

ما وراء الصناديق السيادية:
نحويل الاقتصاد الريعي
ونحسين مستوى الإدارة
من خلال إنشاء أوقاف مستقلة

جياكومو لوشيانني



ما وراء الصناديق السيادية:
تحويل الاقتصاد الريعي وتحسين مستوى الإدارة
من خلال إنشاء أوقاف مستقلة

جياكومو لوشيانى

ورقة قدمت ضمن فعاليات
منتدى الرحمانية السنوي

يناير ٢٠٠٩
الغاط

مؤسسة عبدالرحمن السديري الخيرية، ١٤٣١هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

لوشيانى، جياكومو

ما وراء الصناديق السيادية: تحويل الاقتصاد الريعي وتحسين
مستوى الإدارة من خلال إنشاء أوقاف مستقلة/ جياكومو لوشيانى -
الرياض، ١٤٣١هـ.

٩٠ ص؛ ٢١ سم

ردمك: ٤ - ٦ - ٩٠٠٢٨ - ٦٠٣ - ٩٧٨

١ - البترول - اقتصاديات أ. العنوان

ديوي ٣٣٨, ٢٧٢٨٢ ٣٨٤/١٤٣١

رقم الايداع: ٣٨٤/١٤٣١

ردمك: ٤ - ٦ - ٩٠٠٢٨ - ٦٠٣ - ٩٧٨

الطبعة الأولى ١٤٣١هـ - ٢٠١٠م

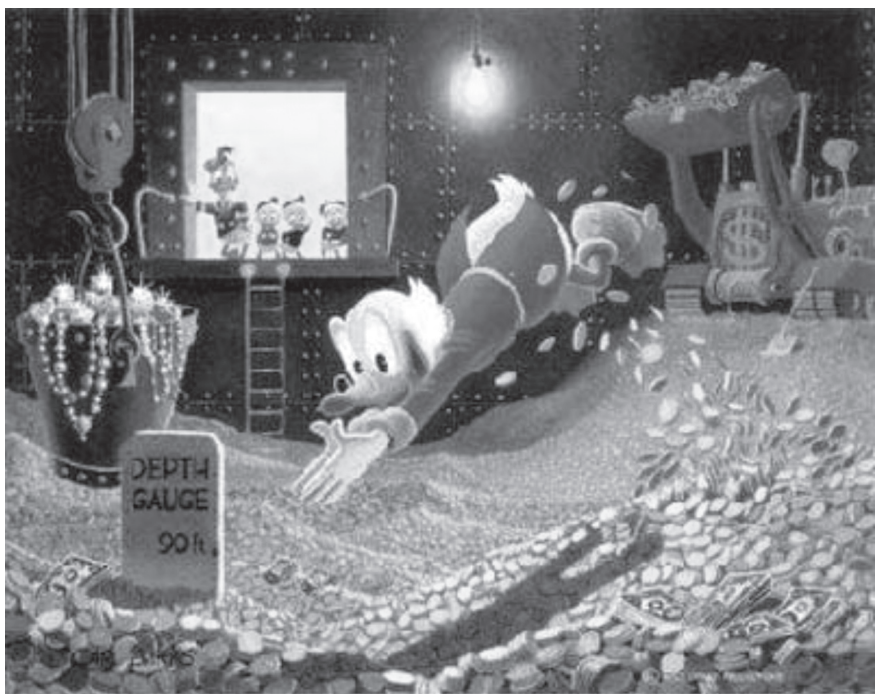
حقوق الطبع محفوظة

بسم الله الرحمن الرحيم

بحوث الرحمانية ورقات مختارة مما يتم تقديمه في منتدى الرحمانية السنوي، وهو لقاء ينظر في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والعلاقات الدوليّة، ذات الصلة بالملكة العربية السعودية. ينظم المنتدى مركز الرحمانية الثقافي في مؤسسة عبدالرحمن السديري الخيرية، ويشارك فيه أكثر من أربعين مفكراً وباحثاً ومهتماً، من المملكة العربية السعودية والدول العربية والأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية. ويقام المنتدى سنوياً في الغاط.

جياكومو لوشيانى

مدير مؤسسة مركز الخليج للأبحاث (جنيف)، أستاذ جامعي في الدراسات الشرق أوسطية بكلية الدراسات الدولية المتقدمة في جامعة جونز هوبكنز/ مركز بولونيا، وأستاذ زائر في المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية (جنيف) ومعهد الدراسات السياسية في باريس (فرع منتون). اتسمت حياته المهنية بتقلها بين المجالات الأكاديمية والصناعية والحكومية. فقد شغل وظيفة الاقتصادي في بنك إيطاليا (١٩٧٢-١٩٧٢)، وأسس وأدار معهد أبحاث الاقتصاد الدولي (IRECI)، وعمل في المعهد الإيطالي للشؤون الدولية (١٩٧٧-١٩٨٦). وخلال الفترة (١٩٩٠ - ٢٠٠٠) عمل لحساب شركة الغاز والنفط الإيطالية الوطنية (إيني/ENI). كما درّس في جامعة كاليفورنيا (لوس أنجليس) (١٩٨٦-٨٨)، ومعهد الدراسات السياسية في باريس (١٩٩٤-١٩٩٧)، ومركز روبرت شومان للدراسات المتقدمة في معهد الجامعة الأوروبية في فلورنسا (٢٠٠٠-٢٠٠٦)، وكلية أوروبا (٢٠٠٧-٢٠٠٨). وعمل مستشارا لمنظمات دولية مختلفة، وعدد من الحكومات والشركات في منطقة الخليج العربي. واهتماماته البحثية تشمل موضوعات الاقتصاد السياسي للشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وجيوسياسية الطاقة.



ما وراء الصناديق السيادية: تحويل الاقتصاد الريعي وتحسين مستوى الإدارة من خلال إنشاء أوقاف مستقلة

تتأثر الكثير من الدراسات والبحوث الأكاديمية المتعلقة بالدول الغنية بالموارد بنموذج «لجنة الموارد الطبيعية»، الذي يؤكد أن الدول ذات الموارد الضعيفة تكون في وضع أفضل لتحقيق التنمية بالمقارنة مع نظيراتها الغنية بالموارد. إن العنصر النظري الأساس الداعم لنموذج لجنة الموارد هو ما يعرف بالمرض الهولندي، إذ تؤدي الزيادة في الإنفاق (الحكومي أو الخاص) - الذي ينجم عادة عن وفرة الموارد - إلى تقويض تنافسية الأنشطة الاقتصادية «الحديثة» أو «الناشئة»، المعروضة للتجارة العالمية، وجذب الموارد إلى الأنشطة غير المعروضة للتجارة العالمية، أو ما يعرف بقطاع السلع غير القابلة للتداول. ومع الأخذ في الاعتبار أن أي مورد سيكون معرضاً للنضوب، عاجلاً أو آجلاً، فإن الدولة سوف تصبح عاجزة عن إعانة نفسها ذاتياً.

لذلك، لجأ إجماع واشنطن إلى تشجيع حكومات الدول الغنية بالموارد على عدم إنفاق أي دخل إضافي ناتج عن ارتفاع أسعار صادراتها، والعمل على حفظ هذه الأموال في صناديق خاصة تعرف، غالباً، باسم «صناديق الاستقرار المالي»، أو «صناديق الأجيال القادمة». وفي الآونة الأخيرة، ومع تزايد حجم هذه

الأموال، أصبح مصطلح «الصناديق السيادية» شائعاً، الأمر الذي يؤكد الخطر المزعوم بأن هذه الصناديق قد تستخدم لأغراض سياسية أكثر منها اقتصادية.

لقد كان شائعاً خلال الأزمة النفطية الأولى، في عقد السبعينيات، الاعتقاد بأن سعي الدول الخليجية للتصنيع، وإحداث التحول الاقتصادي والتنمية، سوف يكون مصيره الفشل. ولكن، وبعد أكثر من ثلاثين عاماً، ندرك جميعاً أن الأمر ليس كذلك؛ إذ حققت الدول الخليجية تقدماً هائلاً في تحويل اقتصاداتها، حيث يمكن ملاحظة العديد من الدلائل الواضحة للتنويع الاقتصادي. وفي هذا الصدد، نلاحظ أن تجربتها تختلف عن تجارب غالبية الدول الغنية بالموارد، التي أظهرت سجلاتها ضعفاً واضحاً نتيجة سوء الإدارة و/أو الصراعات.

لذلك، اتخذت الدراسات والأبحاث موقفاً أكثر اختلافاً. لقد أصبح من المعلوم حالياً أن بالإمكان تفادي لعنة الموارد وتحويل الاقتصادات القائمة على الموارد الطبيعية إلى اقتصادات حديثة، تتسم بالتنويع والقدرة على النمو الذاتي^(١).

