

العلاقة بين نوع النظام السياسي وطريقة إنفاق إيرادات النفط

عبد العظيم محمود حنفي

باحث عربي من مصر.

مقدمة

كان السجل الاقتصادي للبلدان المصدرة للمعادن مدعاة للإحباط بصورة عامة، وكان أداء البلدان المصدرة للنفط على وجه الخصوص أقل كثيراً من أداء البلدان الفقيرة الموارد على مدى العقود القليلة الماضية، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار زيادات الإيرادات الضخمة التي تحققت للبلدان المصدرة للنفط منذ عام ١٩٧٣، عندما ارتفعت أسعار النفط بسرعة بالغة، بل إن هناك عدداً من الدراسات التي لاحظت ضعف الأداء الاقتصادي واستمرار الفقر في كثير من الاقتصادات المعتمدة على السلع الأساسية، وخصوصاً تلك المصدرة للنفط، فالعديد من الدراسات تناول هذا التناقض (الأعوام ٢٠٠١، ٢٠٠٠، ٢٠٠١) بين الثروة النفطية وضعف الأداء الاقتصادي، حتى وإن كانت هناك بالتأكيد استثناءات لهذا النمط. وهذا لا يزال يشكل تحدياً للتنمية الاقتصادية، بل إن البلدان التي تفتقر إلى الموارد قد تفوق البلدان الغنية بالموارد من حيث النمو الاقتصادي^(١). ويسوقون أمثلة على ذلك دولة مثل ماليزيا، فالاقتصاد الماليزي قد كبر وتنوع بعيداً عن الإنتاج القائم على استغلال الموارد، بما في ذلك النفط^(٢). وقد أدى ذلك إلى فكرة أن وفرة النفط، المفترض أن يكون نعمة، قد يكون في بعض الأحيان ما يسمونه «لعنة الموارد» على

(١) انظر نموذجاً لتلك الكتابات في: Julia Devlin and Michael Lewin, «Managing Oil Booms and Busts in Developing Countries», (Draft Chapter for *Managing Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, World Bank, Washington, DC, March 2004), <<http://www1.worldbank.org/economicpolicy/documents/mv/pgchapter06.pdf>>, and Jeffrey M. Davis, Rolando Ossowski and Annalisa Fedelino, eds., *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington, DC: International Monetary Fund (IMF), 2003).

(٢) Benn Eifert, Alan Gelb and Nils Borje Tallroth, «The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries», in: Davis, Ossowski and Fedelino, eds., *Ibid.*, pp. 22-98.

تلك الاقتصادات بدلاً من تحفيز النمو الاقتصادي. هناك تعليل لهذه الظاهرة في بعض الكتابات، حيث تقسم إلى فئتين: الأولى، تشدد على قضايا الحكم (ولا سيما في البحث عن الريع والفساد)؛ الثانية، تؤكد الآثار الاقتصادية، وغالباً ما يسمّى ذلك بـ «المرض الهولندي»^(٣). وتشدد على ترشيد إدارة الإنفاق الحكومي، والتأمين الذاتي، وتنويع الأصول^(٤). فلماذا سارت الأمور على هذا النحو؟ ربما كان هذا بسبب الطريقة التي تتم بها إدارة الاقتصادات النفطية.

إن إدارة الإيرادات النفطية بصورة جيدة مماثلة تقريباً لإدارة أي ميزانية بصورة جيدة، غير أن بعض القضايا أكثر أهمية بالنسبة إلى البلدان المصدرة للنفط، وتشمل هذه القضايا الكم الذي ينبغي ادخاره من أجل الأجيال المقبلة، وكيف يتم تحقيق الاستقرار الاقتصادي في مواجهة الإيرادات النفطية غير المؤكدة والواسعة التقلب، وكيف يتم تفاذي دورات «الرواج والإخفاق»، وكيف يتم ضمان نوعية الإنفاق، سواء في شكل المشروعات الاستثمارية الضخمة أو الاستهلاك العام أو الدعم؟

