجموعه ١٢٧ مليار دولار أمريكي، ذهب ثلثاه إلى البلدان منخفضة الدخل في إفريقيا وآسيا. وتمثل المعونة الأجنبية — وبدقة أكبر المساعدة الإنمائية الرسمية — قطرة في المحيط بالنسبة للبلدان المانحة، حيث تشكل نحو ٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي. غير أنها مصدر رئيسي لتمويل بعض الاقتصادات النامية، حيث تصل على سبيل المثال إلى ١٥٪ من إجمالي الناتج المحلي للبريبريا و٥٪ من إجمالي الناتج المحلي لبوروندي (راجع الرسم البياني).

وتتخذ المعونة الخارجية أشكالا كثيرة، إلا أن أبرزها هو المساعدة الإنمائية، التي تقوم الاقتصادات المتقدمة بصرفها إلى اقتصادات فقيرة لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيها وتقيسها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويتمثل الهدف العام طويل الأجل للمعونة الإنمائية في تخفيف وطأة الفقر وتعزيز الرعاية الاجتماعية في البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل من خلال تقديم مساعدة للميزانية وإتاحة التكنولوجيا — وإن لم يكن هناك دليل واضح حتى الآن يؤيد

ظلت

تزايد أعداد
الاكتشافات
النفطية الكبيرة
في البلدان
منخفضة الدخل
يمكن أن تجعلها
أقل احتياجا إلى
المعونة الأجنبية

فعالية المعونة

يرى بعض المحللين أن المعونة يمكن أن تعوق النمو برفع قيمة العملة المحلية، مما يجعل قطاع الصناعة التحويلية أقل قدرة على المنافسة. ويرى آخرون أن المعونة يمكن أن تحد من تعبئة الإيرادات الضريبية وأن الشروط الصارمة التي تفرضها الجهات المانحة قد تؤدي إلى التركيز المفرط للمواهب في إدارة المعونة. إلا أن هناك أيضا أدلة بينتها دراسات أخيرة، تؤيد فكرة أن المعونة تعزز النمو الاقتصادي. وبوجه عام، فإن عدم اليقين بشأن فعالية المعونة قد أدى إلى مطالب بإجراء إصلاح شامل لإطار المعونة القائم. بل يدعو البعض إلى وقف المعونة تماما.

اكتشاف النفط يمكن أن يؤدي أيضا إلى صراعات بين الدول عندما تكون احتياطات النفط قريبة من الحدود

أو الفئة المجتمعية المستحقة للمنافع (راجع مقال «تحت الضغوط» في عدد ديسمبر ٢٠١٣ من مجلة التمويل والتنمية). ويمكن أيضا أن يؤدي النفط إلى صراعات بين الدول عندما تكون احتياطات النفط قريبة من الحدود. ويمكن لبرامج المعونة، إذا أعدت بالطريقة السليمة، أن تساعد البلدان على التعامل مع هذه المشاكل — لا سيما البلدان التي لديها مؤسسات ضعيفة وقدرة محدودة على استخدام الموارد المكتشفة حديثا بطريقة إنتاجية. ولذلك فمن المهم البحث في العلاقة بين النفط والمعونة والآثار التي تترتب على إحلال المساعدة الأجنبية بالإيرادات النفطية.

الثروة المفاجئة

الإعلان عن اكتشافات نفطية ضخمة إشارة إلى أن البلد المعني أصبح فجأة أكثر ثراء من ذي قبل. وإلى حد ما، إذن، ينبغي أن يقلل حدوث اكتشاف نفطي من الأساس المنطقي لاستمرار المعونة الرامية إلى دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما. وبعبارة أخرى، يتوقع أن يؤدي تيار الدخل المتأتي من استغلال الموارد الطبيعية، والذي غالبا ما يكون كبيرا، إلى إرخاء القيود التي تواجهها ميزانيات الاقتصادات النامية، وبالتالي تقلل احتياجاتها من المعونة الأجنبية. وفي الوقت نفسه، توجد أسباب استراتيجية كثيرة وراء رغبة البلدان المانحة في مواصلة تقديم المعونة (دراسة Alesina and Dollar, 2000). وأحد هذه الأسباب هو ضمان الحصول على النفط والطاقة اللتين ينتجهما البلد المستفيد من المعونة. وعلى أي حال، تمثل واردات النفط والغاز ضرورة لا غنى عنها لسلسلة عمل معظم الاقتصادات المتقدمة، المقدم الرئيسي للمعونة الإنمائية. وفي سبيل تحقيق تلك الغاية، فإن الحفاظ على تدفق المعونة الإنمائية يساعد العلاقات الثنائية ويسهل إمكانية الحصول على تلك الموارد. ولأن معظم شركات النفط الغربية الكبرى متأهبة للفوز بعقود لاستخراج النفط، تكون المعونة وسيلة لضمان تحقيق أرباح ضخمة للشركات في البلدان المانحة.

