مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية
King Faisal Center for Research and Islamic Studies
تعليقات

عصر أسعار جديد في وقت تحرّك مناخي: نحو اقتصاد سعودي مرن ومتجاوب

مشاعل بنت سعود الشعلان، ونورة بنت تركي آل سعود

٢٤ يناير ٢٠١٦م

أحالت وتيرة الأحداث العالمية الكبرى المتسارعة في السنوات الأخيرة بعضنا إلى أشخاص شديدي التشاؤم؛ فالعالم اليوم يبدو أقلّ حصانةً مما كان عليه في السابق مع أننا نكافح للحفاظ على توازن دقيق بين تعزيز النمو الاقتصادي وحفظ الأمن. وتمثّل قضية التغيّر المناخي تهديداً حقيقياً وإن لم يكن وشيكاً؛ فهي مازالت تثور خلف العناوين الرئيسة. وتحمل هذه القضية عدة خصائص تعكس جانباً من مظاهرها المعقّدة لـ(مأساة العوام)، جعلت منها قضيةً فريدةً يصعب حلّها؛ لذلك فليس من المفاجئ أن يرحّب أشدّ المشكّكين منا بتبنّي جميع الدول الـ١٩٦ اتفاقية باريس بشأن قضية التغيّر المناخي بوصفها منارةً للتعاون والتنسيق العالمي.

أدّى إخفاق التجارب السابقة في مفاوضات المناخ، خصوصاً مفاوضات كيوتو وكوبنهاجن، إلى إدراك ضرورة تبنّي نهج مختلف؛ لذلك أصبح الهدف في باريس هو اعتماد اتّفاق طوعي يمنح كلّ دولة ذات سيادة مرونةً في اقتراح التزاماتها تبعاً لظروفها الاجتماعية والاقتصادية ووضعها العالمي. وعلى هذا النحو شُرع في إنشاء (خطة عمل عالمية)، هدفها «درء مخاطر التغيّر المناخي وتجنّبها»، على أساس المساهمات المقرّرة والمعدّة محلياً INDCs، على أن تُراجع هذه التعهّدات الإضافية وتعزّز كلّ خمس سنوات بعد أن يدخل الاتفاق حيّز التنفيذ عام ٢٠٢٠م؛ لضمان الشرعية، والمشاركة، والحماية.

ومع أن الاتفاق يبعث -بلا شكٍّ- إشارةً قويةً إلى الأسواق والمؤسسات المالية تظهر تصميم المجتمع الدولي كلّه على معالجة المشكلة إلا أن جميع المساهمات المقرّرة المعدّة محلياً أخفقت في محاولات خفض الانبعاثات اللازمة لدرء هذا (التغيّر المناخي الخطير). في الوقت ذاته، هناك هدف طويل المدى للاتفاق، هو «تحقيق توازن بين الانبعاثات التي تسبّبها المصادر البشرية وإزالتها بواسطة الأحواض الكربونية لغازات الاحتباس الحراري في النصف الثاني من هذا القرن»، وهو ما يعني أننا حقّقنا فقط كتابة (المسوّدة الأولى) لما هو مطلوب لمعالجة معضلة العمل الجماعي المعقّد هذه.

ويحذّر علم المناخ من جملة الآثار السلبية للانبعاثات الناتجة من النشاط البشري على الأرض، ومع ذلك فإن هذه العواقب منتشرة جغرافياً، ومتفاوتة على الصعيد العالمي، ولها تداعيات تصبح أشدّ كلما طال أمدها، ومن الخيانة بمكانٍ إخفاء الحاجة الملحّة إلى مواجهة المشكلة. وتتطلّب مواجهة المشكلة أيضاً تعاوناً دولياً وتنسيقاً للإجراءات؛ فلا تستطيع أيّ دولة خفض انبعاثات الغازات الدفيئة، أو الحفاظ على توازنها، بشكل أحاديّ، كما أن أيّ مجموعة من الدول لن ترضى بالعمل على ذلك من دون ضمان تعاون كلّ الدول التي تسبّب الانبعاثات أو معظمها. والأهم من ذلك أن الاستجابة للتغيّر المناخي تتطلب تعهّدات مالية ضخمة، وإصلاحات كبيرة في أنظمة الطاقة القائمة، والبنى التحتية، ومعايير التنمية، ويتطلّب هذا الأمر: الخبرات التقنية والمالية اللازمة لضمان النمو المستقر، والازدهار الاقتصادي، والقضاء على الفقر، خصوصاً في الدول النامية؛ فحوافز العمل تختلف، وهذا الأمر مهمّ جداً.

