أكتوبر 2024

التغلب على مشكلة الاعتماد على النفط

إدارة المخاطر الاقتصادية المترتبة على التحول العالمي في مجال الطاقة في البلدان المصدرة للنفط والغاز

أنشر ما تدفع

نظرة عامة والرسائل الرئيسية

- سيؤدي التحول العالمي في مجال الطاقة إلى تقليل الطلب على الوقود الأحفوري؛ ما سيؤدي إلى انخفاض أسعار النفط والغاز. وهذا الأمر يشكّل تحديات للبلدان التي تعتمد اقتصاداتها على صادرات النفط والغاز.

- وفقَ تحليلٍ من Carbon Tracker (كاربن تراكر)، هناك تسعة بلدان قد تتراجع إيراداتها الحكومية بأكثر من 40% في حال حدوث تحول تدريجي في مجال الطاقة، وعشرة بلدان أخرى قد تتراجع إيراداتها الحكومية بأكثر من 20%. وسيؤثر ذلك بشكل كبير في الخدمات العامة، ورواتب موظفي القطاع العام، والاقتصاد بشكل عام.

- أعلن معهد إدارة الموارد الطبيعية أن ربع الاستثمارات الجديدة لشركات النفط الوطنية خلال العقد المقبل، التي تُموَّل من الميزانيات العامة، قد تصبح غير مربحة في حال حدوث تحول تدريجي.

- غالبًا، تُهَيكل عقود شركات النفط العالمية بحيث تحصل الشركات على دفعات كبيرة في البداية، بينما تحصل الحكومات على إيرادات كبيرة بعد فترة طويلة. ونتيجة لذلك، تواجه الحكومات مخاطر عملية التحول، بينما تظل أرباح الشركات مضمونة.

- غالبًا، يؤدي التوسع في إنتاج النفط والغاز إلى تراكم الديون الدولية. وإذا تحولت مشاريع النفط والغاز إلى أصول عالقة، فلن تتمكن هذه المشاريع من الإسهام في سداد الديون. وتزداد هذه المخاطر بشكل خاص في البلدان التي تبدأ في إنتاج النفط والغاز.

- لإدارة هذه المخاطر، يجب على حكومات البلدان المعتمِدة على النفط والغاز تنويع اقتصاداتها وزيادة مصادر إيراداتها على وجه السرعة. وبوسع المجتمع المدني أن يساعد على تشكيل تصورات ديمقراطية للاقتصاد الذي يلي عصر النفط.

- بوسع الحكومات والمجتمع المدني أن يدعوَا على الصعيد الدولي إلى تحول عادل بعيدًا عن الوقود الأحفوري، يتمثل في قيام البلدان الأقل اعتمادًا على تقليص استخدامها بشكل أسرع، وتقديم البلدان الغنية الدعم والموارد الدولية اللازمة لضمان عمليات تحول عادلة.

نبذة عن هذه الوثيقة

تشهد أسواق الطاقة العالمية تحولاً جذريًا بسبب الحاجة إلى تقليل انبعاثات غازات الدفيئة. ومع تراجع الطلب العالمي على الوقود الأحفوري، ستتعرض الاقتصادات التي تعتمد على صادرات النفط والغاز لتحديات كبيرة.

يهدف هذا الموجز إلى تقديم نظرة عامة حول هذه التحديات والسبل التي يمكن أن تتخذها الحكومات للتعامل معها. ويطرح ملخصًا للأبحاث التي أجرتها Carbon Tracker (كاربن تراكر)، ومعهد إدارة الموارد الطبيعية (NRGI)، ومنصة مراجعة العدالة في المجتمع المدني، وجهات أخرى.

السياق: تراجع الطلب على النفط والغاز وهبوط الأسعار خلال عملية التحول في مجال الطاقة

تعهدت حكومات كثيرة بالوصول إلى صافي انبعاثات صفرية بحلول منتصف القرن. وتشير توقعات وكالة الطاقة الدولية (IEA) إلى أنه في حال وفاء الحكومات بتعهداتها، فإن الاستهلاك العالمي للنفط سيقل بنسبة 45% بحلول عام 2050؛ ما سيؤدي إلى انخفاض سعر برميل النفط إلى 60 دولارًا أمريكيًا بالقيمة الحقيقية (مقارنة بالأسعار الحالية التي تقدر بنحو 85 دولارًا أمريكيًا). وفي حال تجاوزت الحكومات الجهود الحالية وحققت هدف اتفاق باريس للمناخ المتمثل في وقف الاحترار العالمي عند 1.5 درجة مئوية، فإن استهلاك النفط سيقل بنسبة 78% بحلول عام 2050، وستنخفض الأسعار إلى 42 دولارًا أمريكيًا بحلول عام 2030 و 25 دولارًا أمريكيًا بحلول عام 2050.