والحقيقة أنّ الوصفات المقدّمة لعلاج هذه التحديات بسيطة جداً من الناحية النظرية، غير أنّها تصطدم في كثير من الأحيان بواقع النظم المالية غير الشفافة والمسيّسة بدرجة عالية، التي تفتقر إلى نظام التدقيق والموازنة المطلوبة لضمان استعمال الموارد بصورة جيدة، وتوفير المرونة المالية المطلوبة، وتعديل الإنفاق وفقاً للتغيرات في الموارد، والحالات المتطرفة، فعندما لا تبقى الحكومة في السلطة إلا بفضل الأموال النفطية، لن يكون أي تصحيح مالي ممكناً إلا إذا فرضته أزمة. ونحن نحاول أن نقارن هنا الاقتصاد السياسي للسياسة المالية والإدارة الاقتصادية عبر البلدان المصدرة للنفط التي تختلف نظمها السياسية اختلافاً واسعاً، في محاولة لتحديد العوامل التي ساعدت بعض البلدان على إدارة إيراداتها النفطية بصورة فعّالة واستخلاص بعض الدروس.

نظرات نفاذة من علم السياسة^(٥)

مثلاً تصوغ التقاليد السياسية استخدام الدخل النفطي، فإن هذا الدخل نفسه شكّل الاقتصاد السياسي للبلدان المصدرة للبتترول. والحقيقة، إن تدفقات الإيرادات من «الذهب الأسود» يمكن أن تمويل الاستثمار المنتج المادي والاجتماعي، أو أن تشعل رواجاً استهلاكياً غير قابل للاستمرار، وتؤدي إلى الأزمات المالية في نهاية المطاف، ويمكن أن تحسن الرفاهية

(٣) والمقصود بهذا المرض هو ركود الصناعة التحويلية في وقت تجني فيه الصناعة الاستخراجية أرباحاً فاحشة. ويمكن خطر هذا المرض الذي تعانیه الاقتصادات المصدرة للنفط، حيث إن تدفق عائدات الصادرات، أي أموال النفط، على البلد المصدّر للنفط، يؤدي إلى انخفاض قيمة العملات الخارجية في السوق المحلية، وارتفاع قيمة العملة المحلية، وتراجع - نتيجة ذلك - أسعار المستوردات، بينما ترتفع أسعار المنتجات المحلية. والمشكلة التي تواجه تلك الاقتصادات حالياً هي أن ما تنتجه الصناعات التحويلية لا يستطيع في جزئه الأكبر منافسة منتجات الدول الصناعية المتقدمة الأخرى، ومما يزيد الأمر سوءاً أنّ تدفق أموال النفط على تلك الاقتصادات يدعم العملة المحلية أمام العملات الأجنبية الأخرى، وفي الوقت نفسه يؤدي نمو الكتلة النقدية إلى ارتفاع معدل التضخم.

Julia Devlin and Michael Lewin, «The Poor Economic Performance of Oil Rich Countries.» (٤)

< <http://www.worldbank.org> > , 2004.

Eifert, Gelb and Tallroth, Ibid.

(٥) تمّ الاعتماد في هذه النقطة على:

العامّة من خلال آليات توزيع شفّافة، وأن تخلق حلبات لتنافس الصفوة أو أن تعزّز الحكومات الموالية للصّوص^(٦). ويقدم علم السياسة نظرات نفّاذة في أداء الدولة الذي له تداعياته على الإدارة الاقتصادية والمالية في البلدان المصدّرة للنفط، ويوضح العمل على نظرية السلوك الساعي إلى الرّيع والتربّح. كيف يعيد الرّيع توجيه الحوافز الاقتصادية نحو التنافس على الوصول إلى الإيرادات النفطية، بعيداً عن الأنشطة الإنتاجية، وبصورة خاصة في البيئات غير الشفافة التي تتسم بحرية التصرف السياسي وعدم التحديد الواضح لحقوق الملكية. وتقدّم هذه الدراسات وغيرها نظرات نفّاذة يمكن أن تساعد في بناء إطار عملي تحليلي من أجل فهم أفضل لسياسات الإدارة المالية والاقتصادية وتحسينها في البلدان المصدّرة للنفط.

