



تحرير الثروة العامة

يمكن للحكومات القيام بعمل أفضل في إدارة أصولها
داغ دينير وستيفان فولستر

دفع تكاليف البنية التحتية الحيوية. وللأسف، فقدت معظم فرص حوكمة الثروة العامة بشكل أفضل في النقاش حول ملكية الدولة مقابل الخصخصة.

ولننظر في حالة مدينة مثل بوسطن التي لا يبدو من المحاسبة الخاصة بها أنها غنية للغاية. فقد أبلغت المدينة عن أصول إجمالية قدرها ٣,٨ مليار دولار في عام ٢٠١٤، منها ١,٤ مليار دولار في شكل عقارات. وتتجاوز خصوم المدينة البالغة ٤,٦ مليار دولار أصولها، ولكن يقلل هذا

الحكومات الوطنية والمحلية منجم ذهب محتملا من الأصول، معظمها في شكل عقارات وشركات مملوكة

للحكومة. ومن خلال حوكمة أفضل، يمكن للعديد من هذه الأصول — مثل المباني القديمة، والأراضي غير المستغلة، والمساحات التي توجد بها منشآت قائمة، وحقوق ملكية المساحات فوق الأراضي — أن تولد قيمة وتدقق من الإيرادات لتمويل موازنات الحكومة، أو خفض الضرائب، أو

تمتلك

التقييم إلى حد كبير القيمة الحقيقية للأصول العامة. وباستخدام الأعراف المحاسبية التي تطبقها معظم المدن في الولايات المتحدة، تقيد بوسطن الأصول بقيمتها الدفترية، التي تقيّم بالتكاليف التاريخية. ولكن إذا استخدمت المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية، التي تتطلب استخدام القيمة السوقية، لتقييم حيازات المدينة، فإن قيمة الأصول ستكون أعلى بكثير مما يتم الإبلاغ عنه في الوقت الحالي. وبعبارة أخرى، فإن المدينة تعمل دون الاستفادة الكاملة من ثروتها الخفية.

ويشير تقدير مستقل حديث لحافضة الممتلكات العقارية التي تفتنيها مدينة بوسطن، استنادا إلى قائمة موحدة للعقارات المملوكة للقطاع العام، إلى قيمة إرشادية للعقارات وحدها تقدر بنحو ٥٥ مليار دولار. وتشتمل حافضة بوسطن العقارية على حيازات هيئة الإسكان في بوسطن من المباني والأرضي التي تبلغ قيمتها ٤,٧ مليار دولار إلى سوق بوسطن العامة التي تبلغ قيمتها ٥,٦ مليون دولار. (التقييمات مستمدة من دراسة أجراها أحد مؤلفي هذا المقال وشركة Tolemi، وهي شركة تقدم خدمات تحليل البيانات إلى الحكومات المحلية).

وتشكل المحاسبة على أساس القيمة السوقية في الاستخدام الحالي الخطوة الأولى نحو إدارة الأصول بشكل جيد. وتتمثل الخطوة التالية في فهم العائد الذي تجنيه المدينة من إيرادات أصولها وارتفاع قيمتها السوقية. ولا يعتبر هذا الأمر ضروريا لمقارنة استخدامها الحالي مع أفضل استخدام محتمل فحسب، ولكن أيضا لفهم ما إذا كان الأداء مرضيا وإبلاغ الأطراف المعنية بأن ثروتهم تُدار بطريقة مسؤولة.

