

## الاعتمادية على الموارد الطبيعية وشفافية الموازنة أنتويني هيوتي وروث كارليتز<sup>1</sup>

هل ترتبط وفرة الموارد الطبيعية بالموازانات المفتوحة إلى الشفافية ارتباطاً وثيقاً لا تنقسم عراه؟ خلص مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 – وهو تقييم شامل لشفافية الموازنة في 85 بلداً- أن الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية أكثر ميلاً لأن تكون أقل شفافية من تلك البلدان غير المعتمدة على مثل هذه الموارد.<sup>2</sup> ويعتبر أدائها متدني بشكل ملحوظ على مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) – وهو مقياس مقارن لمدى شمولية معلومات الموازنة الحساسة ومدى الوصول إليها، والقائم على إجابات مجموعة من الأسئلة التي شملها المسح.<sup>3</sup> وتسجل الدول المعتمدة على المصادر الطبيعية على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 معدل 31 من أصل 100 علامة ممكنة، مقارنة بمعدل 45 من 100، سجلتها الدول غير المعتمدة على الموارد الطبيعية. وبالإضافة إلى ذلك، وباستثناء جنوب إفريقيا، فإن أيّاً من الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية لا تظهر بين الدول الخمس التي تأتي في قمة أفضل المؤيدين على مؤشر الموازنة المفتوحة.<sup>4</sup>

### الموازانات تكون أقل شفافية في البلدان المعتمدة على البترول

يبين البحث المتعمق للمعلومات عن أن الأداء المتدني للبلدان المعتمدة على الموارد الطبيعية ينجم إلى حد كبير عن قلة شفافية الموازنة وفقدانها مصداقيتها في 22 دولة، والتي تعتبر دولاً مهمة في إنتاج البترول والغاز. ويبلغ المعدل الذي سجلته على مؤشر الموازنة المفتوحة 22 فقط من أصل 100. وتسجل الدول المعتمدة على الموارد المعدنية معدلات شبيهة بتلك الدول غير المعتمدة على الموارد الطبيعية (47 من 100). ويؤكد هذا على الحاجة إلى فهم قضايا محددة مرتبطة بكل من الموارد الطبيعية على حدة – بما في ذلك طرق الاستخراج، والحجم، وأنظمة إدارة العوائد. وربما يفسر كبر حجم العوائد التي تتدفق إلى الموازنة من قطاع البترول والغاز بعض الفروقات القائمة بين الدول المنتجة للهيدروكربونات وتلك المنتجة للمعادن.<sup>5</sup> لغاية دراسة هذه القضايا بقدر أكبر من التفصيل، قمنا بتحليل مجموعة من 55 سؤالاً شملها المسح، والتي تركز على تحديات السياسة المالية الرئيسية التي تواجهها الحكومات في إدارة عوائد مواردها الطبيعية. وتشير النتائج الواردة في الجدول (1) إلى عجز كبير في الدول المعتمدة على البترول عن إدارة المقادير الكبيرة من عوائدها. وقد سجلت هذه البلدان معدل 25 من 100 فيما يخص قياس إمكانية ضياع العوائد والتنبؤ

<sup>1</sup> أنتويني هيوتي Antoine Heuty هو اقتصادي رفيع المستوى في معهد مراقبة العوائد Revenue Watch Institute ([www.revenuewatch.org](http://www.revenuewatch.org)). روث كارليتز Ruth Carlitz هي زميلة رفيعة لمعهد مراقبة العوائد ومستشارة لمشروع شراكة الموازنة الدولي ([www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)) ولا تمثل آراء وقراءات الباحثين في هذه المادة وجهات نظر وسياسات مشروع شراكة الموازنة الدولي أو معهد مراقبة العوائد.

<sup>2</sup> باستخدام المعلومات من "دليل شفافية العوائد (2007)" لصندوق النقد الدولي، صنفت 34 دولة على أنها معتمدة على الموارد الطبيعية.

<sup>3</sup> للمزيد من المعلومات عن المسح، وعن المنهجية التي استخدمت لحساب العلامات على مؤشر الموازنة المفتوحة، أنظر الموقع: [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org).

<sup>4</sup> يعرف أفضل المؤيدين بأنهم الدول التي سجلت علامات بين 81-100 على مؤشر الموازنة المفتوحة، ما يعني أنها تقدم لمواطنيها معلومات وفيرة عن موازنتها.

<sup>5</sup> عادة ما يشار إلى ذلك على أنه حجم "تأجير الموارد" الاقتصادي، والذي يعرف بأنه فائض القيمة بعد احتساب كافة الكلف والعوائد. أي الفرق بين السعر الذي يمكن أن يباع به شكل من أشكال المصدر الطبيعي والكلف المتوقعة لاستخراجه وإنتاجه، بما في ذلك العائد الطبيعي.

