

سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19

هذه السلسلة الخاصة من المذكرات يصدرها خبراء الصندوق لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للأثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتعرّف هذه المذكرات عن آراء مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

15 يونيو 2020

الدعم الحكومي للمؤسسات المملوكة للدولة: الخيارات أمام إفريقيا جنوب الصحراء

جيسون هاريس، وبرونو إيميرت، وباولو ميداس، وجون رالبييه، وأشني سينغ

تواجه بعض المؤسسات المملوكة للدولة ضغوطاً مالية كبيرة أثناء الجائحة والأزمة الاقتصادية. فمنها مؤسسات تعمل في قطاعات الاقتصاد الرئيسية وتقدم الخدمات الأساسية وقد تكون بحاجة إلى الدعم لتجنب الانهيار، مما يثير التساؤل عما إذا كان ينبغي للحكومات أن تقدم لها المساعدات المالية الاستثنائية المؤقتة. وتتناول هذه المذكرة مناقشة بعض المبادئ الإرشادية للمساعدة في اتخاذ القرار بشأن توقيت تدخل البلدان لمساعدة تلك الشركات، وكيفية تقديم هذا الدعم في ظل القيود المالية التي تعاني منها حكوماتها. ومن الضروري أيضاً أن تعمل الحكومات على تعزيز رقابتها وإحكام نظم حوكمتها لضمان استخدام مواردها العامة بالشكل الجيد. ورغم أن تركيز هذه المذكرة ينصب على إفريقيا، فإن هذه المبادئ قابلة للتطبيق في مختلف مناطق العالم.

أولاً: المؤسسات المملوكة للدولة في إفريقيا جنوب الصحراء

قطاع المؤسسات المملوكة للدولة في إفريقيا جنوب الصحراء له انعكاسات نظامية على الموارد العامة والاقتصاد بوجه أعم.¹ تشكل المؤسسات المملوكة للدولة في مجموعة فرعية من بلدان إفريقيا جنوب الصحراء حصة كبيرة في الميزانيات العمومية للقطاع العام، حيث يبلغ متوسط خصومها 20% من إجمالي الناتج المحلي، وأصولها حوالي 32% من إجمالي الناتج المحلي (الشكلان البيانيان 1 (أ) و 1 (ب)).² وفي عينة البلدان المتوافرة

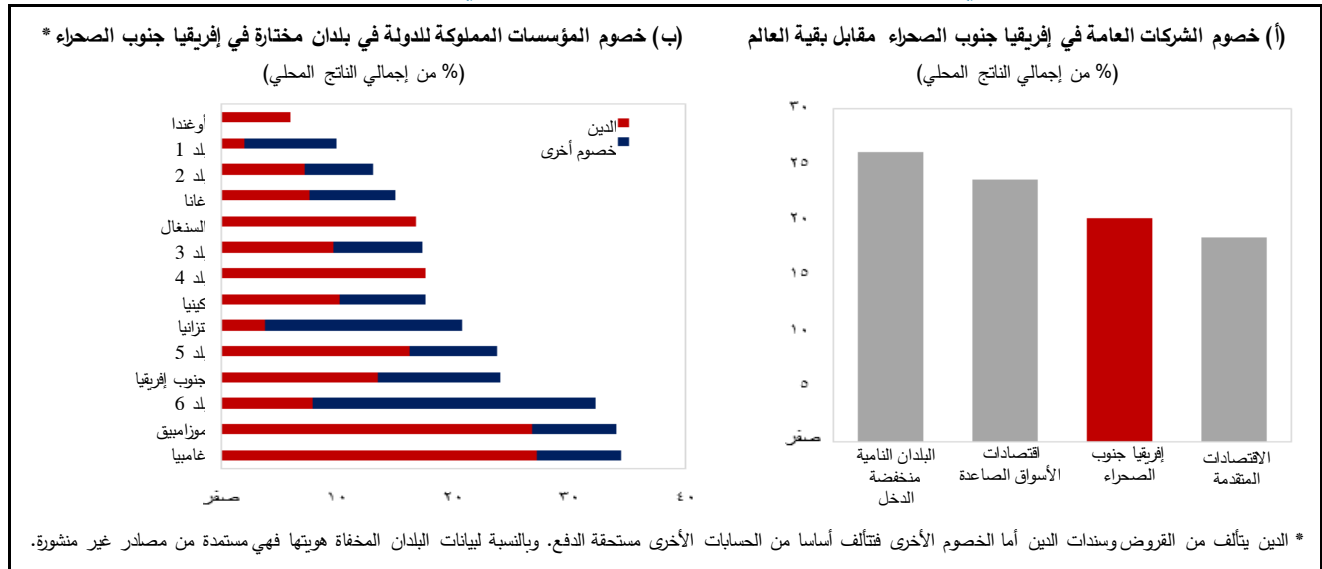
¹ لأغراض هذه المذكرة، يشير مصطلح المؤسسات المملوكة للدولة إلى الكيانات التي تعتبر شركات عامة بموجب المعايير التي ينص عليها دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2014 الصادر عن صندوق النقد الدولي، لتمييزها عن الكيانات شبه الحكومية التي قد تتأسس في هيئة قانونية مشابهة للمؤسسات المملوكة للدولة ولكنها في واقع الأمر تقوم بمهام حكومية. فإذا كانت هذه المؤسسات شبه الحكومية ممولة من خلال إيراداتها الذاتية، فمن المرجح كذلك أن تواجه صعوبات مالية ناجمة عن جائحة كوفيد-19. والطريقة المثلى لمعالجة تلك الصعوبات هي من خلال الميزانية.

² متوسط 14 بلداً متوفرة بياناتها لدى صندوق النقد الدولي في قاعدة بيانات الميزانية العمومية للقطاع العام، و تقييمات الشفافية المالية، وتقارير "تنمية القدرات". وتستبعد البنوك المركزية من البيانات التي ترصد عموماً الشركات غير المالية. وبالنسبة لهذه البلدان، في المتوسط، تمثل المؤسسات المملوكة للدولة 21% من خصوم القطاع العام و 34% من أصوله.

بياناتها، يبلغ متوسط إيرادات المؤسسات المملوكة للدولة 7% من إجمالي الناتج المحلي، ويبلغ متوسط الإنفاق 8%، والخسائر حوالي 1% من إجمالي الناتج المحلي. والمؤسسات المملوكة للدولة تساهم أيضا بنسبة كبيرة في الإيرادات الحكومية في بعض البلدان.

المؤسسات المملوكة للدولة تتركز في القطاعات الحيوية والاستراتيجية. في معظم بلدان إفريقيا جنوب الصحراء، تضطلع المؤسسات المملوكة للدولة بدور مهم في تقديم الخدمات الأساسية كالكهرباء (التوليد والنقل والتوزيع)، والمياه، والاتصالات، والمرافق العامة الأخرى. وإخفاقات هذه المؤسسات في تلك القطاعات من المرجح أن تؤدي إلى مشكلات نظامية في الاقتصاد وتؤثر على جهود احتواء انتشار جائحة كوفيد-19. وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تضطلع المؤسسات المملوكة للدولة بدور فعال في القطاعات الاستراتيجية. وتشمل قطاعات استخراج ومعالجة الموارد الطبيعية، وتشغيل مرافق البنية التحتية الاستراتيجية كالمطارات والموانئ، وتقديم خدمات النقل مثل خطوط الطيران والسكك الحديدية الوطنية، وشراء أو إعادة بيع السلع الأساسية الزراعية. وفي بعض الحالات، تشغل هذه المؤسسات موقعا احتكاريًا في السوق، وتشكل مصدرا مهما للتوظيف. وتقوم المؤسسات المملوكة للدولة كذلك بدور كبير في الاستثمار العام حيث ساهمت في 2017 بنسبة قدرها 31% في مشروعات الاستثمار في البنية التحتية في إفريقيا جنوب الصحراء.³

الشكل البياني 1: عرض عام لقطاع المؤسسات المملوكة للدولة في إفريقيا جنوب الصحراء



المصدر: تغييرات خبراء صندوق النقد الدولي.