وباستخدام أدوات من علم السياسة يمكن تصنيف البلدان المصدّرة للنفط على أنها تنتمي إلى واحدة من خمس مجموعات رئيسية: ديمقراطيات ناضجة، أو ديمقراطيات الزمر المتنافسة، أو حكم الفرد الأبوي، أو حكم الفرد النهّاب، أو حكم الفرد الإصلاحي. وتعكس هذه التصنيفات المستخلصة من عدد من الأعمال الأكاديمية عن تصنيف النظم السياسية، الفروق النوعية في استقرار الإطار السياسي، والنظم الحزبية، ودرجة توافق الرّأي الاجتماعي، وإضفاء الشرعية على السلطة والوسائل التي تحصل الحكومات (أو الحكومات التي تستلهم الشعب) عن طريقها على التأييد والمحافظة عليه، ودور مؤسسات الدولة في تعزيز الأسواق وتوزيع أو استخدام إيرادات النفط بصورة منصفة، وتعزّز هذه السمات السياسية والمؤسسية الاختلافات في مدى الاتّفاق السياسية ومستويات الشفافية واستقرار السياسات ونوعيتها، والقوة السياسية للقطاعات المنتجة للسلع المتداولة خارجياً غير النفط، وقوة المصالح المرتبطة مباشرة بإنفاق الدولة، ونبحث السمات التي تميّز كلّ فئة على التوالي^(٧)، وفق ما يبيّنه الجدول التالي:

تصنيفات البلدان المصدرة للنفط

يؤثر نوع النظام السياسي في طريقة إنفاق إيرادات النفط

أنواع النظم السياسية وسماتها	تداعيات مؤسسية	تداعيات اقتصادية
١ - الديمقراطية الناضجة		
نطاق حزبي مستقر، نطاق من توافق الرّأي الاجتماعي، بيروقراطية قوية كفوءة، نظام قضائي مهني كفء، دوائر مؤيدة مطلعة جيداً	أفق للسياسات طويلة الأجل، استقرار السياسات/الشفافية، قدرة مرتفعة على المنافسة/تكلفة منخفضة للمعاملات قطاع خاص قوي داخل في التبادل، مصالح مؤيدة للتثبيت الاقتصادي في مواجهة مصالح مؤيدة للإنفاق	إخار متوقع سلاسة الإنفاق/التثبيت الاقتصادي/الرّيع يتم تحويله إلى الجمهور من خلال الخدمات الاجتماعية والتأمينات التي تقدمها الحكومة أو من خلال التحويلات المباشرة

يتبع

(٦) المصدر نفسه، ص ٥.

(٧) المصدر نفسه، ص ٣٥.

تابع

٢ - ديمقراطية الزمر المتصارعة		
الحكومات والأحزاب غير مستقرة في كثير من الأحيان مقارنةً بمجموعات المصالح/ الدعم السياسي يتم الحصول عليه عبر المحسوبية والولاء وتقديم المنافع فوارق اجتماعية واسعة/ افتقار إلى توافق الرأي/ البيروقراطية المسيسة والنظام القضائي المسيس	أفق سياسي قصير/ عدم استقرار السياسات/ عدم الشفافية/ تكلفة مرتفعة للمعاملات، دور قوي للدولة في الإنتاج، مصالح قوية مرتبطة مباشرة بالإنفاق الحكومي؛ قطاع خاص غير نفطي ضعيف سياسياً ومصالح مؤيدة للتثبيت الاقتصادي	الادخار بالغ الصعوبة/ الإنفاق مساير للاتجاهات الدورية/ عدم المساواة/ الربح يتم تحويله إلى مصالح مختلفة وإلى الجمهور من خلال الدعم/ وتشوهات السياسات والتوظيف الحكومي
٣ - حكم الفرد الأبوي		
حكومة مستقرة؛ الشرعية آتية أصلاً من الدور التقليدي، ويتم الاحتفاظ بها من خلال توزيع الربح، عناصر ثقافية قوية لتوافق الرأي/ أنماط للمحسوبية وقومية الولاء متطرفة/ البيروقراطية توفر كلاً من الخدمات والتوظيف العام	أفق طويل استقرار السياسات/ عدم الشفافية، قدرة منخفضة على المنافسة/ تكلفة مرتفعة للمعاملات، دور قوي للدولة في الإنتاج، مصالح قوية مرتبطة مباشرة بإنفاق الدولة، قطاع خاص ضعيف	إنفاق مساير للاتجاهات الدورية/ نجاح مختلط في التثبيت الاقتصادي/ خطر مسار إنفاق طويل الأجل غير قابل للاستمرار يفضي إلى أزمة سياسية/ تنوع اقتصادي ضئيل
٤ - حكم فرد اصلاحي		
حكومة مستقرة تستمد شرعيتها من التنمية/ نطاق اجتماعي من توافق الرأي تجاه التنمية/ دوائر مؤيدة في قطاعات داخلية في التجارة غير نفطية، تكنوقراط معزولون	أفق طويل، استقرار السياسات/ عدم الشفافية، السعي إلى القدرة على المنافسة/ تكلفة منخفضة للمعاملات، دوائر مؤيدة قوية لصالح التثبيت الاقتصادي والتقييد المالي	تحقيق سلاسة الإنفاق/ التثبيت الاقتصادي/ الاستثمار الحكومي مكمل للقطاع الخاص التنافسي/ إدارة فعالة لسعر الصرف للحد من المرض الهولندي
٥ - حكومة الفرد النهاب		
حكومة غير مستقرة تستمد شرعيتها من القوة العسكرية تفتقر إلى آليات بناء توافق الرأي/ البيروقراطية موجودة كآلية للاستحواذ على الربح وتوزيعه/ نظام قضائي فاسد/ الثقل المدني الموازن ضئيل أو معدوم	أفق قصير، عدم استقرار سياسي/ عدم شفافية، قدرة منخفضة على المنافسة/ تكلفة مرتفعة للمعاملات/ مصالح قوية في الإنفاق في مواجهة القطاع الخاص أو المصالح الموالية للتثبيت الاقتصادي	لا يوجد ادخار/ إنفاق مساير للاتجاهات الدورية/ استهلاك حكومي مرتفع جداً/ استيلاء النخب على الربح عبر الفساد الصغير والمحسوبية وهروب رؤوس الأموال

