المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

تقارير

تقرير البنك الدولي 2014

التنمية المتنوعة والحصول على أقصى ما يمكن من الموارد الطبيعية في الدول الأورو – آسيوية

أسامة نجوم | نوفمبر 2015

تقرير البنك الدولي 2014: التنمية المتنوعة والحصول على أقصى ما يمكن من الموارد الطبيعية في الدول الأورو - آسيوية

سلسلة: تقارير

أسامة نجوم | نوفمبر 2015

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2014

المركز العربيّ للأبحاث ودراسة السّياسات مؤسّسة بحثيّة عربيّة للعلوم الاجتماعيّة والعلوم الاجتماعيّة التطبيقيّة والتّاريخ الإقليميّ والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاثٍ فهو يولي اهتمامًا لدراسة السّياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربيّة أو سياسات دوليّة تجاه المنطقة العربيّة، وسواء كانت سياسات حكوميّة، أو سياسات مؤسّسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربيّة بأدوات العلوم الاجتماعيّة والاقتصاديّة والتاريخيّة، وبمقاربات ومنهجيّات تكامليّة عابرة للتّخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قوميّ وإنسانيّ عربيّ، ومن وجود سماتٍ ومصالح مشتركة، وإمكانيّة تطوير اقتصاد عربيّ، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامجَ وخططٍ من خلال عمله البحثيّ ومجمل إنتاجه.

المركز العربيّ للأبحاث ودراسة السّياسات
شارع رقم: 826 – منطقة 66
الدفنة
ص. ب: 10277
الدّوحة، قطر
هاتف: 44199777 974+ | فاكس: 44831651 974+
www.dohainstitute.org

المحتويات

تمهيد 1

نبذة عن إعداد التقرير ومحتوياته 1

أبرز نقاط القسم الأول من التقرير 2

أسئلة مهمة طرحها القسم الأول من التقرير وتصلح للنقاش في حالة الدول الغنية بالموارد الطبيعية 4

القسم الثاني من التقرير 10

تمهيد

صدر التقرير عن البنك الدولي، وهو منظمة عالمية متخصصة من بين مهامّها تتبّع تغيرات الاقتصاد العالمي واتجاهاته واستشراف مساراته المنظورة والبعيدة الأمد، من خلال ما يعدّه وينشره فريق من المتخصصين، من دراسات معمّقة تعتمد أحدث أساليب النمذجة والتنبؤ الاقتصادي.

وينظر صنّاع السياسات وقطاع الأعمال والمستثمرون وجمهور المهتمين والباحثين في العالم بعين الاهتمام إلى تقارير البنك الدولي، نظرًا لأهمية ما تتضمنه من تحليلٍ لآخر متغيرات الاقتصاد العالمي وتطوراته وحزمة السياسات والتوصيات التي يقترحها للتعامل مع الهواجس والمشكلات الاقتصادية.

وتكمن أهمية هذا التقرير في أنّه يقترح مسمًى جديدًا للتنمية، وهو مسمّى "التنمية المتنوعة" في مواجهة مسمّى "التنويع الاقتصادي" الذي أصبح يروّج له في الدول التي تعتمد اعتمادًا مفرطًا على عوائد الموارد الطبيعية، من نفطٍ وغاز ومعادن، لا سيّما مع الانخفاض الكبير في أسعار الموارد الطبيعية (النفط، والغاز) في الأشهر الماضية، والذي قلّص حجم الناتج القومي وإيرادات الخزينة العامة للدول المصدّرة للنفط والغاز. إذ يرتكز مسمّى "التنمية المتنوعة" على مبدأ أنّ تنويع محفظة الأصول الوطنية من شأنه أن يرفع مستوى الأداء الاقتصادي ويحقق تنمية متنوعة وراسخة، وأنّ التنويع الاقتصادي بحدّ ذاته غير كافٍ، ولا يحقق بالضرورة المستويات المنشودة من التقدم الاقتصادي والتنمية.

انطلاقًا من هذا الباب، ارتأينا أن نستعرض المفردات الرئيسة للتقرير، محاولين إبراز أهمّ النقاط فيه ومناقشتها والتعقيب عليها عند الضرورة.

نبذة عن إعداد التقرير ومحتوياته

يمثّل هذا التقرير الموجز الذي ورد في مئة صفحة خلاصةً مكثفة للتقرير الموسّع الذي أعدّه كادر متخصص في شؤون منطقة الدول الأورو – آسيوية (350 صفحة)، والذي يتضمن مجموعةً من الفصول والأقسام التي تتناول بالتفصيل التطورات الاقتصادية التي مرّت بها مجموعة الدول الأورو – آسيوية، وهي اثنتا

عشرة دولة من منظومة الاتحاد السوفياتي السابق.

ويتألّف التقرير من مقدمة تعريفية به، وإشارة إلى فريق العمل والاختصارات المستخدمة في طيّاته. أمّا القسم الأول، فقد أتى في 42 صفحة (1–43)، وتضمّن أبرز النقاط التي تطرّق إليها التقرير الموسّع. وأمّا القسم الثاني (الصفحات 43– 92) فقد تضمّن ثلاثة أجزاء تركزت على محاور سُميت بـ"نقاط ضوء". وناقش المحور الأول مفهومَي التنويع والتنمية. وتركّز المحور الثاني على السياسة الصناعية ودورها في التنمية. وتطرّق المحور الثالث إلى مفهوم "التنمية الطبيعية". وسرد التقرير في نهايته (الصفحات 93–100) عددًا من المؤشرات الاقتصادية التي استُخدمت في سياق التحليل.

