

خارطة المجهول

على الحكومات التي تواجه أزمات مالية الكشف عن الأصول الخفية
إيان بول وجون كرومبتون وداغ ديتير

إلى جهات متخصصة — الأصول التشغيلية (مثل المرافق) وأصول النقل (كالمطارات والموانئ ونظم مترو الأنفاق) والعقارات. وربما تمثل الأصول التجارية العامة الشريحة الأكبر على الإطلاق من الثروة العالمية — وأكثر أنواع الأصول التي نجهل طبيعتها.

وتبلغ قيمة الشركات المطروحة للتداول العام حول العالم أكثر من ٩٠ تريليون دولار أمريكي، أي ما يعادل إجمالي الناتج المحلي العالمي تقريبا. وتعد الحوكمة من القطاعات الضخمة التي تضم مجموعة كبيرة من الوكلاء — مديرو الشركات ومجالس إدارتها، وشركات المحاسبة، والبورصات، والجهات المنظمة للأوراق المالية، وبنوك الاستثمار، ومديرو الاستثمار — والتي تركز على إدارة هذه الشركات بكفاءة وتخصيص رأس المال اللازم لها. ويتم الإعلان بصفة مستمرة عن أداء هذه الشركات عبر قنوات الإعلام.

ورغم أن الأصول التجارية العامة تحظى باهتمام أقل كثيرا، تشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن الأصول العامة العالمية تبلغ قيمتها ضعف إجمالي الناتج المحلي العالمي. وفي حين تمثل هذه الأصول ملكية عامة، نجد أن حتى أكثر الحكومات انفتاحا وديمقراطية لا تطبق عليها منظومة الحوكمة والرقابة والمساءلة الرسمية إلا بدرجة محدودة. وبالفعل، لا توجد أي جهود جادة لتسجيل وتقييم جميع هذه الأصول التجارية إلا من جانب حكومات قليلة.

ما يقرب من ألف عام، وتحديدًا في عام ١٠٨٥، أصدر ويليام الفاتح أمرا بإجراء مسح لمملكة إنجلترا التي تسلم مقاليد حكمها قبل ١٩ عاما. وكان الهدف هو إعداد بيان مفصل بجميع الأصول لتحديد حجم الإيرادات التي يُفترض أن تتولد عنها وبالتالي قيمة الربوع أو الضرائب المستحقة للخزانة الملكية.

وبلغة هذه الحقبة، سُمي هذا المسح باسم كتاب يوم الحساب بسبب نطاقه وقطعية الحقائق الواردة فيه والسلطة التي يمثلها. أما اليوم، فيمكن أن نسميه خارطة الأصول. وتجدر الإشارة إلى أن هذا العمل الذي استند إلى تكنولوجيا القرن الحادي عشر لم يستغرق تنفيذه سوى عام واحد! ونجد في عصرنا الحالي تغافلا كبيرا من جانب الحكومات عن أهمية إعداد مسح دقيق لحجم أصولها. وتحول هذه المشكلة، التي تنشأ عن طبيعة النظم المحاسبية الحكومية، دون تقييم الأصول وإدارتها بكفاءة. ويتمثل أحد الحلول السريعة ومنخفضة التكلفة في الكشف عن الأصول الخفية من خلال إعداد خارطة للأصول لإدارتها من خلال صندوق للثروة العامة.

قيمة مجهولة

تتضمن الأصول التجارية العامة — والتي تعرف بأنها أي أصول قادرة على توليد الدخل إذا ما تم إسناد إدارتها

ضد الاستثمار (راجع دراسة Ball and others 2021). وفي المقابل، دائما ما يكون لدى الحكومات التي تركز على القيمة الصافية حافز على الاستثمار في الأصول المنتجة. وعلى المدى الأطول، يسهل التركيز على القيمة الصافية مساءلة الحكومات عن قراراتها بشأن الإنفاق والاقتراض والضرائب — وتأثير تلك القرارات على العدالة بين الأجيال. وربما الأهم من ذلك أن هذا التغيير سيساعد الحكومات على تنفيذ الاستثمارات اللازمة للتصدي لتحديات جائحة كوفيد-19 وتغير المناخ.