وعلى الرغم من أن بوسطن تحقق عائدات على بعض حيازاتها، فإن المدينة، بحكم التصميم أو بحكم الوضع الأساسي، لا تبلغ عن تحقيق أي عائد على أصولها — أي أنها لا تقيم أي صلة بين قيمة الأصول والعائد عليها. وإذا افترضنا بتحفظ أن المدينة يمكن أن تحقق عائدا قدره ٣٪ على أصولها التجارية عن طريق إدارة أكثر مهنية ومستقلة سياسيا، فإن العائد على حافضة قيمتها ٥٥ مليار دولار سيصل إلى دخل يبلغ ما يقرب من ١,٧ مليار دولار سنويا. ويشكل هذا الرقم نحو أربعة أضعاف الخطة الرأسمالية الحالية لبوسطن التي تُقدر بنحو ٤٠٠ مليون دولار. وبعبارة أخرى، حتى بعائد متواضع، يمكن أن تضاعف بوسطن استثماراتها في البنية التحتية بأربعة أضعاف. ولإلقاء نظرة سريعة عما يمكن تحقيقه بإدارة أفضل للعقارات المملوكة للمدينة، لننظر إلى مشروع التنمية الحضرية لشركة تطوير مدينة وميناء كوبنهاغن «By og Havn» — وهو أكبر مشروع في أوروبا، حيث تبلغ مساحته ١٢٩٠ فدانا في المناطق ذات الواجهة المائية والمناطق الداخلية. وسيسهّم التطوير الناجح لهذه الأصول المجمع تحت مظلة مؤسسة مستقلة واحدة وميزانية عمومية في تمويل وإدارة بناء أكثر من ٣٣ ألف وحدة سكنية جديدة، و١٠٠ ألف مكان عمل،

وجامعة جديدة لما يزيد على ٢٠ ألف طالب، فضلا عن حدائق جديدة ومرافق للبيع بالتجزئة ومرافق ثقافية. وقد ساعدت العائدات من شركة تطوير المدينة والميناء في تمويل استثمارات البنية التحتية، بما في ذلك توسيع شبكة المترو المحلية. ويعد تطوير مشروع حي هافن سيتي في هامبورغ على مساحة ١٥٧ هكتارا (٣٨٨ فدانا) مثالا آخر. ويتم تحويل هذا الحي الكائن داخل المدينة والمكون من مبان قديمة عند المرفأ إلى أكثر من ٢ مليون متر مربع من المساحات المكتبية والفنادق والمحلل التجارية والمناطق السكنية.

فرص ضائعة

هناك الكثير من الفرص المماثلة التي لا تستغل. ويسلط كتابنا الصادر في عام ٢٠١٧ بعنوان الثروة العامة للمدن الضوء على أحد الأمثلة في منطقة بوسطن. فإذا نُقل مطار لوغان في بوسطن من منطقة العقارات المميزة ذات الواجهة المائية إلى منطقة داخلية تكون أسعار الممتلكات فيها أرخص، فإنها ستحقق مكاسب استثنائية كبيرة من الأصول العقارية على الأراضي ذات الواجهة المائية المرجح أن تتجاوز بكثير تكلفة بناء مطار جديد وبنية تحتية جديدة. وبطريقة غير مباشرة، سيحصل إجمالي الناتج المحلي أيضا على دفعة من الاستثمارات اللاحقة. ويمكن أن ترتفع مستويات المعيشة لأن الناس يقدرن المناظر ذات الواجهة المائية. ولكن سيمثل ذلك أساسا مكسبا في ثروة حكومة الولاية وحكومة المدينة، التي يمكن تجميعها بعد ذلك في إطار ميزانية عمومية موحدة واستخدامها، على

تشكل المحاسبة على أساس القيمة السوقية في الاستخدام الحالي الخطوة الأولى نحو إدارة الأصول بشكل جيد.

سبيل المثال، للإنفاق على البنية التحتية المطلوبة بشدة. وكحافز إضافي، يمكن أن تواصل وسائل النقل الحالية إلى لوغان نقل الناس إلى ما يمكن أن يصبح جزءا شديدا الجمال من بوسطن.