وعلى الرغم من ذلك، فإن المعضلة لم تنتهِ نهائياً؛ فالدول الريعية في حاجة إلى الإنفاق، لأن الاقتصاد الوطني يحقق - من خلال النفقات الحكومية - فوائد من الإيرادات النفطية المتزايدة. وفي خضم هذه العملية، تتعرض استثمارية التنويع الاقتصادي للخطر؛ نتيجة المرض الهولندي، وإن المفتاح الرئيس لتفادي هذا

(١) انظر، على سبيل المثال: "Escaping the Resource Curse" للكاتب: M. Humphreys، J.D. Sachs and J.E. Stiglitz eds؛ اصدار مطبعة جامعة كولومبيا، ٢٠٠٧، نيويورك.

المرض هو الاختيار الحصيف لكيفية الإنفاق، وتحديدًا كيفية الاستثمار.

ليس من المستحسن، خلال فترات الارتفاع السريع للإيرادات النفطية، السماح بنمو النفقات بالتناسب مع الإيرادات. فلا بد من توظيف فائض الإيرادات على نحو ما ومن ثم توقع أن الصناديق السيادية سوف تنمو بصورة هائلة، خلال السنوات القادمة.

وفي المقابل، فإنني في هذه الورقة أوضح ضرورة تبني الحكومات الخليجية - وبخاصة المملكة العربية السعودية - إستراتيجية قائمة على توجيه إيرادات متزايدة نحو الشركات، وإنشاء أوقاف للجهات المقدمة للخدمات، والعمل تدريجياً على تقليص الدور الحكومي. وكلا الجانبين - دعم الشركات الوطنية من خلال تزويدها برأسمال أكبر وإنشاء أوقاف للجهات المقدمة للخدمات - مرتبطان مع بعضهما بعضاً بصورة وثيقة؛ لأن أوقاف الجهات سوف يتم استثمارها في أدوات رأسمال الشركات. وسوف يحقق النظام، في نهاية المطاف، تعددية الأوقاف، بدلاً من صندوق واحد أو مجموعة قليلة من الصناديق الكبرى. وسوف تستثمر الأوقاف أساساً في الأصول المالية الوطنية، ومن ثم تعزيز نمو الشركات الوطنية، وتحويلها إلى شركات عالمية.

(١)

سأقوم فيما يلي بتوضيح فرضياتي:

أولاً، أفترض أن الانخفاض الحالي في أسعار النفط مؤقت. إن

الإمكانات المتاحة لإحداث توسع إجمالي في إنتاج النفط بواسطة الدول غير الأعضاء في الأوبك تعد محدودة أو معدومة. كما أن الدول الصناعية الكبرى سوف تخفض اعتمادها على النفط بصورة بطيئة، وعلى مدى زمني طويل. وفي أثناء ذلك، سيرتفع الطلب من قبل دول الاقتصادات الناشئة بوتيرة سريعة. وسوف يصبح النفط أكثر ندرة نسبياً، ومن ثم ستشهد الأسعار ارتفاعاً؛ ولكن إلى أي مدى؟ لا أحد يعرف ذلك، وإن كان سيتجاوز بالتأكيد «متطلبات الموازنة» في الدول الخليجية. إنني أشارك في هذه القناعة الاتجاه الرئيس للرأي، الذي تمثله الوكالة الدولية للطاقة، التي تنبأت بعودة الأسعار إلى ١٠٠ دولار وأكثر بنهاية العقد.

لذلك، سستمتع الحكومات الخليجية بأموال فائضة ستكون في حاجة إلى استخدامها على نحو ما. والسؤال المهم هنا، هو: ما هو الاستخدام الأمثل يا ترى؟

تعتمد الإجابة - بالطبع - على طبيعة الهدف الذي تسعى هذه الحكومات لتحقيقه. وهنا تبرز الفرضية الثانية، وهي: سيتم تعزيز التوجه الأساس لصالح تحقيق التنمية الوطنية. وهذا يعني، في المقام الأول، تحقيق النمو والتنوع الاقتصادي، وتوسعة نطاق الفوائد العائدة على المواطنين كافة، من خلال توفير خدمات التعليم وفرص العمل وغيرها. بعبارة أخرى، أفترض أن الدول الخليجية (وليس بالضرورة من هم في السلطة) سوف لن تتصرف مثل «العم البخيل»، الذي ينحصر هدفه في تجميع الثروة المالية فقط.

أما الفرضية الثالثة، فهي أن الدول الخليجية سوف لن تتطور إلى أنظمة شمولية، من الناحيتين السياسية والاقتصادية. وهذا يعنى أن التوجه الأساس لصالح القطاع الخاص سيظل باقياً، وهو أنه: لن تقوم الدولة باستبعاد الشركات الخاصة من خلال الاستثمار في المجالات التي قد تستثمر فيها هذه الشركات. وبدلاً من ذلك، ستقوم الدولة بفتح آفاق جديدة للمستثمرين من القطاع الخاص، في مجالات لا تزال تحت هيمنة القطاع العام حتى الآن.

وفقاً لهذه الفرضيات، ستواجه الحكومات الخليجية بعض العضلات الحقيقية فيما يختص باستخدام فوائض الإيرادات النفطية (أي الأموال الفائضة عن متطلبات توازن الميزانية مع أسلوب إنفاق متحفظ). ويبدو أنه مهما فعلت هذه الحكومات بتلك الأموال، فإنها سوف تواجه مخاطر.

(٢)

فكّر، على سبيل المثال، في السياسات السعودية منذ عام ٢٠٠٣م. فعندما اتضح جلياً أن الإيرادات النفطية سوف تتجاوز متطلبات الإنفاق، آثرت الدولة عدم زيادة النفقات بالتناسب مع الإيرادات، بل استخدمت الفائض في سداد الدين. وبما أن هذا الدين كان يخص شركات استثمارية ووسائط مالية محلية (بما في ذلك المؤسسات الحكومية، مثل المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية وصندوق المعاشات)، فإن سداده أسهم في ضخ السيولة في شرايين الاقتصاد، في وقت كان هذا الاقتصاد يتلقى

بالفعل السيولة من الخارج (الأموال الخاصة العائدة للوطن نتيجة فرص النمو الواعدة، فضلاً عن الاستثمارات الأجنبية المباشرة).

لقد أسهم هذا القدر الكبير من السيولة في فقاعة سوق الأسهم خلال الفترة (٢٠٠٣-٢٠٠٦م)، وكانت الدولة عاجزة - إلى حد كبير - عن لجم هذا الهيجان. ولوضع حد للتقييم المفرط للأسهم، كان بإمكان الدولة الاستدانة من السوق، وامتصاص السيولة. كان ينبغي عليها إصدار سندات، أو طرح بعض أسهمها للبيع في السوق. ولكن، لو أنها فعلت ذلك، لكانت قد أضافت المزيد من الأموال إلى أموالها الفائضة، ومواجهة مشكلة كيفية استثمارها.

لقد كان بإمكان الدولة ضخ المزيد من الأموال في الشركات التي تمتلكها أو تسيطر عليها، أو حتى إنشاء شركات جديدة. ولو أنها فعلت ذلك، لكانت قد خطت خطوة في الاتجاه الخاطئ: زيادة دور الدولة في الاقتصاد وتقليص دور القطاع الخاص. لقد افترضنا أن ذلك ليس هو الذي تريده الدولة.

إن شركات القطاع الخاص في حاجة للحصول على المزيد من رأس المال المخاطر؛ لتتمكن من التوسع على الصعيدين المحلي والعالمي، وتعزيز عمليات الاندماج والاستحواذ في بعض القطاعات، وإحلال شركات قليلة مقتدرة محل عدد كبير من الشركات الصغيرة الضعيفة. ولكن، إذا قامت الدولة بتوفير رؤوس الأموال؛ فإن ذلك يعد تأمياً، ومن ثم لن تكون الشركات خاصة.

(٣)

الدخول في الصناديق السيادية يعني الاحتفاظ بفائض السيولة كاحتياطات لدى البنك المركزي، بهدف التعويض عن العجز قصير المدى في ميزان المدفوعات، ومن ثم يجب حفظها في أصول سائلة. ولكن، ومع الأخذ بعين الاعتبار عدم توقع عجز في ميزان المدفوعات، فإن تكدس احتياطات البنك المركزي يشبه إلى حد ما إنشاء مخزون ضخمة من المظلات في الرياض، في حال قدوم الرياح الموسمية المسببة للأمطار.

بدلاً عن ذلك، يمكن الاستثمار في أصول أقل سيولة وأكثر خطورة، ولكنها تحقق عائدات أكثر، مثل: الأسهم العالمية، وغيرها من صيغ الاستثمار المالي الأكثر تعقيداً. إن توقع عائدات أفضل مقابل تحمل المخاطر، هو الحافز وراء إنشاء آليات استثمارية مستقلة عن البنك المركزي - الصناديق السيادية.