قادت المملكة العربية السعودية، التي غالباً ما يُنظر إليها على أنها المفاوض العصيّ في مفاوضات المناخ، جهوداً مخلصةً في السنوات الأخيرة للتعاون مع الشركاء الدوليين في محاولةٍ منها للوصول إلى اتفاقيةٍ ما. ومع اختلاف الأوضاع والأولويات الوطنية تواجه المملكة مجموعةً فريدةً من التحديات الخاصة بها، وهي تحاول فكّ الارتباط بين نموها الاقتصادي وعوائد النفط؛ فبينما

ترى مشاركتها في التحدي المناخي العالمي أمراً ضرورياً إلا أنها لا تستطيع تجاهل أولويات التطوير لديها، خصوصاً في مرحلة عدم الاستقرار الاقتصادي، وتصاعد وتيرة التهديدات الأمنية؛ فالمملكة ترى -في واقع الأمر- أن خفض انبعاثات الغازات الدفيئة هو نتاج للتنويع والتطوير الاقتصادي؛ لذلك فهو شرط لاستمرار مساهماتها.

تردّدت في الأسابيع القليلة الماضية في جميع أنحاء العالم أصداء التوجّه نحو تعديل جذري في الاقتصاد السعودي بعد الإعلان عن الميزانية الجديدة، وإعلان إصلاحات اقتصادية هيكلية. وبينما يبدو الأمر للوهلة الأولى محاولةً متسرّعةً للتخفيف من وضع مالي متردٍّ إلا أنها بالأحرى تعدّ نقلةً من نظام جامد إلى هيكلية أكثر مرونةً تستطيع التماشي مع الأحداث الديناميكية. وبالفعل، فقد شكّلت بيئة أسعار النفط المنخفضة عاملاً مزعجاً ودافعاً في الوقت ذاته؛ إذ استطاعت المملكة حشد إجراءات سريعة نحو إعادة هيكلة نظام اعتمد على الموارد مدةً طويلةً جداً، أصبح فيها عاجزاً نتيجة شهيّته المتقلّبة لسلعة لا تزال ثمينةً إلى الآن. وبينما يمثّل هذا الأمر نقلةً نوعيةً نحو اقتصاد متعاف أكثر قوةً يمكن أيضاً أن يُنظر إلى تلك الإجراءات بوصفها خطوةً أولى نحو وفاء المملكة بوعدها المساهمة في خفض انبعاثاتها الغازية من خلال المنافع المشتركة التي تأتي من هذا الخفض.

ولطالما سعت المملكة العربية السعودية، التي قامت على ثروات النفط، إلى تحقيق الرخاء من خلال عوائد مبيعات هذا المورد الثمين؛ فقد مكّن هذا المورد الحكومة خلال العقود الأربعة الماضية من تحويل البلاد من مجتمع بدوي تقليدي يعتمد على الزراعة والسياحة الدينية مورداً للرزق إلى بلد حديث يتمتّع بنظام مالي متين من خلال تحوّلات في الاقتصاد والمجتمع، مع محافظته على هويّته الإسلامية، وقد تحقّق هذا النماء بمعدلٍ واكب بحقٍّ أهمية النفط الخام وقيمته.

