هل تساهم الصناعات الاستخراجية في تنويع فرص التنمية

● محمد الجاك سليمان وقصي همرور

تلعب الموارد الطبيعية دوراً بارزا في اقتصاديات أي مجتمع، كما أن عملية إدارتها واستغلالها لها أبعاد اجتماعية وسياسية كبيرة في كثير من البلدان حول العالم. يمثل اقتصاد الموارد الطبيعية ربع إجمالي الناتج المحلي العالمي، ويعتمد عليها نصف سكان العالم. تملك أفريقيا وحدها حوالي 30% من احتياطيات العالم من المعادن، و10% من النفط، و8% من الغاز الطبيعي؛ ولكن في كثير من الأحيان، أصبحت هذه الموارد الطبيعية مصدراً للصراع، لا توفير الفرص. وتعاني مجموعة من البلدان الغنية بالموارد من الفقر والفساد والصراع الناتج عن ضعف أنظمة الحكم. صارت هذه الظاهرة تُعرّف بلعنة الموارد (أو مفارقة الوفرة)، وتشير إلى الواقع الماثل أمامنا، حيث أن جمعا كبيرا من البلدان الغنية بثروات الطبيعة، كالمعادن ومصادر الوقود الأحفوري، وثروات أخرى، اتّسمت برصيد ضعيف من النمو الاقتصادي وبسلاسل متواصلة من ضعف الديمقراطية، خاصة حين نقارنها ببلدان أخرى كثيرة قليلة الثروات الطبيعية. تسمّى بالمفارقة كذلك؛ لأنها منافية للبداهة العامة، لكنها واقعٌ مشهود على أي حال.

تشير دراسة صادرة عن المعونة الأمريكية (2009) إلى أن السبب وراء لعنة الموارد هذه، لدرجة كبيرة، انعدام الشفافية في إدارة موارد الصناعات الاستخراجية في الكثير من الدول الإفريقية الغنية بالموارد، مثل السودان، وغالبا ما يشعر مواطنو هذه الدول بالغموض عندما يتعلق بالدخل المتاح من صادرات الصناعات الاستخرجية في بلدانهم. وعندما لا يمكننا معرفة حجم الأموال الناتجة عن صادرات تلك الموارد، أو إلى أين تذهب، يتعرض المال، الذي يمكن أن يذهب إلى مساعدة المواطنين في تقديم الخدمات الأساسية لهم، مثل الصحة والتعليم والخروج من دائرة الفقر، إلى سوء الإدارة، أو يتم اختلاسه من خلال الفساد. ولذلك تعمل هيئة الأمم المتحدة عل مساعدة البلدان الأفريقية على اغتنام الفرص لتحقيق التنمية والحد من الفقر من خلال التركيز على الإدارة الفعالة للصناعات الاستخراجية، وزيادة الشفافية، وتحسين تعبئة الموارد المحلية، وتعزيز النمو الشامل للجميع، مع ضمان تلبية احتياجات المجتمع المحلي وحماية البيئة.

«فالمسألة [لعنة الموارد] مع القليل من التأني ليست غريبة ومحيّرة تماما، فالعامل المشترك الآخر بين هذه البلدان غنية الموارد متأخرة التنمية هو أنها، لعدة أسباب وملابسات، لم تجد فيها عملية التنمية بعد ما تستحقه من الجدية والاستمرارية في الفهم والتخطيط والاستثمار طويل الأمد وواسع المدى في القدرات البشرية والمؤسسات المحلية، كما لم تتجلّ فيها بعد نتائج قوية نسبيا للعمل الجاد في صناعة الدولة وبناء رؤى وطنية ترفد الاستقرار السياسي والاجتماعي وتوفّر لها درعا مناسبا من تغوّلات الأطماع الخارجية. ولعل هذا العامل المشترك هو المشكلة، وليست الثروات الطبيعية ذات نفسها، ولعل ارتباطها بالثروات الطبيعة

يأتي من عوامل أخرى موازية، أو عوامل التباس، ومنها أن بعض هذه الثروات الطبيعية تشجّع السلطات أكثر على الانفراد بالحكم ووضع السياسات وتصريف الأمور بعيدا عن محاسبية دافعي الضرائب والمؤسسية التي تستوجبها عملية تدوير عائدات الدولة (والتي قد يستغني الاقتصاد الريعي عنها)؛ فلعنة الموارد ليست لعنة حقيقية، وإلا لكانت انطبقت على كل البلدان ذات الثروات الطبيعية، والواقع ليس كذلك (فبوتسوانا وماليزيا مثلا لم تصبهما تلك اللعنة)، بمثل ما أن ضعف النمو الاقتصادي والديقراطية ليس ضعفا مرتبطا بالبلدان ذات الثروات الطبيعية فحسب.» (همرور 2020).

