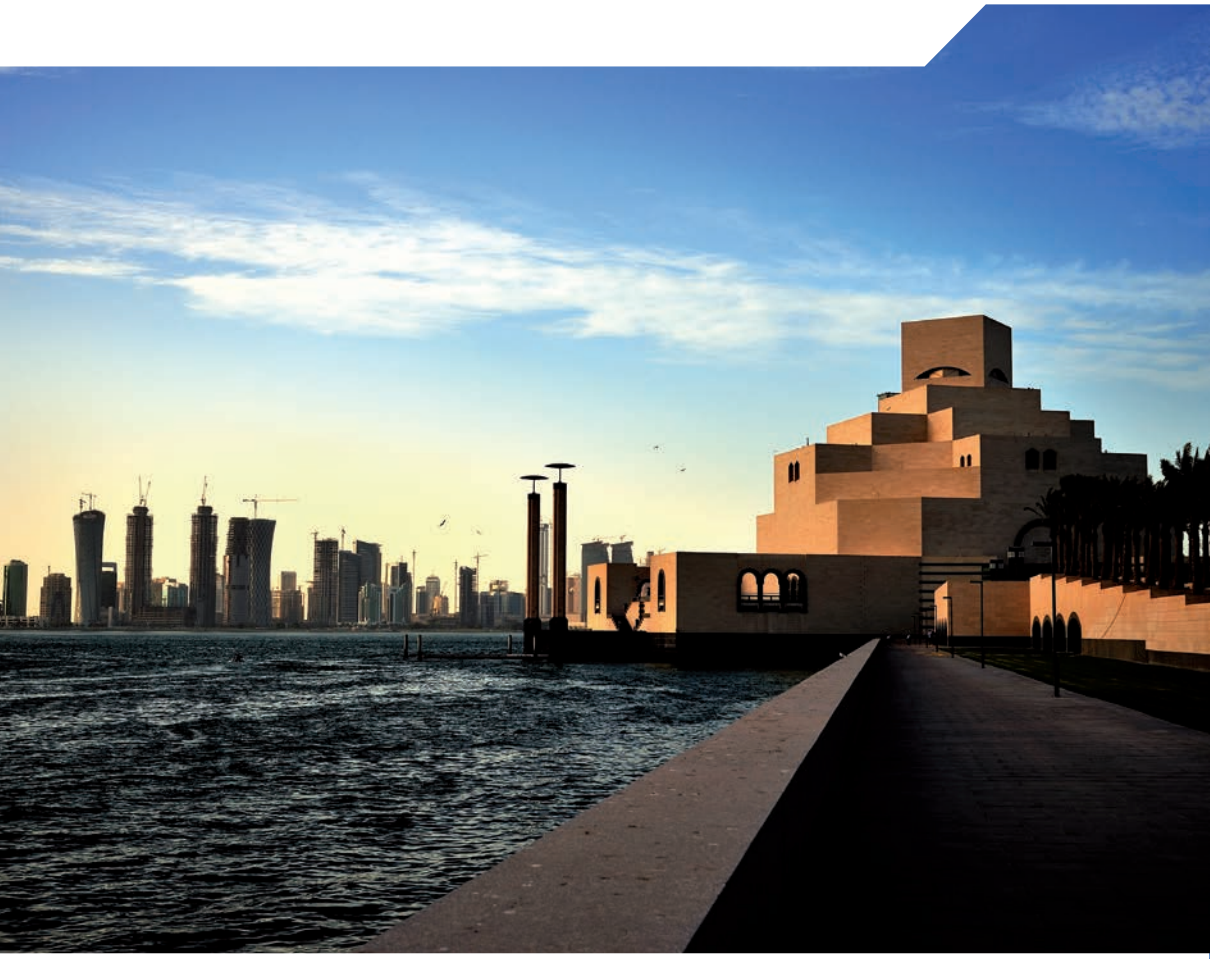
الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

محرّكات التنمية والتنافسية ؟



OECD

الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

محرّكات التنمية والتنافسية ؟

منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية

ُنشر هذا المؤلَّف على مسؤولية الأمين العام لمنظمة التعاون الإقتصادي و التنمية. والآراء المعرب عنها والحجج المعروضة فيه لا تعبر بالضرورة عن الرأي الرسمي للمنظمة أو لحكومات البلدان الأعضاء فيها.

وليس في هذه الوثيقة ولا في أي خريطة واردة فيها المساس بوضع أي إقليم أو بالسيادة عليه، أو بتعيين الحدود والتخوم الدولية، أو بتحديد اسم أي إقليم أو مدينة أو منطقة.

يُرجى الاستشهاد بهذا المؤلَّف على النحو التالي:

منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية (2013)، "الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: محرّكات التنمية والتنافسية؟" .
من منشورات منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية

(OECD (2013), *State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Engines of Development and Competitiveness?)*

OECD Publishing

ISBN 978-92-64-202962 (English print)
ISBN 978-92-64-202-979 (English pdf)
ISBN 978-92-64-204263 (Arabic pdf)

في حالة التعارض بين النص الإنكليزي الأصلي والترجمة العربية للنص، تكون الأرجحية للنص الإنكليزي.

يمكن الاطلاع على التصويبات المدخلة على منشورات منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية على الإنترنت على الصفحة: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OECD 2013

بإمكانك تنزيل أو طباعة المحتوى المنشور من جانب المنظمة لغرض استعمالك الخاص، وتستطيع إدراج مقتطفات من منشورات أو مطبوعات المنظمة أو من قواعد بياناتها ونواتجها المتعددة الوسائط في وثائقك ومحاضراتك ومدوناتك ومواقعك الشبكية وموادك التعليمية، شريطة الإشارة على النحو المناسب إلى أن المصدر ومالِك حقوق المؤلف هو منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية. وينبغي تقديم جميع الطلبات المتعلقة بالاستعمال العام أو التجاري وبالترجمة إلى عنوان البريد الإلكتروني: *rights@oecd.org*. أما طلبات الحصول على إذن بالتصوير الضوئي لأجزاء من هذا المؤلَّف لأغراض الاستعمال العام أو التجاري فينبغي توجيهها مباشرةً إلى مركز الموافقة على استخدام حق المؤلف، باللغة الإنكليزية، ((Copyright Clearance Center (CCC) على عنوان البريد الإلكتروني *info@copyright.com* أو باللغة الفرنسية ((Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) على عنوان البريد الإلكتروني *contact@cfcopies.com*.

مقدّمة

تشكّل الشركات المملوكة للدولة سمة هامة من سمات المشهد الاقتصادي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير أن مساهمتها في الاقتصادات المحلية لم تخضع حتى الآن إلى تحقيق منهجي. تُعتبر الشركات المملوكة للدولة في المنطقة بشكل عام على أنها غير فعالة وتخضع لترتيبات حوكمة دون المستوى الأمثل غير أنه في الوقت نفسه، وبشكل متناقض إلى حد ما، غالباً ما يتم تكليفها بمهام تنموية تتخطى عادةُ أهدافها التجارية المعلن عنها. تعود هذه الظاهرة إلى الدور البارز تاريخياً الذي لعبته الدولة في التنمية الاقتصادية في المنطقة والاهتمام المتجدد في الآونة الأخيرة في استخدام شركات محددة مملوكة للدولة كمرسية لاستراتيجيات التصنيع والتنافسية الوطنية.

ويسعى هذا المنشور إلى تحقيق هدفين. أولاً، يساهم في المواد المطبوعة المحدودة الموجودة بشأن دور الشركات المملوكة للدولة في التنمية الاقتصادية من خلال دراسة مساهمة الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في التنمية الصناعية والتنوع والقضاء على الفقر وتوفير السلع والخدمات للجمهور بشكل عام. ثانياً، يوّفر لمحة عامة عن المسؤوليات والأدوار المتنوعة التي تضطلع بها الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ويقيم تكاليف هذه الالتزامات بهدف عزل ممارسات الملكية والحوكمة التي ساهمت في نجاح بعض الشركات وضعف أداء بعض الشركات الأخرى. تم إصدار التوصيات إلى صانعي السياسات، فضلاً عن إدارة ومجالس الشركات المملوكة للدولة، بناءً على هذه الملاحظات في نهاية المنشور.

وقد أُعد هذا المنشور للنشر من قبل اليسا أميكو Alissa Amico، وهي مديرة مشروع عمل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD بشأن حوكمة الشركات في منطقة الشرق الأوسط، وستيفن هيرتوغ Steffen Hertog، وهو أستاذ محاضر في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE). يرغب الكتّاب في تقديم الشكر إلى أعضاء فريق عمل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD المعني بحوكمة الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فضلاً عن أعضاء الأمانة العامة لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD الذين قدموا تعليقات قيمة. تم إعداد هذا المنشور بمساعدة بحوث موريتز شمول Moritz SCHMOLL، وهو طالب دراسات عليا في كلية لندن للاقتصاد. تم تقديم ومناقشة هذا الكتاب، بما في ذلك التوصيات الوارادة في الفصل الختامي، خلال الإجتماع الخامس لفريق عمل منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية

OECD المعني بحوكمة الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي انعقد في شهر تموز / يوليو 2013 في اسطنبول، تركيا.

جدول المحتويات

I. مقدمة لرأسمالية الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 9
رأسمالية الدولة في الشرق الأوسط 9
عدم تراجع حجم قطاع الشركات المملوكة للدولة 11
نطاق أوضح لقطاع الشركات المملوكة للدولة 15
إعادة إرساء التوازن بين صناديق الثروة السيادية 16
II. أهداف وأدوار الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ... 19
خلفية نظرية 19
أداء الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 20
التوزيع القطاعي 22
الخدمات 24
الموارد الهيدروكربونية 32
القطاعات الصناعية 34
III. دور الشركات المملوكة للدولة في التنمية والتنافسية 43
الفوارق الوطنية 43
الشركات المملوكة للدولة كآلية للدعم 45
الأهداف الاجتماعية المتنوعة للشركات المملوكة للدولة 49
IV. تداعيات الأهداف المتنوعة الخاصة بالشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 55
تداعيات الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على سوق العمل 55
العواقب المالية للشركات غير الفعالة المملوكة للدولة 62
تحديات وضع سعر على المساهمات غير المالية للشركات المملوكة للدولة 68
الشركات المملوكة للدولة والمنافسة الفعالة 69
السياق 69
أطر المنافسة 71
الاحتكارات الخاصة والعامة 73
دور هيئات التنظيم القطاعية 74
الإعانات والتنفيذ 78
الشركات المملوكة للدولة والممارسات غير النظامية 84
مخاطر الفساد في الشركات المملوكة للدولة 84
الفائدة من مكافحة الفساد المتزايدة 88
الفساد في مجال المشتريات 92
ترتيبات الملكية ومكافحة الفساد 97
مكافحة الفساد وحوكمة الشركات 99
V. سبل الإصلاح : نحو شركات فعّالة مملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 105
كفاءة الملكية 105
الدور التنموي للشركات المملوكة للدولة 107
الإعانات والشفافية المالية 108
المنافسة الفعالة 109
الشفافية ومكافحة الفساد 110
سياسات التوظيف والموارد البشرية 111
الملحق رقم 1. الشركات الإستراتيجية المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 113

الجداول

الجدول رقم 1. أنشطة الاكتتاب العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حسب كل سوق، خلال الفترة 2010-2012 بملايين الدولارات الأميركية 13
الجدول رقم 2. التحقيقات في السلوك الإحتكاري الذي تمارسه الشركات المملوكة للدولة 78

الجدول 3. الرقابة المؤسسية على الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا..... 89
الجدول رقم 4. الإرشادات بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا..... 99

الرسومات البيانية

الرسم البياني رقم 1. الإنفاق الاستهلاكي العام النهائي للحكومة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)..... 11
الرسم البياني رقم 2. النفاذ الى الخدمات الهاتفية لكل مئة شخص في مجموعات دول مختلفة..... 25
الرسم البياني رقم 3. النفاذ الى الطاقة الكهربائية في مجموعة مختلفة من الدول (نسبة مئوية من السكان)..... 25
الرسم البياني رقم 4. النسبة المئوية للسكان الذين يستفيدون من مصادر مياه محسّنة 26
الرسم البياتي رقم 5. مقارنة بين مقاييس كفاءة شركات النفط..... 33
الرسم البياني رقم 6. نسبة الموظفين الحكوميين بين السكان الناشطين إقتصادياً.. 57
الرسم رقم 7. مطالبات المصارف السورية (بمليارات الليرات السورية)..... 65
الرسم البياني رقم 8. مطالبات المصارف الأردنية (بمليارات الدينارات الأردنية).. 66
الرسم رقم 9. الأرباح الإجمالية والدعم المالي لقطاع الشركات المملوكة للدولة التركية..... 68

الأطر

الإطار رقم 1. "الخطوط الجوية الكويتية" : شركة وطنية رائدة لكن متعثّرة..... 27
الإطار رقم 2. "طيران الإمارات" جوهرة حكومة دبي..... 30
الإطار رقم 3. "أرامكو السعودية": شركة نفط ووكالة تنمية وطنية..... 33
الإطار رقم 4. "سابك SABIC" الشركة الرائدة في الصناعة الخليجية..... 37
الإطار رقم 5 : كهرباء لبنان : العبء المالي على الدولة..... 47
الإطار رقم 6. مشروع مدن دون أحياء فقيرة : مشاركة مجموعة العمران..... 50
الإطار رقم 7. دورشركة الطرق السريعة المغربية Autoroutes du Maroc في التنمية الريفية..... 52
الإطار رقم 8. مشروع الدعم الإجتماعي للخصخصة التركية..... 60
الإطار رقم 9. الشركات المملوكة للدولة الإماراتية والأزمة المالية..... 66
الإطار رقم 10. دور هيئة تنظيم الإتصالات في فرض المنافسة في البحرين..... 75
الإطار رقم 11. نحو هيئة تنظيم مستقلة لقطاع الاتصالات في لبنان..... 77
الإطار رقم 12. طيران الإمارات : فرص متكافئة ؟..... 80
الإطار رقم 13. الخطوط الجوية التركية : القدرة التنافسية من خلال تحسين الحوكمة 82
الإطار رقم 14. الممارسات غير النظامية في الشركات المملوكة للدولة التونسية... 84
الإطار رقم 15. مزاعم الرشوة المحيطة بشركة سوناطراك Sonatrach الجزائرية..... 86
الإطار رقم 16. الرقابة على الشركات المملوكة للدولة من قبل جهاز أبوظبي للمحاسبة 90
الإطار رقم 17. أدوات صندوق التعاون الإقتصادي والتنمية OECD من أجل تعزيز النزاهة في المشتريات العامة..... 93
الإطار رقم 18. حملة مكافحة الفساد في شركة الكهرباء الوطنية المغربية..... 95
الإطار رقم 19. مزاعم الفساد في كازينو لبنان Casino du Liban..... 96

ملخّص تنفيذي

تشكّل الشركات المملوكة للدولة جزءاً لا يتجزأ من كل الاقتصادات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، غير أنها خلافاً للشركات العائلية أو المدرجة في البورصة، لم تخضع معظمها للأبحاث المنهجية، في سياق إقليمي أو محلي. إن منشور "منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية" (OECD) حول دراسات حالات البلدان على صعيد إصلاح قطاع الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحت عنوان *نحو اتفاقات ملكية جديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا* يهدف إلى معالجة هذه الثغرة من خلال تسليط الضوء على التقدّم المحرز والتحدّيات التي واجهتها الحكومات في السنوات الأخيرة في ما يتعلق بخصخصة الشركات المملوكة للدولة وتحسين الإطارات التنظيمية للشركات التي لا تزال الدولة تسيطر عليها.

يهدف هذا المنشور الثاني إلى تحسين فهم تدخل الدولة في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من خلال توفير نظرة عامة حول الأدوار الاقتصاية والاجتماعية والتنموية التي تلعبها الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. بذلك، يعالج هذا المنشور الأهداف الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية التي حققتها الشركات المملوكة للدولة، بما فيها توفير منتجات وخدمات معيّنة أو استحداث الوظائف أو تطوير المساكن للفقراء أو جذب السياح أو تشجيع تشكيل مجموعات قطاعية. ويستكشف المنشور أيضاً التكاليف المباشرة وغير المباشرة المتصلة بالأهداف غير التجارية التي يتم تكليف الشركات المملوكة للدولة بها وينظر كيف يمكن للحكومات والشركات التعامل مع هذه المسؤوليات والالتزامات المتعددة.

يدور نقاش طويل حول ما إذا كان ينبغي استخدام الشركات المملوكة للدولة كأداة للسياسات التنموية والصناعية. يهدف هذا المنشور إلى المساهمة في هذا النقاش من خلال تسليط الضوء على كيف وفي أي بيئات اقتصادية لتنظيمية وسياسية تمكّنت الحكومات من التحكّم بالشركات المملوكة للدولة كمحرك للتنافسية والتنمية على المستوى الاقتصادي. تُعتبر هذه العملية مهمة نظراً إلى أداء الشركات المملوكة للدولة المتغير إلى حد كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حتى ضمن كل دولة فردية. بما أنه من المستبعد أن يتقلّص حجم قطاعات الشركات المملوكة للدولة في المنطقة بشكل ملحوظ، ينبغي تقييم فعالية هذه الشركات من أجل تقدير كفاءة الدولة في السوق.

هناك العديد من الأسباب الأخرى المتعلقة بالسياسيات التي تبرر النظر في مساهمة الشركات المملوكة للدولة في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا سيما من أجل تحديد ما إذا كانت الشركات الحكومية قادرة أكثر من غيرها على تنفيذ المهام التي تم تكليفها بها ومدى نجاحها في تحقيق هذه المهام ومدى شفافية التعويض الذي تتلقاه مقابل توفير الخدمات غير التجارية، وأخيراً كيف يؤثر ذلك على المنافسة بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة. بصورة خاصة، لا بد من التطرّق إلى مسألة الحياد التنافسي في المنطقة، نظراً إلى أنه في عدد من القطاعات كقطاع الاتصالات، تواجه حالياً الشركات الوطنية التابعة للدولة منافسةً من الشركات الخاصة.

تعكس أيضاً الحاجة إلى طرح هذه الأسئلة "الجديدة" واقع أنّ الدور الذي تلعبه الدولة في اقتصادات المنطقة قد تطوّر بشكل مهم خلال العقود القليلة الماضية. لقد أسست الحكومات في المنطقة عدداً من الشركات المملوكة للدولة المهمة من الناحية الاستراتيجية منذ بضعة عقود، غالباً في إطار عملية بناء الدولة. غالباً ما كانت الشركات المملوكة للدولة تحظى بامتيازات وإعفاءات سمحت لها بأن تصبح شركات وطنية، وشركات دولية رائدة بالفعل في بعض الحالات. بهذا المعنى، تمكّنت هذه الشركات من تأدية مهامها بنجاح. غير أنه بما أن اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أصبحت أكثر تكاملاً على الصعيد العالمي وأكثر عرضةً للمنافسة الدولية وبما أنّه يتم تحرير بعض القطاعات وبما أنّ بعض الشركات المملوكة للدولة تعمل في الخارج، تطوّر دورها.

إن مسألة ما إذا كانت الشركات المملوكة للدولة قادرة بالفعل أكثر من غيرها على تحقيق بعض النتائج على صعيد السياسة العامة هي مسألة قابلة للنقاش وتعتمد على مجموعة من العوامل، كما يتضح من دراسات الحالات الواردة في هذا المنشور. من الأكيد أن بعض الشركات المملوكة للدولة في المنطقة لعبت دوراً إيجابياً في التنمية الصناعية والحد من الفقر وتطوير البنية التحتية. توقّف نجاح هذه

الشركات على التحديد الواضح للأهداف غير التجارية ووضع آليات تعويض شفافة. بالإضافة إلى ذلك، لا بد من النظر أيضاً في خطر إثقال كاهل الشركات الناجحة بالعديد من الأهداف، قد تشتت انتباه الإدارة عن الوظائف الأساسية.

تتمثّل إحدى الأولويات المهمة على صعيد السياسات بالنسبة لحكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الحفاظ على فرص متكافئة بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة المنافسة لها. تظهر قوانين وسياسات بشأن المنافسة في المنطقة، وشهدت السنوات الأخيرة تأسيس هيئات مسؤولة عن شؤون المنافسة على الرغم من أنه لم يتم إجراء حتى الآن سوى بضعة تحقيقات في السلوك غير التنافسي للشركات المملوكة للدولة. من أجل خلق حياد تنافسي، يجب منح هذه الهيئات الصلاحية لإجراء تحقيقات، ويجب أيضاً توزيع المسؤوليات التنظيمية بين هذه الهيئات المسؤولة عن المنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية.

لا بد أيضاً من احتساب تكلفة المهام غير التجارية للشركات المملوكة للدولة بالإقتران مع آليات دعم واضحة وشفافة لضمان الفرص المتكافئة. إن الفرض المتخصص للأهداف التنموية على الشركات المملوكة للدولة قد كان له تأثير سلبي على أدائها كما وأنه خلق مخاطر مالية للحكومات، بما أن الشركات المملوكة للدولة قد تطلب تمويل بشكل غير متوقع وغير شفاف. يجب تحديد وإعادة تقييم الدعم الصريح والضمني المقدّم إلى الشركات المملوكة للدولة لتحديد ما إذا كانت الوسيلة الأكثر فعالية من الناحية الاقتصادية لبلوغ الأهداف الاجتماعية المعيّنة.

من الضروري أيضاً أن تتمتّع الشركات المملوكة للدولة في المنطقة، كما القطاع العام ككل، بالشفافية على صعيد التوظيف. لا تزال الشركات المملوكة للدولة في معظم دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشكّل مصدراً رئيسياً لفرص العمل، مع الإشارة إلى أنه في بعض الحالات تعثّرت عمليات إعادة هيكلة هذه الشركات بسبب مخاوف إجتماعية. في الماضي، أدّى الشرط المتمثل في أنه يحق لموظفي الشركات المملوكة للدولة الاحتفاظ بمناصبهم لفترة غير محددة بعد عملية الخصخصة، قد زاد "تكلفة" عملية الخصخصة على الدولة ودفع الحكومات في الكثير من الحالات إلى اتخاذ قرار بعدم بيع هذه الشركات نهائياً. يجب مواصلة النظر في التجارب المتعلقة بآليات إعادة تعيين الموظفين وتدريبهم وتزويدهم بشبكة ضمان اجتماعي.

في أعقاب الأحداث الأخيرة التي وقعت في المنطقة، يطالب الجمهور بشفافية أكبر في ما يتعلق بملكية الحكومات في الشركات. يبدي عدد متزايد من الدول في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اهتماماً في إصدار مدونة بشأن الحوكمة الخاصة بالشركات المملوكة للدولة، على غرار مصر والمغرب. بغية تعزيز عملية الإفصاح من قبل الشركات المملوكة للدولة، يتعين على الوزارات التي تمارس حقوق ملكية في شركات مملوكة للدولة أن تصدر مدونات و / أو إرشادات حوكمة بشأن الافصاح، وأن تحفز الشركات على توفير تقارير أفضل عن أدائها المالي وغير المالي.

لتعزيز شفافية الشركات المملوكة للدولة، من المقترح أن تخضع كافة الشركات المملوكة للدولة إلى قانون يرعى المشتريات، وأن تنشر تجري مناقصات لجميع العمليات التي تتجاوز حدّ معيّن. لمعالجة مخاطر أخرى متعلقة بالمخالفات أو الفساد في الشركات المملوكة للدولة، والتي تمّت الإفادة عن أمثلة عنها في السنوات الأخيرة، يوصى بأنن تتمتع الهيئات الرقابية الحكومية بالصلاحية التدقيق في حسابات الشركات المملوكة للدولة ونشر النتائج علناً أو على الأقل الإبلاغ عنها إلى فروع السلطة التنفيذية المختصة. من شأن هذه الإجراءات وغيرها من الاجراءات المذكورة في المنشور أن تحرز تقدماً في عملية تعزيز فعاليّة الشركات المملوكة للدولة في العالم العربي.

الفصل I. مقدمة لرأسمالية الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يهدف هذا الفصل التمهيدي إلى توفير سياق لظهور رأسمالية الدولة وتطورها المستمر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويعرض هذا الفصل العوامل التي تؤدي إلى إنشاء الشركات المملوكة للدولة في المنطقة ويتناول اعتبارات متنوعة كأهداف التصنيع وظهور آليات الثروة السيادية والتباطؤ في عملية الخصخصة التي أدت إلى الدور الثابت والمهم الذي تلعبه الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بصفتها أصحاب الأصول التجارية. يتضمن هذا الفصل أيضاً تعليقات بشأن وضوح نطاق قطاعات الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي شهدت تحسناً في بعض الدول إنما لا تزال بحاجة إلى المزيد من التحسين من أجل السماح بإجراء مناقشة أكثر استنارة حول الخيارات لتحسين أداء الشركات المملوكة للدولة وكفاءتها.

رأسمالية الدولة في الشرق الأوسط

شكّل ظهور رأسمالية الدولة موضوعاً رائجاً في النقاش العام والأكاديمي، كما أن دور الشركات المملوكة للدولة كأداة رئيسية لبروز هذه الظاهرة استقطب الأنظار بشكل متزايد في السنوات الأخيرة. في حين كانت الأنظار متجهة في الثمانينيات والتسعينات – خلال "إجماع واشنطن" – إلى حد كبير نحو تخفيض دور الدولة في الاقتصاد، خفّ وهج هذه "الارثوذكسة" الاقتصادية في النقاش العام اليوم حيث أن بلدان مختلفة على غرار النرويج ومصر وسنغافورة وعدد من الاقتصادات الأوروبية التي تمر بمرحلة إنتقالية لا تزال تملك قطاعات الشركات المملوكة للدولة كبيرة نسبياً. على الصعيد الدولي، تشير التقديرات إلى أن 28 شركة من أصل أكبر 100 شركة في الأسواق الناشئة تملك الحكومة حصة فيها (إيكونوميست Economist 2012) وإلى أن مشاركة الدولة في السوق لم تشهد بشكل عام أي تراجع يُذكر إلا في عدد محدود من الدول التي كانت اشتراكية تاريخياً.

في البداية، يُعزى تأسيس الشركات المملوكة للدولة بشكل عام إلى تحديات كالحواجز الطبيعية الكبيرة للدخول إلى بعض القطاعات وإخفاق أسواق رأس المال وغياب الحوافز للقطاع الخاص للقيام ببعض الأنشطة المعيّنة. كانت الشركات المملوكة للدولة ولا تزال تُستخدم، لا سيما في الأسواق الناشئة، كمحرّك للتنمية الصناعية وتوفير السلع والخدمات الرئيسية واستحداث فرص العمل ومجموعة متنوعة من الأهداف الأخرى بعضها تجاري محض والبعض الآخر اجتماعي من حيث

طبيعتها. في السنوات الأخيرة، يعكس ازدياد الوظائف التي تُكلف الشركات المملوكة للدولة بها، خيبة أمل من النهج المتمثلة بعدم التدخل من جهة، ونجاح بعض الاقتصادات من جهة أخرى على غرار سنغافورة أو الصين في استخدام الشركات المملوكة للدولة كمحرّك لتطوير أسواق رأس المال ووضع سياسات قطاعية وتوفير البنية التحتية وحتى الحد من الفقر.

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا [1]، لم يحظى دور الشركات المملوكة للدولة في الاقتصاد باهتمام يُذكر، إن لم يحظى بأي اهتمام على الإطلاق لغاية الآن. يُعتبر هذا الأمر تناقضياً بما أن الشركات المملوكة للدولة لعبت دوراً مهماً في عملية تأسيس الدولة في الشرق الأوسط، بعدما كُلفت بدعم التنمية الصناعية والاجتماعية. تُعد الشركات المملوكة للدولة إلى جانب الشركات المؤسسة من قبل عائلات كبيرة من التجّار، من بين أعرق الشركات في المنطقة. مع ذلك، كان تشغيل وحوكمة الشركات المملوكة للدولة الرئيسية في المنطقة محاطاً بالسرّية لعقود طويلة، وفي حين أن الأطر التنظيمية للشركات الخاصة، لا سيما تلك المدرجة في البورصة، قد تطورت بسرعة خلال العقد الماضي، أحجمت الحكومات عن فرض معايير مماثلة على الشركات التي تملكها.

نتيجة لذلك، لا تزال معظم الشركات المملوكة للدولة في المنطقة متعثرة، إذ غالباً ما تعاني من إنتاجية أدنى وتواجه صعوبة في التنافس مع الشركات الخاصة الوطنية (Amico أميكو 2012). في الوقت نفسه، سلطّت الأبحاث الضوء على وجود بعض الشركات المتفوّقة من بين الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ؛ وهي شركات تظهر أداء اقتصادي ملفت ومستوى متطوّر من الحوكمة والاستراتيجية حتى وفقاً لمعايير القطاع الخاص (Hertog هيرتوغ 2010). في بعض الحالات وليس كلها، يُعزى هذا النجاح إلى الامتيازات الخاصة والاعفاءات من الأنظمة التي استفادت منها الشركات المملوكة للدولة إما بصورة مؤقتة أو مستمرة. تلك هي حال الشركات المملوكة للدولة في دول الخليج بوجه خاص التي استفادت تاريخياً من الموارد المدعومة وتم إعفاؤها من بعض أوجه الأنظمة الوطنية – وهي امتيازات قد يكون تبريرها في بعض الحالات أقوى في البداية أكثر من الوقت الذي تطوّرت فيه القطاعات التي تعمل فيها الشركات المملوكة للدولة.

في الوقت نفسه، تغيّرت الرؤية الأساسية لدور الشركات المملوكة للدولة على مر السنين إذ إن الحكومات، التي حققت مستويات أعلى من التنمية الإقتصادية، لم تعد تعتبرها آلية لبناء الدولة وحماية الصناعات الناشئة بل مصدراً للتنافسية. بالإضافة إلى إشراف الوزارات المعنية أو الهيئات التنظيمية القطاعية عليها، تتأثر الشركات المملوكة للدولة في عدد من الدول بسياسات وخطط الهيئات الحكومية المكلّفة بتطوير استراتيجية اقتصادية أوسع لبلادها. ففي الإمارات العربية المتحدة على سبيل المثال، يعالج "مجلس الإمارات للتنافسية" مشاكل متعلّقة بتعزيز فعالية وحوكمة الشركات المملوكة للدولة، معترفاً أنه في حين قد تشكّل بعض الشركات المملوكة للدولة المثقلة بالديون عبئاً مالياً، قد تشكّل غيرها مصدر للتنافسية الاقتصادية.

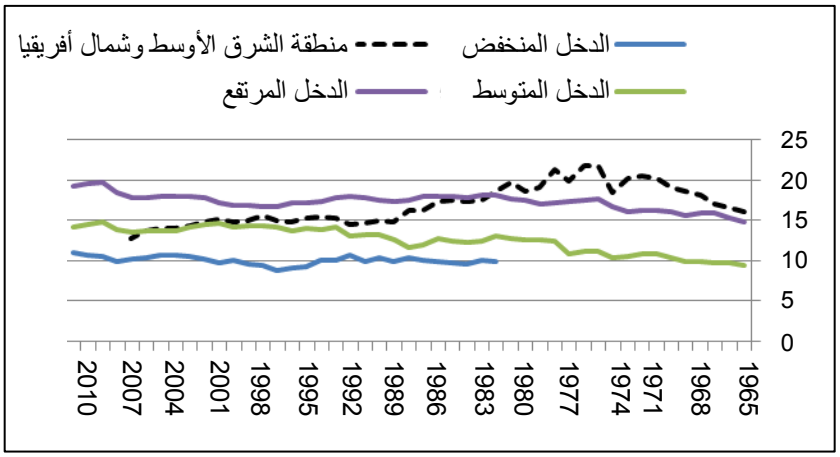
[1] لغرض هذا التقرير، تشمل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا : الجزائر والبحرين ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان والمغرب وعمان وقطر وتونس وتركيا والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة واليمن. لم يتم التطرق الى جيبوتي وموريتانيا بسبب نقص المعلومات حولها كما أن السلطة الوطنية الفلسطينية غير مشمولة في هذا التقرير بما أن قطاع الشركات المملوكة للدولة صغير فيها.

إن الاهتمام المتواصل في الشركات المملوكة للدولة سببه أن مساهمتها المستمرة في الاقتصادات العربية كبيرة وفي بعض الحالات متزايدة ليس فقط من الناحية الاقتصادية بل أيضاً من حيث مهامها غير التجارية. إن هذا النمو ليس غير متعمّداً بل يندرج ضمن استراتيجيات تطوير اقتصادي مصممّة بدقة. كما سيتم استكشافه في هذا التقرير، تقوم الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ببعض الوظائف وتحقق عدداً من الأهداف الاستراتيجية التي تجعل نجاحها حاسماً للتنمية الاقتصادية في المنطقة ليس فقط من الناحية الاقتصادية بل أيضاً على نطاق أوسع. من ناحية أخرى، كما هو مذكور أدناه، قد تكون التكاليف المرتبطة بالشركات المملوكة للدولة التي تسجل أداء دون المستوى هائلة ليس فقط من حيث تأثير الإعانات على موازنة الدولة بل أيضاً من حيث جودة الخدمات المقدمة ومساءلة الحكومة تجاه المواطنين.

عدم تراجع حجم قطاع الشركات المملوكة للدولة

يُعزى انتشار الشركات المملوكة للدولة على نطاق واسع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى "التطوّر المتأخر" وفي بعض الدول في المنطقة، إلى المقاومة ضد الاستعمار التي نجم عنها عمليات تأميم وأيديولوجية تنمية مرتكزة على تدخل الدولة في بداية مرحلة الاستقلال. تتمتع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بإرث ايديولوجي مرتكزة على تدخل الدولة حتى مقارنةً مع باقي الدول النامية. كما يشير الرسم البياني رقم 1.1 أدناه، تخلّت عن هذا الإرث من حيث حصة الحكومة العامة في إجمالي الناتج المحلي. لم يشتمل هذا الأمر على خفض الإنفاق الحكومي العام فحسب – كما يُظهر الرسم البياني– بل استهدف أيضاً عمليات الخصخصة وبرامج[2] تقليص حجم قطاع الشركات المملوكة للدولة. غير أن الشركات العامة لا يزال لها وجود أثري في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر مما هو عليه في مناطق أخرى على الأرجح – وفي بعض الحالات – مثل دول مجلس التعاون الخليجي – بدأت بالفعل بالتوسع مجدداً نتيجة لارتفاع حاد في إيرادات النفط.

الرسم البياني رقم 1.1. الإنفاق الاستهلاكي العام النهائي للحكومة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)



[2] يظهر هذا الرسم البياني فقط أهمية الحكومة العامة في الاقتصاد وليس تأثير الشركات المملوكة للدولة في اقتصادات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما أن هذه البيانات ليست متوفّرة للجمهور.

المصدر: مؤشرات التنمية الصادرة عن البنك الدولي (2013)، http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators. آذار / مارس 2013 ؛ بورصة عمان (2013)، الخصخصة في الأردن، www.ase.com.jo/en/privatization-jordan

تلعب الشركات المملوكة للدولة في المنطقة دوراً مهماً في الاقتصادات الوطنية والإستراتيجيات الإنمائية وستواصل القيام بذلك على الأقل في المستقبل القريب. إن هذه الواقعة مدعومة بعدد من الاتجاهات المهمة. أولاً، توقفت عملية الخصخصة في المنطقة مع تنفيذ عدد محدود من عمليات الخصخصة الكبيرة إما في الخليج، حيث سبق وتم بيع بشكل جزئي أو كلي بعض الشركات ذات أهمية استراتيجية أقل من غيرها، أو في شمال أفريقيا حيث سبق وتم تنفيذ عمليات خصخصة كبيرة (باستثناء الجزائر وليبيا) أو في بلاد المشرق حيث لا تهيمن الشركات المملوكة للدولة (باستثناء سوريا).

في السنوات الأخيرة، كانت مصر وتونس والمغرب أول من قام بعمليات خصخصة. إن المناخ السياسي الحالي الذي تتعرض فيه الحكومات لضغوط من أجل توفير الوظائف في القطاع العام وانتقاد[3] متواصل لعمليات خصخصة سابقة، ليس مؤاتياً لمواصلة عمليات الخصخصة بغض النظر عن مزاياها الاقتصادية. في مصر حيث اتّبعت حكومة مبارك استراتيجية خصخصة عدائية، توقفت أنشطة الخصخصة، وفي دول أخرى في المنطقة التي شاهدت ثورات، أصبح من الواضح أن الخصخصة "غير رائجة" حالياً، على الرغم من الضغوط المالية.

تجدر الإشارة الى أن تونس هي الدولة الوحيدة في المنطقة التي تعتبر الخصخصة بديلاً صالحاً لإعادة هيكلة قطاع الشركات المملوكة للدولة. على سبيل المثال، يتم التخطيط لبيع حصة حكومية نسبتها 25 % في أكبر شركة اتصالات في البلاد وتُبذل حالياً جهود من أجل إعادة هيكلة المصارف العامة الثلاثة المتبقية التي تتكبّد حالياً خسائر. بالإضافة إلى ذلك، تعتزم الحكومة بيع حصتها في أكثر من 100 شركة كان يملك فيها النظام السابق حصصاً تُعد غير شرعية. في العراق، يتم أيضاً تنفيذ عمليات خصخصة كبيرة خلال العامين 2012 و2013 في إطار اتفاق الترخيص لشركات الاتصالات الثلاثة الذي سيتم بموجبه بيع حصة نسبتها 25% في كل من الشركات عبر طرح عام أولي. على الرغم من أنه من المتوقع أن تؤدي هذه العمليات إلى زيادة حجم البورصة المحلية[4] بشكل مهم، غير أنه سيكون لها أثر محدود على الحجم الإجمالي لقطاع الشركات المملوكة للدولة في العراق.

إن عمليات البيع المخطط لها من قبل الحكومة المغربية في السنوات القليلة المقبلة ليست كبيرة بالمقارنة مع عمليات سابقة كعملية بيع شركة "اتصالات المغرب Maroc Telecom" في العام 2004 التي شكلت دافعاً رئيسياً لتطوير "بورصة الدار البيضاء". في الواقع، يخلق تباطؤ الخصخصة تحدياً بارزاً أمام البورصات الإقليمية التي كانت تعتمد على الاكتتابات العامة بأسهم الشركات المملوكة للدولة لاستقطاب اهتمام المستثمرين المحليين والأجانب. أدى تباطؤ عمليات

[3] راجع على سبيل المثال تقرير اللجنة التونسية الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد الذي نُشر في العام 2011 والذي يلقي الضوء على عدد من عمليات الخصخصة تمت لصالح مقربين من الرئيس، تمّ تنفيذها قبل سقوط حكومة بن علي.

[4] تم جمع أساساً حوالى 1.3 مليار دولار من عملية بيع حصة نبستها 25% في "آسياسل" في بداية العام 2013، ما أدى إلى مضاعفة حجم سوق الأسهم المحلي

الخصخصة المقترن بمناخ اقتصادي صعب بشكل عام إلى طرح عدد أسهم ضئيل في الأسواق الإقليمية خلال العامين 2011 و2012 كما يظهر في الجدول رقم 1.1 أدناه.

الجدول رقم 1.1. أنشطة الاكتتاب العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا حسب كل سوق، خلال الفترة 2010-2012 بملايين الدولارات الأميركية

الدولة	البورصة	2010		2011		2012	
		العدد	القيمة	العدد	القيمة	العدد	القيمة
السعودية	تداول	9	1,019	4	416	7	1,419
المغرب	بورصة الدار البيضاء	2	166	3	49	1	3
سوريا	سوق دمشق للأوراق المالية	3	7	1	3	–	–
عمان	سوق مسقط للأوراق المالية	1	474	1	63	2	264
تونس	بورصة تونس	1	5	1	8	2	7
الإمارات العربية المتحدة	سوق أبوظبي للأوراق المالية	–	–	3	269	–	–
مصر	البورصة المصرية	2	376	–	–	–	–
الجزائر	بورصة الجزائر	1	20	–	–	–	–
الأردن	بورصة عمان	–	–	1	3	–	–
البحرين	بورصة البحرين	1	389	–	–	–	–
قطر	سوق الدوحة للأوراق المالية	1	144	–	–	–	–
السلطة الوطنية الفلسطينية	بورصة فلسطين	1	50	–	–	–	–

المصدر : "أم إي إي دي"، "إرنست أند يونغ" MEED, Ernst and Young

تنظر دول مجلس التعاون الخليجي في إمكانية إجراء عمليات خصخصة على نطاق أصغر، إلا أنه في ما يتعلق بالعمليات الكبيرة على غرار عملية بيع "الخطوط الجوية الكويتية" التي طال انتظارها، توخن الحكومات الحذر وتمهلت في اتخاذ قراراتها. في السعودية، تم إجراء بعض الاكتتابات العامة في العامين 2011 و2012 غير أنها ليست عمليات كبيرة بالمقارنة مع عمليات سابقة كعمليات خصخصة شركات اتصالات جرت في سنوات الألفين. ترى الكويت وعمان حالياً مسألة الخصخصة كوسيلة لإعادة هيكلة بعض الشركات المملوكة للدولة التي تسجل أداء دون المستوى وتطوير أسواق رأس المال، غير أنه لم يتم وضع أي خطط محددة حتى الآن. لم يتم إجراء سوى عملية خصخصة واحدة من خلال طرح عام أولي في المنطقة خلال العام 2012 – خصخصة "الخطوط السعودية للتموين Saudi Airlines Catering Company" – أدت إلى جمع أكثر من 350 مليون دولار. لم يتم الإعلان عن أي عمليات خصخصة كبيرة من خلال الاكتتاب العام في العامين 2013 و2014 باستثناء بيع شركات اتصالات في العراق وبعض عمليات البيع المحتملة في تونس المذكورة أعلاه.

إن عدم الاهتمام في عمليات البيع من خلال الطرح العام الأولي ناتج عن تباطؤ نشاط الخصخصة عموماً، ما يعكس ظروف غير مؤاتية في السوق، ولكن هو ناجم أيضاً عن أنّ الاكتتابات العامة الجزئية أو حتى عمليات إصدار السندات

تتطلب جهوداً كبيرة على صعيد تحسين الإفصاح إلى الجمهور. بما أن الإبلاغ عن المعلومات إلى الجمهور يُعتبر نقطة ضعف في حوكمة الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تشكل الاعتبارات المتعلقة بالافشاء حاجزاً امام إصدار الشركات المملوكة للدولة للأسهم أو سندات الدين على الرغم من أن هذه الشركات تستفيد أحياناً من شروط أقل صرامةً في ما يتعلق بالإفشاء عن المعلومات الخاصة بها بالمقارنة مع شركات أخرى مدرجة في البورصة.

في حين أحجمت بعض الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عن بيع حصصها في شركات عامة من خلال الطرح العام الأولي، لجأت إلى وسائل مبتكرة لاستخدام الأصول السيادية من أجل زيادة حجم أسواق رأس المال المحلية ونشاطها فيها. على سبيل المثال، أعلنت الحكومة القطرية في شهر شباط / فبراير 2013 أنها ستدرج في البورصة شركة تابعة لشركة "قطر القابضة Qatar Holding" وستحوّل إليها مبلغ ثلاثة مليارات دولار على أن يقابله المبلغ ذاته الذي سيتم جمعه في سوق رأس المال المحلي. سبق أن أصدرت صناديق ثروة سيادية في الخليج أدوات دين في الماضي (مثلاً إصدار سندات دين شركة مبادلة في بورصة لندن)، غير أن هذه العملية تشكّل أول إدراج لأسهم صناديق اثروة سيادية في البورصة الوطنية.

ما زال يجري تأسيس شركات مملوكة للدولة جديدة تتولى مهمة تطوير قطاعات محددة ذات أهمية بالنسبة إلى الحكومات. على سبيل المثال، أنشأت شركة مبادلة للتنمية الإماراتية شركة "مصدر" في العام 2006 لتطوير الطاقة المتجددة وقطاعات التقنيات المستدامة، كما أنها تملك الشركة الحكومية الجديدة "آتيك ATIC"، لتصنيع أشباه الموصلات. في قطر، تم إنشاء هيئات جديدة للاستثمار في الطاقة الشمسية والعقارات. لا يقتصر هذا الإتجاه فقط على الخليج، ولا يزال تأسيس الشركات المملوكة للدولة مستمراً، سواء في البلدان التي لديها إرث إشتراكي، على غرار الجزائر، التي لا تتجاوز الملكية الأجنبية نسبة 49%، كما في بلدان أخرى تركّز على تنمية القطاع الخاص كالمغرب، حيث أصبح دور الدولة حالياً أقل أهمية في الاقتصاد. بين الأعوام 2001 و2010، أسست الحكومة المغربية 350 شركة مملوكة للدولة ليست جميعها ذات طبيعة تجارية (صندوق التعاون الإقتصادي والتنمية OECD 2012a).

في تونس أيضاً، ازداد دور قطاع الشركات المملوكة للدولة نتيجة تأميم عدد من الشركات، التي كان يملك فيها أعضاء من الحكومة التي تم حلّها، حصصاً غير شرعية. لم يتم التوصل بعد إلى إجماع حول كيفية إعادة هيكلتها وما قد يكون دور الدولة المتبقي باعتبارها صاحبة الأصول التجارية. منذ تغيير الحكومة في تونس، ازدادت الأهمية المتصلة بشفافية ملكية الشركات المملوكة للدولة وأصبحت تونس حالياً إحدى الدولتين في المنطقة (علماً بأن المغرب هي الدولة الأخرى) التي لديها سجل كامل بالشركات المملوكة للدولة التي تملكها، مصنّفة بحسب المحافظة والوظيفة ومدى توفّر معلوماتها للجمهور[5].

[5] راجع موقع رئاسة الجمهورية: **http://www.pm.gov.tn/pm/entreprise/listetablissement.php?lang=fr**

نطاق أوضح لقطاع الشركات المملوكة للدولة

في تونس وأماكن أخرى في المنطقة، تعمد الحكومات إلى تحديد بشكل أوضح ما يمكن اعتباره بمثابة شركة مملوكة للدولة. قبل سنوات قليلة فقط، كان استخدام مصطلح "هيئة مرتبطة بالحكومة" أمراً شائعاً وافترض دائنو هذه الهيئات أنه بتمويل الهيئات الكبيرة المرتبطة بالحكومة سيستفيدون من ضمانة حكومية شاملة. في الإمارات العربية المتحدة، لم يتم منح الهيئات المرتبطة بالحكومة بمثل هذه الضمانة ؛ بدلاً عن ذلك، حاولت الحكومة التلميح إلى السوق أي من الشركات المملوكة للدولة هي "أساسية" وبالتالي لن تخضع للإفلاس. في شهر تشرين الأول / أكتوبر 2012، أصدرت حكومة أبوظبي مرسوماً جديداً يلزم الشركات المملوكة للدولة بتقديم طلب للحصول على ضمانة سيادية صريحة قبل إصدار سندات الدين. من المتوقع أن تساهم هذه المبادرات في توضيح نطاق مشاركة الدولة في الاقتصادات العربية، علماً بأن مدى هذه المشاركة لا يزال غير معروف رسمياً باستثناء في بعض الدول[6].

رغم تحسّن المعلومات حول الشركات الفردية، تبقى درجة مشاركة الدول في اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سرية، ما يجعل المناقشات حول السياسات والتوصيات صعبةً. يتمثل التحدي الرئيسي في هذا الشأن في أن المكاتب الإحصائية في المنطقة لا تجمع (أو على الأقل لا تنشر) المعلومات حول الشركات المملوكة للدولة. في ظل غياب تملّك واحد أو منسّق، يشكّل هذا الأمر مشكلة تتخطى مجرد غياب إحصاءات دقيقة عن أداء قطاع الشركات المملوكة للدولة. إن الحكومات الإقليمية لا تتلقى بشكل عام معلومات موحّدة حول أداء الشركات المملوكة للدولة، الأمر الذي كان من شأنه أن يحسّن فعالية اتخاذ قرارتها ويتيح لها أن تفهم بشكل أفضل، على سبيل المثال، مدى وتأثير الإعانات المقدمة إلى الشركات المملوكة للدولة الوطنية أو الاستثمارات فيها.

إن العديد من العوامل تعرقل عملية رفع تقارير موحّدة إلى الجهات المناسبة التي تتولى صنع القرارات والى الهيئات المعنية بالمساءلة، منها التملك المتشتت للشركات المملوكة للدولة في معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بالإضافة إلى عدم تقديم الشركات التقارير اللازمة إلى الوزارات المعنية. ففي لبنان على سبيل المثال، لا تتلقى وزارة المالية الحسابات السنوية للشركات المملوكة للدولة التي تتولى الإشراف عليها. من جهة، يُعزى عدم إرسال التقارير إلى اعتبار الشركات المملوكة للدولة أساساً أنها جزء من الحكومة، وبالتالي من غير الضروري أن تخضع لمساءلة جهات حكومية أخرى، ومنجهة أخرى إلى غياب الآليات التي ستسمح لأصحاب الشركات المملوكة للدولة بالمطالبة بتقديم التقارير المناسبة. غير أنه تجدر الإشارة الى أن بعض الدول في المنطقة، لا سيما المغرب وتونس والإمارات العربية المتحدة، أحرزت تقدّماً ملحوظاً على هذا الصعيد خلال السنوات الأخيرة، رغم أن نوعية تقاريرها الموحّدة ما زالت بعيدة عن تلك المتوفرة في عدد متزايد من الدول الأعضاء في "منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD".

---

6 في منطقة الخليج بوجه خاص، تشكّل هذه الشفافية تحدياً ليس فقط لتعزيز فهم طبيعة مشاركة الحكومة في الاقتصاد بل أيضاً لتقدير الأداء الاقتصادي الإجمالي للشركات المملوكة للدولة نظراً إلى المساهمة الاقتصادية الكبيرة لشركات النفط والغاز الحكومية في القيمة المضافة الوطنية.

في معظم الاقتصادات الإقليمية، يمكن الحصول على معلومات جزئية فقط حول قطاع الشركات المملوكة للدولة. تشرف وزارة الاستثمار المصرية (التي تم حلّها بعد الثورة وأعيد تشكيلها في نهاية المطاف خلال العام 2012) على حوالى 150 شركة مملوكة للدولة في مجموعة متنوعة من القطاعات لكنها لا تملك أي معلومات حول الشركات التي تشرف عليها وزارة الدفاع أو النقل أو غيرها من الوزارات أو الجيش الذي يسيطر على عدد كبير من الشركات في مجموعة متنوعة من القطاعات بحسب التقديرات. في بعض الدول على غرار لبنان، إن عملية جمع البيانات الإجمالية عن الشركات المملوكة للدولة يعترضها التملّك المتشتت بين الوزارات المختصة، وفي دول أخرى مثل الإمارات العربية المتحدة، تتولى شركات قابضة ووزارات مختلفة إدارة الشركات المملوكة للدولة، ما يجعل من الصعب الحصول على معلومات موحّدة على مستوى كل إمارة وبالتالي على مستوى الاتحاد ككل.