ملاحظة: هذه التصنيفات ليست شاملة وتتسم بعض البلدان بمزيج من الملامح من مختلف الفئات فمثلاً النظام المالي الاتحادي عامل يمتد عبر الفئات، وليس الهدف إيجاد تصنيف جامد للبلدان النفطية بل تقديم نظرات نفاذة إلى خيارات السياسات المتاحة للحكومات باستخدام تصنيف مناسب.

المصدر: Benn Eifert, Alan Gelb and Nils Borje Tallroth, «The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries,» in: Jeffrey M. Davis, Rolando Ossowski and Annalisa Fedelino, eds., *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington, DC: International Monetary Fund (IMF), 2003).

أولاً: ديمقراطيات ناضجة

تتسم البلدان والوحدات دون القومية، المصنّفة باعتبارها ديمقراطيات ناضجة، بوجود أنظمة حزبية مستقرة نسبياً، ومؤسسات انتخابية قوية، وسياسات يعزّزها توافق اجتماعي عريض في الرأي. ويشجّع الاستقرار السياسي وخضوع المؤسسات للمساءلة واضعي السياسات على التفكير للأجل الطويل، حيث تصبح السمعة الحزبية والأداء الاقتصادي أساسيين في التنافس على السلطة السياسية. وبصورة عامة، تقوم النظم السياسية الناشئة عن هذا على المعلومات الشفافة، وتكون حقوق الملكية واضحة. ومن النادر أن يفرض التغيير في الحكومة إلى إعادة ترتيب كاسحة لأولويات السياسات. وتكون البيروقراطيات ذات كفاءة ومعزولة نسبياً، وتعزّز النظم القضائية المهنية تجريد أداء الأسواق من الطابع الشخصي، كما تعزّز الاستقرار المعقول في القواعد. ويدل التنافس السياسي في الأداء الاقتصادي على أنّ استثمار الدولة وتوفير السلع العامة سوف يكملان إنتاجية القطاع الخاص، ممّا يؤدي إلى نشوء دوائر قوية مؤيدة للإدارة الاقتصادية الحكيمة، وتمنح هذه السمات المواطنين الفرصة لإيجاد قوة موازنة حاسمة لنفوذ المصالح المستفيدة من العقود الحكومية أو الإنفاق الحكومي. ويمكن اعتبار النرويج وولاية ألاسكا الأمريكية وإقليم لبرتا الكندي نماذج أصيلة، تمثل هذه المجموعة.

ثانياً: ديمقراطية الزمر المتنافسة

للبلدان المصنّفة للزمر المتنافسة سمات عديدة تميّزها من الديمقراطيات الناضجة، فتوزيع الدخل غير متساوٍ، وتوافق الرأي الاجتماعي فيها مراوغ، وفي كثير من الأحيان تكون الأحزاب السياسية ضعيفة، ويتم تشكيلها حول زعماء لهم هالة وكاريزما، وتكون المؤسسة الانتخابية هشّة، والتدخل العسكري في السياسة ليس أمراً نادراً، وفي كثير من الأحيان تكون الحكومات غير مستقرة، وحيثما كانت مستقرة فإن سيطرة الحزب الواحد تشكل أساس المؤسسات الديمقراطية اسماً، وفي كلتا الحالتين يأتي الدعم السياسي من نظم المحسوبية. وتفضي السياسات القصيرة الأفق في التنافس على السلطة والموارد التي تخصّصها الدولة إلى نظم سياسية غير مستقرة، وإلى آليات غير شفافة لتوزيع المكاسب النفطية، وتكون العائدات الاقتصادية الناجمة عن الإنفاق الحكومي منخفضة عادة، حيث تعكس الاستراتيجيات الرشيدة سياسياً توفير السلع الخاصة لمصالح ضيقة.