وهناك كثير من المؤسسات المملوكة للدولة التي عانت بالفعل من صعوبة الأوضاع المالية قبل الجائحة. فقد تعرض عدد من المؤسسات المملوكة للدولة في مختلف أنحاء إفريقيا جنوب الصحراء للعسر المالي قبل بداية أزمة كوفيد-19 بفترة طويلة. ولا يزال كثير منها لا يحقق أرباحا ويعاني من نقص السيولة، مما ترتب عليه الحاجة إلى عمليات إنقاذ مستمرة وكبيرة (المرفق 1). وفي بعض الحالات، تتفاقم هذه الصعوبات المالية نتيجة اضطلاع هذه المؤسسات ببعض الصلاحيات المكلفة على مستوى السياسة العامة دون أن يتم تعويضها عن ذلك. ونتيجة لذلك، أصبحت المؤسسات المملوكة للدولة مصدرا مهما للمخاطر المحيطة بالمالية العامة (المرفق 2). وتتفاقم حدة التحديات أمام هذا القطاع نتيجة أزمة كوفيد-19 التي تسببت في تخفيض قدره 5,2 نقطة مئوية في توقعات نمو إفريقيا جنوب الصحراء لعام 2020 بالمقارنة مع تنبؤات أكتوبر 2019.⁴ ومع ذلك، ليست كل المؤسسات المملوكة للدولة غير قادرة على تحقيق الأرباح فبعضها لديه إمكانات تحقيق الربح والمساهمة بشكل إيجابي في الموارد العامة والاقتصاد بوجه أشمل. وبعض المؤسسات المملوكة للدولة قادر كذلك على تحقيق الأرباح حتى في ظل الظروف الاقتصادية الكلية المعاكسة.

³ دراسة World Bank and PPIAF, 2017, *Who Sponsors Infrastructure Projects? Disentangling Public and Private Contributions*

⁴ عدد إبريل 2020 من تقرير صندوق النقد الدولي *آفاق الاقتصاد الإقليمي لمنطقة إفريقيا جنوب الصحراء*.

ثانياً - الدعم الحكومي الاستثنائي للمؤسسات المملوكة أثناء الجائحة: متى وكيف؟

دأبت الحكومات على استخدام المؤسسات المملوكة للدولة للمساعدة في إدارة الأزمات، بما فيها هذه الجائحة. وعلى سبيل المثال، توفر المرافق العامة المملوكة للدولة خدمات المياه والكهرباء، وهو ما يشمل في بعض الحالات تقديم الخدمات بأسعار مدعومة (مثل غانا) والسماح بتأجيل المدفوعات للأسر المعيشية والشركات. ويُطلب إلى البنوك العامة تقديم القروض للأسر والشركات متاهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في كثير من البلدان.

غير أن بعض المؤسسات المملوكة للدولة قد تتعرض لدرجة كبيرة من العسر المالي أثناء الأزمة، مما يثير التساؤل حول توقيت وكيفية تقديم الحكومات الدعم. فقد تقرر الحكومات التدخل لتقديم السيولة أو معالجة بعض مشكلات الملاءة لدى المؤسسات المملوكة للدولة ذات الطابع الاستراتيجي مثل المرافق العامة ومعها قطاعات بأكملها من الاقتصاد. ولكن الحكومات التي تعاني من نقص السيولة وضعف الميزانيات العمومية في البلدان منخفضة الدخل سوف تعاني في سبيل تقديم الدعم المالي لمؤسساتها المملوكة للدولة. ويتعين كذلك أن يكون هذا الدعم مصمماً بدقة وموجهاً لمعالجة الأزمة الحالية لتجنب عمليات إنقاذ المؤسسات لتغطية قصور الكفاءة وسوء الإدارة.

ويتناول هذا القسم مناقشة أهم المفاضلات التي يتعين على الحكومات مراعاتها عند اتخاذ القرار بشأن توقيت التدخل وكيفيته. وينصب تركيز هذا التحليل على المؤسسات غير المالية المملوكة للدولة لأن البنوك العامة تتشأ عنها مجموعة مختلفة من القضايا.

المبادئ الإرشادية

على البلدان إعداد استراتيجية تحدد أولوية الطلب الكلي للاستفادة من موارد المالية العامة، بما في ذلك تقديم الدعم للمؤسسات المملوكة للدولة. لدى تقديم الدعم للمؤسسات المملوكة للدولة، ينبغي للحكومات مراعاة بعض المبادئ الإرشادية.

أولاً: ترتيب الأولويات بين العديد من المطالب

نظراً لندرة الموارد العامة يتعين على الحكومات النظر فيما إذا كان دعم مؤسسات معينة مملوكة للدولة هو الاستخدام الأمثل لموارد موازاتها العامة المحدودة. فقد يعني ذلك إتاحة موارد أقل للمجالات الحيوية الأخرى مثل الرعاية الصحية. وهنا يلزم إجراء تحليل التكلفة والعائد في ظل زيادة المطالب وضيق الحيز المالي. وينبغي أن يشمل التحليل مراجعة الأساس المنطقي في الاحتفاظ بالمؤسسة المملوكة للدولة. وينبغي أن تتضمن التكاليف المحتملة الموارد المباشرة المتاحة من الموازنة والتكاليف المستقبلية المحتملة (مثل المخاطر من الضمانات). ومن البداية، ينبغي أن ينطوي الدعم من الموازنة على آليات واضحة للإلغاء التدريجي كما ينبغي وضع حدود قصوى أو سقف لحجم انكشاف الحكومة للمخاطر من تدخلات معينة (مثل ضمانات الائتمان أو الأداء).

ثانياً: توجيه الدعم لأكثر المؤسسات المملوكة للدولة تأثيراً على النظام المالي

ينبغي توجيه الدعم من المالية العامة لأهم المؤسسات المملوكة للدولة استراتيجياً ونظامياً التي تواجه صعوبات مالية تفرضها أزمة كوفيد-19.⁵ وهذا من شأنه الحد من التكلفة على الموازنة العامة وسيكون له أكبر الأثر على المستويين الاقتصادي والاجتماعي. وعلى سبيل المثال، إذا كان نقص الدعم لأحد المرافق العامة يمكن أن يهدد توفير الخدمات الأساسية (كالكهرباء والمياه)، نتيجة عدم وجود جهات بديلة لتقديم تلك الخدمات، فينبغي إعطاؤه أولوية. ويمكن أن يسري الأمر نفسه على قطاعات أخرى حسب ظروف البلد (مثل قطاع المواصلات العامة). وبالنسبة للمؤسسات المملوكة للدولة التي تعمل في أسواق تنافسية، ينبغي أن تنتظر الحكومات فيما إذا كان القطاع الخاص قادراً على القيام بدور أكبر في توفير السلع والخدمات. وفي مثل هذه الحالات، لا سيما إذا كانت موارد الموازنة محدودة، يمكن تخفيض الدعم المقدم للمؤسسات المملوكة للدولة (مثلاً، للحفاظ على عمليات محدودة) أو عدم تقديم أي دعم على الإطلاق، مع توفير تدابير دعم بديلة للعمال.

⁵ من الصعب وضع معايير شاملة داهية لطبيعة هذه المؤسسات المملوكة للدولة، لكنها تشمل الشركات التي يترتب على إغلاقها خطر اختفاء نظام بيئي بأكمله نتيجة للترابط المتبادل بين تلك المؤسسة والاقتصاد (مثل شركات نقل الكهرباء).

ومن أهم اعتبارات تقديم الدعم للمؤسسات المملوكة للدولة هو درجة ملكية الحكومة لها. فإذا كانت الحكومة تمتلك أقل من نصف الشركة فمن الممكن تبرير فرض بعض القيود (مثلا على مدفوعات الأرباح الموزعة). وإضافة إلى ذلك، في حالة المؤسسات المملوكة للدولة المخصصة جزئيا التي تقتضي ضخ رؤوس أموال لوقايتها من الإفلاس، قد يتعين تقييم إمكانية تقاسم الأعباء بالشكل الملائم بين الدولة والمستثمرين من القطاع الخاص.⁶

ثالثا: المساواة في المعاملة بين المؤسسات المملوكة للدولة والمنافسين من القطاع الخاص

لا ينبغي استخدام الدعم لتقديم معاملة تفضيلية (ميزة تنافسية) للمؤسسات المملوكة للدولة إذا كان المنافسون الآخرون من القطاع الخاص قادرين على توفير السلع والخدمات. والأفضل، أن يكون الدعم مماثلا في القطاع بأكمله ما لم تكن المؤسسة المملوكة للدولة منوطة بمهام واضحة على مستوى السياسة تقتضي معاملة مختلفة. وعلى سبيل المثال، ينبغي أن يكون منح التأجيل الضريبي للمؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الصناعة التحويلية مماثلا لما يتم منحه للقطاع بوجه عام.

رابعا: الشفافية حتمية

تنفيذ إجراءات تمحيص عالية المستوى يشكل أهمية بالغة لضمان المساءلة والحد من الخطر الأخلاقي. وتوضح أهمية هذا الأمر بصفة خاصة إذا كانت حزمة إجراءات الدعم كبيرة، وتتطوي على أدوات مالية مختلفة، وتنتهج عملية سريعة استثنائية في صنع القرار. وينبغي أن يشمل تقييما لاحقا للدعم لضمان تحقيق مبدأ المساءلة. وقد يكون من الضروري وضع إطار خاص لضمان تحقيق الرقابة المالية ومراقبة المخاطر على المالية العامة. ولهذا الأمر أهميته بصفة خاصة إذا كانت إجراءات المراقبة ضعيفة قبل الأزمة. وينبغي على الأفضل أن تكون كل أنواع الدعم قد صدر بشأنها موافقة برلمانية وإبلاغ بياناتها بالكامل في الموازنة العامة والكشوف المالية مع نشر المعلومات على نطاق واسع للاطلاع العام.