وعندما يتعلق الأمر بمعرفة الأصول التي تمتلكها، لدى الكثير من المدن حول العالم معلومات أقل يمكن أن تعتمد عليها من تلك التي لدى بوسطن. وعلى سبيل المثال، خلص تدقيق أجراه المفتش العام لواشنطن العاصمة في عام ٢٠١٧ إلى أن دائرة الخدمات العامة للمدينة «لم تحتفظ بجرد كامل ودقيق لمخزون المدينة من الممتلكات، ولم تقدم تقارير سنوية توضح تفاصيل التغييرات التي طرأت على هذا المخزون من الممتلكات إلى مجلس مدينة واشنطن العاصمة على النحو المطلوب بموجب القانون. فقد كانت دائرة الخدمات العامة تفتقر إلى سياسات وإجراءات فعالة للحفاظ على سجلات مخزون الممتلكات؛ وتجميع البيانات

يُكافأ السياسيون الذين يحصلون بمهارة على الدعم من مختلف الفئات، ولا يُكافأ الذين يسنون إصلاحات تصب في المصلحة العامة الأوسع نطاقاً.

أصولاً مماثلة إلى أنه من الممكن تحقيق عائدات أعلى بكثير. ولننظر بتحفظ في حالة تحقيق عائدات سنوية إضافية قدرها ٣٪ في جميع أنحاء العالم: سيشكل ذلك ٢,٧ تريليون دولار، أي أكثر من الإنفاق العالمي الحالي على النقل والطاقة والمياه والبنية التحتية للاتصالات مجتمعة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك تكاليف مرتبطة بالديمقراطية. فالثروة العامة التي يكون من السهل لإدارات المدن أو الحكومات الوطنية الحصول عليها تتيج حوافز لسوء الاستخدام — على سبيل المثال، المجاملات السياسية مقابل العقود المربحة أو المناصب في الشركات المملوكة للدولة؛ والحصول مجاناً على أراضي الدولة أو المياه من شركات المياه العامة مقابل الحصول على دعم سياسي؛ ودعم النقابات إذا رفعت الشركات المملوكة للدولة الأجور؛ والرضوخ للأقليات الصاخبة التي تعارض مشروعات التنمية. وبكل هذه الطرق، تتحول الديمقراطية من أجل الصالح العام إلى المحسوبة أو إلى ما هو أسوأ من ذلك. ويُكافأ السياسيون الذين يحصلون بمهارة على الدعم من مختلف الفئات، ولا يُكافأ الذين يسنون إصلاحات تصب في المصلحة العامة الأوسع نطاقاً.

ثورة طال انتظارها

ولدت الميزانية العمومية بعد اختراع نظام القيد المزدوج والمحاسبة على أساس الاستحقاق منذ حوالي ٧٠٠ سنة. وعلى العكس من ذلك، بدأ للتو وضع المحاسبة السليمة للقطاع العام. وبالنسبة للقطاع العام، ستكون الميزانية العمومية قادرة على تحديد مخاطر مالية محددة ونشرها، مثل الضمانات والالتزامات المشروطة الأخرى، على النحو المحدد في الركيزة الثالثة من ميثاق شفافية المالية العامة في الصندوق. وتعتبر كل من نيوزيلندا والمملكة المتحدة رائدتين في استخدام المحاسبة على أساس الاستحقاق — التي تسجل الإيرادات والمصروفات وقت تكبدها — للماليات العامة.

وفي المملكة المتحدة، يتزايد الطلب على استخدام الميزانيات العمومية في الحكومات المحلية بشكل أفضل، ويرجع ذلك في جزء منه إلى الطلب القوي على الإسكان

المطلوبة وتسجيلها؛ ووضع خانات البيانات اللازمة في قاعدة بياناتها لتسجيل وتحديث مخزون الممتلكات». وحتى بعض البلدان لا يكون لديها معرفة أفضل بكثير بقيمة الأصول التي تمتلكها.