لقد تمحور الاهتمام العالمي لبعض الوقت حول قضية الشفافية. إن الصناديق السيادية ليست شفافة، ولا تخضع للمساءلة العامة، فيما يختص بممتلكاتها وسياساتها الاستثمارية؛ ولكن، وفي ظل كل تلك التطورات التي شهدتها الأسواق العالمية خلال الأشهر القليلة الماضية، فإن انعدام الشفافية قد يكون له ما يبرره، فسوف يتفهم الجميع ارتباك مدراء الصناديق في الإقرار بالخسائر المالية الضخمة.

لقد افترض مؤيدو إنشاء صناديق الاحتياطات أو الاستقرار المالي، على نحو ما، أن عائدات الاستثمار العالمي تكون إيجابية دائماً. إن احتمال خسائر كارثية لم يرد إطلاقاً في الدراسات

والأبحاث وثيقة الصلة، ولكنه أصبح الآن حقيقة ماثلة أمام أعيننا. فالصناديق السيادية غير ملزمة بكشف استثماراتها في السوق، ومن ثم لا نعرف بالتحديد مدى خسائرها منذ بدء الأزمة المالية العالمية في صيف عام ٢٠٠٨م، وإن كانت التقديرات تشير إلى أن خسائرها كانت فادحة^(١). حقاً، سيكون من الصعب على كبار المستثمرين العمل على نحو أفضل من السوق في المتوسط. وبالطبع، فإن السوق قد تتعش إلى حد ما، ومن ثم بالإمكان تعويض الخسائر على المدى البعيد وانتقال استثمارات الصناديق السيادية إلى وضع إيجابي. وعلى الرغم من ذلك، فإن المدى البعيد، هو مجموعة فترات قصيرة وإن الدول المنتجة للبترول يمكن اعتبارها حالياً على أنها قد باعت نفطها القيم مقابل أوراق فقدت الكثير من قيمتها.

نتيجة لهذه التجربة المؤلمة، أتوقع حدوث تضائل كبير في المستقبل للحماسة الحالية تجاه حماية الإيرادات المالية، من خلال وضعها في صندوق. فالنفط داخل الأرض هو أصل يجب مقايضته بأصول أخرى قيّمة. وسوف تكون الأفضلية لأصول ملموسة، وتحت السيطرة المباشرة للدولة المستثمرة - وفي حالة عدم توافر أصول كافية من هذا النوع؛ فإن البديل هو استخراج كمية أقل من النفط من باطن الأرض.

(١) تقدر ورقة عمل حديثة صادرة عن مركز دراسات الاقتصاد الجغرافي Geoeconomic التابع لمجلس العلاقات الخارجية في نيويورك أن الأرصدة السيادية في أبو ظبي والكويت وقطر قد سجلت خسائر بنسبة ٤٠٪، ٣٦٪، ٤١٪ على التوالي، ما بين ديسمبر ٢٠٠٧م وديسمبر ٢٠٠٨م. بينما تقدر خسائر المملكة العربية السعودية بنحو ١٢٪ فقط؛ ويعود ذلك إلى سياستها المتحفظة في الاستثمارات. (B. Setser and R. Ziemba "GCC Sovereign Funds: Reversal of Fortune", New York. Council on Foreign Relations. January 2009).

(٤)

لإيجاد بديل ملائم لمجرد تجميع الأصول المالية في صناديق سيادية - الذي أثبت أنه في غاية الخطورة، ولا يحظى بقبول من باقي دول العالم - يتعين علينا الانطلاق من دراسة الوضع الراهن لعملية التنمية الاقتصادية في المنطقة.

بعد نحو ٣٥ عاماً من الجهود التنموية المكثفة، المدعومة بعائدات نفطية وفيرة، حققت المنطقة تقدماً ملحوظاً في إنشاء تجهيزات أساسية حديثة، فضلاً عن إنشاء عدد من الشركات التي تحظى بشهرة عالمية في مجالات تخصصها، مثل: شركة أرامكو وسابك ودبي العالمية للموانئ وإيجيلتي وزين وغيرها. وهذه الشركات مملوكة كلياً أو جزئياً بواسطة الدولة وخاضعة لسيطرتها.

وفي موازاة ذلك، شهدت الشركات الخاصة نمواً كبيراً، وأصبحت أكثر قوة، ولكن القليل منها فقط تمكن من التحول المهم من شركات عائلية خاصة إلى شركات عامة، يتم تداول أسهمها في السوق المالية. وبدورها، أسهمت الوتيرة البطيئة لهذا التحول الضروري في إعاقة عمليات الاندماج والاستحواذ، التي تركز الشركات عادة من خلالها على مجال خبرتها الرئيسية، وإمكاناتها، والتخلص من الأنشطة الجانبية. وسوف تبرز، من خلال هذه العملية، شركات وطنية أو إقليمية كبرى تكون قادرة، بدورها، على الدخول في عمليات اندماج واستحواذ عالمية، والتوسع على المستوى العالمي.

لا توجد حتى الآن سوى نماذج قليلة جداً من الشركات

الخليجية التي تستثمر على المستوى العالمي، وتتبنى إستراتيجية محددة للتوسع عالمياً؛ وهذه الشركات تمتلك الدولة جميع أسهمها أو الجزء الأكبر منها. وعلى النقيض من ذلك، كانت الشركات الروسية والهندية والصينية أكثر نشاطاً في مجال الاندماج والاستحواذ على المستوى العالمي، وأكثر قدرة على التوسع عالمياً.

نظراً لطبيعة الاقتصادات الخليجية القائمة على مبدأ الحرية والانفتاح، يمكن تحقيق المزيد من التنمية الاقتصادية، والتنوع - فقط - إذا أصبحت الشركات الخليجية قادرة على التنافس عالمياً، واكتساب بعد عالمي. إن البديل لذلك، هو الاقتصار الدائم على دور شركاء مشروعات مشتركة محلية للشركات العالمية الكبرى؛ وهذا دور تابع لا يسمح إطلاقاً بتحقيق تنمية مرضية للاقتصاد الوطني. إن التحدي، المتمثل في إنشاء شركات إقليمية قوية قادرة على الصمود في وجه المنافسة العالمية، هو العنصر الأساس لمرحلة التنمية الاقتصادية الخليجية القادمة.

(٥)

إن الوتيرة البطيئة لتحويل الشركات إلى شركات مساهمة عامة يتم تداول أسهمها في السوق المالية، وتتم إدارتها من خلال كفاءات متخصصة، قد تعزى جزئياً إلى العقلية المتحفظة للعديد من الشركات العائلية؛ جراء الخوف من فقدان الرقابة والسيطرة، وتفضيل الاحتفاظ بشؤون هذه الشركات بعيداً عن التدقيق العام. وفي الاقتصادات المتقدمة، تخصصت رؤوس الأموال

الخاصة في استحواذ الشركات العامة التي يتم تحويلها بعد ذلك إلى خاصة. ولكن، وبصفة عامة، يمكن القول إن الشركات العامة قادرة على النمو على نحو أكثر سهولة من خلال عمليات الاستحواذ والتحوّل إلى شركات عالمية مقتدرة.

لذلك، يمكن أن تعزى الوتيرة البطيئة أيضاً للحوافز غير الكافية. فالأمر لم يكن على قدر كافٍ من الجاذبية، لتحويل الشركات إلى شركات مساهمة عامة وطرح أسهمها للاكتتاب العام، سوى لجزء هامشي جداً من رأسمال الأسهم.

ولم تقدم أسواق المال في المنطقة الاستقرار والعائد المطلوبين لإقناع عددٍ أكبر من الشركات العائلية للتحويل إلى شركات مساهمة عامة، وطرح أسهمها للتداول في هذه الأسواق. وبالتأكيد، هناك عمليات مستمرة للاكتتاب العام الأولي، ومن ثم، فإن العملية التي أنصورها أصبحت واضحة إلى حد ما، ومن المتوقع أن تشهد وتيرةً أسرع وتصبح أكثر أهمية.