أنواع الإجراءات

ينبغي أن يقوم صناع السياسات بتقييم نقاط القوة والضعف في مختلف إجراءات المالية العامة التي قد تكون متاحة لتقديم الدعم الاستثنائي والمؤقت للمؤسسات المملوكة للدولة.⁷ وتختلف أنواع الإجراءات التي يمكن تنفيذها بالشكل السليم حسب درجة السلامة المالية للمؤسسة المعنية (انظر أدناه). وهناك كذلك بعض الإجراءات التي يمكن تنفيذها بسرعة أكبر (تحسين وضع السيولة) وإجراءات أخرى تستغرق وقتا أطول (إشراك مستثمرين من القطاع الخاص). وعلاوة على ذلك، لا ينبغي استخدام الدعم كوسيلة لتعديم مشكلات سابقة في المؤسسة المملوكة للدولة. وسيكون من الضروري أيضا الحد من المخاطر على المالية العامة.

ومن الاعتبارات المهمة كذلك الأثر المباشر على الموازنة العامة.⁸ فهناك حكومات كثيرة قد تعاني من ضيق الحيز المتاح لتقديم السيولة وربما تكون بحاجة للنظر في اختيارات أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، من الممكن استخدام الآليات القائمة لأنواع الدعم التقليدية (مثل إعانات الدعم، وضخ رؤوس الأموال، والضمانات) على وجه السرعة لمساعدة المؤسسات المملوكة للدولة التي تعاني من نقص مؤقت أو شديد في السيولة من جراء هذه الجائحة. ويتيح دعم المؤسسات المملوكة للدولة أثناء هذه الأزمة فرصة سانحة لتسريع وتيرة الإصلاحات الهيكلية القائمة أو استحداث إصلاحات أخرى لتحسين حوكمة وأداء هذه المؤسسات. وتتناول فيما يلي مناقشة بعض الخيارات المختلفة.

خيارات لتعزيز تدفقات السيولة في المؤسسات المملوكة للدولة وما لها من أثر مباشر على الموازنة العامة. هذه الخيارات تقتضي قدرة الحكومة على الاقتراض، أو السحب من أصولها السائلة، أو تخفيض نفقاتها الأخرى لتمويل الدعم المقدم للمؤسسات المملوكة للدولة. وقد تكون الموازنة قادرة على استعادة جانب من الدعم المقدم في المستقبل.

■ **تأجيلات الضرائب ومساهمات الضمان الاجتماعي،** التي تخفف من ضغوط السيولة على المؤسسات المملوكة للدولة بتكلفة منخفضة، نظرا لأن الحكومة بوسعها إعادة تحصيل الضريبة لاحقا بمجرد انحصار صدمة كوفيد-19 المؤقتة. ولكن حتى ذلك الحين ستكون الحكومة قد فقدت بعض إيراداتها. ومثل هذه الأنواع من الإجراءات تُقدم في العادة لقطاعات الاقتصاد وليس فقط للمؤسسات المملوكة للدولة.

⁶ على سبيل المثال، يمكن النظر في التصفية مع استمرارية العمل (مثل أحكام الفصل الحادي عشر في الولايات المتحدة) أي فرض تخفيضات في ديون الدائنين والمساهمين من القطاع الخاص ضمانا للساد والبدء من جديد.

⁷ هناك عدة مذكرات صادرة عن إدارة شؤون المالية العامة تقدم ملخصا لمختلف أنواع الدعم الحكومي التي يمكن تقديمها للشركات الخاصة في الأزمة الراهنة، وبعضها وثيق الصلة أيضا بالمؤسسات المملوكة للدولة. راجع دعم القطاع العام للشركات؛ وسياسات الإنفاق لدعم الشركات والأسر؛ وقضايا ضريبية: عرض عام؛ ودعم البنوك العامة للأسر والشركات.

⁸ راجع كوفيد-19: طريقة قيد تدخلات الحكومة على مستوى السياسات في إعصاءات المالية العامة.

■ **إعانات الدعم** يمكن تقديمها للتعويض عن التكاليف المرتفعة المصاحبة للمهام على مستوى السياسة أو عندما تمر الشركات بضائقة مالية أكبر (مخاطر الملاء).

خيارات لتقوية الميزانيات العمومية للمؤسسات المملوكة للدولة. تعد هذه الخيارات مفيدة على وجه الخصوص في حالة المؤسسات المملوكة للدولة والتي تعتمد اعتمادا شديدا على التمويل بالاستدانة.

■ **عمليات ضخ رأس المال المساهم** قد تكون مفضلة على إعانات الدعم للتعامل مع أوضاع العسر المالي الناجمة عن الصدمات. ويسري هذا الأمر بصفة خاصة في سياق الملكية المشتركة لأنها تسمح للحكومة بقدر أكبر من المشاركة في الاسترداد مستقبلا من خلال الأرباح الموزعة. غير أن النفقات النقدية الأولية قد تكون باهظة بالنسبة للحكومات التي تعاني من نقص السيولة أو تتطوي على زيادة الاقتراض الحكومي الذي قد يكون مكلفا للغاية.

■ **مبادلة الدين بالأسهم** قد تكون أحد الخيارات إذا كان المصدر الرئيسي للضغوط المالية التي تتعرض لها المؤسسات المملوكة للدولة هو أعباء خدمة الدين. ومع ذلك، فإن عبء الدين وخدمة الدين الذي تتحمله الحكومة سيزداد. ومن المحتمل أن تتمكن الحكومة من استرداد جانب من التكلفة عن طريق الأرباح الموزعة المستقبلية.⁹

خيارات تسهيل اقتراض المؤسسات المملوكة للدولة. هذه الخيارات أثرها محدود أو معدوم على الموازنة العامة أو السيولة، لكنها قد تتطوي على مخاطر كبيرة على المالية العامة.

■ **الضمانات الحكومية** لقروض المؤسسات المملوكة للدولة تفرض أقل قدر من الضغوط على مالية الحكومة في الوقت الراهن. وينبغي أن تكون الضمانات مؤقتة ومحدودة.

■ **الإقراض المشتق للمؤسسات المملوكة للدولة**. هذا الخيار يعني قيام الحكومة بالاقتراض مباشرة من السوق وإقراض الأموال المقترضة للمؤسسات المملوكة للدولة - وتتحمل الحكومة كل المخاطر في حالة عدم قدرة المؤسسة المملوكة للدولة على السداد. وقد يعني ذلك في بعض الحالات أن تكون تكاليف الاقتراض أقل بالنسبة للشركة مقارنة بخيار الاستعانة بالضمانات الحكومية.

■ **القروض من البنوك العامة**. يمكن الاستعانة بالبنوك العامة، إذا كانت تتمتع بالسلامة المالية، لتقديم الدعم للمؤسسات المملوكة للدولة التي قد تعاني من ضعف أو انعدام قدرتها على النفاذ إلى الأسواق. وإذا أسفرت هذه العمليات عن خسائر للبنوك العامة فإنها ستؤدي إلى انخفاض الأرباح الموزعة للحكومة أو ضرورة إعادة رسملة هذه البنوك.¹⁰

إشراك المستثمرين من القطاع الخاص. من الممكن أن تقوم الحكومات بإشراك المستثمرين الاستراتيجيين في المؤسسات المملوكة للدولة. وبإمكان هؤلاء المستثمرين ضخ رؤوس الأموال وجلب الخبرات للمساعدة في تقوية إدارة الشركة المعنية، وإن كان يتعين توخي الحرص في ذلك لتجنب حالات البيع الخس عندما تصل الأسواق إلى الحضيض.

استراتيجية الدعم حسب السلامة المالية للمؤسسة المملوكة للدولة

سيعتمد الفرار بشأن توقيت وكيفية التدخل على السلامة المالية للشركة المعنية. ومع فرض اعتبار الدعم ضروريا ومتماشيا مع المبادئ الإرشادية، سوف يتعين على الحكومات القيام بما يلي:

- تقييم قدرة الشركة على التعامل مع الصدمة بدون الدعم الحكومي.
- متابعة المؤشرات المالية للشركة لتحديد حجم الدعم وتوقيته. فإذا كان الدعم يعتبر ضروريا، سوف يتعين على الحكومة متابعة الوضع المالي عن كثب، بما في ذلك مؤشرات السيولة عالية التواتر.¹¹ ومن الأفضل التحرك في وقت مبكر قبل أن تتراكم على الشركة متأخرات المدفوعات (الأجور، المورد).