إعادة إرساء التوازن بين صناديق الثروة السيادية

إن نسب ملكية الشركات المملوكة للدولة إلى الشركات القابضة ذات التوجه التجاري أصبح شائعاً في السنوات ألأخيرة، لا سيما في دول الخليج. في الواقع، أدى نمو دور صناديق الثروة السيادية كمالكة للشركات المملوكة للدولة إلى توضيح نطاق وطبيعة ملكية الشركات المملوكة للدولة. على الرغم من عدم توفر أرقام دقيقة، أشارت التقارير الأخيرة إلى أنه تم إعادة توجيه مخصصات رأسمال صناديق الثروة السيادية نحو أهداف متعلّقة بالسياسات المحلية على حساب الاستثمارات الدولية إلى حد ما (إنفيسكو Invesco 2012). يعكس هذا التغيّر الملحوظ نحو الاستثمار المحلي، جزئياً، حاجة صناديق الثروة السيادية إلى دعم أسواق رأس المال المحلية "والتزاماتها الاجتماعية" ذات الصلة بوصفها مستثمر كبير، من أجل الاستثمار وتوفير السيولة في الأسواق المحلية التي شهدت حركة محدودة في السنوات الأخيرة.

قد يساهم تملّك صناديق الثروة السيادية للشركات المملوكة للدولة في إصلاح أداء هذه الأخيرة وحوكمتها لتتماشى مع الاستثمارات الأخرى كما فعلت أدوات سيادية أخرى على غرار "تماسيك القابضة" السنغافورية. يعكس دورها المتزايد كأصحاب الشركات المملوكة للدولة، كون أن صانعي السياسات المحليين يعتبرون الكفاءة المالية والإدارية لصناديق الثروة السيادية هذه مفيدة لإعادة هيكلة أصول الدولة أو خصخصتها. على سبيل المثال، تم نقل حقوق الملكية في عدد من الشركات المملوكة للدولة من الحكومة البحرينية إلى "ممتلكات"، خاصة حين اعتُبرت كفاءتها في الاستثمار في الأسهم مفيدة لتسهيل الطرح العام لأسهم الشركات المملوكة للدولة (الطرح العام الأولي لأسهم شركة "ألمنيوم البحرين Aluminium Bahrain" في العام 2010). واعتُبرت أيضاً خبرة "ممتلكات" مفيدة لإعادة هيكلة "طيران الخليج Gulf Air" المتعثرة. على نحو مماثل في الكويت، يهدف إشراف الهيئة العامة للاستثمار الكويتية على "الخطوط الجوية الكويتية Kuwait Airlines" إلى دعم عملية الخصخصة المقررة لشركة الطيران الجوية غير المربحة.

إن تحوّل تركيز صناديق الثروة السيادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أسواق رأس المال المحلية والشركات المملوكة للدولة مهم لعدد من الأسباب التي تتجاوز دورها في إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة. أولاً، تشير التقديرات إلى أن صناديق الثروة السيادية تشكّل بالفعل 88% من الأصول الموجودة القابلة للاستثمار في دول مجلس التعاون الخليجي و74% من الأصول الجديدة (إنفيسكو Invesco 2012). تجدر الإشارة الى أن توجهها المتزايد نحو الأسواق

المحلية إلى جانب نقل ملكية الشركات المملوكة للدولة إليها يساهم بشكل طبيعي في نموها، مما يجعلها مستثمر مالي أكثر قوةً لا سيما في سياق اقتصادي يتسم عموماً بتراجع ربحية أدوات الاستثمار الأخرى.

يمكن أن تشير هذه الاتجاهات معاً إلى أن صناديق الثروة السيادية ستكون مؤهلة لتأسيس أو دعم الشركات العامة أو الخاصة الموجودة في قطاعات استراتيجية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالطاقات المتجددة ذات الأهمية المتزايدة بالإضافة إلى قطاعات أكثر تقليدية كالاستثمار في العقارات. في نفس الوقت، إن تركّز القوة الاقتصادية في صناديق الثروة السيادية يعرّضها لمخاطر سياسية أكبر. على سبيل المثال، أعلنت "ممتلكات" عن تكبّدها خسائر بقيمة 718 مليون دولار خلال العام 2011 بسبب خسائر مرتبطة بامتلاكها لشركة "طيران الخليج Gulf Air" بوجه خاص. يثير هذا الأمر مخاوف حيال مسؤولية ومساءلة هذه الصناديق تجاه أصحابها حين لا تعود تؤدي دورها كمستثمر "متميّز" بل كشركة قابضة مسؤولة عن التنمية الوطنية.

قائمة المرجعيات

Amico, Alissa (2012), "State-Owned Enterprises: From Elephants to Gazelles?", *Executive Magazine*, 19 March 2012.

Economist, The (2012), "The Rise of State Capitalism: the Emerging Worlds New Model", Special Report, 21 January.

Hertog, Steffen (2010), "Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States", World Politics, Vol. 62, Issue 02, pp. 261–301. doi:10.1017/S0043887110000055.

Invesco (2012), *2012 Invesco Middle East Asset Management Study*.

OECD (2012a), *Towards New Arrangements for State Ownership in the Middle East and North Africa*, OECD Publishing.

World Bank Development Indicators (2013), http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators. Accessed March 2013.

الفصل II. أهداف وأدوار الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تم تقديم تقليدياً عدداً من الحجج لتبرير ملكية الدولة. يوّفر هذا الفصل نظرة عامة لهذه الحجج، مع تركيز خاص على كيف تم استخدامها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يهدف هذا القسم إلى توفير نظرة عامة عن التوزيع القطاعي للشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وإلى مناقشة أداء الشركات المملوكة للدولة العاملة في قطاعات الخدمات والمعادن والموارد الهيدروكربونية والصناعية. تتم ملاحظة وتصوير أداء مختلف للشركات المملوكة للدولة العاملة في كل من هذه القطاعات، من خلال دراسات حالة الشركات. يتم تسليط الضوء على العوامل التي تؤدي إلى الأداء الإيجابي الذي تسجّله بعض الشركات المملوكة للدولة العاملة في هذه القطاعات، وسيتم عرضها بشكل إضافي في الفصل الختامي من هذا التقرير.

خلفية نظرية

تم تقديم عدد من الحجج لتبرير ملكية الدولة. بشكل عام، اعتبر خبراء الاقتصاد بعد الحرب العالمية الثانية أنه يتوجب على الدولة الاضطلاع بدور رائد في جمع رأس المال والاستثمار في البنية التحتية، إذ إنه بإمكان الحكومة وحدها تأمين أحجام ورؤوس أموال كافية للتنافس دولياً ومواكبة الدول المتطوّرة. تم اعتبار القطاعات الخاصة المحلية على أنها ضعيفة وتتبع منحى قصير الأجل، إذ تهتم في تلبية احتياجات المستهلك بدلاً من القيام باستثمارات على المدى الطويل وقيادة الدول نحو إنتاج ذات قيمة مضافة. نظراً إلى الإرث الضعيف في ما يتعلق بتنمية القطاع الخاص في معظم دول المنطقة والانحياز ضد البرجوازية في الجمهوريات المنادية بالقومية والمناهضة للاستعمار، تم اتباع هذه الحجة – المرتبطة اليوم على الأرجح بخبير الاقتصاد ألكسندر غرشنكرون Alexander Gerschenkron في جامعة هارفرد Harvard – بكل اندفاع في المنطقة. (غرشنكرون Gerschenkron، 1962).

تتضمن الحجج الأخيرة المؤيدة لوجود الدولة المباشر في قطاعات استراتيجية، الفشل في التنسيق و"عوامل خارجية" على صعيد الانتاج الخاص. إن بعض أنواع الانتاج تعود بالفائدة إلى الاقتصاد بمجمله – على سبيل المثال، عبر توفير البنية التحتية الإستراتيجية والموارد والتكنولوجيا والابتكار أو المهارات إلى التنمية الوطنية – وتميل الجهات الخاصة إلى الاستثمار فيها بدرجة أقل مما يُعتبر الأمثل إجتماعياً (رودريك Rodrik 2008). قد تعالج الدولة مثل هذه المشاكل من خلال الأخذ

بعين الاعتبار "معدل العائد الاجتماعي" في التخطيط لقرارتها الاستثمارية وتنسيقها. بإمكانها، من حيث المبدأ، التخطيط على المدى الأطول والتعامل بشكل أفضل مع الشكوك والمخاطر.

يمكن أن تأخذ الدولة أيضاً بعين الاعتبار عند إجراء استثماراتها الأهداف غير التجارية لحقوق الملكية ونفاذ الجمهور الى السلع والخدمات الاستراتيجية (كالتعليم والصحة والمرافق العامة). أخيراً، غالباً ما تبرز اعتبارات سياسية واستراتيجية تؤدي إلى سيطرة الدولة أو تأميمها لقطاعات وأصول مهمة، أكانت متعلقة بالأمن كما في حال قناة السويس في مصر والصناعات العسكرية في العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أو متعلّقة باعتبارات سياسية محلية كما في حال امتلاك الدولة الواسع النطاق للصحافة وغيرها من وسائل الإعلام في المنطقة.

إذا ما نظرنا إلى القطاعات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لوجدنا آثار ايديولوجيات التنمية المختلفة التي كانت سائدة في المنطقة خلال العقود المتراوحة بين الخمسينيات والثمانينيات. إن معظم دول المنطقة أصبحت مستقلة في فترة سادت فيها ايدولوجية التنمية المرتكزة على الدولة، التي أثّرت حتى على الاقتصادات المؤاتية لمزاولة الأعمال والإقتصادات المَلَكيّة التي سيطرت أبقت سيطرتها على الأصول الإستراتيجية ليس فقط في قطاع المرافق العامة بل أيضاً في قطاعات النقل والصناعات الثقيلة والقطاع المصرفي. في عدد من الدول الأخرى مثل مصر والجزائر، نشأت الشركات المملوكة للدولة الرئيسية نتيجة عمليات التأميم.

في العديد من الحالات، تبيّن أن الحجج الإيجابية التي تعتبر أن الدولة محرّك محايد وبعيد النظر لعجلة النمو سيحذو حذوه الرأسماليون المحليون، كان مبالغ فيها. غالباً ما اتضح أن القطاعات العامة ترزح تحت وطأة الضغوط كما أنها مسيّسة وأقل كفاءة مما كان متوقعاً. مع ذلك، تبيّن، في بعض الحالات المعيّنة، لا سيما في دول مجلس العاون الخليجي، أن كل الحجج المذكورة أعلاه صحيحة واتّضح أن بعض الشركات المملوكة للدولة ساهمت في التنمية الوطنية إذ أدت وظائف استراتيجية لم ينفّذها القطاع الخاص المحلي أو لم يتمكّن من تنفيذها. في هذا السياق، لا تختلف تجربة المنطقة عن "نمور" شرقي آسيا مثل كوريا وتايبيه الصينية وسنغافورة بوجه خاص التي تمكّنت من تعزيز قدرة الشركات المملوكة للدولة لدفع عجلة التصنيع قدماً (وايد Wade 2003، إيفانز Evans 1995).

أداء الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إن البيانات حول الأداء الإجمالي للشركات المملوكة للدولة في معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير متوفّرة، لكن من المعروف أن العديد منها يعاني من عدم الكفاءة ومن فائض في عدد الموظفين وفي بعض الحالات من مشاكل الفساد (سيلاسن Celasun 2001). تشير المعلومات المحدودة المتوفرة حول الأرباح والدعم الحكومي والتوظيف في الشركات المملوكة للدولة، لا سيما خارج دول مجلس التعاون الخليجي، إلى أن العديد من الشركات المملوكة للدولة أصبحت تستنزف موارد الدولة المالية ولديها عدد من الموظفين زائد عن الحاجة كما سنستعرض في الأقسام الأخيرة من هذا التقرير. ما الذي يفسّر هذا الأداء المتباين ؟ تشير المنشورات والتجربة الإقليمية إلى عدد من العوامل.

أولاً، تكمن إحدى الآراء الشائعة في أن الحكومات تميل إلى الإشراف بشكل متشتت فقط على الشركات المملوكة للدولة، إذ إن الملكية تتوزع على مختلف أجهزة الدولة. غالباً ما تضطر إدارة الشركات المملوكة للدولة إلى التفاوض مع أجهزة متعددة – بما فيها الهيئات التنظيمية والوزارات القطاعية وخزينة الدولة والرئاسة أو ديوان الحاكم، وإذا دعت الحاجة، البرلمان أو الحزب الحاكم – ما يفسد بالتالي المساءلة الواضحة والهيكليات المحفّزة وتحديد جداول الأعمال (Vernon فيرنون 1984، لوسون Lawson 1994). في هذا السياق، يستخدم المدراء والمسؤولون الحكوميون أحياناً مركزهم المحوري لزيادة نفوذهم وميزانيتهم والتوظيف وفقاً لتقديرهم الاستنسابي. إن المساعي الأخيرة لتوحيد الملكية وفصلها عن القواعد التنظيمية أدخلت تحسّنات طفيفة في بعض الحالات، لكن تاريخ الإشراف الضعيف والقيادات المتعارضة لا تزال تثقل العديد من الشركات المملوكة للدولة (Amico أميكو 2012).

على خلاف الشركات الخاصة، تتولى الشركات المملوكة للدولة مهمات عديدة، فغالباً ما يتوجب عليها تشجيع التصنيع، وتطوير المناطق النامية، وبناء البنية التحتية، واستحداث الوظائف، وتأمين المنتجات والخدمات بأسعار متدنية، ودرّ فائض للخزينة، والاستحواذ على التكنولوجيا أو تطويرها، والتنافس دولياً (واتربوري Waterbury 1993، بويكو، شلايفر وفيشني Boycko, Shleifer, and Vishny 1996). قد تكون هذه الأهداف متناقضة لكن قلّما يتم تقديرها أو مقارنتها بطريقة منهجية.

إن الأهداف الملتبسة والإشراف المتجزئ قد تجعل الشركات المملوكة للدولة عرضة سهلة لسيطرة الجهات الفاعلة غير التجارية والسياسية أحياناً بصراحة. قد يستخدمها القادة السياسيون بشكل فعّال لأغراض الرعاية من خلال تخصيص الوظائف والإنتاج المدعوم لمجموعات معيّنة من السكان (على سبيل المثال كهرباء لبنان). رغم استقلالية الشركات المملوكة للدولة قانوناً، يمكن لمجلس الإدارة، الذي يتضمن نخبة إدارية وسياسية لا تعيّنها الدولة من خلال عملية منظّمة، أن يتدخل تعسفياً في القرارات الإدارية نتيجة مركزية السلطة البيروقراطية الكبيرة. إن تسييس الشركات المملوكة للدولة أمر سائد لا سيما في الدول العربية التي شهدت تاريخاً من الحشد السياسي أدت فيه الأحزاب والاتحادات التي تسيطر عليها الدولة دوراً في حوكمة الشركات المملوكة للدولة.

إن كل هذه العوامل المذكورة أعلاه قد، وهي بالفعل، تقوّض ربحية الشركات المملوكة للدولة. غالباً ما تتسبب "القيود المفروضة على الميزانية"، التي تعمل بموجبها الشركات المملوكة للدولة، بتفاقم سوء أدائها التجاري. نادراً ما يُسمح للشركات المملوكة للدولة، لا سيما الكبيرة منها، بالفشل، وبالتالي ما من مخرج للشركات التي تتكبّد خسائر تراكمية وما من حافز ملزم لتحسين أدائها (كورناي Kornai 1979). بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تستتتي أطر الإفلاس في المنطقة صراحةً الشركات المملوكة للدولة، ويتم استخدام المصارف المملوكة للدولة كآلية لنقل رؤوس الأموال المتدنية الكلفة إلى الشركات الصناعية المملوكة للدولة.

إن المسائل المذكورة أعلاه تميّز فئة مهمة ومهيمنة على الأرجح من الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تضم المنطقة أيضاً بعض الاستثناءات المهمة التي إنما يمكن الاستخلاص منها دروس على نطاق

أشمل. ستوفّر الأقسام التالية لمحة أكثر تفصيلاً، حتى ولو كانت انتقائية، عن تجارب الشركات المملوكة للدولة الإستراتيجية في القطاعات المحورية الثلاثة ألا وهي الخدمات والمواد الهيدروكربونية والصناعة. سيركّز القسم الأخير على الحالات القليلة التي نجحت فيها عملية التصنيع بقيادة الدولة، وسينظر بوجه خاص في كيفية تطبيق النماذج الناجحة على قطاعات ودول أخرى.

التوزيع القطاعي

تتواجد الشركات المملوكة للدولة في المنطقة في مجموعة متنوعة من القطاعات الاقتصادية سواء كانت في أنشطة تستهدف الربح كالمواد الهيدروكبرونية والكهرباء أو في أنشطة لا تستهدف الربح عادةً مثل المستشفيات. تختلف الأنظمة القانونية والإدارية لهذه الهيئات إلى حد كبير، ما يعكس أهدافها المتنوّعة. غالباً ما يُشار إلى الشركات المملوكة للدولة والهيئات الأخرى شبه الإدارية بإسم "الهيئات المرتبطة بالحكومة" وهي عبارة لا تميز بين الشركات ذات التوجه التجاري وهيئات أخرى ذات طبيعة إدارية (الهيئات التي تتولى مسؤوليات تنظيمية أو متعلقة بالمنتجات العامة). إن عدم التمييز بين الهيئات التي تقدّم الخدمات الإدارية والخدمات العامة وبين الهيئات التجارية يُعزى جزئياً إلى واقع الملكية والترتيبات التنظيمية في المنطقة، حيث تكون الشركات المملوكة للدولة التجارية مملوكة من قبل هيئات إدارية تتولى مسؤوليات تنظيمية، ويحق لهيئات غير مؤسساتية أن تتولى وظائف تجارية.

يركّز هذا المنشور على الشركات ذات التوجه التجاري التي تملك فيها الدولة حصة كافية للتأثير في شؤون الشركة. تختلف مكوّنات هذه الحصة إلى حد كبير من حيث هيكلية ملكية شركة مملوكة للدولة وعوامل الحوكمة الأخرى الخاصة بها. فعلى سبيل المثال، في نموذج ملكية مشتت، قد تمنح حصة حكومية نسبتها 15 % أو سهم ذهبي، الحكومات بمثل هذه النفوذ. إن التركيز على الشركات التجارية المملوكة للدولة يسمح لنا أيضاً بتوجيه النقاش نحو دور الدولة في قطاع الأعمال حيث قد يؤثر تواجدها على تنمية القطاع الخاص من خلال التوظيف أو المنافسة.

يُفترض عادةً أن الشركات التجارية الرئيسية المملوكة للدولة في المنطقة تركّز نشاطها على الموارد الهيدروكربونية والصناعة والخدمات المالية والصناعات الثقيلة. في حين قد تُعتبر الشركات التي تعمل في هذه القطاعات على أنها بالفعل إستراتيجية، من حيث مساهمتها في إجمالي الناتج المحلي، إن نطاق ما يمكن اعتباره "إستراتيجياً" في المنطقة هو في الواقع أوسع بكثير. تكتسي بعض الشركات المملوكة للدولة أهمية بالنسبة إلى الحكومات نتيجة دورها في تعزيز التوظيف (على سبيل المثال شركات صناعة القطن والنسيج في مصر)، وغيرها نظراً إلى قدرتها على تأمين المنتجات والخدمات بأسعار مدعومة (على سبيل المثال السوبرماركات في الجزائر).

غير أن التقرير يتضمن هيئات تتولى مسؤوليات غير تجارية تتخطى توجهها (النظري أو الفعلي) نحو تحقيق الأرباح سواء كان لتعزيز فرص العمل أو لتأمين المنتجات والخدمات بأسعار متدنية أو لمباشرة تطوير قطاعات اقتصادية جديدة. ينبغي إعادة النظر في ما يمكن اعتباره شركة استراتيجية مملوكة للدولة في المنطقة في ضوء هذه الوقائع والضغوط المتواصلة التي تواجهها الحكومات عقب الربيع العربي. بالتالي، يعتمد هذا المنشور تعريفاً أشمل لما يسمّى بـ "شركة إستراتيجية

مملوكة للدولة "، إذ ينظر على سبيل المثال في تجربة الشركات الحكومية في تطوير المساكن في المغرب ومصر، التي قد لا تكون مهمة مبدئياً من الناحية الاقتصادية غير أنها تتولى تحقيق هدف إجتماعي مهم يتمثل بتأمين المساكن لتخفيض عدد الأحياء الفقيرة.

بإعتماد مثل هذه النظرة الشاملة عمّا يُعتبر شركة "إستراتيجية" مملوكة للدولة، يوّفر الملحق رقم 1 لمحة عامة عن الشركات التجارية المملوكة للدولة الكبيرة والمهمة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة. يشكّل هذا العمل، المرتكز على أبحاث أولية، محاولة أولى لتحديد مدى مشاركة حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الأنشطة التجارية أو الشبه التجارية. إن هذه القائمة غير كاملة نظراً إلى اختلاف مدى توفّر واكتمال المعلومات حول ممتلكات الدولة في البلدان المذكورة. من الضروري مواصلة تحسين هذه القائمة للحصول على صورة كاملة عن دور الدولة في السوق. يجب توسيع هذه العملية أيضاً لتشمل معلومات حول حصص الحكومة في الملكية وآليات الحصول على مثل هذه الحصص ومستوى إدراج أسهم الشركات المملوكة للدولة في البورصة في مختلف الدول وتواجد هذه الشركات في قطاعات محددة.

تتميز العديد من الشركات المملوكة للدولة الواردة في القائمة في الملحق رقم 1، بأنها تؤدي وظائف تتخطى مسؤولياتها التجارية، تقابل في بعض الحالات قدرتها على العمل في قطاعات إحتكارية أو شبه إحتكارية أو التمتع بحماية أو دعم الدولة أكان بطريقة رسمية أو غير رسمية. في عدد من الحالات، يُتوقع أن تعزز أو تنمّي الشركات المملوكة للدولة قدرتها في سلسلة التزويد وأن تعمل كمراكز امتياز على نطاق أشمل، ما قد يُعتبر وظيفة غير اعتيادية للشركات المملوكة للدولة والتي يتمكّن البعض منها من تأديتها بنجاح (مثلاً أرامكو السعودية Saudi Aramco).

أظهرت عملية جمع البيانات هذه أن مشاركة الدولة في قطاعات محددة هي تقريباً مماثلة، لا سيما في المناطق دون الإقليمية الثلاث (أي المشرق والمغرب والخليج). ويُعزى تواجد الشركات المملوكة للدولة في مجموعة كبيرة من القطاعات إلى مناهج التنمية المعتمدة سابقاً والتي تعتمد على استبدال الواردات وعلى الدولة كمزوّد المنتجات والخدمات الرئيسية، وإلى استخدام الشركات المملوكة للدولة وصناديق الثروة السيادية في الآونة الخيرة كمحفّز رئيسي على التنافسية والتنويع لا سيما في دول الخليج. إن عملية الجردة قد سلّطت الضوء على تواجد الدولة الكبير في المنطقة في :

- *قطاعات الخدمات* لا سيما المرافق العامة (الكهرباء والمياه بوجه خاص) ووسائل النقل التي تتطلّب رؤوس أموال كبيرة (الطيران، والسكك الحديدية والشحن والموانئ) والخدمات المصرفية والاتصالات. إن حجم الملكية يختلف[7] في هذه القطاعات غير أنّ الحكومات، في جميع البلدان، تملك على الأقل حصص أقلية في شركات كبيرة في كل هذه القطاعات ؛

[7] على سبيل المثال لا تزال المصارف في الجزائر عامة بنسبة 90% (صندوق النقد الدولي (أ) 2012) في حين أنها خاصة بأكثر من 90% في لبنان (لابورتا La Porta وغيره 2002).

- *قطاعات المعادن والموارد الهيدروكربونية* التي تشكّل المصدر الرئيسي لإيرادات الحكومة في مجموعة من الدول العربية وعادةً ما تسيطر عليها الدولة، علماً بأن دور القطاع الخاص المحلي شبه غائب والمستثمرين الأجانب يملكون عادةً حصص أقلية في مشاريع محددة ؛

- *القطاعات الصناعية*، لا سيما النشاطات التي تستخدم الصناعات الثقيلة على غرار التكرير والصلب والإسمنت التي كانت تُعتبر تاريخياً "قطاعات تصنيعية" تتطلّب استثمارات برؤوس أموال كبيرة على نطاق واسع وتفسح المجال أمام الصناعات التحويلية الخفيفة.

في كل هذه القطاعات، تم إجراء عمليات بيع جزئية أو منح تراخيص إلى شركات منافسة خاصة خلال العقدين الماضيين، ولكن لم يكن دور الدولة غائباً كلياً في أي من هذه القطاعات. هناك أيضاً قطاعات أخرى أقل استراتيجية مثل الصناعات الخفيفة والتجارة بالجملة أو بالتجزئة والنقل البري والسياحة والتي سيطرت عليها أيضاً الدولة في بعض دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لكنها باتت الآن بمعظمها تابعة للقطاع الخاص.

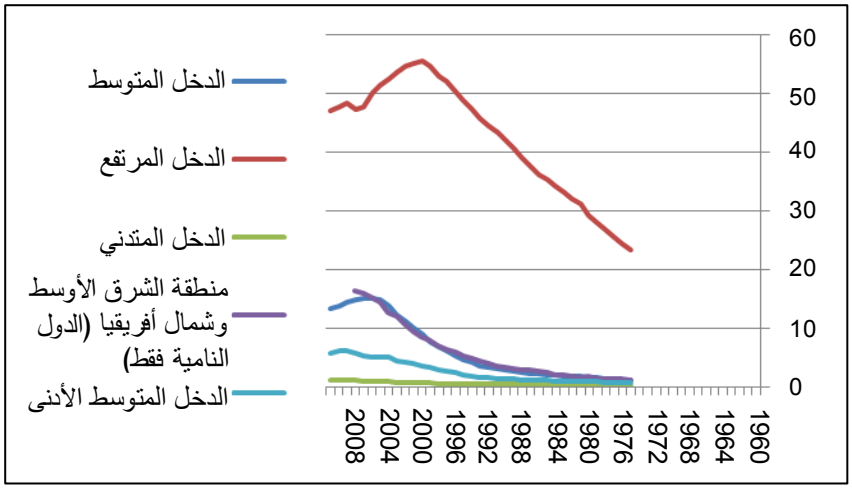
الخدمات

تُعتبر شركات مملوكة للدولة عديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تعمل في قطاعات المرافق العامة مثل الكهرباء والمياه والاتصالات، غير فعّالة وفق المعايير التجارية. غير أنه يجب الإعتراف أيضاً بأنها لعبت دوراً مهماً في تقديم تلك الخدمات على نطاق واسع إلى السكان من ذوي الدخل المتوسط والمنخفض – في دول يتوزع فيها عدد السكان عادة على نطاق واسع – وهو إنجاز ربما لم يكن بوسع المزودين من القطاع الخاص تحقيقه أن يحققوه أو أن يكونوا مهتمين في تحقيقه بالوتيرة نفسها. إن المؤشرات العامة عن تزويد الخدمات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي منطقية إلى حد ما إذا ما أخذنا مستويات الدخل في المنطقة بعين الإعتبار[8]، ما يجعلها أفضل من معظم دول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا.

تشير الرسوم البيانية رقم 2.1 و2.2 و2.3 إلى نوعية تزويد الخدمات في قطاعات الاتصالات والكهرباء والمياه. في حين دخلت المنافسة الخاصة إلى معظم قطاعات المرافق العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ما زالت الشركات المملوكة للدولة مهيمنة في معظمها ولا يجري دائماً تنظيم المنافسة بشفافية. لا يتوفّر أمام مرافق الدولة أي "مخرج" ممكن، ما يعني أنها تعمل فعلاً بموجب قيود مفروضة على الميزانية. ولم يتبيّن عادةً أن الخصخصة هي الحل الأمثل، ففي حال قطاع المياه مثلاً، أدى انسحاب الدولة من بعض القطاعات إلى تراجع الخدمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في حين بقيت تشهد تحسناً في مناطق أخرى من العالم.

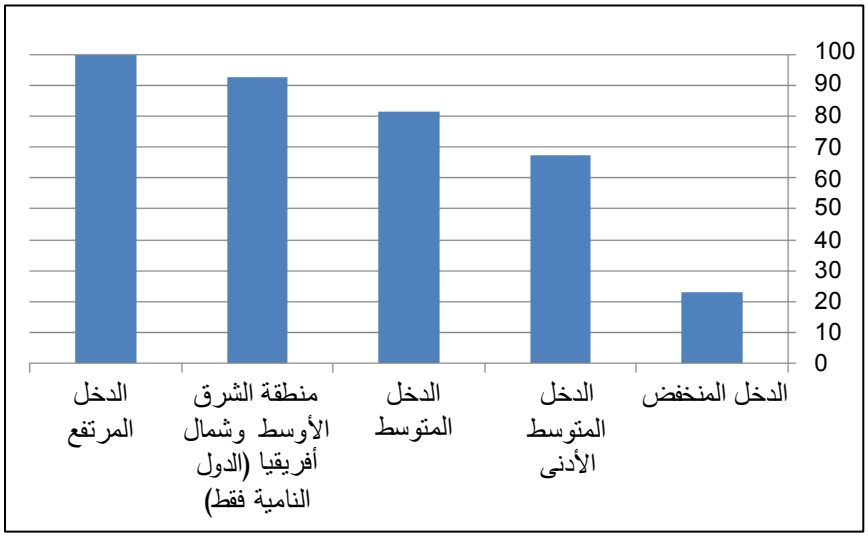
[8] كذلك الأمر بالنسبة إلى الخدمات الأساسية مثل الصحة أو التعليم التي لا تزال توفّرها الدولة في معظم الدول النامية.

الرسم البياني رقم 2.1. النفاذ الى الخدمات الهاتفية لكل مئة شخص في مجموعات دول مختلفة



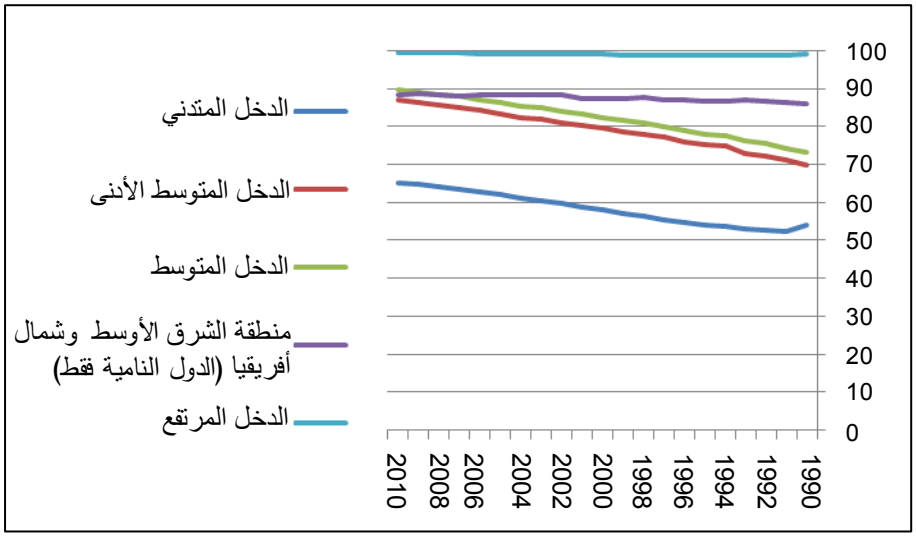
المصدر : مؤشرات التنمية الصادرة عن البنك الدولي (2013)، http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators، آذار / مارس 2013.

الرسم البياني رقم 2.2. النفاذ الى الطاقة الكهربائية في مجموعة مختلفة من الدول (نسبة مئوية من السكان)



المصدر : مؤشرات التنمية الصادرة عن البنك الدولي (2013)، http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators، آذار / مارس 2013.

الرسم البياني رقم 2.3. النسبة المئوية للسكان الذين يستفيدون من مصادر مياه محسّنة



المصدر : مؤشرات التنمية الصادرة عن البنك الدولي (2013)، http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators، آذار / مارس 2013.

في نفس الوقت، تواجه شركات خدمات عديدة من القطاع العام في المنطقة مشاكل كبيرة من حيث الكفاءة. غالباً ما تتكبّد المرافق العامة خسائر أو تتمكّن فقط من تحقيق أرباح بفضل القروض المدعومة التي تحصل عليها من الدولة أو تزويدها بالنفط والغاز المدعومين بأسعار دون أسعار السوق، كما أنها تُرغم على بيع إنتاجها بأسعار محددة متدنية نتيجة الاعتبارات الاجتماعية والسياسية. أدت الأسعار المنخفضة بدورها إلى هياكل إنتاجية كثيفة الاستهلاك للطاقة وغير فعّالة في القطاعات الخاصة المحلية، ما أثّر سلباً على التنوّع القائم على التكنولوجيا (صندوق النقد الدولي (أ)، 2013).

يختلف أداء الشركات المملوكة للدولة بشكل أكبر في قطاعات خدمات أخرى. إن بعض شركات الاتصالات المملوكة للدولة، لا سيما في دول مجلس التعاون الخليجي، تحوّلت إلى شركات متعددة الجنسيات تؤمّن خدمات الهاتف الجوّال في مجموعة واسعة من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والدول الأفريقية والآسيوية. رغم أن مشاريعها في الخارج لم تحقق دائماً نجاحاً كبيراً، ما من شك في أن "التسويق" والاكتتابات العامة الجزئية ساهمت في تحسين كفاءة بعض الشركات على غرار "مجموعة الاتصالات السعودية Saudi Telecom Group" وشركة "اتصالات Etisalat" الإماراتية و"كيوتل Qtel" القطرية. في دول أخرى، مثل سوريا أو ليبيا ما زالت الدولة تسيطر على خدمات الاتصالات الثابتة غير الفعالة نسبياً والمرتبطة أحياناً بالرعاية السياسية لأحد كبار الجهات الفاعلة في النظام، مع الإشارة إلى أنها تركّز نشاطها بالكامل على تأمين الخدمات المحلية.

على نحو مماثل، إن أداء المصارف المملوكة للدولة بالكامل أو جزئياً يختلف أيضاً. ما زالت بعض مصارف القطاع العام في الجزائر ومصر وسوريا تلاقي صعوبات في معالجة القروض المتعثّرة، إذ إن قدرتها على الإقراض تخضع لقيود سياسة صناعية وإجتماعية – حتى أن بعض المصارف لا سيما في مصر عمدت إلى تحسين ميزانيتها إلى حد ما خلال

السنوات الأخيرة (البنك الدولي World Bank 2009). شكّلت القروض المتعثّرة في النظام المصرفي الجزائري الخاضع لسيطرة الدولة، نحو 35% من إجمالي القروض في العام 2007. إن استخدام المصارف المملوكة للدولة من أجل توفير القروض وفقاً لشروط غير الشروط المطّبقة في السوق إلى الشركات الأخرى المملوكة للدولة هو نتيجة الوضع الراهن ليس فقط في الجزائر إنما في مصر أيضاً.

من ناحية أخرى، إن المصارف المملوكة للدولة مثل "بنك أبوظبي الوطني" أو "البنك الأهلي التجاري" في المملكة العربية السعودية تعمل وفق معايير تجارية إلى حد كبير، وهي منظمة بشكل مماثل للمصارف المنافسة لها من القطاع الخاص. في حين لا يجب استبعاد تكليف المصارف العامة بمهمات متعلّقة بالسياسات الإجتماعية والصناعية، من الواضح أن طريقة تنفيذ تلك المهمات في دول عديدة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أدت إلى سوء أداء تجاري ومستويات مرتفعة من القروض المتعثرة وميزانية [9] لا يمكن تحملها.

على نحو مماثل، يختلف أداء شركات الطيران الحكومية، من "طيران الإمارات" التي تحقق أرباحاً على أساس دائم إلى شركات تتكبّد خسائر مراراً مثل "طيران الخليج" و"الخطوط الجوية الكويتية" وصولاً إلى شركات تسجّل أداء متبايناً على غرار "مصر للطيران". لا يبدو أن ملكية الدولة هي بحد ذاتها مؤشر جيد عن كفاءة شركات الطيران، إنما البيئة المؤسسية التي تعمل فيها، لا سيما مدى استقلالية مجلس الإدارة التشغيلية، ومدى تمتعها بمهام تجارية واضحة، وما إذا كان الإشراف على عملياتها من صلاحية هيئة حكومية أو فرد نافذ. تُظهر حالة "الخطوط الجوية الكويتية"، التي تم تحليلها في الإطار رقم 2.1، الآثار السلبية المحتملة حين تكون الحالة مختلفة.

الإطار رقم 2.1. "الخطوط الجوية الكويتية" : شركة وطنية رائدة لكن متعثّرة

إن "الخطوط الجوية الكويتية" هي شركة مملوكة للدولة يُظهر تاريخها الطويل العديد من المشاكل المتمثلة بالتسييس وغياب الإستقلالية الإدارية والأهداف الغير تجارية المذكورة أعلاه. من المعترف به عموماً أنها واقعة في مشكلة: فقد تكبّدت الشركة خسائر تخطت 275 مليون دولار في السنة المالية المتراوحة بين 2010 و2011، وناهزت خسائرها 180 مليون دولار في العام الذي سبقه، ومن المتوقع أن تبلغ خسائرها مجدداً حوالى 300 مليون دولار بين العامين 2012 و2013. في المقابل، تمكّنت الشركة من تحقيق أرباح خلال سنة واحدة بعدما تسبب الغزو العراقي للكويت في العام 1990 بتدمير معظم معداتها. وبما أنه لم يتم شراء طائرات جديدة منذ فترة طويلة، إن أعمال الصيانة والوقود والعمالة تشكل معظم التكاليف.

خلافاً لشركات الطيران الوطنية في دول خليجية أخرى، يبلغ متوسط عمر أسطول "الخطوط الجوية الكويتية" 18 سنة تقريباً علماً بأنها تحتاج إلى استبدال معظم طائراتها البالغ عددها 17 طائرة – ففي معظم الأحيان يتراوح عدد الطائرات الصالحة للعمل فقط بين 10 و12 طائرة. يشار إلى أن عجز الشركة عن تأمين معدات جديدة مرتبط بمشكلة أكبر تعاني منها ألا وهي

[9] أدّت هذه العوامل، بدورها، إلى صعوبات في تخصيص البعض منها في بعض الحالات. في عام 2007، ألغت حكومة مصر خطتها ببيع حصة بنسبة 67% في بنك القاهرة إلى البنك الاهلي اليوناني الذي كان عرضه الأعلى وبلغ أكثر من 2 مليار د. أ.، باعتبار أن العرض كان قليلاً جداً. لم يجر بنك القاهرة عملية إعادة الهيكلة التي كان قد خضع لها بنك الإسكندرية، الذي تمت خصخصته في وقت سابق.

تولي هيئات عديدة إدارتها لا سيما "الهيئة العامة للاستثمار"، التي تملكها رسمياً، والحكومة ووزارة الاتصالات التي تعيّن مجلس الإدارة والبرلمان الكويتي وبدرجة أقل، اتحاد نقابة العمال في "الخطوط الجوية الكويتية".

إن الإشراف المتشتت لجهات عديدة تملك دوافع مختلفة قوّدت الإدارة المستقلة، لكنه قوّض في الوقت نفسه الرقابة الفعّالة. مع ذلك، تأثرت "الخطوط الجوية الكويتية" بوجه خاص بالخلافات بين الحكومة والبرلمانات السابقة التي رفضت إقرار الحسابات المالية للشركة منذ العام 2004، فحالت بالتالي دون تغطية الحكومة مباشرة لخسائرها وأرغِمت على الاقتراض من مصارف محلية، ما أدى إلى إثقالها بديون كبيرة ومكلفة. كما أن البرلمان عرقل جهود الشركة الرامية إلى تحديث أسطولها في العام 2007، وادّعى بتفشي الفساد في الشركة، وقد ألقي اللوم عليه بدوره للتأثير في قرارات الشركة وغيرها من الشركات المملوكة للدولة بشأن التوظيف، ما أدى إلى فائض موظفين واستغلال النفوذ.

من جهتها، ادّعت نقابة العمال في "الخطوط الجوية الكويتية" أنه ثمة "أجندة مخفية" لإضعاف الشركة من أجل السماح لأصحاب النفوذ من الاستيلاء على شركة خضعت للخصخصة بسعر منخفض. أدت النقابة دوراً أساسياً في الاعتراض على إعادة هيكلة الشركة والتخلص من فائض الموظفين، فأوقفت رحلات الشركة من خلال تنظيم إضراب في ربيع عام 2012، ما أدى إلى تخفيض جاذبيتها بالنسبة للمستثمرين من القطاع الخاص. إن دور نقابة "الخطوط الجوية الكويتية" لا يختلف عن نقابات القطاع العام في الدول العربية التي كانت تميل سابقاً إلى الإشتراكية.

يرى الخبراء أنه يتم استخدام "الخطوط الجوية الكويتية" للعمالة المحلية ولا يجري توظيف الموارد البشرية بفعالية. فتضم الشركة الجوية حوالى 5000 موظف لما يتراوح بين 10 و12 طائرة قابلة للعمل فقط (من بينهم 2000 مواطن كويتي تقريباً). في المقابل، تضم "طيران الجزيرة" الخاصة الكويتية، التي تملك أسطول يضم سبع طائرات جديدة من طراز A320، ما دون 500 موظف. رغم القوة العاملة الكبيرة التي تتمتع بها، أعلنت "الخطوط الجوية الكويتية" أنها تعاني من نقص في الموظفين التقنيين المتمرّسين، إذ إنها تواجه صعوبة في المحافظة على أسطول قابل للعمل.

تمّ إعداد خطط مختلفة لخصخصة شركة الطيران منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي، ولكن تمت عرقلتها مراراً. أحدث مثال عنها هو إطلاق خطة لعملية خصخصة في العام 2008. وفي أواخر العام 2010، لجأت الحكومية الكويتية إلى شركات استشارية خارجية ("سيتي غروب" و"إرنست أند يونغ" Citigroup, Ernst & Young وشركة خدمات الطيران "سيبيري" Seabury) لمساعدتها على إعادة هيكلة وبيع "الخطوط الجوية الكويتية". بعد إدراك المشاكل التي تواجهها الشركة (جاءت بعض تقييمات الشركة سلبية) تمّ إرجاء الخصخصة مجدداً في تشرين الأول/أكتوبر 2001 للتركيز عوضاً عن ذلك على معالجة "عدد من المسائل التشغيلية والهيكلية".

أعيد إطلاق عملية الخصخصة في العام 2012 مع إقرار قانون في أيار/مايو ينص على بيع 35% من الأسهم عبر مزاد إلى المستثمرين من القطاع الخاص أو الأجانب، في حين يتم تخصيص 40% منها إلى المواطنين الكويتيين من خلال طرح عام أولي، على أن تملك الدولة 20% منها ويجري توزيع نسبة 5% على الموظفين في "الخطوط الجوية الكويتية". تجدر الاشارة الى أن لجنة الخصخصة الحالية تترأسها "الهيئة العامة للاستثمار" التي ما زالت تعاني من عدد من المشاكل التقنية. نص القانون من بين جملة أمور أخرى على إعادة هيكلة وخصخصة "الخطوط الجوية الكويتية" في الوقت نفسه، ما جعل من

الصعب إجراء عملية بيع مربحة. كما يقضي القانون بنقل كل الامتيازات التي يحظى بها الكيروسين المدعوم وحقوق الهبوط ومساحة المطار إلى الشركة التي تمت خصخصتها من دون تحديد أي جدول زمني، ما أدى بالتالي إلى فرص غير متكافئة.

يضمن قانون الخصخصة أيضاً إعادة تعيين الموظفين المحليين في مناصب حكومية مماثلة برتبة موازية أو الحصول على تعويضات كبيرة، علماً بأن الموظفين الذين يحافظون على وظيفتهم في الشركة الخاصة سيحصلون على ضمان البقاء بالوظيفة لمدة خمس سنوات. يبدو أن قسماً كبيراً من الموظفين الكويتيين اختاروا أن يتم نقلهم إلى هيئات حكومية أخرى بسبب المخاوف حيال المحافظة على وظيفتهم على المدى الطويل، ويتوقع البعض منهم إعادة توظيفهم بشروط أفضل محتملة فيما حاول البعض الآخر طلب ضمان وظيفتهم لمدة عشر سنوات.

بعد حل البرلمان المسيطر عليه من قبل المعارضة في شهر أيلول / سبتمبر 2012، يبدو أن وتيرة خطة الخصخصة تسارعت مجدداً. في شهر تشرين الأول / أكتوبر، أصبحت "الخطوط الجوية الكويتية" شركة مساهمة بموجب المرسوم رقم 22 الذي عدّل بدوره القانون رقم 6 من العام 2008. في كانون الأول/ديسمبر، تمّ الإعلان عن تقاعد حوالى 1200 موظف عملوا في الشركة لأكثر من 25 سنة، مع الإشارة إلى أن البعض منهم تلقى تعويضات بقيمة تجاوزت 600 ألف دولار بالإضافة إلى خمس سنوات إضافية في الضمان الاجتماعي.

أقرّ البرلمان الجديد المؤيد للحكومة نوعاً ما المرسوم الصادر في شهر تشرين الأول / أكتوبر خلال شهر كانون الثاني / يناير 2013. سمح القانون للحكومة أيضاً بتعويض كل الخسائر التي تكبّدتها "الخطوط الجوية الكويتية"، وأعلنت الشركة عن خطط لشراء 20 طائرة جديدة خلال السنتين المقبلتين – في خطوة نحو إعادة هيكلة الشركة قبل عملية البيع في نهاية المطاف. أظهرت تقديرات شركة "سيبيري" أن إعادة هيكلة الأسطول ليبلغ عدد طائراته 24 طائرة قد يكلّف ملياري دولار على الأقل، ما يشير إلى المزيد من التكاليف الكبيرة قبل عملية البيع في نهاية الأمر.

يبدو أن عناصر عديدة لخصخصة "الخطوط الجوية الكويتية" أصبحت متلائمة، ولو بتكلفة مالية كبيرة بسبب ضمانات العمالة والتعويضات وتحمّل الحكومة ديون الشركة. يعترف الخبراء الكويتيون أن التكاليف تتجاوز إلى حد كبير تلك التي تنطوي عليها تصفية محتملة لشركة الطيران الكويتية، لكن يبدو أن عدم وجود شركة طيران وطنية هو أمر غير مستحب.

ما زالت عملية الخصخصة ترزح تحت وطأة ضغوط النقاش المستمر في الحكومة الكويتية. في حال بقيت الجمعيات الموالية للحكومة سائدة خلال السنوات المقبلة، قد يتم خصخصة "الخطوط الجوية الكويتية" في نهاية المطاف. في هذه الحال، ستختلف عن "طيران الخليج" البحرينية التي تخلّت في الوقت الراهن عن خطط الخصخصة التي تعود إلى عشرات السنين.

المصدر : أوليفر كورنوك Oliver Cornock (2013) " KAC Privatisation Lift-Off Nears – Carrier Intends To Replace Current Fleet" *عرب تايمز Arab Times*، 7 شباط / فبراير ؛ إيمي إنفو AMEinfo.com (2012)، *الخطوط الجوية تطلق المرحلة I من خطة تقاعد الموظفين*، 17 كانون الأول / ديسمبر ؛ مركز الطيران (2013)، Kuwait aviation poised to deliver at last, but Kuwait Airways restructure, airport upgrade essential، 5 شباط / فبراير، http://centreforaviation.com ؛ كويت تايمز Kuwait Times (2013)، "الجمعية تقرّ قانون خصخصة الخطوط الجوية الكويتية – ستشتري شركة الطيران 20 طائرة جديدة – إصدار قانون الشركات"، 24 كانون الثاني / يناير 2013.

تتناقض حالة "الخطوط الجوية الكويتية" مع حالة "طيران الإمارات" التي – على الرغم من أنه لا يتم تشغيلها بطريقة تتماشى مع أنظمة حوكمة الشركات المملوكة للدولة الموصي بها تقليدياً – حققت نتائج تجارية ملحوظة. فقد ساهمت أيضاً إلى حد كبير في إستراتيجية تنمية السياحة والخدمات اللوجستية على نطاق واسع في دبي، وعززت كثيراً "علامتها التجارية" الدولية، ما يُظهر الآثار الخارجية المحتملة لانتشار شركات مملوكة للدولة في قطاعات استراتيجية بصورة منسّقة.

الإطار رقم 2.2. "طيران الإمارات" جوهرة حكومة دبي

تُعتبر "طيران الإمارات"، المملوكة بالكامل لحكومة دبي، إحدى الشركات غير الصناعية المملوكة للدولة التي سجّلت الأداء الأكثر تميّزاً في المنطقة، فقد حققت أرباحاً باستمرار منذ أن تم تأسيسها في العام 1985، مع الإشارة إلى أن أرباحها الصافية السنوية التي سجلتها في الآونة الأخيرة بلغت 620 مليون دولار بين العامين 2012 و2013. وقد وسّعت رقعة انتشارها بسرعة لتصبح ثاني أكبر شركة طيران في العالم في العام 2013 إذ تسيّر حوالى 200 طائرة إلى أكثر من 130 وجهة.

استفادت "طيران الإمارات" من موقع دبي الإستراتيجي وبيئتها المنخفضة الضرائب وتوافر اليد العاملة الدولية الأقل تكلفة. واستفادت أيضاً من تنسيق إستراتيجي بين استراتيجيتها المؤسسية الخاصة واستراتيجية الإمارة على صعيد السياحة وخدمات المطار والبنية التحتية، ما أدى إلى إقامة تآزرات مع شركات أخرى مملوكة للدولة في هذه القطاعات ومع القطاع الخاص في دبي على نطاق أشمل. تجدر الإشارة إلى أن "طيران الإمارات" هي من الشركات النادرة التي تمكّنت فيها إستراتيجية تنموية وطنية من استيعاب الآثار الخارجية للتنمية وآثار الشبكات التي تتم مناقشتها كثيراً في المنشورات غير أنه لا يجري تطبيقها مراراً.