يشهد الطلب على النفط المستخدم في السيارات تراجعًا بسبب الانتشار السريع للسيارات الكهربائية، في حين تستحوذ طاقة الرياح والطاقة الشمسية على حصة متزايدة من الطلب على الغاز المستخدم في توليد الكهرباء. ونتيجة لذلك، تتوقع وكالة الطاقة الدولية أن يصل الاستهلاك العالمي للنفط والغاز إلى ذروته في عشرينيات هذا القرن، ثم يبدأ في الانخفاض تدريجيًا، حتى إذا لم تتخذ الحكومات أي سياسات مناخية جديدة ولم تفِ بتعهداتها بتحقيق صافي انبعاثات صفرية. تتوقع شركتا BP (بي بي) و ExxonMobil (إكسون موبيل) أن يصل استهلاك النفط إلى ذروته في عشرينيات هذا القرن، ثم يشهد إما انخفاضًا أو استقرارًا بعد عام 2030. وهذا سيُؤذِن ببدء عصر جديد. فمنذ نشأة صناعة النفط الحديثة في منتصف القرن التاسع عشر، ظل الاستهلاك العالمي في ازدياد مطرد، باستثناء بعض التراجعات المؤقتة خلال فترات الركود الاقتصادي الكبرى. وتختلف ديناميكيات السوق بعد الذروة اختلافًا كبيرًا، حيث تسيطر عليها الوفرة بدلاً من الندرة؛ ما قد يؤدي إلى انخفاض كبير في الأسعار.

منظمة البلدان المصدرة للبترول (أوبك) وإدارة معلومات الطاقة الأمريكية (EIA) تتبنيان نظرة أكثر تفاؤلاً لمستقبل النفط، متوقعتين نموًا مستمرًا في استهلاك النفط حتى عام 2050 في حال عدم وجود سياسات جديدة. وعلى أي حال، فإن مستقبل أسواق النفط والغاز يكتنفه الغموض في الوقت الحالي. وبما أن الحكومات قد اتفقت في مؤتمر الأطراف COP28 في دبي على «التحول بعيدًا عن الوقود الأحفوري في أنظمة الطاقة»، فمن المتوقع ظهور سياسات جديدة تدفع بالطلب نحو الانخفاض.

المشكلة: المخاطر التي تهدد الميزانيات الحكومية في البلدان المعتمدة على النفط

هذه التغييرات ستترك تأثيرًا كبيرًا في اقتصادات البلدان التي تعتمد على صادرات النفط والغاز. تشير أبحاث Carbon Tracker (كاربن تراكر) إلى أن 28 بلدًا تعتمد فيه الحكومة على النفط والغاز لتأمين أكثر من 20% من إيراداتها، وتزيد هذه النسبة على 50% في 14 بلدًا منها. تُخصَّص هذه الإيرادات لدفع رواتب موظفي القطاع العام، وتوفير الخدمات العامة مثل الرعاية الصحية والتعليم، والاستثمار في البنية التحتية والمشاريع الصناعية الجديدة.

انهيار أسعار النفط بسبب جائحة كوفيد-19 في عام 2020 قدَّم تصورًا لما قد يبدو عليه التحول غير المخطط له. على سبيل المثال، بلغ العجز في ميزانية **العراق** عام 2020 نسبة 15% من الناتج المحلي الإجمالي (GDP). ومع نفاد الاحتياطيات المالية للبلد، عجزت الحكومة مرارًا عن دفع رواتب موظفي القطاع العام الشهرية، التي تمثل أهم مصدر دخل للسكان. بالتزامن مع ذلك، تسبب انخفاض قيمة الدينار في ارتفاع أسعار المواد الغذائية والسلع الأساسية الأخرى. وتسببت الأزمة في سقوط 4.5 ملايين مواطن عراقي تحت خط الفقر، وارتفع معدل الفقر بين الأطفال ليصل إلى ضعف ما كان عليه تقريبًا، حيث وصل إلى 38%.

على الرغم من أن تأثير الجائحة كان عابرًا، فنحن نواجه مستقبلاً تعاني فيه اقتصاداتنا من ضغوط هيكلية وطويلة الأجل. وعلى عكس حالة الجائحة التي كانت غير متوقعة، بإمكان الحكومات، وينبغي لها، أن تدرك أن التحول في مجال الطاقة أمر وشيك، ويمكنها تكييف اقتصاداتها بما يتناسب مع ذلك.

سيكون للتحول تأثير مزدوج في الميزانيات الحكومية، حيث سيؤثر في أسعار النفط والغاز وحجم الإنتاج. سيقلل تراجع أسعار النفط والغاز من قيمة الإيرادات الحكومية لكل برميل يتم إنتاجه. ونتيجة لانخفاض حجم الإنتاج الكلي، سينخفض عدد البراميل المستخرجة.