⁹ عندما تتحمل الحكومة ديون إحدى المؤسسات المملوكة للدولة المستحقة لطرف ثالث، فإنها قد تسعى للحصول على خصم على القيمة الحاضرة للقروض نظرا لأن مطالبة الطرف الثالث حاليا مستحقة على الحكومة وليس على المؤسسة ذات الجدارة الائتمانية الأقل.

¹⁰ ينبغي أن تكون القروض مجهزة بالضمانات الوقائية الملائمة وأن تتسم بالشفافية لضمان خضوعها للمساءلة واحتواء التكاليف على المالية العامة. راجع المنكرة عن دعم البنوك العامة للأسر والشركات.

¹¹ وسيفتضي ذلك بذل الجهود لجمع البيانات بمعدلات تواتر أعلى. على سبيل المثال، هل تصبح المبالغ مستحقة الدفع مفرطة مقارنة بالاتجاهات العامة التاريخية والنفقات؟ هل هناك تراجع سريع على مدار الأسابيع الأخيرة في توافر السيولة في الحسابات المصرفية للمؤسسات المملوكة للدولة؟ (الدورية: أسبوعيا)؛ وهل هناك تراكم للمتأخرات أو تأخر في المدفوعات لمقاولي المؤسسات المملوكة للدولة على مدار الأسابيع الأخيرة (الدورية: كل أسبوعين)؛ وإعادة تقييم الأصول الثابتة (الدورية: شهريا).

- وإذا كانت الشركة تحقق خسائر حتى قبل الأزمة، ينبغي مراعاة تفهم الدوافع (مثل تكلفة الأنشطة شبه المالية العامة، وجوانب قصور الكفاءة وسوء الإدارة) واتخاذ الإجراءات الضرورية للحد من المخاطر المحتملة.

ومن الأمثلة على ذلك:

المؤسسة المملوكة للدولة كانت تحقق أرباح قبل الأزمة ومن المتوقع أن تظل كذلك بمجرد انحسار الأزمة. وربما يتعين تقديم الدعم المؤقت لهذه المؤسسات أثناء الأزمة. وفي هذه الحالات، قد ترغب الحكومات في تقديم الدعم لمؤسسة مملوكة للدولة لضمان استمرار الخدمات التي توفرها هذه الشركة والحفاظ على قيمتها - مع فرض تماشي الدعم مع المبادئ الإرشادية. غير أنه قبل النظر في تقديم الدعم من المالية العامة، ينبغي أن يطلب إلى هذه الشركة أن تستنفد كل السبل الأخرى لمعالجة الاضطراب (على سبيل المثال، تعمل الخطوط الجوية الإثيوبية على الاستفادة من قوة مركزها المالي لتجنب الحصول على الدعم من الحكومة). وعلى سبيل المثال، هناك بعض الشركات التي ستظل محتفظة بقدرتها على الاقتراض. وهناك شركات أخرى قد تتمكن من بيع بعض أصولها غير الأساسية أو تأجيل الاستثمارات. كذلك يمكن تخفيض أو تأجيل مدفوعات الأرباح الموزعة أو الإتاوات للحكومة بصفة مؤقتة.¹² وبمجرد استفاد كل هذه الاحتمالات، يمكن تقديم الدعم الحكومي أساساً من خلال التأجيل الضريبي أو الضمانات الحكومية (التي لها تأثير مباشر محدود على الموازنة العامة). غير أنه قد يلزم توفير دعم أكبر في القطاعات الأكثر تضرراً بالجائحة.

المؤسسة المملوكة للدولة تتحمل مديونية منخفضة لكنها معتمدة على التحويلات المنتظمة من الموازنة لتغطية التكاليف المصاحبة للمهام المنوطة بها على مستوى السياسة. قد يلزم تقديم الدعم للأنشطة شبه المالية العامة، مثل الأسعار المدعومة أو أقل من التكلفة، أو تضخم العملة. وقد ينطوي على أشكال الدعم التقليدية مثل زيادة الدعم الموجه لتغطية المهام العامة، أو عمليات ضخ رؤوس الأموال. وفي بعض الحالات، عند نقص السيولة، يمكن أن تنظر الحكومة كذلك في ضمان القروض المقدمة للمؤسسات المملوكة للدولة أو غير ذلك من أشكال الدعم.

وينبغي أن يكون الدعم مقترناً بإجراءات لاحتواء التكاليف. ومن المشكلات في هذا السياق أن المشاغل المتعلقة بالخطر الأخلاقي قد تكون لها أهمية نسبية إذا تعذر التمييز بين آثار الأزمة والعوامل الأخرى التي تدفع إلى وقوع الخسائر. فمن الممكن مثلاً أن تكون الصعوبات المالية التي تواجه المؤسسات المملوكة للدولة مرتبطة بارتفاع تكاليف الأنشطة شبه المالية العامة لكنها قد تعكس جوانب قصور الكفاءة وسوء الإدارة. وفي هذه الحالة، ربما كان من الضروري أن يتضمن الدعم استراتيجية لرفع الكفاءة واحتواء التكاليف (الأجور). ويمكن أن تنظر الحكومات أيضاً في تعديل المهام على مستوى السياسة، بالسماح مثلاً للشركة برفع الأسعار إلى مستوى أقرب للتكلفة (وهو ما يمكن أن يتم تدريجياً)، لاحتواء التكاليف والمخاطر على المالية العامة.

المؤسسات المملوكة للدولة التي تحقق خسائر نظامية وكبيرة، وميزانياتها العمومية ضعيفة. هذه هي الحالات التي تتضمن على الأرجح أكبر التكاليف في الموازنة العامة وقد تستمر طويلاً بعد انتهاء الأزمة. وسيكون تحديد الأولويات ضرورياً:

- فالشركات التي لا تتوفر لها مقومات البقاء ولا تقوم بمهام حيوية على مستوى السياسة ينبغي بيعها أو إغلاقها. وقد يتعين على الحكومات تقديم دعم مؤقت للعاملين فيها. وعلى سبيل المثال، فإن الشركات في القطاعات التي يقدم فيها المنافسون من القطاع الخاص السلع والخدمات بأسعار تنافسية (مثل الصناعات التحويلية، وتجارة التجزئة) تقل مبررات الإبقاء عليها.¹³
- وبالنسبة للشركات المؤثرة استراتيجياً ونظامياً - التي تستوفي المبادئ الإرشادية - ينبغي أن يقترن الدعم بحزمة إصلاحات كبيرة. وقد يتطلب الأمر كذلك وضع استراتيجية للتعامل مع الأنشطة شبه المالية العامة. وسوف تستغرق مثل هذه الإصلاحات وقتاً طويلاً. على سبيل المثال، قام الأردن بإصلاح شركة الكهرباء الوطنية، فخفضت خسائرها التشغيلية إلى حد كبير بعد أن كانت تشكل عبئاً كبيراً على الموازنة العامة (راجع المرفق 3). وقد ينطوي على دعم من الجهات المانحة، مثل حالة "شركة المياه والكهرباء الوطنية في غامبيا" (المرفق 3) وللحد من التكاليف وجلب الخبرات، يمكن النظر أيضاً في إدخال شركاء من القطاع الخاص.¹⁴

¹² على سبيل المثال، شركات النفط، إذا كانت جيدة الإدارة، بإمكانها عادة تجاوز الاضطرابات الكبيرة بمفردها.

¹³ على سبيل المثال، عندما تصبح شركات الطيران الوطنية عبئاً كبيراً على الموازنة العامة وتتوافر بدائل من القطاع الخاص، ينبغي أن تقوم الحكومات بتقييم جدوى إنقاذ الشركة. ومثال على ذلك، أعلنت جنوب إفريقيا مؤخراً أنها لن تقدم أي دعم إضافي إلى "خطوط جنوب إفريقيا الجوية". وتدرس الحكومة حالياً عدة خيارات وإذا لزم الأمر ستعلق الشركة أبوابها.

¹⁴ على سبيل المثال، قامت حكومة سيشيل في 2011-2012، في إطار إعادة هيكلة شركة الطيران الوطنية، بضخ رؤوس الأموال في شركة الطيران وتحمل خصومها وإعادة هيكلة تكاليفها (حوالي 4,5% من إجمالي الناتج المحلي)، كما باعت 40% من أسهم الشركة إلى شركة طيران الاتحاد.