وتمتعت "طيران الإمارات" بإستقلالية إدارية كبيرة وبتفويض تجاري واضح، علماً بأن جدول أعمالها الإجتماعي المحلي محدود. بالإضافة إلى ذلك، لا تُستخدم كمصدر لتوفير فرص العمل أو لتدريب الموظفين المحليين. وفي العام 2011، بلغ إجمالي عدد الموظفين فيها حوالى 1,300 إماراتي فقط من بين إجمالي موظفين بلغ عددهم 39,000 تقريباً.

من ناحية الحوكمة، تنشر الشركة حسابات مدقق فيها غير أنها لا تملك مجلس إدارة بحد ذاته. يشغل رئيسها أيضاً منصب رئيس مجلس إدارة شركة الطيران المنخفضة التكلفة المنافسة لها "فلاي دبي Fly Dubai". قد تشير هذه الملاحظات إلى أن اعتماد نماذج تقليدية لحوكمة الشركات لا يشكّل بالضرورة العامل الذي يضمن نجاح الشركات المملوكة للدولة في اقتصادات دول مجلس التعاون الخليجي القائمة على العلاقات.

تتطلع أبو ظبي وقطر إلى اتباع نموذج "طيران الإمارات" في شركتيهما الوطنيتين اللتين تتوسعان بسرعة، فقد أعلنت "الاتحاد للطيران" في أبو ظبي عن تحقيقها أرباحاً منذ العام 2011. ولربما الأهم من ذلك أن المستثمرين من القطاع الخاص

توجهوا نحو قطاع الطيران فأصبح الخليج يضم العديد من شركات الطيران المنخفضة التكلفة المملوكة بالكامل للقطاع الخاص لكنه لكان من الصعب تشكيلها ما لم تثبت "طيران الإمارات" إمكانية وجود شركات طيران مربحة في المنطقة[10].

المصدر : طيران الإمارات (2012)، الخطوط الجوية والدعم : موقفنا، www.emirates.com ؛ مقابلات مع مجلس إدارة "طيران الإمارات"، 2011، هيرتوغ Hertog، 2012

في الواقع، لقد كان أداء الشركات المملوكة للدولة في قطاع الطيران في المنطقة مختلفاً كثيراً ابتداءً من شركات خطوط طيران الإمارات والإتحاد وقطر التي تولّد الأرباح بشكل مستمر (جميع البلدان التي مطاراتها هي على وشك بلوغ قدرتها)، وصولاً إلى الحالات الأقل نجاحاً كطيران الخليج وطيران مصر. تم إدراج عدد من شركات الخطوط الجوية في المنطقة في البورصة (على سبيل المثال، المغرب والأردن وتركيا) وفي جميع الأحوال، يبدو أنّ عملية إعادة هيكلتها وإدراجها قد أدّت إلى تحسين حوكمتها وأداءها (الرجوع إلى الإطار 4.6). في الأردن على سبيل المثال، كان الدافع وراء إعادة هيكلة شركة طيران الملكية الأردنية وإدراجها في البورصة استنزافها للخزينة. في حالات أخرى، كحالة الخطوط الجوية الملكية المغربية، كان الدافع أيضاً أهداف تنمية أسواق رأس المال.

حققت أيضاً شركات مملوكة للدولة على غرار "إعمار" في دبي أو"الديار" القطرية أرباحاً كبيرة في قطاعي السياحة والعقارات. ورغم أن ذلك ناتج أيضاً عن التمتع بنفاذ تفضيلي إلى الأراضي والبنية التحتية، لم يتم تحقيق إنجازات مماثلة خارج دول الخليج العربي. سبق وتمت الإشارة أعلاه إلى نجاح شركات الإتصالات المملوكة للدولة في الخليج والتي تقوم بمشاريع بشكل متزايد خارج حدودها الوطنية. وعمدت أيضاً مصارف وشركات الخدمات اللوجستية إلى التوسع في الخارج على غرار "موانئ دبي العالمية" التي أصبحت حالياً عالمية ليس فقط في نطاق عملياتها بل أيضاً في مصادر تمويلها (بفضل إدراجها في بورصة لندن).

بإمكان الشركات الخليجية الناجحة المملوكة للدولة أن تضطلع بدور تنموي إستراتيجي ليس فقط في تطوير قطاعات لا يجرؤ المستثمرون من القطاع الخاص الإستثمار فيها، إنما يمكن الاعتماد أيضاً على هذه الشركات لتطوير اليد العاملة الوطنية، وإدخال معايير جديدة (لا سيما معايير العمالة والبناء والبيئة) وإطلاق عمليات الحكومة الإلكترونية، والمشاركة في الأبحاث والتنمية على نطاق أشمل، وتأمين الدعم للخدمات والبنية التحتية المهمة للقطاع الخاص المحلي، وتوفير خدمات الدعم على الصعيد المحلي – علماً بأن الربحية تبقى هدفها الرئيسي والشرط المسبق لأي هدف آخر. كما أن الشركات المملوكة للدولة تتعاون أحياناً لتتشارك خدماتها ومنتجاتها من أجل خفض التكاليف في أسواق جديدة، كما كان الحال مؤخراً بالنسبة إلى استخدام "القطرية" وقود "اللؤلؤة" الناتج عن تحويل الغاز إلى سوائل.

[10] لا بد من الإشارة إلى أن تركيا أسست أيضاً "الخطوط الجوية التركية"، التي ما زالت مملوكة للحكومة بنسبة 50% تقريباً، كشركة وطنية وإقليمية متفوّقة حققت أرباحاً كبيرة وباتت حالياً شركة الطيران الخامسة عشر الأكبر في العالم.

تهدف كل هذه المهام إلى معالجة الآثار الخارجية وإخفاقات السوق التي قد يعجز القطاع الخاص الحديث نسبياً والموجه أحياناً على المدى القصير عن معالجاتها بنفسه. لذا تصبح هذه الأهداف التنموية الأصلية المطروحة أمام الشركات المملوكة للدولة أكثر منطقية في المراحل الأولى من التنمية الإقتصادية حين لا تنطبق اعتبارات البقاء على قدم مساواة بسبب غياب أو ضعف المنافسة الخاصة. وفي مرحلة لاحقة، قد يشكّل الحياد التنفاسي مشكلة، وفي حين تصبح عملية النمو معتمدة على عدد قليل من "الشركات الوطنية الرائدة"، قد تقرر الحكومة ما إذا كانت ميزة الانحياز المستمر تتخطى قيمة الفرص المتكافئة. وفي حال رغبت الحكومة في دعم بعض الأنشطة الإقتصادية التي سبق وتشارك فيها الشركات الخاصة، يتم رفع مستوى المعايير لإثبات جدارة وكفاءة الشركات المملوكة للدولة – بالنسبة لخيارات أخرى مثل الدعم المباشر للقطاع الخاص.

الموارد الهيدروكربونية

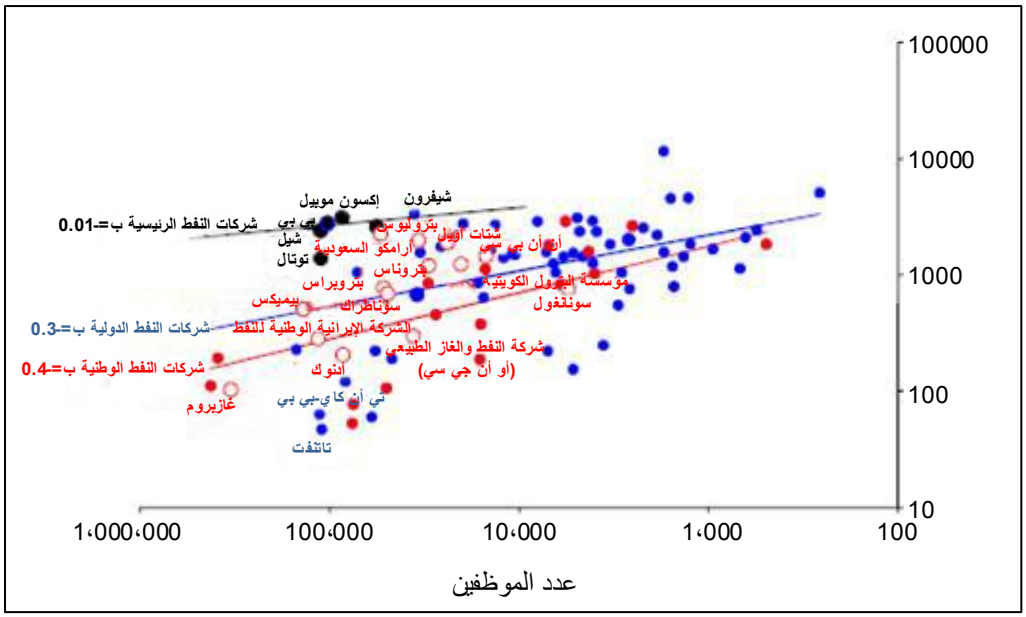
تنتشر ملكية الدولة على نطاق واسع في قطاع إستراتيجي بوجه خاص ألا وهو قطاع استخراج الموارد الهيدروكربونية. تحظى عموماً أكبر ثلاث عشرة شركة نفط تسيطر على ثلاثة أرباع احتياطات النفط في العالم بدعم من الدولة (إيكونوميست Economist 2012). أدت شركات النفط والغاز المملوكة للدولة دوراً كبيراً غير اعتيادي في تطوير المنطقة، بطريقة مباشرة في الدول المنتجة وبطريقة غير مباشرة من خلال الاستثمار وتقديم المساعدة في الدول المستوردة للنفط. يشار إلى أن خمس أكبر دول منتجة للنفط في العالم من أصل عشرة تقع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتشكّل السعودية وحدها حوالى خُمس موارد النفط في العالم. يشكّل الغاز مصدراً رئيسياً آخر لإيرادات التصدير، علماً بأن قطر هي أكبر دولة مصدّرة للغاز في المنطقة وفاقت إيراداتها من الغاز إريداتها من النفط في السنوات الأخيرة.

عادةً ما تسعى الدول المصدّرة للنفط والغاز إلى الحصول على درجة أكبر من السيطرة التشغيلية على إنتاج الموارد الهيدروكربونية، لا سيما حين تكون دول منتجة رئيسية تتوقف رفاهيتها الإقتصادية على هذا القطاع. إن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ليست إستثنائية في هذا الشأن وقلّما يوصي حتى الخبراء الإقليميين بمنح إمتيازات كاملة لشركات أجنبية. إذا ما تمت دعوة الشركات الأجنبية إلى إبرام اتفاقيات مشاركة في الإنتاج أو تم منحها إمتيازات للتنقيب في مناطق جديدة، فذلك عائد إلى عدم قدرة شركات النفط الوطنية على مباشرة أنواع من الإنتاج أكثر تطلباً من الناحية التقنية، حتى في هذه الحالة، تعمل شركات النفط الوطنية عادة كشركاء في مشاريع مشتركة.

تختلف مستويات الكفاءة والطاقة بين شركات النفط الوطنية في المنطقة بشكل ملحوظ. ففي حال تسجيل أداء دون المستوى، تتماشى الأسباب مع الحجج المذكورة أعلاه ألا وهي مسؤولين ذوي أهداف متضاربة وأهداف غير واضحة وتسييس وإفتقار إلى الإستقلالية التشغيلية. وفي بعض الدول مثل العراق وليبيا، إن قدرة شركات النفط الوطنية ضعيفة جداً لدرجة أن الشركاء الأجانب يقومون بمعظم عمليات التنقيب والإنتاج. ففي النظامين على حد سواء، تفتقر شركة النفط الوطنية إلى الإستقلالية الإدارية. رغم أنه من الضروري الحفاظ على حد أدنى من الكفاءة لضمان استمرار إنتاج الموارد الهيدروكربونية، يؤدي ارتفاع الأيرادات في القطاع إلى إغراءات بتصرفات تعسّفية، وقد شهدت المنطقة مجموعة من فضائح الفساد المرتبطة بقطاع الموارد الهيدروكربونية والتي طالت مؤخراً شركة النفط الجزائرية "سوناطراك Sonatrach".

من ناحية أخرى، تُعرف "أرامكو السعودية" على نطاق واسع بكفاءتها ومساهمتها الإيجابية الإجمالية في الاقتصاد المحلي. يوفّر الرسم البياني رقم 2.4 مقارنة بين الإحصاءات عن كفاءة شركات النفط، مسلطاً الضوء على "أرامكو السعودية" التي تأتي في طليعة الشركات من حيث الكفاءة. يدرس أيضاً الإطار رقم 2.3 مساهمات "أرامكو السعودية" في الاقتصاد المحلي.

الرسم البياني رقم 2.4 . مقارنة بين مقاييس كفاءة شركات النفط



المصدر: ستايسي ل. إيلر Stacy L. Eller، بيتر ر. هارتلي Peter R. Hartley وكينيث ب. مدلوك Kenneth B. Medlock III (2011). "Empirical Evidence on the Operational Efficiency of National Oil Companies"، *Empirical Economics*، *المجلد 40، العدد 3، 1 أيار / مايو، ص. 623-643.*

الإطار رقم 2.3 . "أرامكو السعودية": شركة نفط ووكالة تنمية وطنية

تتمتع شركة "أرامكو السعودية" عموماً بإدارة جيدة وباستقلالية تشغيلية (إن لم تكن إستراتيجية) عالية. بعدما خضعت لعملية تأميم توافقية إلى حد كبير في السبعينيات، حافظت على الهيكليات الإدارية وثقافة شركاتها الأم الأميركية السابقة وتخضع لإدارة مستقلة من قبل "المجلس الأعلى للبترول" في البلاد الذي يضم أحد كبار أعضاء العائلة المالكة السعودية ووزراء. وتمكّنت الشركة من تشغيل قطاع النفط الوطني من دون حاجة لدعوة شركاء أجانب لإقامة أي مشاريع مشتركة، في حين اضطرت الدول التي خضعت لعمليات تأميم عدائية إلى إعادة دعوة الشركاء الأجانب لاستكشاف قطع أراض جديدة والحفاظ على الإنتاج في حقول تعاني من انخفاض في الإنتاج.

ونتيجة مستويات الكفاءة العالية، أصبحت "أرامكو السعودية" وكالة تنمية وطنية فعلية دُعيت في السنوات الأخيرة إلى تنفيذ

عدد من المشاريع خارج نطاق خبرتها الأساسية، بما في ذلك بناء جامعة جديدة رفيعة المستوى (جامعة الملك عبد الله للعلوم والتكنولوجيا)، وملعب لكرة القدم في جدة، وتأمين برامج الدعم للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والأبحاث في تكنولوجيا الطاقة، وتطوير مدينة صناعية جنوبي المملكة (تحيط مصفاة نفط لم تجد الحكومة لها مستثمرين من القطاع الخاص). وشغل مدراء "أرامكو Aramco" السابقين مناصب عليا في هيئات حكومية أخرى مثل "الهيئة العامة للاستثمار" و"المؤسسة العامة للخطوط الحديدية".

وفي حين قد يبدو تعزيز قدرة "أرامكو Aramco" على تنفيذ المشاريع منطقياً على المدى القصير، ثمة مخاوف من إمكانية تبدد أهداف الشركة، ما قد يؤدي في أسوأ الحالات لتسييس "أرامكو Aramco ". ستحتاج الشركة إلى إستراتيجية واضحة على الأقل من أجل إعطاء الأولوية لمهامها في مجال التنمية وتحديد تكلفتها الإفتراضية. إن حالة فساد (صغيرة نسبياً) أخيرة اشتملت على رشوات تم دفعها من قبل شركة "تيكو فالفز أند كنترولز Tyco Valves & Controls"، رشوة إلى موظف في شركة "أرامكو Aramco "، تلتها انتقادات لاذعة لذهنية أرامكو Aramco المحصّنة، ما يظهر أن الشركة قد لا تتمكّن من البقاء خارج نطاق السياسة إلى الأبد.

المصدر: خلف الحربي (2012a)، "Cracks in the Fortress Wall" *الجريدة الرسمية السعودية (Saudi Gazette)* 21 تشرين الأول / اكتوبر ؛ مقابلات الكاتب مع إدارة شركة آرامكو Aramco.

غالباُ ما تحدّد الترتيبات غير الرسمية للحوكمة بدلاً من التباين في إطار العمل المؤسسي الرسمي ما إذا كانت شركات النفط الوطنية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مستقلة بالفعل وتركّز نشاطها على التجارة. يبدو أن مدى كفاءة شركات النفط الوطنية في المنطقة مرتبط بالإرث السياسي للأنظمة المختلفة. فتلك التي شهدت تاريخياً ثورة قومية ضد الاستعمار وتعبئة شعبية أكبر انتهى بها الأمر عادة بتملّك شركة نفط وطنية أكثر تسيّساً وأقل استقلالية تُستخدم بنحو متزايد كأداة للرعاية، مع الإشارة إلى أن النمط في قطاعات أخرى غالباً ما يكون مماثلاً رغم أنه أقل وضوحاً.

القطاعات الصناعية

تتمتع الحكومات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لربما أكثر من مناطق أخرى، بتواجد تاريخي كبير في القطاعات الصناعية. فقد تم الإستحواذ على الأصول العامة في قطاع التصنيع إما من خلال التأميم أو في أغلب الأحيان تم إنشاؤها في إطار إستراتيجيات تصنيع وطنية. في السياق الأخير، تم تسليط الضوء تحديداً على الصناعات الثقيلة التي تعتمد على الحجم وتتطلب رؤوس أموال وطاقة كبيرة. ولا يزال تواجد معظم حكومات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في قطاع التصنيع كبيراً رغم أن عدداً من الدول مثل الجزائر والمغرب ومصر شهدت عمليات خصخصة كبيرة. يُذكر أن الحكومة الأردنية تحتفظ أيضاً بحصص أقلية في أصول إستراتيجية على غرار "شركة البوتاس العربية" و"شركة مناجم الفوسفات الأردنية" و"مصانع الإسمنت الأردنية" و"شركة مصفاة البترول الأردنية".

تفاوت مصير قطاع الصناعات الثقيلة المملوك للدولة إلى حد كبير من دولة إلى أخرى ومن شركة إلى أخرى. ففي بعض الحالات، تعاني الصناعات نتيجة تركّز القرارت المفرط في يد سلطة معيّنة، ومراقبة الأسعار، وضعف التنسيق بين الصناعات المسيطر عليها من قبل الدولة، وفائض الموظفين. وغالباً ما لم تتجسد الروابط الأمامية والخلفية التي من شأنها أن تؤدي إلى انتشار التصنيع بشكل أكبر في القطاعات ذات الصلة وفي العديد من الحالات إلى مشاركة القطاع الخاص. وفي حالات أخرى، لا سيما في دول مجلس التعاون الخليجي وعلى نطاق أصغر في الأردن، حصلت الشركات الفردية على استقلالية كبيرة على صعيد التشغيل على تفويض تجاري واضح، وأُفسِح المجال أمامها للتوظيف والتسعير بما يتماشى مع احتياجاتها الخاصة. وتميّز البعض منها وليس كلها كلاعبين كفوئين حذوت حذوها شركات محلية في القطاع الخاص.

واجهت الدول التي تملك جدول أعمال طموحاً مركّز على التصنيع مثل سوريا والجزائر أو مصر التحديات الأكبر لضمان استمرارية صناعاتهم – ليس فقط نتيجة حجم طموحاتها بل أيضاً لأن السيطرة الإدارية على الصناعات أشد والأهداف غير التجارية كانت سائدة بشكل أكبر في دول مرّت بعد الاستقلال بنزعة إشتراكية. قد تكون الجزائر الدولة التي بدأت بتنفيذ برنامج التصنيع الأكثر طموحاً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ابتداءً من الستينيات، مركّزة أعمالها بوجه خاص على الصناعات الثقيلة والإكتفاء الذاتي. وقد واجهت عقبات كبيرة، فالشركات المملوكة للدولة تعمل بتكاليف مرتفعة ودون قدرتها، كما أنها عجزت عن تأمين الصادرات غير النفطية التي كان يأملها النظام. وفي العام 2011، تأتت 98.5% من صادرات الجزائر من قطاع الموارد الهيدروكربونية.

في أواخر التسعينيات، شكّلت الشركات الجزائرية المملوكة للدولة 75% من إجمالي العمالة الصناعية لكن القطاع لم يتمتع بالقدرة على التنافس، إذ يعمل بنسبة 35% تقريباً من طاقته الكاملة (صندوق النقد الدولي 2013). تجدر الإشارة إلى أن الشركات الجزائرية العامة مارست نشاطها بموجب قيود ليّنة على الميزانية ومستويات عالية من الدعم كما أنه تم استخدامها كأدوات للتوظيف. وبين العامين 1986 و1996، انخفض الإنتاج الصناعي الجزائري إلى النصف إلا أن اليد العاملة بقيت على حالها (روبيرت Ruppert 1999). ومنذ ذلك الحين، تم تخفيض عدد الموظفين وجرت بعض عمليات الخصخصة لكن القطاع يبقى كبيراً وما زال يشكّل الدعم الذي تحظى به الشركات المملوكة للدولة 13% من الميزانية العامة خلال العام 2011 (نفس المصدر).

تم إرجاء الخطط الإصلاحية لبعض صنّاع السياسة نتيجة الخلافات ضمن الحكومة. ويبحث حالياً قطاع الصناعات الثقيلة الجزائري بمعظمه عن شركاء أجانب في مشاريع مشتركة أو مستثمرين إستراتيجيين لإصلاح الإنتاج من أجل تحقيق الأرباح. تجدر الإشارة الى أن الوضع في بعض الدول على غرار سوريا ومصر هو مماثل إن لم يكن أقل وضوحاً، بحيث أجرت مصر عمليات خصخصة جزئية وقلّصت حجم الموظفين في الشركات المملوكة للدولة وإن كان على حساب مساهمة كبيرة في انتشار البطالة. ما زالت مصر وسوريا على حد سواء تحتفظ بأصول كبيرة أيضاً في الصناعات الخفيفة، لا سيما في قطاع النسيج في مصر. وتعكس بالفعل شركات النسيج المصرية المشكلة التي تواجهها الحكومات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لإعادة هيكلة وخصخصة الشركات المملوكة للدولة التي تسجل أداء ضعيفاً.

تهيمن خمس شركات على قطاع صناعة القطن في مصر، منها أربعة مملوكة للدولة. وفي هذا القطاع، تُعتبر التكنولوجيا القائمة كثيفة الاستخدام لليد العاملة وغير فعالة (كلية هارفارد للأعمال Harvard Business School 2012). تجدر الإشارة إلى أن متطلبات إجراء استثمارات برؤوس أموال كبيرة لتحديث المعدات – علماً بأنه يتم الفرض على البعض منها عند استيرادها تعريفات جمركية كبيرة – حالت دون نجاح عملية الخصخصة ونجمت عن عصر اعتُبر فيه القطاع محرّك للعمالة بدلاً من أن يشكّل أولاً أصولاً تجارية. هذا وأدت محاولات إعادة هيكلة وخصخصة شركات في هذا القطاع إلى إضرابات عمالية لا سيما في "شركة مصر للغزل والنسيج" التي تضم وحدها 27,000 موظف (نفس المصدر).

في شهر كانون الأول / ديسمبر 2011، ألغت محكمة مصرية خطة مدتها سبع سنوات تقضي بخصخصة نصف شركة "النيل لحليج الأقطان" (التي تسيطر على 17% من المحالج في مصر) زاعمةً بأن عملية البيع خفّضت قيمة أصول الشركة (كلية هارفارد للأعمال Harvard Business School 2012). يشير هذا القرار إلى الضغوط بين العمالة ومراعاة الرفاهية من جهة والإعتبارات التجارية من جهة أخرى. تشكّل مراعاة الرفاهية الإجتماعية سبباً رئيسياً لمعرفة ما الذي دفع بالحكومة السورية إلى عدم التطلّع إلى الخصخصة قبل الثورة التي اندلعت في العام 2011، لكنها حاولت بدلاً من ذلك ضمان استمرارية قطاع التصنيع المملوك للدولة، من الناحية التجارية – وهي مقاربة أدت إلى نتائج متباينة.

مرّت تونس بمرحلة اقتصادية مماثلة خاضعة لسيطرة الدولة في الستينيات لكنها تخلّت عن إرث الفترة السابقة وبعزم أكثر من الدول الأخرى في المنطقة، ما أدى إلى تقلّص حجم القطاع العام الذي هو أشبه إلى القطاع العام في المغرب والأردن حيث تقتصر الملكية العامة عموماً على الصناعات الثقيلة. قامت تونس بخصخصة أصول في قطاعات الاتصالات والمصارف والتأمين والتصنيع وتوزيع النفط من بين جملة أمور أخرى، رغم أنه تم ذلك بطريقة غالباً ما تُعتبر حالياً " بتواطؤ مع أصحاب القرار السياسي" وقد تكون قد ساهمت في سقوط حكومة بن علي.

تجدر الإشارة الى أن الدول التي تتمتع بجدول أعمال أكثر تركيزاً على قطاع التصنيع اضطلع القطاع الخاص المحلي بدور كبير نسبياً وكان فيه تركيز الشركات المملوكة للدولة أكبر على المستوى التجاري، قد سجلت أداء أفضل عموماً مع صناعاتها العامة الأصغر حجماً نسبياً. إن أكبر عدد شركات التصنيع المملوكة للدولة، التي حققت الأداء الأفضل، موجود في دول الخليج، رغم أن الأردن تملك حصص أقلية في عدد من الصناعات الثقيلة المربحة، والحكومة المغربية تسيطر على عمليات تعدين الفوسفات ذات ربحية عالية التي يرتبط بها إنتاج الأسمدة الكبير والسريع النمو.

غير أن الشركات الرائدة المملوكة للدولة في مجال الصناعات الثقيلة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا موجودة في الخليج. على سبيل المثال، عمدت "الشركة السعودية للصناعات الأساسية" (سابك SABIC)، أكبر شركة مدرجة في بورصة تداول، إلى تحويل الميزة النسبية لمواد تلقيم الغاز المتدنية التكلفة إلى اتحاد شركات صناعي متعدد الجنسيات يحقق أرباحاً كبيرة. (راجع الإطار رقم 2.4).

الإطار رقم 2.4. "سابك SABIC" الشركة الرائدة في الصناعة الخليجية

إن شركة "سابك SABIC" هي الشركة الخليجية المملوكة للدولة التي تميّزت بتحقيقها سابقاً أداء جيداً لأطول فترة ويعتبر البعض أنها الأكثر تميزاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فتأسيسها وهيكليتها واستراتيجيتها وعلاقتها مع النخبة الحاكمة تمثّل جميعها بطرق عديدة الشركات المملوكة للدولة الرائدة في دول مجلس التعاون الخليجي. تمّ تأسيس شركة "سابك SABIC" في العام 1976 بموجب مرسوم ملكي وتم تطويرها وتعيين عدد صغير من المدراء والمهندسين الشباب الذين اختارهم بدقة ولي العهد وفي وقت لاحق الملك فهد. وأدت خطط الحكومة السعودية الطموحة في مجال التصنيع إلى تشكيل هيئتين محوريتين وهما "الهيئة الملكية للجبيل وينبع"، التي يترأسها الأمير فهد، و"سابك SABIC" التي كان يترأسها وزير الصناعة والكهرباء غازي القصيبي. تجدر الإشارة الى أن أول رئيس تنفيذي لشركة "سابك SABIC " كان الشاب عبد العزيز الزميل وهو مهندس تلقى دروسه في الولايات المتحدة.

أصبحت "سابك SABIC" الشركة الرائدة في الصناعات الثقيلة في السعودية، إذ أخذت على عاتقها مشاريع في مجال البتروكيماويات والحديد والأسمدة بعيداً عن "المؤسسة العامة للبترول والمعادن" (بترومين Petromin). وتأسست "بترومين Petromin" في العام 1962 تحت إشراف وزارة البترول والثروة المعدنية على أن تكون شركة نفط وصناعات ثقيلة وطنية في المستقبل. غير أن المؤسسة واجهت تاريخياً مشاكل في مشاريعها التي أُلغيت أو أرجئت بالإضافة إلى أنها صيتها بسوء التنظيم والتوظيف المفرط. ووسط اقتصار أعمالها على عمليات التكرير والتعدين بعد العام 1976 رغم أنها واصلت نموها من حيث الحجم لغاية منتصف الثمانينيات، تم تصفيتها تدريجياً بعد العام 1988 حين استحوذت "أرامكو السعودية" على أصولها الأكبر أو قامت بتصفيتها أو أعادت تأهيلها.

وعلى غرار "بترومين Petromin"، تم تأسيس "سابك SABIC " كهيئة مملوكة للدولة بالكامل، ولكن خلافاً لـ"بترومين Petromin" تم تأسيسها كشركة. ودعمت الدولة "سابك SABIC" من خلال قروض ميسّرة منحها إياها "صندوق الاستثمارات العامة"، إلا أن مهمة "سابك" الأساسية لطالما كانت تحقيق إيرادات تجارية. تجدر الإشارة إلى أن الشركة، التي تملك رأس مال مصرّح به تناهز قيمته ثلاثة مليارات دولار، تعمل على نطاق يتجاوز قدرة القطاع الخاص المحلي آنذاك.إن فريق إدارة "سابك" الأولي كان صغيراً ولم تباشر الشركة توسعها إلا بعد عدة سنوات من الدراسات الدقيقة للمشاريع. وشدد المسؤولون السياسيون فيها على أن تعمل "سابك SABIC " كشركة خاصة تتمتع بإدارة مستقلة بالكامل.

اعتبرت العديد من شركات البتروكيماويات المتعددة الجنسيات توقعات أرباح "سابك SABIC " مشكوك بها. وبعد مفاوضات مطوّلة، تخلّت "داو Dow" عن مشروع "بتروكيميا Petrokemya" المشترك مع "سابك SABIC"، التي حوّلته في وقت لاحق إلى مشروع مملوك بالكامل للسعودية. وبدأت "سابك SABIC" ووزارة الصناعة بوضع خطط رامية إلى إقامة مجموعة إضافية من المشاريع في قطاع الكيماويات والبلاستيك ومواد البناء لتخفيض الاعتماد على الواردات. من ناحية أخرى، تم تكليف "الهيئة الملكية للجبيل وينبع" بإنشاء منطقتين تتمتعان ببنية تحتية صناعية بمستوى عالمي لكي تعمل فيها "سابك" وصناعات القطاع الخاص. تقدّم الهيئة التقارير مباشرة إلى ولي العهد، ما يسمح لها بتجنّب التعامل طويلاً مع باقي الإدارات

المحلية، وإصدار بسرعة عقود بناء دولية، وتفادي التعامل مع الهيئات المسؤولة عن المياه والكهرباء والطرقات المثقلة بالأعمال.

وبين الأعوام 1979 و1981، بدأت "سابك SABIC" بالبناء في إطار عدد من مشاريع بتروكيماويات واسعة النطاق، علماً بأن معظمها هي مشاريع مشتركة مع شركات متعددة الجنسيات. وبحلول منتصف الثمانينيات، بدأت معظم المصانع الكبيرة في الجبيل وينبع بتشغيل عملياتها بما فيها "بتروكيميا". تجدر الإشارة الى أنه تم بيع 25% من أسهم "سابك SABIC" إلى المواطنين السعوديين والمستثمرين من دول مجلس التعاون الخليجي في العام 1983، في حين لم يجري تنفيذ خطة موازية لخصخصة "بترومين" إذ إنه كان من المستحيل تقييم المؤسسة.

تُعتبر "سابك SABIC" مؤسسة "محصّنة" تمكّنت من الدفاع عن نفسها ضد التعديات البيروقراطية والسعي للحصول على مزايا ريعية. يُعزى ذلك إلى مشاركة النخبة السياسية مباشرة في ضمان مواصلة "سابك SABIC" ممارسة أعمالها والحماية التي منحها إياها وزراء الصناعة والمالية على التوالي. وخلافاً لمعظم الإدارات الوطنية، تمتعت "سابك" باستقلالية في السيطرة على التوظيف التنافسي. رغم أنها عانت على ما يبدو من توظيف مفرط إلى حد ما، يتطلّب الدخول إليها مؤهلات أفضل بكثير من تلك المحددة في مناصب حكومية أخرى، ويبدو أن الشركة تحافظ على معايير الجدارة الداخلية. ولا يزال يضم مجلس إدارتها بوجه خاص مدراء انضموا إلى الشركة في العام 1976.

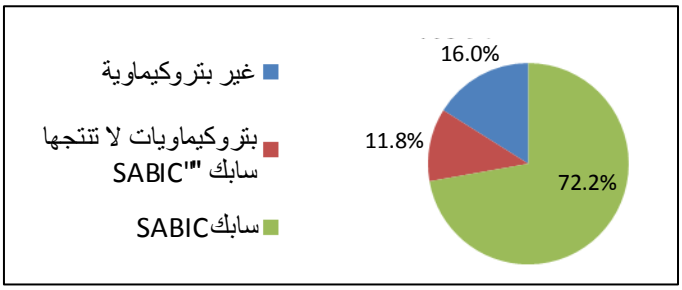
وقعت "سابك SABIC" في بعض الخلافات مع القطاع الخاص المحلي حول توافر المواد الأولية المحلية ومن منهما سيطوّر مواد كيماوية أكثر ربحية. وأرغمت الحكومة "سابك" على بيع بعض المواد الأولية محلياً للمساهمة في التطوير الصناعي. من ناحية أخرى، قدّمت "سابك" أسهماً إلى المستثمرين المحليين في العديد من مشاريعها الواسعة النطاق التي تشمل مشروع "ابن حيان" للمواد البلاستيكية في العام 1984 ومشروع "الشركة العربية للألياف الصناعية" في العام 1993، علماً بأن المشروعين لا يشملان أسهم أجنبية. وأتاحت المواد الأولية الخاصة بـ "سابك SABIC" ظهور قطاع بلاستيك سعودي مملوك بالكامل للقطاع الخاص ويضم أكثر من 800 شركة. ورغم أنها شركة منافسة لشركات استثمار خاصة كبيرة، كانت "سابك" رائدة في إقامة مشاريع بتروكيماوية واسعة النطاق في دول مجلس التعاون الخليجي، كان من المستبعد على الأرجح للشركات المحلية المشاركة فيها من دون أن تتبع نموذجاً واضحاً.

على الرغم من أن دخول "سابك SABIC" إلى السوق تزامن مع مرحلة انخفضت فيها أسعار البتروكيماويات العالمية، حققت أرباحاً باستمرار منذ أن بدأت مصانعها الكبيرة بتشغيل عملياتها. لم تتكبّد خسائر مثل غيرها من شركات البتروكيماويات مطلع التسعينيات، كما ارتفع إنتاجها إلى حد كبير من 13 مليون طن في العام 1992 إلى 69 مليوناً في العام 2012، مستهدفةً بلوغ 130 مليون طن بحلول العام 2020. هذا وناهز صافي إيراداتها 11 مليار دولار في العام 2012، خلافاً للشركات المنتجة للبرتوكيماويات في دول أخرى في المنطقة مصدّرة لها على غرار إيران والجزائر وليبيا التي غالباً ما تعمل دون طاقتها وتسجّل عجزاً كبيراً.

تجدر الإشارة إلى أن 85% من موظفي "سابك SABIC" في السعودية هم مواطنون سعوديون ويُعتبر عدد اليد العاملة في الشركة، نسبةً إلى حجم مبيعاتها، صغيراً إلى حد كبير بالمقارنة مع تلك التي تملكها شركات دولية منافسة لها. على الرغم من أن ذلك قد يُعزى إلى تركيز "سابك SABIC" بشكل أكبر على المواد الكيماوية الأساسية التي تتطلّب رؤوس أموال ضخمة، من

الصعب القول أن جدول رواتب الشركة متضخم إلى حد كبير. وعززت "سابك SABIC" أيضاً خبرتها الداخلية وتنفّذ مشاريع محلية من دون شركاء أجانب إما بمفردها أو مع القطاع الخاص المحلي. وفي حين تضطر دول أخرى إلى فتح قطاعات الصناعات الثقيلة القديمة أمام المستثمرين الأجانب، عمدت "سابك" مثل "أرامكو السعودية" إلى زيادة استقلاليتها التكنولوجية مع مرور السنوات. تهيمن الشركة على صادرات السعودية غير النفطية كما يُظهر الرسم البياني أدناه.

الصادرات السعودية في 2011



مغيرة دورها تجاه الصناعة الدولية، عمدت "سابك SABIC " إلى تنفيذ استراتيجية توسعية عالمية منذ العام 2002، فاستحوذت على أصول أوروبية قديمة مثل "دي أس أم بتروكيميكالز" الهولندية DSM Petrochemicals (2.2 مليار يورو في العام 2002) و"هنتسمان بتروكيميكالز" Huntsman Petrochemicals البريطانية (700 مليون دولار في العام 2006). وفي العام 2007، انتقلت "سابك SABIC " إلى المراحل الأخيرة من الصناعة باستحواذها على "جي إي بلاستيكس" GE Plastics. ورغم أن نظام "سابك SABIC" يقضي ببيع 75% من أسهمها للمواطنين، ما زالت الشركة مملوكة بنسبة 70% للدولة وستبقى على الأرجح على هذه الحال في الوقت الراهن.

على الرغم من أن بعض العناصر في تاريخ "سابك SABIC" مرتبطة بالسياق السعودي وبدورها المحدد كشركة رائدة في الصناعات الثقيلة، تشير عناصر أخرى إلى الشركات الناجحة المملوكة للدولة في دول خليجية أخرى. فبعض العوامل على غرار دعم كبار المسؤولين السياسيين، والإعفاءات الخاصة لتجنّب إجراءات صعبة، وتأييد الدولة بالإضافة إلى تفويض واضح لتحقيق إيرادات، والتوظيف وفق الجدارة، والإستقلالية الإدارية الكبيرة هي كلها من ميزات شركات مملوكة للدولة متفوّقة في الخليج – وشركات متفوّقة أخرى على نطاق أصغر خارج المنطقة.

المصدر: جدوى للاستثمار، مقابلات أجراها الكتاب مع مجلس إدارة "سابك SABIC"

تم تأسيس شركات صناعات ثقيلة، على غرار شركة "سابك SABIC"، في دول أخرى من مجلس التعاون الخليجي، بما فيها "ألبا Alba" البحرينية و"دوبال Dubal" في دبي، و"صناعات قطر" و"الشركة القابضة العامة" في أبو ظبي التي تهدف إلى زيادة حصة التصنيع في الاقتصاد المحلي إلى 25% بحلول العام 2030. تجدر الإشارة إلى أن كل هذه الشركات توجّهت نحو التصدير إلى حد كبير وحققت أرباحاً وتمتعت باستقلالية إدارية كبيرة وما زالت لا تتحمّل عبء الواجبات الإجتماعية المحلية بالمقارنة مع غيرها. ويستمر هذا النموذج في الإنتشار لا سيما في قطاع الألمنيوم الذي شهد تأسيس الشركة المشتركة بين دبي وأبو ظبي "الإمارات للألمنيوم" بالإضافة إلى مشاريع عامة جديدة في قطاع الألمنيوم في عمان وقطر شارك فيها شركاء أجانب. ومن المتوقع أن يبلغ إنتاج الألمنيوم في دول مجلس التعاون الخليجي خمسة ملايين طن في العام 2013 ما يشكّل ما يزيد عن 13% من إنتاج العالم (الرياض 2011). وفي حين لا تزال الروابط الخلفية لبعض أشكال الصناعات الثقيلة الخليجية ضعيفة وسط قطاع خاص صغير عموماً، تميل إلى أن تكون ناجحة بحد ذاتها.

يعتمد نجاح الصناعات الثقيلة في المنطقة على مزيج من تدفقات رؤوس أموال الدولة وضمانات سيادية وطاقة متدنية التكلفة، وبالتالي لا يمكن تصديرها بسهولة إلى الدول المستوردة للطاقة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. قد يكون توفير تخصيصات رأس مالية وطبيعية ضرورياً لكنه لا يشكّل بأي حال شروط مسبقة كافية للنجاح إذ إن دول أخرى غنية بالنفط في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على غرار ليبيا والجزائر والعراق أو إيران عجزت عن بناء صناعات ثقيلة فعّالة على نطاق عالمي. وتضم شروط النجاح الأساسية في دول مجلس التعاون هيكليات حوكمة رسمية وغير رسمية حافظت على الإستقلالية الإدارية للشركات المملوكة للدولة الخليجية وركّزت المساءلة في ايدي مجموعة صغيرة من المسؤولين وسمحت بمهام تجارية واضحة. من ناحية أخرى، أظهر عدد من الشركات الخليجية المملوكة للدولة ممارسات حوكمة غير راشدة من حيث الإفصاح واستقلالية مجلس الإدارة ومعايير أخرى.

كما رأينا، إن نموذج تطوّر شركات مملوكة للدولة ناجحة ومستقلة إدارياً في الصناعة المذكور أعلاه انتشر أيضاً في الآونة الأخيرة في قطاعات غير صناعية لا سيما في الاتصالات والطيران والسياحة – عادة ما تشمل مشاريع مختلطة لا يتمتع القطاع الخاص بالحجم المطلوب والقدرة الإدارية والإقبال على المخاطرة لتنفيذها. ويبدو أن بعض الدول الخليجية متجهة حالياُ نحو "جيل ثالث" من الشركات المملوكة للدولة – ذلك يسلّط الضوء على الميزة النسبية أو الجغرافية غير الواضحة لا سيما في قطاع الفضاء وأشباه الموصلات والصناعة والإعلام وتكنولوجيا الطاقة المتجددة. ويبدو أن الشركة الرائدة في هذا الشأن هي شركة "مبادلة للتنمية" في أبو ظبي.

تملك "مبادلة"، وهي شركة قابضة تأسست في العام 2002، مجموعة كبيرة من الأصول المحلية والدولية علماً بأن القاسم المشترك بينها هو أنه من المتوقع أن تساهم في التنوّع والتطوير التكنولوجي لاقتصاد أبو ظبي. استثمرت "مبادلة" في قطاعات متنوّعة مثل تجارة الغاز والألمنيوم والعقارات وأشباه الموصلات والرعاية الصحية والطاقة المتجددة وصناعة الطائرات. كما تم استخدامها كأداة لشراء مؤقتاً على شركات خاصة متعثّرة. تجدر الإشارة إلى أنها تملك حصصاً في "جنرال الكتريك" General Electric، وشركة صناعة المعالجات "ايه إم دي" AMD، وشركة السلع الأساسية "إي بي أكس" EBX، وشركة الاستثمارات الخاصة "مجموعة كارلايل" Carlyle Group. وأعلنت "مبادلة" أن قيمة إجمالي أصولها تجاوزت 50 مليار دولار ووفّرت 10,000 فرصة عمل في أبوظبي خلال العقد الماضي.

ما زالت "مبادلة" تعتمد على تدفقات رؤوس الأموال منتظمة من الحكومة، لكن رغم أنها أعلنت عن تسجيل أرباح خلال السنوات الأخيرة بمعظمها، يبدو انها تعزى إلى حد كبير إلى شركة "دولفين للطاقة" Dolphin Energy التابعة لها التي تستورد الغاز المتدني التكلفة من قطر بموجب عقد توريد طويل الأجل. لا بد من إثبات الجدوى التجارية لمشاريعها في أشباه الموصلات والطاقة المتجددة التي تعرّضت للانتقاد من خبراء في هذا القطاع. يتم التشكيك أيضاً في استدامة نجاحها بما أنه يعتمد إلى حد كبير على الخبرة الأجنبية. مهما قد يكون المصير النهائي لمشاريع "مبادلة"، إنه نموذج بديل للتطوّر المحدود والتدريجي والمنهجي الذي سبق أن شهدته شركات مثل "سابك SABIC" ابتداءً من السبعينيات.

قائمة المرجعيات

Al-Harbi, Khalaf (2012a), "Cracks in the Fortress Wall", *Saudi Gazette*, 21 October.

Al Riyadh (2011), "GCC Annual Aluminium Production Nears 5 Million Tons by 2013", Saudi Press Agency.

AMEinfo.com (2012), *Kuwait Airways launches Phase I of staff retirement plan*, 17 December.

Amico, Alissa (2012), "State-Owned Enterprises: From Elephants to Gazelles?", *Executive Magazine*, 19 March 2012.

Amman Stock Exchange (2013), *Privatization in Jordan,* www.ase.com.jo/en/privatization-jordan.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny (1996), "A Theory of Privatisation", *The Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 106, Issue 435, pp. 309-19, March.

Celasun, Merih (ed.) (2001), *State-Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, Performance and Reform*. 1st ed., Routledge, London and New York.

Centre for Aviation (2013), *Kuwait aviation poised to deliver at last, but Kuwait Airways restructure, airport upgrade essential*, 5 February, http://centreforaviation.com.

Cornock, Oliver (2013), "KAC Privatisation Lift-Off Nears – Carrier Intends To Replace Current Fleet", *Arab Times*, 7 February.

Economist, The (2012), "The Rise of State Capitalism: the Emerging Worlds New Model", Special Report, 21 January.

Eller, Stacy L., Peter R. Hartley, and Kenneth B. Medlock III. (2011), "Empirical Evidence on the Operational Efficiency of National Oil Companies", *Empirical Economics,* Vol. 40, Issue 3, 1 May, pp. 623-643.

Emirates Airlines (2012), *Airlines and Subsidy: Our Position*, www.emirates.com.

Evans, Peter B (1995), *Embedded Autonom: States and Industrial Transformationy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, First Edition, Belknap Press of Harvard University Press.

Harvard Business School (2012), "The Textile Sector in Egypt", Student project by Rawiah Abdallah, Colin Barry, Michael Beal, Adam Said, Serge Vartanov.

Kornai, Janos (1979), “Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems”, Econometrica, Vol. 47, Issue 4, 1 July, pp. 801–819.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, and Andrei Shleifer (2002), “Government Ownership of Banks”, The Journal of Finance, Vol. 57, Issue , pp. 265–301.

Lawson, Colin (1994), The Theory of State-Owned Enterprises in Market Economies, Journal of Economic Surveys, Vol. 8, Issue 3, pp. 283–309.

IMF (2012a), “Algeria: 2011 Article IV Consultation – Staff Report”, IMF Country Report, No. 12/20, January.

IMF (2013a), Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications, 28 January 2013.

IMF (2013b), “Algeria: 2012 Article IV Consultation – Staff Report”, IMF Country Report, No. 13/47, February.

Ruppert, Elizabeth (1999), “The Algerian Retrenchment System: A Financial and Economic Evaluation”, The World Bank Economic Review, Vol. 13, Issue 1, 1 January, pp. 155 –183.

Vernon, Raymond (1984), Linking Managers With Ministers: Dilemmas of the State Owned Enterprise, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 4, Issue 1, pp. 39–55.

Wade, Robert (2003), Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Waterbury, John (1993), Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico, and Turkey, Cambridge University Press, Cambridge.

World Bank (2009), From Privilege to Competition. Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa.

World Bank Development Indicators (2013), http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators. Accessed March 2013.

الفصل III. دور الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على صعيد التنمية والتنافسية

يركّز هذا الفصل على استكشاف دور الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بوصفها محركات للتنمية الإقتصادية والتنافسية الصناعية، كما أنه يسّلط الضوء على الإستخدام المختلف للشركات المملوكة للدولة من أجل تحقيق نتائج اجتماعية واقتصادية راسخة كالتنمية الحضرية وإنشاء المساكن للفقراء وتطوير التجمعات القطاعية وغيرها من النتائج المفيدة اجتماعياً. بشكل عام، ينظر هذا التحليل إلى الشركات المملوكة للدولة كآلية واحدة لدعم السلع والخدمات الأساسية، التي يعتمد عليها العقد الاجتماعي في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على الأقل جزئياً. ويتضمن هذا الفصل أيضاً أمثلة عن الشركات التجارية التي يتم تكليفها أيضاً بتحقيق أهداف اجتماعية معينة وكيف يتم تعويضها مقابل أهدافها غير التجارية.

الفوارق الوطنية

تجري الشركات المملوكة للدولة في أنحاء العام، أكانت شركات إحتكارية أو تعمل في بيئة تنافسية، عملياتها في قطاعات تتولى فيها توفير المنتجات والخدمات الأساسية على غرار الكهرباء والمياه والنقل أو الصحة. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالإضافة إلى تواجدها في القطاع المالي وقطاع الشبكات، تشارك الشركات المملوكة للدولة إلى حد كبير في إنتاج منتجات أساسية وخدمات أخرى لا سيما في دول مثل مصر وسوريا والجزائر التي تملك تراثاً اقتصادياً اشتراكياً. في هذه الدول، تعمل الشركات المملوكة للدولة في مجموعة أوسع من القطاعات لما فيها الزراعة والمصارف والبناء والدفاع والنفط والصناعات الخفيفة والثقيلة من بين جملة أمور أخرى.

في مصر على سبيل المثال، تعمل الشركات المملوكة للدولة في كل القطاعات المذكورة أعلاه. وفي الجزائر، إن القواعد التنظيمية للاستثمار الأجنبي التي تتطلّب الملكية الأغلبية المحلية لكل المشاريع الأجنبية تؤدي إلى استمرار مشاركة الدولة الكبيرة في الاقتصاد من خلال مجموعة من الأدوات الاستثمارية السيادية مثل صندوق تنظيم الإيرادات الذي يستثمر إلى جانب مستثمرين أجانب. حتى بين الشركات القليلة المدرجة في بورصة الجزائر، لا ينتمي أي منها بالكامل إلى القطاع الخاص. وفي سوريا، تعمل الشركات المملوكة للدولة في كل القطاعات، متأثرة بالنموذج السوفياتي لملكية الدولة بما فيها أنشطة مثل توزيع المواد الغذائية التي تسيطر عليها شركات خاصة في دول إقليمية أخرى.

نتيجة هيمنة الشركات المملوكة للدولة وطبيعة المنتجات والخدمات التي تقدّمها، يؤثر أداؤها مباشرةً على مستوى معيشة شريحة كبيرة من السكان في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويشكّل واقع ما إذا كانت الكهرباء متوفّرة بأسعار أقل تكلفة وما إذا كان يتم تأمين المواد الغذائية الأساسية بأسعار مدعومة، مشاكل اقتصادية أساسية لا يجدر بالحكومات، لا سيما في دول إقليمية أقل ثراءً، تجاهلها. وفي دول شهدت اضطرابات سياسية خلال السنتين الماضيتين، وجدت نفسها الشركات المملوكة للدولة أمام استراتيجيات استجابة وضعتها الحكومات وسط تنامي الضغوط لتأمين المنتجات والخدمات الأساسية على الأقل. وبالفعل، مارست التطوّرات التي جرت خلال السنتين الماضيتين ضغوطاً على الحكومات لمواصلة استخدام الشركات المملوكة للدولة كمزوّدة للخدمات الأساسية بأسعار مدعومة.