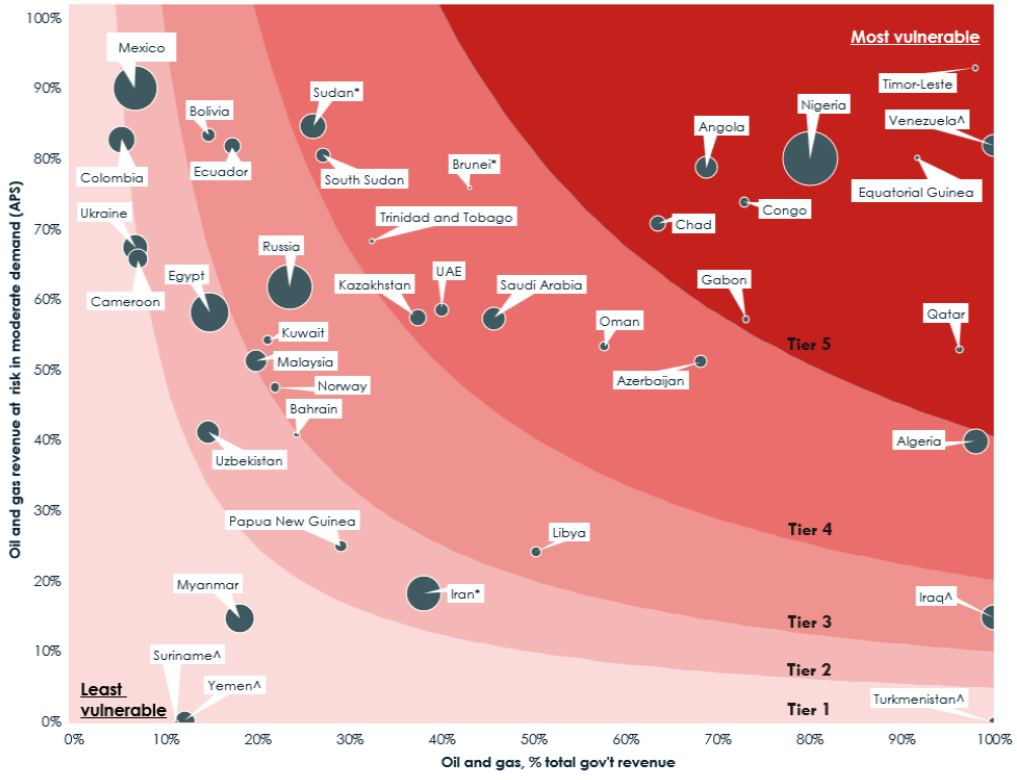
تتنوع تكاليف استخراج النفط بشكل كبير من بلد إلى آخر، فهي تكون عادةً منخفضة في البلدان التي تتميز بتركيبة جيولوجية بسيطة وحجم كبير من الاحتياطيات، بينما تكون مرتفعة في البلدان التي تتطلب حقولها تقنيات متقدمة ومعدات مكلفة (مثل الحقول في أعماق المحيطات) أو في البلدان التي تعاني من ضعف كفاءة إدارة صناعة النفط. وستتأثر البلدان التي تنتج النفط بتكاليف إنتاج مرتفعة مثل **تيمور الشرقية** و**المكسيك** بشكل أكبر بتراجع الأسعار، وذلك لأن هوامش الربح لديها ضئيلة، ومن ثَمَّ ستعاني أكثر من تراجع الأسعار. وفي الوقت نفسه، ستواجه تغيرًا في كمية الإنتاج: فبعض المشاريع عالية التكلفة ستصبح غير مجدية اقتصاديًا نتيجة تراجع الطلب العالمي؛ ما سيؤدي إلى تراجع في حجم الإنتاج بسرعة أكبر.

ومع ذلك، من الخطأ الاعتقاد بأن البلدان المنتجة للنفط بتكلفة منخفضة ستكون بمنأى عن التأثيرات. ستتأثر البلدان المنتجة للنفط بتكلفة منخفضة مثل **الكويت** و**العراق** بشكل أقل بالتغيرات في حجم الإنتاج (بعيدًا عن قيود الحصص التي تفرضها منظمة أوبك)، حيث سيظل إنتاجها تنافسيًا ومن المحتمل أن تزداد حصتها في الإنتاج العالمي. وعلى الرغم من أن هذا الواقع قد دفع بعض الحكومات إلى الاطمئنان، فالحقيقة هي أن انخفاض أسعار النفط العالمية سيؤثر في الإيرادات الحكومية، كما حدث في العراق خلال جائحة كوفيد-19. وستكون البلدان أكثر تأثرًا إذا كانت تعتمد بشكل كبير على النفط والغاز كمصدر للإيرادات الحكومية أو الصادرات.

تُقدّر Carbon Tracker (كاربن تراكر) تأثير التحول في مجال الطاقة في الميزانيات الحكومية في البلدان التي تعتمد على النفط في حال حدوث تحول تدريجي، حيث تفي الحكومات بتعهداتها بتحقيق صافي انبعاثات صفرية وتستقر درجات الحرارة العالمية عند 1.7 درجة مئوية فوق مستوياتها قبل الثورة الصناعية. يتضح هذا في الشكل 1. يُظهر المحور العمودي التأثير المتوقع لهذا التحول التدريجي في إيرادات البلدان المعتمدة على النفط والغاز، بينما يُظهر المحور الأفقي مدى اعتماد البلدان على هذه الإيرادات. وعند ضرب هاتين القيمتين، يمكننا معرفة النسبة التي ستقل بها الإيرادات الحكومية.

توجد تسعة بلدان في الفئة الأكثر تأثرًا، حيث ستنخفض إيراداتها الحكومية الإجمالية بأكثر من 40%. فمثلاً في **نيجيريا**، تُقدِّر Carbon Tracker (كاربن تراكر) أن إيرادات النفط والغاز، التي تمثل نحو 80% من الإيرادات الحكومية، ستتراجع بنسبة 80% إذا حدث تحول تدريجي؛ ما سيؤدي إلى انخفاض إجمالي الإيرادات الحكومية بنسبة 64%. وتوجد عشرة بلدان أخرى في الفئة الثانية، التي من المتوقع أن تنخفض الإيرادات الإجمالية فيها بأكثر من 20%.

الشكل 1: مدى تأثر الإيرادات الحكومية بانخفاض الطلب على النفط والغاز نتيجة التحول التدريجي في مجال الطاقة



https://carbontracker.org/reports/petrostates-of-decline/

حتى بعض البلدان التي تحقق نتائج تجعلها أقل عرضة للتأثر وفق مؤشر Carbon Tracker (كاربن تراكر) ستواجه تحديات اقتصادية. على سبيل المثال، تشكل إيرادات النفط والغاز في **العراق** و**تركمانستان** الجزءَ الأكبر من الميزانيات الحكومية. وعلى المدى البعيد، ستحتاج هذه البلدان إلى إعادة هيكلة اقتصاداتها بشكل كامل.