أبرز نقاط القسم الأول من التقرير

بيّن القسم الأول من التقرير المقصود بالدول الأورو – آسيوية. وهو الإشارة إلى دول الاتحاد السوفياتي السابق باستثناء دول البلطيق. وهي تقع ضمن القارتين الأوروبية والآسيوية. وهي: روسيا الاتحادية، وأذربيجان، وكازاخستان، وتركمانستان، وأوزبكستان، وأرمينيا، وقرغيزستان، وأوكرانيا، وبيلاروسيا، وجورجيا، ومولدافيا، وطاجكستان. وهي مجموعة دول يعيش ثلاثة أرباع سكانها في دولٍ غنية جدًا بالموارد الطبيعية. وهي تحوي ثلث الاحتياطي العالمي من النفط والغاز والذهب وصخر البوكسيت الذي يستخرج منه الألمنيوم. وهي تعتمد بصورة مكثفة على عوائد الموارد الطبيعية مصدرًا رئيسًا لدخلها القومي. ويصنّفها التقرير إلى مجموعتين؛ مجموعة الدول الستّ الأولى أعلاه، وهي غنية بالموارد الطبيعية. والثانية الدول الستّ الأخيرة، وهي تفتقر إلى هذه الموارد.

وتشير مقدمة التقرير إلى أنّ الهدف منه هو الإجابة عن سؤال حيوي ومهمّ، وهو: هل الوفرة الناجمة عن الموارد الطبيعية في تلك الدول نعمة، أم نقمة؟ وفي حال كونها نعمة، ما السبيل لمنع تحوّلها إلى نقمة؟ وإذا ما كانت نقمة، فكيف السبيل لجعلها نعمة[1]؟

[1] نعتقد أنّ هذه القضية من الأهمية بمكان لا سيما في ضوء المعاناة التي بدأت تتضح ملامحها في الدول المصدّرة للنفط الذي هوت أسعاره مؤخرًا، بحيث يمكن الاستفادة من الدروس والعبر والنتائج والتوصيات التي خرج بها التقرير، بعد دراسةٍ معمقة لحالة الدول الأورو – آسيوية.

وفي سياق الإجابة عن السؤال السابق، يبين القسم الأول من التقرير أنّ الموارد الطبيعية التي حظيت بها الدول الأورو – آسيوية هي نعمة – حتى الآن – كونها ساهمت في تحقيق معدلات نموٍ جيدة؛ إذ ارتفع الناتج في تلك الدول من 35 مليار دولار عام 1995 إلى تريليونَي دولار عام 2012. ومع استقرار معدلات النموّ السكاني فيها، فإنّ متوسط نصيب الفرد في هذه الدول تحسَّن بصورة غير مسبوقة، وارتفعت مستويات المعيشة لعموم السكان، وانخفض عدد الفقراء؛ إذ أصبح 280 مليون نسمة من سكان تلك الدول فوق خط الفقر، وتحسّنت مستويات التعليم ومستويات المعاشات التقاعدية، وارتفع مؤشر توقّع مدى الحياة. وعلى الرغم من زيادة مستوى التفاوت في توزيع الدخول بين أفراد سكان تلك الدول، لكنّه بقي أخفض ممّا كانت عليه الحال بعد انهيار الاتحاد السوفياتي سابقًا.

وعلى الرغم من تلك النجاحات، فإنّ شبح الاعتماد المفرط على قطاع الموارد الطبيعية لا يزال جاثمًا على الصدور، إذ لا يزال القسم الأكبر من صادرات تلك الدول هو مواد أولية تتأثّر عوائدها بتغيرات الأسعار في السوق العالمية، وهي عادةً عرضة لتقلباتٍ حادة. وهنا يبرز الهدف الرئيس من التقرير، وهو الترويج لفكرة "التنمية المتنوعة" أو "تنويع التنمية"، استنادًا إلى نظرية تنويع محفظة الأصول الوطنية نهجًا، لتجنّب ما يسمّى "لعنة الوفرة" التي تصيب الاقتصاديات الغنية بالموارد الطبيعية، والتي تتجسد في مظاهر "الداء الهولندي"، من ارتفاع قيمة العملة المحلية وانخفاض الإنتاجية، وانتشار السلوك الريعي، والاعتماد المفرط على الدولة في تقديم الخدمات والسلع المدعومة. وذلك مقابل ما يُطرح بكثرة في أدبيات التنمية حول أنّ التنويع الاقتصادي كفيل بالحدّ من مظاهر "لعنة الوفرة". وهنا، تأتي أهمية الاطّلاع على هذا التقرير ونتائجه في إطار الدعوات مؤخرًا لتبنّي سياسات التنويع الاقتصادي، لتمكين الدول المصدّرة للنفط والغاز من مواجهة تداعيات تقلبات أسعاره على اقتصاداتها المحلية.

لقد أشار القسم الأول من التقرير إلى طرق قياس التنويع الاقتصادي في مجموعة الدول الأورو – آسيوية، ومنها قياس تنويع الصادرات أي درجة تركّز الصادرات في عددٍ محدود من السلع؛ فمثلًا بيّن التقرير أنّ 96% من صادرات أذربيجان و70% من صادرات روسيا (وهما غنيتان بالموارد الطبيعية) تتركز في خمس سلع من السلع الأولية الطبيعية. ومع ذلك، يرى التقرير أنّ هذا المقياس قاصر، لأنّ صادرات دولة تفتقر إلى الموارد الطبيعية مثل طاجكستان، تتركز في خمس سلع أيضًا، وتمثّل ما نسبته 76% من إجمالي صادراتها. وبناءً عليه، اعتماد هيكلية الصادرات وتنوّعها ليس بالضرورة مؤشرًا معبّرًا عن التنويع الاقتصادي.

كما أشار التقرير إلى طريقةٍ أخرى لقياس التنويع الاقتصادي. وهي قياس مستوى تنويع الإنتاج من خلال مؤشر هيرفنهدال – هيرشمان الذي يقيس درجة تركّز الشركات في قطاع الأعمال؛ بمعنى آخر درجة اعتماد قطاع الأعمال على عددٍ محدود من الشركات. وقد وسّع هذا المفهوم، كي يقيس درجة اعتماد اقتصادٍ ما على عدد محدود من القطاعات الإنتاجية. وهنا تبرز الإشكالية في تحديد حيّز القطاعات المقصودة ودرجة تفريعها على مستوى الاقتصاد الكلّي؛ على سبيل المثال، إذا عدّت الخدمات كلّها في قطاعٍ واحد، فخلال الفترة 1997–2010 شهدت روسيا وكازاخستان بعضًا من التنويع الاقتصادي، لكن في حال نظرنا إلى المكونات المتعددة لقطاع الخدمات أثناء احتساب مؤشر التركّز مثل نشاطات البناء والتشييد والتجارة والسياحة وغيرها، فإنّ كلّ الدول الأورو – آسيوية باستثناء أذربيجان وكازاخستان، شهدت مستويات ملحوظة من التنويع.

