المؤسسات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: حجمها ودورها وأداؤها وما تفرضه من تحديات

ملخص وافٍ

قبل صدمة كوفيد-19، كان التحدي الأساسي الذي يواجه صناع السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى هو كيفية تحقيق نمو احتوائي قوي ومستدام وغني بفرص العمل. وبعد وقوع جائحة كوفيد-19، زاد حجم هذا التحدي نظرا لزيادة ضيق الحيز المالي من جراء الأزمة وزيادة الحاجة لدعم التعافي. وإزاء البصمة الكبيرة للمؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة، إلى جانب تكلفتها على الحكومة، يتعين إعادة النظر في هذا القطاع للمساعدة على توسيع الحيز المالي واستكشاف فرص النمو وتشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتطلب هذا إعادة تعريف الدور الاستراتيجي لهذا القطاع، وتخفيض مشاركته في الأنشطة التي يُرتأى عموما أن القطاع الخاص أقدر على أدائها بكفاءة، وتحسين حوكمته، والنهوض بمراكزه المالية. وينبغي أن تتضمن الأولويات الأساسية في الفترة القادمة الوصول في نهاية المطاف إلى خفض تكاليف المالية العامة الناشئة عن المؤسسات المملوكة للدولة بما تنطوي عليه من تكلفة اجتماعية مرتفعة، وتهيئة ظروف تكفل معاملة متكافئة بين كافة الوكلاء الاقتصاديين عن طريق تشجيع المنافسة.

وتضطلع المؤسسات المملوكة للدولة بدور بارز في المنطقة، لكن دورها ومساهمتها في الاقتصاد يتسمان بالغموض. فيتم الاستعانة بهذه المؤسسات لأداء مجموعة من الأغراض، بما في ذلك الإمداد بالسلع والخدمات الأساسية، وتعزيز المصالح الاستراتيجية، ومعالجة أوجه عدم الكفاءة في السوق، وتحقيق الأهداف الاجتماعية. ولها دور أيضا في مجال واسع من الأنشطة التي غالبا ما تؤديها الشركات الخاصة في المناطق الأخرى، وكثيرا ما تمارس دور صاحب العمل الذي يمثل الملاذ الأول والأخير. وفي الوقت نفسه، يُنظر إليها باعتبارها مؤسسات تفتقر إلى الكفاءة وتتسم بضعف ترتيبات الحوكمة. غير أنه بالنظر إلى ضعف الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمؤسسات غير المالية المملوكة للدولة في المنطقة، فمن غير الواضح ما إذا كانت تساهم في التنمية الاقتصادية أم تفرض عبئا على الاقتصاد. وتستند هذه الدراسة من سلسلة دراسات إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى إلى مسحَين أصليين موجهَين للسلطات القُطْرية (مع استكمالها ببيانات إضافية) ودراسات حالة (بمشاركة البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير) لإلقاء بعض الضوء على بصمة المؤسسات المملوكة للدولة وأدائها، وانعكاساتها ومخاطرها على المالية العامة، ومعايير حوكمة الشركات، وتأثير كوفيد-19.

وفيما يلي الاستنتاجات الأساسية:

- غالبا ما تتجاوز بصمات المؤسسات المملوكة للدولة المساحة المقدرة لمثيلاتها في بلدان "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي" (OECD)، مع وجود تفاوت كبير عبر بلدان المنطقة. وتتراوح هذه البصمات بين مؤسسة واحدة في الضفة الغربية وغزة وعدة آلاف من المؤسسات في أذربيجان. ومع ذلك، فإن نصيب الشركات المملوكة للدولة من توظيف العمالة أقل من 4% (عدا في اليمن) ويتركز في أكبرها.

- وتنشأ عن المؤسسات المملوكة للدولة تكاليف كبيرة تتحملها المالية العامة لتعويض خسائرها التشغيلية، بمتوسط يتجاوز 2% من إجمالي الناتج المحلي سنويا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأنشطة شبه المالية العامة التي تمارسها هذه المؤسسات لا يتم في كل الأحوال تعويضها أو الإفصاح عنها بشكل كامل. فمن بين البلدان التي يشملها المسح، نسبة أقل من النصف هي التي تبلّغ البرلمان بالدعم الحكومي الذي تتلقاه المؤسسات المملوكة للدولة، ونسبة أقل من ذلك تنشر المعلومات. وتتعرض الحكومات أيضا لمخاطر مالية صريحة وضمنية ناشئة عن هذه المؤسسات، ويمكن أن تتحقق هذه المخاطر بتكاليف باهظة على المالية العامة.

- ويغلب على المؤسسات المملوكة للدولة ضعف الأداء التشغيلي، نظرا لاعتمادها على دعم الحكومة. ومع ذلك، فهي تحوز أصولا ضخمة في معظم البلدان، يتركز معظمها في أكبر المؤسسات.