إلى جانب عدم مواجهة هذه المخاطر، تضاعف حكومات كثيرة جهودها في إنتاج الوقود الأحفوري؛ ما يُعرّض اقتصاداتها لمخاطر أكبر. تسعى **نيجيريا** إلى زيادة استخراج الغاز بشكل كبير، واصفة العقد الحالي بأنه «عقد الغاز».

وعلى الرغم من أن استخراج النفط والغاز في **المكسيك** قد شهد انخفاضًا طويل الأمد، تسعى الحكومة إلى تغيير هذا الوضع من خلال إعانات مالية واستثمارات ضخمة جديدة. وبعد أن بلغت حقول **كازاخستان** العملاقة ذروتها ثم بدأ الإنتاج في التراجع، تأمل الحكومة تعزيز الاستخراج من هذه الحقول الناضجة (الاحتياطيات المستغلة منذ فترة طويلة والتي بدأ إنتاجها في الانخفاض)، وفتح حقول جديدة، والسعي نحو استخراج النفط والغاز من الصخر الزيتي غير التقليدي، باستخدام تقنيات مثل التكسير الهيدروليكي للنفط الصخري والغاز.

أصول عالقة، وديون متراكمة

في حال تراجعت أسعار النفط والغاز، قد تتحول المشاريع الأكثر تكلفة إلى أصول عالقة؛ ما يعني أن الاستثمارات في حقول النفط والغاز قد تؤدي إلى خسائر مالية للمستثمرين والحكومات.

في عديد من البلدان المنتجة للنفط، تتولى شركات النفط الوطنية المملوكة للبلد (NOC) دورًا أساسيًا في عملية الإنتاج. وتشير تحليلات معهد إدارة الموارد الطبيعية (NRGI) إلى أنه من المتوقع أن تستثمر شركات النفط الوطنية 1.8 تريليون دولار أمريكي في حقول نفطية جديدة على مدار العقد المقبل، وذلك بناءً على التوقعات الحالية لأسعار النفط. لكن من المتوقع أن يكون ربع هذه الاستثمارات غير مربح في سياق التحول التدريجي المذكور أعلاه، الذي تفي فيه الحكومات بتعهداتها للوصول إلى صافي انبعاثات صفرية. وهذه المخاطر تشكل تهديدًا لاستدامة بعض شركات النفط الوطنية ماليًا؛ ما قد يؤثر بدوره في اقتصاديات بلدانها، وذلك بالنظر إلى الأدوار المؤسسية التي تقوم بها هذه الشركات في تمويل أجندات التنمية لبلدانها ودعمها وتنفيذها.

في بعض الأحيان، قد يتسبب الأداء المالي الضعيف لشركات النفط الوطنية في مشاكل اقتصادية أكبر للبلد. تأتي شركة Pemex (بيمكس) في **المكسيك** في أعلى قائمة شركات النفط المثقلة بالديون عالميًا، حيث تجاوزت ديونها 100 مليار دولار أمريكي، أي ما يقارب 8% من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) للمكسيك. وبعد عدة إعانات إنقاذ مالي، تسبب ديون الشركة في زيادة الدين العام للمكسيك، وكان هذا أحد الأسباب التي دفعت وكالة موديز للتصنيف الائتماني إلى خفض تصنيف المكسيك في عام 2022؛ ما زاد من تكاليف الاقتراض وسداد الديون (المبلغ الإجمالي الذي يجب على الدولة دفعه سنويًا لسداد ديونها).

تعترف بعض شركات النفط الوطنية بهذه المخاطر. فعلى سبيل المثال، أشارت شركة Pertamina (برتامينا) **الإندونيسية** إلى أنه «من المتوقع أن تخسر الشركة نحو 50% من إيراداتها بحلول عام 2030 إذا لم تستجب على الفور من خلال إيجاد مصادر أخرى لتحقيق الإيرادات بخلاف الطاقة القائمة على الوقود الأحفوري». في حين أن شركات نفط وطنية أخرى لم تدرك المخاطر بعدُ. على سبيل المثال، لم تعترف شركة النفط الوطنية **النيجيرية** وشركة النفط الوطنية **الغانية** بالتحول العالمي في مجال الطاقة في منشوراتهما الرسمية مثل التقارير السنوية.

من المخاطر الكبيرة أن تمويل مشاريع جديدة لاستخراج النفط والغاز قد يُفاقم المديونية الدولية للبلدان. فتقارير صندوق النقد الدولي تشير إلى أن الاكتشافات العملاقة لحقول النفط والغاز غالبًا ما تؤدي إلى ارتفاع الديون الحكومية على نحو مستمر، وفي كثير من الأحيان تسبب أزمات ديون. وكشفت دراسة أجراها معهد التنمية الخارجية عن دورة تزيد فيها الديون عندما ترتفع أسعار النفط والغاز (لأن ارتفاع التصنيفات الائتمانية يزيد القدرة على الاقتراض)، وتزيد كذلك عندما تنخفض أسعار النفط والغاز (لأن الميزانيات الحكومية تصبح مستنزَفة).