وفي المقابل، أظهرت الأسواق المالية في المنطقة تقلباً مفرطاً، كان السبب الرئيس وراءه أن عدداً قليلاً جداً يتم تداول أسهمها في السوق المالية، وأن هذه الأسهم المتداولة تمثل نسبة صغيرة جداً من رؤوس أموال تلك الشركات. إن تحركات الأموال إلى السوق المالية ومنها تحدث تقلبات سعرية وزيادة في المخاطر، وتسهّل تشكّل ما يعرف بالفقاعات. فالاستقرار يقتضي زيادة كبيرة من عرض الأصول عالية الجودة، القادرة على جذب مستثمرين جدداً، وخلق الثقة في تقييم الأسهم. وفي هذا الصدد، ضاعت فرصة عظيمة خلال فترة طفرة

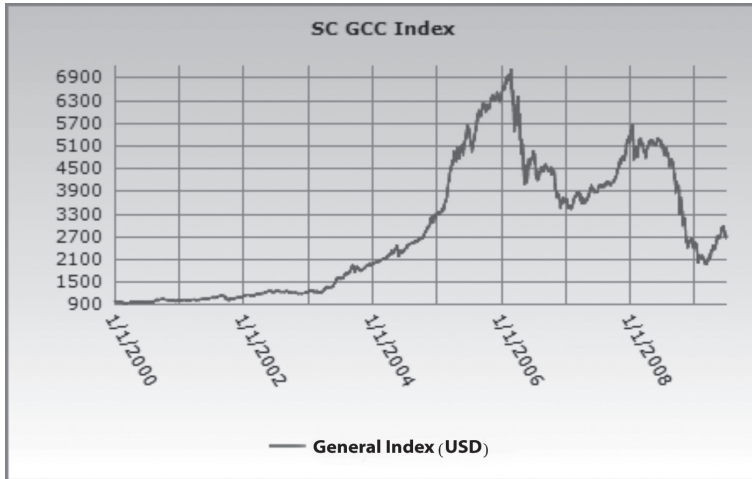
أسعار الأسهم (٢٠٠٣-٢٠٠٦م). فلو كان المزيد من الأسهم الحكومية قد طرح في السوق، لكان قد توافرت حالياً قاعدة أعرض وأسواق أكثر حيوية.

ثمة سبب آخر وراء تقلب أسواق الأسهم الخليجية، وهو غياب المؤسسات الاستثمارية الكبرى. فمثل هذه المؤسسات تعد أهم اللاعبين في الأسواق المالية للعديد من الدول الصناعية، حيث تضطلع عادة بدور تحقيق الاستقرار في هذه الأسواق. وأقول «عادة»؛ لأن العديد من المؤسسات الاستثمارية قد وقعت فريسة الوهم العالمي في البحث عن أكبر قدر من العائدات، بأقل قدر من المخاطر؛ وما يزال الاقتصاد العالمي، بأسره، يعاني من تبعات ذلك حتى الآن. لقد اضطرت المؤسسات الاستثمارية، كما الصناديق السيادية، إلى تسجيل بعض الخسائر الفادحة؛ نظراً لثقتها في خبراء إداريين غير أكفاء، في بعض الأحيان، وتحملها لمخاطر مفرطة في أحيان أخرى؛ أو ببساطة، لأن الأزمة المالية لم تترك أحداً دون أن تمسه بسوء، حتى أكثر المستثمرين حصافة وحكمة. ولكن، ومع افتراض تطبيق أنظمة ولوائح ملائمة، وفرض النظام، ستظل حقيقة أن المؤسسات الاستثمارية تلعب دوراً في غاية الأهمية في الأداء الصحيح لأسواق الأسهم.

لذلك، تعد الاقتصادات الخليجية في حاجة إلى حلول، من خلال السياسات لإنشاء أو تشجيع المؤسسات الاستثمارية الملائمة، القادرة على حشد المدخرات وتوجيهها نحو سوق الأسهم، وإيجاد بيئة مستقرة لجذب الشركات، وتحفيزها للتحول إلى شركات مساهمة مدرجة في سوق الأسهم.

لقد أصبحت الحاجة أكثر إلحاحاً من ذي قبل لدور حكومي فاعل في إدارة أسواق الأسهم المحلية، لتتمكن من تحقيق نمو أكثر رسوخاً واستقراراً. فالفشل في احتواء فقاعة سوق الأسهم (٢٠٠٥-٢٠٠٦م)، تسبب في نتائج كارثية على العديد من صغار المستثمرين، وقضى على إمكانية ميلاد رأسمالية شعبية في الخليج، على الأقل بصورة مؤقتة. وقد أدى ذلك إلى حرمان الأنظمة من أداة فعالة لنشر فوائد الاقتصاد النفطي على نطاق أوسع، وجعلها تتعامل مع الأدوات التقليدية للتوظيف، والمشتريات الحكومية، مع ما لكيلهما من سلبيات معروفة.

لم يتم استعادة الثقة في سوق الأسهم، منذ حدوث الفقاعة. لقد حدث انتعاش خلال الربع الأول من عام ٢٠٠٩م، ولكنه في حاجة إلى دعم، من خلال إدارة أفضل للشركات وتنظيمها لتعزيز الثقة لدى المستثمرين في إمكانية تحقيق الأرباح والنمو.



مؤشر سوق الأسهم في دول مجلس التعاون الخليجي

يشكل ضعف أسواق الأسهم مصدر قلق للأنظمة الحاكمة، ومهدداً للدعم الذي تحظى به من قبل الرأي العام؛ فمن المؤكد أن معظم المستثمرين الخليجيين الذين وضعوا ثرواتهم في شكل عقارات أو أصول مالية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قد عانوا كثيراً جراء انهيار الأسواق. إن المزيد من الانخفاض في أسواق الأسهم المحلية يعني تدهور القدرات المالية للقطاع الخاص، في وقت أضحت فيه الحكومات قادرة على تجميع فوائض مالية ضخمة. لذلك، لا بد من إيجاد آلية لإعادة التوزيع، وجعل استعادة الثقة في سوق مالية مزدهرة، عنصراً أساسياً من عناصر السياسة.

لإعادة أسواق الأسهم مرة أخرى إلى مسار النمو الراسخ الملائم، يجب أن تكون لدى السلطات المالية أدوات رقابية، للتحكم في عرض الأسهم والطلب عليها؛ فبالإمكان التحكم في العرض، من خلال سياسات تشجيع الشركات الخاصة، وحفزها للتحويل إلى شركات مساهمة عامة، و/أو من خلال البيع التدريجي للأسهم الحكومية. وفي الوقت ذاته، يمكن ضبط الطلب من خلال إنشاء فئة من المؤسسات الاستثمارية للاستثمار بعيد المدى في السوق، وتوجيه الإيرادات النفطية نحو السوق عبر هذه المؤسسات. إن الإدارة الحصيفة لهذه الأدوات المتعلقة بالسياسة سوف تمكن الحكومة من التأثير على الأسواق المالية، وضمان استقرارها، وتفادي حدوث الفقاعات والخسائر المفاجئة في تقييم الأصول.

تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض المؤسسات الاستثمارية

القائمة بالفعل، مثل صندوق المعاشات والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، في المملكة العربية السعودية. ولكن هذه المؤسسات لم يتم توجيهها لتلعب دوراً فعالاً في سوق الأسهم، بل تستثمر في مجالات مثل العقارات، حيث تتنافس مع شركات القطاع الخاص. وحسب علمي، ليس هناك تفاصيل حول الأصول التي تمتلكها هذه المؤسسات^(١)، الأمر الذي يحول دون بحث مدى ملائمة أوضاعها لتعزيز التنمية الاقتصادية، ولكن انطباعي هو أن محفظتها تقليدية جداً، ولا تحظى بإدارة نشطة.

من الأهمية بمكان، تطبيق تشريعات وأنظمة ملائمة بخصوص الاستثمار بواسطة المؤسسات الاستثمارية والمصارف الخاصة (خبراء إدارة الأوقاف المؤسسية)، وتمهيد الطريق نحو سد هذه الفجوة المهمة في البنية المالية للمنطقة.

(٦)

ما هي السياسات التي يمكن تطبيقها بواسطة الحكومات لتعزيز التحول المذكور أعلاه؟

ليس بإمكان الحكومات الاستثمار بصورة مباشرة في الشركات المحلية؛ لأن ذلك سوف يكون مماثلاً للتأمين. إن القيام بالعمل ذاته من خلال صندوق سيادي لا يحدث في الحقيقة

(١) ووفقاً للمعلومات المتاحة لدى وكالة الأنباء السعودية، فقد استثمرت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية (GOSI) في ٦٠ شركة، بما في ذلك قطاع البنوك وشركات الإسمنت والرعاية الصحية. ومن ضمن مساهمتها العامة المعروفة ١٣٪ في شركة إسمنت الجنوب، و ٩,٩٪ في مصرف الراجحي. وفي شهر آذار (مارس) ٢٠٠٩م، أطلقت GOSI «شركة حسنة للاستثمار» (Hassana) للاستثمار في الأسواق المحلية والإقليمية والعالمية (Bloomberg 1. July 2009).

اختلافاً يذكر. على العكس، يجب أن تسعى الدولة بنشاط لبيع بعض حيازاتها الحالية بهدف زيادة العرض من الأصول المتاحة للتداول.