ولطالما عدّت الحكومة السعودية النفط، وهو محرّك النمو الأساسي في المملكة بلا شكٍّ، سلعةً غير مضمونة؛ فعلى الرغم من وضع تسع خطط للتنمية منذ عام ١٩٧٠م تهدف إلى تنويع الاقتصاد ظلّ النفط المحرّك الأساسي للنمو؛ فعوائد النفط اليوم تشكّل ٨٠٪ من إيرادات التصدير، و٩٠٪ من إيرادات الحكومة، مع ما يوفّره قطاع النفط بما يزيد على ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد. وتظهر الاتجاهات الاقتصادية التاريخية للمملكة ارتباطاً وثيقاً بين أسعار النفط والإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي، وتتجلّى أولويات التنمية في كلّ مدة زمنية وفقاً لهذه الاتجاهات، وهي تبيّن تراجع النمو وتباطؤه في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في أوقات ارتفاع الدَّيْن العام، وزيادة الاستثمارات الأجنبية، والإنفاق العسكري. ووفّرت أسعار النفط المرتفعة للمملكة فرصة الاستثمار في الأصول الأجنبية الدولية، مع إحراز نمو اقتصادي لائق خلال العقد الماضي. وتُظهر بيانات مؤسسة النقد العربي السعودي أن النمو في القطاع الخاص يرتبط بشكل وثيق بالإنفاق الحكومي، الذي يتوقّف على أسعار النفط، وهو ما يدلّ على أن القطاع الخاصّ يعتمد بشكل كبير على الإنفاق الحكومي، وهو ما يزيد من تعقيد الأمور بشكل أكبر. وتظهر التغيّرات الأكثر أهميةً تاريخيةً في الناتج المحلي العام أن اقتصاداً أكثر تنوّعاً كان ممكناً عندما كانت أسعار النفط متدنّيةً قبل خطة التنمية الرابعة (١٩٨٥- ١٩٩٠م)؛ إذ ارتفعت حصة القطاع غير النفطي من جرّاء ذلك إلى ٧٣٪ من الناتج المحلي العام، ويُقال: إنها كانت من أكثر محاولات التنويع الاقتصادي نجاحاً. وانقلب الوضع في الخطة الخامسة؛ فقد كان الاتجاه غير المستديم للخطة الرابعة ناجماً -في المقام الأول- عن الاعتماد المستمر على القطاع العام على الرغم من نمو القطاع الخاص. ومع أن القطاع الخاصّ كان أكثر مرونةً من قطاع النفط إلا أن الناتج المحلي العام للفرد الواحد بقي منخفضاً نسبياً على الرغم من التراجعات في المدة السابقة، مع بقاء صادرات النفط مرتفعةً مقارنةً بإجمالي الصادرات (٨٨٪)، معطياً عوائد منخفضةً في وقت انخفاض أسعار النفط ومستويات الإنتاج. وبقيت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي، على الرغم من زيادةٍ تُقدَّر بـ١١,٥٪، في أدنى حدٍّ (أقلّ بقليل من ٥٠٪). يُضاف إلى ذلك أن زيادة حصة القطاع الخاص والقطاع غير النفطي ترجع إلى نجاح إنجاز خطط التنمية السابقة التي وضعت البنية التحتية اللازمة للقطاع الخاص في ذلك الوقت لتعزيز دوره في الاقتصاد، لكن النمو السكاني، وانتعاش أسعار النفط، والاعتماد المستمر على الدعم الحكومي، حدّت من مساهمات القطاع الخاص.

لم يكُن تردّي الأحوال المالية عامي ٢٠١٤ و٢٠١٥م أمراً مفاجئاً بسبب تراجع أسعار النفط بعدما واجهت الدولة أول عجز لها في الميزانية منذ عام ٢٠٠٩م، وقُدِّر العجز بـ٥٤ مليار ريال سعودي (١٤,٤ مليار دولار أمريكي) عام ٢٠١٤م، و٣٦٧ مليار