الحكومات تتحمل المخاطر

سينتشر التحول في مجال الطاقة، لا محالة، بمرور الوقت. وفي الأمد القريب جدًا، إنَّ المخاطر الاقتصادية بسيطة نسبيًا. لكن في المستقبل، ستزداد حدة المخاطر، حيث قد ينخفض الطلب أكثر بحلول منتصف العقد الرابع من القرن الحادي والعشرين، على سبيل التقدير.

من بين الممارسات الشائعة في عديد من عقود النفط والغاز تسديد الدفعات بالكامل في بداية مدة التعاقد للشركات الدولية، وتأخير تقديم الإيرادات إلى الحكومات. وهذا يعني أن الشركات تسترد استثماراتها وتحصل على الأرباح خلال الفترة الأولى من المشروع، أي عندما تكون مخاطر التحول

أقل. وبعد هذا التأخير، وبحلول الوقت الذي من المقرر أن تحصل فيه الحكومة على إيرادات كبيرة، ستكون عملية التحول قد قطعت شوطًا كبيرًا، ما يعني أن الحكومات هي من تتحمل هذه المخاطر.

على سبيل المثال، على الرغم من أن بعض أكبر اكتشافات حقول الغاز في العالم حدثت في **موزمبيق** في عام 2010، وكانت أولى عمليات الإنتاج في عام 2023، فلن تشهد الحكومة إيرادات كبيرة حتى منتصف العقد الرابع من القرن الحادي والعشرين. وقد وجد تحليل أجرته مؤسسة OpenOil (أوبِن أويل) أن تدفقات الإيرادات متأخرة أمدًا بعيدًا حتى أن حصة شركة ENH في مشاريع الغاز، وهي شركة النفط الوطنية في موزمبيق، لا قيمة لها فعليًا، وقد تكون حتى عبئًا. وفي الوقت نفسه، ازدادت ديون حكومة موزمبيق من 37% من إجمالي الدخل القومي في عام 2012 إلى 99% في عام 2022.

غالبًا ما تَظلم بنودُ العقود البلدانَ حديثة العهد بإنتاج النفط والغاز. والسبب في ذلك أنه من دون صناعة قائمة، تكون سلطة المساومة لهذه البلدان أضعف عند التفاوض مع الشركات، كما أن هذه البلدان لم تكتسب الخبرةَ بعدُ في اقتصاديات النفط والغاز، ولا المعرفة بالتفاصيل الفنية للعقود.

تأمُل البلدان التي تسعى حديثًا إلى أن تصبح منتجة للنفط والغاز أن تتمكن إيرادات النفط والغاز من تعزيز اقتصاداتها ودفع عجلة التنمية. لكن مع تقدم التحول العالمي في مجال الطاقة، قد تجد هذه البلدان نفسها مُحمَّلةً بأصول عالقة وأعباء مالية كبيرة، وحبيسةً للديون الدولية. وأحد الدروس المستفادة من دراسات «لعنة الموارد» أن البلدان تحقق نتائج اقتصادية أفضل عندما تمضي ببطء في تطوير موارد النفط والغاز، ما يمنحها وقتًا لبناء سلاسل إمداد محلية وجذب القوى العاملة لكسب المال من الصناعة، وإنشاء مؤسسات للإشراف على العملية وإدارة الإيرادات. لكن من المؤسف أن التحول العالمي في مجال الطاقة يعني أن البلدان لا تنعم بهذا الوقت، ومن غير المرجح أن تجني فوائد من استخراج الموارد.

على سبيل المثال، تأمُل **السنغال** في الاستفادة من صادرات النفط والغاز الطبيعي المسال (LNG)، لكن هذا يحدث في وقت يعاني فيه العالم من فائض في إنتاج الغاز الطبيعي المسال، فضلاً عن القيود المفروضة على الطلب المستقبلي على النفط والغاز. وقد بدأت السنغال عملية مراجعة عقودها مع شركات النفط العالمية، وسط مخاوف من أنها قد تخلت عن كثير من الفوائد لمصلحة الشركات.

الحلول الداخلية: التنويع الاقتصادي

للحد من تعرض الحكومات للمخاطر الاقتصادية المترتبة على التحول في مجال الطاقة، يتعين عليها أن تسعى بسرعة إلى تنويع اقتصاداتها بعيدًا عن النفط والغاز. وستستغرق هذه العملية وقتًا طويلاً؛ فقد سعى كثير من منتجي النفط إلى تنويع اقتصاداتهم منذ سبعينيات القرن العشرين أو قبل ذلك، لكن التقدم كان بطيئًا. ويجد عديد منهم أنفسهم عالقين في حلقة مفرغة؛ فكلما زاد اعتماد الاقتصاد على النفط، زادت العوائق الهيكلية التي يواجهها للحد من هذا الاعتماد. والنتيجة الواضحة أن حكومات الاقتصادات شديدة الاعتماد على النفط لا بد أن تبدأ في التنويع بنشاط في أقرب وقت ممكن، وذلك لتجنب الأضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن التحول السريع.

يوجد بعدان رئيسيان للتنويع. أولهما أن الحكومات سيتوجب عليها دعم نمو القطاعات الأخرى؛ لتقليص الدور النسبي للنفط والغاز في الاقتصاد الأوسع. وثانيهما، سيكون لزامًا عليها أن توفر مصادر بديلة للإيرادات المالية؛ لتحل محل إيرادات النفط والغاز تدريجيًا.