وهو أخفض على نحو ملحوظ من المعدل الذي سجلته الدول المنتجة للمعادن (التي سجلت 63 من 100) والدول غير المعتمدة على الموارد الطبيعية (التي سجلت 54). يبدو أيضاً أن الدول المعتمدة على البترول تمتلك أنظمة بانسة للسيطرة على الإنفاق، وهو ما يمكن أن يسمح بإساءة إدارة الموارد. وتقضي عدم قدرة هذه البلدان على وضع خطط بعيدة المدى وربطها بأطر الإنفاق متوسطة المدى والموازنات السنوية إلى إعاقة تنويع مصادر الاقتصاد والحد من الفقر. وأخيراً، يمكن لحقيقة كون العوائد المجتناة من إنتاج البترول وتصديره خارج موازنات الدول الغنية بالنفط، أن يضعف الرقابة العامة على الطريقة التي يتم بها إنفاق كميات الأموال الكبيرة القادمة من هذه الموارد.

جدول (1) أداء الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية من حيث الفئة

الدول غير المعتمدة على الموارد الطبيعية	الدول المنتجة للمعادن	الدول المنتجة للبترول	الفئة
54	63	25	ضياح العوائد والتوقعات <sup>6</sup>
48	52	22	ضوابط الإنفاق <sup>7</sup>
35	37	17	سياسة الربط/ التخطيط/ الموازنة <sup>8</sup>
32	31	20	عمليات موازنة إضافية <sup>9</sup>

مع ذلك، تكشف نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 أيضاً عن أن الدول يمكن أن تكون شفافة وموثوقة بالنسبة للجمهور، على الرغم من هباتها الاستثنائية من الموارد الطبيعية. وعلى سبيل المثال، تعرض كل من جنوب إفريقيا، والنرويج، وبوتسوانا والبيرو أداءً قوياً على مؤشر الموازنة المفتوحة نسبياً مقارنة بدول أخرى منتجة للهيدروكربونات والمعادن (أنظر الملحق). ويوحى ذلك بأن وفرة المصادر لا تعني بالضرورة نمواً اقتصادياً أبطأ ونواتج تنمية فقيرة، وهي ظاهرة عادة ما يشار إليها باسم "لعنة الموارد". وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموازنات المفتوحة يمكن أن تساعد في توجيه عوائد الموارد الطبيعية في قنوات باتجاه التنمية البشرية والاقتصادية.

### كلفة غموض الموازنة في الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية

ينطوي الافتقار إلى شفافية عملية الموازنة في الدول المعتمدة على النفط إلى مضامين هائلة. فعلى سبيل المثال، ربما تقضي المستويات المنخفضة من الشفافية إلى الإدارة البانسة لعوائد الموارد على المدى المتوسط إلى الطويل. ويعتبر هذا مبعث قلق جدي في دول مثل ساو تومي برنسيب، التي سجلت مجموع 0 من 100 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008. وقد انضمت ساو تومي برنسيب إلى مراتب الدول الغنية بالنفط مؤخراً فقط، ويتوقع لها أن تجني مكاسب كبيرة من البترول خلال السنوات القادمة. ويمكن لقدر أكبر من الشفافية أن يقدم فرصاً للجمهور والمجتمع المدني ليعتبر الحكومة موثوقة في إدارة هذه العوائد على نحو جيد، وفي استخدامها لفائدة سكان البلاد، الذين يعيش أغلبهم في حالة فقر.

يمكن للمستويات المنخفضة من الشفافية أيضاً أن تعيق التكامل الدولي، كما في حالة المملكة العربية السعودية، التي سجلت مجموع 1 من 100 فقط على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام

<sup>6</sup> مقياس بمعدل إجابات الأسئلة 7، 8، 9، 10، 14، 15، 27، 28، 29، 30، 31، 32، 36، 46، 72، 86، 87، 88، 90، 95، 99، 105.

<sup>7</sup> مقياس بمعدل إجابات الأسئلة 11، 13، 18-25، 33، 34، 39، 40، 47، 82، 93، 111، 120.

<sup>8</sup> مقياس بمعدل إجابات الأسئلة 5، 6، 16، 17، 48، 49، 53، 73، 106.

<sup>9</sup> مقياس بمعدل إجابات الأسئلة 35، 37، 38، 110، 115.

2008. ورغم السمعة المتنامية عن إقرار سياسة مالية مناسبة، ترفض وكالات التصنيف الدولية أن تعطي للعربية السعودية أعلى معدلات السيادة. ذلك أن هناك شعوراً بأن المؤسسات المحلية لا يمكن الوثوق بها تماماً طالما ظلت غير شفافة.<sup>10</sup> ورغم الدليل الظرفي على وجود سياسة مالية مدارة جيداً، فإن السعوديين العاديين والمستثمرين الدوليين سوية يفتقرون إلى المعلومات المطلوبة لتقدير ما تفعله الحكومة فعلياً بنقودهم.