بالمقابل، أشار التقرير إلى طريقة جديدة في قياس التنويع أوجدها البنك الدولي عام 2011[2]. وهي طريقة تنويع الأصول (الموجودات)؛ إذ تقترح هذه الطريقة تقسيم أصول أيّ دولة إلى ثلاثة أنواع؛ "الطبيعية، والمنتجة، وغير الملموسة". وتتضمن الأصول الطبيعية الموارد الأرضية، من غاباتٍ وأراضٍ ومراعٍ. وتشير الأصول المنتجة إلى رأس المال المنتج، وهو يتضمن الاستثمارات المادية ورأس المال البشري ورأس المال الاجتماعي. وتشير الأصول غير الملموسة إلى المؤسسات الوطنية وحكم القانون.

أسئلة مهمة طرحها القسم الأول من التقرير وتصلح للنقاش في حالة الدول الغنية بالموارد الطبيعية

لقد طرح التقرير ثلاثة أسئلة مهمة، لكنّها معقدة ومتشعبة. وتتمحور حول الكيفية التي تستطيع بها الدول الأورو – آسيوية تنويع مصادر الدخل دون تعريض مستويات معيشة الأفراد للخطر، وتحقيق أداء اقتصادي متقدم، والوصول إلى تنمية راسخة ومتنوعة[3]. والأسئلة التي طُرحت، هي:

---

[2] World Bank, *The changing wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium* (Washington, Dc 2011).

[3] هنا نعتقد أنّ هذه الأسئلة تصلح للطرح والنقاش في حالة دول الشرق الأوسط المصدرة للنفط، والتي تتشابه في خصائصها مع الدول الأورو – آسيوية.

- هل ما تحقَّق من تطورٍ منذ التسعينيات في تلك الدول هو عائد أصلًا لارتفاع أسعار الموارد الأولية؟ أم نتيجة أداء اقتصادي أفضل؟
- هل طوّرت حكومات تلك الدول قدراتها، بحيث تصبح أكثر فاعلية في تحويل عوائد الثروة الطبيعية إلى بنى تحتية أفضل وخدمات صحية وعمالة ماهرة، أو ما يطلق عليه اصطلاحًا "معدل الادخار الحقيقي"؟
- هل استفادت تلك الدول ممّا خبرته دول أخرى من دروسٍ وعبرٍ تمتعت بوفرة الموارد الطبيعية؟

وللإجابة عن السؤال الأول، بيّن التقرير أنّ وفرة العوائد من الموارد الطبيعية مع وجود مظاهر لأداءٍ اقتصادي جيّد في مجال التجارة الخارجية والبنى الاقتصادية وسياسات التصنيع، أدّيا إلى التطور والنموّ الاقتصادي في الدول الأورو – آسيوية، لكنّهما مع ذلك لم يمكّناها من زيادة مناعة اقتصاداتها تجاه التقلبات؛ فقد تحسّن مستوى اندماجها في الاقتصاد العالمي، من خلال حركة التبادل التجاري خصوصًا في مجال التصدير إلى أوروبا وزيادة المستوردات من شرقي آسيا، إذ يعود جزء من زيادة نشاط التصدير إلى أوروبا إلى تخفيض أوروبا الرسوم والعوائق الجمركية. بالمقابل، على الرغم من انخفاض تكلفة التجارة بين الدول الأورو – آسيوية ودول شرقي آسيا، فإنّ تكلفتها لا تزال مرتفعة نظرًا للرسوم والأعباء الجمركية المرتفعة.

كما يبدو أنّ صادرات الدول الأورو – آسيوية أصبحت أكثر تركّزًا في عددٍ محدود من السلع ذات الطبيعة الأولية، بحكم أنّ القسم الأكبر من تجارة تلك الدول هو من السلع الطبيعية الأولية. وهنا يقترح البنك الدولي أن تعمل تلك الدول لزيادة حجم التبادل مع شرقي آسيا، بما أنّ 15% من صادراتها إلى تلك الدول صناعات عالية التقانة. وبناءً عليه، يساعد التوسّع في حجم ذلك النوع من الصادرات على تخفيف حدة تركّز الصادرات.

ولاختبار العلاقة بين التنويع الاقتصادي والأداء الاقتصادي لمجموعة الدول الأورو – آسيوية، أورد التقرير نتائج دراسة تطبيقية لقياس العلاقة بين مؤشر تنوّع الصادرات مقياسًا للتنويع الاقتصادي وثلاثة مقاييس للأداء الاقتصادي. وهي معدل نموّ إنتاجية مجمل عوامل الإنتاج، ونموّ التشغيل، والتقلبات الاقتصادية مقاسة بتغيرات معدلات النمو الاقتصادي الحقيقي.

وقد بيّنت نتائج الدراسة أنّه لا توجد علاقة منتظمة بين مؤشر تنوّع الصادرات خلال سبع سنوات (1997–2004)، وأيّ من مؤشرات الأداء الاقتصادي خلال الفترة (2004–2011)[4]. بمعنى أنّ تنويع الصادرات لا يؤدي بالضرورة إلى نموّ الإنتاجية، وخلق فرص عمل جديدة، وتخفيف حدة التقلبات الاقتصادية. وبرأينا، هذه نتيجة مهمة جدًا، فهي لا تدعم ما هو سائد حاليًا من دعوات محمومة بأنّ التنويع الاقتصادي كفيل بحلّ مشاكل الاقتصاديات الغنية بالموارد الطبيعية، لا سيّما بعد الانخفاض المدوي لأسعار النفط مؤخرًا، وإنّما هذه الدول في حاجة إلى إعادة نظر شاملة في سياساتها ونظمها الاقتصادية التي سارت عليها منذ عقود، والتي تميزت ولا تزال بالطابع الريعي القائم على توزيع ريع الموارد الطبيعية ومحاصصته، وفقًا لأسسٍ يغلب عليها الطابع الشعبي والاجتماعي والتبذيري، وتفتقر إلى مبادئ الكفاءة والفاعلية والعقلنة الاقتصادية.