أحد الدروس العامة المستفادة من عمليات التنويع الاقتصادي السابقة أن النجاح يتطلب إستراتيجية صناعية منسقة من جانب الحكومة. وهذا يعني تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف والإمكانات لدى البلد، ووضع رؤية مستقبلية للاقتصاد، والاستثمار بطريقة تهدف إلى إزالة الحواجز وتمكين هذا التحول الاقتصادي.

على سبيل المثال، نجحت حكومة **دبي** في تجنيب الإمارة الاعتماد على النفط، وهذا من خلال إستراتيجية منسقة تقوم على تحديد أن ثقافتها التجارية التاريخية وموقعها الجغرافي عند مدخل الخليج العربي أعطياها مزايا هيكلية لتصبح مركزًا لوجستيًا للتجارة. وبعدما أدت التجارة إلى توسع الاقتصاد، بَنَتْ دبي قطاعات ذات قيمة مضافة عالية في التمويل والعقارات والسياحة.

تُعَدّ **إندونيسيا** قصة نجاح أخرى. فاستجابةً لانهيار أسعار النفط في عام 1985، نفذت الحكومة إصلاحات اقتصادية بهدف تعزيز القطاعات البديلة لقطاعَي التصنيع وتجارة المحاصيل الزراعية اللذين يعتمدان على العمالة المكثفة. وكما حدث في دبي، أدت الدولة دورًا قياديًا، سواء من خلال استثمار إيرادات النفط في تطوير البنية التحتية والتعليم والصناعات الجديدة أو من خلال زيادة الصادرات من خلال تكامل أكبر في الاقتصاد الإقليمي والعالمي.

بطبيعة الحال، لا بد أن تسترشد الإستراتيجية الصناعية بتحليل فني قوي لما هو قابل للاستمرار، وآفاقه الاقتصادية المحتملة. بيد أن خطط التنويع إلى الآن كثيرًا ما توضع بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، والحكومات المانحة، وشركات الاستشارات الدولية الخاصة. وكانت إحدى النتائج المترتبة على هذا أن الخطط الاقتصادية كانت في عموم الأمر عامة وتكنوقراطية، مع قدر ضئيل من المشاركة مع عامة الناس. وقد أضعف هذا التفويضَ اللازم لتنفيذ مثل هذه الخطط، ما أدى إلى انعدام الضغط السياسي لمواصلة التنويع حين تتغير أولويات الحكومة. وقد يكون أحد حلول هذه المشكلة بناء الخبرات المحلية والمشورة الفنية، كما هو الحال في أقسام الاقتصاد بالجامعات المحلية. وهناك حل آخر يتلخص في الجمع بين الجانب الفني والجانب الديمقراطي؛ لبناء رؤى عامة لمستقبل الاقتصاد الذي يلي عصر النفط.

مثلاً في **كولومبيا**، صاغت منظمات المجتمع المدني بقيادة معهد إدارة الموارد الطبيعية رواية متفقًا عليها عن رؤيتها لمستقبل البلاد الاقتصادي الذي يلي عصر النفط. وفي **نيجيريا**، أجرت منظمة العمل من أجل حقوق البيئة بالتعاون مع مؤتمر العمل النيجيري استبيانًا عن المنطقة المنتجة للنفط، لجمع آراء المجتمعات المحلية حول الاقتصاد المستقبلي.

إنَّ النفط يحقق إيرادات أكبر بكثير من أي قطاع آخر (باستثناء بعض أنواع القطاعات المالية). ولذلك، إن مهمة التنويع ليست ببساطة مجرد الاستعاضة عن استخراج النفط بقطاع آخر يحقق الإيرادات نفسها، بل تستلزم تحولاً اقتصاديًا أكثر جوهرية إلى مجموعة قطاعات أكثر تنوعًا. وعلى وجه التحديد، سيكون لزامًا على الحكومات أن تعمل على تنمية مصادر إيرادات أخرى غير النفط، مثل ضرائب الاستهلاك (الضرائب على سلع محددة مثل الكحول أو التبغ)، وضرائب القيمة المضافة، وضرائب الدخل، والضرائب التجارية. وستنمو قاعدة ضرائب الدخل والضرائب التجارية مع تنويع الاقتصاد. وبما أن البلدان المعتمدة على النفط عادةً ما تُظهر عدم المساواة والاستهلاك المفرط للطاقة، يمكن فرض ضرائب على الثروة وفرض ضرائب على استهلاك الطاقة.

ثمة عديد من الإجراءات الإضافية التي يمكن أن تتخذها الحكومات لدعم جهود التنويع. وتعديل إعانات دعم الوقود الأحفوري يمكن أن يمنح الحكومات قدرًا أكبر من المرونة المالية، ويحد من الحوافز التي تربط الاقتصاد بالوقود الأحفوري. ومن الممكن أن يوفر استخدام صندوق الثروة السيادي مزيدًا من الاتساق في الإيرادات خلال فترة التحول في الطاقة. وفي الوقت نفسه، تستطيع الحكومات أن تكف عن تعميق المشكلة، وهذا من خلال تجنب الاستثمارات الجديدة المحفوفة بالمخاطر في النفط والغاز، ومراجعة ما إذا كانت العقود تُوزّع المخاطر الاقتصادية المترتبة على التحول في مجال الطاقة توزيعًا عادلاً.

الحلول الدولية: التخلص التدريجي العادل

تنص اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاق باريس للمناخ على أن تعمل البلدان بوتيرة مختلفة لمواجهة تغير المناخ تتناسب مع ظروفها المختلفة وتدعم التنمية المستدامة وتكون وفقَ مسؤولياتها المشتركة والمتفاوتة، وقدرات كل منها. وإحدى الخطوات التي يمكن أن تتخذها حكومات الاقتصادات المعتمدة على النفط في بلدان الجنوب العالمي المطالبةُ بعملية دولية عادلة للتخلص التدريجي من الوقود الأحفوري تعكس هذه الاختلافات.