من بين الأمور التي تثير الكثير من القلق مسألة الكيفية التي ربما تكون مستويات الشفافية المنخفضة قد أسهمت بها في الفساد المستشري وأزمة الحقوق الإنسانية في السودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وغينيا الاستوائية وكلها سجلت مجموع 1 من 100 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008. وقد كان أحد محركات الأزمة في السودان هو التركيز التاريخي للثروة والسلطة في يد الحكومة المركزية في الشمال على حساب الأغلبية الفقيرة في بقية أنحاء البلاد. ومنذ عام 2003، كانت الحكومة تشهد عملية ازدهار مستمرة في النفط والغاز، والتي قدرت عوائدها السنوية تبلغ 2 بليون دولار، أو ما يقارب 70% من صادرات البلاد. ورغم حقيقة أن اتفاقية السلام لعام 2005 في السودان قد نصت على الإعلان عن حجم عوائد البترول، فإن أيّاً من حكومة الخرطوم ولا حكومة جنوب السودان قدمت هذه المعلومات، مما أفضى إلى تصاعد الشكوك في أن الأموال قد استخدمت في شراء الأسلحة، وليس للحد من الفقر. ويهدد ذلك بنسف استقرار الاتفاقية.

### لماذا تهم الشفافية في الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية

يرجح أن تكون قلة الشفافية في البلدان المنتجة للنفط نتيجة مباشرة لاعتمادية الدولة على البترول لجني العوائد العامة. ولأن الحكومة ليست مضطرة للاعتماد على الضرائب التي تجمعها من مواطنيها، فإن القنوات العادية للمصادقية العامة غالباً ما تكون مفقودة في تلك البلدان. وينبغي إيلاء عناية خاصة بخلق رقابة عامة وتشريعية على جمع وإنفاق العوائد التي تجنى من استخراج الموارد الطبيعية وتصديرها.

إن عوائد الموارد الطبيعية تظل محدودة وقابلة للنضوب، وهو ما يدعم أطروحة تطبيق المزيد من الشفافية لضمان أن يتم توزيع العوائد الكبيرة لأغراض التنمية. ولأن استخراج الموارد الطبيعية يمكن أن يفضي إلى استنفاد مصدر العوائد، فإنه يجب على الحكومات المعتمدة على هذه الموارد أن تكون مستعدة لاستبدال العوائد التي تجنيها من إنتاج العوائد وتصديرها بمصادر أخرى للدخل.

تظل مسألة إقامة نقاش عام حول خيارات السياسة أمراً حاسماً لضمان أن يتم استخدام العوائد لتعزيز النمو الاقتصادي الاستثنائي وذي القاعدة العريضة. كما أن الموارد الطبيعية أيضاً تتسم بقابليتها العالية للنضوب. وخلال فترات الأسعار المزدهرة، تعمل قلة الشفافية على إزالة دوافع الحكومة لترتيب أولويات الإنفاق، وتنويع قاعدة عوائد الاقتصاد، وتصميم الخطط اللازمة لتخفيف آثار حدوث تغير مفاجئ في أسعار الموارد الطبيعية. وعندما تهبط الأسعار، تعمل قلة شفافية الموازنة على الحد من النقاش العام لردود فعل السياسات القائمة على الانكماش المالي، والذي غالباً ما ينتج عنه خفض في البرامج الاجتماعية والاستثمار العام، الأمر الذي يمكن أن يضعف برامج تقليل مستويات الفقر.

### تعزيز الشفافية في الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية

<sup>10</sup> أنظر <http://www.arabianbusiness.com/proterty/article/503641-gcc-ratings-hidered-by-transparency>

كما يكشف التباين في الدول الغنية بالموارد الطبيعية، فإن الوقوع ضحية لـ"لعنة الموارد" ليست أمراً حتمياً لا فكاك منه. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك بعض الإجراءات الرئيسية قليلة الكلفة، والتي تستطيع الدول الغنية بالموارد الطبيعية اتخاذها على نحو دراماتيكي لتحسين شفافيتها. يقوم عدد يعتقد به من الدول الغنية بالموارد الطبيعية فعلياً بتقديم معلومات موازنة لأغراض استخداماتها الداخلية وللماضين، لكنها تخفق في الكشف عنها لجماهيرها. وفي الواقع، فإن الحكومات في 25 من أصل 34 دولة غنية بالموارد ممن جرى مسحها تقوم بإنتاج وثيقة موازنة واحدة على الأقل، وعدة وثائق في الأغلب، والتي لا تقوم بالإعلان عنها للجمهور. ويتضمن ذلك القول بأن العديد من الدول يمكن أن تعزز شفافيتها بسرعة وكلفة قليلة، فقط بمجرد نشر المعلومات التي تكون قد أنتجتها مسبقاً. وعلى سبيل المثال، تسجل السودان مجموع صفر على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، لأن البلاد لا تعلن عن أي من وثائق الموازنة الرئيسية للجمهور. ومع ذلك، ورغم أنها تتباين في النوعية والشمولية، فإن السودان تعد فعلاً كافة الوثائق—عدا واحدة—من وثائق الموازنة الرئيسية التي تتطلبها الممارسات الدولية الرشيدة.