في سوريا على سبيل المثال، أعلنت السوبرماركات المملوكة للدولة – الناتجة عن برنامج التأميم في الستينيات – عن ازدياد شعبيتها في الآونة الأخيرة بفضل قدرتها على تقديم منتجات أساسية بأسعار مدعومة تم تخفيضها في الواقع بناءً على أوامر من الحكومة. وأدت هذه الإستراتيجية بالتأكيد إلى التأثير في أداء وتنافسية هذه الشركات لكنها قلّصت أيضاً المسافة بين الشركات المملوكة للدولة والدولة. حتى قبل اندلاع النزاع في سوريا منذ العام 2011، لم تكن العلاقة بين الدولة والشركات المملوكة لها وثيقة بما فيه الكفاية ، بحيث أن الحكومة، حسبما نُقل، كانت تتدخل في العمليات اليومية للشركات المملوكة للدولة.

كما ذُكر أعلاه، إن نطاق دور الشركات المملوكة للدولة في دول مجلس التعاون الخليجي أقل في تزويد المنتجات والخدمات الأساسية مما هو عليه في أي من الدول الأخرى في المنطقة. إن واجبات "الخدمة العامة" الأكثر أهمية لقطاعات الشركات المملوكة للدولة في دول مجلس التعاون الخليجي هي تأمين الطاقة المتدنية التكلفة على شكل وقود النقل والكهرباء (ستيفنز Stevens2011). يمكن للشركات المملوكة للدولة في دول الخليج، أن تكون بمثابة حاضنات للأنظمة الكاملة للشركات، ويؤثر نجاحها عموماً في الأداء الاقتصادي لكل الدول الخليجية، ليس فقط بفضل إمكانيتها على إظهار الجدوى التجارية لأنشطة جديدة بل أيضاً لأن إنتاجها هو بمثابة مدخلات أساسية لعمليات الإنتاج في شركات أخرى. فعلى سبيل المثال، يُستخدم إنتاج شركات البتروكيماويات المملوكة للدولة بشكل شبه كامل – كمدخلات في المراحل الأخيرة من الصناعات المهمة بما فيها تلك التي تشغّلها شركات أخرى مملوكة للدولة، ما يسمح بالتالي بالتنوّع في أنشطة جديدة.

غير أنه مقارنةً ببلاد المشرق أو المغرب العربي، إنّ الشركات المملوكة للدولة في الخليج غير موجودة عادةً في القطاعات ذات القيمة المضافة المنخفضة كالزراعة أو إنتاج القطن [11]. بالتالي، تمثّل بعض الأنشطة التي تسيطر عليها الدولة في الخليج بعض الأمثلة غير التقليدية نسبياً لملكية الدولة. على سبيل المثال، تم تنفيذ والإشراف على أشغال البناء الأخيرة لمترو دبي من قبل هيئة الطرق والمواصلات في دبي (RTA)، التي تشّغل أيضاً خدمة سيارات الأجرة المملوكة للدولة وخدمة النقل بين المدن وخدمات الحافلات وتتولى أشغال البناء اللازمة. وهذا غير عادي نسبياً في منطقة الشرق الأوسط وشمال

[11] تتبع حكومات مجلس التعاون الخليجي سياسات شراء عدوانية للأراضي الزراعية في الخارج من أجل ضمان أمن إمداداتها الغذائية على المدى البعيد.

إفريقيا، حيث أنّ الإمارات العربية المتحدة هي الدولة الوحيدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي يتم فيها تقديم خدمات سيارات الأجرة من قبل هيئة حكومية.

إنّ مؤسسة تاكسي دبي هي شركة ربحية، تعمل بشكل أساسي بمثابة احتكار، وتواجه حدّ أدنى من المنافسة من الخدمات التي تقدمها الفنادق. فهي منظمة كشركة تابعة لهيئة الطرق والمواصلات في دبي، التي من المفترض من حيث المبدأ أن تعمل كمنظم للقطاع. ويسّلط هذا المثال الضوء على أن تدخل الحكومة في الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة قد يكون مبرراً بالطبيعة المربحة لبعض القطاعات المعينة وإمكانية دعم أنشطة أخرى. في هذا المثال، يتم استخدام العائدات التي تولدها هيئة الطرق والمواصلات في دبي من سيارات الأجرة وغيرها من الخدمات المربحة من أجل دعم خدماتها الأخرى، ولا سيما مترو دبي، الذي تقدر تكاليف بنائه بحوالي 30 مليار درهم (8.2 مليار دولار أمريكي).

الشركات المملوكة للدولة كآلية للدعم

في البلدان المستوردة للنفط والمصدرة للنفط على حد سواء، إنّ ألمشغلين الرئيسيين في قطاعات كالنقل الجوي والكهرباء والنفط والغاز هم عادةً مملوكين للدولة وغالباً ما يكونوا مدعومين. في الواقع، لقد اعتمد الميثاق الاجتماعي في العديد من بلدان المنطقة بشكل كبير على توفير المنتجات والخدمات الأساسية من قبل الدولة بأقل من سعر التكلفة. والدليل على ذلك هو أنه في الماضي، كانت الإعلانات عن الزيادات في أسعار المواد الغذائية الأساسية متبوعة باحتجاجات جماهيرية واسعة النطاق. في شهر تشرين الثاني / نوفمبر 2012، أدّى الإعلان عن الزيادات في سعر الغاز وزيت الطهي إلى احتجاجات كبيرة في الأردن. في ذروة أزمة الغذاء في عام 2008، ظهرت أحداث مماثلة في مصر، حيث كان التضخم في أسعار المواد الغذائية مهماً وحيث قدّمت الحكومات المتعاقبة دعماً كبيراً للمواد الغذائية الأساسية كالدقيق وزيت الطهي، على الرغم من الانتقادات الموجهة إلى عدم كفاءة هذه الإعانات في الوصول إلى الفقراء .

في جميع أنحاء المنطقة، ولا سيما في البلدان المستوردة للنفط، تدرك الحكومات أن الاستقرار السياسي منوط بقدرتها على تقديم المواد الغذائية الأساسية والطاقة لشرائح المحرومين من السكان. على الرغم من الأزمة المالية العميقة التي تشهدها مصر بعد الثورة، طلبت الحكومة من مجلس النواب تخصيص 114 مليار جنيه (حوالي 18 مليار دولار أمريكي) في عام 2012 كإعانات للمنتجات النفطية، مما يجعل بذلك تكاليف الوقود أقل من تلك السائدة في المملكة العربية السعودية المنتجة للنفط (بلومبرغ Bloomberg، 2013). في تونس، أدّى ارتفاع حاد في أسعار الغذاء والوقود العالمية إلى زيادة تكاليف الدعم أيضاً، التي تقدر أن تصل إلى 8 % من الناتج المحلي الإجمالي في تونس. في المغرب، تم الإبلاغ عن ازدياد دعم المواد الغذائية والطاقة من 2.7 مليار يورو في عام 2010 إلى 4.76 مليار يورو في عام 2013 نتيجة للسياسات الاجتماعية التي تم إصدارها في أواخر عام 2011 (أكسفورد بيزنس غروب Oxford Business Group، 2013). في جميع أنحاء

المنطقة، وعلى الرغم من المقاومة الواضحة من قبل المصارف المركزية ووزارات المالية ومجتمع المانحين لاستخدام الحيز المالي المحدود على الإعانات، لم تكن الحكومات على استعداد للحد منها.

على وجه الخصوص، إن أسعار النفط في جميع أنحاء المنطقة كانت ولا تزال مدعومة، في البلدان المصدّرة للنفط والمستوردة للنفط على حد سواء. وقد شكّل هذا الأمر عبئاً ثقيلاً على الموازنات المالية لحكومات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، نظراً للاستهلاك الكبير للنفط والغاز. وفقاً لتقرير صدر مؤخراً عن صندوق النقد الدولي، إن زيادة أسعار البنزين إلى تكلفة الفرصة البديلة الخاصة بها في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ستعني مضاعفة تقريباً سعر بيع البنزين بالتجزئة، مما سيؤدي إلى الحد من الطلب على الطاقة بنسبة 27–41 ٪ على المدى الطويل (صندوق النقد الدولي (أ)، 2012). حتى في البلدان الغنية، المنتجة للنفط كالكويت، تهدد إزالة الدعم بتوليد الاضطرابات العامة بما أن زيادة سعر البنزين إلى تكلفة الفرصة البديلة الخاصة بها من شأنها أن تنطوي على زيادة بنسبة 183 ٪ في سعر بيعه بالتجزئة (صندوق النقد الدولي (ب)، 2012) [12].

وبالإضافة إلى النفط، فإن معظم بلدان المنطقة (كما في أي مكان آخر في الواقع) تلجأ إلى الضوابط على أسعار الكهرباء والمياه وغيرها من السلع الأساسية، والتي غالباً ما يتم توفيرها من قبل الشركات المملوكة للدولة. إنّ تكاليف الفرصة البديلة لنمو استهلاك الطاقة كبيرة حتى في دول مجلس التعاون الخليجي. تستهلك المملكة العربية السعودية حالياً المزيد من الطاقة محلياً من ألمانيا، ألا وهو بلد بعدد سكان أكثر بثلاثة أضعاف وناتج محلي إجمالي أكبر بست أضعاف. إن خلق قدرة إنتاج إضافية لتلبية هذه الاحتياجات يثبت أنه مكلف على نحو متزايد. يقدر بعض الخبراء تكلفة الطاقة المدعومة في المملكة العربية السعودية بنسبة 10 ٪ من ناتجها المحلي الإجمالي على الرغم من أنه يصعب تحديد تقديرات لحجم تكلفة دعم الطاقة وذلك بسبب عدم وجود بيانات متاحة.

مقابل الإعانات أو القروض الميسرة، فرضت حكومات في المنطقة في الكثير من الأحيان رقابة على أسعار السلع والخدمات التي تقدمها الشركات المملوكة للدولة. حتى في بلدان كالأردن حيث ليس هناك رقابة على الأسعار بشكل عام، تحتفظ الحكومة بالحق في تطبيق الرقابة على الأسعار بصورة مؤقتة بموجب مرسوم. يشكّل تعويض الشركات المملوكة للدولة العاملة في القطاعات التنافسية مقابل التزاماتها الاجتماعية، سواء من خلال التحويلات المباشرة أو الوسائل الأخرى الأقل وضوحاً وشفافيةً كالقروض أو السلع المدعومة (كالغاز والنفط وغيرها من المواد الأولية) المقدّمة بسعر أقل من الأسعار العالمية، ممارسة شائعة في المنطقة.

[12] لمناقشة أكثر تفصيلاً بشأن إعانات الطاقة في العالم العربي، الرجاء الرجوع إلى بسام فتوح ولورا القطيري (2012).

تشكل عملية وضع حد أقصى للأسعار أيضاً دعم / نقل مالي داخلي فعال لبعض الخدمات أو السلع التي تعتبر قيّمة بالنسبة للجمهور. قد لا يشكّل الاستخدام الحالي للشركات المملوكة للدولة كمصدر للتحويلات المالية وسيلة فعالة في النهاية لدعم بعض الأنشطة. عندما تتم التحويلات على أساس مخصص، استناداً إلى الحاجة إلى ضخ رؤوس الأموال العاجلة، قد يقوض ذلك التخطيط المالي. على سبيل المثال، غالباً ما تتفاوت التحويلات إلى شركة كهرباء لبنان الوطنية بشكل كبير، حيث أنّ التحويلات في عام 2012 قد شهدت زيادة بنسبة 25 ٪ على الأقل عن عام 2011 (بنك بيبلوس، 2012).

على الرغم من أن بعض التباين بين التدفقات النقدية المخططة والفعلية قد يكون خارج عن سيطرة إدارة الشركات المملوكة للدولة، إن المحاسبة الدقيقة والشفافة لهذه الالتزامات أمر ضروري. توصي منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) بتمويل مثل هذه الالتزامات من ميزانية الدولة، وذلك باستخدام آليات لتجنب تشوهات السوق. إنّ الالتزام الخاص هو عادة شرطاً مفروضاً على شركة مملوكة للدولة بتوفير منتج أو خدمة بسعر في متناول الجميع أو موحد أقل من تكلفته الفعلية. ليكون "التزام خاص" : يجب أن يكون مطلوباً بشكل خاص من قبل الدولة، وينبغي عدم تموليه على أساس قرار تجاري، ويجب أن يحقق منفعة اجتماعية أو سياسية. لا تشمل عادةً الالتزامات الخاصة كافة العمليات الخاسرة أو الأعمال الخيرية (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2010).

يشير *دليل المساءلة والشفافية لملكية الدولة* الخاص بمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD) إلى أنّ تحديد الالتزامات الخاصة بالشركات المملوكة للدولة وتحديد تكلفتها يسمح بإجراء مناقشة عامة مستنيرة بشأن أهميتها وتداعياتها المترتبة على الميزانية وعواقبها التوزيعية (منظمة التعاون والتنمية OECD، 2011a). في عدد من دول منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية (OECD)، يتم تحديد هذه الالتزامات من خلال ممارسة منهجية وتتم مناقشتها بين المالك والشركات المملوكة للدولة. يتم تسليط الضوء على عواقب عدم تحديد تكلفة هذه الالتزامات في الإطار رقم 3.1 الذي ينظر في مثال مؤسسة كهرباء لبنان.

الإطار رقم 3.1 : كهرباء لبنان : العبء المالي على الدولة

إنّ شركة كهرباء لبنان (EDL) هي شركة عامة تحتكر جميع أنشطة توليد ونقل وتوزيع الكهرباء في لبنان وهي الشركة الوحيدة المملوكة للدولة في البلاد والتي تخضع أنشطتها لنقاش عام دائم. تم إنشاء شركة كهرباء لبنان في عام 1960 من نظام مجزأ من إمتيازات الكهرباء المحلية والإقليمية وعانت تدهور في الإدارة والبنية التحتية نتيجة للحرب الأهلية اللبنانية وعدم الاستقرار السياسي اللاحق.

يطغى على توفير الخدمات من قبل شركة كهرباء لبنان الطبيعة الطائفية للسياسة اللبنانية. ويقدر معدل خسائر الكهرباء غير الفنية في لبنان بحوالى 20 ٪، نتيجة الاستخدام غير المشروع للشبكة الكهربائية من قبل بعض فئات السكان. وفي الوقت نفسه، لا يزال مبلغ التحويلات الحكومية إلى شركة كهرباء لبنان يتزايد وتشير التقارير إلى أنه يصل، وفقاً لبعض التقديرات،

إلى 20 ٪ من ميزانية الدولة، ويمثل بالتالي ثاني أكبر بند في الميزانية بعد خدمة الدين.

لم تكن شركة كهرباء لبنان مربحة على مدى عقود ولا تزال تعتمد على الإعانات الحكومية لمواصلة عملياتها. على الرغم من ازدياد الإعانات، يعاني المواطنون اللبنانيون من انقطاع الكهرباء بمعدل 6 ساعات في اليوم. ونتيجة لذلك، تضطر العديد من البلدات والمنازل اللبنانية إلى الاعتماد على مولدات الكهرباء الخاصة التي تقدر تكلفتها بـ 1.3 مليار دولار أمريكي سنوياً.

على مر السنين، تم إقتراح عدد من التدابير، وتم اعتماد البعض منها، من أجل معالجة سوء الأداء في شركة كهرباء لبنان وعدم قدرتها على مواكبة الطلب. في التسعينيات، عندما كان الجو السياسي يؤيد تحرير الاقتصاد اللبناني، تم إدراج شركة كهرباء لبنان ضمن لائحة الشركات التي سيتم خصخصتها، وهو إجراء كان من المفترض أن يكون مصحوباً بإنشاء هيئة تنظيمية مستقلة. لم تتحقق هذه الخطط ولم يتم تنفيذ تدابير الإصلاح التي تمت الدعوة إليها في أكثر من 60 تقرير مخصص لمعالجة الوضع في شركة كهرباء لبنان (بما في ذلك ورقة سياسة عام 2010 لإصلاح الكهرباء).

لا تزال شركة كهرباء لبنان تعمل كشركة عامة وفقاً لمرسومها التأسيسي الذي صدر في عام 1972، تحت إشراف مديرها العام الذي يشغل منصب رئيس مجلس الإدارة (والمدير العام بالنيابة لمديرية النفط في وزارة الطاقة)، جنباً إلى جنب مع الأعضاء السبع الآخرين في المجلس المعينين من قبل مجلس الوزراء. تسّلط ممارسات الحوكمة في شركة كهرباء لبنان الضوء على تضاربات هامة في المصالح تؤثر سلباً على الشركة.

أدّت حركات الإضراب الأخيرة من قبل العمال المتعاقدين في مؤسسة كهرباء لبنان الذين يطالبون بالعمل بدوام كامل وزيادات في المرتبات إلى توقف عمليات الشركة بشكل أساسي. لا تزال الشركة تعاني من عدم وجود تفويض سياسي واضح للإصلاح. هناك خلافات مستمرة داخل الحكومة بشأن الخصخصة والفصل ومشاركة القطاع الخاص المحتملة في رأسمالها. لم تسفر المناقشات التي جرت مؤخراً بشأن تعيين مجلس إدارة جديد عن أي تغييرات ملموسة. إن إنشاء هيئة منظمة لقطاع الكهرباء معلق وفقاً لقانون الكهرباء الذي جرى اعتماده في شهر تشرين الأول / أكتوبر 2011.

إنّ التسليم السيء للخدمات الحيوية إلى المواطنين اللبنانيين والدعم الحكومي المتزايد هما نتيجتين للجمود السياسي في ما يتعلق بإصلاح الشركة. تخلق عدم القدرة على تنبؤ الدعم الذي يجب تقديمه إلى شركة كهرباء لبنان، العائدة جزئياً إلى أسعار الطاقة المتقلبة، تحدياً آخراً لعملية وضع الميزانية التي تتم إدارتها من قبل وزارة المالية.

المصدر : كاتارينا اهيروفا هاسباني Katarina Uherova Hasbani (2011)، *إصلاح قطاع الكهرباء في لبنان، بإنتظار التوافق* السياسي، ورقة عمل تم إعدادها لصالح مؤسسة الصفدي ؛ صحيفة ديلي ستار Daily Star (2012)، عمّال مؤسسة كهرباء لبنان بدوام كامل يضربون تضامناً مع الموظف الأقدم EDL Full Time Workers to strike Over Attack on Senior Employee؛ 25 تموز / يوليو ؛ صندوق النقد الدولي، 2007.

"لبنان : 2007 المادة IV تشاور – بيان الموظفين، التقرير القطري *لصندوق النقد الدولي*، رقم 07/382، كانون الأول / ديسمبر.

تظهر الإصلاحات في بلدان كالمغرب والأردن، التي تستورد الطاقة أيضاً، قيمة إعادة هيكلة وفصل التوليد عن أنشطة التوزيع. على سبيل المثال، لم تعد شركة كهرباء الأردن تحتكر السوق، كونها تزوّد حوالي 65 ٪ من السوق (هيئة تنظيم قطاع الكهرباء، 2013)، وتتنافس وتعمل في نفس سلسلة القيمة كغيرها من المشغلين المملوكين للدولة. وقد أدخلت المملكة العربية السعودية أيضاً رأس المال الخاص في قطاع المرافق العامة من خلال مجموعة متنوعة من مشاريع المياه والطاقة المستقلة، على الرغم من أن الجزء الأكبر من الكهرباء لا يزال يتم إنتاجه من قبل الشركة السعودية للكهرباء المملوكة للدولة.

الأهداف الاجتماعية المتنوعة للشركات المملوكة للدولة

بالإضافة إلى توفير السلع والخدمات الأساسية كالماء أو الكهرباء، غالباً ما يتم تكليف الشركات المملوكة للدولة بعدد من المسؤوليات الاجتماعية والتنموية. تشتمل هذه المسؤوليات على أهداف متنوعة اقتصادياً واجتماعياً كالمساهمة في التطور الصناعي والتصرف بمثابة حاضنات لشركات أخرى في سلسلة القيمة وتوفير السكن للفقراء والتنمية الإقليمية ودعم الشباب أو النساء. في الكثير من الحالات، تتعلق هذه المسؤوليات بالوعود السياسية التي تعهدت بها الحكومات، والتي تظهر في العقد الاجتماعي بين الدولة والجمهور.

في حين أنه يتم تكليف شركات البناء الخليجية كالنخيل بتطوير قطاع السياحة والضيافة، في أجزاء أخرى من المنطقة، وفي المغرب على وجه الخصوص، غالباً ما تشارك الشركات المملوكة للدولة في بناء مساكن لموظفي الخدمة المدنية أو الفقراء. في مصر، كان الجيش في الماضي، من خلال الشركات المملوكة للدولة، المحرك الذي يقف وراء بناء مساكن رخيصة لقوات الأمن، وهي مسؤولية تطورت في الآونة الأخيرة لتصل إلى توفير المساكن الاجتماعية بشكل عام [13]. والسؤال الأساسي، الذي أثير في هذا التقرير، ما هي درجة شفافية تعويض الشركات المملوكة للدولة مقابل تحقيق هذه الأهداف.

على سبيل المثال، عندما يتم تكليف شركة إعمار، أكبر مطور عقاري مملوك للحكومة في دولة الإمارات العربية المتحدة مدرج في سوق دبي المالي (30 ٪ من أسهمها مملوكة من قبل حكومة دبي) ببناء دار للأوبرا بناء على طلب من الحكومة، كيف ينبغي تعويضها وكيف ينبغي معاملة المستثمرين من القطاع الخاص في هذه الحالة ؟ كذلك، عندما يُطلب من شركة أرامكو السعودية الإشراف على بناء ملعب لكرة القدم، كيف ينبغي تعويضها وهل يجب في الواقع تكليفها بمثل هذه الأنشطة "غير المتعلقة بنشاطها الأساسي" ؟

13 في شهر تشرين الأول / اكتوبر 2011، أعلن العميد طنطاوي عن تخصيص قطعة كبيرة من الأرض الخاضعة لرقابة الجيش من أجل مبنى سكني مدني في أسيوط ثم أصدر قرار بتخصيص مساهمة بقيمة 333 مليون دولار أمريكي من أموال الجيش من أجل بناء مساكن اجتماعية للفقراء. لمزيد من المعلومات حول دور المجلس الأعلى للقوات المسلحة دور في الأنشطة التجارية في مصر، الرجاء الرجوع إلى MERIP، 2012: جنرالات مصر ورأس المال عبر الحدود الوطنية

يمكن تسليط الضوء على بعض الأمثلة في المنطقة كآليات للتعويض الشفاف للشركات المملوكة للدولة من قبل الحكومات مقابل المهام غير التجارية. إن وضع مثل هذه الآليات مهم نظراً لحجم وتنوع الأهداف التنموية المفروضة على الشركات المملوكة للدولة في المنطقة. وعلاوةً على ذلك، يمكن القول أن نطاق هذه الأهداف التنموية المفروضة على الشركات المملوكة للدولة سيزداد في جميع أنحاء المنطقة، ولا سيما في الحالات التي تكون فيها الشركات المملوكة للدولة "موكلة" بتوفير السلع والخدمات بشكل أكثر كفاءة من المشغلين من القطاع الخاص.

تسّلط هذه الأمثلة الضوء على خطر نوع من "تجاوز المهمة لأهدافها الأصلية" على الشركات المملوكة للدولة الناجحة، كما يظهر في حالة شركة سابك التي تمّ النظر فيها أعلاه. تظهر المناقشة مع الشركات المملوكة للدولة في المنطقة (حتى تلك مع مساهمين من القطاع الخاص) أنها قد لا تكون قادرة على رفض بعض المهام غير المربحة عندما يتم تكليفها بها من قبل الجهة المنظمة أو الحكومة. على سبيل المثال، عرض المشغّل الإماراتي للاتصالات، دو، وهي شركة الاتصالات المملوكة للدولة جزئياً في دبي، القيام ببعض الاستثمارات في البنية التحتية للحكومة ومن ثم إعادة تأجيرها إلى الحكومة من أجل تجنب تقديم هذه الخدمات مجاناً كما طلب في الأساس. في بعض الحالات، قد يكون من الصعب رسم الخط الفاصل بين الخدمات التي ينبغي تقديم تعويض عنها والتي هي ملازمة للنموذج التجاري للشركة أو قطاعها. على سبيل المثال، تعوّض حكومة الكويت الخطوط الجوية الكويتية عن الخسارة في الإيرادات من الرحلات التجارية، الناجمة عن المقاعد المخصصة لأفراد الأمن.

ويمكن تسليط الضوء على بعض الأمثلة الناجحة للشركات المملوكة للدولة التي يجري تعويضها مقابل أهدافها غير التجارية. في المغرب، غالباً ما يتم الإستشهاد بالشركة القابضة المملوكة للدولة العمران كقصة نجاح وراء المشروع المغربي "*مدن دون أحياء فقيرة*"، الذي يهدف إلى بناء مساكن بأسعار معقولة للفقراء. يبرز الإطار رقم 3.2 أيضاً كيف تدعم الشركة أنشطتها لتبقى مربحة مع المشاركة في مشاريع ذات توجه اجتماعي. وبالتالي يتم الحد من الأحياء الفقيرة في المغرب من جهة من خلال الإعانات، ومن جهة أخرى من خلال قدرة الشركة على دعم بعض الأنشطة غير المربحة.

الإطار رقم 3.2. مشروع مدن دون أحياء فقيرة : مشاركة مجموعة العمران

تأسست مجموعة العمران في عام 2004 كشركة عقارية مملوكة للدولة من خلال عملية دمج بين الوكالة الوطنية لمحاربة السكن غير اللائق (ANHI) وشركة التشارك والشركة الوطنية للمعدات والبناء (SNE). في الوقت نفسه، تبنت الحكومة المغربية مشروع مدن دون أحياء فقيرة بموجب مرسوم ملكي.

وقد وضعت الشركة تحت إشراف وزارة الإسكان والتخطيط العمراني وتم توكيلها بمحاربة الظروف المعيشية المتدنية كهدف أساسي. على وجه التحديد، كان هدف العمران إزالة الأحياء الفقيرة في 83 مدينة ومركز حضري في الفترة 2004–2012. تم

تسليم المشاريع ضمن إطار تعاقدي محدد يربط الدولة والحكومات المحلية والمشغلين من القطاع العام.

من أجل تحقيق أهدافه، خطط المشروع لحشد استثمار بقيمة 3 مليار د. أ.، بما في ذلك دعم من الدولة بقيمة 1.2 مليار د. أ. تم الحصول عليه من خلال الميزانية العمومية وصندوق التضامن للإسكان. وأتت المبالغ المتبقية من مساهمات من الأسر المستفيدة (30 ٪ من التكلفة) ومساهمات من مجموعة العمران من خلال الدعم التناقلي (من الهوامش المحققة على بيع الوحدات السكنية إلى الأسر ذات الدخل الأعلى) وحشد التمويل الدولي.

من أجل سد الفجوة الحضرية، تم تصميم المدن المستضيفة بحيث تعزز التنوع الاجتماعي. في إطار تخصيص المنتجات السكنية، تعطى الأولوية للسكان الأكثر حرماناً ونجحت في إعطاء سندات الملكية إلى الفقراء، التي تسمح بدورها بتحسين فرص الحصول على القروض وفرص العمل. وأجري تدخل بشكل أساسي من خلال 3 آليات رئيسية هي : 1. نقل الأسر الفقيرة إلى قطع أراضي مجهزة من أجل بناء بيوتهم بأنفسهم (80 ٪ من الحالات) ؛ 2. إعادة الإسكان عن طريق الحصول على وحدات سكنية منخفضة التكلفة، مخصصة للسكان المستضعفين كأولوية ؛ 3. إعادة الهيكلة والتحسين في الموقع.

شاركت مجموعة العمران في شراء الأراضي والجوانب التقنية للعمليات وتحصيل المساهمات من المستفيدين وإعداد عقود بيع وتسليم سندات الملكية الفردية. تفيد وزارة الإسكان والتنمية الحضرية، بالتعاون مع مجموعة العمران، عن تحسين أو إزالة 46 ٪ من الأحياء الفقيرة في البلاد، التي كانت تأوي في السابق 1.6 مليون شخص. وكانت التكلفة النهائية للمشروع (حوالي 2.8 مليار دولار أمريكي) متسقة مع الميزانية وبلغت مساهمة الحكومة 1.1 مليار دولار أمريكي. وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، يعتبر مشروع الحد من الأحياء الفقيرة المغربي أحد أفضل المشاريع في أفريقيا وشكّل مصدر إلهام للجهود في تونس ومصر المجاورتين.

المصدر : برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (2010)، *العمران : جهة فاعلة رائدة لتحسين المستطونات Leading Actor for Settlments Upgrading*، *تموز / يوليو*.

إنّ بناء مساكن لائقة والقضاء على الأحياء الفقيرة هو الهدف المشترك في بلدان المغرب العربي وإلى حد أقل قليلاً في بلاد المشرق. على سبيل المثال، يشكّل توفير المساكن اللائقة، ولا سيما في المراكز الحضرية المكتظة، تحدياً أساسياً في مصر، حيث تشير التقديرات إلى أن الأحياء الفقيرة تشكل حوالي 40 % من المناطق الحضرية في جميع أنحاء مصر (الأهرام، 2012). لم تكن تجربة شركات الإسكان المملوكة للدولة المصرية في القضاء على مثل هذه الأحياء الفقيرة بنفس نجاح التجربة المغربية المُشار إليها أعلاه وتظهر بوضوح التحدي في حشد الشركات المملوكة للدولة من أجل تعزيز الأهداف الإنمائية في مصر.

ذإن تجارب الشركات المملوكة للدولة المغربية هي ذات فائدة وتتم بالفعل دراستها من قبل واضعي السياسات الذين يسعون إلى الاستفادة من الشركات المملوكة للدولة من أجل تعزيز التنمية الاجتماعية. إن العمران ليست الشركة الوحيدة المملوكة للدولة في المغرب المكلفة بأهداف اجتماعية هامة. شركة الكهرباء الوطنية (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable) هي مثال عن شركة مغربية أخرى مملوكة للدولة تسهم بشكل ناشط

في التنمية الحضرية في البلاد. تم إطلاق برنامج كهربة الريف الأول الممتد على 15 سنة في عام 1996 وبحلول عام 2011، تمت الإفادة بأنه سمح بكهربة 920 قرية أو ما يقرب من 2 مليون أسرة (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable، 2013).

ساهمت شركة الطرق السريعة المغربية (Autoroutes du Maroc) أيضاً إلى حد كبير في التنمية الإقليمية في المغرب، من خلال ربط المناطق الريفية بالمراكز الحضرية. يستكشف الإطار رقم 7 بالتفصيل حالة شركة الطرق السريعة المغربية ومساهمتها في التنمية الريفية في البلاد، والأثر الذي خلفه بناء الطرق السريعة والطرق الإضافية على التنمية الاقتصادية الشاملة للبلد.

الإطار رقم 3.3. دورشركة الطرق السريعة المغربية Autoroutes du Maroc في التنمية الريفية

إنّ شركة الطرق السريعة المغربية (Autoroutes du Maroc) هي شركة مساهمة عامة مغربية تم إنشاؤها في عام 1989. وهي مسؤولة عن مراقبة بناء وتشغيل وصيانة الطرق المنجزة. مع قوة عاملة مؤلفة من 570 شخص، تشغّل حالياً شبكة من 1,400 كيلو متر، مع خطط ستجعلها تصل إلى 1800 كم بحلول عام 2015. ميزت شركة ADM نفسها كشركة مساهمة عامة تسعى إلى تحقيق قدر أكبر من الكفاءة من خلال اعتماد مجموعة متنوعة من المعايير الدولية (كـ ISO 9001، IFRS، الخ.)

لقد كان لأنشطة ADM تأثير إيجابي على عدد من القطاعات. والجدير ذكره أن بناء طرق جديدة كان له تأثير إيجابي بتعزيز المراكز الاقتصادية الإقليمية من خلال خلق الربط بين الشمال – الجنوب والشرق – والغرب، فضلاً عن تسهيل الإندماج الإقليمي لربط المغرب مع أوروبا. سمح نشاطها أيضاً بتطوير فرص تجارية جديدة في مجال الخدمات اللوجستية والسياحة وتطوير شبكة النطاق العريض للاتصالات.

اليوم، تتمتع شركة ADM بالحق الحصري في بناء وتشغيل الطرق السريعة في المغرب. وفشلت محاولات لإدخال امتيازات خاصة بسبب الرغبة المنخفضة للمخاطرة بين المرشحين المحتملين والضمانات العالية المطلوبة. ويستند نموذج التمويل الخاص بشركة ADM أساساً على الديون التي يمكن إعادة سدادها من خلال عائدات رسوم المرور. تستخدم شركة ADM الأسواق الوطنية والدولية للحصول على التمويل، بما في ذلك من خلال إصدار السندات والقروض المضمونة من قبل الدولة.

تحترم الشركة التشريعات المطّبقة على عملية الشراء في المغرب. يخضع كل تطور جديد للمناقصة الدولية. تخضع الشركة لنفس المتطلبات الضريبية المفروضة على أي شركة من القطاع الخاص في المغرب. وبالإضافة إلى ذلك، بوصفها شركة مساهمة عامة، تخضع لمتطلبات الشفافية والميزانية، بما في ذلك الرقابة من قبل الدولة من خلال وزارة المالية كما ومن قبل هيئة تدقيق الحسابات التابعة للدولة (ديوان المحاسبة).

في بعض الحالات، تدعم الشركة تناقلياً الأنشطة الإنمائية في مجالات جديدة من خلال الإيرادات من الطرق القديمة والمربحة. تشكّل هذه الالتزامات غير التجارية الخاصة بشركة ADM موضوع عقد مع الدولة، تم البدء به في الأصل في عام

2004 وجرى تجديده في عام 2008 (حتى عام 2015). وهذا يسمح لشركة ADM بالحصول على تمويل متعدد السنوات من الخزينة، مع السماح للدولة بأن يكون لديها أهداف واضحة وقابلة للقياس لرصد تنفيذ البرامج المتفق عليها. تتعرض أحياناً هذه البرامج إلى الإنتقاد لأنه لا يتم تنقيحها بشكل منتظم بحيث تعكس التغيرات في موقف الحكومة أو سياساتها.

المصدر : كمال الداودي، قاضي أقدم، ديوان المحاسبة في المغرب.

لم تكن كافة تجارب الشركات المملوكة للدولة المكلفة بأهداف تنمية حضرية إيجابية، حتى ولو استوفت من الناحية الفنية المسؤوليات الاجتماعية المنصوص عليها بالنسبة لها. هناك على سبيل المثال بعض علامات الاستفهام حول الجدوى الاقتصادية لبعض "المدن الاقتصادية" الجديدة التي تروج لها الهيئة العامة للاستثمار في المملكة العربية السعودية في المناطق الطرفية في المملكة. وقد تم نقل مسؤولية تطوير إحدى هذه المدن – مدينة جيزان الإقتصادية – إلى شركة أرامكو السعودية بعدما لم يتم العثور على مستثمرين من القطاع الخاص للبنية التحتية في المدينة والمصفاة المزمعة. في الواقع، لقد تبيّن أنّ تطوير المناطق أو المراكز البعيدة من خلال الشركات المملوكة للدولة شكّل تحدياً في أماكن أخرى، حتى في بلدان كروسيا حيث تعمل الشركات المملوكة للدولة في المناطق النائية مع وجود للشركات الأخرى وبالتالي عدد قليل من المصادر المحتملة لإعادة التوظيف بعد حل الشركات المملوكة للدولة أو إعادة هيكلتها.

قائمة المرجعيات

Al Ahram (2012), "A Guide to Egypt's Challenges: Slums & Random Housing, Bassem Sabry", 16 August.

Byblos Bank (2012), *Lebanon this Week*, Economic Reasearch and Analysis Department, Issue 290, 17 December.

Bloomberg (2013), *Egypt Fuel Subsidies May Reach 19 Billion In 2012*, 3 January.

Daily Star, The (2012), "EDL Full Time Workers to Strike over Attack on Senior Employee", 25 July.

Electricity Regulatory Commission (2013), www.erc.gov.jo, accessed in 2013.

Hasbani, Katarina Uherova (2011), *Electricity Sector Reform in Lebanon, Political Consensus in Waiting*, Working Paper prepared for the Safadi Foundation.

IMF (2012a), "Algeria: 2011 Article IV Consultation – Staff Report", *IMF Country Report*, No. 12/20, January.

IMF (2012b), *Country report: Kuwait*, No. 12/151, Selected Issues and Statistical Appendix.

Marshall, Shana and Joshua Stacher (2012), "Egypt's Generals and Transnational Capital", *MER 262*, Vol. 42, Spring.

OECD (2010), *Global Forum on Competition. Roundtable on Competition, State Aids and Subsidies*, OECD, Paris.

OECD (2011a), *Accountability and Transparency: A Guide For Public Ownership*, OECD, Paris.

Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable (2013), www.one.org.ma, accessed in 2013.

Oxford Business Group (2013), "Morocco: Cut in subsidies could face delay", *Economic Update*.

Rodrik, Dani (2008), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Stevens, Paul, and Glada Lahn (2011), *Burning Oil to Keep Cool: The Hidden Energy Crisis in Saudi Arabia*, Chatham House, London.

United Nations Habitat (2010), Al Omrane: *Leading Actor for Settlements Upgrading*, July

الفصلIV تداعيات الأهداف المتنوعة الخاصة بالشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

إنّ للأهداف غير التجارية التي تسعى الشركات المملوكة للدولة إلى تحقيقها عدد من التداعيات المترتبة على اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. أولاً، غالباً ما تُضطر الشركات المملوكة للدولة، على غرار القطاع العام عموماً، إلى خلق فرص عمل من أجل استيعاب قوة العمل الزائدة، على حساب إنتاجيتها. ثانياً، تنطوي الأهداف الاجتماعية للشركات المملوكة للدولة والطريقة التي يتم بموجبها تعويضها مقابل الوفاء بها، تداعيات خطيرة على ظهور فرص متكافئة بين المشغلين المملوكين للدولة والمشغلين من القطاع الخاص. ثالثاً، أدى انعدام الشفافية والمساءلة في بعض الشركات المملوكة للدولة إلى ظهور مزاعم، وفي بعض الحالات أدلة، عن الفساد في هذه الشركات. معاً، خلقت هذه الاتجاهات وضع أضحت فيه العديد من الشركات المملوكة للدولة إما غير مربحة أو خاسرة، مما يؤثر بشكل كبير على الميزانيات الحكومية التي هي تحت ضغط كبير في السنوات الأخيرة في معظم بلدان المنطقة. وينظر بشكل متزايد إلى الحوكمة الرشيدة في الشركات المملوكة للدولة كجزء من حل الفساد وحتى التحديات المتصلة بالأداء التي تواجهها الشركات المملوكة للدولة.

تثير خصائص الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تمت مناقشتها في الأقسام السابقة من هذا التقرير – بما في ذلك الأهداف غير التجارية والوضع المتميز والاستراتيجي والحوكمة المتشتتة والنتائج التجارية التي غالباً ما تكون مختلطة – عدداً من المسائل السياسة الاستراتيجية. يركز النصف الثاني من هذا التقرير على العواقب التي تخلفها الأهداف الواسعة للشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على أسواق العمل المحلية والميزانيات الحكومية والمنافسة ونوعية الحوكمة وجدول أعمال مكافحة الفساد في المنطقة.

تداعيات الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على سوق العمل

بالإضافة إلى الإسهام في تحقيق الأهداف الاجتماعية على النحو المبين أعلاه، يتم تكليف الشركات المملوكة للدولة في بعض الحالات بالأهداف الإنمائية للقوة العاملة ويتم إجبارها في بعض البلدان على الإفراط في التوظيف من أجل استيعاب العمالة الزائدة التي ليست قادرة على إيجاد عمل في القطاع الخاص. قد يكون إصلاح الشركات الكبيرة المملوكة للدولة، ولا سيما تلك الموجودة في المناطق النائية، مثيراً للجدل بما أنه قد يؤدي إلى تسريح العمال الذي قد يكون غير مقبول على

الصعيد الإجتماعي وبالتالي على الصعيد الإقتصادي، ولا سيما عندما يكون من الصعب إيجاد فرص العمل البديلة وعندما تكون عائلات بأكملها معتمدة على معيل واحد. إنّ الحفاظ على فرص العمل من خلال الشركات المملوكة للدولة ليس استراتيجية غير شائعة في جميع أنحاء المنطقة، بغض النظر عما إذا كانت فرص العمل هذه إنتاجية أم لا.

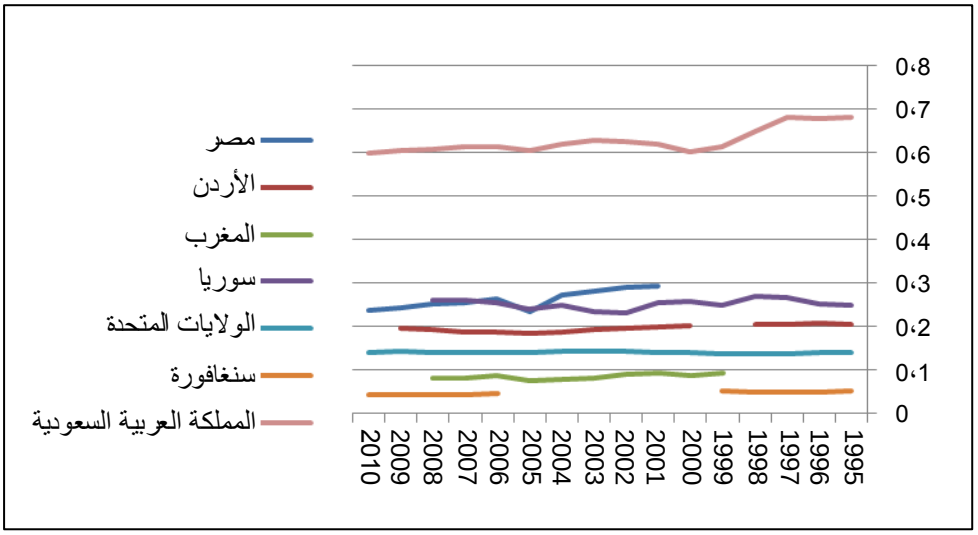
لا يمكن تحديد المدى الكامل للتوظيف من قبل الشركات المملوكة للدولة في جميع أنحاء المنطقة نظراً لعدم وجود إحصاءات موثوق بها، على الرغم من أن الأرقام المتعلقة بحجم العمالة الشاملة في القطاع العام تظهر ذلك. في الكويت – وهي دولة لديها قطاع عام كبير بصورة خاصة (نسبة إلى حجم اقتصادها) – يُبلغ عن توظيفه لـ 76 ٪ من قوة العمل الوطنية[14]. ويشمل هذا الرقم مجموعة متنوعة من الشركات المملوكة للدولة، ولا سيما في قطاع النفط الذي يشكل أكثر من 90٪ من صادرات الكويت. وبالمثل، في المملكة العربية السعودية ومصر والجزائر وسوريا، لا تزال الدولة إحدى أكبر أرباب العمل، على الرغم من أنه في دول مجلس التعاون الخليجي بشكل عام، تميل العمالة الزائدة لتكون أكثر انتشاراً في الوزارات مما هي عليه في الشركات المملوكة للدولة.

في المملكة العربية السعودية، إن إجمالي الرواتب والمزايا للقطاع العام بأكمله هو أكثر من ضعف مما هو عليه بالنسبة للقطاع الخاص (مصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات، 2013)، حتى قبل قرار عام 2011 التي اتخذه الملك لتوفير زيادة في الرواتب بنسبة 15 ٪ لجميع العمال من القطاع العام فضلاً عن راتب شهرين إضافيين. يقدّر صندوق النقد الدولي أن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لديها أعلى إجمالي أجور حكومية مركزية في العالم، وتبلغ حوالى 10 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل أكثر بقليل من 5 ٪ على المستوى العالمي (صندوق النقد الدولي (ب)، 2012).

ويعكس هذا الأمر حجم القطاع العام وحقيقة أن الأجور في القطاع العام هي ، في المتوسط، أعلى بـ 30 ٪ من تلك الموجودة في القطاع الخاص (في حين أنه في العالم بشكل عام، إنّ الأجور في القطاع الخاص أعلى، في المتوسط، بـ 20 ٪ من الأجور في القطاع العام) (المرجع نفسه). هذا هو الحال بشكل خاص في شركات معينة مملوكة للدولة تُعتبر على أنها استراتيجية وحيث حتمية جذب الموظفين ذوي الكفاءات العالية تسهل إعفائها من جداول الأجور التي قد تنطبق على الشركات الأخرى المملوكة للدولة أو القطاع العام ككل. تجدر الإشارة إلى أن خلق فرص العمل من قبل الشركات العاملة في قطاعات استراتيجية كالبتروكيماويات غالباً ما يكون منخفضاً.

[14] للمزيد من المعلومات، الرجاء مراجعة الهيئة العامة للمعلومات المدنية : http://www.paci.gov.kw/en/index.php/statistics/statistics-indicators

الرسم البياني رقم 4.1. نسبة الموظفين الحكوميين بين السكان الناشطين إقتصادياً



المصدر : البنك الدولي، منظمة العمل الدولية، مسح قوة العمل السعودية، شركة النقد العربي السعودي.

ليس لدينا حتى الآن أرقام محدّثة إجمالية وقابلة للمقارنة عن العمالة بالنسبة لمعظم قطاعات الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. غير أنّ المعلومات على مستوى الشركات في كثير من الحالات تشير إلى فائض في العمالة وتضاربات بين أهداف الكفاءة والمتطلبات الأساسية لدولة الرفاه. لا تؤخذ أهداف الرفاه في حسبان تسعير الانتاج فحسب إنما أيضاً في قرارات التوظيف. مع النمو المتخلف وزيادة نسبة البطالة عن أكثر من 10 ٪ ونظراً للعدد القليل من الوظائف الجذابة وذات الأجر الجيد التي تخلقها القطاعات الخاصة المحلية، إن الشركات المملوكة للدولة مولد مهم للوظائف، مثلها مثل بقية القطاع العام (المنتدى الإقتصادي العالمي، 2012).

على سبيل المثال، في حين أن الإمارات توظّف فريق عمل مؤالف من حوالي 40,000 فرد و تدير حوالي 200 طائرة، توظّف الخطوط الجوية الكويتية فريق عمل مؤلف من5,000 فرد في حين أنها تشغّل فقط نحو 10 طائرات عاملة، أي نسبة الموظفين إلى الطائرات أكبر بحوالى ثلاثة أضعاف. وكان الأمن الوظيفي للموظفين الحاليين أحد العقبات الرئيسية في المفاوضات بشأن خصخصة الخطوط الجوية الكويتية. إنّ العمالة الزائدة في قطاع الغزل والنسيج المصري الذي تديره الدولة في معظمه، والذي يوظف ما مجموعه 400,000 عامل، موثقة جيداً (الحداد، 2012). في سوريا، تم توثيق العمالة الزائدة الكبيرة، وطوال أواخر التسعينيات وبداية الألفية الثالثة، تجاوز نمو الأجور في الشركات المملوكة للدولة نمو الإنتاجية. في نفس

الوقت، يهدف سلّم المرتبات إلى خلق مساواتية نمط الاشتراكية بحيث أنه يمكن لعامل عمل لمدة 20 سنة في وظيفة أن يتقاضى راتباً يعادل راتب مدير عام معين حديثاً [15]. ليس هناك أبداً تقريباً فصل من العمل وليس هناك رصد أداء فعال.

وفقاً لأبحاث البنك الدولي، كانت العمالة الزائدة في الشركات المملوكة للدولة الجزائرية مزمنة، مع مستويات عمالة لا صلة لها بالأداء. وإن التزامات الخدمات الاجتماعية التي تتولاها الشركات المملوكة للدولة تجاه العمال وأسرهم كبيرة، واتبعت الأجور، إلى حد كبير، شبكة أجور القطاع العام – الأكثر مساواة –، على الرغم من الإستقلال الرسمي للحياد عنها. وقد أعطيت الأولوية في الوظائف إلى قدامى المحاربين في النضال من أجل الاستقلال وأحفادهم. من أجل إظهار أصولها الإيديولوجية الشعبوية، أعطت الحكومة دوراً سياسياً بارزاً إلى النقابات التي تسيطر عليها الدولة والتي دافعت عن مستحقات العاملين في القطاع العام.

كما تم ذكره أعلاه، لم يكن تخفيض الإنتاج الصناعي بين عامي 1986 و 1996 في الجزائر مرفقاً بأي تخفيضات في عدد القوى العاملة. في حين أنه تم تخفيض قطاع الشركات المملوكة للدولة تدريجياً منذ ذلك الحين، لم يصل إلى مستويات كفاءة القطاع الخاص. في عام 2004، تم توظيف 690,000 عامل في قطاع النقل العام والخدمات، وأكثر من 100,000 في سوناطراك Sonatrach والشركات التابعة لها (صندوق النقد الدولي، 2006)، في حين عمل 370,000 جزائري في أكثر من 1,000 شركة أخرى مملوكة للدولة (صندوق النقد الدولي (أ)، 2008). كذلك، في العراق إنّ التوظيف الزائد من قبل الشركات المملوكة للدولة مهيمنة. في عام 2004، تم توظيف حوالى 500,000 فرد في شركات مملوكة للدولة (البنك الدولي، 2004). بإستخدامه كأداة لتوليد فرص العمل في عصر يشهد ارتفاع أسعار النفط وسياسات داخلية غير مستقرة، توسّع القطاع الذي يتألف من حوالى 200 هيئة منذ ذلك الحين ليصل إلى ما يقدر بنحو 600,000 موظف في عام 2012 (Wing 2013). إنّ الشكاوى من انخفاض مستويات المهارة والتوظيف السياسي وعدم القدرة على المنافسة والعمالة الزائدة منتشرة على نطاق واسع : بحسب بعض التقديرات، 60 ٪ من الموظفين غير ضروريين.

في المغرب، وهو بلد مع عدد سكان أكبر إلى حد ما من عدد سكان العراق وقابل لمقارنته بالجزائر، الوظائف في الشركات المملوكة للدولة أقل بكثير. اعتباراً من عام 2008، تضّمن قطاع الشركات المملوكة للدولة 716 شركة عامة، ولدّت 12 ٪ من إجمالي القيمة المضافة في الاقتصاد المغربي، واستثمرت ضعفي ما تستثمره الحكومة المركزية، إنما وظّفت 125,000 فرد (صندوق النقد الدولي، 2010). من الواضح أنه تم إستخدام الشركات المملوكة للدولة على نطاق أصغر بكثير كرب عمل كملاذ أخير.