اعتبارات الحوكمة بشأن حزمة إجراءات الدعم

تحديد ما إذا كان ينبغي تقديم الدعم للمؤسسات المملوكة للدولة وكيفيته ومستواه ينبغي أن يراعي عددا من عوامل الحوكمة الحيوية. كذلك ينبغي توخي الشفافية التامة في الموافقة على إجراءات الدعم وتنفيذها.

■ **وعلى المدى القريب، ينبغي مراعاة الشفافية التامة في كل أشكال الدعم والأوضاع المقترنة به.** ينبغي أن يحصل أي دعم مقدم للمؤسسات المملوكة للدولة على موافقة البرلمان وإبلاغ بياناته في وثائق الموازنة العامة (بما في ذلك العمليات المسجلة أسفل الخط، أو استخدام الموارد من خارج الموازنة، أو الالتزامات الاحتمالية). فإذا انطوى على دعم من البنوك العامة، ينبغي إتاحة بيانات التكاليف والمخاطر للاطلاع العام (راجع المذكرة عن البنوك العامة). وينبغي الإفصاح بانتظام عن تكاليف ومخاطر كل العمليات.

■ **وبخلاف ذلك، ينبغي كذلك إجراء المزيد من الإصلاحات المؤثرة والدائمة.** ينبغي أن يقترن تقديم الدعم على المدى القريب بالتزام بتنفيذ إصلاحات على المدى المتوسط والأطول بحيث تعالج مقومات البقاء المالي للمؤسسات المملوكة للدولة بما في ذلك، عند الاقتضاء، التوقف عن مزاوله بعض الأنشطة حسب الملائم. كذلك تستخدم المؤسسات المملوكة للدولة غالبا كشركة وسيلية للقيام بالأنشطة شبه المالية العامة. فإذا كانت هذه الأنشطة تساهم بدرجة كبيرة في تدني مستوى أداء المؤسسات المملوكة للدولة، يتعين النظر في تحويلها من تلك المؤسسات إلى موازنة الحكومة.

توسيع نطاق جهود المراقبة والحوكمة

نظرا لضعف الحوكمة واسع النطاق في فرادى المؤسسات المملوكة للدولة وقطاع هذه المؤسسات بأكمله، فمن الضروري تقوية الضوابط وتعزيز الشفافية.

■ **فعالية الرقابة على قطاع المؤسسات المملوكة للدولة وقوة خاصية الملكية.** يتعين وجود خاصية قوية تتعلق بملكية المؤسسات المملوكة للدولة داخل الحكومة إلى جانب وضع ترتيبات فعالة للرقابة، مع تحديد واضح لأدوار كل من وزارة المالية، والوزارات القطاعية، وحيثما توافرت، أجهزة الرقابة على المؤسسات المملوكة للدولة، مثل مكتب أو هيئة المؤسسات المملوكة للدولة. وينبغي تشجيع كل البلدان على نشر تقرير سنوي شامل عن قطاع المؤسسات المملوكة للدولة بالكامل (مثل، أنغولا، وغانا، وليبيريا). وحيثما يُقدم الدعم للمؤسسات المملوكة للدولة استجابة للأزمة، يتعين خضوع المؤسسات المستفيدة للمتابعة والرقابة المعززتين في الأجل القصير.

■ **الشفافية والمساءلة الماليتان في المؤسسات المملوكة للدولة.** ينبغي أن تقوم فرادى المؤسسات المملوكة للدولة بإعداد ونشر كشوف مالية مدققة خلال فترة زمنية محدودة بعد ختام السنة المالية. وإضافة إلى ذلك، ينبغي مراجعة الميزانيات العمومية لتلك المؤسسات وإعادة تقييم أصولها الرئيسية بصفة دورية. وينبغي تجنب تقديم الدعم المالي للمؤسسات المملوكة للدولة بناء على تقارير التدقيق المحاسبي المصحوبة بتحفظات. وينبغي اشتراط قيام المؤسسات المملوكة للدولة المتلقية للدعم بنشر أحدث كشوفها المالية المدققة كشرط مسبق لحصولها على الدعم.

■ **الحوكمة المؤسسية.** الحاجة للدعم الحكومي تخلق فرصة لتعزيز الحوكمة المؤسسية لضمان الاستخدام الملائم للموارد العامة. وينبغي وضع الحد الأدنى من معايير الحوكمة المؤسسية لضمان وضوح مسؤوليات مجالس الإدارة، ووجود ترتيبات لقياس مستوى أداء المؤسسات المملوكة للدولة ومتابعته وتقييمه، وخضوع مجالس الإدارة للمساءلة بشأن الأداء بسبل منها استخدام عقود الأداء و/أو اتفاقيات الخدمات.

■ **تقوية إدارة المخاطر المحيطة بالمالية العامة.** ينبغي تشجيع كل بلدان إفريقيا جنوب الصحراء على تحقيق تقدم تصاعدي في تقوية سبل تحديد المخاطر على المالية العامة والتعامل معها والإفصاح عنها (المرفق 2).

■ **تحديث الأطر القانونية.** تعمل المؤسسات المملوكة للدولة في كثير من البلدان تحت إطار قانوني قديم أو غير فعال. ويحتاج هذا القطاع إلى إطار قانوني حديث لتنظيم عملياته، بحيث يتضمن تعريفا واضحا لما يشكل المؤسسة المملوكة للدولة، نظرا لأن بلدانا كثيرة إما لا تحتفظ بقائمة كاملة بمؤسساتها المملوكة للدولة أو لا توجد لديها رؤية واضحة عما إذا كانت بعض الكيانات هي مؤسسات مملوكة للدولة أم وحدات حكومية.

رابعاً- الأدوات التشخيصية وتنمية القدرات

توجد لدى صندوق النقد الدولي أدوات كثيرة يمكنها مساعدة البلدان على تحسين ماليات قطاع المؤسسات المملوكة للدولة:

- إعداد بيانات "الميزانية العمومية للقطاع العام" لرصد حجم قطاع المؤسسات المملوكة للدولة وأثره على مالية القطاع العام الكلية.
- إجراء "تقييم الشفافية المالية" المتكامل لتقييم ممارسات الشفافية وتحديد الثغرات ووضع خطة عمل لمعالجتها، أو إجراء "تقييم المخاطر المالية".
- إجراء "فحص سلامة" المؤسسات المملوكة للدولة لتقييم نقاط القوة المالية في فرادى المؤسسات وفي القطاع بأكمله.
- تقييم الضمانات لتقدير حجم الانكشاف للمخاطر المالية.
- إجراء اختبار القدرة على تحمل الضغوط على المؤسسات المملوكة للدولة لتحديد أثر الافتراضات والسيناريوهات المختلفة على مستوى الاقتصاد الكلي.

والصندوق بإمكانه أيضا تقديم مساعدات تنمية القدرات لمساعدة البلدان على تعزيز قدراتها في مجالات المتابعة والرقابة وتخفيف المخاطر في قطاع المؤسسات المملوكة للدولة. ومن شأن مثل هذه المساعدات لتنمية القدرات أن تساهم فيما يلي:

- تحديث الإطار القانوني بشأن المؤسسات المملوكة للدولة؛
- وتقوية ترتيبات الرقابة على المؤسسات المملوكة للدولة وقدرات إدارة مخاطر المالية العامة في وزارات المالية؛
- واستكمال وثائق الموازنة العامة (مثل كشوف المخاطر المالية، ووثائق الموازنة المخصصة للمؤسسات المملوكة للدولة)؛
- وتقوية إجراءات إعداد وتنفيذ الموازنة من أجل (1) تحسين درجة انعكاس العلاقات المالية للمؤسسات المملوكة للدولة في ميزانية الحكومة المركزية، و(2) تنفيذ الإجراءات والأدوات المعيارية المحاسبية والمتعلقة بالموازنة؛
- وضمان توافر الضوابط الكافية وإجراءات إبلاغ البيانات من خلال تحديث تبويب الموازنة ودليل الحسابات، ونظم المعلومات المالية، والتقارير المالية الدورية على نحو يتماشى مع المعايير الدولية؛
- وتعزيز إمكانات إجراء مراجعات الإنفاق للمساعدة في ترشيد الإنفاق وإعادة ترتيب أولوياته.

المراجع

- International Monetary Fund. 2014. [Government Finance Statistics Manual](#). Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2016. [How to Improve Oversight of Public Corporations](#). Washington, DC.
- World Bank and PPIAF. 2017. [Who Sponsors Infrastructure Projects? Disentangling Public and Private Contributions](#). Washington, DC.