وفي سياق الإجابة عن السؤال الثاني (أعلاه)، يطرح التقرير تساؤلًا بخصوص قضية مهمة تتعلق بمؤشر "الادخار الحقيقي"، وإذا ما استطاعت الدول الأورو – آسيوية تحقيق معدلات جيدة من هذا المؤشر. وهو مؤشر مركّب يهدف لقياس مستويات الادخار الحقيقي لاقتصادٍ ما. وذلك بحساب مجموع الادخارات المالية للاقتصاد والاستثمار في التعليم، ويطرح منها القيمة السوقية للموارد الطبيعية المستغلة ورأس المال المستهلك خلال استغلال الموارد الطبيعية، وهناك من يوسّع نطاق المؤشر ليتضمن طرح قيمة تكلفة التلوث البيئي المصاحب لاستغلال الموارد الطبيعية.

في ما يخص مؤشر الادخار الحقيقي، يبين التقرير أنّ قيمة المؤشر في الدول الستّ الغنية بالموارد الطبيعية من الدول الأورو – آسيوية كانت –12% في الفترة الواقعة بين السنوات 1997و2002 مقارنةً بـ –5% في دول الخليج، و10% في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حيث يبدو أنّ تلك الدول استهلكت القسم الأكبر من عوائد الموارد الطبيعية أكثر ممّا استثمرت. وأحد الأسباب في ذلك الادخار السالب، هو نسبة الدعم الكبير لحوامل الطاقة واستثمار قسم من العوائد في استثمارات خارجية. لكن، نلاحظ أنّ نسبة الادخار الحقيقي في السنوات 2005 حتى 2011، تحوّلت من سالب إلى موجب (نحو 5%)، لكنّها بقيت أدنى من الدول الأخرى، كمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (نحو 10%).

[4] نلاحظ أنّ الدراسة اختارت قياس العلاقة بين المتغيرين خلال فترات مختلفة لكن متعاقبة، وهذا أمر طبيعي كون منعكسات التنويع الاقتصادي لا تظهر آنيًا على مؤشرات الأداء الاقتصادي، وإنما تحتاج إلى فترات زمنية لاحقة ليظهر أثرها على الأداء الاقتصادي العام.

وعند مقارنة موقع الدول الأورو – آسيوية بين دول العالم استنادًا إلى مقياس إجمالي الأصول الوطنية (وتتضمن الموارد الطبيعية، ورأس المال المنتج، والأصول غير الملموسة)، بيّن التقرير أنّ متوسط نصيب الفرد من مجموع الأصول في تلك الدول بلغ عام 2005 ما يعادل الـ 50000 دولار، مقابل 75000 دولار في الدول المتوسطة الدخل، وحوالى 700000 دولار في الدول المرتفعة الدخل، في حين أنّ متوسط نصيب الفرد من الموارد الطبيعية في دولٍ مثل الكويت والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، بلغ حوالى 100000 دولار عام 2005. وقد بلغت نسبة رأس المال الطبيعي إلى إجمالي الأصول في أستراليا وكندا والنرويج ونيوزيلندا ما بين 8–13% مقابل 43% لروسيا، و64% في كازاخستان، و76% لأذربيجان، و85% لتركمانستان، وهذا يبين بوضوح مدى اعتماد تلك الدول على الموارد الطبيعية.

ومن أجل قياس درجة اعتماد الاقتصاديات المحلية على الموارد الطبيعية، احتسب التقرير مؤشرًا جمعيًا لثلاثة مقاييس فرعية؛ وهي نسبة الموارد الطبيعية إلى الناتج، ونسبة عائدات تصدير الموارد الطبيعية إلى عائدات القطاع الأجنبي، ونسبة عائدات الموارد الطبيعية إلى إجمالي إيرادات الخزينة العامة. وباستخدام هذه المؤشرات خلال الفترة 2006–2010، خلص البنك إلى أنّ الدول الأورو – آسيوية، بين مجموعة الدول الغنية بالموارد الطبيعية، تبدو أكثر اعتمادًا على عوائد الموارد الطبيعية من الدول المتقدمة، كأستراليا وكندا، ولكنّها أقلّ من دول نامية، كالسعودية وفنزويلا. وفي ما يخص مؤشر نسبة إيرادات الموارد الطبيعية إلى إجمالي الإيرادات الحكومية، يبدو أنّ هذه النسبة قد ارتفعت ارتفاعًا ملحوظًا في الدول الأورو – آسيوية خلال الفترة 2006 –2010 قياسًا للفترة 2000–2005، لكنّها مع ذلك بقيت أقلّ بكثير من الدول الخليجية النفطية. ومن بين هذه الدول، تبرز أذربيجان وكازاخستان في مقدمتها؛ إذ ارتفعت النسبة في الفترة الواقعة بين السنوات 2005–2010 من 24 إلى 62% ومن 24 إلى 50% على التوالي؛ وذلك بسبب القدرة على جذب الاستثمارات الخارجية الأجنبية إلى قطاع النفط والغاز، ضمن بيئة عمل ناظمة ومرنة ومشجعة.

ويبدو أنّ زيادة عوائد قطاع الهيدروكربون خلال العقد الأول من الألفية الثانية، أسهمت في تعزيز الاستثمارات المادية في الدول الأورو – آسيوية، ما رفع معدل الادخار الحقيقي. لكن مؤشرات الاستثمار المادي فيها لا تزال أدنى من غيرها. فوفقًا للتقرير، تبيّن مؤشرات نوعية البنى التحتية (الطرق، والموانئ) والتزويد بالكهرباء لعام 2011، أنّ مجموعة الدول الأورو – آسيوية بشقّيها الغنيّ بالموارد الطبيعية والفقير تقع خلف دول شرقي آسيا والاتحاد الأوروبي. وعلى سبيل المثال لا الحصر، فإنّ طول شبكة الطرق في الدول الأورو

– آسيوية، والتي تبلغ مساحتها 22 مليون كيلومتر مربع يعادل طولها في البرازيل التي تمثّل مساحتها ثلث مساحة تلك الدول، ويمثّل عدد سكانها ثلثَي سكّان تلك الدول.