سيُخلِّف التحول في مجال الطاقة تأثيرًا أعظم بكثير في البلدان التي تعتمد بشكل كبير على استخراج الوقود الأحفوري، إما لتحقيق إيرادات حكومية وإما لإيجاد وظائف و/أو إمدادات بالطاقة، مقارنةً بالبلدان التي لديها اقتصادات أكثر تنوعًا. ولذلك، من المعقول أن تُمنح هذه البلدان الأكثر اعتمادًا على الوقود الأحفوري وقتًا أطول للتخلص التدريجي من الوقود الأحفوري، وينبغي أن يُقدَّم إليها الدعم الدولي، بما في ذلك التمويل ونقل المعرفة التقنية وبناء القدرات.

بدعم من أكثر من 200 منظمة، تُقيّم منصة مراجعة العدالة في المجتمع المدني (CSER) مدى السرعة التي قد تحتاج إليها البلدان للتخلص التدريجي من عملية الاستخراج لمنع تجاوز الاحتباس الحراري 1.5 درجة مئوية، وهذا إذا مُنحت وقتًا أطول أو أقصر بما يتناسب مع مدى اعتمادها على الوقود الأحفوري. وخلصت إلى أن البلدان الأقل اعتمادًا على الوقود الأحفوري، بما فيها المملكة المتحدة والولايات المتحدة وكندا، سيتعين عليها إيقاف استخراج النفط والغاز بعد عام 2030 مباشرةً. وسيتيح هذا التخلص التدريجي السريع تخصيص ميزانية الكربون للأماكن التي تحتاج إليها بشدة، ما يمهل البلدان الأكثر اعتمادًا على الوقود الأحفوري مثل **العراق**، و**الكونغو**، و**أنغولا** حتى أواخر أربعينيات القرن الحادي والعشرين لإيقاف استخراج الوقود الأحفوري. وعلى الرغم من أن هذا الإطار الزمني ما زال تحديًا، فإنه يُعَدّ آخر موعد يتماشى مع الحد من الاحتباس الحراري عند 1.5 درجة مئوية.

سيتعين على بعض بلدان الجنوب التي تعتمد اقتصاداتها على الوقود الأحفوري بنسبة أقل أيضًا إلى التخلص التدريجي من استخراجه بسرعة نسبية، مثل تخلص **مصر** من استخراج النفط والغاز بحلول عامَي 2035 و 2039 على التوالي، وتخلص **كولومبيا** من استخراج النفط والغاز بحلول عامَي 2035 و 2033 على التوالي. ونظرًا إلى الاحتياجات التنموية لهذه البلدان، لن يكون التخلص التدريجي من استخراج النفط والغاز أولوية بسبب نقص الموارد العامة، ولن يكون ممكنًا إلا بدعم دولي مناسب.

يُبيّن الشكل 2 أدناه السنة (المحور الأفقي) التي سيتعين على البلدان المختلفة عندها إيقاف استخراج النفط والغاز، وفقَ هذه المبادئ. ويُبيّن الخطُ الأزرق الأفقي المتوسطَ العالمي لنصيب الفرد من الطاقة الاستيعابية العالمية: فالبلدان التي تقع فوق هذا الخط ستقدم الدعم الدولي (مع وضع حصتها من هذا الدعم بين قوسين)، والبلدان التي تقع تحت الخط ستتلقى الدعم.

الشكل 2: سنوات التخلص التدريجي بالنسبة إلى البلدان المستخرجة للنفط مقابل نصيب الفرد فيها من الطاقة الاستيعابية، وتقديم الدعم، حيث تقدم البلدان الواقعة فوق الخط الأزرق الأفقي الدعم، وتتلقى البلدان الواقعة أدناه الدعم.