المرفق 1: التحديات المالية أمام المؤسسات المملوكة للدولة

حتى من قبل أزمة كوفيد-19، كان هذا القطاع يعاني من الصعوبات المالية. فقد كان المركز المالي لكثير من المؤسسات المملوكة للدولة ضعيفا قبل الجائحة الحالية. فكانت هذه الكيانات تحقق خسائر، وتحمل مديونيات ثقيلة، وتعاني من نقص شديد في السيولة، كما كانت لديها كميات كبيرة من الفواتير غير المدفوعة وكانت تعتمد اعتمادا شديدا على التحويلات الحكومية من أجل البقاء. ففي جنوب إفريقيا، تشكل ديون شركة واحدة (هي شركة الكهرباء "إسكوم") حوالي 10% من إجمالي الناتج المحلي منها 80% مضمونة من الحكومة، وتجاوزت تكلفة الشركة المباشرة على الموازنة العامة نسبة قدرها 9% من إجمالي الناتج المحلي منذ الفترة 2008/2009. وفي زيمبابوي، سجلت مؤسسات كثيرة مملوكة للدولة خسائر على مدار السنوات، فبلغت نسبتها التراكمية 2,8% من إجمالي الناتج المحلي في الفترة من 2011 إلى 2014. وقد ترتب على ذلك تقديم تحويلات حكومية لهذا القطاع بلغ مجموعها ما يعادل 7,8% من إجمالي الناتج المحلي. وفي بعض البلدان، أفادت المؤسسات المملوكة للدولة من الضمانات الحكومية، وهو ما يفرض حاليا مخاطر مالية على الدولة.

وتتسم ماليات المؤسسات المملوكة للدولة في إفريقيا جنوب الصحراء بروابط متبادلة قوية فيما بينها والبنوك العامة والحكومة، وقد كبر من حيازات الأصول والخصوم المتبادلة، لا سيما المتأخرات. وهناك أمثلة عديدة على الفواتير غير المدفوعة بين المؤسسات المملوكة للدولة والحكومة، مما تنشأ عنه مشكلات في الميزانية العمومية على مستوى الاقتصاد بالكامل. وحيثما تنشأ هذه الحيازات المتبادلة، فإن التحديات المالية أو ذات الصلة بالسيولة التي يواجهها أحد أجزاء القطاع العام يمكن أن تنتقل تداعياتها بالتوالي إلى بقية القطاع العام، مثلما يتضح من اختبار القدرة على تحمل الضغوط الذي أجراه الصندوق في بعض البلدان. ففي غامبيا، أدت الحيازات المتبادلة غير المسددة إلى جعل شركة المياه والكهرباء الوطنية غير قادرة على خدمة ديونها للقطاع المصرفي، مما تسبب في طلب السداد بموجب الضمان الحكومي المساند.

ويتأثر المركز المالي ومستوى الأداء في بعض المؤسسات المملوكة للدولة بمدى مزاوله هذه المؤسسات للأنشطة شبه المالية العامة. فبعض هذه المؤسسات هي كيانات وسيطة للقيام بأنشطة شبه مالية عامة، مثل شركات الكهرباء التي لا تعكس أسعارها تكلفة الإنتاج أو شركات الطيران التي تقوم بتشغيل رحلات لا تحقق ربحا لأغراض اجتماعية. ولا يتم تعويض هذه المؤسسات عموما عن قيامها بمثل تلك الأنشطة، مع ما يترتب على ذلك من انعكاسات على أدائها المالي. ولدى استمرار هذا الوضع بدون معالجة، تصبح معه المؤسسات المملوكة للدولة معتمدة على التحويلات المنتظمة من الموازنة لتغطية خسائرها أو متأخرات النفقات المتراكمة على تلك المؤسسات مع انتقال التداعيات إلى الاقتصاد بوجه أعم. وفي مدغشقر، حصلت الشركة الوطنية لخدمات مرفقي الكهرباء والمياه المثقلة بالديون على دعم من الحكومة في 2014 بما يعادل 1,1% تقريبا من إجمالي الناتج المحلي. وفي الحالات القصوى، يتعين إغلاق المؤسسة المملوكة للدولة أو خصصتها. وتعد خطوط الطيران الوطنية في جمهورية الرأس الأخضر مثالا جيدا على ذلك، حيث انتهى بها الأمر إلى خصصتها. وتعد خطوط جنوب إفريقيا الجوية مثالا آخر، لكنها لا تزال ضمن ملكية الدولة.

وهناك بعض المؤسسات المملوكة للدولة لديها إمكانات تحقيق الأرباح وتقديم مساهمة إيجابية للاقتصاد ككل. وبينما ظل جانب كبير من جهود الصندوق حول هذا الموضوع متركزا بالضرورة على الأوضاع التي يواجه فيها قطاع المؤسسات المملوكة للدولة التحديات، فهناك أمثلة على مؤسسات جيدة الإدارة وتحقق الأرباح ولديها القدرة على إضافة قيمة للاقتصاد. ففي سيشيل، معظم المؤسسات المملوكة للدولة هي شركات منخفضة المخاطر وتتوفر لها مقومات البقاء وتسهم بنحو 0,5% من إجمالي الناتج المحلي في هيئة صافي تحويلات إلى الموازنة العامة في عام 2018. ولهذا السبب، كانت مشورة إدارة شؤون المالية العامة للبلدان التي تسعى لإصلاح قطاع المؤسسات المملوكة للدولة بإجراء مراجعة لحالة كل مؤسسة بغية تحديد المؤسسات ذات الأهمية الكبيرة على مستوى السياسة والمستوى الاستراتيجي والتي تتمتع بمقومات البقاء تجاريا. ويمكن عندئذ الاحتفاظ بتلك المؤسسات التي تستوفي هذه المعايير ومراقبتها عن كثب لضمان مساهمتها الإيجابية في الاقتصاد، بينما ينبغي العمل على إصلاح المؤسسات الأخرى لوقف استنزافها للموارد العامة.¹⁵

¹⁵ دراسة IMF, 2016, *How to Improve Oversight of Public Corporations*.

المرفق 2: المخاطر على المالية العامة من المؤسسات المملوكة للدولة – دروس من تقييمات شفافية المالية العامة

تقييمات شفافية المالية العامة التي أجريت على ستة بلدان في إفريقيا جنوب الصحراء تفيد بأن درجة شفافية المخاطر على المالية العامة من المؤسسات المملوكة للدولة لا تتعدى المستوى الأساسي نسبياً. وقد أجرت إدارة شؤون المالية العامة بالصندوق "تقييمات شفافية المالية العامة" على ستة بلدان في إفريقيا جنوب الصحراء، تم نشر أربعة منها.¹⁶ ومعظم هذه البلدان تفصح عن المعلومات المتعلقة بالتحويلات إلى المؤسسات المملوكة للدولة في وثائق الموازنة السنوية (مثل مرفق المؤسسات شبه الحكومية في كينيا) والكشوف المالية السنوية. غير أن هذه الوثائق تنطوي على بيانات محذوفة (مثل حافظة المؤسسات المملوكة للدولة غير مكتملة البيانات في السنغال أو عدم توافر معلومات عن التحويلات غير المباشرة في موزامبيق) أو أنها تفتقر للتوازن أو يتأخر صدورها بسبب الصعوبات في توحيد البيانات (على سبيل المثال، تقديم أوغندا كشوفها المالية للمحاسب العام). وعلاوة على ذلك، فإن تحليل مؤشرات مديونية المؤسسات المملوكة للدولة ومستوى أدائها في المالية العامة نادراً ما يحدث أو لا يحدث على الإطلاق.

ويشكل عدم الإبلاغ والرقابة على نحو شامل وتفصيلي مصدراً للقلق نظراً لأن الأداء المالي لكثير من المؤسسات المملوكة للدولة يخلق مخاطر كبيرة على المالية العامة بالنسبة للحكومة. وقد اقتضى ضعف الأداء المالي في المؤسسات المملوكة للدولة للجوء إلى الموازنة العامة في هيئة إعانات الدعم، وضخ رؤوس الأموال، والإقراض المشتق. ففي كينيا، أفادت الشركات العامة من الدعم الحكومي في هيئة إقراض مشتق وقروض مضمونة (بما يعادل 4,6% من إجمالي الناتج المحلي). ولم يسدد حتى الآن عدد من هذه القروض أو أصبح في عداد المتأخرات.