إخفاقات ومخاطر

يمكن لجميع الأصول التجارية، سواء العامة أو الخاصة، توليد الدخل. غير أن المعايير المحاسبية الحكومية غالبا ما تفترض أن الأصول العامة تختلف في طبيعتها عن أصول القطاع الخاص نظرا لأنها تُستخدم في الأساس إما لتنفيذ إحدى السياسات العامة أو تقديم خدمة عامة معينة. وإذا ما افترضنا أن طبيعة الاحتياج لهذه الأصول ثابتة لا تتغير، تصبح قيمتها السوقية غير ذات أهمية. لذلك غالبا ما تقيم الحكومات الأصول العامة بتكلفتها التاريخية، بل إنها قد لا تعزو لها أي قيمة على الإطلاق في بعض الأحيان. ومع مرور عام تلو الآخر، تتسع الفجوة بين استخدامات الأصول العامة وقيمتها في الواقع الفعلي وأوجه استخدامها وقيمتها في الماضي. وليس من المستغرب بعد مرور هذا الزمن — الذي قد يصل إلى عدة عقود أو قرون في بعض الحالات — أن تعجز الممارسات المحاسبية الحكومية عن رصد قيمة العقارات وغيرها من الأصول العامة.

وتعد الحكومات هي المالك الأكبر في جميع البلدان دون استثناء، ولكنها لا تكثر كثيرا بقيمة حيازاتها أو كيفية إدارتها لتحقيق أفضل قيمة لدافعي الضرائب. وتنشأ عن هذه الإخفاقات تكلفة حقيقية. ومن الصعب على أي طرف في الحكومة أو أحزاب المعارضة السياسية أو الناخبين مساءلة أي مسؤول عن إدارة هذه الأصول «الخفية» أو الاستفسار عما إذا كانت لا تزال هناك حاجة إليها. ونتيجة لذلك، تتجنب الأجهزة العامة التي يعوزها المال اتخاذ القرارات التي قد تواجهها أحيانا في القطاع الخاص — مثل ما إذا كانت قادرة على تلبية احتياجاتها من خلال تحسين استخدام الأصول الحالية أو بيعها.

ولكن ما السبب وراء ضعف الرغبة في الاحتجاج على إدارة الحكومة للأصول؟ قد يرجع ذلك ببساطة إلى أن القادة السياسيين منشغلون بالفعل بإدارة المشكلات والموارد المعروفة. وقد تكون هناك حوافز عكسية أيضا: فما الذي يدفع أي وزارة حكومية إلى البحث عن الأصول الخفية إذا كانت لديها مخاوف من أن العثور على هذه الأصول ربما تنشأ عنه مطالبات بزيادة الإنفاق أو تكليف الوزارة ببيع تلك الأصول أو تحسين إدارتها؟ وربما كانت هذه المهمة معقدة أو تستغرق وقتا طويلا بحيث لا تستميل المسؤولين الذين يتم انتخابهم لفترات قصيرة.



وحتى الحكومات التي تؤدي هذا الدور يبدو أنها تستبعد جزءا كبيرا من حيازاتها، مما يشير إلى أن القيمة الحقيقية لتلك الأصول ربما تتجاوز كثيرا تقييمات الصندوق التي تستند إلى البيانات الحكومية.

تداعيات باهظة

يعد نقص المعلومات المتاحة عن الأصول التجارية العامة دافعا لعدم الكفاءة، وتنشأ عنه تكلفة قدرتها دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي بحوالي ١,٥٪ من مجموع قيمة الأصول سنويا، أي ٣٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي العالمي. وتتضمن أوجه عدم الكفاءة تلك تدني أو غياب العائد من الأصول التجارية العامة بسبب ضعف الممارسات المحاسبية وسوء الإدارة وإهدار الموارد والفساد. وهناك أيضا تداعيات اقتصادية كلية مهمة، بما في ذلك الميزانيات العمومية الحكومية التي تبدو أضعف مما ينبغي. وقد أوضحت دراستان صادرتان عن صندوق النقد الدولي في أغسطس ٢٠١٩ (Yousefi 2019) ومايو ٢٠٢١ (Koshima and others 2021) أنه كلما ازدادت القيمة الصافية للحكومات (الأصول ناقص الخصوم) أصبحت أقدر على التعافي من الركود بوتيرة أسرع وتراجعت تكلفة القروض الممنوحة لها.