وقد لا تحتاج بعض أصول «السياسات» الممولة بالضرائب — كالحدايق الوطنية أو الطرق — إلى تقييم دقيق. والأكثر إثارة للقلق هي معرفة الحكومات المحدودة بالأصول التجارية العامة التي يمكن أن تؤدي إلى تدفق الإيرادات. وتشمل الشركات المملوكة للحكومة؛ والمرافق؛ والأصول المرتبطة بالنقل مثل المطارات والموانئ؛ والموارد الطبيعية التي يمكن تسويقها مثل حقوق ملكية المساحات فوق الأراضي، وأطياف النطاق العريض، والعقارات، والبنية التحتية القائمة على الرسوم.

وقد حاول صندوق النقد الدولي جمع إحصاءات عن القيمة الدفترية للأصول التجارية العامة في ٢٧ بلداً في دراسة أجراها في عام ٢٠١٣ (IMF 2013). وأضافنا المزيد من البلدان في كتابنا الصادر في عام ٢٠١٥ بعنوان «الثروة العامة للأمم». ووفقاً لتقديرنا، فإن الأصول التجارية العامة تبلغ نفس حجم إجمالي الناتج المحلي العالمي السنوي الذي أشار الصندوق إلى أنه يبلغ ٧٥ تريليون دولار في عام ٢٠١٣، وهو أعلى بكثير من الدين العام العالمي البالغ ٥٤ تريليون دولار. وعلى مستوى المدن، تشير أرقام التقييم المتاحة إلى أن إجمالي الحافطة العامة من العقارات داخل المدينة لها نفس قيمة إجمالي الناتج المحلي للمدينة ويشكل ربع مجموع القيمة السوقية للعقارات.

وعلى الرغم من وجود شركات مملوكة للدولة تُدار بشكل ممتاز، مثل شركة Statoil في النرويج، فإن هذه الشركات قد تكون الاستثناء. وتشير دراسات Bloom and van Reenen (2010)، باستخدام معلومات مفصلة عن أساليب الإدارة، إلى أن الشركات المملوكة للدولة تتخلف كثيراً عن شركات القطاع الخاص.

وتشير المقارنة مع بعض المؤسسات المهنية الأفضل في مجال حوكمة الأصول التجارية العامة، مثل شركة Temasek في سنغافورة، أو صناديق المعاشات التقاعدية التي تدير



وقد حقق عدد قليل من المدن نجاحا كبيرا في إنشاء شركات قابضة أو صناديق مستقلة ومهنية لإدارة ثرواتها التجارية والمساعدة في تمويل استثمارات البنية التحتية — شركة مدينة وميناء كوبنهاغن ومشروع هافن سيتي في هامبورغ على سبيل المثال. وقامت شركة MTR (أصلا اختصار للاسم الكامل Mass Transit Railway Corporation)، في منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة، بتمويل وإدارة الاستثمار الضخم في البنية التحتية للسكك الحديدية في المدينة، فضلا عن إنشاء مجمعات سكنية كبيرة ومجمعات للتسوق في محطاتها. وبالإضافة إلى ذلك، تدفع شركة MTR أرباحا كبيرة إلى المدينة، مما يوفر دخلا للحكومة تم تخصيصه لسداد الديون القائمة وإنشاء أصول أخرى.

وعلى مدى العقود القادمة، ستفتح الاضطرابات التكنولوجية والعولمة العديد من الفرص الجديدة لاستخدامات متعددة للأصول العامة. وعلى سبيل المثال، قد تفرغ السيارات ذاتية القيادة الكثير من المساحات المخصصة كمواقف للسيارات العامة التي يمكن استغلالها بشكل أفضل، وسيتم تجديد المرافئ والمطارات وغيرها من البنى التحتية للنقل. ومن المرجح أن تنجح المدن والبلدان بالمحاسبة الشفافة للأصول التي تمتلكها وهيكل الحكومة الذي يعزز توليد القيمة. **FD**

داغ ديتير أخصائي في مجال الأصول التجارية العامة ويعمل مستشارا لدى الحكومات المحلية والوطنية، والمستثمرين، والمؤسسات المالية الدولية. وستيفان فولستر مدير معهد الإصلاح السويدي في ستوكهولم، وديتير وفولستر هم مؤلفا الكتابين الثروة العامة للأمم والثروة العامة للمدن، اللذين يستند إليهما هذا المقال.