الجدول 1 - تقييم تلخيصي لتقييمات شفافية المالية العامة في إفريقيا جنوب الصحراء في مجال المؤسسات المملوكة للدولة

البلدان	تقييم الممارسات	درجة الخطر على المالية العامة
كينيا	أساسية: الكشوف المالية الموحدة يتم إعدادها للشركات العامة والهيئات الحكومية شبه المستقلة. ويعرض مرفق الموازنة العامة بيانات تدفقات المالية العامة بين الحكومة والشركات العامة.	عالية: المخاطر المالية مركزة في عشر شركات عامة، تمثل 95% من كل الكيانات التي تحقق خسائر و 84% من الكيانات ذات الملكية السالبة.
موزامبيق	أساسية: كل التحويلات المباشرة بين الحكومة والشركات العامة يتم الإفصاح عنها على أساس سنوي على الأقل.	متوسطة: مخاطر المالية العامة الناجمة عن الأداء المالي للشركات العامة لا يتم تقييمها.
السنغال	أساسية: التحويلات الرئيسية بين الحكومة العامة والمنشآت العامة يتم الإفصاح عنها على أساس سنوي، ولكن لا يتم نشر سياسة الحكومة في حيازة الأسهم.	عالية: المنشآت العامة تمثل جانباً مهماً في الاقتصاد، وتشكل مخاطر جسيمة على المالية العامة ربما تكون قد تحققت بالفعل.
أوغندا	أساسية: يتم الإفصاح عن التحويلات إلى الشركات العامة ولكن لا يتم إبلاغ معلومات الأداء المالي للقطاع.	متوسطة: الشركات العامة قادرة إلى حد كبير على تحقيق الأرباح، ولكن بنك أوغندا المركزي كان بحاجة إلى إعادة رسملة.

المصدر: تقييمات شفافية المالية العامة المنشورة.

تركز تقييمات شفافية المالية العامة أيضاً على نقص الإبلاغ ببيانات المؤسسات المملوكة للدولة وضعف الرقابة عليها بالرغم مما تمثله من تكاليف مالية ومخاطر على المالية العامة. ومن شأن تقوية مواطن الضعف هذه أن يساعد على تحسين درجة الاستعداد لمعالجة الصدمات التي تتعرض لها هذه المؤسسات، على غرار الصدمة أثناء الجائحة، والتخفيف من التكاليف المحتملة على الموازنة العامة. وعلى سبيل المثال، تسلط تقييمات شفافية المالية العامة الأضواء على ما يلي:

- أن المؤسسات المملوكة للدولة تقع عموماً خارج نطاق تقارير وإحصاءات المالية العامة (المحور الأول في تقييمات شفافية المالية العامة: تغطية المؤسسات) كما أن وثائق ومعلومات الموازنة حول المؤسسات المملوكة للدولة ليست مكتملة على وجه العموم (المحور الثاني: وحدة الموازنة). وأن تقارير تنفيذ الموازنة والكشوف المالية السنوية الموحدة تركز في الغالب على الحكومة المركزية على الرغم مما يبدو من أهمية دور المؤسسات المملوكة للدولة. وعلى سبيل المثال، تغطي الكشوف المالية في أوغندا الحكومة المركزية والحكومات المحلية مع أن الشركات العامة تمثل حوالي 32% من أصول وخصوم الحكومة.
- ومن شأن توسيع نطاق تغطية الميزانيات العمومية للبلد من الحكومة المركزية إلى القطاع العام بوضوح حجم الخصوم الحقيقي (المحور الأول: تغطية الأرصدة). فإدراج خصوم المؤسسات المملوكة للدولة يعطي صورة أوضح لخصوم القطاع العام مقارنة بالبيانات المبلغة عادة. ففي كينيا،

¹⁶ تقييمات شفافية المالية العامة لرواندا (2019) وتنزانيا (2015) لم تنشر بعد، وكذلك الأمر بالنسبة لتحديث تقييم شفافية المالية العامة في موزامبيق (2020). وتشمل تقييمات شفافية المالية العامة التي نُشرت في كينيا (2014 و 2019)، وموزامبيق (2014)، والسنغال (2018)، وأوغندا (2017).

بلغت خصوم القطاع العام حسب تقديرات تقييم شفافية المالية العامة في 2014 حوالي 93% من إجمالي الناتج المحلي، أي أكثر من ضعف مستوى الدين العام المبلغ. وقد شملت خصوم المؤسسات شبه الحكومية غير التجارية (2,4% من إجمالي الناتج المحلي) والمؤسسات التجارية المملوكة للدولة (6,21% من إجمالي الناتج المحلي).

■ وأن معلومات ومتابعات الضمانات الحكومية المقدمة للمؤسسات المملوكة للدولة، سواء الصريحة أو الضمنية، غير متوفرة إلا نادرا (المحور الثالث: الضمانات). وأن الأرصدة المبلغة للضمانات الصريحة إلى المؤسسات المملوكة للدولة غالبا ما تكون غير متوفرة أو غير مكتملة على الرغم مما تشكله من مخاطر جسيمة على المالية العامة (مثلا، بلغت ضمانات القروض الدولية المقدمة لسبع مؤسسات مملوكة للدولة في كينيا 0,9% من إجمالي الناتج المحلي).

المرفق 3: أمثلة على الإصلاحات

إنقاذ شركة مرافق عامة مؤثرة نظاميا - شركة المياه والكهرباء الوطنية في غامبيا

في غامبيا، شركة المياه والكهرباء الوطنية هي شركة احتكارية لتقديم خدمات مرفقي المياه والكهرباء وهي مملوكة بالكامل للدولة. والشركة لها تاريخ طويل من الخسائر المتراكمة والديون المتزايدة. وشملت هذه الديون قروضا من البنوك اقتضى الأمر إعادة هيكلتها إلى سندات دين مضمونة من الحكومة تخلفت الشركة لاحقا عن سدادها مما أدى إلى المطالبة بتنفيذ الضمان.

وفي شهر مارس 2018، وقعت وزارة المالية والشؤون الاقتصادية مذكرة تفاهم مع شركة المياه والكهرباء الوطنية بهدف إعادة هيكلة مديونية الشركة وتحسين مقومات بقائها المستقبلية. وبناء على مذكرة التفاهم، تم تحويل 7,2 مليار دلاسي غامبي (154 مليون دولار أمريكي) من ديون الشركة طويلة الأجل إلى الحكومة أو تحويلها إلى حصص ملكية. وفي الوقت نفسه، تحملت وزارة المالية والشؤون الاقتصادية مسؤولية سداد ديون شركة المياه والكهرباء الوطنية المتراكمة من خلال تسهيل ائتماني قصير الأجل يستخدم لتمويل واردات الوقود لتوليد الكهرباء. وشكل مجموع الخصوم التي تحملتها حكومة غامبيا أو قامت برسملتها 78% من مجموع ديون شركة المياه والكهرباء الوطنية، بما يعادل 9,3% من إجمالي الناتج المحلي لعام 2018.

2018		
مليون دولار أمريكي	مليون دلاسي غامبي	عمليات الإنقاذ في مارس 2018
62,3	2,911,4	قرض تحملته وزارة المالية والشؤون الاقتصادية
17,5	816,7	منه: مستحق لصندوق الضمان الاجتماعي
36,1	1,686,4	سندات تحملتها وزارة المالية والشؤون الاقتصادية
56,6	2,645,9	قروض حكومية مرسمة
5,4	253,0	الديون التجارية قصيرة الأجل
160,4	7,496,8	المجموع
	78	% من مجموع ديون شركة المياه والكهرباء الوطنية
	9,3	% من إجمالي الناتج المحلي

بدعم من البنك الدولي، تم الاتفاق على الإجراءات المسبقة التالية لإعادة هيكلة شركة المياه والكهرباء الوطنية وتحسين نظام الحوكمة والأداء المالي فيها:

- خطة تمويل ملزمة زمنيا وافقت عليها وزارة المالية والشؤون الاقتصادية لتسوية المتأخرات المتبادلة بين القطاع العام وشركة المياه والكهرباء الوطنية اعتبارا من يونيو 2019.
- مركزية مدفوعات فواتير الكهرباء لشركة المياه والكهرباء الوطنية المستحقة على المرافق العامة الحيوية (المستشفيات، والقوات المسلحة، وإنارة الشوارع) وسداد هذه الفواتير أولا بأول.
- بدء انتقال عملاء القطاع العام في المجالات غير الحيوية إلى نظام عدادات الاستهلاك مسبقة الدفع.
- إعادة هيكلة 75% تقريبا من مديونية شركة المياه والكهرباء الوطنية وفقا لما ورد في مذكرة التفاهم في مارس 2018.
- نشر منهجية جديدة للأسعار بما في ذلك آلية لتعويض شركة المياه والكهرباء الوطنية عن أي نقص بين السعر والإيرادات المطلوبة بدءا من عام 2019.
- موافقة مجلس إدارة شركة المياه والكهرباء الوطنية على خطة التنمية الاستراتيجية للشركة في الفترة من 2019-2025.
- توقيع وزارة المالية والشؤون الاقتصادية على عقد أداء كامل لشركة المياه والكهرباء الوطنية عن عام 2020 مع تقديم حوافز للوفاء بمؤشرات الأداء التشغيلي والمالي الرئيسية وفقا لخطة العمل.
- الموافقة على "ميثاق مجلس الإدارة" الجديد لشركة المياه والكهرباء الوطنية لتعزيز استقلالية المديرين.
- تعيين مديرين جدد لشركة المياه والكهرباء الوطنية وفقا للهيكل التنظيمي الجديد.