قد يبدأ البحث عن حل بإنشاء بنك للتنمية الوطنية بهدف تقديم التمويل طويل الأجل بأشكاله المختلفة، بما في ذلك شراء السندات أو الأسهم، للشركات التي ترغب في التحول إلى شركات مساهمة عامة. إن الفرق بين هذا البنك والصندوق السيادي، لا يتمثل فقط في أن البنك لا يتعارض عادة مع قانون الشركات، ولكن أيضاً في أن مشاركته في أسهم الشركات تعد مؤقتة، تمهيداً لتسييلها تباعاً.

إن أفضل مثال لمثل هذه المؤسسة، هو بنك التنمية الوطنية البرازيلي، الذي تتضمن أهدافه أيضاً دعم الصادرات البرازيلية، من خلال تقديم ائتمان الصادرات (انظر الإطار).

بنك التنمية الوطنية البرازيلي هو شركة عامة، وهي فيدرالية تتبع وزارة التنمية والصناعة والتجارة الخارجية. يهدف البنك إلى تقديم التمويل طويل الأجل للمشروعات التي تسهم في التنمية الوطنية، ويمكن ملاحظة نتائج المشروعات التي حصلت على تمويل من البنك في تحسن تنافسية الاقتصاد البرازيلي، وارتفاع مستوى جودة حياة المواطنين.

كما يسعى البنك إلى تعزيز البنية الرأسمالية للشركات الخاصة، وتنمية الأسواق المالية وتطويرها، والاتجار في الآلات والمعدات، وتمويل الصادرات.

ومنذ إنشائه في ٢٠ يونيو ١٩٥٢م، مؤل البنك مشروعات ضخمة في مجال الصناعة والتجهيزات الأساس، إضافة إلى دوره المهم في دعم الاستثمارات في مجالات الزراعة والتجارة والخدمات، وكذلك تمويله للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

المصدر: الموقع الإلكتروني لبنك التنمية الوطنية البرازيلي.

السوق المالية:

يتحقق نمو الشركات من خلال الاستثمارات الرأسمالية من قبل أصحاب الأسهم، وإعادة استثمار الأرباح، وعمليات الائتمان. وفي المرحلة الراهنة للاقتصاد البرازيلي، يعد من الضروري دعم الشركات التي يتم تداول أسهمها وزيادة عددها، كأداة مهمة لتوجيه المدخرات الداخلية والخارجية.

يشغل بنك التنمية الوطنية البرازيلي وسائط مالية عديدة للشركات، ويمكنه المشاركة أيضاً كمكتب في الأوراق المالية في الشركات المفتوحة، أو الشركات التي تستطيع الدخول في سوق المال في المدى المتوسط، بما في ذلك العمليات العالمية، وإعادة هيكلة الشركات التنافسية، وعمليات الاندماج.

ويمكن للشركات الابتكارية الصغيرة والمتوسطة، التي تحظى بأولوية في عملية الرسملة من قبل البنك، الحصول على المشاركة المباشرة، و/أو المشاركة من خلال صناديق الاستثمار المفضلة. اعتماداً على فعاليتها الإقليمية/ القطاعية، إذ تقدم هذه الشركات نطاقاً تشغيلياً أكبر ومن ثم تسمح بتعزيز الموارد الخاصة لرأسمال هذه الشركات.

تهدف عمليات بنك التنمية الوطنية البرازيلي في السوق المالية إلى:

- دعم السوق المالية من خلال عمليات سوق جديدة.
- نشر مفهوم إدارة الشركات، وتشجيع الشركات على استخدامه.
- زيادة الطلب على الأوراق المالية وسيولتها.
- الإسهام في ديمقراطية الشركات، ودعم بنيتها.

الرأسمالية.

- ابتكار المنتجات التي تجعل السوق المالية أكثر جاذبية وأمناً لصغار المستثمرين.
 - تطوير صناعة الصناديق المقفلة.
 - دعم الشركات الابتكارية الصغيرة والمتوسطة.
- ولتحقيق هذه الأهداف، يعمل البنك بصفة دائمة على تنفيذ الآتي:

- تطوير الأدوات الفنية، وذلك باستخدام أساليب ابتكارية لتحليل الاستثمار، وآليات محددة لقيمة كل ورقة مالية، ونماذج قانونية محددة وآليات متنوعة للتصفية.
- توسعة البرامج غير المباشرة، من خلال المشاركة بحصة الأقلية في الصناديق المقفلة، المدارة من قبل أطراف ثالثة (الشركات الناشئة، الأسهم الخاصة، الإدارة/ السيولة) تضطلع بالمهمة الحيوية لتوسعة العمليات ونطاقها.
- نشر ممارسات إدارة الشركات في الشركات التي يشارك فيها؛ بهدف تعزيز مستوى الشفافية والاحترام لحملة أسهم الأقلية، بالتزامن مع هيئة الأوراق المالية وسوق أسهم ساوباولو.

المصدر: الموقع الإلكتروني لبنك التنمية الوطنية البرازيلي.

ولهذا البنك كذلك رسالة واضحة، للإسهام في تنمية السوق المالية في البرازيل، من خلال تشجيع الشركات على التحول إلى شركات مساهمة عامة، وتطوير إدارتها، من خلال مجموعة من الأدوات (انظر الإطار)^(١).

يجب أن يكون الفرق بين بنك التنمية والصندوق السيادي واضحاً. فالصندوق السيادي قد يستثمر، إلى حد ما، محلياً أكثر منه عالمياً، ولكن رسالته تتمثل - عادة - في تعظيم قيمة أصوله وممتلكاته، أو حماية القيمة الحقيقية لرأسماله، على أقل تقدير. ولكن لبنك التنمية هدفاً أكبر تعقيداً وطموحاً، يتمثل في تعزيز التنمية بأبعادها المتعددة، والاستثمار بصفة عامة في الشركات المحلية.

يمكن اعتبار بنك التنمية بمثابة تطور للصناديق الخاصة، التي لعبت مثل ذلك الدور الجوهري في التنمية الاقتصادية بالمملكة العربية السعودية، وبخاصة صندوق التنمية الصناعية السعودي. ويقدم هذا الصندوق السعودي القروض المدعومة

(١) بنك البرازيل للتنمية (BNDES) ليس الوحيد في مجاله، ولكن، حسب معرفتي، فهو الأكبر في العالم. في نهاية عام ٢٠٠٨م كانت موجوداته تقدر بـ ١٢٠ بليون دولار أمريكي. يقوم IFC، وهو فرع من البنك الدولي، بدور مماثل إذ يقوم بالاكتمال والمساهمة في الشركة قليلة التمويل التي تنشأ حديثاً. وفي آخر موازنة سنوية، كانت إنفاقات (BNDES) (٣٠,٨) بليون دولار، بينما كانت إنفاقات البنك الدولي وذراعه IDA الذي يملك حق الامتياز ٢٠ بليون دولار أمريكي، وإنفاقات IFC الكلية المتمثلة بالقروض والتمويل والاستثمار في سندات الدين ٧,٦ بليون دولار أمريكي. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن (BNDES) تعمل في دولة واحدة، حتى لو كانت كبيرة، ومجموعة البنك الدولي مجموعة عالمية، فإن الفرق بينهما كبير جداً. ووفقاً لهذا المقياس، فإن صندوق التنمية الصناعي السعودي (SIDF) يحقق نجاحاً جيداً، كما هو في عام ٢٠٠٨: إذ كان إنفاقه ١٢,٦ بليون دولار أمريكي، ويعد هذا الرقم كبيراً بالنسبة لحجم الاقتصاد السعودي. ومع ذلك، يقوم (SIDF) بمنح القروض للمشاريع الصناعية الجديدة فقط، ولا تشترك في النشاطات الواسعة التي ننصح بها.

فقط، بينما سيعمل البنك المقترح على الاضطلاع بدور أكبر من ذلك^(١).

(٧)

إن إنشاء بنك للتنمية، وعلى الرغم من تزويده بالموارد الوفيرة، سوف لن يكون كافياً لمعالجة وتلبية المتطلبات الكبيرة للأثرياء، ولن يقدم حلاً للمؤسسات الاستثمارية لتأمين قاعدة استثمارية مستقرة لأسواق الأسهم الإقليمية.

قد يكمن العنصر الآخر لمعالجتنا للمعضلة المتعلقة بسياساتنا في بلورة منهجية جديدة لتقديم الخدمات الاجتماعية في الدول الخليجية، الأمر الذي قد يؤدي إلى إعادة هيكلة جوهرية للدولة، ويسهم في تعريف أضيق للحكومة، يتم تحديده على نحو محكم.