ولاختبار ما إذا كان الإعلان عن اكتشافات نفطية ضخمة يؤثر على المعونة الإنمائية، نظرنا إلى توقيت تلك الاكتشافات. وتوثق البيانات المستخدمة من دراستي Horn (2011) و OJG Databook (2013) التوقيت الدقيق للاكتشافات والأماكن التي تم فيها العثور على النفط الذي يمكن استخراجه في نهاية المطاف، وكميات ذلك النفط. وتشير حساباتنا إلى أنه في حالة البلدان التي قمنا بمعاينتها على مدى الفترة من عام ١٩٧٠ إلى عام ٢٠١٢، وعددها ١٧٠ بلدا، كان وسيط القيمة الحالية الصافية لاكتشافات النفط ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. وتتوزع اكتشافات النفط العملاقة بصورة غير متساوية في العالم. ونتيجة لذلك، تمكنا من دراسة أثر توقيت الاكتشاف على

الاكتشافات المهمة في جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية، فإن معظم الاكتشافات كانت في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء. وانتهى بعض المحللين إلى أن معظم البلدان الإفريقية ستكون بلدانا منتجة للنفط في غضون عقد واحد. وقد حدث بالفعل اكتشافات كبيرة — لحقول من النفط أو الغاز تحتوي على ما لا يقل عن ٥٠٠ مليون برميل من المعادل النفطي أو الغازي الذي يمكن في نهاية المطاف استخراجه — في بلدان مثل غانا وكينيا وليبيريا وموزامبيق وتنزانيا. ويمكن أن يصل الدخل من تلك الاكتشافات إلى نسبة مئوية كبيرة من إجمالي الناتج المحلي للبلد المعني. ويمكن أن يؤدي ذلك بدوره إلى إرخاء قيود الإنفاق على الحكومات.

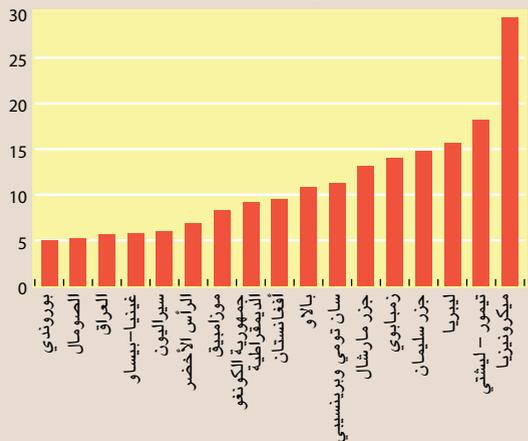
ولكن اكتشاف النفط ليس نعمة خالصة. فالبلدان الغنية بالنفط لم تزدهر جميعها، مما دفع كثيرين إلى التحدث عن لعنة النفط. مع تحذير بعض المحللين من أن المعونة يمكن أن تعوق النمو. وفي الواقع، كان النمو الاقتصادي في البلدان الغنية بالموارد (لا سيما البلدان التي لديها رواسب هيدروكربونية كبيرة) على مدى العقود القليلة الماضية أقل في المتوسط منه في البلدان الفقيرة في الموارد (دراسة Frankel, 2012). أما مسألة ما إذا كانت هناك علاقة إحصائية سالبة بين وفرة الموارد والنمو الاقتصادي فهذه محل نقاش واسع. ولكن حتى إذا لم يكن للثروة النفطية أثر سلبي على النمو فإنه لا توجد حتى الآن أدلة قوية على أن العلاقة موجبة.

وهناك أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن حدوث اكتشاف للنفط يمكن أن تكون له نتائج ضارة. فقد يؤدي إلى ارتفاع كبير في قيمة العملة يترك أجزاء أخرى من الاقتصاد غير قادرة على المنافسة، لا سيما الصناعة التحويلية. وبعبارة أخرى، يزدهر قطاع النفط بينما تتعثر القطاعات الأخرى. وإضافة إلى ذلك، يؤدي الثراء الذي يقذف به قطاع النفط إلى فساد سياسي وفي مجال الإدارة العامة (دراسة Arezki and Bruckner, 2011) حيث يمكن أن يلجأ أشخاص إلى الاقتراض بافراط لتمويل مشاريع تتطلب إنفاقا حكوميا كبيرا في دائرة انتخابية معينة وتمويل تحويلات للدخل لشراء ود الناخبين. وإذا تعرض الانتعاش النفطي للكساد يمكن أن يصبح ذلك الاقتراض الكبير عبئا ضخما على الاقتصاد (دراسة Arezki and Bruckner, 2012). ويمكن أيضا أن يؤدي اكتشاف النفط أو غيره من الموارد إلى صراع داخلي بشأن تحديد المنطقة

أهمية المعونة

بالنسبة لبعض البلدان المتلقية للمعونة الأجنبية، لا تمثل هذه المعونة نسبة تذكر. وبالنسبة لبلدان أخرى، تمثل جزءا كبيرا من إجمالي الناتج المحلي.