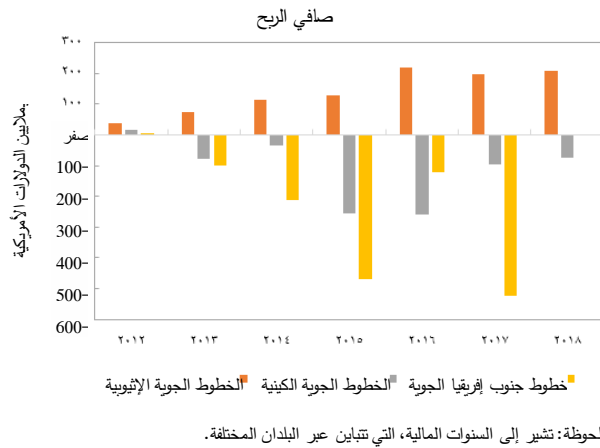
إصلاح شركة الكهرباء الوطنية الأردنية

إصلاح شركة الكهرباء الوطنية الأردنية يوضح كيف يمكن للحكومات أن تخفّض أعباء الموازنة بدرجة كبيرة. ففي عام 2014 بلغت إعانات الدعم المقدمة لشركة الكهرباء الوطنية قرابة 6% من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة كبيرة خاصة عند مقارنتها بحصة الإنفاق الكلي على الصحة التي

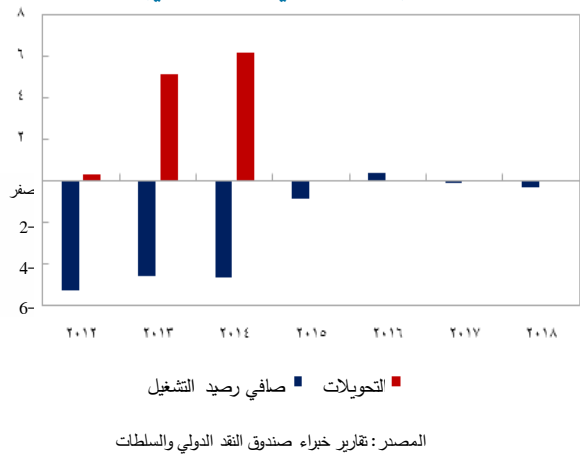
بلغت 7,5% من إجمالي الناتج المحلي في نفس السنة (منظمة الصحة العالمية). وقد فرضت خسائر الشركة كذلك ضغطاً كبيراً على الحكومة في وقت كان مستوى الدين العام مرتفعاً بالفعل. وقد انطوى إصلاح شركة الكهرباء الوطنية على اتباع استراتيجية واسعة النطاق، شملت ما يلي: (1) تعديلات تدريجية للأسعار منذ عام 2012؛ و(2) إنشاء محطة للغاز الطبيعي المسال لتحويل المصدر الرئيسي للطاقة من الوقود إلى الغاز؛ و(3) دعم الأسر محدودة الدخل عن طريق زيادة التحويلات النقدية. ونتيجة لذلك، أُلغيت التحويلات العامة إلى شركة الكهرباء الوطنية اعتباراً من عام 2015، حيث سجلت الشركة أرصدة تشغيلية صافية موجبة وسالبة محدودة منذ 2016 (الشكل البياني 2).

ورغم التحسينات الكبيرة، سيكون من الضروري مواصلة بذل الجهود لتعزيز المكاسب المحققة والتصدي للتحديات الباقية. وعلى سبيل المثال، هناك مسألة الدعم البيئي لإعانات دعم الكهرباء غير الموجهة للأسر عن طريق رفع الأسعار على منشآت الأعمال. وقامت منشآت الأعمال بدورها بخفض استهلاكها من شبكة الكهرباء واستثمرت في طاقة التوليد الذاتي. ومن التحديات الأخرى معالجة تكلفة شراء محطة طاقة تعمل بالنفط الصخري بتكلفة تقديرية تعادل 0,7% من إجمالي الناتج المحلي سنوياً.

الشكل البياني 3: خطوط الطيران الوطنية في إفريقيا تتسم بمستويات أداء مختلفة تماماً



الشكل البياني 2: أداء شركة الكهرباء الوطنية الأردنية (من إجمالي الناتج المحلي)



تجربة خطوط الطيران الوطنية في إفريقيا

هناك عدة بلدان في القارة الإفريقية لديها شركات طيران مملوكة للدولة، ولكن قليلاً منها فقط يحقق النجاح. ونظراً لأن هذه الشركات تحمل علم الدولة ينظر إليها غالباً كرمز للهبة وأداة للتسويق لهذا البلد. وتمثل الخطوط الجوية الإثيوبية قصة نجاح في هذا الصدد. ومن العوامل التي تساهم في نجاحها ما يلي:

- نموذج عمل جيد: إذ تعيد هذه الشركة من موقعها الجغرافي الجيد، فقد أنشأت شبكة خطوط ملاحية جيدة؛ وأبقت تكاليف الصيانة قيد السيطرة؛ وظلت عوامل السلامة من أولوياتها.
- وقد ركزت الشركة أيضاً على إدخال تحسينات مستمرة على إجراءات عملياتها الداخلية، ومستوى رضا عملائها، وجودة رأسمالها البشري. ونجحت في احتواء تكاليف التوظيف كما تسعى باستمرار لتحقيق وفورات في التكلفة في مجالات أخرى.
- واستطاعت أن تحافظ على انخفاض مستوى التمويل بالاستدانة مقارنة بكثير من شركات الطيران الأخرى، مما وفر لها المرونة المالية لاستيعاب الصدمات.

وفي المقابل، هناك شركات طيران أخرى كثيرة في إفريقيا، وعلى المستوى الدولي أيضاً، تعاني مالياً، مما يقتضي غالباً قيام الحكومة بتحويل مسار رأس المال من الأولويات الإنمائية الأخرى المهمة إلى إعادة رسملة شركة الطيران. ومن الأمثلة على ذلك الخطوط الجوية الكينية وخطوط جنوب إفريقيا الجوية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك العديد من شركات الطيران الإفريقية تقوم بتشغيل رحلات طيران على خطوط لا تحقق أرباحاً. ورغم أن تشجيع الترابط قد يؤدّ مؤثرات خارجية إيجابية من خلال تمكين التجارة والسياحة، فإن شركة الطيران لا تستوعب تبعاته ومن ثم يتدهور مركزها المالي. ومع تكرار الخسائر يتدهور مركز حقوق الملكية لشركة الطيران، وتضعف قدرتها على مواجهة المخاطر، وقد ينتهي بها المطاف إلى الإعسار واضطرار الحكومة إلى تقديم الدعم لإعادة الرسملة. وعلى سبيل المثال، لم تحقق خطوط جنوب إفريقيا الجوية أرباحاً منذ عام 2011 وظلت معتمدة

على مساعدات الإنقاذ من الحكومة. وقد بلغت هذه المساعدات على مدار السنوات الثلاث الماضية 20 مليار راند (أو أقل قليلا من 1,1 مليار دولار أمريكي).

وشركة طيران سيشيل هي مثال آخر على شركات الطيران المملوكة للدولة المستمرة في المعاناة رغم الدعم الحكومي. فقد سجلت شركة طيران سيشيل معدلات ربحية لعدة سنوات بعد إعادة هيكلتها في 2011-2012. غير أنها مُنيت بخسائر كبيرة خلال 2017-2018. وشرعت الشركة بعد ذلك في تنفيذ عملية إعادة هيكلة تشغيلية شاملة، بما في ذلك تسريح العمالة الزائدة، وإلغاء خطوط رحلاتها الدولية التي تحقق الخسائر، مع الحصول على دعم مالي من المساهمين. وتمتلك حكومة سيشيل حاليا 60% من أسهم الشركة بينما تمتلك شركة الاتحاد للطيران بقية الأسهم. وقامت الاتحاد للطيران بشطب ديون سيشيل للطيران بلغت قيمتها ما يعادل 2,3% من إجمالي الناتج المحلي ووافقت على تحويل نسبة من خصومها الرهانة تعادل 2% من إجمالي الناتج المحلي إلى أسهم أفضلية. وتتألف مساعدة الحكومة من ضمانات بما يعادل 2,4% من إجمالي الناتج المحلي بين عامي 2019 و 2024 ومنح في عام 2019 بما يعادل 0,4% من إجمالي الناتج المحلي.

الشكل البياني 4: تطور الطاقة الاستيعابية بين خطوط الطيران
(عدد الركاب، بالآلاف)