المراجع:

Bloom, Nicholas, and John van Reenen. 2010. *Journal of Economic Perspectives* 24 (1): 203–24.

Buiter, Willem. 1983. "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design." *IMF Staff Papers* 30(2), International Monetary Fund, Washington, DC.

Detter, Dag, and Stefan Fölster. 2015. *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. London: Palgrave Macmillan.

———. 2017. *The Public Wealth of Cities*. Washington, DC: Brookings Institution.

International Monetary Fund (IMF). 2013. "Another Look at Governments' Balance Sheets: The Role of Nonfinancial Assets." *IMF Working Paper* 13/95, Washington DC.

العام في جميع أنحاء البلد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المجالس المحلية في المملكة المتحدة تدخل بتهور في سوق الملكية التجارية، حيث تقترض بأسعار حكومية مواتية لشراء العقارات التجارية سعيا لتحقيق عائدات أعلى لسد الفجوات في ميزانياتها بعد سنوات من خفض إنفاق الحكومة المركزية. وهو دور غير مناسب لها، والنتيجة هي مخاطر ضخمة للقطاع المالي وللمالية العامة.

ونتيجة لذلك، تتخذ حكومة المملكة المتحدة حاليا تدابير لتحسين إدارة الميزانية العمومية. وفي آخر مشروع للميزانية، أطلقت حكومة المملكة المتحدة مراجعة للميزانية العمومية لتستخدم أصولها التجارية العامة بفعالية أكبر، حيث تناولت مجالات مثل زيادة العائد على الاستثمارات والحد من تكاليف الالتزامات. وستساعد هذه المراجعة على تحرير الموارد من أجل زيادة الاستثمار في الخدمات العامة وتحسين استمرارية المالية العامة.

نحو حوكمة فعالة

إن الهدف الأسمى لإدارة الأصول التجارية العامة هو وضع ترتيب مؤسسي يفضّل الشواغل بشأن الحوكمة عن المسؤولية المباشرة للحكومة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال ميزانية عمومية مستقلة تشجع الحوكمة الفعالة طويلة الأجل التي تهدف إلى زيادة القيمة الاجتماعية والمالية. وتؤدي الحوكمة الفعالة إلى تعظيم القيمة بطريقة شفافة وفقا لأعلى المعايير الدولية وبشكل مستقل عن التأثير السياسي قصير الأجل.

وقد أحرزت بعض البلدان تقدما بإنشاء صندوق للثروة الوطنية، على غرار صندوق حصص الملكية الخاصة ولكن يمتلكه القطاع العام بالكامل، وينطوي على ملكية مهنية نشطة لتحقيق أقصى قيمة على المدى الطويل. وتعمل صناديق الثروة العامة هذه بموجب صلاحيات تحددها الحكومة وتظل مستقلة إلى حد ما عن التأثير السياسي قصير الأجل، شأنها في ذلك شأن البنك المركزي المستقل. ويجمع هذا الترتيب بين مصلح الإدارة التجارية ودورة حياة الأصول طويلة الأجل ويدعم تمويل تكاليف التشغيل التي تمثل الجزء الأكبر من التكاليف على مدار العمر الافتراضي.

وفي النمسا مثلا، فإن شركة (Österreichische ÖIAG) وشركة Industrieholding AG شركة قابضة مملوكة للدولة مثل شركة Solidium في فنلندا التي تمتلك الشركات الحكومية المدرجة على البورصة. ومن الأمثلة الأخرى على ذلك شركة Temasek في سنغافورة، التي سجلت عائدا سنويا قدره ١٥٪ في المتوسط على مدى ٣٥ عاما منذ إنشائها.