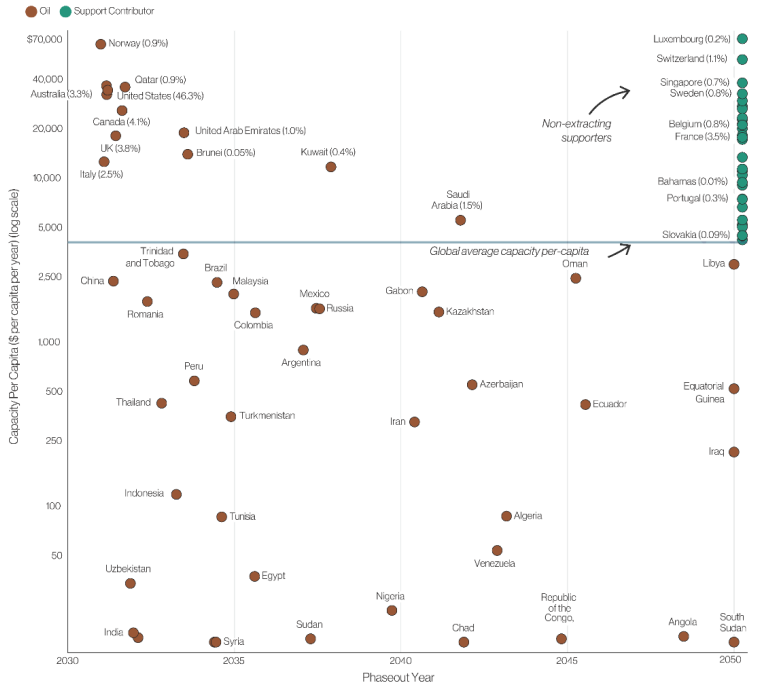


Figure ES-1: Phase-out years for oil-extracting countries plotted against their capacity, and provision of support.
The horizontal blue line, set at global average per-capita capacity, delineates countries eligible to receive support for their oil extraction phaseout (below the line) from those that are expected to contribute to this support.For the latter, the numbers in parentheses indicate the share of the global support they should provide. Support contributors listed on the right edge of the chart (green dots) do not have their own oil extraction to phase out; only some are identified with labels. Countries shown here are those included in the Statistical Review of World Energy, which contains some data gaps that will be closed in subsequent releases of this analysis.

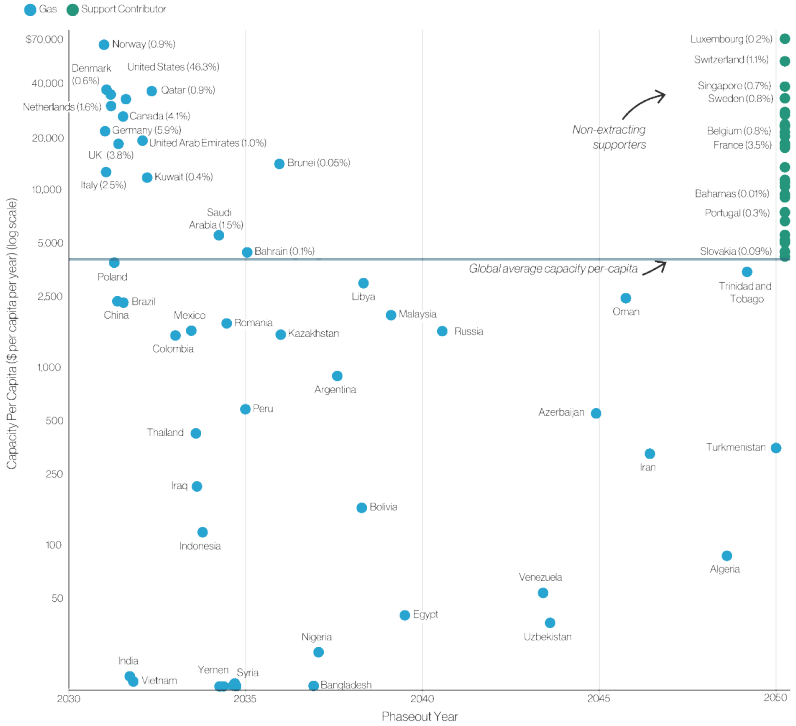


Figure ES-3: Phase-out years for gas-extracting countries plotted against their capacity, and provision of support.
See caption of Figure ES-1 for further details.

https://www.equityreview.org/extraction-equity-2023

إضافةً إلى الدفاع عن ضرورة التخلص التدريجي العادل من الوقود الأحفوري في المحافل الدبلوماسية، تستطيع الحكومات أن تحدد تكاليف التخلص التدريجي اللازمة، من أجل السعي إلى الحصول على التمويل الدولي. على سبيل المثال، أعلنت **كولومبيا** في سبتمبر 2024 عن خطة استثمارية بقيمة 40 مليار دولار أمريكي لمساعدتها على التحول بعيدًا عن الوقود الأحفوري والتكيف مع تغير المناخ. ومن الممكن أن تشكل هذه التكاليف والخطط حجر الأساس لبرامج البلدان، وهي نماذج للتعاون الإنمائي يستقطب اهتمامًا متزايدًا. وبوسع الحكومات أيضًا أن تلتزم بخفض الاستخراج بشرط تلقي التمويل الكافي، كما هو الحال في مساهمتها المحددة وطنيًا بموجب اتفاق باريس للمناخ.

دور مؤسسة PWYP في هذه القضية

سلط هذا الموجز الضوء على المخاطر الجسيمة التي تهدد التنمية الاقتصادية في البلدان المعتمدة على النفط والغاز. وثمة حاجة ملحة إلى أن تُنوّع هذه البلدان اقتصاداتها، وفرصة للدعوة إلى التحول العالمي العادل بعيدًا عن الوقود الأحفوري.

تشارك شبكتنا على نحو متزايد في معالجة هذه القضايا، من خلال الضغط على الحكومات لفطم اقتصاداتها عن الوقود الأحفوري، مع التأكد من عدم إهمال أي أحد. يستطيع أعضاء مؤسسة PWYP اتخاذ إجراءات كثيرة، مثل التوعية بالمخاطر الاقتصادية للنفط والغاز في بلدانهم، أو التحذير من الخطوات التي يمكنها مفاقمة الاعتماد على الوقود الأحفوري، أو الدعوة إلى تعديل العقود لتُوزّع مخاطر التحول في مجال الطاقة توزيعًا عادلاً بين الحكومة والشركات، أو تعزيز التنويع الاقتصادي أو إجراء الدراسات، أو جمع الرؤى العامة عن الاقتصاد الذي يلي عصر النفط وتطويرها.

info@pwyp.org
@PWYPtweets
www.facebook.com/PublishWhatYouPay
www.pwyp.org

Publish What You Pay is a registered charity (Registered Charity Number 1170959)
and a registered company in England and Wales (No. 9533183).