يتم في الوقت الراهن تقديم الخدمات الاجتماعية للجهات الحكومية التي تتمتع بدورها وفي حالات معينة، بقدر من الاستقلالية في الإدارة، غير أنها لا تعدو في معظم الحالات مجرد كونها إدارات حكومية. إن مستوى استقلالية هذه الجهات يعد محدوداً، كما أن ميزانياتها تشكل جزءاً من الموازنة السنوية للدولة.

(١) في مقالة حديثة، لا تخفي التعاطف مع البنك البرازيلي للتنمية (BNDES)، كتبت مجلة الايكنومست: «لا تزال الحكومة تملك شيئاً يتعلق بالمساعدة على إنشاء الشركات الكبيرة، التي تستطيع هزم المنافسين في الخارج - تقوم (BNDES) الآن بمساعدة تمويل المشاريع التي تنفذها الشركات البرازيلية في أماكن أخرى في أمريكا الجنوبية». هذا هو السبب الأكيد للاعتقاد بأن (BNDES) هي مثال يستحق النظر إليه. انظر: (Brazil's development bank: Central planning, The Economist, April 16, 2009).

لا تتوافق هذه المنهجية المركزية، وعلى نحو أفضل، مع تحقيق الكفاءة والقدرة على الاستجابة، إضافة إلى كونها تركز كافة النفقات في يد الحكومة، الأمر الذي يسهم في تعزيز النزعة المتأصلة المتمثلة في تنامي البيروقراطية على نحو واسع.

يتمثل البديل الذي اقترحته في منح الجهات التي تقدم مختلف الخدمات الاجتماعية الاستقلالية المالية والإدارية، وتلقي هذه الجهات الموارد المالية على نحو تدريجي من الدولة. وبمجرد تلقي هذه الجهات للموارد المالية، فإنها تستبعد من ميزانية الدولة بصورة جزئية أو كلية. وعطفاً على ذلك، سوف يتعين على هذه الجهات أن تدعم ذاتها عبر مصادر دخل أخرى، بما في ذلك الرسوم التي يسددها عملاؤها، والتبرعات الخاصة، أو الأموال التي يتم توفيرها لها من الجهات الأخرى، وذلك على أساس تنافسي^(١).

يتمثل خير مثال لهذا المشروع في جامعة الملك عبدالله للعلوم والتقنية، التي تلقت وقفاً بمبلغ ٢٠ بليون دولار. يشير إنشاء جامعة جديدة، تتمتع بسمات خاصة من الاستقلالية والإدارة من خلال إنشاء وقف، بصورة دقيقة، إلى الاتجاه الذي أرغب في استكشافه ودراسته. إن الجامعات كافة، بل أيضاً المؤسسات التعليمية الثانوية والابتدائية يمكن

(١) على سبيل المثال، يمكن أن تقوم الجامعات بإعطاء المنح، وإنشاء مؤسسة منفصلة للبحث العلمي، للتنافس على الحصول على تمويل أبحاث للمشاريع التي تقدمها الجامعات. ويعد هذا الأمر عادياً، ويجري تبنيّه بشكل مستمر من قبل الجامعات.

تحويلها إلى مؤسسات غير ربحية، ذات إدارة ذاتية بحيث تعتمد كل منها على وقف، إلى جانب الأموال التي يتم توفيرها لها بعدة طرق، بعيداً عن الموازنة السنوية للدولة^(١).

يمكن أن يطلب من الطلاب تسديد رسوم الدراسة، غير أنهم ربما يتلقون منحاً دراسية من مؤسسة تعليمية وطنية، أو عدة مؤسسات أخرى، بما في ذلك بعض المؤسسات التي قد يتم أنشاؤها من قبل جهات مانحة خاصة أو شركات. يمكن أن تكون رسوم الدراسة عالية على نحو يشجع كل مؤسسة تقدم الخدمات التعليمية على زيادة أعداد المتحقيقين، والمنافسة على استقطاب الطلاب الجدد. يمكن توفير المنح الدراسية على نطاق واسع، على أن تتسم بالشمولية بالنسبة للمستويات التعليمية الدنيا، غير أن الطلاب وعائلاتهم يجب أن تكون لهم القدرة على اختيار مواقع الالتحاق.

يجب على المؤسسات التعليمية أيضاً أن تكون قادرة على استغلال الأموال الأخرى، التي يتم توفيرها لها على أساس تنافسي، لمختلف الأغراض: (لتشجيع البحوث، وتطوير تقنية المعلومات أو المهارات اللغوية أو تشجيع مهارات القراءة والرياضة.. الخ، على سبيل المثال)، وكذا الموارد المقدمة من مختلف الجهات ذات المهام المحددة بصورة جيدة، والتي تعمل

(١) في الحقيقة، إن جامعة الملك عبدالله ليست المثال الوحيد. لقد تلقى مركز الملك عبدالله لدراسة وأبحاث البترول (KAPSARC) الذي سيقام في مدينة الرياض، منحة مالية قيمتها ثلاثة بلايين دولار أمريكي؛ بينما نجد أن وضع البرامج الرئيسية الأخرى، التي تتم بمبادرة الملك عبدالله، أقل وضوحاً (إذ تبدو كمصاريف مقدرة لسنوات عديدة مقبلة، أكثر من كونها وقفاً).

كل منها استناداً إلى الموارد الخاصة بها.

ينبغي أن يتحول دور الحكومة في هذا السياق من التقديم الفعلي للخدمات إلى بلورة السياسات، ووضع المعايير والمقاييس، ومتابعة عمل كلٍّ من المؤسسات التعليمية.

إن الطريقة التي ستسهم بها هذه المنظومة في تحقيق قدر أكبر من الكفاءة والمرونة واضحة، عبر استخدام تقييم مقارن منتظم، ومقارنة مرجعية. يمكن للحكومة، بل ينبغي عليها، فرض منهج دراسي أساسي عام للجميع، غير أن كل مؤسسة تعليمية سوف تتمتع بالحرية، مع ضرورة تشجيعها لإدخال تجارب علمية متنوعة لتمييز ذاتها عن باقي المؤسسات الأخرى.

ربما تتكرر الأسباب المنطقية ذاتها، فيما يتعلق بتقديم الخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الاجتماعية، وبخاصة تلك المقدمة للفقراء والمحتاجين. إن الاتجاه الذي برز في السنوات الأخيرة، بإنشاء العديد من المؤسسات الخاصة التي اضطلعت بمهام أكثر أهمية في مجال التعليم وأشكال الأعمال الخيرية الأخرى، ينبغي تعزيزه من قبل الدولة، وذلك بإنشاء مؤسسات وقفية لتقديم الخدمات.

إن استخدام الإيرادات النفطية المتراكمة لإنشاء مجموعة من المؤسسات المستقلة غير الربحية والمستقلة عن الموازنة السنوية للدولة، من شأنه أن يخدم الغرض من تقليص حجم الأخيرة، والمتطلبات الملقاة على عاتقها. بالنظر إلى حجم الإنفاق على الخدمات الاجتماعية في الموازنة السعودية، فإننا

نتحدث عن إمكانية خفض حجم موازنة الحكومة بما يراوح بين ٣٠٪ إلى ٤٠٪، والتي تعد نسبة كبيرة.

(٨)

يقابل مبدأ المالية العامة التقليدي ترتيبات التمويل المستقلة لمختلف فئات الإنفاق، إذ ينبغي أن تعود الإيرادات كافة إلى الميزانية المركزية، وأن يتم تسديد النفقات كلها منها. يكمن السبب المنطقي الأساسي لهذا المنهج، في الحيلولة دون بروز حسابات مستقلة، تفتقر إلى الشفافية والمتابعة، ويمكن أن ينتهي بها المطاف لخدمة مصالح خاصة بدلاً عن المصلحة العامة.

بينما يوجد هناك سبب منطقي لتوخي الدقة والحكمة بشأن سياسات تجزئة ميزانية الدولة، هناك حقيقة تكمن في أن ممارسة ربط موارد محددة من الإيرادات مع نفقات محددة، يتم استخدامها على نحو متكرر في التجارب الدولية. وبالمثل، فإننا نساعد في توجه متنامٍ تجاه منح الاستقلالية الإدارية والمالية للجهات العامة، مع رصد أدائها على أساس علاقات تعاقدية مع الوزارة المعنية، أو على أساس مقارنة مرجعية محلية/ دولية. وفي سياق تمتعها بالاستقلالية المالية، يسمح للجهات الحكومية جمع الأموال بطرق عديدة، بما في ذلك فرض الرسوم على مجموعة العملاء ذات العلاقة، بطرق لا تختلف عن فرض الضرائب^(١).

إضافة إلى ما سبق، ليس من الواضح توسيع نطاق الحجة الداعمة لميزانية حكومية واحدة شاملة لتشمل المدخرات

(١) على سبيل المثال، يتم تمويل الوكالات المنظمة، عادة، عن طريق فرض الضرائب على إيرادات الشركات التي تولت تنظيمها.