وفي كثير من الأحيان تنجح النخب البيروقراطية والسياسية (وتشمل الحكومات المحلية)، ونقابات القطاع العام والجيش، في تخصيص إنفاق الدولة مباشرة لاستخدامها الخاص، وتمثل الإكوادور وفنزويلا وكولومبيا هذه المجموعة من البلدان. ففي فنزويلا شكّلت الإيرادات النفطية السياسية على مدى عقود، وأدت إلى نشوء دولة مشوّهة بالمحسوبية، ودوائر راسخة من الأنصار، يرتبط ولاؤها المستمر ارتباطاً مباشراً بإنفاق الدولة الذي تدعّمه الأموال النفطية. وقد تأثر الأداء الاقتصادي بتقلّب إيرادات النفط وسياسات التوقف، ثمّ الانطلاق، مما أفضى إلى دورات الرواج والإخفاق. وعلى رغم صادرات فنزويلا من النفط التي تقدر بـ ٦٠٠

مليار دولار منذ السبعينيات، فقد انخفض دخل الفرد الحقيقي بنسبة ١٥ بالمئة بين عامي ١٩٧٣ و١٩٨٥، وإزاء الفقر على مدى العقدين الماضيين.

ثالثاً: حكم الفرد الأبوي

يشمل حكم الفرد الأبوي العربية السعودية والكويت وبعض دول الخليج العربي الأصغر حجماً. وقد أقامت الحكومات شرعيتها في البدء على السلطة التقليدية والدينية، غير أنه في سياق عملية التحديث التي يحرّكها النفط تصبح شرعيتها مرتبطة أيضاً بتعبئة الثروة النفطية لرفع مستويات المعيشة، وفي مقدور مثل هذه الحكومات أن تحظى بالاستقرار لفترات ممتدة، وهي تسعى إلى تحقيق توافق الرأي، ولديها أفق للسياسات أطول مدى عن الكثير من الحكومات الديمقراطية. ومع أن السياسة التقليدية لا تقدم أيّ قوة موازنة مباشرة للقيود المالية، فإن اهتمام هذه الحكومات بالأجل الأطول يعني أنها يمكن أن تكون قادرة أيضاً على الأُخار عندما يكون الدخل متوفراً بكثرة، غير أن الدور المتزايد لإنفاق الدولة تجاه الدعم السياسي المتواصل يفضي إلى التزامات بالإنفاق المتزايد تشمل الدعم ومستويات مرتفعة من التوظيف العام داخل البيروقراطيات المنخفضة الكفاءة، التي تعاني فائضاً من العاملين والمشروعات المحمية المدمومة الكفاءة. هذه الالتزامات يصعب تقليصها وتعوق الاستثمار، ويمكن أن تدفع مثل هذه الالتزامات هذه الدول في نهاية المطاف نحو الأزمة المالية.

وفي حين أن التنمية التي طبقتها دول الخليج على مدى العقود الثلاثة الماضية قد لاقت نجاحاً كبيراً من نواح كثيرة، فإن إستراتيجيتها الموجهة إلى تحقيق الرفاهية قد أدت إلى أشكال قاسية غير مقصودة من الشذوذ الهيكلي في صور اعتماد مستمر على النفط في عائدات التصدير والإيرادات المالية، وقيام قطاعات عامة مفرطة النمو، يخلق وجودها الكلي في اقتصاد القطاع الخاص، وحوافز عمل مشوّهة واعتماد مفرط على الحكومات لتوفير وظائف لمواطني الخليج. وعلى مدى العقد المقبل تواجه دول الخليج ضغوطاً مالية متزايدة في سبيل توسيع الخدمات العامة بسبب النمو السكاني. غير أن هذه البلدان على خلاف الماضي لن تستطيع استخدام القطاع العام لامتصاص العدد المتزايد سريعاً من الوافدين الجدد إلى سوق العمل.