ويؤدي تجاهل القيمة الصافية إلى بيانات مضللة، ومقاييس غير دقيقة لمدى استدامة مسار الدين، والتحيز

الطول المتاحة

يمكن حل هذه المشكلة من خلال إعداد الحسابات الحكومية على أساس الاستحقاق بدلا من الأساس النقدي تماشيا مع معايير القطاع الخاص ومعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام — بشرط استخدام نفس الأساس في مجال الإدارة المالية الحكومية. ويقتضي ذلك من الحكومات قيد الأصول، ولا سيما العقارات، بقيمتها السوقية العادلة بدلا من القيمة التاريخية أو الصفرية. فضلا عن ذلك، يتعين إجراء تقييمات سنوية على الأقل للقيمة الصافية للقطاع العام، وهي مقياس دقيق لما إذا كانت الحكومة تعمل على تعزيز أم تقويض مركزها المالي — وما إذا كانت تتعامل بعدالة مع الأجيال المستقبلية.

وهذا الحل قابل للتنفيذ. فمنذ عقدين تقريبا، بدأ صندوق النقد الدولي في إعداد دليل إحصاءات مالية الحكومة على أساس الاستحقاق بدلا من الأساس النقدي، ومنذ أكثر من ثلاثة عقود، أقرت نيوزيلندا استخدام أساس الاستحقاق في إعداد الحسابات وأصدرت إطارا للإدارة المالية العامة يقوم على ذات الأساس المحاسبي. وبذلك تجاوزت نيوزيلندا عقدين من العجز الحكومي وتراجع القيمة الصافية لتنتج في خلق القيمة على مدار ثلاثين عاما خلت من العجز باستثناء سنوات قليلة.

وقد أفادت بلدان عديدة بأنها تعكف حاليا على تطبيق نفس النهج، وتتوقع الجهات المختصة البدء في تطبيق محاسبة الاستحقاق في نصف حكومات العالم تقريبا في غضون سنوات قليلة (راجع IFAC and CIPFA 2021). غير أن بيانات الاستحقاق لا يُعتمد عليها حاليا في نظم الإدارة المالية والموازنة إلا في بلدان قليلة للغاية. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، يصدر تقرير «مجمّل الحسابات الحكومية» الذي يعرض الأصول العقارية في القطاع العام دون عزو قيمة سوقية عادلة للأصول، أو التركيز بالدرجة الكافية على خلق قيمة صافية كجزء من إطار الإدارة المالية. ويتطلب الأمر ضغوطا متواصلة من جانب صندوق النقد الدولي والأطراف الأخرى المهتمة بكفاءة الإدارة المالية لإجراء الإصلاحات المحاسبية اللازمة لتحسين ممارسات الإدارة المالية.

دفع التنمية الاقتصادية

هناك وسيلة قد تساهم في تسريع وتيرة هذه العملية، ألا وهي تحويل الأصول التجارية العامة إلى صناديق الثروة العامة التي تطبق إطارا من إجراءات الحوكمة والإدارة والمحاسبة والمساءلة على مجموعات معينة من الأصول على غرار المتبّع في القطاع الخاص. وفي ظل وجود صناديق الثروة العامة، سيتمكن تحقيق المنافع المرجوة من كفاءة الإدارة خلال عام أو عامين مقارنة بالوقت الطويل

الذي يتطلبه تنفيذ محاسبة الاستحقاق في القطاع العام واستخدام المعلومات الناتجة عنها بفعالية.

ونجد في آسيا أمثلة على دور صناديق الثروة العامة في تحويل — وتعظيم — الموارد الحكومية لدفع التنمية الاقتصادية. ففي سنغافورة، تم إنشاء صندوق داخلي لإدارة الثروات العامة (Temasek) سنة ١٩٧٤، حيث تم تكليفه بإدارة أهم الممتلكات الحكومية، بما في ذلك في قطاعات الخدمات المالية والنقل والاتصالات والشركات الصناعية. وأصبحت شركة كابيتال لاند للعقارات، وهي الذراع الأكبر لهذا الصندوق، من أهم الكيانات العقارية على مستوى آسيا. وبالتزامن مع النجاح الذي حققته سنغافورة في مجال الاستثمار، نجحت جهودها الإنمائية لتصبح من أفضل المدن الصالحة للعيش على مستوى العالم. وفي منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة، أنشأت شركة النقل MTR نظاما لمترو الأنفاق مائلا لنظيره في مدينة نيويورك من حيث الحجم اعتمادا على الموارد المتولدة داخليا فقط — من خلال القيمة الناتجة عن تطوير العقارات المتاخمة لمحطات المترو (راجع دراسة Leong 2016).