الصناعات الاستخراجية

تشمل الصناعات الاستخراجية العمليات الإنتاجية واللوجستية التي تنبني على مخرجات أنشطة استخراج الموارد الطبيعية، مثل المعادن والنفط والغاز، وعمليات استخلاصها وتصفيتها وتكريرها، وتوظيفها في سلسلة الإنتاج أو نقلها وفق مقاييس وضوابط للاستعمال والبيع في المناشط والأسواق المحلية والخارجية. تقع هذه الصناعات ضمن مجمل سلاسل القيمة للموارد الطبيعية.

تشير دراسة أجريت بواسطة جامعة الأمم المتحدة (يونيو 2020) بعنوان «إمكانات الصناعات الاستخراجية كاستثمارات أساسية لتنمية إقليمية ذات مساهمة واسعة بالنمو الاقتصادي والرفاهية»، إلى أن العقود العديدة الماضية اتسمت بنقاشٍ حيوي حول كيف يمكن للصناعات الاستخراجية أن تدعم التنمية. ركّز جزءٌ مهم من هذا النقاش على كيفية تفاعل قطاع الصناعات الاستخراجية مع أجزاء أخرى من الأنشطة على المستويين الإقليمي

والمحلي، وكيف يمكن تعزيز هذا التفاعل وجعله يساهم بشكل أكثر فعالية في النمو. ويرجع التركيز على هذه الروابط جزئيا إلى الإدراك بأن الإيرادات المالية من الصناعات الاستخراجية لا ترقى أحيانًا إلى مستوى التوقعات، وأنها، حتى لو كانت كبيرة، لا توفر ضمانا للنمو المستدام والعادل. وقد دفع هذا إلى البحث عن طرق أخرى يمكن من خلالها أن يكون الاستثمار في الصناعات الاستخراجية قوة داعمة للتنمية.

نهدف هنا إلى تقديم مراجعة موجزة لما نعرفه عن السؤال الآتي:

هل من الممكن تصميم وتنفيذ تدابير سياسية تزيد بشكل كبير من مساهمة الروابط الإنتاجية للصناعة الاستخراجية في النمو الاقتصادي والرفاهية؟

وفقًا لذلك، فإن الهدف هو استطلاع إمكانية أن تكون استثمارات القطاع الاستخراجي الكبيرة أساسا لتوسيع النشاط غير الاستخراجي (على سبيل المثال، الزراعة، والخدمات، والبناء والتصنيع) في المناطق- أو حتى البلدان بأكملها- المتأثرة بهذه الاستثمارات. تحدد هذه المداخلة بعض المبادئ العامة حول التدخلات السياسية المختلفة التي قد تكون ضرورية لتحقيق مثل هذه النتيجة. وتستعرض أيضا بعض التجارب العملية من قطاع الصناعات الاستخراجية التي تثبت إمكانات هذا النهج ولكنها تشير أيضا إلى بعض العوامل التي يمكن أن تحد من هذه الإمكانات، وقد حدت من الناحية العملية.

هل أصبح التصنيع القائم على الموارد الاستخراجية أكثر صعوبة اليوم؟

غالبًا ما يتم طرح قضية السياسات التي تهدف إلى تعزيز المصادر المحلية للمدخلات والمعالجة النهائية كوسيلة لتحقيق التصنيع والنمو القائم على الموارد الطبيعية من خلال الإشارة إلى التجارب التاريخية خلال القرنين التاسع عشر والعشرين، وتحديداً إلى تواريخ بلدان شمال أوروبا، وكذلك أستراليا وكندا. يمكن إلقاء بعض الضوء على تجربة دول الشمال من خلال مقارنتها بالتطورات في أمريكا اللاتينية خلال فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. بحيث يمكن أن توفر هذه المقارنة أيضا بعض المؤشرات للظروف التي قد تكون في صالح البلدان النامية اليوم، والتي تهدف إلى إجراء التصنيع القائم على الموارد.