[15] مقابلات الكاتب مع مدراء الشركات المملوكة للدولة السورية، دمشق، صيف 2009.

الوضع في الأردن ودول مجلس التعاون الخليجي مشابه. هناك عموماً فصل أكثر فعالية لفائض العمالة (السخية) في القطاع العام عن العمالة الأكثر توجهاً نحو الأداء في الشركات الإستراتيجية المملوكة للدولة، والتي تقدم سلّم مرتبات أفضل، إنما التي قد تكون أيضاً أكثر انتقائية في توظيفهم. كانت أرامكو السعودية، وهي منتج نفط وغاز أكبر بكثير من شركة سوناطراك Sonatrach الجزائرية، تضم مجرد 560,00 موظف في عام 2011. ويبدو أنّ الكويت هي استثناء لهذه القاعدة، حيث تواجه عادةً الشركات المملوكة للدولة نفس مشاكل العمالة الزائدة والتوظيف الأقل انتقائية التي يواجهها القطاع العام ككل. قد يكون التوظيف الزائد وعدم وجود إدارة للأداء في الشركات المملوكة للدولة أكثر ضرراً بالتنمية منه في بقية أجهزة الدولة في حال كانت السلع والخدمات على المحك استراتيجية، وفي حال كان إنتاجها يتطلب مهارات معينة، وفي حال كان من المفترض أن تدفع التنويع الاقتصادي وتضع معيار للقطاع الخاص.

ربما أكثر أهمية من وجهة نظر الرفاه، إنّ توظيف الشركات المملوكة للدولة يشكّل وسيلة إعادة توزيع غير فعّالة، وغير عادلة على الأرجح. إنه استنسابي، ويحتمل أن يخضع للتلاعب السياسي و "وعر" – في حين يستفيد منه بعض المواطنين، يتم استبعاد العديد من المواطنين الآخرين تماماً منه. ليس فقط الأجور في القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، على الرغم من انخفاضها خارج دول مجلس التعاون الخليجي، لا تزال في المتوسط فوق تلك السائدة في القطاع الخاص، إنما الأمن الوظيفي هو أيضاً أعلى وجهد العمل المطلوب أقل في كثير من الأحيان (صندوق النقد الدولي، 2006)[16]. وهذا قد يخلق ربما حوافز ذات نتائج عكسية للحصول على التعليم الذي من شأنه أن يعزز الحصول على الوظائف والسلامة في القطاع العام بدلاً من الإنتاجية في سوق العمل الخاص، ويحتمل أن يمتص الموارد البشرية الجيدة من الاقتصاد الخاص حيث قد تكون أكثر إنتاجاً.

المشكلة الأخيرة هي خطيرة بشكل خاص في البلدان ذات الكثافة السكانية الصغيرة كدولة الإمارات العربية المتحدة. تم الإبلاغ عن أنّ عدداً من الشركات المملوكة للدولة في أبو ظبي قد شاركت في حروب مناقصات أدّت إلى ارتفاع رواتب المواطنين وتخفيض الحوافز للبحث عن وظائف في القطاع الخاص. وفضلاً عن ذلك، في البلدان ذات الدخل المنخفض في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لم تكن الوظائف في الشركات المملوكة للدولة كافية، إلى حد كبير، لتوفير سبل العيش الكريم، مما اضطر العديد من الموظفين للحصول على وظيفة ثانوية.

تعترف الحكومات أكثر فأكثر بالطبيعة المشوهة لعمالة الشركات المملوكة للدولة في المنطقة، غير أنّ التحدي المتمثل في الانتقال إلى طرق أكثر عدلاً في توفير الضمان الاجتماعي لم يتم حله بصورة مرضية. اشتمل نهج تم اختباره في مصر على خصخصة الشركات المملوكة للدولة و / أو السماح لها تدريجياً بالتقلص (استراتيجية "الإصلاح خلسة") من خلال

[16] في الجزائر على سبيل المثال، يمثّل القطاع العام 34 % من إجمالي عمالة الـ 7.8 مليون فرد في عام 2005، إنما يدفع فقط 72 % من إجمالي الأجور الوطنية.

عدم الاستثمار في البنية التحتية لرؤوس أموالها وعدم استبدال العمال المتقاعدين. غير أنّه ثبت أنّ هذه الاستراتيجية، التي تم اتباعها بشكل منعزل، كانت مكلفة من الناحية الإقتصادية والسياسية.

خلال الخصخصات في بداية الألفية الثالثة، عُرضت العديد من الشركات المملوكة للدولة المصرية للبيع قبل أن تكتمل إعادة الهيكلة الخاصة بها، مما أدى إلى انخفاض سعر البيع الذي أظهر حاجة المشتري إلى الاستثمار في الشركة وتوّلي خصومها، بما في ذلك القوة العاملة الخاصة بها. ونتيجة لذلك، تم تخفيض المخزون الإجمالي للموظفين في الشركات المملوكة للدولة بشكل كبير من 1.3 مليون عامل إلى 400,000 عامل منذ بدأت عملية الخصخصة في عام 1991 حتى عام 2005 (صندوق النقد الدولي (أ) ، 2005). غير أنه بالإشتراك مع ممارسات الخصخصة المبهمة في بعض الأحيان، غالباً ما أدت هذه الاستراتيجية إلى نهب الأصول في الشركات المخصخصة وتدمير التوظيف – لم يتم استبدال وظائف القطاع العام التي اختفت بوظائف معادلة أو أكثر جاذبية في القطاع الخاص.

إن تخفيض العمالة في قطاع الشركات المملوكة للدولة في مصر لم يكن مرفقاً بإنشاء شبكة ضمان اجتماعي كافية كان يمكن أن تخفف من وطأة اختفاء الوظائف غير المنتجة، إنما ذات الأجر الجيد نسبياً وفقاً للمعايير المصرية، وكان يمكن أن ترشد الموظفين المفصولين إلى اكتساب مهارات جديدة. يمكن القول أنّ تخفيض العمالة في الشركات المملوكة للدولة، بدون تعويض، كان أحد العوامل التي أسهمت في حدوث الاضطرابات الكبيرة في عام 2011.

إنّ الوضع المتميز نسبياً للعمالة في الشركات المملوكة للدولة هو أحد الأسباب في كون أنّ إعادة هيكلة وخصخصة الشركات المملوكة للدولة معترض عليها بشدة من قبل القوى العاملة. إنّ تداعيات الموارد البشرية الناتجة عن إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة كبيرة وتحتاج إلى معالجتها للسماح بإعادة هيكلة ناجحة للشركات المملوكة للدولة ذات الأداء الضعيف في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وفي هذا الصدد، إنّ مثال تدابير الدعم الاجتماعي التي أدخلتها إدارة الخصخصة التركية خلال تنفيذ برنامج الخصخصة، الموصوف في الإطار رقم 4.1، ذي أهمية كبيرة. إنّ المزيد من المناقشات بشأن كيفية التصدي لهذا التحدي في المنطقة هو أولوية لجعل الشركات المملوكة للدولة أكثر قدرة على المنافسة والسماح بإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة بشكل عام.

الإطار رقم 4.1 . مشروع الدعم الإجتماعي للخصخصة التركية

بدأت عملية الخصخصة في تركيا في منتصف الثمانينات، واشتدت وتيرتها في التسعينات. وقد أنشأت حكومة تركيا إدارة الخصخصة في عام 1994 بوصفها الجهة المسؤولة عن تنفيذ خطط الخصخصة التي صممت باعتبارها عنصراً من عناصر حملة تحرير أوسع. منذ إنشائها في عام 1994، كان التقدم في الخصخصة مثيراً للإعجاب، مع بيع أسهم الدولة في 270 شركة و104 مؤسسة و 22 مصنع و 8 طرق سريعة برسم مرور و6 موانئ بحرية وجسرين ووحدة خدمة و 524 عقار.

في أوائل عام 2000، أصبح من الواضح أنه من أجل ضمان نجاح خطط الخصخصة، كان يجب معالجة خطر

الاضطرابات الاجتماعية في أعقاب الإصلاح الإضافية. من أجل تحقيق هذه الغاية، وضعت الحكومة التركية بدعم من البنك الدولي مشروع الدعم الاجتماعي للخصخصة بهدف التخفيف من الآثار الاجتماعية والاقتصادية السلبية للخصخصة. وجرت المرحلة الأولى من المشروع على مدى الفترة 2000 – 2005.

وشملت العناصر الرئيسية للمشروع تعويض فقدان الوظيفة، الذي يحصل بموجبه العمال المرحّلين على مكافآت نهاية الخدمة، وبرنامج إعادة تنظيم للعمالة يهدف إلى تقديم مجموعة من الخدمات إلى العمال الذين يبحثون عن وظائف بديلة، وعنصر يركّز على تقييم الأثر الاجتماعي لبرنامج الإصلاح (كالدراسات الاستقصائية لرصد تأثير الخصخصة في مجتمعات مختارة، استراتيجيات المواجهة من قبل العمال المرحّلين، الخ). تم تصميم مكونات المشروع بحيث يتم توفير الدعم الاجتماعي الشامل إلى العمال.

وقد تم تقديم الدعم بصورة غير مباشرة من خلال قرض من البنك الدولي تم تقديمه إلى إدارة الخصخصة التي كانت تواجه قيود كبيرة في الميزانية في ذلك الوقت، نظراً إلى أن الاقتصاد التركي كان قد شهد أزمة اقتصادية بلغت ذروتها في عام 2001. حصل العمال المرحّلون على تعويض عن فقدان الوظائف إما بشكل مكافآت عادية أو دفعات مستهدفة من أجل تشجيع التقاعد المبكر وثني العمال عن العمل في الهيئات الحكومية الأخرى.

وشملت خدمات إعادة تنظيم العمالة الإرشاد الوظيفي والتدريب أثناء العمل والتدريب المؤسسي والمشاركة المجتمعية المؤقتة وتقديم المشورة بشأن المشاريع الجديدة الصغيرة. تشتمل إحدى الميزات الخاصة التي تتسم بها إعادة تنظيم العمالة على أن النقابات العمالية وافقت على المشاركة في اللجنة الاستشارية للبرنامج. وقد اشتملت ميزة مبتكرة أخرى على أنه تم تخصيص التمويل جزئياً بالإستناد إلى المعايير الإقليمية كمستوى تسريح العمال والبطالة العامة في محافظة ما ومؤشر الفقر في المحافظة.

تم تنفيذ البرنامج في مناخ اقتصادي صعب، حيث – على غرار الحال في منطقة الشرق الأوسط – كان خلق فرص العمل بطيئاً، تجاوز النمو السكاني النمو الاقتصادي وخفضّت أنظمة العمل الحوافز لتوظيف العمال الجدد. غير أنه اعتبر على نطاق واسع على أنه ناجح في الحد من عدم الكفاءة في الشركات المملوكة للدولة، مما يسّهل عملية الخصخصة ويتجنب المقاومة المحتملة من قبل العمال لهذه العملية. ونتيجة لذلك، تم تنفيذ برنامج ثاني ذات طبيعة مماثلة من قبل إدارة الخصخصة في الفترة 2005 –2010.

المصدر : البنك الدولي (2006 و 2010)، تقرير إنجاز التنفيذ Implementation Completion Report ، مشروع الدعم الإجتماعي للخصخصة، وحدة قطاع التنمية البشرية، الوحدة القطرية في تركيا، منطقة أوروبا وآسيا الوسطى.

يتعيّن على حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تعالج مخاوف العمالة خلال عمليات الخصخصة أن تنظر في أمثلة التدابير المنفذة في إطار مشروع الدعم الاجتماعي للخصخصة التركية كما ومن حلول السياسات من عمليات الخصخصة الأخرى. على سبيل المثال، في الأردن، أُرفقت أيضاً عملية خصخصة شركة الملكية الأردنية وشركة الأردن لمناجم الفوسفات بحزم وخطط تقاعد طوعي سمحت للعمال بشراء أسهم في الشركات المخصخصة بسعر مخفض وبواسطة ائتمانات (ماكو Mako، سيصدر قريباً).

هناك حاجة ماسة للتفكير الخلاق حول كيفية إنشاء وتمويل شبكات السلامة الاجتماعية الحديثة وسياسات سوق العمل النشطة التي قد تجعل عملية إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة، مقبولة اجتماعياً، سواء كانت بموجب مساعدات البطالة أو التأمين ضد البطالة أو الهبات النقدية أو إعانات الأجور المرتبطة بالتوظيف في القطاع الخاص. يمكن للجهات المانحة الدولية أن تلعب دوراً هاماً في كل من المساعدة التقنية والتمويل للترتيبات الانتقالية في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مرحلة ما بعد الثورة.

العواقب المالية للشركات غير الفعالة المملوكة للدولة

على خلفية ضعف الرقابة والإدارة المقيدة والتزامات الخدمة العامة والتوظيف المُشار إليها أعلاه، ليس من المستغرب أن العديد من الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تولّد إيرادات ضعيفة أو سلبية. إنّ فرض أهداف غير تجارية أو الرقابة على الأسعار يجعل تحقيق الأرباح صعب المنال، في حين أنّ القيود "اللينة" على الميزانية قد تخفض الحوافز الإدارية للسعي إلى الربحية في المقام الأول. ولذلك، من المستغرب قليلاً أنه تاريخياً، شكّلت قطاعات المؤسسات العامة، ولا سيما خارج دول مجلس التعاون الخليجي، خسارة كلية إلى حد كبير على الموارد المالية الخاصة بالدولة. وبالتالي، من الصعب إجراء تقييم لتأثيرها المالي بما أن هناك قنوات شبه مالية عديدة لدعم الشركات المملوكة للدولة تتجاوز التحويلات المالية المباشرة ولا تظهر مباشرة في الموازنات العمومية للشركة – وعلى العكس، قد يكون لأنشطة الشركات المملوكة للدولة عوامل خارجية تنموية واقتصادية إيجابية يصعب قياسها وغير ظاهرة عند النظر في الشركات الفردية أو قطاع الشركات المملوكة للدولة لوحدها.

تسّلط دراسات الحالات والتقارير القطرية لصندوق النقد الدولي الضوء على أن خسائر الشركات المملوكة للدولة فضلاً عن التكاليف الناتجة على الحكومات كانت عادةً أعلى في المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مما كانت عليه في مناطق أخرى من العالم. إنّ قاعدة بيانات "Bureaucrats in Business" الخاصة بالبنك الدولي تشير إلى أن صافي المساهمة المالية للحكومات في الشركات المملوكة للدولة مالت إلى الانخفاض منذ بداية الثمانينات فصاعداً، وذلك فقط بسبب تقلص حجم هذا القطاع في العديد من الاقتصادات.

تنتهي بيانات البنك الدولي في عام 1991، والمعلومات الإضافية غير مكتملة وغير قابلة للمقارنة بسهولة بين البلدان. غير أنه حتى ولو توفرت بيانات الربحية الإجمالية والقابلة للمقارنة حول قطاعات الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يتعين التعامل معها بحذر، بما أنّ التكلفة الحقيقية التي تفرضها الشركات المملوكة للدولة على الحكومة والاقتصاد الوطني ليست دائماً واضحة، وغالباً ما تكون غير واردة في دفاتر الشركة أو في أرقام الميزانية الوطنية. لمجموعة متنوعة من الأسباب، قد يكون هناك فرق كبير بين موازنة الشركة والتأثير المالي والاقتصاد الكلي الصافي للشركة.

وقد تكون هذه الخلافات واضحة نسبياً عندما يتم دعم الشركات المملوكة للدولة مباشرةً من خلال التحويلات من الحكومة، وهو مؤشر التكاليف المالية الأكثر وضوحاً والأسهل للكشف.

غير أنه هناك العديد من القنوات التي قد تنشأ من خلالها تكاليف خفية في ميزانية الحكومة والاقتصاد الوطني. على سبيل المثال، غالباً ما تحصل الشركات المملوكة للدولة على قروض من المصارف العامة غالباً ما لا يتم سدادها ويتعين في نهاية المطاف الإعفاء عنها من أجل إصلاح الموازنات العمومية الخاصة بهذه المصارف (وأحيانا في إطار التمهيد للخصخصة، كما كان الحال في مصر). غالباً ما يتم تقديم هذه القروض إلى الشركات المملوكة للدولة بأسعار أقل من أسعار السوق. على سبيل المثال، يوفر صندوق الاستثمارات العامة السعودي، القروض الكبيرة المنخفضة التكلفة إلى الشركات العامة للمشاريع الاستراتيجية. في البلدان التي تلعب فيها المصارف العامة دوراً هاماً في النظام المالي الكلي، أدّى الإقراض التفضيلي إلى الشركات المملوكة للدولة إلى مزاحمة الإقراض إلى شركات القطاع الخاص، مما كان له آثار سلبية على الإقتصاد الكلي.

قد يتم أيضاً دعم القروض المقدّمة إلى الشركات المملوكة للدولة بشكل غير مباشر من خلال الدعم السيادي الضمني أو الصريح للشركات المملوكة للدولة، وهي آلية غالباً ما تحقق من خلالها الشركات المملوكة للدولة في الخليج عوائد منخفضة جداً حتى مع المصارف الخاصة التي تكون معدلاتها أقل من المعدلات التي يتم تقديمها إلى المجموعات الخاصة الكبيرة الراسخة. غير أنّ الضمانات السيادية قد تشكّل عبئاً على المصداقية المالية للحكومة (مما يؤدي بالتالي إلى زيادة تكاليف الاقتراض الخاصة بها)، وفي حال التخلف عن السداد، قد تخلق مسؤولية مباشرة (وهي قضية تعين على دبي معالجتها في أعقاب الأزمات المالية في 2009 – 2010). فضلاً عن ذلك، قد تؤدي إلى مزاحمة إقراض القطاع الخاص حتى في البلدان ذات النظم المصرفية الخاصة الكبيرة، كالإمارات العربية المتحدة، حيث كانت الاحتياجات الائتمانية للشركات المملوكة للدولة كبيرة.

قد تتكبد الشركات المملوكة للدولة أيضاً ديون إلى الشركات الأخرى المملوكة للدولة تبقى غير محصلة، كما كان الحال مع طيران الخليج الخاسرة في البحرين، الذي منيت به ديون بقيمة 173 مليون دولار أمريكي لشركة النفط الوطنية البحرينية بابكو بحلول صيف عام 2012. في الحالة العراقية، طُلب أيضاً على ما يبدو من الشركات المملوكة للدولة التعامل تفضيلياً مع الشركات الأخرى المملوكة للدولة، مما قد يشكل شبه إعانة ذات أهمية مالية كبيرة محتملة (Wing، 2013). بالإضافة إلى القروض المدعومة أو من دون فوائد، يمكن للشركات المملوكة للدولة أن تحصل على الدعم غير المباشر عن طريق شراء الدولة لسلعها وخدماتها بأسعار أعلى من أسعار السوق. على سبيل المثال، يتعين على الحكومة الكويتية شراء جميع تذاكر الطيران من درجة رجال الأعمال الخاصة بموظفيها فقط من خلال الخطوط الجوية الكويتية، التي يُدفع ثمنها بالكامل.

وتشمل الإعانات شبه المالية الأخرى المدخلات المقدمة للشركات المملوكة للدولة بأقل من أسعار السوق، مما قد يفرض تكاليف عالية الفرصة على الحكومات والاقتصادات الوطنية. وتشمل الأمثلة البارزة توفير الكيروسين الرخيص إلى شركات الطيران الوطنية (على سبيل المثال، الخطوط الجوية الكويتية والخطوط الجوية السعودية) وتزويد الغاز والكهرباء الرخيصة إلى الشركات الصناعية (ولا سيما في الصناعات الثقيلة). في البلدان الغنية بالموارد، غالباً ما يتم تقديم هذه المدخلات نفسها من قبل الشركات الأخرى المملوكة للدولة، التي يؤثر بدوره ربحها المخفض على الإيرادات الحكومية. وتشمل المدخلات التفضيلية أيضاً الأراضي والعقارات المجانية أو المنخفضة السعر، وفي بعض الحالات – لا سيما حالة الشركات المملوكة للدولة التي تديرها القوات العسكرية في مصر – توفير العمل مجاناً من قبل المجندين العسكريين.

تجعل العمليات المذكورة أعلاه المحاسبة المتماسكة للتأثير المالي للشركات المملوكة للدولة صعباً جداً – ولا سيما عندما تكون الاسعار مراقبة والمدخلات (بما في ذلك القروض ورأس المال) مزودة من خلال آليات غير سوقية. نحن لسنا على علم بأي محاولة متماسكة وموحدة في المنطقة لتحقيق هذه المحاسبة. غير أننا نعتقد أن مثل هذه العمليات تفسّر بعض الأرقام المشكوك فيها الواردة في المصادر الوطنية – كالمطالبات المبلغ عنها علناً بأن قطاع المرسسات العامة السورية (غير النفطية) قد ولدّت باستمرار في الفترة الممتدة من العام 2003 حتى العام 2007 إيرادات أعلى بثلاث مرات على الأقل من تحويلات الدولة إلى القطاع (صندوق النقد الدولي، 2007)، تمثل 10 – 25 ٪ من إجمالي الدخل الحكومي بالمقارنة مع التحويلات التي تمثل 4 – 10 ٪ (وهي لا تزال نسبة كبيرة بالمقارنة مع نسبة الـ 1 – 2 ٪ الشائعة في المغرب، وهو بلد لديه قطاع شركات مملوكة للدولة أصغر) (صندوق النقد الدولي، 2003 ؛ صندوق النقد الدولي، 2004 ؛ صندوق النقد الدولي (ب)، 2005). [17]

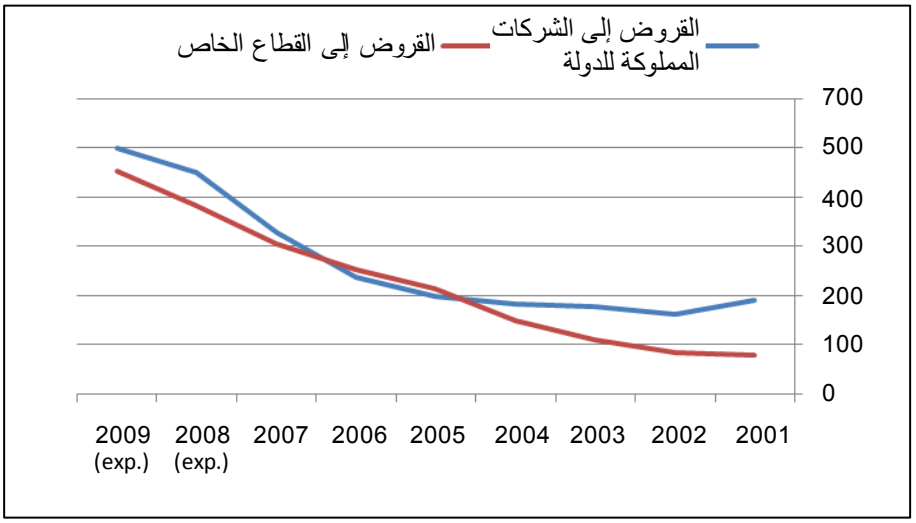
عادةً ما تكون التحويلات المباشرة محبذة للدعم غير المباشر من خلال العمليات شبه المالية كالمدخلات المدعومة أو القروض الميسرة. لجعل محاسبة التكاليف الواضحة أسهل، أعلنت الجزائر عن خطة لاستبدال جزئياً قروض المصارف العامة المقدّمة إلى الشركات المملوكة للدولة بالإعانات الحكومية في عام 2005، وهي خطوة رحب بها صندوق النقد الدولي بما أنه كان من المتوقع أن تسمح بتوفير قروض إلى القطاع الخاص (صندوق النقد الدولي (ج)، 2005) . انخفض إجمالي القروض إلى المؤسسات العامة خلال الفترة 2005–2006 ؛ وازدادت حصة القروض إلى القطاع الخاص من 43 ٪ في عام 2003 إلى 53 ٪ في عام 2006 (صندوق النقد الدولي (ب)، 2008). غير أنه بعد الأزمة المالية العالمية، زادت الجزائر مرة أخرى دعمها للشركات المملوكة للدولة، مع زيادة الإعانات المقدّمة إلى الشركات المملوكة للدولة من 13 ٪ من إجمالي

[17] يبدو أن العراق حالة وسيطة مع إعانات إلى الشركات المملوكة الدولة تتراوح بين 1.5 و 4.2 % من الإنفاق الحكومي في الفترة 2007 – 2010 (Wing، 2013)

الإنفاق العام في عام 2009 إلى نسبة 18 ٪ متوقعة في عام 2013، وهو ما يمثل زيادة بنسبة 120 ٪ من حيث القيمة المطلقة (IMF (ب) 2013) [18].

تبدو احصائيات الائتمانات الخاصة بسوريا مشابهة لتلك الخاصة بالجزائر، مع تجاوز قروض القطاع الخاص قروض الشركات المملوكة للدولة في عام 2005، إنما مع استمرار قروض الشركات المملوكة للدولة (لا سيما تلك المقدّمة من قبل المصارف العامة) في النمو بوتيرة سريعة حتى نهاية العقد.

الرسم رقم 4.2 . مطالبات المصارف السورية (بمليارات الليرات السورية)



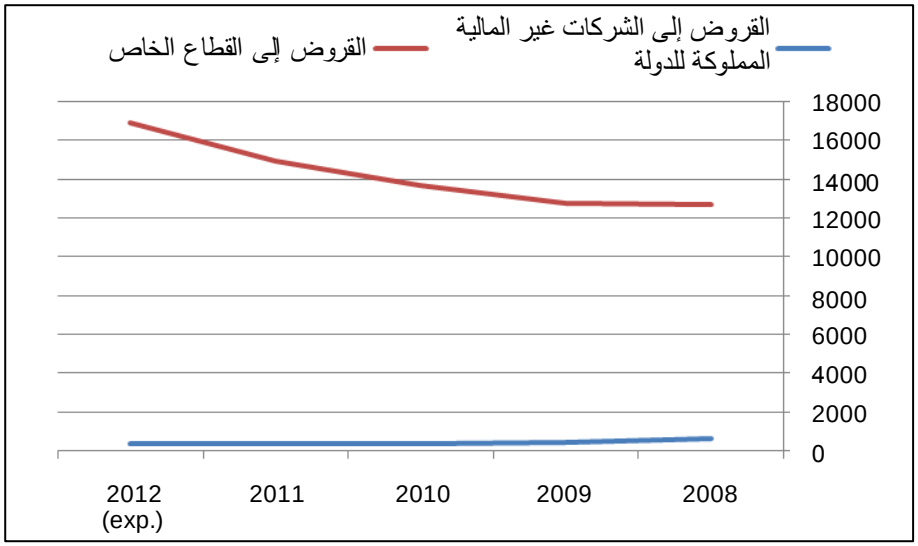
المصدر : صندوق النقد الدولي، المادة IV التقارير عن سوريا

من جهة أخرى، إن الصورة في الأردن تختلف بشكل جذري. تشكل القروض إلى الشركات المملوكة للدولة حصة صغيرة جداً من إجمالي الاقروض، التي يتم تقديم معظمها على أي حال من قبل المصارف الخاصة. [19]

[18] ليس هناك توزيع متوفر لإقراض الشركات المملوكة للدولة والإقراض الخاص بالنسبة للسنوات اللاحقة.

[19] إنّ القروض المباشرة للحكومة الأردنية هي أكثر أهمية، إنما أقل من نصف حجم قروض القطاع الخاص. تشمل ربما بعض من قروض القطاع الخاص شركات تملك فيها الدولة أسهم أقلية، إنما من غير المرجح أن يغير ذلك الصورة إلى حد كبير

الرسم البياني رقم 4.3 . مطالبات المصارف الأردنية (بمليارات الدينارات الأردنية)



المصدر : صندوق النقد الدولي، المادة IV تقارير قطرية مختلفة عن الأردن

وكذلك، بلغت ديون الشركات المملوكة للدولة في المغرب إلى ما بين 13 و 18 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2006 – 2008 (التي من المحتمل أن البعض من أسهمها كانت ممسوكة دولياً)، في حين أن إجمالي الائتمان المحلي للاقتصاد تراوح بين 57 ٪ و 78 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي (صندوق النقد الدولي (ب)، 2005 : صندوق النقد الدولي، 2010؛ صندوق النقد الدولي (ب)، 2011). حتى في الخليج، قد يؤدي الحجم الهائل لاستثمارات الشركات المملوكة للدولة إلى تشوهات في الاقتصاد الكلي وأعباء شبه مالية كبيرة، كما يتبين من الإطار رقم 4.2 .

الإطار رقم 4.2. الشركات المملوكة للدولة الإماراتية والأزمة المالية

في دبي، التي تتضمن بعض الشركات المملوكة للدولة الناجحة جداً التي حدّدت الساحة الاقتصادية للإمارة، تقلبت الإيرادات الحكومية المباشرة من أرباح الشركات المملوكة للدولة بين 4 و 14 ٪ من إجمالي الإيرادات الحكومية على مر السنين. لم تتجاوز يوماً أرباح الشركات المملوكة للدولة السنوية المدفوعة إلى الحكومة مجموع 800 مليون دولار أمريكي، في حين بلغت ديون دبي العالمية وحدها 59 مليار دولار أمريكي في عام 2009، مما اضطر حكومة دبي لاقتراض 10 مليارات دولار أميريكي من أبو ظبي. وقد زاد ذلك إلى حد كبير تكاليف التمويل الدولية في دبي نظراً لاتساع الهوامش الائتمانية.

في حين أنّ أبو ظبي لم تعثر أبداً على أي دين، تقدر فيتش Fitch أن دعم الميزانية المستمر المقدّم إلى الشركات المحلية المملوكة للدولة تخطى الـ 10 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2009 – 2011 (وأكثر من 15 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي) – ربما نسبة أكبر من أي نسبة في أي مكان آخر في المنطقة، مع تمثيل شركة مبادلة لجزء مهم ربما. في عام 2012، أعلنت أبو ظبي رسمياً عن الهيئات المرتبطة بالحكومة التي تتمتع بدعم سيادي والتي لا تتمتع بدعم سيادي،

مما يسهم في تحقيق الشفافية إنما لا يخفف بالضرورة من التشوهات في سوق الائتمان. وفقاً لصندوق النقد الدولي، في شهر آذار م مارس 2012، بلغ الدين العام للشركات المملوكة للدولة في الإمارات العربية المتحدة 185 مليار دولار أمريكي، أو 51٪ من الناتج المحلي الإجمالي في البلاد لعام 2011، ومثّلت أبو ظبي أكثر من 54 ٪ من المجموع.

في حين أن الفوائد غير المباشرة لاستراتيجية الشركات المملوكة للدولة في دبي للتنمية الاقتصادية الأوسع في البلاد لا تقبل الجدل، حتى في نموذج النجاح هذا، كانت المساهمة المباشرة للشركات المملوكة للدولة في دخل الدولة متواضعة نسبياً والتكاليف المالية في أوقات الأزمات ربما هائلة. من أجل معالجة هذه المسألة من جهة، قررت حكومة أبو ظبي أن تطلب من جميع الشركات المحلية المملوكة للدولة الحصول على دعم سيادي صريح من المجلس التنفيذي قبل إصدار الديون. وقد أصدر عدد من الشركات المملوكة للدولة الإماراتية ديون تقليدية وصكوك في الأشهر الأخيرة، ومن المتوقع أن يستمر التحول نحو التمويل القائم على السندات بدلاً من التمويل القائم على الأسهم من قبل الشركات المملوكة للدولة.

المصدر : صندوق النقد الدولي المادة IV تقارير مختلفة لصندوق النقد الدولي حول الإمارات العربية المتحدة، التقارير القطرية الخاصة بفيتش Fitch.

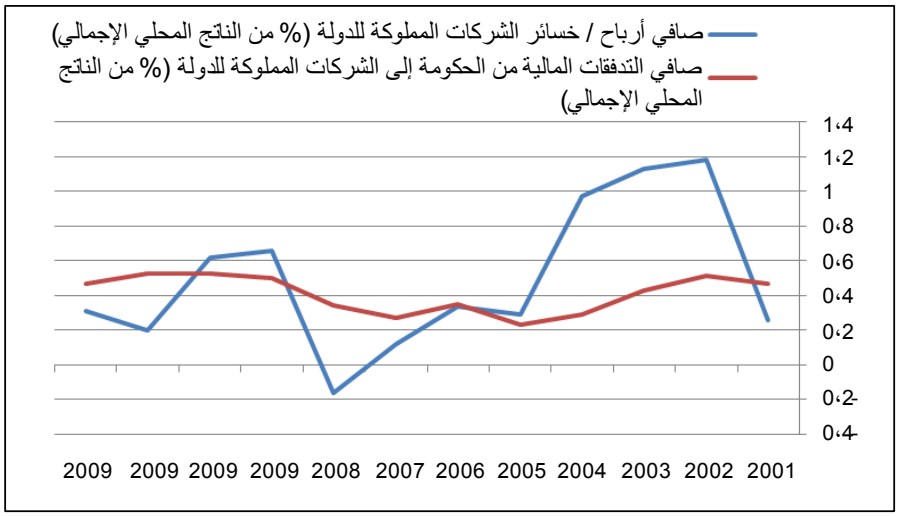
إنّ حجم قطاع الشركات المملوكة للدولة هو أصغر نسبياً في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، غير أنّ العمليات كتوفير الخدمات العامة المجانية أو الرخيصة جداً والقروض الرخيصة والضمانات (شبه) السيادية والمعاملات فيما بين الشركات المملوكة للدولة بأسعار غير سوقية، كبيرة . قد تتكبد الشركات الفردية خسائر كبيرة. على سبيل المثال، يتكبد طيران الخليج البحريني خسائر فادحة، تصل إلى 2.5 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في البلاد وحوالى 9 ٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي في عام 2009، وهو العام الذي شهد الأداء الأسوأ له (مركز الطيران، 2010، 2012 ؛ صندوق النقد الدولي (د)، 2012).

وقد قدرت تكلفة الفرصة البديلة لتوفير الغاز والمياه ووقود النقل الرخيص في المملكة العربية السعودية بواسطة مختلف المؤسسات العامة بـ 10 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد (هودسون Hodson 2011). يتفق معظم الاقتصاديين على أن الدعم الحالي للمنتجات البتروكيماوية في المملكة العربية السعودية وغيرها من دول الخليج دون المستوى الأمثل من الناحية الإقتصادية وأن هناك حاجة إلى دعم أكثر استهدافاً للوصول إلى الفقراء. ويمكن النظر في عدد من البدائل السياسية من اجل استهداف الدعم الحالي بشكل أفضل أو إلغاءه تدريجياً، بما في ذلك على سبيل المثال بيع المواد الأولية بأسعار أقرب إلى الأسعار العالمية واستخدام العائدات الإضافية لدعم تطوير المؤسسات الصغيرة إلى المتوسطة الحجم.

تؤثّر الشركات المملوكة للدولة كثيراً على ميزانيات حكومات البلدان المستوردة للنفط بشكل خاص. في لبنان، إنّ سنوات نقص الاستثمارات ومشاكل الحوكمة في شركة الكهرباء الوطنية، مؤسسة كهرباء لبنان، قد كلّفت الحكومة أكثر من 1.5 مليار دولار أمريكي بشكل إعانات سنوياً وقد أثّرت أيضاً على القدرة التنافسية للاقتصاد الكلي، ولا سيما قطاع الصناعة التحويلية كثيفة الاستهلاك للطاقة (صندوق النقد الدولي، 2012). في تركيا، تستمر الحكومة في دعم قطاع الشركات المملوكة للدولة مالياً، إنما على نطاق متواضع نسبياً يمثّل حوالي 0.5 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي (وإن كان ارتفاعاً من حوالى

0.3% قبل الأزمة المالية العالمية). في نفس الوقت، أنتج القطاع أرباح إجمالية لمعظم العقد الماضي، مما يشير إلى أن الحكومة، على الأقل عموماً، لا تنفق المال على الشركات المتعثرة (يرجى الرجوع إلى الرسم البياني رقم 4.2).

الرسم رقم 4.4. الأرباح الإجمالية والدعم المالي لقطاع الشركات المملوكة للدولة التركية



المصدر : الخزينة التركية

تحديات وضع سعر على المساهمات غير المالية للشركات المملوكة للدولة

باستثناء بعض الحالات المعزولة، إنّ المساهمة المالية للشركات المملوكة للدولة التي لا تعمل في مجال النفط والغاز في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متواضعة. من جهة أخرى، لقد شكّلت الشركات المملوكة للدولة عبئاً مالياً بالنسبة للعديد من الحكومات، إن لم تكن جميع الحكومات في المنطقة. في الأقسام السابقة، حلل هذا التقرير العديد من العوامل التي قد تؤدي إلى خسائر في الشركات المملوكة للدولة: الإشراف العام المتشتت وغير الفعّال والافتقار إلى الاستقلالية الإدارية والقيود اللينة على الميزانية ومجموعة واسعة من الأهداف غير التجارية، بما في ذلك توفير فرص العمل وتوفير المنتجات والخدمات الرخيصة إلى العملاء الإستراتيجيين أو عامة الشعب – والتي غالباً ما يتم تصنيفها بمثابة "أنشطة شبه مالية" بما أنها مماثلة للإعانات.

قد يؤثر كل ما تم ذكره أعلاه سلبياً على الموازنات العمومية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة – غير أنها ليست غالباً أفضل دليل لصافي التأثير المالي لعمليات الشركات المملوكة للدولة. لقد قمنا باستعراض مجموعة متنوعة من الآليات

التي يمكن من خلالها للحكومات أن تدعم الشركات المملوكة للدولة من دون إجراء تحويلات مالية مباشرة، والتي يمكن أن تخفض خسائر (أو تزيد أرباح) الشركات المملوكة للدولة إنما تنتج في المقابل آثار مالية سلبية للحكومات. قد تكون هذه الخسائر غير المباشرة في كثير من الحالات أكبر بكثير من الخسائر المباشرة للشركات المملوكة للدولة المسجلة في حسابات الشركة كما وأنه يصعب قياسها أكثر بكثير.

قد تكون بعض خسائر الشركات المملوكة للدولة فضلاً عن تكاليفها المالية غير المباشرة مبررة بالأهداف التنموية والاجتماعية والاستراتيجية الأوسع التي يتم السعي لتحقيقها من خلال أنشطتها، غير أن مثل هذه العوامل الخارجية الإيجابية لا تظهر في الموازنات العمومية الخاصة بالشركة. في هذه الحالة، يجب أن تكون الأهداف التي لا ترتبط مباشرة بالرفاه التجاري لإحدى الشركات المملوكة للدولة واضحة وينبغي تحديد قيمتها للسماح بمحاسبة أكثر وضوحاً وتقديرات للتكاليف والفوائد. قد يكون في الواقع فرض أهداف غير تجارية على شركات معينة مملوكة للدولة أرخص وسيلة لتوليد فرص العمل أو توفير الخدمات العامة أو التنمية الإقليمية. في بعض الأحيان، هناك حاجة إلى الشركات المملوكة للدولة لتوفير الخدمات الأساسية وتطوير البنية التحتية.

كحد أدنى، يجب وضع سعر ملموس على هذه الأهداف وينبغي النظر صراحةً في الطرق البديلة لتحقيقها. في بعض الحالات على سبيل المثال، قد يحقق "عطاء على أساس الأقل إعانة" يجعل التكاليف المالية واضحة ويتيح المنافسة بين المزودين من القطاع الخاص في تقديم خدمة عامة محددة، نتائج أفضل من الاحتكار العام. غير أنه يتعين على الحكومات في المنطقة إجراء تحديد منهجي للقيمة الإجمالية لنواتج الشركات المملوكة للدولة وتكاليفها غير المباشرة. في ظل الضغط الكبير الذي تواجهه الميزانيات في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المستوردة للنفط، والمطالب الاجتماعية المتزايدة في أعقاب الاضطرابات الأخيرة في المنطقة، إن هذه المسألة هي أكثر أهمية من أي وقت مضى. يتعين على الحكومات أن تبحث عن الطريقة الأكثر فعالية لتحقيق أهدافها الاجتماعية، وفي نفس الوقت خلق الوعي العام بشأن التكلفة المباشرة وغير المباشرة "للعمل كالمعتاد". في نواح كثيرة، تحتاج المنطقة إلى عقد اجتماعي أكثر إنصافاً، كما وأنّ جعل التكاليف المالية ومنافع تقديم الخدمات من خلال الشركات المملوكة للدولة أكثر وضوحاً، هو شرط مسبق هام للتفاوض بشأن هذا العقد.

الشركات المملوكة للدولة والمنافسة الفعالة

السياق

بسبب تدخل الحكومة في أنشطة الشركات المملوكة للدولة، قد لا تكون قادرة على التنافس بفرص متكافئة مع الشركات الخاصة. بما أنها تعمل في مجموعة من القطاعات الرئيسية حيث قد يكون لعملياتها تأثير اجتماعي واقتصادي مهم، إن هذه المسألة مسألة ملحة. توصي إرشادات منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة

بتحديد جميع الالتزامات المفروضة على الشركات الحكومية بشكل واضح بموجب التشريعات أو الانظمة وبأن تعمل هذه الشركات بفرص متكافئة، بما في ذلك في ما يتعلق بالحصول على التمويل.

إن الإرشادات تعترف بأنه، في بعض الحالات، من المتوقع أن تفي الشركات المملوكة للدولة بمسؤوليات والتزامات خاصة لأغراض سياسة اجتماعية وعامة قد تتجاوز المعيار المقبول عموماً في الأنشطة التجارية (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2006). لقد بيّنت دراسات الحالة أعلاه مجموعة متنوعة من الظروف التي تتجاوز فيها أنشطة الشركات التجارية المملوكة للدولة أهدافها المعلنة. في معظم الحالات، يتم تعويض الشركات المملوكة للدولة عن ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر، مما يتماشى مع الممارسات في مناطق أخرى. في عدد قليل من البلدان، يتم تمويل الخدمات العامة من خلال رسوم الانتفاع التي يتم إدراجها مباشرةً في هيكل التكاليف.

في حين أن ممارسة تعويض الشركات المملوكة للدولة عن التزامات الخدمة العامة غير المربحة هي ممارسة شائعة، ينبغي أن يحرص هيكل هذا التعويض على ألا يؤثر سلباً على الحياد التنافسي، بما في ذلك الحياد المالي والضريبي والتنظيمي وحياد الديون (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2012b). في معظم البلدان، تمت معالجة عناصر الحياد التنافسي من خلال قوانين وسياسات المنافسة (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2011c). في حالة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، يتم تطبيق أحكام محددة من قانون الاتحاد الأوروبي متعلقة بالحياد التنافسي على جميع التعهدات بصرف النظر عن الملكية، بما في ذلك الشركات الخاصة المكلفة بالتزامات الخدمة العامة والشركات التي تستفيد من حقوق حصرية.

على الرغم من أن العديد من الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعمل في القطاعات التجارية، لم تواجه تاريخياً تنافس بفرص متكافئة من القطاع الخاص، وكثيراً ما تمتعت بدعم ضمني أو صريح من الحكومة. كما تم استكشافه من قبل ستيفن هرتوغ Steffen Hertog ، في عدد من الحالات، كان الدعم الحكومي المقدّم إلى الشركات المملوكة للدولة أمر أساسي لإنشاء الصناعات الثقيلة أو غيرها من المؤسسات ذات النطاق الكبير جداً ليتمكن القطاع الخاص من توليه لوحده (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2012a). غير أنه في محاولة لتشجيع المنافسة من أجل تحسين تقديم الخدمات للجمهور، تم إصلاح عدد من القطاعات، وبالتبعية، الشركات المملوكة للدولة العاملة في أطر الاحتكار أو احتكار القلة.

إنّ تحقيق الحياد التنافسي هو هدف سياسة مهم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ليس فقط من أجل تحسين الكفاءة الاقتصادية وعدالة المنافسة بين الشركات المملوكة للدولة والشركات الخاصة، إنما أيضاً للتنمية المستقبلية للقطاع الخاص. طالما أنّ الشركات الرئيسية المملوكة للدولة تعمل في قطاعات فيها عوائق كبيرة نسبياً على الدخول، تواجه المنافسة فقط من مجموعات الشركات المحلية الكبرى / العائلات التجارية وربما الشركات الكبيرة الأخرى المملوكة للدولة أو المنافسين

الأجانب. في هذا السياق، من الواضح أن المنافسة العادلة لها دور فعال على حد سواء في تطوير القطاع الخاص المحلي وجذب الاستثمارات الأجنبية إلى المنطقة.

أطر المنافسة

لم يبدأ مجال قانون المنافسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في التطور إلا مؤخراً. الأردن هو أول دولة عربية تبنت تشريعات المنافسة في عام 2002. في بلدان أخرى كسوريا والجزائر، تم إدخال تشريعات والهيئات المعنية بالمنافسة مؤخراً جداً، ولا يزال هناك عدد من البلدان في المنطقة، كعمان [20]، ليس فيها قانون منافسة (على الرغم من التطرق إلى العناصر بشكل طفيف في المراسيم والأنظمة الأخرى). في بلدان أخرى كالمملكة العربية السعودية، هناك لجنة المنافسة إلا أنها غير نشطة نسبياً. ونتيجة لهذا المستوى الناشئ من التنمية القانونية والمؤسسية في مجال المنافسة، لا يعرف إلا القليل عن الأطر التي تتنافس ضمنها الشركات المملوكة للدولة مع هيئات القطاع الخاص.

حتى عندما يتم تنظيم المنافسة، لا يتم شمل جميع الشركات المملوكة للدولة ضمن اختصاص القوانين ذات الصلة وأحياناً يتم حتى استثناءها صراحةً. في بعض الحالات، تُمنع السلطات المختصة من التحقيق في ممارسات الشركات المملوكة للدولة لأن بعض الشركات أو القطاعات لا تخضع صراحةً لقوانين المنافسة. في مصر، على سبيل المثال، لا تخضع المرافق العامة التي تديرها الدولة لقانون المنافسة، في حين أنّ المرافق الخاصة قد تتقدم بطلب إلى هيئة المنافسة المصرية من أجل الإعفاء الكامل أو الجزئي (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2011B) [21].

لا تتم صراحةً معالجة الشركات المملوكة للدولة من خلال أطر المنافسة في دول الخليج على الرغم من أن التقارير تشير إلى أن البعض من هذه البلدان تعمل على إدخال تشريعات المنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، قد يتم صراحةً إعفاء بعض الشركات المملوكة للدولة المنظمة كمؤسسات قانونية بموجب مرسوم خاص صادر عن الحكومة، من قانون المنافسة، حتى ولو كانت الشركات الأخرى المملوكة للدولة تخضع من الناحية الفنية لقانون المنافسة هذا. قد يكون ذلك قد حدّ من التداعيات في الواقع بما أنّ الشركات في القطاعات الاستراتيجية كالنفط والغاز والدفاع تعمل في قطاعات احتكارية مع عدم وجود خطط لتغيير هذا الهيكل.

تجدر الإشارة أنه حتى في الدول التي تكون فيها الشركات المملوكة للدولة خاضعة لقانون المنافسة ذات الصلة، عادةً ما تكون الهيئات المعنية بالمنافسة مخولة فقط لمنع قياس الأسعار وتشكيل الإتحادات الإحتكارية للمنتجين (الكارتل) والتعامل

---

20 من المتفق عليه أن أمانة مجلس التعاون الخليجي تقوم بإعداد قانون للمنافسة على الرغم من أنه من غير الواضح ما إذا كان سيتم تطبيقه على الشركات المملوكة للدولة فضلاً عن الشركات الخاصة.

21 يجب أن يكون من الواضح أن الإعفاء يخدم المصلحة العامة أو يقدّم منافع إلى المستهلكين تتجاوز آثار الحد من حرية المنافسة

مع قضايا النفاذ إلى الأسواق. من النادر أن يتضمن قانون المنافسة أحكام تغطي مسائل كالتسعير المنخفض بشكل مصطنع من قبل الشركات المملوكة للدولة، إلا إذا يمكن إثبات الاستراتيجيات العدائية الواضحة. فضلاً عن ذلك، حتى في القطاعات التي يطبق فيها تشريع المنافسة رسمياً، قد يكون من الصعب من الناحية العملية تنسيق التحقيق في الشركات المملوكة للدولة.

إنّ صعوبة تطبيق قوانين المنافسة على الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متعددة الجوانب. أولاً، غالباً ما تكون سلطة فتح تحقيق في سلوك إحدى الشركات المملوكة للدولة معهودة إلى أطراف قد لا يكون لديها حافز كبير للتحقيق في ممارسات المؤسسات الحكومية الإحتكارية. في مصر، غالباً ما يجب أن يكون هناك طلب وزاري لتتمكن هيئة المنافسة من بدء تحقيق، ويمكن القول أنّ الوزراء، الذين هم أيضاً في معظم الحالات "أصحاب" رسميين للشركات المملوكة للدولة، لا يواجهون حوافز قوية لضمان تنافس هذه الشركات مع منافسيهم من القطاع الخاص بفرص متكافئة [22]. تنشأ تعقيدات أخرى بسبب عدم الوضوح في التشريع. على سبيل المثال، لا تتم عادةً معالجة طبيعة مساعدات الدولة بالتفصيل، مما يجعل تطبيق التشريعات صعباً بالنسبة للمنظم.

وقد تكون هناك قضية أكثر جوهرية ربما تشتمل على أن الهيئات المعنية بالمنافسة هي جديدة نسبياً (أو لا تزال غائبة في بعض البلدان [23])، وبالتالي غالباً ما تكون خبرتهم في التحقيق في الشركات المملوكة للدولة، محدودة. فضلاً عن ذلك، لم يتم دائماً تحديد بوضوح توزيع سلطة الرقابة بين الهيئات المعنية بالمنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية، مما أدى إلى نقص أو بطء التحقيقات والملاحقات القضائية. لمواجهة هذا التحدي، قدمت هيئة المنافسة المصرية طلباً أمام مجلس شورى الدولة من أجل تسوية نزاع بشأن نطاق السلطة بينها وبين هيئة تنظيم الاتصالات الوطنية (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2011B). وبصفة عامة، كافحت الهيئات المسؤولة رسمياً عن العديد من القطاعات من أجل ترسيخ سلطتها في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بما أنّ عملها كان يميل للتعدي على اختصاصات الوكالات ذات الصلة وهيئات التنظيم القطاعية.