الحكومية والإيرادات الناجمة عنها. هناك غموض جوهري فيما يتعلق بالإيرادات النفطية التي يمكن النظر إليها كإيرادات جارية أو كنوع من تسييل الأصول. وتتمثل الممارسة الشائعة في اعتبار ذلك بمثابة إيرادات جارية، ومن ثم ينبغي اعتبار إنشاء الأوقاف جزءاً من الإيرادات الجارية لميزانية الحكومة الواحدة، وذلك حتى إذا كان ذلك يخدم غرض تحقيق استقلالية الجهات المقدمة للخدمات عن الاعتماد على الميزانية السنوية ذاتها.

قد تكون الطريقة المقترحة لإدارة المالية العامة غير مألوفة؛ نظراً لأن معظم الحكومات لديها مدخرات محدودة أو سالبة، كما أنها تواجه ضغوطاً للدخول في استثمارات تتعلق بالتجهيزات الأساسية وغيرها من المرافق. من النادر بالنسبة للحكومات أن تكون في أوضاع تتيح لها إنشاء أوقاف، على الرغم من حدوث ذلك في شكل منح أراض أو غيرها من ممتلكات الدولة.

فيما يتعلق بالدول المنتجة للنفط والتي لديها مدخرات حكومية كبيرة، يعد المنهج المقترح ملائماً ومنطقياً، نظراً لأنه يتفادى تحريك ذلك النوع من المقاومة التي يثيرها صندوق سيادي واحد مركزي للثروة. وسوف تتمكن الأوقاف المتعددة المتعلقة بمؤسسات تقديم الخدمات من الاستثمار محلياً أو دولياً، وقد تتم إدارتها على نحو مستقل من قبل المدراء الخاصين بها، أو تعتمد على إدارة خارجية متخصصة، فضلاً عن كونها سوف تضطلع بمهمة واضحة لتحقيق إيرادات بعيدة المدى للمؤسسة المعنية.

إن المشروعات المحلية والأجنبية سوف لن يقابلها عدد قليل

من الصناديق التي تسيطر عليها الحكومة بصورة مباشرة، الأمر الذي قد ينطوي على معضلة، بسبب حجم وإمكانية تدخل الاعتبارات السياسية في قراراتها الاستثمارية. وبدلاً عن ذلك، فإن هذه المشروعات سيقابلها عدد كبير من المؤسسات الاستثمارية صغيرة الحجم نسبياً، التي ربما تظل مستترة عن العامة والساسة، والتي لن يكون لها بأي حال من الأحوال تأثير مباشر على ثروات الشركة وتقييمها، وسوف ينظر لهذه المؤسسة بوصفها جهات استثمارية عادية، ترغب في تعظيم قيمة أصولها.

سوف يتلاشي الجدل المحيط بالصناديق السيادية للثروة: وحتى إذا لم تحل السياسة المقترحة محل الصناديق السيادية بالكامل، فإنها سوف لن تنمو بالحجم الكبير المتوقع في بعض الأحيان، ومن ثم ستبدو أقل تهديداً.

يحتاج المرء - بالطبع - إلى بلورة سياسة جيدة ترمي إلى رصد وتقليل المخاطر التي ستعرض لها مجموعة الأوقاف: حيث يجب تطبيق قواعد الإدارة الحصيفة على تلك الأوقاف، مع إنشاء هيئة إشرافية، وتمكينها وتخويلها بالصلاحيات اللازمة لمتابعة ورصد قراراتها الاستثمارية فضلاً عن إجراء قياس مرجعي لنتائجها المالية. وينبغي أن يتم ذلك قبل تحديد الإدارة المشتركة لكافة الصناديق.

(٩)

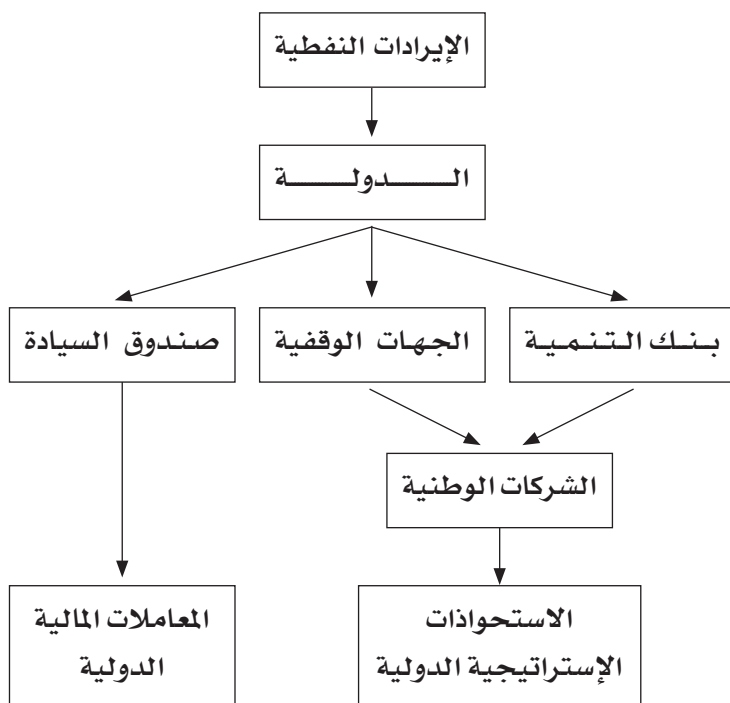
من شأن إنشاء مجموعة متعددة من أوقاف الجهات

الخدمية أن يسهم في إيجاد قاعدة لتنشيط أسواق الأسهم الإقليمية واستقرارها. إن توجيه الإيرادات النفطية تدريجياً لإنشاء الصناديق سيقود إلى قدر كبير من الموارد، التي قد يتم استثمارها، مع إعطاء أولوية للسندات والأسهم المحلية. على الرغم من أن توجيه استثمار الأوقاف نحو مختلف فئات الأصول قد يتباين بمرور الوقت، سيكون من الملائم تحقيق مشاركتها في استثمارات إستراتيجية، تختلف عن استثمارات غالبية المستثمرين من القطاع الخاص. وفي حالة إتباع الأوقاف لمسار غيرها من المؤسسات، فإن إمكانية استفادتها من التنمية الاقتصادية الوطنية ستكون محدودة بدرجة كبيرة. وقد يعني ذلك تثبيطها عن الاستثمار في مجال العقار، (وهو قطاع قد جذب استثمارات كبيرة في المنطقة)، إضافة إلى تقليل الاستثمارات الدولية، مع تفضيل شراء الأدوات التي سوف توجه التمويل نحو المؤسسات ذات الأسهم المطروحة للتداول. إن وضع مثل هذه السياسة مع وعد واضح بتوجيه قدر كبير من الإيرادات نحو الأسهم والديون طويلة الأجل، سوف يشكل حافزاً قوياً لتحول الشركات إلى شركات مساهمة عامة.

قد تقوم الحكومة بمراقبة سلوك السوق بدقة، مع العمل على تفادي إثارة فقاعة جديدة عبر استعادها لبيع الأسهم، سيما تلك التي لا تحتاج إلى امتلاك لأسباب إستراتيجية.

يتمثل مفتاح نجاح هذه السياسة، في دمج نشاط بنك التنمية المقترح، ومختلف بنوك التنمية المحلية والدولية، وتدفقات الصناديق الاستثمارية الناجمة عن تحويل الإيرادات النفطية

إلى أوقاف؛ ففي حالة نجاح هذه السياسة في زيادة تحويل الشركات العائلية إلى شركات عامة، وحصول هذه الشركات على موارد رأسمالية تتيح لها التوسع محلياً وعالمياً عبر الاندماجات والاستحواذات؛ فإن النتيجة النهائية ستمثل في تحويل الإيرادات النفطية إلى استثمارات إستراتيجية، بدلاً من مجرد استثمارات مالية دولية.



إن إنشاء شركات وطنية تتمتع بالقدرة المالية، للدخول في استحواذات دولية أساسية، هو العنصر المطلوب لضمان مستقبل التنمية الاقتصادية، والتنوع في المملكة وباقي الدول الخليجية. فإذا ما أريد للمنطقة أن تلعب دوراً عالمياً جوهرياً في الصناعات الرئيسية، مثل: البترول، والبتروكيماويات، والألمونيوم، وغيرها

من الصناعات، فيجب عليها أن تكون قادرة على أن تحل مكان بعض الأطراف الفاعلة الناشطة حالياً في هذا المجال الحيوي، إلى جانب استيعاب تقنياتها وشبكاتها التسويقية.