ريال سعودي (٩٧,٩ مليار دولار أمريكي) عام ٢٠١٥م. وزاد الوضع الأمني في المنطقة الضغط على هذه الميزانية المُثقلة؛ إذ تمّ تخصيص مبالغ إضافية ومصروفات لموظفي القطاع الحكومي، والمستفيدين من التأمين الاجتماعي والمتقاعدين (٧٧٪)، إضافةً إلى المشروعات العسكرية والأمنية (١٧٪). كما أثّرت أسعار النفط، التي شهدت موجة انخفاض بعد تصاعدها، في الوضع المالي للمملكة، خصوصاً في ظلّ التهديدات الأمنية الإقليمية. ولحسن الحظ، فإن النظام المالي القويّ للمملكة، والاحتياطات الكبيرة التي تراكمت خلال السنين من أسعار النفط المرتفعة، أبقيا الاقتصاد قائماً ومستقراً؛ ففي المجتمع الريعي، الذي يعتمد على دعم الدولة بشكل يكاد يكون كاملاً، تغدو مخاطر الصرف غير المنضبط وقلّة التنوّع الاقتصادي كبيرةً جداً، حتى في أوقات ارتفاع أسعار النفط؛ لأن عدم استقرار السوق يجعل الحافز للعمل أكثر إلحاحاً من أيّ وقت مضى.

بدأت جهود المملكة في تطوير المساهمات المقرّرة المعدّة محلياً لتقديمها إلى اتفاقية الأمم المتحدة حول التغيرات المناخية قبيل أشهر فقط من أول انخفاض لأسعار النفط في هذا العقد، وأشارت المملكة فيها إلى جهودها للحدّ من انبعاثات الغازات الدفيئة المحلية، التي تشمل خفض انبعاث غاز الميثان، وهو غاز أكثر ضرراً من غاز ثاني أكسيد الكربون بعشرين مرة، لكن مدة بقائه في الغلاف الجوي أقصر بكثير، من خلال جهود التنويع الاقتصادي والتكييف. ومع ذلك، فعلى الرغم من سعي المملكة إلى تحقيق أهداف التنمية المستديمة الخاصة بها إلا أن المساهمات التي يمكن بلوغها للتخفيف من الانبعاثات العالمية لا تزال محدودةً.

ولطالما كان إيجاد بيئة داخلية قوية ومستقرة ومزدهرة مركز اهتمام المملكة الرئيس وهي تعالج وضعها المقلق من خلال تخصيص سخيّ ومسؤول وفعّال للموارد في سياق مواجهتها أنماط الإسراف في الإنفاق، والاستهلاك غير الفعّال للموارد، مع التركيز في إصلاح مالي واقتصادي تدريجي، من دون الاعتماد على دعم مالي خارجي. وتهدف المملكة من سعيها إلى ذلك إلى التحوّل من اقتصاد يعتمد على الإيرادات، ويعتمد بشكل كبير على سلعة واحدة، سواء مع وجود تهديد أم من دونه، إلى اقتصاد يعتمد على مزيج متوازن من الأدوات الاقتصادية. وشملت حزمة التنويع الاقتصادي التي أدخلتها الحكومة في وقت سابق من شهر يناير عام ٢٠١٦م تخفيضاً طفيفاً لدعم الطاقة الذي مثّل الخطوة الأولى نحو هذا الإصلاح، والذي سيتعزّز خلال السنوات المقبلة. وإذا استمر هذا التوجّه، وتمّ دعمه في المستقبل، فإن إصلاحات الدعم وحدها لديها القدرة على المساهمة في الحدّ من الانبعاثات بشكل كبير، وسوف تظهر فوائد تدابير تعزيز الكفاءة الجارية حالياً في المملكة، وينطبق ذلك بشكل خاصّ على قطاع النقل ما لم يثبت خلافه؛ إذ يمكن لانخفاض أسعار الوقود في العقد المقبل أن تتفوّق على عوائد معايير الاقتصاد في استهلاك الوقود، إضافةً إلى تعزيز تدابير الكفاءة في قطاع النقل والبناء والصناعة على مستوى العالم؛ فتقرير وكالة الطاقة الدولية عن قضية التغيّر المناخي يحدّد على وجه الخصوص أن خفض انبعاثات غاز الميثان، ودعم الوقود الأحفوري في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يعدّان من أهم التدابير التي يجب أخذها في المنطقة؛ لذلك يجب ألاّ تكون هذه الالتزامات عابرة. والتحدّي الذي يواجه الحكومة السعودية هو الحفاظ على هذه السياسات عند ارتفاع سعر النفط الخام مرةً أخرى، وعدم تغيير قناعاتها والعودة إلى الإسراف؛ فإذا أرادت المملكة نجاح هذه الجهود والسياسات فلا بد من تعزيزها وتقويتها دورياً.