وتخلق هذه الاتجاهات حاجة ملحة إلى التعجيل بنمو القطاع الخاص غير النفطي لخلق فرص عمل جديدة لمواطني الخليج، غير أنه لتحقيق هذا الهدف سيتعين على حكومات الخليج أن تتخلى عن استراتيجيات التنمية المتبعة عبر ربع القرن الماضي، وأن تتغلب على العقبات السياسية الشديدة التي تعترض سبيل استراتيجيات مستدامة.

رابعاً: حكم الفرد النهّاب

حكم الفرد النهّاب عادة أقل استقراراً من حكم الفرد الأبوي والإصلاحي، فالسلطة في حكم الفرد النهّاب لا تقوم على تأييد جماهيري واسع أو أداء اقتصادي، بل إن القوة العسكرية وتأييد نخبة ضيقة هما أساس السلطة، وتميل مثل هذه النظم إلى التصرف مثل العصابات الجوّالة، وتواجه سلطة الدولة قيوداً قليلة، واستغلال الموارد العامة والخاصة لمنفعة النخبة

متأصل في الممارسات المؤسسية. وفي كثير من الأحيان تُظهر مثل هذه النظم استمرارية أكبر من استمرارية الزعماء فرادى الذين يواجهون عدم أمان مناصبهم وقصر آفاق بقائهم، وهذه النظم غير شفافة وفسادة، ولا تكاد الثروة النفطية تقدّم أيّ مكاسب لجماهير السكان عموماً. ونيجيريا في ظلّ سلسلة متعاقبة من الحُكّام العسكريين مثال على ذلك، ويمثل النفط ما يقدر بـ ٣٧ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في نيجيريا، و٦٣ بالمئة من الإيرادات الحكومية الموحّدة، والإيرادات النفطية يسيطر عليها القطاع العام. وقد يسّرت تقليدياً أداء آلية ضخمة للبحث عن الرّيع والمحسوبية السياسية. كما استخدم النفط بقدر من النجاح لتحقيق تماسك ائتلاف سياسي هشّ لمصالح عرقية ودينية متنوعة، غير أنّ البنية الأساسية الاقتصادية تبقى متخلّفة. كما يبقى الإمداد الواسع بالسلع العامة صعباً، ولا غرابة في أنّ الإنفاق العام قد تصاعد دائماً خارجاً من السيطرة خلال فترات الازدهار النفطي، مفضياً إلى قدر كبير من عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي، وتبع ذلك إجراء تصحيحات جبرية ومؤلمة. وفي حين ازدهرت النخبة كان النمو راكداً، ويقدر أنّ دخل الفرد السنوي هبط من حوالى ٨٠٠ دولار في أوائل الثمانينيات إلى حوالى ٣٠٠ دولار في الوقت الحاضر.

خامساً: حكم الفرد الإصلاحى

يفتقر حكم الفرد الإصلاحى إلى قاعدة ديمقراطية عريضة للسلطة. بدلاً من هذا، فإنه يحقق الشرعية عبر النجاح في محاربة الفقر من خلال الاستثمار الإنتاجي والنمو الاقتصادي. ويكفل هذا الهدف أفقاً أطول مدى في وضع السياسات؛ ويميل حكم الفرد الإصلاحى باعتباره كذلك إلى خلق نخبة تكنوقراطية مستقلة ذاتياً، وكفاءة ومعزولة سياسياً، ويولد الافتقار إلى الشفافية والنظام السياسى المغلق الملازمين لحكم الفرد ضغوطاً تسعى إلى الرّيع، غير أنّ مثل هذه الدول المقيدة بولايتها السياسية في تحقيق تحسينات فعلية في رفاهية الفرد تقوم في كثير من الأحيان بتوزيع عائدات النفط بصورة منتجة، ممّا يحفز التنوع الاقتصادي والنمو، وتمثل إندونيسيا في بداية حكم الرئيس سوهارتو حالة من هذا النوع. فعلى العكس من نيجيريا أنفقت إندونيسيا في كثير من الأحيان إيراداتها النفطية بصورة جيدة، وركّز التكنوقراطيون الذين كانوا يديرون الاقتصاد خلال الجزء الأوّل من حكم سوهارتو على الأمن الغذائى وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي وإصلاح القطاع المالى، وكان يتم إنفاق الأموال على تحسين البنية الأساسية الاقتصادية، وتم تسخير احتياطات إندونيسيا الوفيرة من الغاز لتوفير عرض من المدخلات الزراعية المنخفضة التكلفة لاستكمال استخدام السلالات العالية للغلة من الأرز، غير أنّ نمو الفساد والبحث عن الرّيع أفسد ببطء نظام سوهارتو.