(المعونة الأجنبية % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ والإصدار ٧،٠ من جداول بن العالمية. ملاحظة: يمثل المستوى المتوسط للمعونة السنوية المقدمة خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٩.

المعونة الإنمائية في عدد كبير من البلدان. وإضافة إلى ذلك، تمكنا باستخدام تقنيات الاقتصاد القياسي من رصد أثر الاكتشافات على المعونة الإنمائية على مدى فترة السنوات الخمس المعتادة بين إعلان الاكتشاف وبدء الإنتاج (وبالتالي الإيراد).

وتبين النتائج التي توصلنا إليها أنه لا توجد علاقة مهمة بين اكتشافات النفط العملاقة والتغيرات في المعونة الإنمائية. ولاختبار مدى ثبات نتيجتنا الرئيسية هذه، قمنا بتقصي ما إذا كانت النتائج تظل ثابتة بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض فقط أم بالنسبة لإفريقيا فقط. وللحد من إمكانية حدوث خطأ في القياس، قمنا أيضا باستخدام بيانات عن اكتشافات النفط العملاقة من مصادر مختلفة وإعادة دراسة العلاقة.

وقف تدفقات المعونة الأجنبية يمكن أن يؤدي إلى تقويض الجهود الرامية إلى تحسين الحوكمة في البلدان المتلقية للمعونة.

وظلت النتائج ثابتة ولم تشر إلى حدوث أي تغيير مهم في العلاقة بعد إعلان البلد المتلقي للمعونة وجود اكتشاف ضخم. وعلاوة على ذلك، لم يكن هناك ما يشير إلى أن الجهات المانحة تحافظ على مستويات المعونة إلى أن يبدأ الإنتاج ثم تبدأ في تقليصها — إذ لا يوجد أي فرق دال إحصائيا بعد مرور خمس سنوات على إعلان الاكتشاف.

ونظرا لأن الدراسات خلصت إلى أنه يرجح أن تحصل البلدان ذات النظم الديمقراطية على قدر أكبر من المعونة، فقد قمنا باختبار ما إذا كانت الخصائص السياسية للبلدان المتلقية للمعونة — مثل مستوى الديمقراطية فيها — تتسبب في تلقي قدر أكبر من المعونة بعد الاكتشافات النفطية الضخمة. وقد انتهينا إلى وجود بعض الأدلة التي تبين أنه من بين البلدان المنخفضة الدخل، تحصل البلدان التي تطبق نظما ديمقراطية على قدر أكبر من المعونة مقارنة بالبلدان التي لا تطبق تلك النظم، بعد اكتشاف نفطي ضخم. وتشير هذه النتيجة إلى أن اكتشافات النفط تزيد تعميق العلاقات بين الجهات المانحة والبلدان المتلقية للمعونة عندما يعتبر أن النظم السياسية تتوافر لها مقومات البقاء على المدى البعيد.

المعونة والحوكمة

انتهينا إلى وجود تغير طفيف في مستوى المعونة الخارجية المقدمة للبلدان التي تكتشف النفط. فإذا كان الهدف الوحيد للمعونة هو تخفيف قيود الميزانية التي تواجهها الاقتصادات النامية، فإنه يمكن إعادة تخصيص المعونة إلى اقتصادات أخرى لم تعثر على موارد جديدة. ولكن سيكون ذلك منهجا قصير النظر.

وعلى سبيل المثال، فإن وقف تدفقات المعونة الأجنبية يمكن أن يؤدي إلى تقويض الجهود الرامية إلى تحسين الحوكمة في البلدان المتلقية للمعونة. وكما ورد آنفا، يمكن أن تؤدي اكتشافات النفط إلى الفساد والصراع والإنفاق على مشاريع تتطلب إنفاقا حكوميا ضخما لشراء ود الناخبين، وإضعاف القطاعات غير النفطية في الاقتصاد. ويمكن أن تستخدم الجهات المانحة حافز المساعدة الخارجية، على كل عيوبها، لمساعدة البلدان المستفيدة على تجنب هذه المزالق وتحسين الحوكمة وإدارة الاقتصاد موازنة الآثار الضارة الناجمة عن ارتفاع قيمة العملة. وللتأكد من أن تدفقات المعونة الخارجية تظل تدفع البلدان المستفيدة صوب تحقيق الكفاءة الاقتصادية وتحسين الحوكمة بقيادة مؤسسات ديمقراطية، ينبغي أن يتضمن إطار المعونات الخصائص التالية:

• إدماج آلية قوية لبناء القدرات من أجل تعزيز الإدارة الاقتصادية الكلية للإيرادات النفطية. وسوف يمكن ذلك البلدان من معالجة عدم الاستقرار الناجم عن تقلب أسعار النفط وإدارة عدم اليقين بشأن قيمة المورد — وهما

عاملان مهمان للغاية في إدارة الإيرادات النفطية. وينبغي أن تتضمن الآلية أيضا رصيذا للميزانية غير النفطية للحكومة (قبل أي مدفوعات فائدة) ليكون القياس الرئيسي لتقييم نطاق الإنفاق الحكومي وضخ الإيراد النفطي في الاقتصاد. وسيؤدي ذلك إلى زيادة استمرارية المالية العامة في الأجل الطويل والحد من مواطن الضعف في الأجل القصير.

• المساعدة على حل مشكلات قطاع الصناعة التحويلية الناجمة عن ارتفاع قيمة العملة وتمكين الاقتصاد من التنوع. وتقود منظمة التجارة العالمية برنامجا للمعونة من أجل التجارة يهدف إلى مساعدة الاقتصادات النامية على إزالة العقبات المتصلة بجانب العرض والتجارة، مثل تدني معايير السلامة وضعف التكامل الاقتصادي الإقليمي. ويمكن أن تقوم الجهات المانحة بتوجيه البلدان المستفيدة إلى اتخاذ بعض الخطوات الواردة في البرنامج — مثل إنشاء بنية تحتية متصلة بالتجارة، كالموانئ، لتحسين القدرة التنافسية للقطاعات غير النفطية. وينبغي أن تساعد هذه الخطوات على القضاء على إحدى المشكلات الرئيسية التي تواجهها الاقتصادات الصغيرة في سياق الاكتشافات النفطية الكبيرة — مزاحمة القطاعات الأخرى.

• التأكد من تعزيز المؤسسات الديمقراطية في البلدان المستفيدة. ويبدو أن رهن المعونة بشروط هو الطريقة الوحيدة التي تستطيع البلدان المانحة من خلالها تعزيز الديمقراطية وبالتالي الحوكمة الأكثر مشروعية (دراسة Knack, 2004). وقد خلص باحثون إلى أن اكتشافات النفط كثيرا ما ترتبط بزيادة النزعة التسلطية (دراسات Ross, 2001؛ و Tsui, 2011). وينبغي أن يكون تحسين المؤسسات الديمقراطية في أعقاب اكتشاف النفط عنصرا مهما في إطار السياسات الأوسع نطاقا يستترشد به في صرف المعونة. ■

رياح أرزقي اقتصادي أول في إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي، وريتويك بانرجي مرشح لنيل درجة الدكتوراه في جامعة آرهوس.

يستند هذا المقال إلى ورقة عمل لصندوق النقد الدولي قيد الإصدار من إعداد المؤلفين، بعنوان «المعونة مقابل النفط: هل يجتمعان؟» (Aid vs. Oil: Can the Two Mix?)

المراجع:

Alesina, Alberto, and David Dollar, 2000, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" Journal of Economic Growth, Vol. 5, No. 1, pp. 33-63.

Arezki, Rabah, and Markus Brückner, 2011, "Oil Rents, Corruption, and State Stability: Evidence from Panel Data Regressions," European Economic Review, Vol. 55, No. 7, pp. 955-63.

—, 2012, "Commodity Windfalls, Democracy and External Debt," The Economic Journal, Vol. 122, No. 6, pp. 848-66.

Frankel, Jeffrey, 2012, "The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions," in Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries, ed. by Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu (Washington: International Monetary Fund).

Horn, Myron K., 2011, "Giant Oil and Gas Fields of the World." www.datapages.com/AssociatedWebsites/GISOpenFiles/HornGiantFields.aspx

Knack, Stephen, 2004, "Does Foreign Aid Promote Democracy?" International Studies Quarterly, Vol. 48, No. 1, pp. 251-66.

OJG Databook, 2013 (Tulsa, Oklahoma: PennEnergy Research).

Ross, Michael L., 2001, "Does Oil Hinder Democracy?" World Politics Vol. 53, No. 3, pp. 325-61.

Tsui, Kevin, 2011, "More Oil, Less Democracy: Evidence from Worldwide Crude Oil Discoveries," The Economic Journal, Vol. 121, No. 551, pp. 89-115.