وفي أوروبا، كانت السويد أول البلدان التي طبقت مفهوم الإدارة النشطة للأصول العامة لتحقيق أهداف مالية واضحة. وخلال ثلاث سنوات، من ١٩٩٨ إلى ٢٠٠١، أدارت السويد حافظة الأصول العامة كما لو كانت مملوكة لشركات مساهمة، وبدأت في تطبيق ثقافة حقوق الملكية والضوابط السارية في القطاع الخاص. وخلال السنوات الثلاث المذكورة، نجحت في إحداث تحول في المؤسسات الاحتكارية بقطاعات الاتصالات والكهرباء والسكك الحديدية والبريد، وتحسين الخدمات الحيوية، وتوليد أرباح مالية هائلة، ودعم النمو الاقتصادي. وكان لقطاع العقارات دور مهم، حيث ساهمت حافظة العقارات الضخمة بالسويد في دعم التحول المرجو دون الحاجة إلى ضخ رأسمال خارجي. وحذت فنلندا حذو السويد عام ٢٠٠٨، حيث أنشأت صندوق الثروة العامة الذي حقق عائدات كبيرة منذ بدايته، وصندوقا منفصلا للثروات العقارية العامة المملوكة للحكومة الوطنية.

وعلى المستوى المحلي، استخدم كل من هامبورغ وكوبنهاغن صناديق الثروة الحضرية في تطوير الموانئ المتقدمة وبناء مجموعة جديدة من المباني السكنية والإدارية والمدارس والمنتزهات ومتاجر التجزئة والمنشآت الثقافية. فباستخدام الفائض المالي المحقق من تلك العمليات، تمكنت كوبنهاغن من تمويل جزء من التوسعات في نظام مترو الأنفاق المحلي. وبالمثل، نجحت شركة London and Continental Railways في المملكة المتحدة وشركة Jernhusen في السويد في تطوير المناطق المحيطة بمحطات القطارات الداخلية دون الاعتماد على الضرائب.

تفاوت كبير بين البلدان في جودة المعلومات المتاحة عن ملكية العقارات، ويتعين توجيه أي جهود ممكنة نحو تعزيز الشفافية والمساءلة. وعلى الجانب الآخر، وكما يتضح من الأمثلة في قارة آسيا، فإن الاستخدام الفعال لأصول الدولة في الاقتصادات الأقل تقدماً، ولا سيما العقارات، يمكن أن يكون من أهم دوافع التنمية الاقتصادية والمؤسسية.

إنشاء صناديق الثروة العامة يحقق مزايا التمويل الخاص.

تجنب الإجراءات التقشفية

تجاهلت بلدان عديدة طويلاً أهمية تقييم الأصول وإدارتها وتبعات هذا الإهمال. ويتعين اتخاذ تدابير جذرية في ظل الحاجة إلى التصدي لجائحة كوفيد-١٩ والتغيرات المناخية التي يُتوقع أن تفرض ضغوطاً على الموارد العامة لجبل كامل على الأقل. ونظراً لأن البديل في العديد من البلدان هو فترة تقشفية مطولة، أصبحت إعادة النظر في أهمية الأصول العامة هدفاً اقتصادياً وأخلاقياً في الوقت نفسه. وسيكون من الصعب إحداث هذا التحول، ولكن الشواهد لا تقبل الشك: فمن شأن الكشف عن الأصول التجارية العامة — ولا سيما العقارات — وإدارتها على نحو مستدام من خلال صناديق الثروة العامة تحقيق أرباح استثنائية للحكومات لمساعدتها في سعيها نحو التصدي للتحديات الراهنة لتحقيق المنفعة للأجيال الحالية والقادمة. ^{FD}

إيان بول أحد أعضاء الفريق الرئيسي الذي اضطلع بتصميم إصلاحات الإدارة المالية بحكومة نيوزيلندا. **وجون كرومبتون** خبير في الصيرفة الاستثمارية ومسؤول سابق في خزنة المملكة المتحدة. **وداغ دينير** مدير بشركة ديتير أند كومباني.

المراجع:

Ball, Ian, Dag Detter, Yannis Manuelides, and Wang Yan. 2021. "Why Public Assets Are Key to Debt Sustainability: A Moral Goal." Public Financial Management Blog, International Monetary Fund, April 19.