ستُملي السياسات الوطنية التي تلت قرارات اتفاقية مؤتمر باريس COP21 التقيّد بمعدلات خفض الانبعاثات، والتوسّع في إنتاج الوقود المنخفض الكربون، لكنها لن تضع حداً لطلب الوقود الأحفوري على المدى المتوسط على الأقلّ. وستستمر الجهود العالمية من أجل الحدّ من انبعاثات الغازات الدفيئة، وستحقّق نتائج كبيرة مع ارتفاع نمو حصة الموارد البديلة لتصل إلى مستوى يوازي النفط والغاز والفحم، لكن في أثناء حدوث ذلك ستظلّ أنظمة الطاقة في العالم تُصدر -بالتوازي مع استمرار نمو الطلب على الطاقة، الذي تدفعه الاقتصادات النامية في الشرق- زيادةً في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون تُقدَّر بـ١٦٪ بحلول عام ٢٠٤٠م؛ فقطاع النقل وحده مسؤول تماماً عن خُمس انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون المتعلّقة باستخدام الطاقة، وعن نصف الزيادة المتوقّعة لانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون عالمياً بحلول عام ٢٠٣٠م. ومع أنه حدث تحسّن ملحوظ في كفاءة استهلاك الوقود إلا أن الطلب على الوقود لا بدّ أن يشتدّ مع تضاعف أسطول المركبات عالمياً بحلول عام ٢٠٣٥م، وبقاء آمال التحوّل إلى أنواع وقود بديلة ضعيفة. وتشير أكثر التقديرات تفاؤلاً إلى أن انتشار استخدام المركبات التي تعمل بالكهرباء EV، واستخدام الوقود العضوي لأغراض النقل، سيحفظان لقطاع النفط ٥٠٪ من حصة السوق في النقل البري بحلول عام ٢٠٤٠م.

إن المملكة العربية السعودية شريك ملتزم بخصوص قضية التغيّر المناخي؛ لأن معالجة هذا الوضع ضرورية لمصلحة البلاد في واقع الأمر، والمملكة في نهاية المطاف لم تشارك في المفاوضات بسبب المخاوف المُبالَغ فيها حول زوال وشيك لصناعة النفط؛ فالدول التي تتمتّع بميزة قدرة إنتاجية بتكلفة أقلّ بكثيرٍ للبرميل -كالمملكة العربية السعودية- ستستمر المصدر الأساسي للخام للقطاعات التي تعتمد عليه إلى آخر برميل خاضع للطلب. إن السبب في مشاركة المملكة هو بالأحرى اعترافها بأن وقت الاعتماد المُطلق على سلعة واحدة يجب أن يتوقّف؛ للتغلب على أزمة التنمية، والانتقال إلى نظام يشجّع النمو المستديم؛ فمع بدء القطاع غير النفطي أداء دور أكبر في اقتصاد المملكة لن يمثّل الخفض التدريجي لطلب النفط خلال هذا القرن تهديداً كبيراً في ظلّ تطور الاقتصاد.