في عام 1950، كان لدى دول شمال أوروبا، بما في ذلك فنلندا والنرويج والسويد، والعديد من البلدان في أمريكا اللاتينية، مثل تشيلي وأوروغواي، مستويات متماثلة من الناتج المحلي الإجمالي للفرد. كلتا المجموعتين من البلدان غنية بالموارد الطبيعية؛ ومع ذلك، كانت مسارات تطورها على مدى العقود التالية مختلفة للغاية، وأدت إلى نتائج مختلفة للغاية. يشير تحليل مقارن أجراه باحثان (بلومستروم وميلر 1991)، مع التركيز على البلدان الشمالية الأوروبية الأربعة (الدنمارك وفنلندا والنرويج والسويد) وأربعة بلدان من أمريكا اللاتينية (تشيلي وكولومبيا والإكوادور وأوروغواي) إلى عدة اختلافات بين المجموعتين، تتمثّل في ما يلي:

الزراعة: بينما قامت بلدان الشمال الأوروبي (باستثناء فنلندا) بإصلاح زراعي مبكر وشامل (بشكل رئيسي في القرن التاسع عشر)، ما أدى إلى زيادة الإنتاجية الزراعية وتحويل العمالة الزراعية الفائضة إلى التصنيع، لم يحدث الإصلاح الزراعي في أمريكا اللاتينية حتى ستينيات أو سبعينيات القرن الماضي، إن وجدت، مع انخفاض نمو الإنتاجية.

التعليم: في بلدان الشمال الأوروبي، تم إدخال التعليم الابتدائي الشامل في القرن التاسع عشر، وتم القضاء على الأمية (الكتابية) عمليًا بنهاية القرن، بينما كانت الأميّة لا تزال منتشرة على نطاق واسع في أمريكا اللاتينية في عام 1950. وهناك اختلاف آخر هو التركيز القوي على تعليم العلوم التطبيقية في بلدان الشمال الأوروبي، حيث تم إنشاء الجامعات التقنية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، في حين لم يحظ التعليم التطبيقي إلا بالقليل من الاهتمام في أمريكا اللاتينية، حتى وقت لاحق.

الموارد الطبيعية والتصنيع والسياسة الصناعية: بينما كان التصنيع في بلدان الشمال الأوروبي يتقدم تدريجيًا، وكان متنوعًا حول الميزة النسبية لقطاعات مواردها، اتبعت بلدان أمريكا اللاتينية سياسات إحلال الواردات مع التركيز القوي على التصنيع. وبينما عملت الدول الاسكندنافية بصورة تدريجية على ملء الخانات الفارغة في جداول المدخلات والمخرجات الخاصة بها، قامت دول أمريكا اللاتينية بملء جميع الخانات في نفس الوقت، وفوق ذلك حاولوا فعل ذلك بطريقة متعجلة (بلومستروم وميلر 1991)، وكنتيجة جزئية كانت بلدان الشمال أكثر استعدادًا لقبول التكيف الهيكلي والترشيد.

نتيجة للظروف المحددة آنفا أدى التعدين في بلدان الشمال الأوروبي إلى تطوير إنتاج المعادن، وفي النهاية إلى صادرات سلع مُصنّعة، وتوسعت الصادرات بسرعة، مدعومةً باحتياجات التصنيع في أوروبا في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وقد أدى انخفاض تكاليف النقل الناتجة من إدخال المحركات البخارية في ذلك الزمان إلى حفز التبادل التجاري للسلع المصنعة عبر القارة الأوروبية، ومع ذلك تمّت معالجة جزء كبيرٍ من إنتاج المناجم محليًا، وبالتالي، تم توفير المواد الخام الرئيسية لإنتاج السلع المصنعة محليًا. سمحت هذه العملية بدورها أيضًا بتكوين وتطوير المهارات جزئيًا من خلال نقل المعرفة بين الخبراء (بلومستروم وميلر 1991)، ما أدى إلى خلق وظائف بأجور جيدة محليًا (بالقرب من المناجم) في بلدان شمال أوروبا ككل. كما تم إنشاء الصناعات المرتبطة، بناءً على الابتكار المحلي أو الواردات

الناجحة للتكنولوجيا، ونما مُورّدو معدات وخدمات التعدين جنبًا إلى جنب مع صادرات المنتجات المصنعة من الشركات الهندسية. في المقابل، في أمريكا اللاتينية، تم إنشاء عدد قليل من الصناعات التنافسية على أساس الموارد الطبيعية، والنتيجة أنه من حيث النمو بين عامي 1950 و1985، عندما تجلت الآثار طويلة الأجل للتطورات المذكورة سابقا، زاد الناتج المحلي الإجمالي للفرد في بلدان أمريكا اللاتينية الأربعة بمعدلات سنوية بين 0.5 في المائة بالنسب للأوروغواي إلى 2.8 في المائة بالنسبة للإكوادور، بينما زاد بين نسبة 2.6 في المائة في السويد إلى 3.5 في المائة في فنلندا والنرويج خلال نفس الفترة.