يبدو أن توقيع مذكرات تفاهم بين هيئات تنظيم المنافسة وهيئات التنظيم القطاعية، كما هو الحال في قطاع الاتصالات في مصر ولكن أيضاً في الأردن، قد حسّن الإنفاذ بشكل عام، وفي الحالات التي يكون فيها شركات مملوكة للدولة، بشكل أكثر تحديداً. بدلاً من ذلك، قد يتم تفويض هيئة تنظيم المنافسة صراحةً بالتعامل مع قضايا المنافسة في جميع القطاعات كما هو الحال في الجزائر. إن هذا الأمر أكثر وضوحاً من الناحية الفنية في القطاعات التي ليس لديها هيئات تنظيم قطاعية. في الواقع، لقد أنشأت بعض البلدان في المنطقة هيئات تنظيم قطاعية مسؤولة عن قطاعات الطيران والخدمات

[22] من الناحية الفنية، يمكن لهيئة المنافسة المصرية أن تفتح تحقيق من تلقاء نفسها أو نتيجة للشكوى، غير أنه من الناحية العملية، كانت معظم دراسات السوق التي عملت عليها حتى الآن نتيجة لطلب وزاري.

[23] على سبيل المثال، في لبنان، تم اعتماد قانون للمنافسة إنما لم يتم تأليف أي هيئة للإشراف على تنفيذه.

المصرفية والإتصالات والصناعات وتداول الأوراق المالية. تبرز المغرب باعتبارها مثالاً إيجابياً بما أنه لديها أيضاً هيئات تتعامل مع تنظيم الاتصالات السمعية والبصرية والتأمين وغيرها من القطاعات، على الرغم من أن هيئة واحدة منها فقط لديها الحق الحصري في التعامل مع قضايا المنافسة في هذا القطاع (منظمة التجارة العالمية، 2009) [24].

الاحتكارات الخاصة والعامة

هناك عدد من الشركات الإستراتيجية المملوكة للدولة في المنطقة التي تعمل في قطاعات احتكارية وكانت الرغبة في إدخال المنافسة في بعض القطاعات كالكهرباء أو إنتاج النفط، محدودة. وبالإضافة إلى ذلك، بما أنّ عدداً من الشركات المملوكة للدولة تقدّم خدمات مباشرة إلى السكان وغالباً بأسعار أقل من سعر السوق أو حتى أقل من التكلفة، اعترض الجمهور على خصخصتها. ونتيجة لهذه الاعتبارات وغيرها من الإعتبارات، أظهر صانعو السياسات في المنطقة مؤخراً المزيد من الاهتمام في شراكات القطاع الخاص والعام بدلاً من الخصخصات الكاملة. تجذب شراكات القطاع الخاص والعام اهتمام صانعي السياسات بسبب نهج تقاسم التكاليف الخاص بها والقدرة على الوصول إلى الخبرة التقنية وخيار الحكومات بـ "الاستعانة بمصادر خارجية" للمسؤوليات المتصلة بالأداء.

وفي الوقت نفسه، كان سجل تنفيذ شراكات القطاع الخاص والعام في منطقة الشرق الأوسط متفاوتاً في أحسن الأحوال. ويتمثل التحدي الرئيسي في هذا الصدد في أن الدراية في التفاوض بشأن مثل هذه العقود في القطاع العام لا تزال تتطور وتعثرت الحكومات في تقديم أطر تنظيمية لشراكات القطاع الخاص والعام. في لبنان على سبيل المثال، في حين أن الحكومة أخّرت إصدار قانون بشأن شراكات القطاع الخاص والعام، أحاط جدل كبير بشراكات القطاع الخاص والعام الحالية، بما في ذلك العقد لتشغيل مغارة جعيتا الشهيرة ومحطة للتخلص من النفايات في صيدا.

حتى يتم تنظيمها بشكل مناسب، لم تساعد دائماً مشاركة القطاع الخاص في معالجة توفير الخدمات الأساسية. على سبيل المثال، في قطاع المياه، إنّ مشاركة القطاع الخاص مهم في عدد من البلدان (كالجزائر والمغرب وتونس والمملكة العربية السعودية) [25]. على الرغم من ذلك، لا تزال مسألة الوصول الدائم إلى مياه الشرب مصدراً للخلاف، حتى في البلدان الأكثر ثراء في المنطقة كالمملكة العربية السعودية. إنّ مسألة فهم كيف يمكن لإشراك القطاع العام التعايش بنجاح مع شراكات القطاع الخاص والعام لتلبية احتياجات الخدمات الأساسية، لا تزال تتطور.

[24] تعمل وزارة الشؤون العامة والحوكمة على تجميع العمليات للسماح بتحسين التنسيق بين مجلس المنافسة وهيئات التنظيم القطاعية الأخرى

[25] تبقى مصر معزولة نوعاً ما في هذا الصدد بمعنى أن جميع هيئات مياه الشرب والصرف الصحي مجموعة ضمن شركة قابضة واحدة ولم يتمكن حتى الآن الإطار التنظيمي الحالي في ما يتعلق باستعادة التكلفة والتعريفات من جذب الإستثمار المالي أو المشاركة المباشرة.

في حين أنّ شراكات القطاع الخاص والعام ربما لم تسمح للحكومات بالنأي بنفسها عن القضايا المتصلة بالأداء، إلا أنها نجحت إلى حد ما في استبعادها من رد فعل عنيف ناتج عن الزيادات في الأسعار على الخدمات الأساسية. غير أنّ نجاح هذه الاستراتيجية في الشرق الأوسط بعد الربيع العربي أمر مشكوك فيه. وبالإضافة إلى ذلك، أعرب الخبراء عن تخوفهم من أن النقل الكامل أو الجزئي للأصول الرئيسية المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، سواء في شكل شراكات القطاع الخاص والعام (والتي يتم عادةً هيكلتها بمثابة ترتيبات طويلة الأجل) أو في شكل خصخصات كاملة، يزيد من مخاطر إنشاء احتكارات خاصة تحل محل الإحتكارات العامة.

في حين أنه يمكن من الناحية الفنية معالجة الاحتكارات الخاصة بفعالية أكبر من قبل هيئات تنظيم المنافسة لأسباب سيتم البحث فيها أدناه، إنّ وجهة النظر المشتركة في المنطقة هي أنها تشكّل خطراً أكبر على المصلحة العامة من الخطر الذي تشكله الاحتكارات التي تديرها الدولة. في حين أنّه يمكن من حيث المبدأ "حماية" الاحتكارات الخاصة من قبل المسؤولين رفيعي المستوى مثلها مثل الإحتكارات العامة، غير أنها قد تكون أكثر حرية في تحديد استراتيجيتها (أي السعر، التوزيع، الخ) من دون رقابة من هيئات مراجعة الحسابات التنظيمية أو الحكومية. ويشكّل هذا الأمر مصدر قلق بشكل خاص في ما يتعلق بالشركات غير المدرجة بالبورصة، وبالتالي التي لا تخضع لشروط الإفصاح العام ومراجعة الحسابات المستقلة وغيرها من آليات المساءلة. تبقى كفاءة الاحتكارات العامة مسألة ينبغي معالجتها من زوايا المنافسة وتسليم الخدمات العامة.

دور هيئات التنظيم القطاعية

تشكّل قطاعات الاتصالات والخدمات المصرفية والنقل والكهرباء أمثلة على القطاعات التي سمح فيها إنشاء هيئة تنظيم للقطاع بفصل الأنشطة التنظيمية عن الأنشطة التجارية. في هذه القطاعات، حتى في غياب الهيئات القوية المسؤولة عن المنافسة، نجحت هيئات التنظيم القطاعية نسبياً في إنشاء الأطر التي تعزز المنافسة العادلة. يوّفر قطاع الاتصالات بشكل خاص عدداً من الأمثلة الإيجابية للمنافسة المزدهرة بين المنافسين المملوكين للدولة والمنافسين من القطاع الخاص والمنافسين الأجانب وهم على حد سواء منافسين من القطاع الخاص ومنافسين مملوكين للدولة) [26].

وقد بدأت البلدان ذات أنظمة الاتصالات الأكثر تقدماً في المنطقة كالأردن أو المغرب بإصلاح قطاعات الشركات المملوكة للدولة الخاص بها في منتصف التسعينات من خلال استعراض الأطر التنظيمية والسماح بالمزيد من المنافسة. كان المستهلكون المستفيدين المباشرين من هذه التدابير، نظراً لظهور عدة مقدمي خدمات، مما أدّى إلى ممارسة ضغط على انخفاض الأسعار وإلى زيادات هائلة في انتشار خدمات الهاتف المحمول. على سبيل المثال، زادت نسبة انتشار الهاتف

[26] إحدى الخصائص في الخليج هي أنه في عدد من الأسواق، يتنافس المشغلون المحليون المملوكون للدولة مع المشغلين الأجانب المملوكين للدولة (كشركة الاتصالات السعودية STC وكيوتل Qtel في الكويت، واتصالات Etisalat في المملكة العربية السعودية).

المحمول في المغرب من ما يزيد قليلاً عن 1 ٪ في عام 1999 إلى أكثر من 40٪ في عام 2005 (الدرويش وغيره، 2007)[27]. في البحرين، حيث تم تأسيس هيئة تنظيم قطاع الاتصالات منذ عقد، كانت المنافسة بين الشركة المحلية المملوكة للدولة (بتلكو Batelco) ومنافسيها كبيرة (راجع الإطار رقم 4.3).

الإطار رقم 4.3. دور هيئة تنظيم الإتصالات في فرض المنافسة في البحرين

أنشأت حكومة البحرين الشركة الوطنية للاتصالات (بتلكو BATELCO) في عام 1981 باعتبارها المزود الوحيد لخدمات الاتصالات الوطنية، وبإعتبار الدولة المساهم الرئيسي فيها. على مدى العقدين المقبلين، مارست شركة بتلكو احتكار كامل على سوق الاتصالات المحلية. ابتداءً من عام 2000، بدأت الحكومة بتحرير عدد من القطاعات الاقتصادية، وأولها كان قطاع الاتصالات. تم تأسيس هيئة تنظيم الاتصالات (TRA) في عام 2002، وعملت بسرعة على إدخال قدر أكبر من المنافسة في القطاع، من خلال منح تراخيص جديدة إلى مزودين آخرين (إم تي سي فودافون MTC–Vodafone وزين Zain وفيفا البحرين Viva Bahrain ومينا تليكوم Mena Telecom). ويرأس هيئة تنظيم الإتصالات مجلس إدارة معيّن بموجب مرسوم ملكي لمدة أربع سنوات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.

تبقى شركة بتلكو مملوكة للدولة في معظمها من قبل ممتلكات (صندوق الثروة السيادية للبحرين) ومنظمة الضمان الاجتماعي، في حين أن طبيعة المساهمين الآخرين ليست واضحة تماماً (أي تملك هيئة في جزر كايمان Cayman Islands 20 ٪ من الأسهم، وفقاً للتقرير السنوي لشركة بتلكو). وبالتالي، تملك الحكومة مصلحة مباشرة في ربحية الشركة وقد لا يكون لديها، من الناحية النظرية، دافع لضمان وجود فرص متكافئة مع المنافسين الأجانب. من الناحية العملية، إن هيئة تنظيم الإتصالات (TRA) هي إحدى هيئات التنظيم القطاعية الأكثر شفافية في المنطقة، مع تفويض صحيح بخلق فرص متكافئة في القطاع.

تجري هيئة تنظيم الاتصالات (TRA) مشاورات عامة تلتمس بموجبها تعليقات جميع المشغلين بشأن وجود فرص متكافئة، وتسعى إلى ضمان عدم استفادة أي مشغّل من مركزه (راجع على سبيل المثال، نظرة عامة استراتيجية ولسوق التجزئة أجريت في عام 2007). تعمم الهيئة على نطاق واسع مسودات لوائح جديدة. وبالإضافة إلى ذلك، اتخذت الجهة المنظمة في بعض الأحيان إجراءات ضد مصلحة شركة بتلكو . على سبيل المثال، أصدرت هيئة تنظيم الاتصالات (TRA) قراراً ضد مصالح شركة بتلكو في شهر أيلول / سبتمبر 2009 في ما يتعلق بهيمنتها في سوق النطاق العريض.

عند قياسها مع ممارسات حوكمة الشركات الأخرى المملوكة للدولة البحرينية أو ممارسات حوكمة منافسيها، يتبين أنّ الممارسات والعمليات الخاصة بشركة بتلكو إيجابية. وقد اعتمد مجلس إدارتها إرشادات حوكمة الشركات الخاصة بها بالإستناد إلى إى توصيات البنك المركزي، كما وأن وزارة الصناعة والتجارة ومجلس إدارة شركة بتلكو مسؤولين عن استعراضها كل سنتين. ويقدم التقرير السنوي للشركة تفاصيل موسعة بشأن هيكل وعمليات مجلس إدارتها وتقييمات مجلس إدارتها وتفاصيل قرارات وسياسات الجمعية العمومية العادية بشأن العمليات مع الأطراف ذات الصلة والتي يبدو أنها تشير إلى ممارسات لا تزال

[27] هذا مهم بشكل خاص نظراً إلى أنّ انتشار خدمات الهاتف المحمول بشكل خاص يسمح للفقراء في المناطق الريفية بممارسة الأعمال عن بعد مما يحد بالتالي من مستويات الفقر.

نادرة نسبياً في الشركات الأخرى المملوكة للدولة في دول مجلس التعاون الخليجي ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكثر عموماً.

إنّ إحدى الأسئلة المثيرة للإهتمام التي ينبغي النظر فيها هي إلى أي مدى ممارسات الحوكمة المتقدمة التي تمارسها شركة بتلكو هي نتيجة للوائح هيئة التنظيم القطاعية وإلى أي مدى تعكس التطورات الأخرى كالحاجة إلى البقاء في دائرة المنافسة مع المشغلين من القطاع الخاص. فضلاً عن ذلك، يستحق أيضاً دور شركة ممتلكات Mumtalakat في تحسين ممارسات الحوكمة الخاصة بها، المزيد من التحليل. كانت شركة ممتلكات في طليعة تعزيز ممارسات الحوكمة الرشيدة في شركاتها المستثمر فيها، بما في ذلك مؤخراً نشر دليل لأعضاء مجلس الإدارة الذي تعينهم في مجالس الإدارة.

المصدر : المواقع الإلكترونية الخاصة بشركة بتلكو BATELCO وهيئة تنظيم الاتصالات RTA.

في البحرين، وكذلك في قطر، أصدرت الجهات التنظيمية للاتصالات قرارات ضد مصلحة الشركات المملوكة للدولة. في قطر، أصدر المجلس الأعلى لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على سبيل المثال قراراً في عام 2010 ضد شركة كيوتل Qtel المملوكة للدولة جزئياً عندما تقدّمت شركة فودافون قطر Vodaphone Qatar بشكوى ضد شركة كيوتل Qtel بسبب الدعاية المضللة (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2012a). لم تكن كافة هيئات تنظيم الاتصالات في الخليج بهذا النشاط في تشجيع تحرير القطاع والمنافسة داخله. في الواقع، لاحظ استعراض أخير أجرته منظمة التجارة العالمية لدولة الإمارات العربية المتحدة أن المنافسة في قطاع الاتصالات لا تزال محدودة، كما وأنّ أسعار الخدمات لا تزال مرتفعة، على الرغم من إدخال جهة تنظيم للقطاع وقبول مشغل اتصالات ثاني (أي، دو Du) في السوق في عام 2006. بما أنّ كل من شركة اتصالات Etisalat وشركة دو Du هما مملوكتين للدولة (مع ملكية بنسبة 60 ٪ و 40 ٪، على التوالي)، وتدفعان إتاوات كبيرة إلى الحكومة، قد لا يكون للدولة حافز لقبول مشغلين من القطاع الخاص في السوق.

وفي النهاية، إن العامل الحاسم في نجاح والقوة النسبية لهيئات تنظيم القطاع والمنافسة هو استقلالها التشغيلي والمالي. على سبيل المثال، في تونس، تتم الموافقة على ميزانية مجلس المنافسة من قبل البرلمان بدلاً من الوزارة ذات الصلة، ويقدم المجلس تقريره السنوي إلى رئيس الجمهورية، خلافاً لبلدان أخرى حيث تقدم الجهات المنظمة للمنافسة تقريرها إلى الوزير المختص. إن استقلال الميزانية لدى الجهات المنظمة للقطاعات غير موجود في بعض البلدان كالمغرب ولبنان والأردن [28]، مما أدّى إلى تأثر فعاليتها أيضاً. يستكشف الإطار رقم 4.4 مثال الهيئة المنظمة للاتصالات اللبنانية ودورها في ضمان المنافسة الفعّالة في هذا القطاع.

[28] في الأردن، هذا الأمر أخف إلى حد ما بما أن هيئة المنافسة هي برئاسة وزير الصناعة والتجارة، مع أعضاء آخرين من مجلس الإدارة بمن فيهم مسؤولين من هيئة التأمين والهيئة المنظمة للاتصالات وهيئة تنظيم قطاع النقل العام وغرفة التجارة والصناعة الأردنية وجمعية حماية المستهلك الأردنية وغيرهم.

الإطار رقم 4.4. نحو هيئة تنظيم مستقلة لقطاع الاتصالات في لبنان

تعمل الوكالة المنظمة للاتصالات اللبنانية (الهيئة) منذ عام 2007 (تم تأليفها رسمياً بموجب القانون في عام 2002)، إلا أنها تبقى معتمدة من الناحية المالية والتشغيلية على وزير الاتصالات وتفيد التقارير إلى أنها تعاني من التدخل السياسي في عملياتها. على الرغم من المناقشات الطويلة حول تحرير قطاع الاتصالات وفتح المجال للمنافسة، يبقى هيكل القطاع دون تغيير إلى حد كبير.

تتم إدارة أوجيرو Ogero، مشغل الهاتف الثابت المملوك للدولة، مباشرة من قبل وزارة الاتصالات، وهي نفس الهيئة التي تصدر العقود إليها. في نفس الوقت، إنّ إنشاء شركة مساهمة ليبان تيليكوم Liban Telecom من شأنها أن تخصخص بفعالية الخدمات التي يتم تقديمها حالياً بشكل مباشر من قبل الوزارة والتي يمكن خصخصتها في نهاية المطاف، لم يتحقق.

يضع هذا الترتيب بشكل فعّال الجهة المنظمة، والتي ليست مستقلة عن الوزارة، في موقف حيث يتعين عليها تنظيم الخدمات التي تقدمها الوزارة. بلغ الجمود السياسي بين الهيئتين ذروته عندما لم تدفع الوزارة إلى موظفي الهيئة التنظيمية أجورهم لمدة أربعة أشهر في عام 2011.

ويتم الإبلاغ أن الوزارة تتمتع بالصلاحيات لإصدار تراخيص لجميع واردات المعدات وبيع سعة الإنترنت بالشراكة مع شركة أوجيرو Ogero المملوكة للدولة، مما يضع بالتالي المشغلين من القطاع الخاص في وضع تنافسي غير مؤات. ويتم الإبلاغ أن الوزارة تقوم بشراء 2 ميغابت في الثانية بأقل من 30 دولار أمريكي وتقوم ببيعه إلى مزودي الخدمات من القطاع الخاص بمبلغ 3000 دولار أميركي. وقد أنتجت هذه الممارسات ميزة تنافسية لشركة أوجيرو Ogero التي حازت على 80 ٪ من سوق DSL. وتطورت حالة مماثلة في قطاع الاتصالات الخليوية حيث تحصل شركتا ألفا Alfa و أم تي سي MTC (وكليهما مشغلين مملوكين للدولة) على مزايا في شكل أماكن تأجير هوائيات وتكاليف كهرباء مدعومة وضرائب مخفّضة.

وهذا يؤثر بشكل واضح على ظهور منافسة صحية في قطاع الاتصالات في لبنان، ويشرح في نهاية المطاف السبب في أنّ خدمات الاتصالات (أي خدمات الهواتف الخليوية، والإنترنت، الخ) هي من بين الأغلى والأقل نسبة جودة في المنطقة. في الواقع، يتم الإبلاغ عن أن أسعار الاتصالات الخليوية في لبنان هي من بين الأسعار الأكثر ارتفاعاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كما وأن التغطية رديئة. من أجل معالجة سوء نوعية الشبكة، ليس من غير المألوف أن يبرم المشتركون عقود مع كل من مزودي الخدمات. ونظراً إلى مستويات الدخل في لبنان، هذا يعني أن تكلفة الاتصالات الخليوية لا تزال باهظة بالنسبة لشريحة كبيرة من السكان.

المصدر : عماد طربيه (2010)، "البحث عن صفقة عادلة لمزودي خدمات 3G من القطاع الخاص Seeking A Fair Deal for Private Sector Providers for 3G Services" Executive Magazine، آذار / مارس ؛ مقابلات المؤلف.

ذنظراً لعدم استقلالية الميزانية لدى الهيئات المعنية بالمنافسة والهيئات القطاعية في العديد من بلدان المنطقة، يتم الإبلاغ أنّ تطبيق المنافسة يشوبه التدخل السياسي، وغالباً ما يتم إصدار القرارات النهائية عن وزير (اوداي س. مهتا Udai S. Mehta

وريجيت سنغوبتا Rijit Sengupta، 2012). حتى عندما تعود القرارات إلى كبار موظفي هيئة تنظيم المنافسة، لا يخفف ذلك الضغط السياسي إلا جزئياً بما أنّه غالباً ما يتم تعيين كبار ممثلي هذه الهيئات من قبل الوزير المختص. قد يشكّل الاستقلال المتزايد لهيئات مراجعة الحسابات الحكومية على سبيل المثال نموذج إيجابي يمكن الإستعانة به كإطار مفاهيمي للتنمية المستقبلية للهيئات المنظمة للمنافسة وهيئات التنظيم القطاعية في المنطقة.

الإعلانات والتنفيذ

نظراً إلى القيود المُشار إليها أعلاه، إن سجل التنفيذ من قبل هيئات التنظيم القطاعية أو الهيئات المعنية بالمنافسة بحق الشركات المملوكة للدولة، محدود، على الرغم من أنه من المعترف به بشكل عام أنّه غالباً ما تنشأ المشاكل المتصلة بالمنافسة في القطاعات التي توجد فيها شركات مملوكة للدولة. على سبيل المثال، لاحظ استعراض سياسة المنافسة في مصر الذي أجرته منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD أن المشاكل المتصلة بالمنافسة كانت أكثر وضوحاً في القطاعات التي توجد فيها سيطرة قوية للدولة ونطاق تصرف محدود لهيئة المنافسة (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2011b). على الرغم من أن البيانات القطرية المفصلة بشأن هذه المسألة غير متوفرة، يسلّط الجدول رقم 4.1 الضوء على الحالات المعروفة من منفذي التحقيقات المتعلقة بالمنافسة بشأن الشركات المملوكة للدولة.

الجدول رقم 4.1. التحقيقات في السلوك الإحتكاري الذي تمارسه الشركات المملوكة للدولة

البلد	التاريخ	طبيعة الحالة	النتيجة
الجزائر	2003	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل شركة اتصالات الجزائر Algérie Télécom	أجبرت سلطة تنظيم البريد والاتصالات شركة الإتصالات الجزائرية على وضع حد للممارسات التمييزية ضد شركة أوراسكوم تليكوم Orascom Telecom
الجزائر	2000	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل الشركة الجزائرية للمعارض والتصدير (سافكس SAFEX)	توصل مجلس المنافسة إلى اتفاق مع الشركة الجزائرية للمعارض والتصدير (سافكس SAFEX) ألزم الشركة على وضع حد للمارساتها التجارية الإحتكارية.
البحرين	2009	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل الشركة الوطنية للاتصالات (بتلكو BATELCO)	غرّمت الهيئة المنظمة للاتصالات الشركة الوطنية للاتصالات (بتلكو BATELCO) بسبب عدم السماح للمشغلين الآخرين بالنفاذ إلى أنظمة الكابلات على قدم المساواة. تم تخفيض الغرامة في عام 2012 بعد دعوى طويلة
مصر	2011	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل شركة الإسكندرية لاسمنت بورتلاند Alexandria Portland Cement Company	وجد جهاز حماية المنافسة في مصر أن الشركة لم تكن تتمتع بوضع مسيطر في السوق

مصر	2009	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل شركة سيناء للمنجنيز Sinai Manganese Company وشركة سينا للجبس جبسينا Gipsina	وجد جهاز حماية المنافسة في مصر أنه على الرغم من حصتهما الكبيرة في السوق، لم تكن هاتين الشركتين تتمتعان بوضع مسيطر كاف في السوق بحيث تؤثّران على أحجام الإنتاج ومستويات الأسعار.
مصر	2009	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل الشركة الشرقية للتبغ Eastern Company (tobacco)	لم يجد جهاز حماية المنافسة في مصر أي انتهاك لقانون المنافسة وأغلق الملف.
مصر	2008	مشاركة شركة الإسمنت الوطنية في كارتل لتحديد الأسعار في سوق الإسمنت	أحال جهاز حماية المنافسة في مصر القضية إلى المحاكم حيث تم تغريم 20 مدّعى عليهم (مدراء شركات اسمنت خاصة وشركة الإسمنت الوطنية المملوكة للدولة) 10 ملايين جنية مصري كل منهم.
الأردن	2007	تحالف الخطوط الجوية الملكية الأردنية مع أربع شركات أجنبية بهدف تنسيق ممارسات السوق	أوصت مديرية المنافسة أوصت بأن تظل القضية تحت المراقبة للتأكد من احترام قانون المنافسة.
تونس	2011 – 2010	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل شركة اتصالات تونس Tunisie Télécom	القرار غير متوفر
تونس	2005 – 2004	مشاركة كافة المصارف التونسية (بما في ذلك المصارف المملوكة للدولة) في كارتل لتحديد الأسعار	أمر مجلس المنافسة بوقف ممارسة تحديد عمولات الشيكات وفرض الغرامات.
المغرب	2001	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل شركة اتصالات المغرب Maroc Telecom	قضت الوكالة الوطنية لتنظيم الاتصالات بأن تشجيع العملاء على الإتصال بهواتف مشغل الهواتف الخليوية الخاص بهم يشكّل إساءة استخدام للوضع المسيطر، وأجبرت شركة اتصالات المغرب Maroc Telecom على إنهاء الخطة.
قطر	2011	إساءة استخدام الوضع المسيطر من قبل شركة كيوتل Qtel	أمرت الهيئة المنظمة للإتصالات شركة كيوتل Qtel بوقف خدمات الهواتف المتنقلة الخاصة بها التي يتم توفيرها من خلال فيرجين موبايل Virgin Mobile من بين آخرين بسبب السلوك الإحتكاري.

المصدر : موريتز شمول Moritz Schmoll، استناداً إلى مراجعة المواقع الإلكترونية الخاصة بوكالات المنافسة والمقالات الصحفية.

بسبب انخفاض جودة الإفصاح عن المعلومات من قبل بعض الشركات المملوكة للدولة، ولا سيما تلك غير المدرجة في البورصة، غالباً ما يكون من الصعب تحديد ما إذا الشركات المملوكة للدولة تستفيد في الواقع من الإعانات المباشرة وغير المباشرة. ويتفاقم ذلك بما أنه لا يتم بشكل عام إدخال الإعانات ضمن الميزانيات، بل تتم من خلال تحويلات حكومية مخصصة [29]. والاستثناء الوحيد الممكن لذلك هو برنامج التعاقد المغربي الذي يتم بموجبه الاتفاق على الأهداف الاجتماعية للشركات المملوكة للدولة وتكلفتها التقديرية مسبقاً، وبالتالي لا تتم من خلال إجراءات إعداد ميزانية غير نظامية (منظمة

[29] في بعض الحالات كالحالة السعودية، تم إدراج الأرقام الإجمالية للإعانات صراحةً في الميزانيات الوطنية، غير أن الفئة تستثني الإعانات العينية الأكثر أهمية كتوفير الطاقة والوقود الرخيص.

التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2012a). تسمح هذه الآلية للشركات المملوكة للدولة بالحصول على تعويضات عن مهامهم غير التجارية، وبالتالي التنافس بفرص متكافئة مع منافسيهم.

بالنسبة للشركات المملوكة للدولة التي لا تحصل على تعويض من خلال التحويلات المباشرة، قد تكون عملية إثبات أنها تستفيد من معاملة تفضيلية أكثر صعوبة بكثير نظراً للعدد الوافر من الطرق التي يمكن من خلالها دعمها بشكل غير مباشر أو إعفاءها من تطبيق الشروط التي تنطبق على الشركات الخاصة. قد تكون هذه الإعفاءات حساسة بشكل خاص إذا تمّ تطبيقها على الشركات الوطنية المملوكة للدولة العاملة في سياق دولي، حيث قد يكون للحكومات الوطنية مصلحة في دعم مشغّل محلي "على حساب" منافس أجنبي أو مملوك للدولة. قد يكون قطاع الطيران في الخليج المثال الأكثر وضوحاً لذلك، حيث سعى عدد من البلدان إلى إنشاء شركاتهم المملوكة للدولة كخيار أول للنقل إلى الخليج وعلى الطرق الطويلة التي تمر عبر الخليج.

في حين أن الحكومات الكويتية والسعودية قد تكون تسعى في نهاية المطاف إلى خصخصة شركات طيرانها الوطنية المتعثرة، بالنسبة لحكومات دبي وأبو ظبي وقطر، يلعب نجاح شركات الطيران الوطنية دور محوري في قدرتها على فرض نفسها كمركز للنقل الدولي والسياحة. نتيجة المنافسة الشديدة بينها وكذلك مع شركات الطيران الأوروبية وشركات طيران أمريكا الشمالية، كان هناك نقاش حاد حول الدعم المفترض لهذه الشركات، وهو ادعاء يتم نفيه بشدة. يستكشف الإطار رقم 4.5 الادعاءات والحجج المقابلة للإمارات في ما يتعلق بوجود فرص متكافئة بين شركة الطيران والمنافسين الأجانب لها.

الإطار رقم 4.5. طيران الإمارات : فرص متكافئة ؟

تأسست شركة طيران الإمارات في عام 1985 بدعم من الأسرة المالكة في دبي، في البداية كرد فعل لعدم وجود الخدمات من قبل شركة طيران الخليج الإقليمية من وإلى دبي. في ذلك الوقت، حصلت شركة الطيران على 10 ملايين دولار أمريكي كرأس المال تأسيسي لبدء التشغيل واستفادت من 88 مليون دولار أمريكي في البنية التحتية. ومنذ ذلك الحين، توسعت بسرعة، وذلك بسبب التسويق العدواني وتمركز دبي كمركز للسفرات ذات المسافات طويلة، على غرار النموذج المعتمد من قبل سنغافورة. تسافر الآن إلى 128 بلد وهي مربحة باستمرار منذ إنشائها، وقد حققت أرباح بقيمة 630 مليون دولار أمريكي في عام 2011.

نظراً للنمو السريع لطيران الإمارات، أعرب منافسو شركة طيران الإمارات عن مخاوف من أن توسعها الدولي مدعوم بموجب إعانات سخية أو منافع أخرى ممنوحة من قبل حكومة دبي . ورداً على هذه الادعاءات، حددت شركة طيران الإمارات مؤخراً علناً موقفها بشأن هذه المسألة. تعترض شركة طيران الإمارات على الادعات أنها تستفيد من إعانات تشوه السوق سواء من حيث تكلفة الوقود التفضيلية أو رسوم الهبوط واستخدام المطار أو اليد العاملة الرخيصة.

وقد شكلت تكاليف الوقود أكثر من 34 ٪ من مجموع تكاليف تشغيل شركة طيران الإمارات – وهي نسبة مماثلة لنسبة

شركات الطيران الدولية الأخرى – وتقول الشركة أنها لا تستفيد من الإعانات. وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من حقيقة أن دبي ليست منتج كبير للنفط في حد ذاتها، أسعار الوقود في الخليج هي أقل بكثير من الأسعار التي تتكبدها شركات الطيران الأوروبية أو الأمريكية حيث تزيد الضرائب المفروضة على الوقود تكلفتها بشكل كبير. تستفيد شركات الطيران الأجنبية التي تتزود بالوقود في دبي من نفس السعر إلا أنها تدفع سعر أعلى عند التزود بالوقود في أوروبا أو الوجهات أالخرى حيث تكاليف الوقود أعلى.

تؤكد شركة طيران الإمارات أيضاً أنها حصلت على تمويلها، الذي بلغ مجموعه حوالى 26 مليار دولار أمريكي على مدى السنوات الـ 15 الماضية، على أساس تجاري وأن الشركة لا تستفيد من تمويل إضافي من حكومة دبي أو الهيئات التابعة لها. وتشير الشركة إلى أنه على الرغم من عدم تداولها علناً، فهي تنشر التقارير المالية السنوية وفقاً لمعايير التقارير المالية الدولية، التي يتم تدقيقها من قبل مدقق حسابات مستقل وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية.

تقول الشركة أن تكاليف عمالها كبيرة نتيجة حزم التعويضات السخية وبدلات النقل. إن واقع أنّ القوى العاملة منظمة ضمن نقابات في شركات الطيران الأخرى التي تتنافس معها شركة طيران الإمارات قد يكون بالفعل قد وضع هذه الأخيرة في موقف غير موات تجاه شركات الطيران التي لم يتم تنظيم القوى العاملة الخاصة بها ضمن نقابات. فضلاً عن ذلك، يبدو أن حقيقة أنه لا يتعين على الشركات المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة أن تدفع الضرائب على الشركات قد وضع شركة طيران الإمارات في موقف موات بالمقارنة مع منافسيها، على الأقل في هذا الصدد.

المصدر : طيران الإمارات (2012). شركات الطيران والدعم : موقفنا www.emirates.com .

تسّلط دراسة حالة شركة طيران الإمارات الضوء على بعض الأسباب الرئيسية التي تقف وراء إنشاء الشركات المملوكة للدولة في الخليج وقدرتها على المساهمة في الاستراتيجية التنافسية الاقتصادية الشاملة للاقتصادات المحلية. بصورة خاصة في الخليج، كان يتم في البداية اعتبار ملكية الدولة ضرورية لتولي حجم الاستثمارات الرأسمالية اللازمة. واستمر ذلك بما أنه في كثير من الحالات أصبحت الشركات المعنية مربحة واستراتيجية لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة. القلق السائد في ما يتعلق بهذه الشركات المملوكة للدولة، والتي غالباً ما تعمل الآن كشركات متعددة الجنسيات، هو أنها قد تكون تعمل بميزة تنافسية حقيقية أو متصورة مقارنة بالمشغلين الآخرين من القطاع الخاص، وبالتالي قد تواجه حمائية متزايدة.

تسّلط قصة تطور شركة الخطوط الجوية التركية، على النحو المبين أدناه، الضوء على الاختلاف في نهج الحكومات التي تحاول تحقيق نفس الهدف : إنشاء شركة طيران وطنية من شأنها أن تسهم في بناء الصورة وجذب الركاب من رجال الأعمال والسياح. على عكس شركة طيران الإمارات، المملوكة للحكومة بشكل كامل والتي لا تزال ترتيبات الحوكمة الخاصة بها مبهمة تماماً كما تمت مناقشته أعلاه (على عكس تقاريرها المالية)، تشكّل إصلاحات الحوكمة التي تم إجراءها من خلال

الخصخصة الجزئية لشركة الخطوط الجوية التركية، عامل رئيسي لشرح نجاح الشركة، التي تواجه حالياً منافسة ضارية على كل من الطرق الوطنية والدولية.

بما أن أسهمها مدرجة في سوق الأسهم المحلية، تخضع الخطوط الجوية التركية إلى قواعد هيئة أسواق رأس المال التركية. وبالتالي، يتعين عليها أن تنشر، على غرار أي شركة مساهمة عامة أخرى، تقرير بشأن الامتثال بحوكمة الشركات كجزء من تقريرها السنوي وتوفير الإفصاح إلى المستثمرين من خلال منصة الإفصاح إلى الجمهور والتي تسمح لهم بالحصول على المعلومات المحدثة بشأن الشركة في الوقت المناسب. منذ إدراجها، تعيّن على شركة الخطوط الجوية التركية إجراء تغييرات كبيرة على هيكل الحوكمة الخاصة بها كالفصل بين مواقف رئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي. وتُعتبر هذه التغييرات على أنها قد ساهمت في نجاحها في السنوات الأخيرة، على النحو المبين في الإطار رقم 4.6.

الإطار رقم 4.6. الخطوط الجوية التركية : القدرة التنافسية من خلال تحسين الحوكمة

لا تزال شركة الخطوط الجوية التركية (THY)، التي تأسست في عام 1933 تحت اسم State Airlines Enterprise لتعزيز قطاع الطيران في تركيا، شركة الطيران الوطنية. في عام 1984، أعيد تنظيم الشركة كشركة مملوكة للدولة، وتم إدراجها في برنامج الخصخصة في البلاد. بين عام 1990 وعام 2006، تمت خصخصة شركة الخطوط الجوية التركية THY جزئياً من خلال الاكتتابات العامة واعتباراً من شهر كانون الأول / ديسمبر 2012، انخفضت حصة الدولة في الشركة إلى 49 ٪، على الرغم من أنها لا تزال تحتفظ بسهم ذهبي يمنحها حقوق إدارة خاصة وحقوق موافقة من أجل حماية مصالح تركيا المتعلقة بالأمن الوطني والاقتصاد.

في البداية، عملت الخطوط الجوية التركية بمثابة شركة احتكارية في السوق المحلية، مع التنافس مع شركات الطيران الأجنبية في السوق الدولية. على الرغم من بدء تحرير قطاع الطيران المدني في عام 1983، استمرت الخطوط الجوية التركية THY في العمل كشركة احتكارية في السوق المحلية لعدة عقود حتى تمكن القطاع الخاص من جمع مصادر مالية كافية. في عام 2003، منحت وزارة النقل إذن لشركات الطيران المملوكة للقطاع الخاص بالعمل في السوق المحلية وما لبثت مشاركة القطاع الخاص أن ازدادت إلى حد كبير.

نتيجة لتحرير القطاع، وتدفق رؤوس الأموال الخاصة والتحسينات في الخطوط الجوية التركية THY، ازداد عدد الوجهات وانخفضت الأسعار وبلغت معدلات نمو السوق مستويات غير مسبوقة. ارتفع إجمالي عدد الركاب لكل من الرحلات الداخلية والدولية من 34 مليون في عام 2003 حتي 62 مليون في عام 2006 و 117 مليون في عام 2011. ارتفع إجمالي عدد الطائرات المحلية المسجلة من 150 في عام 2003 إلى 250 في عام 2006 و 347 في عام 2011. كذلك، ارتفع العدد الإجمالي للوجهات من 103 في عام 2003 إلى 131 في عام 2006 و 200 في عام 2011. مع تأثير اشتداد المنافسة، انخفضت الحصة السوقية لشركة الخطوط الجوية التركية THY في عام 2011 إلى 50 ٪ في السوق المحلي لنقل الركاب و30 ٪ في السوق الدولي.

في هذه البيئة التنافسية الجديدة، عدلت شركة الخطوط الجوية التركية THY استراتيجياتها وأهدافها. تم إعادة تحديد مهمتها بحيث تكون شركة طيران أوروبية رائدة ولاعب عالمي ناشط. اعتباراً من شهر كانون الأول / ديسمبر 2012، بوجود 202 طائرة في الأسطول والسفر إلى أكثر من 200 وجهة، تقدّم شركة الخطوط الجوية التركية THY إحدى شبكات الطيران الأكثر شمولاً في العالم. فضلاً عن ذلك، أصبحت شركة الخطوط الجوية التركية THY مثالاً جيداً لتنفيذ مبادئ حوكمة الشركات في شركة مملوكة للقطاع العام. بما أنّ أسهمها مدرجة في سوق الأوراق المالية، تتبع شركة الخطوط الجوية التركية THY قواعد هيئة أسواق رأس المال التركية والتي تقوم على المبادئ الدولية لحوكمة الشركات والشفافية والمساءلة.

ونتيجة لهذه الإنجازات، بلغت المبيعات الإجمالية للشركة 12 مليار ليرة تركية في عام 2011 (6.6 مليار دولار أمريكي)، في حين بلغت 4 مليارات ليرة تركية في عام 2006 (2.8 مليار دولار أمريكي)، و 2.5 مليار ليرة تركية في عام 2003 (1.8 مليار دولار أمريكي)، وبقيت شركة الخطوط الجوية التركية THY مربحة على الرغم من الأزمة الاقتصادية العالمية. وقد حصلت شركة الخطوط الجوية التركية THY مؤخراً على العديد من الجوائز، وبوصفها عضو في تحالف ستار، حصلت الشركة على حصة سوقية بنسبة 8.7 ٪ لعدد الركاب في أوروبا. وسعت شركة الخطوط الجوية التركية THY أيضاً إلى المساهمة في الاقتصاد التركي بطرق أخرى مثلاً عن طريق المساعدة في "خلق علامة تجارية" لتركيا وتحسين صورة البلاد.

المصدر : وكيل وزارة الخزينة التركية (2013)، دراسة حالة شركة الخطوط الجوية التركية.

كما يتضح من هذا المثال، إنّ إدراج الشركات المملوكة للدولة في البورصة قد أدخل تحسينات كبيرة في ترتيبات الحوكمة الخاصة بها، بما في ذلك في ممارسات مجلس إدارتها ومعايير الإفصاح. في معظم البلدان، باستثناء دولة الإمارات العربية المتحدة حيث الشركات المملوكة للدولة معفاة من تطبيق مدونة حوكمة الشركات المحلية "الامتثال أو الشرح"، يتم إخضاع الشركات المملوكة للدولة – حتى تلك التي تملك الدولة أغلبية أسهمها – إلى أنظمة سوق المال المطبقة على الشركات المدرجة الأخرى. على سبيل المثال، إنّ إدراج شركة الاتصالات السعودية Saudi Telecom في البورصة في عام 2003، الذي أدى إلى تخفيض بنسبة 30 ٪ في ملكية الحكومة في الشركة، أدخل تحسينات كبيرة في ترتيبات حوكمة الشركة. اليوم، وفقاً لأنظمة هيئة السوق المالية السعودية، يتألف ثلث مجلس إدارة الشركة من أعضاء مجلس إدارة مستقلين ويتم نشر الإحصاءات الخاصة بتعويضات مجلس الإدارة والإدارة. في نواح كثيرة، تعتبر الشركة على أنها رائدة في السوق المحلية من حيث ممارسات الحوكمة.

تظهر أمثلة عن إدراج شركات أخرى في البورصة كموانئ دبي العالمية DP World منافع مماثلة. تطورت ترتيبات حوكمة الشركة تدريجياً منذ إنشائها في عام 1992 كشركة مملوكة بالكامل للدولة، مع إصدار الصكوك في بورصة ناسداك دبي NASDAQ Dubai في عام 2011 وإدراجها في عام 2012 في بورصة لندن حيث تم بيع حصة 20 ٪ في الشركة إلى مستثمرين دوليين. وتماشياً مع النظام السائد في لندن، نصف أعضاء مجلس إدارة موانئ دبي العالمية DP World هم

أعضاء مجلس إدارة مستقلين وقد اعتمدت الشركة عدداً من ممارسات الحوكمة الرائدة من حيث معالجة العمليات مع ذوي العلاقة (موانئ دبي العالمية DP هو جزء من مجموعة) والتعامل مع المعلومات الحساسة للسعر.

على الرغم من أن هذه الأمثلة تظهر منافع إدراج الشركات المملوكة للدولة في البورصة لتحسين ترتيبات الحوكمة الخاصة بها، إن إدراج حصص أقلية في الشركات المملوكة للدولة يهدد بخلق هيكلية غير مستقرة، ولا سيما في الحالات التي تكون فيها للحكومات أهداف اجتماعية. في مثل هذه الظروف، قد تشكّل عمليات التداول هيكلية أكثر استقراراً إلا أنها لن توّفر تحسينات مماثلة في المساءلة والإفصاح كتلك التي توّفرها الاكتتابات العامة الأولية. من هذا المنظور، قد يكون إصدار سندات دين حلاً وسيط من شأنه أن يحسّن من جودة الإفصاح للجمهور، من دون خلق توترات كبيرة في قاعدة المساهمين. في الواقع، في السنوات الأخيرة، تجاوزت إصدارات الديون من قبل الشركات المملوكة للدولة في المنطقة أكثر بكثير إصدارات الأسهم.

الشركات المملوكة للدولة والممارسات غير النظامية

مخاطر الفساد في الشركات المملوكة للدولة

من بين الانتقادات التي غالباً ما يتم توجيهها إلى الشركات المملوكة للدولة في المنطقة، وفي الواقع وفي بلدان أخرى، هي أنها تعمل كقناة للممارسات الفاسدة. هذا ادعاء خطير ولا سيما بالنظر إلى أنه يمكن اعتبار الشركات المملوكة للدولة بمثابة امتداد للقطاع العام. تُعاقب رشوة موظف حكومي في معظم البلدان بصرامة أكثر من الفساد التجاري. فضلاً عن ذلك، قد يدّل الفساد داخل هذه الشركات على عدم وجود رقابة كافية أو سوء سلوك محتمل داخل القطاع العام ككل. على سبيل المثال، كان الإحتيال الذي ارتكب داخل الشركات المملوكة للدولة التونسية خلال نظام بن علي يدل على المخالفات داخل الفرع التنفيذي للحكومة. يوّفر الإطار رقم 4.7 المزيد من التفاصيل عن حالات الفساد في قطاع الشركات المملوكة للدولة التونسية، والتي تم كشفها في أعقاب تغيير النظام من قبل اللجنة التونسية الوطنية لتقصي الحقائق في مسائل الرشوة والفساد.

الإطار رقم 4.7. الممارسات غير النظامية في الشركات المملوكة للدولة التونسية

تم إنشاء اللجنة التونسية الوطنية لتقصي الحقائق في مسائل الرشوة والفساد (La Commission Nationale d'Investigation sur la Corruption et la Malversation) في اليوم التالي للثورة التونسية. في شهر كانون الثاني / يناير 2011، تم تعيين رئيس اللجنة واختار أعضاء آخرين في اللجنة للتحقيق بتهم مختلفة من الفساد والمخالفات. بعد مصادرة محفوظات الرئيس السابق للجمهورية، بدأت اللجنة على الفور التحقيقات في 500 قضية (من أصل 11,000 شكوى تلقتها المنظمة). من بين هذه الحالات، تم إحالة 400 قضية إلى المحاكم بحلول نهاية عام 2011 لإجراء المزيد من التحقيقات والملاحقات القضائية.

يلخّص تقرير اللجنة لعام 2011 تحقيقاتها، والتي تطرقت في عدد من الجوانب الهامة إلى تشغيل وإدارة الشركات المملوكة

للدولة في ظل النظام السابق. من الجدير ذكره أن اللجنة قد سلطت الضوء على عدد من الحالات التي استفاد فيها أفراد أسرة بن علي وشركاؤه من انتهاكات خطيرة لقواعد المشتريات وبيع الأراضي الحكومية وخصخصة الشركات المملوكة للدولة. وأبرزت اللجنة عدداً من العوامل التي أدت إلى انتهاكات من قبل السلطة التنفيذية، ولا سيما عدم وجود ضوابط وتركيز الصلاحيات في السلطة التنفيذية.

تضمن طابع الحالات التي سلطت اللجنة الضوء عليها تحويل الممتلكات العامة إلى ممتلكات خاصة ومنحها إلى الأعضاء المرتبطين بـ "النظام الحاكم" ومنح الامتيازات والمشتريات العامة إلى أطراف لم تكن تستوف معايير الاختيار وخصخصة الشركات المملوكة للدولة إلى أطراف لم تقدم أفضل عروض الأسعار، فضلاً عن إصدار التراخيص على الأنشطة المربحة للغاية (كاستيراد السيارات) إلى أفراد مرتبطين بالنظام السابق.

على سبيل المثال، في إحدى الحالات التي كشفت عنها اللجنة، أطلقت الشركة الوطنية لتوزيع البترول عرض صفقات عاملة لإنجاز الأشغال وشراء المعدات لتخزين الوقود السائل في المنطقة الصناعية بقابس. في هذه الحالة، أسفرت الصفقات عن أربعة عروض من قبل منافسين محليين وأجانب، و كان البعض منها ضمن حدود ميزانية الـ 65 مليون دينار تونسي المخصصة لهذا المشروع. تدخل أحد مستشاري الرئيس في هذه القضية، وأجبر الشركة على اختيار عرض معيّن، لم يكن العرض الأرخص والأكثر جاذبية.

وفي حالة أخرى، تبيّن أن شركة اتصالات تونس Tunisie Télécom قد منحت عدداً من العقود الإعلانية الكبيرة إلى شركة خاصة بمبلغ إجمالي قدره 48 مليون دينار تونسي، من دون اتباع إجراءات المشترايات العامة أو عمليات الموافقة الداخلية. لم يوافق المجلس أبداً على العقود وقد تمت صياغة العقود بهذه الطريقة لتبرئة وكالة الإعلان من أي عقوبات يتم عادة تضمينها في عقود مماثلة (أي العقوبات المفروضة على التأخير، وغيرها). وكانت الرسوم التي تتقاضاها وكالة الإعلانات مفرطة وكانت السلف المدفوعة للشركة متناقضة إلى التشريع التونسي. أحيلت هذه الحالة أيضا إلى المدعي العام.

وفي حالة أخرى أيضاً، تمت خصخصة شركة النقل Ennakl، التي بدأت في عام 2004، من أجل إفادة أفراد من أسرة بن علي. في هذه الحالة، كان عرض بيع الشركة مقتصراً على الشركات التونسية فقط. وقد تم تقييم الشركة من قبل خبير المحاسبة، مما أسفر عن تقييم منخفض تم الإكتشاف في وقت لاحق أنه لا يعكس الإمكانيات الحقيقية للشركة. تم شراء الشركة بأقل من قيمتها في السوق من قبل شركة برنسيس القابضة Princess Holding، وهي شركة تسيطر عليها أسرة الرئيس المخلوع.