وهنا يخلص التقرير إلى وجود حاجة ماسّة إلى الإنفاق أكثر على رأس المال المادي، كالنقل والاتصالات والاستثمار البشري، لا سيّما في مجال التعليم والصحة، فنسبة الإنفاق عليهما من الناتج في معظم الدول الأورو – آسيوية منخفضة قياسًا لدول شرقي آسيا والدول الأوروبية المتقدمة. وبرأينا أنّ هذه الخلاصة مهمة جدًا، ويمكن تعميمها على الدول الأخرى المعتمدة على الموارد الطبيعية، لكن مع الاهتمام الأكبر بنوعية الإنفاق وكفاءته وجدواه.

وفي ما يتعلق بالسؤال الثالث، فقد أضاء التقرير على ضرورة استفادة الدول الأورو – آسيوية من تجارب الدول الغنية بالموارد الطبيعية، والتي وقعت في مطبّات متنوعة، وعلى أهمية التركيز على ما أسماه "رأس المال غير الملموس" الذي عنى به المؤسسات والأطر المؤسسية والقانونية الناظمة لبيئة الأعمال.

ويأتي ما يسمّى "الداء الهولندي" على رأس المطبات التي وقعت فيها الدول الغنية بالموارد الطبيعية. وهو قد أصاب هولندا بعد اكتشاف الغاز في سبعينيات القرن الماضي حيث ارتفعت قيمة عملتها وانخفضت تنافسية صادراتها، وارتفعت البطالة بسبب وجود نظام رعاية اجتماعية مفرط في الدلال. إذ بيّن التقرير أنّ الدول الغنية بالموارد الطبيعية معرّضة للإصابة بهذه المظاهر. وبناءً عليه، عليها دعم قطاع الأعمال وتشجيعه وإدارة المالية العامة إدارة كفؤة وعدم الإفراط في الإنفاق الحكومي أثناء فترات الرخاء، كما فعلت روسيا وأذربيجان على عكس كازاخستان التي قامت بإدارة حصيفة للمال العام ولم تسرف في الإنفاق الحكومي، على الرغم من الارتفاع الكبير في قيمة عوائدها من الموارد الطبيعية.

ولتجنّب الوقوع في فخ "الداء الهولندي"، يؤكد التقرير أهمية المَأسسة الصحيحة من خلال وجود مؤسسات سليمة قادرة على إدارة عوائد الموارد الطبيعية بفاعلية وكفاءة، وتقديم خدمات حكومية واجتماعية عالية المستوى، وخلق بيئة عمل مشجعة وجاذبة للاستثمار، ودعم القطاع الخاص. وهذا يتطلب إدارة سليمة للمالية العامة وفقًا للقواعد المتعارف عليها، من الكفاءة والشفافية وحسن التخصيص وضمان العائدية، وغيرها.

كما يشير التقرير إلى دور الصناديق السيادية في تلطيف أثر تقلبات أسعار الموارد الأولية في الاقتصاديات المصدّرة لها (والتي تقدَّر أصولها بـ6 تريليونات دولار)، إذ تستثمر عوائد الموارد الطبيعية في استثمارات

طويلة الأمد ومجزية العائد. بالمقابل، يشير التقرير إلى أنّه في ظل ضعف مؤسسات الدولة خصوصًا في مجال إدارة المالية العامة، وضبطها، وضعف قدرة البنوك على التحوّط والرقابة، وفي ظل ارتفاع قيمة العملة نتيجة "الداء الهولندي"، فإنّ صناديق الاستثمار السيادية تكون غير مجدية كثيرًا، والأفضل هو الاستثمار الداخلي في رأس المال البشري والبنى التحتية. ولكن، بما أنّ المؤسسات القائمة غير قادرة على إدارة هذه الاستثمارات والإشراف عليها، فمن الأفضل التقليل من استخراج المواد الطبيعية وتركها للأجيال المقبلة. وهنا نشير إلى أهمية هذه التوصية التي تؤكد حق الأجيال المستقبلية في الثروات الطبيعية من خلال عدم الإفراط في استنزاف ما تيسَّر منها حاليًا لمصلحة الأجيال الحالية، وضرورة إدارة عوائدها بطريقة عقلانية وصحيحة ومجدية تؤمّن عوائد للأجيال الحاليّة وتترك إرثًا للأجيال المستقبلية؛ بمعنى أنّه في حال عدم قدرة المؤسسات الوطنية على الاستثمار المجدي والحصيف للثروات الطبيعية بسبب ضعف كفاءتها وفاعليتها، وفي ظل تراجع أسعار هذه الثروات تراجعًا كبيرًا، فإنّ خيار التقليص من حجم استنزافها مرحليًا – ريثما تجري إعادة بناء المؤسسات الوطنية المشرفة على العملية التنموية من جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والبشرية أو تقويتها، وريثما تستعيد الأسعار بعضًا من زخمها – هو خيار يحمي حقوق الأجيال المستقبلية ويعزز مفهوم استدامة الثروات الطبيعية.