المقارنة أعلاه مقارنة تاريخية، ربما تكون الظروف المعاصرة تجاوزت شروطها وديناميكياتها، ولو نسبيًا، لكنها ما زالت تحمل عبر ودروس في السياقات المعاصرة، حول فرص الاستفادة من الصناعات الاستخراجية لرفد عجلة التنمية في بلداننا النامية.

خلاصات وممكنات:

اليوم، تواجه البلدان النامية ذات القطاعات الاستخراجية الكبيرة مجموعة مختلفة جدا من الظروف الخارجية عما كانت عليه بلدان الشمال الأوروبي قبل خمسين أو مئة عام. بعض أهم الاختلافات من نتائج العولمة وظهور قطاعات تكنولوجية أخرى تحوز على الاهتمام الأكبر من جانب محركات الابتكار، إذ يُعدّ قطاع الصناعات الاستخراجية قطاعا كلاسيكيا. وفق ذلك نجد أن الروابط مع القطاعات الأخرى أضعف، وهناك القليل من الابتكار لاستغلال المزايا النسبية المحلية. كما أثبتت تكاليف النقل مرة أخرى أنها حاسمة، لكن تأثيرها أقل إيجابية بشكل لا لبس فيه. ويعني الانخفاض الكبير في هذه التكاليف أنه يمكن استيراد المدخلات بسهولة أكبر مما كان عليه الحال قبل مئة عام وأن المنتجات المصنعة تواجه منافسة أكثر حدة من الواردات. يضاف لذلك أن التعريفات الجمركية أقل بكثير اليوم مما كانت عليه خلال الفترة من الثلاثينيات إلى الستينيات، عندما تم بناء قدر كبير من القدرة الصناعية في بلدان الشمال الأوروبي، الأمر الذي يعرّض الصناعات الناشئة في البلدان النامية لمنافسة دولية قوية. أخيرا، يعني الوصول إلى أحدث التقنيات باستخدام عمليات معيارية- وهي أيضًا آلية بشكل كبير- أنه لا يوجد مجال لاستخدام ميزة انخفاض تكاليف العمالة المحلية أو للابتكار المحلي الضيق. وبالتالي، قد يكون إنشاء روابط الإنتاج الخلفية والأمامية أكثر صعوبة اليوم مما كان عليه الحال عندما دخلت بلدان الشمال الأوروبي الصناعية.

باصطحاب الخلاصات أعلاه، علينا النظر في إمكانيات مساعي تضمين الصناعات الاستخراجية في مجالين واسعين:

سلاسل القيمة للمنتجات والسلع المتصلة بتلك الصناعات، عبر الروابط الخلفية والأمامية، فذلك ما يموضع «الصناعات التحويلية» في البلد، إذ ترتبط عملية استخراج المورد الخام بعمليات تحويله لمنتجات أساسية تدخل كمواد في قطاعات إنتاجية (التصنيع، البناء والتشييد، معدّات الإنتاج الزراعي)، ثم ترتبط تلك المنتجات بحركة الاقتصاد الكلّي (الاقتصاد السياسي) في توفيره لسلع ولفرص عمل، وفرص توطين تكنولوجيا.

نُظُم الصناعة والإنتاج ذات القيمة المضافة عموما في البلد المعني والمنطقة المجاورة، بحيث يتم تعريف وضع الصناعات الاستخراجية حسب موقعها في الصورة الكبيرة التي تشمل بقية الصناعات، فذلك التعريف يحدد أولويات التمرحل في التطور الصناعي، وبدون تحديد الأولويات يصبح السير عشوائيا. ومن ضمن ذلك التعريف، في السودان، أن توجّه نسبة كبيرة وثابتة من عائدات تصدير النفط والمعادن نحو تقوية القطاع الزراعي (أي الإنتاج الزراعي والصناعات الزراعية).

قصي والجاك من مركز البحوث والاستشارات الصناعية

للمزيد من الاطلاع اقرأ:

[1] M. Blomström and P. Meller. 1991. 'Issues for Development: Lessons from Scandinavian-latin American Comparisons'. In M. Blomström, and P. Meller (eds), Diverging Paths. Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

[2] USAID. 2009. Extractive Industries Transparency Initiative.

[3] OlleÖstensson, 2020. «The potential of extractive industries as anchor investments for broader regional development,» WIDER Working Paper Series wp-202087-, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

[4] Anthony J. Venables. 2016. «Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult?». Journal of Economic Perspectives. 30 (1).

[5] Michael L. Ross. 1999. «The Political Economy of the Resource Curse». World Politics. 51 (2).

[6] قصي همرور. 2020. حوكمة التنمية: قضايا وأطروحات. الخرطوم: هيئة الخرطوم للصحافة والنشر.