لماذا كانت الإدارة في إندونيسيا (في هذه الفترة) أفضل منها في نيجيريا، سواء من حيث السيطرة المالية والاقتصادية الكلية أو من حيث فاعلية الإنفاق العام؟ يكمن جانب كبير من الإجابة في اقتصاديهما السياسيين المختلفين، فمنذ الاستقلال مال تحديد السلطة السياسية والاستراتيجيات الاقتصادية في نيجيريا إلى أن يتم من النواحي الإقليمية والعرقية أكثر مما يتم من النواحي المهنية أو الطبقية، وأفضى هذا إلى بحث متواصل عن صيغة دستورية لإضفاء التماسك على الاتحاد الفدرالى النيجيرى، وعلى الصراع المستمر على التخصيص الإقليمى

للإيرادات العامة. وصاغ التاريخ سياسة إندونيسيا بصورة مختلفة، فقد ركّز سوهارتو على تحقيق الاستقرار بعد فوزى (الديمقراطية الموجهة) للرئيس سوهارتو عندما ارتفع التضخم بسرعة جنونية ليصل إلى ٦٠٠ بالمئة، وتفشّي نقص الأغذية. وكانت السلطة السياسية تقوم على قاعدة عريضة بالتركيز على تحقيق توافق الرأي. وكان الأمن الغذائي وتحقيق الاستقرار للسكان الريفيين، وحتّى في مناخ حكم الفرد خلقت قطاعات السلع غير النفطية - الزراعة وبصورة متزايدة الصناعات الكثيفة الاستخدام للعمل - مجموعة مصالح سياسية رئيسية ذات اهتمام مباشر بنوعية الإنفاق العام، وأيضاً بتجنّب الإفراط في تقدير سعر الصرف الفعلي. وعلى العكس من نيجيريا، استفادت إندونيسيا من القوة الفعّالة للتحكّم من خلال هبة النفط الأولى.

استخلاص الاستنتاجات

من الجليّ أن للديمقراطيات الناضجة بعض المزايا في إدارة إيرادات النفط من أجل الطويل بفضل قدرتها على التوصل إلى توافق الرأي وقواعدها الانتخابية المتعلمة والمطلّعة، ومستوى من الشفافية يسهّل اتخاذ قرارات واضحة بشأن طريقة استخدام الأموال التي يتم كسبها على مدى أجل طويل. غير أنّه حتّى في هذه النظم (ذات المؤسسات التي تشكّلت قبل أن تصير إيرادات النفط ضخمة) تعدّ الإدارة الحذرة للإنفاق صراعاً متواصلًا، ويمكن أيضاً أن تواصل حكم الفرد الإصلاحي والتقليدي في آفاق طويلة باتخاذ القرارات، وأن ينفذ سياسات للتنمية، غير أن مقاومته الشفافية، وخطر أن يصبح الإنفاق الذي يقوده النفط القوة الرئيسية لإضفاء الشرعية على الدولة، يميلان إلى تشجيع الفساد، ويخلقان صعوبات، مع الانتقال السياسي، ومشكلات للحكومات التي حصرت نفسها داخل أنماط مرتفعة.

ولا يمكن أن نتوقّع خيراً كثيراً من حكم الفرد النهّاب، القصير الأفق أحياناً، الذي يتّصف بسمات نظم الحكم الموالية للصوص التي تخترن الأموال من خزائن الدولة. وتمثل ديمقراطيات الزمر المتنازعة تحديات خاصة لأنّها تفتقر إلى نظام سياسي فعّال بصورة كافية لتحقيق توافق في الرأي بين المصالح القوية المتصارعة، ويقتضي الأمر اهتماماً خاصاً لزيادة الشفافية ورفع الوعي العام.