لقد خلص التقرير إلى أنّ الدول الأورو – آسيوية في حاجةٍ إلى جهود كبرى في هذا السياق، على الرغم من التحسّن الملحوظ في مقياس "رأس المال غير الملموس" أي القوانين والأنظمة والمؤسسات وبيئة الأعمال. فترتيب تلك الدول وفقًا للمؤشرات المتعلقة ببيئة الأعمال الصادرة عن البنك الدولي (ومنها الشفافية، والحوكمة، والمساءلة) منخفض قياسًا بدول الاتحاد الأوروبي وشرقي آسيا؛ فمثلا، وفقًا لمؤشر القيام بالأعمال لعام 2013، فإنّ وسيط قيمة المؤشر العام للدول الأورو – آسيوية جعلها ترد في المرتبة الـ112 مقابل المرتبة الرابعة لأميركا، والسادسة للنرويج، والثانية عشرة لماليزيا. وذلك لأنّ الدول الأورو – آسيوية تعاني قضايا لها علاقة بالبيئة الناظمة للأعمال والقوانين والإجراءات وتعقيداتها، وسرعة البتّ في النزاعات الاستثمارية والعقود والمناقصات.

وفي ختام القسم الأول من التقرير، عرضت نتائج دراسة تطبيقية لاختبار العلاقة بين الأداء الاقتصادي بوصفه مؤشرًا مركبًا لتقلبات الناتج والتشغيل ونمو الإنتاجية ومؤشر تنويع محفظة الأصول الوطنية (الموارد الطبيعية، ورأس المال المبني، والمؤسسات الوطنية). وتوصلت الدراسة إلى أنّ الدول الأكثر تنويعًا في

محفظة أصولها الوطنية تكون ذات أداء اقتصادي أفضل وإنتاجية أكبر، ويكون اقتصادها أكثر استقرارًا. إذ نلاحظ أنّ النرويج أتت في أعلى الترتيب في ما يخص مؤشرَي الأداء الاقتصادي وتنويع الأصول الوطنية. وتبعتها أستراليا وكندا وأميركا. في حين تموضعت الدول الأورو – آسيوية في مراتب متدنية. والسبب الرئيس هو ضعف معدلات رأس المال المنتج (الادخار الحقيقي)، ومستوى "رأس المال غير الملموس" أي المؤسسات والإطار المؤسساتي. لذلك، وفي سبيل تحقيق تنمية متنوعة في تلك المجموعة من الدول، لا بد من الإصلاح والتطوير المؤسساتي والإداري والقانوني والاستثمار في رأس المال البشري (وفي البنى التحتية، والتعليم، والصحة). فالدول المتقدمة اعتمدت في تقدّمها بالدرجة الأولى على بناء المؤسسات الوطنية القادرة وخلق بيئة عمل تنافسية ومنظمة، ومن ثمّ الاستثمار في رأس المال المنتج (الادخار الحقيقي)، وأخيرًا استغلال الموارد الطبيعية.

وهنا، نتفق كليًا مع هذه الخلاصة التي لا شكّ في أنّها تختزل واقع الحال وتبيّن جوهر الاختلاف في نجاح التنمية في مجموعة الدول المتقدمة وتأخّر الدول الأخرى في تنميتها، وحتى فشل بعضها؛ فبناء إطار مؤسساتي وقانوني وتشريعي مرن ومتطور وديناميكي ضمن مظلة مؤسسات وطنية بأشكالها كافّة (عام، وخاص، ومجتمع مدني، وغيرها) متمكنة ومؤهلة وكفؤة، هو شرط حاسم في تعزيز مسار التنمية وترسيخها واستدامتها. ونعتقد أنّ من واجب الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية في الشرق الأوسط، الاهتمام به، لتمكينها من التنويع وتعزيز تنميتها.

القسم الثاني من التقرير

لقد استعرض القسم الثاني من التقرير بعض المحاور الرئيسة تحت مسمّى "نقاط ضوء" حاول من خلالها مناقشة مجموعة نقاط جدلية مقارنًا إياها بدراسة حالات مقارنة.

يتضمن المحور الأول، والذي حمل مسمّى "التنويع والتنمية"، اختبارًا لفرضية العلاقة بين التنويع الاقتصادي والتنمية من خلال النظر في تجارب عدد من الدول. وقد بدأ التقرير بدراسة حالتَي الولايات المتحدة الأميركية وبريطانيا، واللتين ترافق فيهما التنويع الاقتصادي مقاسًا بتنويع الصادرات مع تحقيق مستويات تنمية عالية، إذ مرّت كلتاهما بمراحل متنوعة من الاعتماد على الموارد الطبيعية في البدايات، ومن ثمّ الاستثمار في التقانة

والتعليم ورفع الإنتاجية، وصولًا إلى رفع نسبة السلع المصنَّعة من إجمالي صادراتيهما منذ ستينيات القرن الماضي إلى نحو 60% حاليًا. وهذا يدعم فرضية أنّ التنمية الاقتصادية ترافقت مع نوع من التنويع الاقتصادي.

بالمقابل، ليس ضروريًا أن يفترض تحقيق التنمية الاقتصادية أن يكون هيكل الصادرات السلعية منوّعًا تنوّعًا واسعًا. والدليل أنّ هيكلَي صادرات أستراليا وكندا تركّزا حول المواد الطبيعية والسلع والأنشطة المعتمدة عليها، ومع ذلك حققتا مستويات تنمية مرتفعة؛ ففي كندا، أدّى تطور زراعة القمح إلى تحريض عدد من الأنشطة المتعلقة بها، من نقلٍ وتجارة ووساطة مالية، ومع ذلك فإنّ نسبة المواد الأولية والزراعية والأغذية في صادرات كندا تفوق نسبة الصادرات المصنّعة. كذلك الأمر بالنسبة إلى أستراليا التي حققت تنويعًا في قطاع الموارد الطبيعية لكنّه محدود، وبقي إسهام صادرات هذا القطاع هو الأكبر من إجمالي الصادرات. ويبدو أنّ وجود مؤسسات قوية وبيئة عمل تنافسية وجاذبة للاستثمارات في كلتا الدولتين، هو الذي أسهم في دفع عجلة التنمية فيهما، والتي اعتمدت أساسًا على الموارد الطبيعية.

وفي سياقٍ آخر، تشير تجربتا الأرجنتين والبرازيل إلى أنّ سياسات التنويع الاقتصادي لا تترافق بالضرورة مع نجاح التنمية؛ فعلى الرغم من أنّ الدولتين اتّبعتا سياسات إحلال للواردات ودعم للصناعات المحلية وتنويع الطاقة الإنتاجية محليًا، وحماية التجارة، ودعم بعض القطاعات الإنتاجية، فإنّ الأداء الاقتصادي للدولتين، وإن كان قد تحسّن وحقق قفزات ملحوظة في بعض المراحل، لم يقد إلى هيكلية اقتصادية متينة وتنمية مترسخة.