وبالإضافة إلى ذلك، لم تدفع شركة النقل Ennakl أنصبة الأرباح، البالغة قيمتها 10 مليون دينار تونسي، إلى مساهميها (قبل التغيير في الملكية). بعد نقل الملكية، ارتفعت كوتا استيراد السيارات بحوالى أربعة أضعاف، مما حسّن ربحية الشركة بشكل كبير. تم بيع 40 ٪ من رأس مال الشركة من خلال اكتتاب عام أولي في عام 2009، مقابل 53 مليون دينار تونسي، في حين أنه كان قد تم شراء الشركة من قبل شركة برنسيس القابضة Princess Holding قبل 3 سنوات بـ 22 مليون دينار. في جميع هذه الحالات، والعديد من الحالات الأخرى المذكورة في التقرير، أحالت اللجنة الملفات لأغراض الملاحقة القضائية إلى السلطات المختصة. هناك المزيد من التحقيقات الجارية حالياً. تم اعتماد تشريعات جديدة لمكافحة الفساد في عام 2011،

بناءً على اقتراح من قبل اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق في مسائل الرشوة والفساد.

المصدر : اللجنة التونسية الوطنية لتقصي الحقائق في مسائل الرشوة والفساد (2012) تقرير التحقيق في الفساد وسوء الإدارة، متوفر باللغتين الفرنسية والعربية.

قد تكون تكلفة عدم الثقة في القطاع العام التي قد تنشأ من خلال ممارسات التوظيف أو المشتريات أو المبيعات الفاسدة المعتمدة من قبل الشركات المملوكة للدولة، كبيرة وقد يكون لها تأثير واسع النطاق على نوعية الخدمات التي تقدمها الشركات المملوكة للدولة والمطالب المالية التي تتقدّم بها هذه الشركات إلى الخزينة العامة. في حين أنّ الفساد في الشركات المدرجة أمر خطير بمعنى أنه قد يؤدي إلى تخفيض ثروات المساهمين وتقويض ثقة المستثمرين في الأسواق العامة، قد يؤثّر الفساد في الشركات المملوكة للدولة على مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الموظفين والعملاء والمزودين وبطبيعة الحال الدولة بصفتها مالكة الشركات المملوكة للدولة.

للهيئات التي تمارس حقوق الملكية في الشركات المملوكة للدولة (سواء كانت صناديق الثروة السيادية أو الوزارات)، فضلاً عن هيئات الرقابة المالية الحكومية والقطاع الخاص، وأخيراً، الموظفين ومستهلكي خدمات شركات المملوكة للدولة، مصلحة في ضمان أن لا ينظر إليهم على أنهم فاسدين، إن لم يكن فقط من أجل احفاظ على صورة الدولة كدولة موثوقة وشفافة. في حالة الشركات الكبيرة والإستراتيجية المملوكة للدولة، ولا سيما في قطاع النفط والغاز، قد يكون للفساد أو تصوره تأثير نظامي واسع النطاق على الاقتصاد الوطني، كما هو موضح مع قضية سوناطراك Sonatrach الجزائرية في الإطار رقم 4.8.

الإطار رقم 4.8. مزاعم الرشوة المحيطة بشركة سوناطراك Sonatrach الجزائرية

في عام 2010، تم طرد كل من رئيس شركة سوناطراك Sonatrach، وثلاثة من نواب الرئيس ووزير الطاقة، في أعقاب التحقيق في قضية الفساد الذي أجرته وكالة مخابرات ماكنة. في حين أنه كان هناك ربما مخالفة، رأى العديد من المراقبين التحقيق كجزء من صراع سياسي داخل النخبة السياسية الجزائرية ؛ تم الإبلاغ عن أن العديد من التكنوقراط الذين تم طردهم هم من المقربين من الرئيس.

في شهر شباط / فبراير عام 2013، نشر نائب سابق لرئيس شركة سوناطراك Sonatrach رسالةً اتهم فيها رئيس جهاز الاستخبارات بإخفاء أجندة سياسية وطلب منه التحقيق في فضائح رشوة جديدة تشارك فيها شركة سوناطراك Sonatrach وشركات إيطالية وكندية، ظهرت في الآونة الأخيرة بسبب دعاوى قضائية في المحاكم خارج الجزائر.

في شهر كانون الثاني / يناير عام 2013، أعلن المدّعون العامون الايطاليون عن بدء تحقيق في المؤسسة الوطنية للنفط ايني الايطالية Eni وشركتها التابعة سايبم Saipem بسب، حسبما يُزعم، دفع 197 مليون يورو بمثابة رشاوى لتأمين عقد

بقيمة 11 مليار يورو مع شركة سوناطراك Sonatrach. قدر النائب السابق للرئيس أن البلاد كانت تخسر ما بين 3 مليار دولار و 6 مليار دولار أمريكي سنوياً بسبب الفساد فقط في قطاع النفط. وتم التداول برسالته، فضلاً عن مزاعم الرشوة، على نطاق واسع في وسائل الإعلام الجزائرية.

بعيداً عن المدى الفعلي للرشوة ومن قد يكون متورطاً بالضبط فيها، من الواضح أن صورة سوناطراك Sonatrach قد تضررت وبأنّ الشركة تتمتع باستقلالية سيادية محدودة وتعمل تحت إدارة مسؤولين سياسيين متعددين، مما يقوّض من دون شك كفاءتها التشغيلية.

وقد تكلم مراقبون أكاديميون عن منافسة بين تكنوقراطيي المستوى الأدنى في سوناطراك Sonatrach والنخب السياسية، تعود لعقود من الزمان، فضلاً عن اتحاد منظم تنظيماً جيداً تولّى تاريخياً دور لاعب فيتو في الإصلاحات. على الرغم من أن العمل في شركة سوناطراك Sonatrach مرموق، يبدو أنها تفتقر إلى الاستقلالية الإدارية. وربما تكون متاعب الشركة قد ساهمت في خسارة الجزائر مؤخراً لحصة سوقية في أسواق النفط والغاز العالمية. لا يمكن ذكر شركة سوناطراك Sonatrach كمثال عن شركات النفط الوطنية الأكثر كفاءةً في منطقة الشرق الأوسط.

المصدر : بول شيم Paul Schemm (2013)، "غضب الجزائريين على اتهامات الفساد الاخيرة ضد بهيموث النفط والغاز الحكومي Algerians outraged over latest corruption accusations against oil and gas behemoth" فوكس نيوز Fox News بواسطة Associated Press، 3 آذار / مارس.

إنّ عدد من العوامل، بما في ذلك عدم وجود ملكية دولة مركزية أو وظيفة مرقابة، وترتيبات المساءلة الرخوة المشار إليها في القسم الأول من هذا التقرير، فضلاً عن الافتقار إلى توحيد المعايير في ممارسات التوظيف والمشتريات، تزيد من مخاطر الفساد في الشركات المملوكة للدولة. في حين أنه الشركات المدرجة في البورصة في المنطقة تخضع للرقابة من قبل سلطات الأوراق المالية وإلى حد ما من قبل أسواق البورصة، لا ينطبق هذا الأمر على الشركات المملوكة للدولة، إلا في حال كانت لديها سندات دين أو أسهم مدرجة في البورصة. بدلاً من ذلك، تخضع عادةً الشركات المملوكة للدولة لرقابة هيئات الرقابة المالية الحكومية والجهات المنظمة للقطاعات والوزارات ذات الصلة التي تمارس حصص ملكية فيها، إنما نظراً لمحدودية التقارير التي تقدمها، من المرجح أن يكون التحدي المتمثل في كشف الممارسات الفاسدة، أكبر.

قد تكون طبيعة السلوكيات الفاسدة في الشركات المملوكة للدولة مختلفة قليلاً عن تلك الموجودة في الشركات الخاصة. غير أن مجموعة آليات الحوكمة المخصصة لمكافحة الفساد في الشركات المملوكة للدولة مماثلة لتلك الخاصة بالشركات من القطاع الخاص. يشكّل التدقيق الداخلي والخارجي والتعيينات الصارمة في مجلس الإدارة وإجراءات التقييم والإفصاح إلى المالكين كلها أدوات من شأنها تحسين نوعية ترتيبات الحوكمة في الشركات المملوكة للدولة، وفي الوقت نفسه، الحدّ من مخاطر الفساد. إن الفروق الدقيقة في كيفية تنفيذ هذه الإجراءات في الشركات المملوكة للدولة تستحق المزيد من

الاهتمام. على سبيل المثال، في الشركات المملوكة للدولة، قد يؤدي عدم وجود إجراءات تعيينات صارمة في مجلس الإدارة إلى تعيين مسؤلين رفيعي المستوي من القطاع العام في مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة، قد يجدون أنفسهم رهينة لدوافع سياسية مناقضة لمصلحة الشركة.

بالنظر إلى أن الشركات المملوكة للدولة وغير المدرجة في البورصة تقدّم عدد أقل من التقارير إلى الجمهور وأحياناً إلى مالكيها، قد لا يتم اكتشاف هذه الأنواع من الأنشطة، وحتى الاختلاس الصريح للأموال، بسهولة أكبر مما هو الحال في الشركات الخاصة حيث يعي المساهمون الرئيسيون بيت القصيد. ونتيجة لذلك، ينبغي إيلاء اهتمام خاص للحد من مخاطر الفساد في الشركات المملوكة للدولة وتحسين أدائها بشكل عام، بما في ذلك من خلال إجراءات كوضع أهداف أداء محددة للشركات الفردية، وتبسيط إجراءات التعيينات في مجلس الإدارة وضمان استعراض التعيينات في مجلس الإدارة من قبل هيئة مركزية وإدخال خبرات التدقيق الداخلي وضمان تقديم تقارير منتظمة إلى مالكيها والهيئات التي قد تقوم بمساءلتها كالبرلمان.

هناك اعتراف متزايد بالحاجة إلى تحسين الشفافية والإفصاح العام في الشركات المملوكة للدولة وغير المدرجة في البورصة وفي الواقع القطاع العام ككل، غير أن التدابير الملموسة لتحسين جودة الإفصاح من قبل الشركات المملوكة للدولة كانت محدودة. ومن المتوقع أن يحسّن إدراج سندات دين عدد من الشركات الكبيرة في منطقة الخليج كشركة الإمارات، الإفصاح في الشركات المملوكة للدولة (ولا سيما بالنظر إلى أن الإمارات العربية المتحدة تنوي جعل نظام نشرة إصدار سندات الدين الخاص بها متماشياً مع توجيه نشرة الإصدار الأوروبي). بالنسبة للشركات المملوكة للدولة وغير المدرجة في البورصة، تشير الثغرات في الإفصاح وعدم وجود تدقيق مستقل إلى أنه لا يُعرف سوى القليل عن حالات الفساد التي تتخطى الأدلة القولية.

الفائدة من مكافحة الفساد المتزايدة

في الوقت نفسه، ازداد الاهتمام في استقامة الشركات المملوكة للدولة في السنوات الأخيرة كجزء من المناقشة العامة بشأن الشفافية العامة التي شجعتها أحداث الربيع العربي. على سبيل المثال، نتيجة لهذه الدعوات للمزيد من الشفافية والمساءلة العامة، هناك تركيز متزايد على طريقة تصنيف بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حسب التصنيف السنوي لمنظمة الشفافية الدولية. تسّلط هذه التصنيفات الضوء على تباين كبير في وضع بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا : يتم ترتيب قطر والإمارات العربية المتحدة في مرتبة محترمة هي المرتبة الـ 27 (من أصل 174 بلد مصّنف)، في حين أنّ صعوبات في احتواء الفساد واضحة في مصر (المرتبة الـ 118) ولبنان (المرتبة الـ 128) وسوريا (المرتبة الـ 144) واليمن (المرتبة ال .156) والعراق (المرتبة الـ 169).

على الرغم من أن دور الشركات المملوكة للدولة في هذه الصورة المختلطة إلى حد ما، غير معروف، من المحتمل أن يكون كبيراً، وهناك اهتمام متزايد في المنطقة بشأن كيف يمكن للحوكمة الرشيدة في الشركات المملوكة للدولة أن تساعدها على ألا تصبح أكثر شفافيةً ومساءلةً فحسب، بل أيضاً أكثر "نظافةً". يجري حالياً معالجة هذا التحدي من قبل هيئات الرقابة المالية الحكومية (الأجهزة العليا للرقابة) واللجان الوطنية لمكافحة الفساد. في حين أنّ هيئات الرقابة المالية الحكومية في معظم البلدان (باستثناء المغرب وعمان) لم تكن منذ بضع سنوات فقط تتمتع بتفويض أو صلاحيات معينة للإشراف على كفاءة ونزاهة الشركات المملوكة للدولة، هذا هو بداية للتغيير. كقاعدة عامة، تتمتع حالياً هيئات الرقابة المالية الحكومية في المنطقة بالحق في مراجعة الشركات التي تملك فيها الدولة حصبة بنسبة 25 ٪ على الأقل. بالنسبة لهذه الشركات، يتم تمكين الأجهزة العليا للرقابة على نحو متزايد لإجراء مراجعات للعمليات وعمليات ما قبل المراجعات، بالإضافة إلى المراجعات الأكثر تقليدية بشأن استخدام أموال الدولة والتقيد باللقوانين والأنظمة ذات الصلة (كعمان والكويت).

ويقدّم الجدول 3 لمحة عامة عن صلاحيات الأجهزة العليا للرقابة وهيئات مكافحة الفساد في الإشراف على عمليات الشركات المملوكة للدولة [30]. إنّ التدقيق الذي تجريه الأجهزة العليا للرقابة مكّمل للتدقيق الخارجي المفروض على بعض الشركات المملوكة للدولة إنما ليس الشركات الكبيرة المملوكة للدولة في المنطقة. في حين أنّه غالباً ما تكون الأجهزة العليا للرقابة مسؤولة رسمياً عن الإشراف على الشركات المملوكة للدولة وطلب المعلومات من إدارة هذه الشركات، إن دور لجان مكافحة الفساد أكثر محدودية في هذا الصدد. كانت بعض المنظمات كالجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (التابعة لمنظمة الشفافية الدولية) تعمل مؤخراً على تحسين ممارسات حوكمة الشركات بهدف الحد من الفساد وتحسين كفاءة وشفافية الشركات المملوكة للدولة. غير أنّه لا يتم تفويض رسمياً معظم الهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد في المنطقة بالعمل على القضايا المتعلقة بشفافية ومساءلة الشركات المملوكة للدولة، على الرغم من أنّ المناقشات مع هذه الهيئات تظهر اهتمامها في العمل على هذا الموضوع.

الجدول رقم 4.2. الرقابة المؤسسية على الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

البلد	الجهاز الأعلى للرقابة	مؤسسة / هيئة مكافحة الفساد *
الجزائر	ديوان المحاسبة	المكتب المركزي للتعامل مع الفساد
البحرين	ديوان المحاسبة	غير متوفر
مصر	الجهاز المركزي للمحاسبات	لجنة الشفافية والنزاهة
الأردن	مكتب التدقيق	لجنة مكافحة الفساد
المملكة العربية السعودية	مكتب مدققي الحسابات	لجنة مكافحة الفساد الوطنية
الكويت	ديوان المراقبة العامة	الإئتلاف من اجل النزاهة والمساءلة

[30] يتم عادة الإشراف أيضاً على عمليات الشركات المملوكة للدولة من قبل وزارة الشؤون المالية و / أو الوزارة ذات الصلة المسؤولة عن القطاع ذي الصلة.

لبنان	ديوان المحاسبة	الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
ليبيا	ديوان المحاسبة	غير متوفر
المغرب	ديوان المحاسبة	اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد
عمان	الرقابة الإدارية والمالية للدولة	غير متوفر
قطر	ديوان المحاسبة	هيئة الرقابة الإدارية والشفافية
سوريا	الجهاز المركزي للرقابة المالية	غير متوفر
تونس	ديوان المحاسبة	لجنة مكافحة الفساد
الإمارات العربية المتحدة	ديوان المحاسبة (على مستوى الإمارة)	غير متوفر
اليمن	الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة	الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد

المصدر: موريتز شمول Moritz Schmoll.

* ملاحظة : يتضمن العمود الذي يشير إلى لجان مكافحة الفساد في المنطقة بعض المنظمات المؤسسة والمدعومة من قبل الحكومة ومنظمات المجتمع المدني.

يكمن اتجاه مثير للاهتمام في أن بعض الأجهزة العليا للرقابة تقوم حالياً أيضاً باستعراض ممارسات حوكمة الشركات في الشركات المملوكة للدولة. في المغرب، على سبيل المثال، يبدي المحاسب الحكومي (ديوان المحاسبة) الملاحظات بشأن أي مشاكل يراها في ما يتعلق بتواتر اجتماعات مجلس الإدارة ووضع أعضاء مجلس الإدارة ونوعية الإفصاح المقدم. يخطط ديوان المحاسبة المغربي لإصدار تقرير خاص عن الشركات المملوكة للدولة في عام 2013 [31]. في منطقة الخليج، حيث لم يكن في الماضي يتم تفويض هيئات مراجعة الحسابات الحكومية بمراجعة أداء الشركات المملوكة للدولة (باستثناء سلطنة عمان والكويت)، أصبحت الآن تتمتع أكثر فأكثر بالصلاحية للنظر في العمليات والإجراءات الداخلية في الشركات المملوكة للدولة. تسّلط دراسة حالة جهاز أبو ظبي للمحاسبة في الإطار رقم 4.9 الضوء على التقدم المحرز من قبل هذه الهيئة في ضمان ملاءمة الشركات المحلية المملوكة للدولة [32].

الإطار رقم 4.9. الرقابة على الشركات المملوكة للدولة من قبل جهاز أبوظبي للمحاسبة

تأسس جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) في شهر كانون الأول / ديسمبر 2008، ليحل محل جهاز الرقابة المالية، مع مهمة مماثلة لمهمة الأجهزة العليا الأخرى للرقابة في المنطقة. تشتمل الأهداف الرئيسية للجهاز على ضمان إدارة وتحصيل وصرف موارد المؤسسات العامة بكفاءة وفعالية واقتصادياً ؛ وضمان دقة التقارير المالية الخاصة بالمؤسسات العامة وتقيّدها بالقوانين والقواعد والأنظمة وإرشادات الحوكمة ذات الصلة ؛ وتعزيز مبادئ المساءلة والشفافية والنزاهة في المؤسسات العامة.

[31] إن النظر في الشركات المملوكة للدولة بشكل خاص سيشكل أول مجهود من قبل هيئة عليا للرقابة في المنطقة.

[32] تعزز هذه التغييرات التشريعية الأخرى في الإمارات، ولا سيما الإصدار المتوقع للإرشادات بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة وإنشاء ديوان محاسبة في الإمارات العربية المتحدة على المستوى الفدرالي.

يشمل نطاق عمل جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) الدوائر الحكومية والسلطات المحلية والمؤسسات والشركات والمشاريع التي تملك فيها الحكومة حصة لا تقل عن 50 ٪، فضلاً عن الشركات التابعة لهذه المؤسسات والشركات والمشاريع. وبالتالي، يتمتع بالحق في مراجعة حسابات الشركات المحلية الرئيسية الـ 21 المملوكة للدولة وشركاتها التابعة، المقدّر عددها بحوالى 160 شركة. بالإضافة إلى مراجعة البيانات المالية الخاصة بالشركات، قد يقوم جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) بإصدار التوصيات إلى المؤسسات التي تقع ضمن اختصاصه وإجراء تحقيقات في الشكاوى المحالة إليه، استناداً إلى مجموعة من المعايير كالأهمية النسبية وتعقيد العمليات والتحديات على صعيد الأداء وأية مخاوف يثيرها أصحاب المصلحة.

كما يتبين من تقريرها السنوي لعام 2012، طوّر جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) اختصاصاته بشكل سريع للغاية. اليوم، يتمتع الجهاز بالقدرة على إجراء مجموعة متنوعة من الاستعراضات، بما في ذلك استعراض الخدمات والنواتج واستعراض مشاريع رأس المال واستعراض المشتريات واستعراض تقييم عمليات التدقيق الداخلية واستعراض مخاطر الاحتيال. قد يقدّم جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) المشورة إلى المؤسسات التي يشرف عليها بناءً على طلب رسمي من هذه الأخيرة وبموافقة رئيسها. نتيجة لعمليات التدقيق الخاصة به، أصدر جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) حوالى 700 تعليق، واعتبر نحو 200 تعليق منها على أنه يتطلب اهتماماً فورياً من الإدارة.

شارك جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) مؤخراً في عملية التحقيق في حالات الفساد رفيعة المستوى، بما في ذلك حالة اختلاس حوالى 300 مليون درهم (81 مليون د. أ.) من هيئة مياه وكهرباء أبو ظبي، تم منحها بمثابة رشاوى من قبل شركات مقابل الحصول على عقود. وفي حالة أخرى، تبيّن أن عضو مجلس إدارة إحدى الشركات المملوكة للدولة قد منح مشروع بموجب مناقصة بقيمة 90,0000 درهم (243 مليون دولار أمريكي) إلى شركة مملوكة من قبل أحد أفراد أسرته المقربين. في هذه الحالات، أقام جهاز أبو ظبي للمحاسبة (ADAA) دعوى بصفته مدعي وأبلغ المدّعي العام باتخاذ المزيد من الإجراءات القانونية.

المصدر : التقرير السنوي لجهاز أبوظبي للمحاسبة لعام 2012 ؛ the National.

وكانت قد تمكنت أجهزة عليا أخرى للرقابة في المنطقة من إقامة وربح دعاوى ضد الممارسات الاحتيالية أو غير المناسبة في الشركات الرئيسية المملوكة للدولة. في العراق، تم اعتقال ثلاثة مديرين لمصارف مملوكة للدولة في عام 2010 إثر تحقيق أجرته هيئة مكافحة الفساد كشف أنه كان هناك مبلغ 360 مليون دولار أمريكي مفقود من مصرف الرافدين والمصرف الزراعي (كامي Kami 2010). قد تكون أيضاً الأجهزة العليا للرقابة في دول أخرى تتخذ موقفاً ضد الفساد في الشركات المملوكة للدولة، غير أنه بالنظر إلى التقارير المحدودة التي تقدّمها إلى الجمهور، فإن مدى هذا الأمر غير معروف حالياً.

إن الإبلاغ العام عن أنشطة الأجهزة العليا للرقابة في طور التحسن، على الرغم من أنه لا يزال هناك تردد معين للإعلان عن النتائج السلبية أو الملاحقات القضائية ضد الشركات المملوكة للدولة أو وكلائها خوفاً من رد فعل عنيف من قبل

الرأي العام. على وجه الخصوص، هناك قلق من أن أي معلومات تنشرها الأجهزة العليا للرقابة بشأن مكافأة الإدارة أو أعضاء مجلس الإدارة قد يتم إخراجها من سياقها في النقاش العام، على الرغم من أنه وفقاً للمعايير الدولية، قد تكون منخفضة جداً. ومع ذلك، إن عدم الكشف عن التحقيقات من قبل الأجهزة العليا للرقابة لا يدّل بالضرورة على ضعفها : تتمتع البعض من هذه الأجهزة (على سبيل المثال الأجهزة العليا للرقابة الكويتية والعمانية) بصلاحيات واسعة على الرغم من أنها لا توفر الكثير من التقارير العامة. في الكويت على وجه الخصوص، قد تقوم هيئة التدقيق الحكومية بتعيين ممثل لها للإشراف على عمليات الشركة على الموقع طالما أنّ ملكية الحكومة تتجاوز ربع رأس المال (منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، 2012a).

على الرغم من التقدم الواضح في تطور الأجهزة العليا للرقابة كـ "أوصياء" للأصول المملوكة للدولة، قد تشتمل إحدى المشاكل المحتملة في تشغيل الأجهزة العليا للرقابة في المنطقة على أن ليس جميع الشركات المملوكة للدولة تندرج ضمن نطاقها. في مصر على سبيل المثال، يمكن لهيئة الرقابة الإدارية، التي تم إنشاؤها لمكافحة الفساد في البلاد، التحقيق في أي هيئة في الحكومة، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة، باستثناء تلك التي يسيطر عليها الجيش (صايغ، 2012)، هذا على الرغم من التشريعات القائمة التي تعتبر أي صفقات غير مناسبة في الشركات المملوكة للدولة على أنها "سرقة للأصول العامة"، تنطوي على عقوبات جنائية خطيرة. في بلدان أخرى مثل لبنان، على الرغم من أنه يحق للجهاز الأعلى للرقابة، من الناحية النظرية، أن يحقق في الشركات المملوكة للدولة، غير أنه، في الممارسة، لا يقوم بذلك بسبب عدم وجود الدعم السياسي. تكمن فعالية الأجهزة العليا للرقابة، بما في ذلك تجاه الشركات المملوكة للدولة، في علاقة الإبلاغ التي تربط بينها وبين السلطة التنفيذية والدعم السياسي المتوفر لها ونطاق ولايتها.

إنّ مهمة لجان مكافحة الفساد في المنطقة تسمح لها أيضاً بأن تلعب دوراً في الرصد والإبلاغ عن أي حالة من حالات عدم الملاءمة في الشركات المحلية المملوكة للدولة. وهذا هو الحال لا سيما بما أنّ لجان أو هيئات مكافحة الفساد أصبحت أكثر انتشاراً في المنطقة، بما في ذلك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية والهيئة العامة للنزاهة في الكويت وهيئة مكافحة الفساد في المغرب، التي تم إنشاؤها مؤخراً. في المملكة العربية السعودية على سبيل المثال، اعتمد تشريع يحدد هيكل الهيئة الجديدة في عام 2011، مما سمح لها بالإشراف على جميع الشركات المملوكة للدولة التي تملك الدولة فيها حصة تتجاوز نسبتها الـ 25 %. أُعطيت اللجنة وضع هيئة قانونية مستقلة، وأُعطي رئيسها منصب وزير وهو مسؤول مباشرةً أمام الملك.

الفساد في مجال المشتريات

من الأساسي أن تتمتع الأجهزة العليا للرقابة ولجان مكافحة الفساد بالصلاحية والموارد للنظر في مختلف مصادر المحسوبية والفساد والسرقة التي قد تحدث في المؤسسات العامة وإحالة مثل هذه الحالات إلى المدّعي العام. وبصرف النظر عن ارتفاع عدد حالات المحسوبية، تسّلط التجربة العالمية الضوء على أن الشركات المملوكة للدولة عرضةً بصورة خاصة

للمخاطر المالية الناشئة عن إجراءات المشتريات غير الفعالة أو غير الشفافة والمنظمة بالقدر الكافي. وبالنظر إلى أن الشركات الكبيرة المملوكة للدولة ناشطة بصفتها مقاولة لمجموعة متنوعة من السلع والخدمات، قد يكون لأي عدم كفاءة أو اختيار غير مناسب لمقدّمي العروض تأثير خطير على الخزينة العامة. يوفر الإطار رقم 4.10 المزيد من المعلومات عن أدوات منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD التي من شأنها أن توفر المساعدة للحكومات التي تسعى إلى تنظيم عمليات الشراء الخاصة بها من أجل تحسين الشفافية والكفاءة.

الإطار رقم 4.10. أدوات صندوق التعاون الإقتصادي والتنمية OECD من أجل تعزيز النزاهة في المشتريات العامة

تُقدّر المشتريات العامة بحوالى 10 – 15 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وتُقدر الرشوة بإضافة ما بين 10 –20 ٪ من إجمالي تكاليف العقد. وضعت مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD بشأن المشتريات العامة في عام 2009 بهدف توفير توجيهات سياسات إلى الحكومات بشأن التدابير التي من شأنها أن تساعد هذه الحكومات على مكافحة الهدر والإحتيال والفساد في المشتريات العامة. تتألف هذه الوثيقة من عشرة مبادئ رئيسية للمساعدة في القضاء على الممارسات الفاسدة بجميع أشكالها – المحسوبية والزبونية والرشاوى وسرقة الموارد والتواطؤ وإساءة استخدام المعلومات والتلاعب بها والمعاملة التمييزية وهدر الموارد المؤسستيةً وأيضا تضارب المصالح في الخدمة العامة وفي مرحلة ما بعد التوظيف في القطاع العام.

تقوم المبادئ على أربع ركائز رئيسية، بما في ذلك الشفافية في عملية الشراء والإدارة المهنية للعملية والوقاية من سوء السلوك وضمان المساءلة والرقابة. توّفر القائمة المرجعية لتعزيز النزاهة في المشتريات العامة أداةً عملية للكشف عن الفساد في جميع مراحل دورة الشراء، بما في ذلك مرحلة ما قبل تقديم العطاءات ومرحلة العطاءات ومرحلة بعد العطاءات.

فضلاً عن ذلك، تعالج إرشادات منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD لمكافحة التلاعب في العطاءات في المشتريات العامة على وجه التحديد مخاطر التلاعب في المناقصات (أو التواطؤ في تقديم العطاءات) حيث قد يتواطأ المتنافسون في عرض عطاء معين من أجل زيادة الأرباح بطريقة غير شرعية. قد يتخذ التلاعب في المناقصات عدداً من الأشكال (على سبيل المثال، عرض سعر مرتفع للعقد بالافتراض أن العرض لن يقبل، إلغاء المناقصات، التناوب في المناقصات، تخصيص السوق)، غير أنه في نهاية المطاف يعرقل جهود المنظمات العامة للحصول على السلع والخدمات بأقل الأسعار.

تقدم الإرشادات المشورة بشأن التدابير التي يمكن اتخاذها للحد من مخاطر التلاعب في المناقصات في المشتريات العامة (إنما أيضاً الخاصة). على سبيل المثال، توصي الإرشادات بأن تقوم الجهة المشترية بالتنسيق مع العملاء الآخرين من القطاع العام الذين اشتروا مؤخراً منتجات أو خدمات مماثلة من أجل تحسين فهم السوق. وتوصي الإرشادات أيضاً بتجنب القيود غير الضرورية التي من شأنها أن تحد من عدد مقدمي العروض المؤهلين وتبسيط عملية تقديم العطاءات.

في الواقع، إن توصية هذه الأخيرة مهمة في المنطقة بما أنه تم استخدام هذه القيود في الماضي من أجل ترجيح النتائج من عمليات الشراء. في تونس، تشير التقارير إلى أنه في ظل النظام السابق، كانت السلطة التنفيذية تتدخل عادةً مباشرةً في عملية

المشتريات العامة، بما في ذلك من قبل الشركات المملوكة للدولة، من أجل ضمان أن تفوز النخب المختارة بالمناقصات العامة الكبيرة. في بعض الأحيان، كان "يُطلب" من الشركات المشاركة في المناقصات العامة سحب عرضها من أجل السماح لعرض أقل جاذبية بالفوز بالمناقصة ؛ وفي حالات أخرى، كان "يُطلب" من المدراء العامين للوزارات أو المدراء التنفيذيين في الشركات اختيار عرض معيّن بسبب اعتبارات استراتيجية غير معلن عنها.

المصدر : مبادئ منظمة التعاون والتنمية من أجل النزاهة في المشتريات العامة، 2009 ؛ إرشادات منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD لمكافحة التلاعب في العطاءات في المشتريات العامة 2012 ؛ القائمة المرجعية لتعزيز النزاهة في المشتريات العامة، 2008 ؛ اللجنة التونسية الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد (2012) تقرير التحقيق في الفساد وسوء الإدارة، متوفر باللغتين الفرنسية والعربية.

استعرض عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إجراءات المشتريات الخاصة بها، من بين أمور أخرى، من أجل التأكد من أن الشركات المملوكة للدولة تخضع لنفس المعايير التي تنطبق على القطاع العام بشكل عام. على سبيل المثال، في سلطنة عمان، يطلب من جميع الشركات المملوكة بالكامل للدولة (إنما ليس الشركات ذات الملكية المختلطة) إصدار العطاءات ويتم الإشراف على المشتريات الحكومية من قبل مجلس مناقصات رفيع المستوى، وهو هيئة مستقلة غير مرتبطة بأي هيئة حكومية أخرى (منظمة التجارة العالمية، 2008). غير أنه في بلدان أخرى في المنطقة، إن قطاع الشركات المملوكة للدولة بشكل عام أو بعض الشركات المملوكة للدولة على وجه التحديد، معفاة من قواعد المشتريات التي تنطبق على القطاع العام ككل.

في الكويت على سبيل المثال، لا تخضع عملية الشراء من قبل الشركات المملوكة للدولة إلى الأنظمة التي تنطبق على المشتريات الحكومية العامة، وبالتالي لا تشرف عليها لجنة المناقصات المركزية (منظمة التجارة العالمية، 2012). [33] في المغرب، إن عملية الشراء من قبل الشركات المملوكة للدولة، كما ومن قبل الجهات العامة الأخرى، لا مركزية وتخضع للموافقة الوزارية. [34] لا ينطبق مرسوم المشتريات الجديد الذي جرى اعتماده في عام 2007 إلا على فئة واحدة من الشركات المملوكة للدولة – المؤسسات العامة (établissements publiques) – وتظهر الإستعراضات الأخيرة لمنظمة التجارة العالمية أنها لا تطّبقها دائماً. في بلدان أخرى في المنطقة كليبيا ولبنان، إنّ الأنظمة الخاصة بالمشتريات فضفاضة، وبالتالي يمكن إيجاد ترتيبات تشتري بموجبها الشركات المملوكة للدولة الخدمات من الشركات المملوكة من قبل الوزراء أو غيرهم من المسؤولين

33 فضلاً عن ذلك، قد تسعى الوكالات الحكومية الكويتية، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة وغير المؤسسة، إلى استثناءات من لجنة المناقصات المركزية من أجل إجراء مناقصات خارج القانون ؛ إنّ المشتريات من قبل شركات النفط والغاز مستثناة أيضاً من قانون المناقصات العامة، على الرغم من أنّ الشركات الفردية لديها أنظمتها الخاصة.

34 إنّ المغرب ليس البلد الوحيد في المنطقة الذي لديه نهج لا مركزي لعملية الشراء. في الإمارات العربية المتحدة، إنّ عملية الشراء على صعيد الإمارة غير منظم بموجب قانون المناقصات العامة، مما يسمح للهيئات الحكومية الفردية بتحديد القواعد والإجراءات الخاصة بها.

الرفيعي المستوى [35]. يوضح الإطار رقم 4.11 أنه حتى في بيئة حيث قد تسمح التشريعات بمجموعة متنوعة من النهج، تضطلع بعض الشركات بدور قيادي في التصدي لمخاطر الفساد، بما في ذلك في مجال المشتريات.

الإطار رقم 4.11. حملة مكافحة الفساد في شركة الكهرباء الوطنية المغربية

إن شركة الكهرباء الوطنية المغربية (المكتب الوطني للكهرباء) هي إحدى أكبر الشركات المملوكة للدولة في البلاد، مع حوالى 4.5 مليون عميل. إنها مؤسسة عامة تركز على إنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء. بعد الحكومة نفسها، إنها أكبر مستثمر في البلاد، وبالتالي يتم الإشراف على أنشطة الشراء الخاصة بها من قبل ديوان المحاسبة ومديرية الشركات المملوكة للدولة والمؤسسات العامة والبرلمان (من خلال لجان برلمانية محددة). من أجل الحدّ من مخاطر الفساد، اتخذت الهيئة القومية للكهرباء موقفاً استباقياً لتعزيز سلامة إجراءاتها.

وقد شكّلت الهيئة لجنة أخلاقيات في عام 2007 تتضمن الهيئة الرئيسية للقطاع الخاص (أي CGEM) وممثلين عن الموظفين. إن اختصاص هذه اللجنة هو اقتراح قواعد وإجراءات أخلاقية ملزمة لكل من الموظفين وأصحاب المصلحة الآخرين، بما في ذلك المزودين. وكانت مهمتها الأولى وضع مدونة لقواعد السلوك. في عملية التشاور من أجل إعداد المدونة، تم أخذ عينة تمثيلية شملت ليس فقط المدراء إنما أيضاً موظفي العمليات. جُعل الانضمام إلى المدونة طوعياً، كوسيلة لتشجيع جميع الموظفين على التوقيع عليهاً حسب رغبتهم. وستشتمل المهمة التالية على تقييم مخاطر تضارب المصالح داخل الشركة.

تقوم الشركة أيضاً باستخدام تقنيات جديدة لتعزيز الشفافية والمساءلة في مجال المشتريات. وقد نشرت طلبات العروض على موقعها على الانترنت حتى قبل أن جعل مرسوم عام 2007 هذا الإجراء إلزامياً. كذلك، تحتفظ بقاعدة بيانات ليس فقط من أجل تخزين المعلومات بشأن طلبات العروض إنما، بشكل عام، من أجل الحفاظ على سجلات للقرارات التي اتخذت في عملية الشراء. إنّ المعلومات الخاصة بالمزودين مركزية ويتم تصنيفها من أجل عمليات التقييم على أساس معايير موضوعية كالسعر وتوقيت التسليم.

تعتبر الممارسات التي اعتمدتها شركة الكهرباء متماشية مع الأنظمة التي أدخلت في المغرب في عام 2007 والتي وضعت إطار شامل للمشتريات العامة. غير أنّ المرسوم عام 2007 ينطبق فقط على السلطات الحكومية والمحلية المركزية، حيث يمكن للمؤسسات العامة أن تعتمد الأنظمة الخاصة على أن تتوافق مع الأنظمة العامة بشأن المنافسة والشفافية. تمت الإشارة إلى ضرورة التنسيق بين الأنظمة القائمة لجميع المؤسسات العامة وأحكام المرسوم عام 2007، بموجب عملية استعراض منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية لإطار المشتريات العامة في المغرب.

المصدر : المكتب الوطني للكهرباء، 2012 ؛ مبادئ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD للمشتريات العامة، 2012، مقابلة، كمال الداودي، ديوان المحاسبة في المغرب ؛ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD (2009)، تعزيز النزاهة في المشتريات العامة : دراسة تعلم مشترك حول المغرب.

[35] على سبيل المثال، وظّفت الشركة العامة للكهرباء **General Electric Company** في ليبيا شركات تحت سيطرتها لأداء الخدمات إنما من دون إجراء عطاءات عامة، مما أدّى إلى وضع حيث أصبحت فيه هذه الشركة المالك والمقاول والمستشار في نفس الوقت (خان، 2012).

أدى عدم وجود إجراءات مبسطة للمشتريات العامة في بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى مزاعم بشأن عدم الملاءمة قد – حتى لو ثبت أن لا أساس لها – تضر بسمعة الشركات المملوكة للدولة والحكومات بصفتها أصحاب هذه الشركات. بما أنه لا يتم دائماً التحقيق في الحوادث المشبوهة وعادةً ما يتم تقديم نتائج التحقيقات إلى الرأي العام، إن التصور بأن عمليات الشركات المملوكة للدولة غالباً ما تكون فاسدة، شائعاً في المنطقة. يستكشف الإطار رقم 4.12 بعض الادعاءات المثارة ضد كازينو لبنان Casino du Liban المملوك للدولة، وهو أحد أكبر الشركات المملوكة للحكومة في لبنان. تسّلط دراسة الحالة هذه الضوء على أن الحوكمة الرشيدة على مستوى الإدارة والمجلس ترتبط ارتباطاً مباشراً بشفافية إجراءات الشراء. وتظهر أيضاً أنه في الشركات المملوكة للدولة، كما هو الحال في الشركات المدرجة في البورصة، تتعلق الحوكمة الرشيدة أيضاً بتحديد أفضل المعايير الأخلاقية.

الإطار رقم 4.12. مزاعم الفساد في كازينو لبنان Casino du Liban

إنّ كازينو لبنان هي أحد أكبر الشركات المملوكة للدولة في لبنان، وهو من بين مناطق الجذب السياحي الرئيسية في لبنان. إن أكثر من نصف أسهمها، المتداول بها خارج الردهة في بورصة بيروت، ممسوكة من قبل شركة انترا للاستثمار Intra Investment Company، شركة الاستثمار التي تسيطر عليها الحكومة. الأسهم المتبقية ممسوكة من قبل مجموعة أبيلا Abela (17 ٪) وبنك عودة (7 ٪) ومن قبل مستثمرين من الأفراد. أصبحت شركة انترا للاستثمار Intra Investment Company ملكاً للحكومة اللبنانية في عام 1966.

حوالى نصف رأس مال شركة انترا للاستثمار Intra Investment Company مملوك من قبل البنك المركزي ووزارة المالية، وعلى الرغم من أنه تمت مناقشة خطط لبيع الحصة في عام 2006، غير أنّ عملية البيع لم تتم. اليوم، لا تزال ملكية الشركة كما هي، وبالتالي، لا تزال أغلبية أسهمها مملوكة من قبل الدولة اللبنانية.

بموجب عقد لمدة 30 عاماً بين الحكومة والكازينو تم إبرامه في عام 1995، توجب تحويل 30٪ من إيراداته الإجمالية إلى وزارة المالية في السنوات العشر الأولى، على أنه تتم زيادتها إلى 40 ٪ و 50 ٪ في نهاية المطاف في السنوات اللاحقة. تزعم إدارة كازينو أنها قامت بتحويل المبالغ المالية اللازمة، بالإضافة إلى مبلغ 141 مليون دولار في الفترة 2010–2011 بشكل ضرائب مدفوعة إلى الخزينة.

في شهر تشرين الثاني / نوفمبر 2009، انتخبت الجمعية العمومية للشركة مجلس إدارة جديد لمدة ثلاث سنوات. ومنذ ذلك الحين، زادت قيمة أسهم الشركة المتداول بها خارج الردهة بشكل ملحوظ، من حوالي 360 دولار أمريكي للسهم الواحد إلى 580 دولار أمريكي للسهم الواحد اليوم. على عكس الشركات الأخرى المملوكة للدولة اللبنانية المذكورة في هذا التقرير، بقيت الشركة مربحة (من المتوقع أن تصل الأرباح لعام 2012 إلى أكثر من 30 مليون دولار أمريكي).

غير أنّ ترتيبات الحوكمة الخاصة به لا تزال تثير مخاوف بين الجمهور على عدة جبهات. في شهر تشرين الثاني / نوفمبر 2012، تمت إثارة مزاعم بشأن فساد ومحسوبية سياسية واختلاس في كازينو لبنان في الصحافة المحلية. ومن بين المزاعم المثارة بحق إدارة الشركة هو أنها تميل إلى توفير فرص عمل بدوام كامل فقط إلى الأشخاص التابعين إلى الإدارة. ومن

المقدر أن الشركة توظّف 260 عامل متعاقد، الذين كالكثير غيرهم من العمال المتعاقدين في الشركات الأخرى المملوكة للدولة في لبنان، احتجوا على وضع عملهم، الذي يرون بأنه غير عادل.

إنّ الكازينو لديه عقد مع شركة أبيلا Abela، التي تملك أيضاً حصة كبيرة في الشركة، من أجل تشغيبل آلات القمار ويمثل هذا الأمر تضارباً في المصالح في إجراءات الشراء. ولم تصدر أي مناقصة عامة لهذه الخدمة. يعتبر العمال بدوام جزئي في الكازينو أنه يمكن للشركة أن توّفر ما يصل الى 4 ملايين دولار أميركي سنوياً إذا ما سمحت لهم بالعمل بدوام كامل وإذا ما تم إلغاء العقد المبرم مع شركة ابيلا Abela. لم يجر الكازينو دراسة التكاليف والمنافع لهذا الخيار.

فضلاً عن ذلك، ظهرت تقارير في وسائل الإعلام في وقت سابق في عام 2012 زاعمة أن إدارة الشركة قد قامت بشراء آلات قمار بقيمة10 ملايين دولار أمريكي، في حين أنه تم تخزين آلات مماثلة في مستودع الشركة (غير مرخص بها من قبل وزارة المالية لأنها كانت تستهدف ذوي الدخل المنخفضة إلى المتوسط). وذكرت الصحافة المحلية أن عضوين من أعضاء مجلس إدارة الشركة قد سافرا إلى موناكو لإتاخاذ الترتيبات من أجل شراء الآلات عن طريق وسيط، وليس مباشرةً من الشركات المصنعة كما كان يتم عادةً في السابق.

لم يتم إصدار عرض عطاء ولم يتم النظر في أية عروض لعملية الشراء هذه، الأمر الذي أثار الشكوك بأن المطلعين في الشركة قد قبضوا رشاوى في عملية البيع هذه. فضلاً عن ذلك، يُزعم أن المجلس لم يطلب موافقة وزارة المالية، التي هي أحد المساهمين الرئيسيين. لم تعقد الشركة أي اجتماعات للجمعية العامة في غضون خمس سنوات، ونتيجةً لذلك، لم تتح للمساهمين فرصة مناقشة مزاعم التوظيف الجائر وممارسات الشراء التي، إذا ثبتت، قد يكون لها تأثير سلبي على أدائها.

المصدر : LBC ؛ صحيفة ديلي ستار Daily Star، البنك اللبناني الفرنسي؛ جريدة الأخبار بالإنجليزية Alakhbar English ؛ بنك بيبلوس.

ترتيبات الملكية ومكافحة الفساد

بالإضافة إلى أطر الملكية والإفصاح التي قد تجعل الشركات المملوكة للدولة عرضة للفساد بصورة خاصة، قد تكون أيضاً عملية الخصخصة مشوبة بالفساد. وقد سلط الربيع العربي الضوء على أن عملية نقل الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص محفوف بمخاطر الفساد. في مصر على وجه الخصوص، تمت إثارة مزاعم بأنه غالباً ما يتم نقل الأصول المملوكة للدولة بأقل من قيمتها السوقية بكثير إلى أطراف تابعة للحكومة. كذلك، في تونس، ظهرت أدلة على أنه تتم خصخصة بعض الشركات بطرق تشجع ظهور رأسمالية المحسوبية. حتى بعض أكبر صفقات الخصخصة، كبيع حصة 35 ٪ في اتصالات تونس Tunisie Télécom ، كانت عرضة لانتهاكات خطيرة في إجراءات اختيار المرشحين وتم بيع عدد من الشركات الأصغر المملوكة للدولة إلى شركات مملوكة من قبل أفراد من أسرة بن علي (اللجنة التونسية الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، 2011)، على الرغم من أنه تم إجراء بعض من عمليات البيع هذه من خلال التفاوض المباشر مع بائع استراتيجي، وفي بعض الحالات تم التلاعب بعمليات مناقصة مفتوحة من اجل التوصل إلى النتيجة المرجوة من قبل النظام.

سلّطت هذه الادعاءات الضوء على الحاجة إلى أن يتم تولي عملية الخصخصة من قبل جهة حكومية عالية المستوى تتمتع بنزاهة عامة قصوى. قد يكون تشكيل هيئات مكّلفة صراحةً بخصخصة الشركات المملوكة للدولة كالمجالس التنفيذية للخصخصة في الأردن وسلطنة عمان والكويت، فعالاً ليس فقط في مركزة خبرات الخصخصة في الإدارة العامة فحسب، إنما أيضاً قد يساعد على تحسين سلامة عملية الخصخصة نفسها، على افتراض أن هذه الهيئات تتمتع بالاستقلال التشغيلي اللازم. ويتبين أن هناك عدد من هيئات الخصخصة في المنطقة التي تتمتع بالفعل بمثل هذا الإستقلال. في الأردن، إن اللجنة التنفيذية للخصخصة مستقلة مالياً وإدارياً ويتم اتخاذ القرار بتوظيف أو إقالة رئيسها من قبل رئيس الوزراء رهناً بموافقة مجلس الوزراء. يعمل مجلس الخصخصة الجديد التي تم تشكيله في الكويت في عام 2012 بميزانية مستقلة، على الرغم من أن معظم أعضائه هم من الوزراء.

يبدو أن مركزة أو على الأقل تنسيق الإجراءات المتعلقة بالخصخصة وبشكل عام تشغيل الشركات المملوكة للدولة كان لها أثر إيجابي على الشفافية والنزاهة في الشركات المملوكة للدولة. إنّ سياسات التوظيف هي إحدى المجالات التي لا يزال ينبغي إحراز تقدم فيها : حتى الآن، لم يدخل أي بلد في منطقة الشرق الوسط وشمال إفريقيا المتطلبات اللازمة لاختيار المرشحين في الإدارة والمجلس، بل يدعون هيئات الملكية الفردية وحتى الشركات تتخذ القرارات بشأن السياسات المناسبة. في حين أن نهج "عدم التدخل" هذا قد يكون مفيداً بالنظر إلى المجموعة المتنوعة للقطاعات التي تعمل فيها الشركات المملوكة للدولة، إن خطر المحسوبية كبير في هذا السياق.

لقد نظّمت بعض البلدان كمصر إجراءات التعيينات في مجالس إدارات الشركات المملوكة للدولة (من خلال القانون التجاري العام)، غير أنه بصفة عامة، تبقى إجراءات التعيينات في المجلس واختيار الأعضاء في المناصب الإدارية في المنطقة لا تزال مخصصة نسبياً. أحد الأسباب في ذلك هو أن المرونة في ممارسات التوظيف تسمح في أن يتم شغل المناصب الرئيسية من قبل مرشحين سياسيين. بالإضافة إلى الوزارات ذات الصلة التي قد يكون لها مصلحة في تعزيز التعيينات السياسية في مناصب معينة، قد ترغب هيئات أخرى في التأثير على هذه العملية. على سبيل المثال، في مصر، تشير التقارير إلى أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة (SCAF) لا يزال يعيّن جنرالات متقاعدين وغيرهم من كبار المسؤولين في مجالس الشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك شركات من خارج المؤسسة العسكرية (أبو المجد، 2012). [36]

اعترف أحدى الوزراء اللبنانيين السابقين أنّ مجموع الأجور التي تقاضاها كانت أقل مقارنةً مع بعض من كبار موظفيه ويرجع ذلك إلى حقيقة أنهم يشغلون مناصب كأعضاء مجلس إدارة في شركات مملوكة للدولة تمارس وزارته فيها حقوق ملكية. لم يتم بالضرورة تعيين هؤلاء الأفراد من قبل الدولة من أجل تعزيز فعالية تمثيلها إلى أقصى حد ممكن في مجلس

[36] على سبيل المثال، إنّ مدراء الشركات الإستراتيجية كشركة سويس غاز Suez Gas وشركة موانئ البحر الأحمر Red Sea Ports هم جنرالات متقاعدين. ويشغل الجنرالات السابقون أيضاً مناصب في مجالس إدارات الشركات التجارية المملوكة للدولة والتابعة لوزارة الإستثمار (أبو المجد، 2012).

الإدارة، إنما من أجل تزويدهم بوسيلة لتكملة الرواتب التي يتقاضونها من وظيفتهم في القطاع العام. وتسود حالة مماثلة أيضاً في بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حيث يسعى موظفو الخدمة المدنية إلى تكملة الرواتب التي يتقاضونها من الخدمة المدنية برسوم من المجلس، وهي ممارسة من شبه المؤكد أنها تخلق تضارب في المصالح. [37] إن ظاهرة تبوء المناصب في المجالس سائدة بشكل خاص في في دول مجلس التعاون الخليجي الأصغر حيث النخب التكنوقراطية صغيرة وحيث لا يزال تعيين أعضاء مجلس إدارة مستقلين من ذوي الخبرة المتخصصة، نادراً.