- وهناك ثغرات كبيرة في نظام حوكمة الشركات بمفهومه القانوني في ضوء إرشادات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولا سيما فيما يخص سياسة الملكية والتفاعلات مع الحكومة على المستوى المالي ومستوى السياسات. وبالإضافة إلى ذلك، يتضح من الإجابات عن أسئلة المسح من جانب السلطات القُطْرية وخبراء الصندوق أن ممارسات حوكمة الشركات غالبا ما تكون قاصرة عن الوفاء بالمعايير القانونية.

- وهناك كثير من المؤسسات المملوكة للدولة لا تعمل في بيئة تنافسية، فنجدها تتمتع غالبا بمجموعة واسعة من سبل الحماية والمنافع التي تضعها في مركز تنافسي أقوى بالمقارنة مع القطاع الخاص. فبعض هذه المؤسسات معفاة من قانون المنافسة، أو تتمتع بمعاملة ضريبية تفضيلية، أو تحصل على مكانة أو مزايا خاصة في القواعد التنظيمية القطاعية. هذه الأمور، بالإضافة إلى ممارسات توفير تدابير الدعم المكثف، والضمانات، والإعانات تخلق تشوهات في السوق ، مما يعيق إقامة قطاع خاص غني بفرص العمل.

- وكان لجائحة كوفيد-19 تأثير قوي على كل من الشركات الخاصة والمؤسسات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى. فبينما وفرت الحكومات في كثير من الحالات دعما ماليا استثنائيا للمؤسسات المملوكة للدولة أثناء صدمة كوفيد-19، كانت هذه الأموال غير مشروطة في الغالب، ولفترة غير محددة في بعض الحالات. وكثير من البلدان لم تحدد استراتيجية للخروج تستطيع بموجبها التوقف عن تقديم الدعم المالي لهذه المؤسسات.

وتقود هذه النتائج إلى بعض التوصيات المهمة التي ينبغي تصميمها بما يتوافق مع مدى تطور المؤسسات ومستوى القدرات الفنية في كل بلد:

- اعرف ما تملك: ينبغي أن تضع البلدان تعريفا للمؤسسات المملوكة للدولة يتوافق مع حالة كل منها، وأن تنشر قائمة كاملة بهذه المؤسسات – وتقوم بإعدادها إن لم تكن قد فعلت حتى الآن.

- ينبغي تعزيز أطر إدارة المالية العامة لتيسير المتابعة الفعالة والحد من تعرض الحكومة لمخاطر المؤسسات المملوكة للدولة. وينبغي تمكين وزارة المالية أو وزارة الاقتصاد لكي تتمكن من ممارسة التقييم والمتابعة وإعداد التقارير بشأن ما تتعرض له المالية العامة من تأثير ومخاطر ناشئين عن المؤسسات المملوكة للدولة.

- وينبغي توضيح صلاحيات المؤسسات المملوكة للدولة لوضع حدود للنشاط الشبه المالي العام، كما ينبغي تعويض هذه المؤسسات بالقدر الكافي عن الأنشطة التي تتولاها نيابة عن الحكومة.

- ينبغي معالجة أوجه القصور في الحوكمة، وخاصة ما يتعلق بسياسة الملكية وكذلك العلاقات على صعيد المالية العامة والسياسات. فعلى البلدان أن تتساءل عما إذا كانت أهداف ملكية الدولة يجري تحقيقها، وإلا فعليها تتبع التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف، بما في ذلك عن طريق تحسين الإشراف على الجانبين التشغيلي والمالي.

- ينبغي وضع سياسات للملكية تنص على الأساس المنطقي والأولويات اللذين ترتكز عليهما ملكية الحكومة، للمساعدة على تحقيق الاتساق بين الأهداف والتنفيذ. وسيؤدي وضع سياسة للملكية أيضا إلى تعزيز مساءلة الحكومة وشفافيتها إزاء كل الوكلاء الاقتصاديين في السوق.

- ويتطلب ضمان المنافسة العادلة بذل جهود لتهيئة ظروف تكفل المساواة بين الوكلاء الاقتصاديين والمؤسسات الخاصة – بما في ذلك المشتريات العامة، ونظام الضرائب، وسياسات المنافسة، وإتاحة الائتمان، والحماية من الإفلاس. وينبغي الفصل بوضوح بين الأنشطة التجارية وغير التجارية التي تمارسها المؤسسات المملوكة للدولة.

- وينبغي لصناع السياسات وضع سياسات واضحة ومشروطة تحدد الحالات التي تجيز تقديم الدعم العادي والاستثنائي للمؤسسات المملوكة للدولة. وهناك حاجة أيضا لوضع استراتيجيات صريحة للخروج تحدد شروط التوقف عن تقديم الدعم الاستثنائي.

- وأخيرا، على الحكومات أن تعيد النظر بموضوعية في مدى الحاجة للمشاركة في العديد من الأنشطة الاقتصادية التي تستطيع الشركات الخاصة إنجازها بصورة أفضل.