بالخلاصة، يوضح هذا القسم أنّ تنويع الإنتاج أو تنويع الصادرات ليس بالشرط الضروري ولا الكافي لتحقيق التنمية المتنوعة، وإنما هناك عوامل أخرى أبعد من ذلك، منها الاستثمار المستدام في الموارد البشرية ورأس المال الاجتماعي والبنى التحتية، وممارسات الاقتصاد الكلي الصحيحة، ووجود إطار مؤسساتي عصري ومرن. وقد أورد التقرير أمثلةً عن أهمية الاستثمار في التعليم والصحة والبنى التحتية، مبرزًا أنّ الدول التي حققت تقدمًا ملحوظًا في هذه المجالات مثل أميركا وبريطانيا وكندا وأستراليا، تفوّقت في تنميتها على الدول الأخرى التي حققت تنويعًا اقتصاديًا لكنّ أداءها في تلك القطاعات كان أقلّ.

وهنا نؤكد أهمية هذه الخلاصة وصلاحيتها في حالة الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية في الشرق الأوسط، لا سيّما في العالم العربي؛ إذ لا شكّ في أنّ تلك الدول في حاجة إلى التنويع الاقتصادي لكنّها في الواقع هي في حاجة إلى ما هو أعمق منه وأشمل، فهي في حاجة إلى تنويع محفظة أصولها الوطنية وقاعدتها الإنتاجية،

وإدارة مقدراتها وثرواتها إدارة كفؤة، وتوجيه استثماراتها في مجالات متنوعة (مادية، وبشرية، واجتماعية)، وإشراك القطاع الخاص في العملية التنموية ودعمه وتشجيعه ضمن بيئة عمل مرنة ومحفّزة.

في المحور الثاني، وتحت مسمّى "السياسة الصناعية"، تركَّز الحديث على السياسة الصناعية في المملكة العربية السعودية والتشيلي وفنلندا، ودورها في التنويع الاقتصادي. وأشار التقرير إلى تجربة فنلندا التي كانت تعتمد على الموارد الطبيعية الزراعية مثل الأخشاب والورق في بدايات القرن الماضي. لكن فيما بعد، راكمت ما يلزم من رأس مال بشري ومادي وإطار مؤسساتي وإداري مرتفع المستوى، وركّزت على البحوث والتطوير ممّا مكّنها من التفوّق في صناعات متميزة، كالاتصالات والصناعات العالية التقانة كالتكنولوجيا والآلات، حتى أصبحت مصدّرًا مهمًا للسلع ذات القيمة المضافة العالية، مع بدايات تسعينيات القرن الماضي. في حين أنّ السعودية التي هي أهمّ منتج للنفط في العالم، استثمرت بصورة مكثفة في تطوير قطاع النفط والبتروكيماويات، ومن ثمّ أنشأت أربع مدن اقتصادية مميزة بهدف جذب الاستثمارات الخارجية، وإيجاد فرص عمل للعمالة المحلية، ودعم روح ريادة الأعمال والابتكار لدى القطاع الخاص السعودي. لكن يبدو أنّ هذه السياسات لم تفلح كما خطّط لها. والسبب هو السلوك الريعي الذي يقوم على الرغبة في الاعتماد على الإعانات والدعم الحكومي والمشاركة في الثروة القومية، بأقلّ جهد ممكن وبأقلّ إنتاجية ممكنة.

أمّا تشيلي – المنتج الأكبر للنحاس في العالم – فقد نجحت في تشجيع صناعات ذات قيم مضافة عالية، كالأخشاب والسلمون والكحول. إذ شجعت قطاع الصناعات المتوسطة والصغيرة والتشاركية بين القطاعين العام والخاص، وأوجدت بيئة عمل ناظمة مشجعة وإطارًا مؤسساتيًا يُعدّ الأفضل بين الدول اللاتينية، لكن استثمارها في تطوير رأس المال البشري كان أقلّ ممّا يجب. ومن هنا، عليها التوسّع في الاستثمار البشري كي تعزز تنميتها وتقدّمها الاقتصادي.

وهنا خلص التقرير إلى أنّ نجاح أيّ سياسة صناعية يتطلب توافر عوامل مساعدة (مستويات معيّنة)، من رأس المال المادي والطبيعي والبشري والمؤسساتي (مكونات محفظة الأصول الوطنية). وبناءً عليه، يتطلب تنويع الإنتاج وهيكلية الصادرات، تنويع تلك الحزمة من العوامل (محفظة الأصول الوطنية)، لكي تمهّد لنجاح التنمية المتنوعة (التنويعية). لكن بما أنّ تنويع محفظة الأصول الوطنية (ومكوناتها) يتطلب وقتًا، يميل بعض صانعي السياسات إلى تطبيق سياسات صناعية تتوافر لها مسبقًا الحزمة اللازمة من محفظة الأصول؛ وذلك بهدف الوصول إلى النتائج بسرعة أكبر وكفاءة أفضل.

وتمحور المحور الثالث حول مفهوم "التنمية الطبيعية"؛ فقد أشار التقرير إلى تجربة شركة "نوكيا" في فنلندا التي تحوّلت من شركة معتمدة على الموارد إلى واحدة من كبريات الشركات العالمية في مجال تكنولوجيا الاتصالات، ومن ثمّ عانت المرارة نتيجة تعثّرها في تنويع منتجاتها وعدم قدرتها على المنافسة، مع دخول شركات أخرى؛ مثل آبل وسامسونغ، السوق بصورة بارزة.