مكافحة الفساد وحوكمة الشركات

يُنظر أكثر فأكثر إلى مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة للشركات في المنطقة كوجهين لعملة واحدة. إنّ الحاجة إلى جعل الشركات المملوكة للدولة أكثر شفافيةً وخضوعاً للمساءلة، وفي نفس الوقت التأكد من أنها تعمل في سياق إطار تنظيمي متين مصمم لضمان كفاءتها وربحيتها، قد أدّت إلى زيادة اهتمام صانعي السياسة في الحوكمة الرشيدة للشركات المملوكة للدولة. بعد أن أدركوا أن إخفاقات الحوكمة كالإجراءات غير المناسبة لإدارة المخاطر أو مجالس الإدارة غير فعالة لها انعكاسات حقيقية وكبيرة، يبحث الآن صانعو السياسات في المنطقة عن حلول لجعل الشركات التي يملكونها أكثر خضوعاً للمساءلة وقدرةً على المنافسة.

لقد انبثقت أول علامة واضحة عن الإرادة السياسية لنقل الشركات المملوكة للدولة إلى مستوى أعلى من الحوكمة من مصر، التي سبق وأدخلت مدونة حوكمة الشركات للشركات المملوكة للدولة في عام 2006. وقد تبعت هذه المبادرة، مبادرات مماثلة في المغرب في عام 2008 وغيرها من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا منذ ذلك الحين (راجع الجدول 4.3). فضلاً عن ذلك، تخضع الشركات المملوكة للدولة المذكورة إلى متطلبات حوكمة الشركات التي فرضها قانون الأوراق المالية والأنظمة (باستثناء دولة الإمارات العربية المتحدة).

الجدول رقم 4.3 . الإرشادات بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

البلد	المدونة العامة لحوكمة الشركات			المبادئ بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة		
	تاريخ الإصدار	*المنظمة المصدرة*	*الوضع*	*تاريخ الإصدار*	*المنظمة المصدرة*	*الوضع*
مصر	2005	مركز المديرين المصري	طوعية	2006 *	مركز المديرين الرسمي	طوعية إنما تطبيقها مشجّع من قبل وزير

[37] من جهة أخرى، في بعض بلدان المنطقة كتونس، الأجور في مجالس الإدارة منخفضة وكذلك الأمر في الشركات المملوكة للدولة، بغض النظر عن حجمها وتعقيدها. لا تشجّع هذه الممارسة استقطاب الأفراد الموهوبين للعمل في مجالس الشركات المملوكة للدولة، ولا سيما بالنظر إلى المسؤولية القانونية الكبيرة. ويشكل هذا الأمر، بدوره، مشاكل بالنسبة لتنافسية الشركات المملوكة للدولة على المدى الطويل، ولا سيما في القطاعات كالخدمات المصرفية حيث يحصل أعضاء مجلس الإدارة والمدراء التنفيذيون في القطاع الخاص على رواتب تنافسية.

						الإستثمار
المغرب	2008	اللجنة المغربية لحوكمة الشركات	طوعية على الرغم من أن الشركات شجّعت الإمتثال أو الشرح	2011	اللجنة المغربية لحوكمة الشركات	طوعية على الرغم من أن الشركات شجّعت الإمتثال أو الشرح
لبنان	2006	الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية	طوعية	2012 (تم إصدارها بمثابة مسودة)	الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية	طوعية
البحرين	2010	اللجنة الوطنية لحوكمة الشركات	طوعية	2012	ممتلكات	طوعية **
دبي	2007	هيئة الإمارات للأوراق المالية والسلع	الإمتثال أو الشرح	قيد الإعداد ***	المجلس التنفيذي	–
أبو ظبي		هيئة الإمارات للأوراق المالية والسلع	الإمتثال أو الشرح	قيد الإعداد	المجلس التنفيذي	–

المصدر : بحوث أمانة مجلس التعاون الإقتصادي والتنمية OECD، بالاستناد إلى استعراضات المدونات الوطنية والمناقشات مع موظفي الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

ملاحظات :

* يكمله قانون الشركات العامة الذي يحدد متطلبات الحوكمة للشركات القابضة القطاعية والشركات الفردية المملوكة للدولة.

** يعالج النطاق فقط حوكمة الشركات التي يتمتع فيها صندوق الثروة السيادية البحريني "ممتلكات" بملكية.

*** بالإضافة إلى ذلك، تم وضع إرشادات قطاعية لمطوري العقارات.

بالإضافة إلى هذه المتطلبات، غالباً ما تخضع المصارف المملوكة للدولة إلى الأنظمة الصادرة عن المصارف المركزية. في حين أنه في معظم الحالات السابقة للمدونات والإرشادات الهامة بشأن حوكمة الشركات، يتم تعديل أنظمة المصارف المركزية بحيث تأخذ في الاعتبار الدروس المستفادة من الأزمة المالية، وفي حالة بعض البلدان، معالجة الثغرات المكتشفة بعد التحولات السياسية. على سبيل المثال، في حالة تونس، أصدر المصرف المركزي أنظمة جديدة للمصارف (وجميع مؤسسات الائتمان) بعد الثورة من أجل معالجة نقاط الضعف في حوكمة الشركات في هذه المؤسسات، بهدف تعزيز دور مجلس الإدارة ومعالجة مخاوف الاقتراض ذات صلة.

في دولة الإمارات العربية المتحدة، فرض البنك المركزي في عام 2012 على المؤسسات المالية المحلية الحد من تعرضها لحكومات اتحاد الإمارات العربية المتحدة المؤلف من سبعة أعضاء والهيئات ذات الصلة إلى 100 ٪ كحد أقصى من قاعدة رأس مالها، والتعرض للمقترضين الأفراد من القطاع العام إلى 25 ٪. اعتمد هذا الإجراء كرد فعل على أزمة دبي والتي شهدت عجز عن سداد القروض من قبل العديد من الشركات الكبيرة المملوكة للدولة، مما خلق مشاكل سيولة كبيرة في السوق المصرفية المحلية. إنّ حقيقة أن العديد من المصارف الإماراتية هي نفسها مملوكة جزئياً للدولة – في بعض الأحيان من خلال هيئات قابضة مرتبطة بالشركات المملوكة للدولة التي تقرضها – أدّت إلى تفاقم الوضع.

تعالج الأنظمة القطاعية أيضاً في بعض الحالات هياكل حوكمة وممارسات الشركات المملوكة للدولة. على سبيل المثال، وضعت مؤسسة التنظيم العقاري في دبي (RERA) مدونة لقواعد حوكمة الشركات لمطوري العقارات في عام 2011. بذلك، تكون مؤسسة التنظيم العقاري في دبي (RERA) قد اعتبرت أن خصوصية القطاع العقاري، والذي يتضمن العديد من الفعاليات كالمطورين والمروجين، يستحق إرشادات محددة. على الرغم من أنّ هذه الإرشادات لا تستهدف الشركات المملوكة للدولة على وجه التحديد، تشير حقيقة أن التطوير العقاري في دبي مسيطر عليه إلى حد مهم من قبل الشركات المملوكة للدولة كشركة نخيل وإعمار ودبي للعقارات (شركة تابعة لشركة دبي القابضة) إلى أنه يتم تناول الشركات المملوكة للدولة أيضاً من خلال هذه التوصيات.

أخيراً وليس آخراً، يتم فرض بعض معايير الحوكمة من قبل الصناديق السيادية التي يُقال أن حصتها في شركات المنطقة قد نمت بشكل كبير خلال السنوات الـ 3 الماضية. على سبيل المثال، أصدر صندوق الثروة السيادية البحريني ممتلكات الذي يملك حصصاً في عدد من الشركات الكبيرة المملوكة للدولة كألبا Alba وطيران الخليج Gulf Air، *دليل لأعضاء مجلس الإدارة*. الهدف من هذا *الدليل* هو تثقيف أعضاء مجلس الإدارة الذي يشغلون مناصب في مجالس إدارة الشركات التي يملكها حول مسؤوليتهم. يحدد هذا الدليل أن أعضاء المجلس لديهم واجب قانوني للعمل في مصلحة الشركة وينص على أنه في حين يتعيّن على أعضاء مجلس الإدارة ايلاء الإعتبار إلى مصالح أصحاب المصلحة الآخرين، يجب أن يكون اهتمامهم الأساسي حماية مصالح المساهمين وزيادة قيمة المساهمين على المدى الطويل.

تشير كافة هذه التطورات بوضوح إلى الإهتمام المتزايد لصانعي السياسات بتحسين حوكمة الشركات المملوكة للدولة. وباستثناء عدد قليل من البلدان، تعكس هذه المبادرات عموماً نهجاً حذراً ومجزأ إلى حد ما، مما يدل على عدم رغبة في فرض مجموعة جديدة من المعايير على الشركات ذات الأهمية الإستراتيجية للغاية. وتهدف هذه المبادرات في المقام الأول إلى تحسين الشفافية في الشركات المملوكة للدولة تجاه صانعي القرارات ولا يزال أثرها على زيادة المساءلة والشفافية العامة غير واضح حتى الآن. غير أنّ الأكيد هو أن صانعي القرار مهتمون الآن في ضمان أن تقدّم الشركات المملوكة للدولة، في الحد الأدنى، التقارير اللازمة لهم بشأن أدائها وتقدمها في إصلاح ترتيبات الحوكمة الخاصة بها.

قائمة المرجعيات

Abul-Magd, Zeinab (2012), "The Egyptian Republic of Retired Generals", *Foreign Policy*, 8 May.

Batelco (n.d.), *2011 Annual Report*, Accessed March 2013, www.batelcogroup.com.

Byblos Bank (2012), *Lebanon this Week*, Economic Reasearch and Analysis Department, Issue 290, 17 December.

Central Department of Statistics & Information (2013), http://www.cdsi.gov.sa.

Centre for Aviation (2010), *Bahrain Government's USD1bn injection improves Gulf Air's Outlook*, 26 November, http://centreforaviation.com.

Centre for Aviation (2012), *Gulf Air and Bahrain Air Report Improving Results in a Difficult Climate*, 3 September, http://centreforaviation.com.

El-Darwiche, Bahjat, Fady Elias, Karim Sabbagh, and Chady Smayra (2007), *Towards More Effective Regulation: Unlocking the Value of Telecom Markets in the MENA region*, Booz Allen Hamilton.

El-Haddad, Amirah (2012), "Effects of the Global Crisis on the Egyptian Textiles and Clothing Sector: A Blessing in Disguise?", *ISRN Economics*, Vol. 2012.

Emirates Airlines (2012), *Airlines and Subsidy: Our Position*, www.emirates.com.

Hodson, Nathan (2011), "Distributional Structures in the Arab Gulf: Public Employment, Subsidies, and Potential Reform", *Kuwait Program Research Papers*, Sciences Po, Paris.

IMF (2003), "Morocco: Statistical Appendix", *IMF Country Report,* No. 06/163, June.

IMF (2004), "Morocco: Statistical Appendix", *IMF Country Report,* No. 04/163, June.

IMF (2005a), "Arab Republic of Egypt: 2005 Article IV Consultation – Staff Report", *IMF Country Report* No. 05/177, June 2005.

IMF (2005b), "Morocco: Statistical Appendix", *IMF Country Report*, No. 05/420, November.

IMF (2005c), "Algeria: 2004 Article IV Consultation – Staff Report", *IMF Country Report,* No. 05/50, February.

IMF (2006), "Algeria: Selected Issues", *IMF Country Report,* No. 06/101, March.

IMF (2007), "Lebanon: 2007 Article IV Consultation – Staff Statement", *IMF Country Report,* No. 07/382, December.

IMF (2008a). “Algeria: Selected Issues”, *IMF Country Report,* No. 08/104, March.

IMF (2008b), “Algeria: 2007 Article IV Consultation – Staff Report”, *IMF Country Report,* No.08/103, March.

IMF (2010). Morocco: 2009 Article IV Consultation – Staff Report. IMF Country Report No. 10/58. March 2010.

IMF (2011b), “Morocco: 2011 Article IV Consultation – Staff Report”, *IMF Country Report,* No. 11/341, December.

IMF (2012b), Country report: Kuwait, No. 12/151, Selected Issues and Statistical Appendix.

IMF (2012d), “IMF Executive Board Concludes 2012 Article IV Consultation with Bahrain”, *Public Information Notice,* No. 12/39, 24 April.

IMF (2013b), “Algeria: 2012 Article IV Consultation – Staff Report”, *IMF Country Report*, No. 13/47, February.

Kami, Aseel (2010), “Iraq Government Bank Managers Arrested, $360 Million Missing”, *Reuters*, 30 May.

Khan, Umar (2012), “Barasi: A Strong Contender for Libyan Prime Ministership”, *Saudi Gazette,* 10 September 10.

Mako, William (forthcoming), *Jordan's Privatization Experience: 1997-2007*, Working Draft.

Mehta, Udai S. and Rijit Sengupta (2012), *Understanding the State of Domestic Competition and Consumer Policies in Select MENA Countries, Report of a Scoping Mission Undertaken in Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco Syria and Tunisia*, CUTS Centre for Competition, Investment & Economic Regulation.

OECD (2006), "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises", *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, OECD Publishing.

OECD (2009), *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Joint Learning Study on Morocco*, Paris, France.

OECD (2011b), *Global Forum on Competition: Competition Law and Policy in Egypt*, Paris, France.

OECD (2011c), *Competitive Neutrality: National Practices*, www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf.

OECD (2012a), *Towards New Arrangements for State Ownership in the Middle East and North Africa*, OECD Publishing.

OECD (2012b), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, OECD Publishing.

Sayigh, Yezid (2012), *Above The State: The Officers' Republic in Egypt*, Carnegie Endowment for International Peace, August.

Schemm, Paul (2013), "Algerians outraged over latest corruption accusations against state oil and gas behemoth", Fox News via Associated Press, 3 March.

Tarabay, Imad (2010), "Seeking A Fair Deal for Private Sector Providers for 3G Services", *Executive Magazine*, March.

Tunisian Anti-Corruption Commission (2012), *Investigative Report on Corruption and Malfeasance*, Available in French and Arabic.

Undersecretariat of Turkish Treasury (2013), *Turkish Airlines Case Study*.

Wing, Joel (2013). Problems Reforming Iraq's State Owned Enterprises. Musings on Iraq.

World Bank (2004). *State Owned Enterprises Reform in Iraq. Reconstructing Iraq Working Paper,* No. 2, 26 July.

World Bank (2006), *Implementation Completion Report, Privatisation Social Support Project, Human Development Sector Unit, Turkey Country Unit, Europe and Central Asia Region*.

World Bank (2010), *Implementation Completion Report, Privatisation Social Support Project, Human Development Sector Unit, Turkey Country Unit, Europe and Central Asia Region*.

World Economic Forum (2012), *The Role of Large Employers in Driving Job Creation in the Arab World*.

World Trade Organisation (2008), *Oman Country Review*.

World Trade Organisation (2009), *Morocco Country Review*.

World Trade Organisation (2012), *Kuwait Country Review*.

الفصل V. الإصلاح : التدابير الرامية إلى شركات أكثر فعالية مملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

يقدّم هذا الفصل الأخير من الكتاب توصيات سياسات نابعة من التحليل السابق لدور ومساهمة الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة. وتستهدف هذه التوصيات المتعلقة بالسياسات هيئات الملكية وهيئات الرقابة المالية الحكومية ومجالس وإدارة الشركات المملوكة للدولة. وقدمت اقتراحات لتعزيز كفاءة الملكية وتحسين مساهمة الشركات المملوكة للدولة في تحقيق الأهداف التنموية وإدارة أثر الشركات المملوكة للدولة على الموازنات المالية والحرص على أن الشركات المملوكة للدولة لا تؤثر سلباً على الفرص المتكافئة، كما ولمعالجة دور الشركات المملوكة للدولة كأرباب العمل.

يمكن استخلاص عدد من استنتاجات السياسات من الملاحظات والتحليل الذي أجري في هذا المنشور. نظراً إلى أن خصخصة الشركات المملوكة للدولة قد تباطأت في المنطقة في السنوات الأخيرة وإلى أن الحكومات تعتمد على الشركات المملوكة للدولة كأداة للتنمية الصناعية والاجتماعية، لا تزال الرقابة الفعالة والحوكمة الرشيدة لهذه الشركات، تلعب دوراً حاسماً. يهدف هذا القسم الأخير من التقرير إلى استخلاص بعض استنتاجات السياسيات والتوصيات ذات الصلة بتصميم أطر الرقابة والحوكمة للشركات المملوكة للدولة فضلاً عن الهياكل التي قد تكون فعالة على مستوى الشركات الفردية. بالاعتماد على الخبرات المحددة الوطنية والخاصة بالشركات التي تم تسليط الضوء عليها في هذا التقرير، يمكن إصدار التوصيات التالية :

كفاءة الملكية

- أدّى مصطلح "الهيئات المرتبطة بالحكومة" إلى عدم وضوح بشأن ما هي الشركات المملوكة للدولة. ***ينبغي أن يكون هناك دقة أكبر حول ما هي الشركات التي تُعتبر على أنها مملوكة للحكومة ليتمكن أصحاب المصلحة من فهم طبيعة وحدود مشاركة الدولة في الاقتصاد***. لقد أظهر خطر تخلف عدد من الهيئات في الإمارات العربية المتحدة عن السداد في السنوات القليلة الماضية العواقب التي قد يخلفها عدم الوضوح هذا. في هذا الصدد، يشكّل مثال الإرشادات من قبل حكومة أبو ظبي بشأن حاجة الشركات المملوكة للدولة لتقديم طلب للحصول على ضمانة صريحة من الدولة قبل تولّي إلتزامات اقتراض إضافية، مثال يستحق النظر فيه. وكذلك، إنّ المبادرات المتخذة في

دولة الإمارات العربية المتحدة والمغرب وتونس لنشر المعلومات الموحدة حول قطاع الشركات المملوكة للدولة، جديرة بالثناء ؛

- ***قد يساهم استحداث ترتيبات ملكية منسقة أو مركزية في تحسين كفاءة ملكية الدولة.*** إنّ توطيد ملكية الشركات المملوكة للدولة تحت الصناديق السيادية في بعض الدول كالبحرين قد سبق وشرع في هذه العملية. في بعض البلدان كمصر والعراق، يمكن بالفعل رؤية بعض المركزية في ملكية الشركات المملوكة للدولة على الرغم من أنه حتى في هذه البلدان يتم وضع الشركات الاستراتيجية المملوكة للدولة تحت إشراف وزارات مختلفة. غير أنّ حتى هذه الدرجة المحدودة من المركزية قد سمحت بنوع من التنسيق بين سياسات الحكومة تجاه الشركات المملوكة للدولة وربما الأهم من ذلك، سمحت للحكومات بالتصرف كمالكين أكثر اطلاعاً وأكثر استنارةً ؛

- ***قد تكون خبرة صناديق الثروة السيادية / الشركات القابضة في الأسواق المالية مفيدة في إعادة هيكلة الشركات الخاسرة المملوكة للدولة وفي إدخال سندات دين أو أسهم الشركات المملوكة للدولة في الأسواق العامة.*** غير أنّ الخطر المحتمل الذي يواجه الحكومات التي تقرر تحويل محفظة شركاتها المملوكة للدولة، سواء بشكل كامل أو جزئي، إلى صناديق ثروة سيادية وبالتالي يفرض عليها الاستثمار محلياً، هو أنّ هذه الصناديق لن يمكنها بعد ذلك أن تلعب دور مستثمرين انتقائيين. وبناءً على ذلك، ستعتمد مخاطر أدائها على الأداء الاقتصادي الوطني والاستقرار السياسي، مما قد يتناقض مع هدفها المتمثل في تعظيم الربح. قد يكون التفريق بين الصناديق التي تستثمر في الأسواق المحلية والأجنبية، كما هو الحال بالفعل في بعض الدول كسلطنة عمان، مفيداً لمواجهة هذا التحدي ؛

- تسّلط التجربة الضوء على أن إدارات أو هيئات الخصخصة المخصصة تطوّر خبرات أكثر تخصصاً في ما يتعلق بخصخصة الشركات المملوكة للدولة. توجد حالياً هيئات خصخصة في الأردن والكويت وتركيا وغيرها من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ***تستحق الأطر المؤسسية التي تتم عمليات الخصخصة ضمنها المزيد من التحليل لفهم أفضل لكيفية تحسين الشفافية والمساءلة في هذه العملية.*** يبدو أن النموذج الموجود في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والذي يسمح لوزارات الملكية بأن تقرر إلى من وفي ظل أية شروط سيتم بيع الشركات، قد لا يكون الأمثل في تمكين الحكومات من الحصول على أفضل قيمة لأصولها ؛

الدور التنموي للشركات المملوكة للدولة

- في عدد من المجالات، لعبت الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دوراً إيجابياً في التنمية الصناعية والقضاء على الفقر وسد الفجوة بين المناطق الحضرية والريفية وتوفير السلع والخدمات الأساسية إلى الجمهور. وقّر هذا التقرير بعض التوضيحات عن الأوقات التي أدت فيها هذه السياسات إلى نتائج ناجحة وعن الأوقات التي لم يسفر فيها إثقال كاهل الشركات المملوكة للدولة بأهداف غير تجارية عن النتائج المرجوة. ***يميّز عدد من الميزات دراسات الحالة الناجحة، وليس أقلها الاعتراف المسبق والصريح من قبل الحكومات بالأهداف غير التجارية وتحقيق التوازن المناسب بين الأنشطة التجارية وغير التجارية كما تم تسليط الضوء عليه في دراسة حالة العمران. يشكّل أيضاً برنامج العقود الذي اعتمدته الحكومة المغربية مثالاً مفيداً للاعتراف المسبق بهذه الأهداف*** ؛

- ***في الوقت نفسه، ينبغي النظر بجدية في خطر "تجاوز المهمة لأهدافها الأصلية" على الشركات المملوكة للدولة.*** وبينما قد يكون من المغري للحكومات أن تكّلف الشركات المملوكة للدولة بأهداف تنموية لا تتعلق بدقة بمهمتها الأساسية، قد يرفع ذلك في الواقع تكلفة على الحكومات في تحقيق أهدافها وقد يحوّل موارد الشركة بعيداً عن الأنشطة ذات القيمة المضافة الأعلى. ويشتمل الخطر الآخر المتصل بالإفراط في الاعتماد على الشركات المملوكة للدولة للمساهمة في الأهداف الاجتماعية للدولة، على عدم الوضوح بين الأهداف ذات الدوافع الإجتماعية والسياسية المفروضة على الشركات المملوكة للدولة ؛

- ***كحد أدنى، يجب أن تكون الأهداف غير التجارية للشركات المملوكة للدولة واضحة ؛ ينبغي إعطاء قيمتها سعر واضح قد يكون متصلاً بتكلفة الفرصة البديلة الخاصة بها في تحليل للتكاليف والمنافع (راجع أيضاً القسم التالي بشأن الإعانات).*** سيساعد هذا التحليل أيضاً على تقييم إذا ما قد يكون هناك طرق أكثر فعالية من حيث التكلفة لتقديم نتائج السياسات غير التجارية من دون الإضافة إلى أهداف الشركات القائمة المملوكة للدولة، على سبيل المثال من خلال التعاقد مع مزودين من القطاع الخاص في ما يتعلق بخدمات معينة. ينبغي أن يشكّل هذا الأمر إجراء معياري قبل أن يتم تكليف الشركات المملوكة للدولة بأهداف غير تجارية أو خلق شركات جديدة مملوكة للدولة لتحقيقها ؛

- ***إن إعداد التقارير الإجمالية والقطاعية بشأن نتائج وتوظيف وربحية الشركات المملوكة للدولة ؛ والتحويلات والقروض من الحكومة هو أمر حتمي لتقييم أدائها التنموي.*** قد يكون تركيز مسؤوليات الملكية على النحو المقترح

أعلاه خطوة مفيدة للسماح بهذه المحاسبة. ستسمح الأرقام الإجمالية بفهم أفضل لدور الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في الاقتصاد الوطني والسماح بتحسين المقارنات القطاعية، مما يتيح للباحثين وصانعي القرارات تحديد الأطر السياسية والاقتصادية التي يمكن فيها للشركات المملوكة للدولة أن تقدّم نتيجة جيدة في ما يتعلق بأهدافها غير التجارية وتلك التي لا يمكنها فيها القيام بذلك ؛

الإعانات والشفافية المالية

- ***يجب تحديد وإعادة تقييم الإعانات الصريحة أو الضمنية إلى الشركات المملوكة للدولة.*** قد تتخذ الإعانات إلى الشركات المملوكة للدولة مجموعة متنوعة من الأشكال، بدءاً من الإعانات الصريحة وصولاً إلى التدابير الأقل وضوحاً كالتمويل الميسر والحصول على الموارد الرخيصة أو الأراضي أو العمال. ينبغي بناء القدرة التنظيمية على تقييم قيمة سياسات الدعم هذه. بالنسبة للشركات المملوكة للدولة العاملة في القطاعات الاحتكارية أو شبه الاحتكارية حيث لا تواجه أي منافسة من القطاع الخاص، قد لا يشكّل هذا الأمر أولوية عاجلة. من جهة أخرى، لتتمكن الشركات المملوكة للدولة من التنافس بشكل نشط مع المشغلين من القطاع الخاص، ينبغي تحديد الإعانات وتحديد كميتها لضمان المنافسة العادلة ؛
- ***قد يكون من المفيد أن تنظر الحكومات في دورها كأصحاب شركات مملوكة للدولة مهمة اجتماعياً واقتصادياً ودور هذه الشركات في التنمية الاقتصادية والقدرة التنافسية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يتعيّن على السلطات المكلفة بتحديد الاستراتيجيات الاقتصادية الوطنية النظر في كيف يمكن أن تسهم الشركات المملوكة في تنمية اقتصاداتها.*** على سبيل المثال، تنظر وتدمج المجالس التنفيذية في دبي وأبو ظبي فضلاً عن مجلس الإمارات دور الشركات المملوكة للدولة في توجيهاتها الاستراتيجية العريضة. في تونس، تقع المديرية المسؤولة عن الإشراف على إصلاح قطاع الشركات المملوكة للدولة داخل مكتب رئيس مجلس الوزراء، الأمر الذي يسمح برؤية شاملة أكبر بشأن كيفية إصلاحها بحيث تسهم في استراتيجية التنمية الوطنية ؛

- ***إنّ الاحتساب الصريح لتكلفة المهام غير التجارية للشركات المملوكة للدولة من شأنه تحسين شفافية العمليات المتعلقة بالميزانية وربما تحسين استهداف الدعم.*** يحدد *دليل الشفافية والمساءلة* الخاص بمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD الالتزامات الخاصة التي يمكن دمجها في مهمة الشركات المملوكة للدولة ويوفر خيارات لتحديد كلفتها. يمكن توصية الحكومات بالنظر في مجموعة متنوعة من آليات الإعانات التي لجأت إليها وتقييم كلفة وأثر هذه الإعانات.

المنافسة الفعالة

- ***ينبغي أن تتمتع السلطات المسؤولة عن المنافسة بالسلطة والاستقلال لبدء التحقيقات في الشركات المملوكة للدولة، من دون تعليمات من وزير أو سلطة تنفيذية.*** تظهر التجربة من المنطقة أن السلطات المسؤولة عن المنافسة لا تتمتع دائماً بتفويض كافٍ و / أو دعم سياسي لبدء التحقيقات في الممارسات الإحتكارية من قبل الشركات المملوكة للدولة. لتتمكن السلطات المسؤولة عن المنافسة أو هيئات التنظيم القطاعية من خلق فرص متكافئة بين المشغلين المملوكين للدولة والمشغلين من القطاع الخاص، يجب أن يتمتع رئيس هيئة المنافسة بصلاحيات واسعة، ويجب أن يكون قادراً على مقاومة الضغط من الوزارات المالكة التي قد لا تدعم مثل هذه التحقيقات. يمكن إنشاء هذه النفوذ السياسية إذا كانت هيئة المنافسة تخضع مباشرةً إلى السلطة التنفيذية وليس إلى أي وزارة أخرى ؛
- ***ينبغي أن يتم تحديد توزيع المسؤوليات بين الهيئات المسؤولة عن المنافسة وهيئات التنظيم القطاعية بشكل واضح.*** تظهر التجربة أنّ عدم الوضوح في مهام وتوزيع المسؤوليات التنظيمية بين الهيئات المسؤولة عن المنافسة وهيئات التنظيم القطاعية (على سبيل المثال في مصر) قد أدّى إلى تحقيقات أبطأ أو أقل كفاءة في السلوك الإحتكاري من قبل الشركات المملوكة للدولة. عندما توقّع هيئات التنظيم القطاعية والهيئات المسؤولة عن المنافسة على اتفاقيات رسمية بشأن تقسيم مسؤولياتها (أي مذكرة التفاهم)، يتم توضيح تحديد مهامها التنظيمية ؛

- للتأكد من أن الشركات المملوكة للدولة تتنافس مع الشركات الخاصة على فرص متكافئة، ***ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على أي أهداف غير تجارية وينبغي وضع آليات تعويض هذه الشركات.*** تشكّل تجربة الحكومة المغربية التي استحدثت برنامج عقود بين الشركات المملوكة للدولة والدولة، ممارسة سياسة جيدة. يوفر *دليل الشفافية والمساءلة الخاص بمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD* عدداً من البدائل العملية التي يمكن للحكومات أن تأخذها في عين الإعتبار عند وضع وتعويض بوضوح الشركات المملوكة للدولة عن الأهداف غير التجارية. بالإضافة إلى ذلك، يوّفر دليل الحياد التنافسي الخاص بمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD والمنشور الأخير لمنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD بشأن الممارسات الوطنية في مجال الحياد التنافسي، توضيحات إضافية عن البلدان ؛

- هناك قلق من أن خصخصة الشركات المملوكة للدولة العاملة في بيئة احتكارية ستؤدي إلى خلق احتكارات خاصة ستقوم باستخدام مركزها في السوق على حساب الصالح العام. ***قد ترغب الحكومات في النظر في تسلسل الإصلاحات من حيث إضفاء طابع الشركات على المنشآت العامة وتقسيم الشركات المملوكة للدولة وخصخصتها في وقت***

لاحق من أجل ضمان أن تعزز الخصخصة مناخ تنافسي سليم. قد يكون مثال الخصخصة في قطاع الكهرباء الأردنية، والتي بدأت مع إنشاء شركات متعددة في قطاع توزيع الكهرباء، مثالاً يستحق النظر فيه في هذا الصدد.

الشفافية ومكافحة الفساد

- تشتمل شكوى كثيراً ما تسمع في المنطقة على أن نوعية الإفصاح من قبل الشركات المملوكة للدولة رديئة وأن عدداً من الشركات الكبيرة لا تفصح عن أي تقارير غير المعلومات الأساسية الخاصة بالشركة. في أعقاب الربيع العربي، يطالب الجمهور بشفافية أفضل من الحكومة من حيث نوعية التقارير المقدمة. ***يتعيّن على الوزارة (الوزارات) التي تشرف على الشركات المملوكة للدولة أو تمارس فيها حقوق ملكية أن تدخل إرشادات للإفصاح (المعايير المحاسبية التواتر، التدقيق، إلخ)***. تنصّ المدونة المغربية بشأن حوكمة الشركات المملوكة للدولة على عناصر إفصاح ينبغي توفيرها من قبل الشركات العامة وتشكل مثالاً جيداً ؛

- ***ينبغي مواصلة استعراض الأطر التي توجّه الإبلاغ عن المعلومات من قبل الشركات المملوكة للدولة إلى أصحابها والجمهور من أجل مواءمتها مع الممارسات في القطاع الخاص.*** في عدد من البلدان، لا تخضع الشركات المملوكة للدولة إلى نفس معايير المحاسبة التي تخضع لها الشركات الخاصة، وفي بعض الحالات، لا تخضع إلى المتطلبات الإضافية الناشئة عن مدونة الحوكمة المطّبقة أو غيرها من الأنظمة ذات الصلة. يساعد الإصدار المتزايد لديون الشركات من قبل الشركات المملوكة للدولة على تحسين نوعية الإفصاح من قبل الشركات المملوكة للدولة. وفي هذا الصدد، يبدو أنّ الاقتراح المقدم من حكومة دبي بأن إصدار سندات الدين في الإمارة سيتبع متطلبات توجيه نشرة الإصدار الأوروبي، يشكّل ممارسة رائدة في المنطقة ؛

- ***ينبغي إعطاء هيئات التدقيق الحكومية صلاحية إجراء عمليات تدقيق لجميع الشركات المملوكة للدولة ونشر نتائج التدقيق علناً أو على الأقل تقديم تقرير عنها إلى الفروع ذات الصلة من السلطة التنفيذية.*** يتمتع عدد من هيئات التدقيق الحكومية، ولا سيما في المغرب وسلطنة عمان والكويت، بصلاحيات واسعة للإشراف على الشركات المملوكة للدولة. تتمتع هذه الهيئات بمجموعة من الآليات تحت تصرفها (أي تدقيقات تشغيلية ومالية وتدقيقات في المخاطر)، كما وأنها تتمتع بالصلاحية للحرص على أن يتم اتباع توصياتها. يشكّل مثال سلطة المساءلة في أبو ظبي، التي زادت قدرتها بشكل كبير في السنوات الأخيرة، مثال يستحق النظر فيه ؛

- ***يجب أن تخضع جميع الشركات المملوكة للدولة إلى التشريعات الخاصة بالمشتريات ويتعيّن عليها أن تنشر عروض مناقصة لجميع العمليات التي تتجاوز مبلغ أدنى معين منصوص عليه بموجب القانون.*** لا تزال الممارسة الحالية في المنطقة تسلط الضوء على مرونة كبيرة في كيفية إجراء عمليات الشراء من قبل الدولة والشركات المملوكة

للدولة ؛ يشكّل هذا الأمر مسألة مهمة ينبغي النظر فيها من أجل الحد من مخاطر ممارسات الشراء الفاسدة. يمكن النظر في آليات حوكمة إضافية لضمان أن تخضع أي عمليات شراء وأي عمليات كبيرة من قبل الشركات المملوكة للدولة إلى موافقة المجلس، كما هي الحال في الشركات الخاصة ؛

- ***ينبغي النظر بعناية في اختيار أسلوب الخصخصة للقضاء على خطر الفساد.*** يشّلط تقرير منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD بشأن الخصخصة في القرن الواحد والعشرين الضوء على تجربة بلدان منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD مع الخصخصة في السنوات الأخيرة. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أثارت عمليات الخصخصة السابقة التي أجريت من خلال عمليات بيع استراتيجية، من دون وجود إمكانية للمناقصات العامة، خطر – أو على الأقل تصور – أنها كانت مشوبة بالفساد. حتى في عمليات البيع التي تخضع لعملية تقديم مناقصات عامة، تحظى السلطة التنفيذية في الحكومة بفرصة التدخل (على سبيل المثال، تونس ومصر). في المستقبل، سيكون من المهم أن يظهر واضعو السياسات أن عمليات الخصخصة تتم بما يخدم مصلحة الدولة وأنه يتم استخدام عائدات هذه العمليات من أجل معالجة التحديات الاجتماعية والاقتصادية الملحة.

سياسات التوظيف والموارد البشرية

- في عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تمنع التشريعات الحكومات من فصل موظفي الشركات المملوكة للدولة خلال عمليات خصخصة أو إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة بشكل كامل أو جزئي، مما يحد من إمكانية إعادة التنظيم الفعال لهذه الشركات. في الماضي، إن الشرط المتمثل بأنه يجب أن يتمكن موظفو الشركات المملوكة للدولة من الاحتفاظ بمناصبهم لفترة غير محددة بعد عملية الخصخصة، قد زاد "كلفة" عملية الخصخصة على الدولة ودفع الحكومات في الكثير من الحالات إلى اتخاذ قرار بعدم البيع نهائياً. ***قد تكون التجارب في آليات بديلة لإعادة تخصيص وتدريب موظفي الشركات المملوكة للدولة وتوفير شبكة أمان اجتماعي لهم (على سبيل المثال، إدارة الخصخصة التركية) ذات فائدة لصانعي السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا*** ؛

- ***تظهر عمليات التعيين في مجالس الادارة الحاجة لمزيد من التبسيط.*** قد يكون إدخال إجراءات ومعايير مبسطة للمعينين في مجالس الشركات المملوكة للدولة مفياداً من أجل ضمان أن تتضمن مجالس الشركات المملوكة للدولة معينين مؤهلين تأهيلاً عالياً ومن أجل الحد من خطر المحسوبية. وقد وضع عدد من بلدان منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD عمليات واجراءات لاختيار أعضاء مجالس الإدارة. كذلك، قد تكون الإجراءات الخاصة بأعضاء مجالس الشركات المملوكة للدولة مفيدة في حال لم تكن الشركات المملوكة للدولة تخضع إلى مدونة حوكمة الشركات العامة أو صك معادل لها. إن تجربة شركة ممتلكات البحرينية التي وضعت دليل لأعضاء مجلس الإدارة يحدد مهام ومسؤوليات أعضاء مجلس الإدارة الذين تعينهم، مفيدةً في هذا الصدد ؛

- ***يتعين على الحكومات أن تفكّر في وسائل مبتكرة لتوفير الأمن الاجتماعي وفرص العمل من خلال قنوات غير فائض العمالة في القطاع العام (فضلاً عن توفير السلع والخدمات من قبل الشركات المملوكة للدولة بأقل من سعر تكلفتها في السوق)*** – سواء كان ذلك من خلال آليات الرعاية التقليدية كإعانات البطالة والتأمين أو أشكال أكثر ابتكاراً للتوزيع كالمنح النقدية المشروطة وغير المشروطة المنتشرة في مناطق أخرى، ولا سيما في أمريكا اللاتينية. قد يكون التحول إلى مثل هذا النظام الجديد مكلفاً في المدى القصير، غير أنه من شأنه أن يحد من التشوهات الاقتصادية وأن يؤدي إلى زيادة الكفاءة في المدى الطويل. يمكن الاستفادة من اهتمام المانحين في المنطقة في أعقاب الانتفاضات العربية من أجل توفير الموارد والخبرة لمثل هذه التحولات.

الملحق رقم 1. الشركات الإستراتيجية المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

شركات أخرى	البنية التحتية	البناء والعقارات	السلع الإستهلاكية	النقل	النفط والغاز	الكهرباء	المالية	الاتصالات	الدولة
مناجم الجزائر المؤسسة العمومية للتغذية وتربية الدواجن	بريد الجزائر الجزائرية للمياه	المؤسسة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية	المؤسسة الوطنية للصناعات الإلكترونية المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية الشركة الوطنية للصناعات الكهرومنزلية	الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية الوكالة الوطنية للدراسات ومتابعة إنجاز الاستثمارات في السكك الحديدية الجزائرية للنقل البحري	سوناطراك نافتا سونلغاز اسمدال	سونلغاز	البنك الوطني الجزائري بنك الجزائر الخارجي القرض الشعبي الجزائري بنك الفلاحة والتنمية الريفية	اتصالات الجزائر	الجزائر
شركة البحرين للسياحة ألمنيوم البحرين				طيران الخليج	بابكو بناغاز بافكو شركة توسعة غاز البحرين الوطنية		بنك البحرين الوطني البنك الأهلي المتحد شركة الأوراق المالية والاستثمار	شركة البحرين للاتصالات	البحرين

				شركة البحرين لزيت الأساس للتشحيم شركة الخليج لصناعة البتروكيماويات تطوير للبترول				
الشركة القابضة للصناعات الكيماوية العديد من الشركات الاستراتيجية التي يديرها الجيش	البريد المصري الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي	مصر لإدارة الأصول العقارية	شركة مصر للغزل والنسيج	مصر للطيران سكك حديد مصر هيئة قناة السويس	الهيئة المصرية العامة للبترول إنبي جاسكو	الشركة القابضة لكهرباء مصر	البنك الأهلي المصري بنك الاسكندرية بنك مصر بنك القاهرة شركة مصر القابضة للتأمين	المصرية للاتصالات فودافون مصر الشركة المصرية للأقمار الصناعية "نايل سات"	مصر
شركة الصناعات الإلكترونية الشركة العامة للسمنت العراقية الشركة الوطنية للمنتجات الكيماوية والمواد البلاستيكية	المؤسسة العامة للطرق والجسور	المؤسسة العامة للبناء	الشركة الوطنية للصناعات الغذائية المؤسسة العامة للمكننة والتجهيزات الزراعية	الشركة العامة لسكك الحديد الشركة العامة لموانئ العراق الخطوط الجوية العراقية	شركة النفط الوطنية العراقية شركة النفط المركزية شركة المشاريع النفطية المؤسسة العامة لتكرير النفط ومعالجة الغاز	شركة ديالى العامة للصناعات الكهربائية المؤسسة العامة للكهرباء	مصرف الرشيد شركة التأمين الوطنية	اتصالات العراق مؤسسة الاذاعة والتلفزيون العراقية	العراق
شركة مناجم الفوسفات				الملكية الأردنية		شركة الكهرباء		شركة	الأردن

الأردنية البوتاس العربية					الوطنية		الاتصالات الأردنية		
شركة اسمنت الكويت				الخطوط الجوية الكويتية شركة نقل وتجارة المواشي	مؤسسة البترول الكويتية شركة السور لتسويق الوقود		بيت التمويل الكويتي بنك الخليج البنك الأهلي الكويتي	شركة الاتصالات المتنقلة (زين) الشركة الوطنية للاتصالات المتنقلة	الكويت
مصالح المياه الأربع إدارة حصر التبغ والتنباك اللبنانية كازينو لبنان المدينة الرياضية المدينة الرياضية		إليسار لينور معرض رشيد كرامي الدولي		طيران الشرق الأوسط مرافئ بيروت وطرابلس وصيدا وصور		كهرباء لبنان	شركة انترا للاستثمار	أوجيرو ألفا	لبنان
				الخطوط الجوية الليبية الخطوط الجوية الأفريقية	المؤسسة الوطنية للنفط أويليبيا		مصرف الجمهورية المصرف الليبي الخارجي مصرف الوحدة		ليبيا

المجمع الشريف للفوسفاط مجموعة أونا	بريد المغرب المكتب الوطني للماء الصالح للشرب	الشركة العامة للعقارات		الخطوط الملكية المغربية المكتب الوطني للسكك الحديدية الطرق السيارة بالمغرب	المكتب الوطني للهيدروكابورات والمعادن	المكتب الوطني للكهرباء	الشركة الوطنية للاستثمار التجاري وفا بنك القرض العقاري والسياحي مجموعة القرض الفلاحي للمغرب	اتصالات المغرب ميدي تليكوم الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة ونا	المغرب
شركة ريسوت للإسمنت شركة اسمنت عمان أوربك	بريد عمان			الطيران العماني	شركة تنمية نفط عمان شركة النفط العمانية شركة الغاز العمانية الشركة العمانية للغاز الطبيعي المسال	شركة الكهرباء القابضة	بنك ظفار البنك الوطني العماني بنك صحار	عمانتل	عمان
شركة التعدين العربية السعودية شركة أسمنت المنطقة الجنوبية سابك شركة الأسمدة العربية السعودية شركة التصنيع الوطنية المجموعة السعودية	البريد السعودي	الشركة العقارية السعودية		الشركة السعودية للنقل الجماعي الشركة الوطنية السعودية للنقل البحري المؤسسة العامة للخطوط الحديدية	شركة ينبع الوطنية للبتروكيماويات شركة كيان السعودية للبتروكيماويات شركة الغاز والتصنيع الأهلية الشركة السعودية العالمية	الشركة السعودية للكهرباء	مجموعة سامبا المالية بنك الرياض مصرف الراجحي مصرف الإنماء بنك الخليج التجاري البنك السعودي للاستثمار البنك السعودي الفرنسي	الاتصالات السعودية	السعودية

للاستثمار الصناعي				للبتروكيماويات الشركة الوطنية للبتروكيماويات شركة رابغ للتكرير والبتروكيماويات				ساب الشركة التعاونية للتأمين		
الخليج الدولية للخدمات صناعات قطر	كيو بوست	مجموعة بروة العقارية		شركة قطر للبترول قطر للغاز	الخطوط الجوية القطرية		شركة الكهرباء والماء القطرية	بنك قطر الوطني مصرف الريان بنك الخليج التجاري	اتصالات قطر (كيوتل)	قطر
				الشركة السورية للنفط شركة الفرات للنفط	المؤسسة العامة للخطوط الحديدية السورية مؤسسة الطيران العربية السورية			المصرف التجاري السوري المصرف الزراعي التعاوني مصرف التسليف الشعبي المصرف العقاري السوري المصرف الصناعي	السورية للاتصالات	سوريا
المجمع الكيميائي التونسي شركة فسفاط قفصة الشركة التونسية للصناعات الصيدلية الصيدلية المركزية التونسية	البريد التونسي شركة أشغال السكك الحديدية تونس الطرقات السيارة	الشركة العامة للمقاولات والمعدات والأشغال الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية	الوكالة الوطنية للتبغ والوقيد مصنع التبغ بالقيروان مكتب الحبوب ديوان الأراضي الدولية	المؤسسة التونسية للأنشطة البترولية الشركة الوطنية لتوزيع البترول الشركة التونسية لصناعات التكرير الشركة التونسية	شركة النقل بتونس الشركة الوطنية للسكك الحديدية التونسية الشركة التونسية للملاحة الخطوط التونسية	الشركة التونسية للكهرباء والغاز		الشركة التونسية للبنك بنك الإسكان البنك الوطني الفلاحي بنك تمويل المؤسسات الصغرى والمتوسّطة الشركة التونسية لتأمين	اتصالات تونس	تونس

الديوان الوطني للتطهير الشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه شركة إسمنت أم الكليل شركة إسمنت بنزرت شركة النهوض بالرياضة الشركة التونسية لصناعة الحديد (الفولاذ)			وكالة الكحول الشركة التونسية للدواجن الشركة التونسية لأسواق الجملة	شركة النقل بالساحل الشركة الوطنية للنقل بين المدن	للكهرباء والغاز شركة النقل بالأنابيب بالصحراء الشركة التونسية للتنقيب شركة النقل بواسطة الأنابيب		التجارة الخارجية الشركة التونسية للتأمين وإعادة التأمين		
	البريد اليمني			اليمنية	المؤسسة العامة للنفط والغاز والثروة المعدنية	المؤسسة العامة للكهرباء	كاك بنك البنك اليمني للإنشاء والتعمير	تيليمن	اليمن
دبي القابضة أبوظبي لبناء السفن دوبال	مجموعة بريد الإمارات	نخيل إعمار العقارية شركة أركان لمواد البناء المؤسسة الوطنية للسياحة والفنادق هيئة الطرق والمواصلات		طيران الإمارات الاتحاد للطيران موانئ دبي العالمية هيئة الطرق والمواصلات مواصلات الشارقة	أدنوك شركة بترول الإمارات الوطنية امارات طاقة	هيئة كهرباء ومياه دبي هيئة مياه وكهرباء أبوظبي هيئة كهرباء ومياه الشارقة	بنك أبوظبي الوطني بنك أبوظبي التجاري بنك الاتحاد الوطني بنك دبي الإسلامي بنك دبي التجاري بنك الاتحاد الوطني شركة أبوظبي الوطنية للتأمين	شركة الإمارات للاتصالات المتكاملة اتصالات	الإمارات العربية المتحدة

							بنك الإمارات دبي الوطني تمويل		

المصدر: بيانات "مركز" عن الشركات المملوكة للدولة في دول مجلس التعاون الخليجي، موريتز شمول، بحوث أولية حول الاقتصادات خارج دول مجلس التعاون الخليجي.

ملاحظة: لا يتضمّن الجدول التالي صناديق الثروة السيادية أو وحدات تابعة لشركات مملوكة للدولة. إن المعلومات الواردة في هذا الجدول تعتمد على معلومات متوافرة علناً، لذا قد يكون قد حُذف البعض منها. يشار إلى إن اختيار مؤلفي التقرير للشركات التي ستُدرج في هذا الجدول شخصي ولا يرتكز على أساس الحجم/الإيرادات. يشمل الجدول شركات ذات توجه تجاري فقط ويستثني الهيئات والكيانات الحكومية ذات طبيعة تنظيمية أو منفعة عامة.

منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية

منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية هي محفل فريد تعمل في إطاره الحكومات معاً للتصدّي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تطرحها العولمة. وتتصدّر هذه المنظمة أيضاً الجهود الرامية إلى فهم التطوّرات والشواغل الجديدة وإلى مساعدة الحكومات على الاستجابة لها، مثل حوكمة الشركات، واقتصاد المعلومات، والتحديات التي يطرحها تشيُّخ السكان. وتتيح المنظمة إطاراً تستطيع فيه الحكومات المقارنة بين الخبرات المتعلقة بالسياسات، وتلتمس فيه إجابات على المشاكل المشتركة، وتحدِّد فيه الممارسات الجيدة، وتعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والدولية.

والدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي و التنمية هي: إسبانيا، وأستراليا، وإستونيا، وإسرائيل، وألمانيا، وأيرلندا، وأيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وتركيا، والجمهورية التشيكية، والجمهورية السلوفاكية، والدانمرك، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وفرنسا، وفنلندا، وكندا، وكوريا، ولكسمبورغ، والمكسيك، والمملكة المتحدة، والنرويج، والنمسا، ونيوزيلندا، وهنغاريا، وهولندا، والولايات المتحدة، واليابان واليونان. ويشارك الاتحاد الأوروبي في أعمال المنظمة.

وتنشر دائرة النشر لمنظمة التعاون الإقتصادي و التنمية، على نطاق واسع، نتائج عمليات التجميع الإحصائي والبحوث التي تجريها المنظمة بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فضلاً عن الاتفاقيات والمبادئ التوجيهية والمعايير التي يوافق عليها أعضاؤها.

الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

محرّكات التنمية والتنافسية ؟

جدول المحتويات

مقدمة لرأسمالية الدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
أهداف وأدوار الشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
دور الشركات المملوكة للدولة في التنمية والتنافسية
تداعيات الأهداف المتنوعة الخاصة بالشركات المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
سبل الإصلاح : نحو شركات فعّالة مملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
الملحق . الشركات الإستراتيجية المملوكة للدولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

Consult this publication on line at ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264204263-ar.***

This work is published on the OECD iLibrary, which gathers all OECD books, periodicals and statistical databases.
Visit ***www.oecd-ilibrary.org*** for more information.

ISBN 978-92-64-20426-3
26 2013 02 A E

SWEDEN

OECD publishing
www.oecd.org/publishing