ما هي أفضل طريقة لبناء دعم إدارة حصيفة وسط فيض المصالح المتصارعة؟

معظم الكتابات تتفق على أنّه لا يوجد على الأرجح أي آلية وحيدة توفّر حلاً نهائياً. وسوف تحتاج الحكومة المصدّرة للنفط إلى استخدام مجموعة من النهج، إذ ينبغي لها أن تعتمد طريقة أكثر حيطة وشفافية ومرونة في وضع الموازنات، وأن تزداد حيطة، وأن تحتفظ باحتياطات ضخمة، وأن تحوّل جانباً من أرباح النفط إلى المواطنين أفراداً خلال فترات الرواج لتقليل الضغوط من أجل انفجار الإنفاق الذي يعقبه الوقوع في الفخ والأزمة المالية في أثناء فترات الانكماش، وبعض البلدان في وضع يسمح لها تماماً بأن تتعلم من التجربة. ومن المؤسف أن هناك بلداناً أخرى يبدو أن عليها أن تسير مشواراً طويلاً. ونتوصل من معظم كتابات العديد من المحللين وخبراء البنك الدولي إلى درس رئيسي في أنّ المجموعات التي تحبّد الأهداف الطويلة الأجل يمكن أن تشجّع الإدارة الحصيفة للموارد، ويمكن أن تشمل هذه

المجموعات المجتمع المدني (لا تضعوا عائدات النفط في أيدي الساسة، كما في ألاسكا) والبرلمان (بناء توافق حقيقي في الرأي يعزّز عملية شفافة لوضع الموازنة، كما في النرويج)، والمجموعات التي تعتمد على قطاعات تجارية غير نفطية (الزراعة - مصائد الأسماك، وهي تقود المفاوضات على الأجور في النرويج، والأرز في إندونيسيا، والتصدير والمطاط في ماليزيا)، وسوف تستفيد هذه الدوائر المؤيدة من المعلومات العامة وبرامج التوعية.

وبصورة مماثلة، يجب القيام بمحاولات لجعل النقاش السياسي يمتدّ ليشمل الآفاق الأطول مدى. والحقيقة أن فورة النفط يمكن أن تخفضها مقارنة الإيرادات الراهنة بالالتزامات الطويلة الأجل مثل القيمة الحالية للالتزامات المعاشات أو خدمة الدين: كان سداد ديون شركة بيرتامينا (شركة النفط الحكومية المفلسة) عام ١٩٧٥، في الوقت الذي كانت فيه أسعار النفط مرتفعة، عامل تثبيت بالغ الأهمية بالنسبة إلى إندونيسيا.

ويمكن أيضاً أن يكون للعوامل الخارجية للتقييد دور في تقوية الإدارة بالنسبة إلى المشروعات الصناعية الضخمة. ولا يمكن لمستثمري القطاع الخاص أن يكونوا عوامل تقييد ومشاركة في المخاطرة إلا إذا كانت حصصهم ضخمة بما يكفي لجعل أرباحهم تتوقف على أداء الاستثمار، وليس على الإمداد بالمدخلات. وتوفّر تصنيفات المرتبة الائتمانية للحكومات دون القومية مؤشرات ممكنة لفاعلية الإدارة. وإذا كان هناك افتقار إلى الثقة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، فإن الوكالات الدولية يمكن أن تساعد بتقديم تسهيلات ادّخارية معتمدة للولايات الراغبة في الاحتفاظ بالسيطرة على الفوائض الخاصة بها.

ويمكن أن تكون التحويلات آلية مفيدة لكلّ من توزيع الإيرادات النفطية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي. والحقيقة أن بلداناً قليلة فقط يمكن أن تنفّذ نظاماً شفافاً من الطراز الذي نفّذته ألاسكا من الفحص المباشر للتحويلات إلى الأفراد، غير أنّه قد يكون هناك احتمال لاستخدام أموال النفط لإجراء تحويلات تتسم بالشفافية إلى المجتمعات المحلية أو المدارس. ويمكن أن توجد أيضاً مبررات قوية لصالح توليفة من أسعار الضريبة غير النفطية المنخفضة جداً^(٨) في البداية، لضمان الامتثال وخلق ثقة دفع الضرائب في الأجل الأطول، وبالتوازي مع التدابير التي تركز على تحسين الإدارة الضريبية لتحقيق مرونة مالية أكبر، واستقرار اقتصادي كلي.

ومهما كان النهج المتّبع، فإنه من الجليّ أنّ البلدان التي تتبنى نظرة طويلة الأجل سوف تستفيد أكبر استفادة من مواردها النفطية □

(٨) للمزيد من التفصيل حول قضايا السياسة الضريبية في البلدان المنتجة للنفط من مجموعة متنوعة من المنظور الدولي. انظر: Davis, Ossowski and Fedelino, eds., *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*.