وأخيراً، فإن قلة الشفافية في الدول المنتجة للنفط تؤكد على الحاجة إلى تطبيق بنود "مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية" (EITI) من أجل رفع مستوى الرقابة العامة والمصادقية على عوائد الموارد الطبيعية المتعلقة بالموازنة.<sup>11</sup> ويقدم إنتاج ونشر التقارير الخاصة بتدفق عوائد الموارد الطبيعية إلى الحكومة، والتي تتطلبها المبادرة المذكورة، يقدم إدارة قوية لتعزيز الشفافية في الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشاركة منظمات المجتمع المدني في مجلس المبادرة على المستوى الدولي ولجان مالكي الحصص المتعددين، والتي تشرف على تطبيق بنود المبادرة في الدول المرشحة، تخلق فرصة للرقابة العامة على عوائد الموارد الطبيعية. ومع ذلك، تؤكد نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة أيضاً على أهمية النظر إلى الشفافية في القطاع الاستخراجي فيما وراء مجرد جانب عوائد الموازنة. ذلك أن المبادرة تقدم معياراً بالحد الأدنى، ومرناً مع ذلك، والذي يستطيع المجتمع المدني، والحكومات والشركات استخدامه لتوسيع مدى الشفافية عبر كامل سلسلة قيمة الصناعات الاستخراجية.

ملحق: مجاميع الدول لعامي 2006، و2008

مشروع شراكة الموازنة الدولي الدول الغنية بالموارد الطبيعية			
الدولة	الصناعة الاستخراجية	مؤشر عام 2008	مؤشر عام 2006
الأردن	منتجة للمعادن	52	50
زامبيا	منتجة للمعادن (النحاس)	47	37
منغوليا	منتجة للمعادن (النحاس، الذهب)	36	18
بوتسوانا	منتجة للمعادن (الماس)	62	65
ناميبيا	منتجة للمعادن (الماس)	47	51
غانا	منتجة للمعادن (الذهب)	49	42
جمهورية قرغيزيا	منتجة للمعادن (الذهب)	8	
بابوا غينيا الجديدة	منتجة للمعادن (الذهب)	60	51
البيرو	منتجة للمعادن (الذهب، النحاس، الفضة)	66	
جنوب إفريقيا	منتجة للمعادن (الذهب، البلاتين، الفحم)	87	85
ج. الكونغو الديمقراطية	منتجة للبتترول والمعادن (الماس)	0	(...)

<sup>11</sup> تتطلب بنود "مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية" EITI أن تنشر الشركات ما تدفعه، وأن تنشر الحكومة ما تقبضه. لمزيد من المعلومات عن المبادرة، يمكن مراجعة الموقع: [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)

41	54	منتجة للبتروول والمعادن (الحديد، النحاس، الذهب، الفضة)	إندونيسيا
28	1	منتجة للبتروول	الجزائر
4	3	منتجة للبتروول	أنغولا
39	37	منتجة للبتروول	أذربيجان
20	5	منتجة للبتروول	بوليفيا
29	5	منتجة للبتروول	الكاميرون
5	7	منتجة للبتروول	تشاد
57	60	منتجة للبتروول	كولومبيا
31	38	منتجة للبتروول	الإكوادور
(...)	0	منتجة للبتروول	غينيا الاستوائية
43	34	منتجة للبتروول	كازاخستان
(...)	2	منتجة للبتروول	ليبيريا
50	54	منتجة للبتروول	المكسيك
20	19	منتجة للبتروول	نيجيريا
72	80	منتجة للبتروول	النرويج
47	58	منتجة للبتروول	روسيا
(...)	1	منتجة للبتروول	ساو تومي وبرانسيب
(...)	0	منتجة للبتروول	المملكة العربية السعودية
(...)	0	منتجة للبتروول	السودان
(...)	33	منتجة للبتروول	تريينداد وتوباغو
(...)	35	منتجة للبتروول	فنزويلا
2	9	منتجة للبتروول	فيتنام
(...)	9	منتجة للبتروول	اليمن

\*ملاحظة: ( ... ) لم إجراء مسح للدولة المعنية في تلك السنة