وتعي المملكة تماماً تأثير المخاطر الحتمية للتغيّر المناخي في البيئة داخلياً وعالمياً، وهو ما يتماشى مع المنظور العالمي للحدّ من الانبعاثات، بل تُدرك المخاطر التي تشتمل عليها معالجة التغيّر المناخي تجاه أسواق الطاقة العالمية، والخطر المحتمل للتدابير المناخية على طلب أهم سلعة لديها: النفط؛ لذلك فهي حريصة على مواجهة المساعي الرامية إلى تهدئة المخاوف العالمية من خلال جهود التكيّف، والتقدّم التقني، وتقنية حبس الانبعاثات، مشروطةً بدعمٍ دولي لبناء الطاقات، ونقل التكنولوجيا.

سيُفضي هذا الأمر لا محالة إلى نتيجة واحدة، هي أنه لا توجد حلول سريعة، وأن التغيّرات ستكون تدريجيةً، وأن نشر التكنولوجيات المساندة أمر حتميّ؛ فإذا كان الهدف وضع العالم على مسارٍ تنعدم فيه الانبعاثات، أو تكون درجتها بالسالب، مع نهاية هذا القرن وما بعده، فمن الأهمية بمكانٍ أن تكثّف الاستثمارات في تكنولوجيا احتجاز الكربون وتخزينه CCS؛ فهذه التكنولوجيا في وضعها الحالي مأسورة في قمقمها الذي تضطرم داخله لتخرج منه بعنفٍ. ولا تتعلّق القضايا الرئيسة الخاصة بتكنولوجيا احتجاز الكربون وتخزينه بالتقنية ذاتها، بل بالقضايا المتعلّقة برفع المستوى الاقتصادي ونشرها على الصعيد العالمي؛ لأن مشروعات التنمية المتعلّقة بتكنولوجيا احتجاز الكربون وتخزينه ركّزت إلى الآن بشكل ضيّق في (إثبات المفاهيم) و(فعالية التكلفة) على المسرح المحلي، مع مراقبة نتائج المشروعات الحالية في أوروبا وأمريكا الشمالية خاصةً. ومن أجل الوصول إلى المستوى اللازم، وتحقيق الجدوى الاقتصادية، يجب على الحكومات وقطاع الصناعة التغلّب على قيود التكلفة، وإشراك المؤسسات المالية في الحوار؛ لحشد الاستثمارات ودفعها إلى نشر هذه التقنيات وتطويرها. ويجب كذلك تعزيز آليات تنسيق عالمية فعالة؛ لتمكين الدول من الاستفادة من التجارب العالمية في جميع مراحلها العملية، وتكييفها، واعتمادها وفقاً للبيئات المحلية الخاصة بكلّ منها. ويعدّ المعهد الدولي لاحتجاز وتخزين الكربون، ومنتدى القيادة لعزل الكربون، من الهيئات القليلة التي تشتد الحاجة إليها لتعزيز الحوار، ونقل التكنولوجيا.

إن المملكة العربية السعودية تستعدّ لتسنّم دور قيادي في هذه الجهود من خلال الاستفادة من مكانتها بوصفها منتجاً أساسياً للنفط ومنتجاته عبر مدّ جسور التعاون ونقل التكنولوجيا، وستختلف حوافز البلدان المنضمّة إلى هذه الجهود، سواء أكانت على استعداد لتحمّل المسؤولية التاريخية للانبعاثات، وضمان سوق مستقبلية لسلعها، وضمان منفذ لتلك السلع في المستقبل، أم السماح ببعض المرونة للدول في المستقبل، مع المساهمات المقرّرة المعدّة محلياً بما يتماشى مع أهدافها الوطنية، وسواء أكان العرض والطلب اللذان يجمعان هذه الدول حول طاولة المفاوضات أمراً مهماً أم لا؛ إذ ينبغي أن يكون التركيز بدلاً من ذلك في تحقيق سبل واقعية لتوفير مسارٍ من شأنه ضمان نطاق درجة حرارة آمنة. ويتّفق الفريق الحكومي الدولي المعنيّ بقضية التغيّر المناخي والوكالة الدولية للطاقة على أنه لا يوجد سبيل لتحقيق ذلك من دون احتجاز الكربون وتخزينه CCS.