International Federation of Accountants (IFAC) and Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). 2021. "International Public Sector Financial Accountability Index: 2021 Status Report." New York.

Koshima, Yugo, Jason Harris, Alexander F. Tieman, and Alessandro De Sanctis. 2021. "The Cost of Future Policy: Intertemporal Public Sector Balance Sheets in the G7." IMF Working Paper 21/128, International Monetary Fund, Washington, DC.

Leong, Lincoln. 2016. "The 'Rail Plus Property' Model: Hong Kong's Successful Self-Financing Formula." McKinsey Insights, McKinsey & Company, Washington, DC.

Yousefi, Seyed Reza. 2019. "Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy." IMF Working Paper 19/170, International Monetary Fund, Washington, DC.

وتحقق صناديق الثروة العامة مزايا التمويل الخاص، من خلال النفاذ المباشر إلى أسواق الدين والأسهم، أو التعامل مع صناديق الأسهم المتخصصة، أو الشراكات مع مختلف المؤسسات، إلخ. ويمكن أن يحدث ذلك على مستوى صناديق الثروة العامة (الشركات قابضة) أو الأصول الفردية. ويجب أن تحقق هذه الجهود قيمة للناخبين ودافعي الضرائب بالطبع، فهم المستفيد الحقيقي من صناديق الثروة العامة. ولكن كما يتضح من الأمثلة السابقة، لن يتسنى تحقيق هذه القيمة إلا من خلال صناديق تتمتع بمنظومة حوكمة قوية وقدرة على اتخاذ القرارات بناء على دوافع تجارية، وليس دوافع أيديولوجية أو سياسية فقط.

كتاب يوم الحساب في ثوب جديد؟

عندما بعث ويليام الفاتح بكتبته عام ١٠٨٥ لتسجيل أصول المملكة، كان تركيزه الأساسي منصباً على حيازات الأراضي. ولا تزال العقارات إلى اليوم هي أكبر فئات الأصول على الإطلاق، وتمتلك الحكومات جانباً كبيراً منها. وفي معظم الاقتصادات المتقدمة، تسهّل سجلات الأراضي والشفافية النسبية بشأن بيانات المعاملات وأساليب المسح عبر الإنترنت إعداد خارطة أصول لتحديد وتقييم الممتلكات العقارية الحكومية على مستوى المحليات — وستكون هذه الخارطة بمثابة نسخة محلية من كتاب يوم الحساب ولكن دون الحاجة إلى بذل الجهد الشاق الذي تطلبه إعداد هذا الكتاب.

ويمكن أن نستخلص من تجربة مدينة بيتسبرغ الأمريكية دراسة حالة مثيرة للاهتمام. فقبل إعداد خارطة لأصول المدينة، اعتقد عمدتها أنها تضم حوالي ٤٠٠ عقار عام بقيمة ٥٧ مليون دولار أمريكي تقريباً حسب سجلات المدينة. واستعان بيتسبرغ بشركة متخصصة لإعداد خارطة أصول مبسطة، واستغرق التنفيذ أسبوعين وبلغت التكلفة حوالي ٢٠ ألف دولار أمريكي. واتضح من الخارطة أن العدد الفعلي للعقارات المملوكة للمدينة هو ١١ ألف عقار تقريباً ولم يكن معظمها مستخدماً في تقديم الخدمات العامة. ووصلت قيمة الحافطة العقارية لبيتسبرغ إلى ٣,٩ مليار دولار أمريكي — أي ضعف قيمتها الدفترية. وفي حالة إسناد إدارة هذه العقارات إلى جهات متخصصة، يمكن توليد دخل إضافي منها يتجاوز الضرائب التي تجمعها المدينة في الوقت الحالي. ويمكن عوضاً عن ذلك بيع الأصول التي لا تحتاجها المدينة في تقديم الخدمات العامة واستخدام حصيلة البيع في تمويل استثمارات جديدة — دون زيادة الضرائب أو الاقتراض — راجع مقال بعنوان «تحرير الثروة العامة» في عدد مارس ٢٠١٨ من مجلة التمويل والتنمية.

وربما تواجه الاقتصادات والنظم السياسية الأقل تقدماً مجموعة مختلفة من التحديات. فعلى سبيل المثال، يوجد