لقد مثّلت صادرات شركة "نوكيا" نحو 30% من صادرات فنلندا عام 2000، وكانت المساهم الرئيس في ضرائب أرباح الشركات؛ نحو 25% في غضون الفترة الواقعة بين السنوات 1997–2007؛ ومثّلت عوائدها نحو 20% من قيمة الناتج المحلي الإجمالي لفنلندا خلال الفترة نفسها. لكن مع دخول شركة آبل سوق الاتصالات بدأت معاناة نوكيا. وانخفضت حصتها فيه من 50% إلى 3% مع نهاية 2012. ومع ذلك، وعلى الرغم من انهيار سهم نوكيا والتراجع المخيف في مبيعاتها ومساهمتها في الإيرادات الحكومية، لم يصَب الاقتصاد الفنلندي بالانهيار، لعدة أسباب منها: وجود بنى تحتية جيدة، ووجود نظامَي تعليم وصحة حكوميَين من طراز رفيع، وبيئة عمل هي الأفضل في أوروبا إذ تتمتع بحكومة شفافة وحزمة قوانين وأنظمة عصرية ومرنة.

تضمّن هذا المحور نتائج دراسة عملية ضمّت 18 دولة غنية بالموارد الطبيعية، هدفت لدراسة الأسباب والعوامل التي حددت مسار تنميتها. إذ تحوي هذه العيّنة من الدول 62% من رأس المال الطبيعي في العالم وصنّفت في 3 مجموعات؛ وهي: مجموعة الدول المتقدمة، وتتضمن: أستراليا، وكندا، وهولندا، والنرويج، والإمارات، وأميركا؛ ومجموعة الدول النامية الناجحة، وهي: بوتسوانا، وتشيلي، وكازاخستان، وماليزيا، وروسيا الاتحادية، والسعودية؛ ومجموعة الدول الأقل أداءً اقتصاديًا، وهي: أذربيجان، وفنزويلا، ونيجيريا، وتركمانستان، وأوكرانيا، وأوزبكستان.

وخلصت الدراسة إلى أنّ نسبة التنويع الاقتصادي في مجموعتي الدول النامية الناجحة والأقلّ أداء، أخفض ممّا هي عليه في الدول المتقدمة، وأنّ الدول المتقدمة حققت معدلات تنمية بشرية أعلى بكثير من مجموعتَي الدول الأخريين. وقد لاحظت الدراسة وجود تباين بين مجموعات الدول وفيما بينها بمكوّنات محفظة الأصول الوطنية (رأس المال الطبيعي، ورأس المال المنتج، والمؤسساتية). إذ تتميز مجموعة الدول المتقدمة بمستوى متقدم من المؤسساتية (المَأسسة) ورأس المال المنتج وكذلك رأس المال الطبيعي (نظرًا لأنّها تضمّ الإمارات، والنرويج، وهما غنيتان بالموارد الطبيعية)، قياسًا بالمجموعتين الأخريين. في حين أنّ مستويات مكونات

محفظة الأصول الوطنية في المجموعة الثانية أعلى من مثيلاتها في المجموعة الثالثة، لا سيّما في المؤسساتية (المأسسة)، مع تقارب مستويات رأس المال المنتج فيما بينها. وقد خلصت الدراسة إلى أنّ على المجموعتين الثانية والثالثة الاهتمام بمكوّن المؤسساتية (المأسسة) لردم الفجوة مع مجموعة الدول الأولى.

كما جرى اختبار طبيعة العلاقة بين مؤشر محفظة الأصول الوطنية والمؤشر المركّب للأداء الاقتصادي مقاسًا بمتوسط نموّ الإنتاجية والاستقرار الاقتصادي وخلق فرص العمل. وانتهت الدراسة إلى أنّ الدول الأكثر تنويعًا في محفظة أصولها الوطنية حققت أداء اقتصاديًا أفضل من غيرها بكثير، وأنّ درجة الارتباط بين المؤشرين أصبحت أكبر عند إعطاء تثقيل أعلى (وزنًا أكبر) لعامل المؤسساتية ضمن محفظة الأصول الوطنية. وبناءً عليه، خلصت الدراسة إلى نتيجة مهمّة جدًا. وهي أنّ استخدام مؤشر التنويع في محفظة الأصول الوطنية أفضل بكثير من استخدام مؤشر التنويع الاقتصادي (مقاسًا بتنوّع الصادرات) لقياس مستوى التقدم الاقتصادي، وتوافر الموارد الطبيعية لا يكفي بحدّ ذاته لتحقيق مستوى متقدم من التنمية والأداء الاقتصادي المتقدم، وإنما يجب أن يترافق مع استثمارات مادية وبشرية واجتماعية كفؤة وفعّالة ومجدية، وفي ظل إطار مؤسساتي متطور ومرِن وشفاف وبيئة عمل ناظمة متميزة ومحفّزة للقطاع الخاص وريادة الأعمال والإبداع والابتكار.

وفي النهاية، يمكننا القول إنّ هذا التقرير يساعد على استخلاص دروس وعبرٍ بخصوص التنويع الاقتصادي وقدرته على حلّ مشاكل الاعتماد المفرط على موارد معيّنة لتوليد الدخول (التركّز الاقتصادي)؛ إذ نتّفق مع ما خلص إليه التقرير من أنّ سياسة التنويع الاقتصادي ليست وحدها الحلّ الناجع لمسألة تقلبات الدخل والناتج في الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية، وإنما هي جزء من حزمةٍ متكاملة من السياسات يشترط توافرها للتغلب على صعوبات التركّز الاقتصادي. وتتضمن هذه الحزمة من السياسات التوسع في الاستثمار البشري والاجتماعي والمادي، وإيجاد إطار مؤسساتي وقانوني وتشريعي متطور ومرن، وبيئة عمل مشجعة وشفافة ومرنة وجاذبة للاستثمارات الداخلية والخارجية ومحفّزة للقطاع الخاص ولريادة الأعمال والإبداع والابتكار. ويعني توافر هذه الحزمة من السياسات بالضرورة، إدارة الأصول الوطنية وتنويعها واستثمارها بالشكل الأمثل الذي يعزز هيكلية الاقتصاد المحلي، ويرفع مستوى أدائه، ويقوّي مناعته ضد تقلبات الاقتصاد العالمي ومستجداته.