بناءً على ما تقدم، تعد بلورة إستراتيجية لإنشاء الشركات المحلية ذات الأهمية العالمية أكثر أهمية من مجرد الاستثمار عالمياً من خلال الصناديق السيادية، نظراً لأن الأخيرة يتوقع لها أن تشارك في معاملات مالية محضة لا تتيح أي فائدة فيما يتعلق بالقدرة الصناعية. وتعد الصناديق السيادية مجرد أداة لاستيعاب الفوائد المالية، فيما يعد الاستثمار الإستراتيجي العالمي بمثابة أداة للتنمية وزيادة القدرة التنافسية.

تجدر الإشارة إلى حقيقة أنه تم حتى الآن إثارة اعتراضات أقل من قبل الدول الصناعية الرئيسية تجاه الاستثمار الإستراتيجي الدولي، بالمقارنة مع الاعتراضات على المعاملات المالية من قبل الصناديق السيادية. ففي الوقت الذي قد يعد ذلك أحياناً أمراً محيراً، هناك حقيقة تكمن في أن الشكوك المثارة حول الصناديق السيادية متجذرة في المخاطر الزائفة، التي تشير إلى أنها ربما تستند إلى بواعث سياسية في قراراتها الاستثمارية. وتعد التعاملات المالية متقلبة، ويمكن أن يتم عكسها على نحو سهل؛ لذلك، تخشى بعض الحكومات من تأثير الصناديق السيادية على استقرار أسواق الأسهم، جراء سحب أموال ضخمة. ولا توجد مثل تلك المخاوف في حالة الاستثمار الإستراتيجي.

ستكون هناك مقاومة أمام الاستثمار الإستراتيجي أيضاً، تماماً كما نرى من وقت لآخر، عبارات ضد الاستثمار الأجنبي

المباشر عموماً، إضافة إلى بروز القومية الاقتصادية. وهناك بعض السوابق السالبة، تتمثل في استثمار شركة «كيو» (KIO) في شركة «برتش بتروليوم» (BP)، والمحاولة الصينية لشراء شركة «يونين أويل كابيتال أوف كاليفورنيا» (LINOCAL)، وأخيراً شركة «ريو تنتو»، وشركة «الموانئ العالمية» (دبي) في الولايات المتحدة. وفي جميع هذه الحالات؛ فإن الشركات التي دخلت في هذا المجال كانت شركات مملوكة للدولة، وشكلت جزءاً من المشكلة. على الرغم من ذلك، هناك أمثلة إيجابية؛ فعلى سبيل المثال، فإن استحوذات شركة سابك وبرغم أحجامها الكبيرة وأهميتها الإستراتيجية لم تسهم في إثارة أي جدل سياسي.

هناك دروس ينبغي تعلمها من التجارب السابقة، وفيما يلي بعضاً منها:

- الاستحوذات التي تمت من قبل الشركات الخاصة أو شركات المساهمة العامة، والتي لا تمتلك فيها الدولة غالبية الأسهم، أقل إثارة للجدل، مقارنة بتلك المملوكة بالكامل.
- ستكون استحوذات الشركات التي تواجه صعوبات مالية والتي انخفضت قيمة أسهمها، أقل إثارة للجدل.
- لن تكون استحوذات الأقسام الفردية أو أعمال الشركات الكبيرة مثيرة للجدل (كافة استحوذات سابك كانت من هذا النوع).

يعد الاستثمار الأجنبي فناً يجب تجويده، تدريجياً، ويتم

تنفيذه على نحو أفضل، من قبل الجهات الفاعلة الصناعية، بدرجة أكبر، مقارنة بالجهات الفاعلة المالية؛ لذلك، من الأهمية بمكان تحويل الإيرادات النفطية من رأسمال نقدي إلى رأسمال صناعي. وسوف يتمثل دور الشركات الاستثمارية الصناعية الوقفية، في تحويل الإيرادات النفطية المتراكمة إلى رأسمال أسهم للمشروعات الصناعية، والتي يمكن أن تدخل في استثمارات دولية كبيرة.

(١٠)

ستكون للعملية المتصورة تبعات اقتصادية وسياسية كبيرة على الدول المنتجة للنفط.

قد يتصور القارئ هذه العملية على أنها تتقدم في خطوات، عبر فترة ممتدة، بل حتى عبر عقود. ومن المتوقع، أن تتمثل الخطوة الأولى في تحويل واحدة أو أكثر من مؤسسات الإقراض المتخصصة، مثل صندوق التنمية الصناعية السعودي، إلى بنك تنمية وطني مقترح. ويمكن للبنك أن يقدم الدعم المؤسسي والمالي لعملية إعادة هيكلة الشركات، الأمر الذي يعزز مجموعة بنوك الاستثمار، التي انتشرت في المنطقة. وفي الوقت ذاته، يمكن اختيار مؤسسات رئيسية لتلقي الأوقاف الأولية. ربما تعد الجامعات الرئيسية من بين أوائل الجهات الرئيسية المرشحة لتلقي الأوقاف. وفي ظل بناء هذه المؤسسات تدريجياً، يجب زيادة استقلاليتها المالية عن الحكومة، مع ضرورة إخطارها بأن الأموال التي تتلقاها من

ميزانية الدولة سيتم تقليصها تدريجياً.

في موازاة ذلك، فإن المبادرات الأخرى، التي تشكل شبه مؤسسات خيرية، يجب تنظيمها بصورة واضحة، لتصبح مؤسسات وقف فعلية؛ فعلى سبيل المثال، يجب تحويل برنامج الملك عبدالله للمنح الدراسية إلى مؤسسة لدعم التعليم العالي، وجعلها مستقلة عن وزارة التعليم العالي. وبالمثل، يجب تحويل مشروع الملك عبدالله لتطوير التعليم العام إلى مؤسسة مستقلة.

قد يتم إنشاء مؤسسات مستقلة أخرى لتعزيز أهداف محددة ذات أولوية، مثل تشجيع دراسة الرياضيات والعلوم، أو تحسين جودة المباني المدرسية، أو دعم الأنشطة اللاصفية في المدارس، وذلك على أساس تخصيص الموارد المالية على أسس تنافسية. سوف يمثل التعليم العالي المجال المفضل لإنشاء الأوقاف في المرحلة الأولى، ولكن ليست هناك حاجة لتقييد المجال بصورة متشددة. هناك إمكانية واضحة لإنشاء مؤسسات ترتبط بأهداف الصحة العامة، أو الأهداف الطبية، مثل الجهات الحاصلة على الأوقاف، وذلك للسعي لتحقيق أهداف اجتماعية ذات أولوية، مثل توفير الإسكان للفقراء.

قد تكون بعض الأوقاف كبيرة أو صغيرة في حجمها. سوف يمثل تحديد أحجام الأوقاف مهمة ذات أهمية جوهرية، إذ أن الأوقاف التي تضطلع بدور كبير جداً أو صغير جداً مقارنة بالمهمة التي يتوقع إنجازها من الجهات الحاصلة على الأوقاف، سوف توجد نوعاً من سوء توزيع الموارد وتخصيصها. إن المقارنة

المرجعية للتجارب الدولية، وتبني سياسة لبناء الأوقاف على نحو تدريجي من قاعدة انطلاق ملائمة، قد تساعدان في تفادي سوء توزيع الموارد بدرجة كبيرة.

قد تتولى بعض الجهات الحاصلة على الأوقاف إدارة الأوقاف الخاصة بها، بينما قد تعتمد جهات أخرى على المشورة المتخصصة الخارجية. وينبغي تشجيع تراكم الخبرات وتنوعها، نظراً لأن ذلك يشكل أفضل وسيلة لمقارنة النتائج المتحققة، وتحسين مستوى الإدارة، وتقديم الخدمات.

ونشير إلى الجوانب الآتية وذلك من وجهة النظر الاقتصادية: خفض دور الحكومة بدرجة أكبر: ميزانية حكومية أقل وعمالة حكومية أقل، إضافة إلى خفض متطلبات الإيرادات. وجود قطاع خاص أكثر قوة يتكون من شركات عدة، وأكبر حجماً، تشارك فيها الحكومة في معظم الحالات، إلا أن أسهم تلك الشركات تكون مملوكة من قبل عدد كبير من المؤسسات (تكون أصلاً منشأة من الحكومة، ولكنها تحظى بالاستقلالية القانونية والمؤسسية).

وجود اقتصاد أكثر تنوعاً ومندمجاً على نحو أفضل في السياق العالمي.

وجود سوق مالية كبيرة وراسخة وأكثر استقراراً. وجود قاعدة مالية أكثر ثراءً، وفسح المجال نحو العمل - تدريجياً - على تمويل ميزانية الدولة من خلال الضرائب، مع تخصيص حصة كبيرة من الإيرادات النفطية لإنشاء أوقاف جديدة، أو إضافة أخرى للقائمة منها.

أما إحصاءات الناتج المحلي الإجمالي، فمن المرجح تقليص دور الإيرادات النفطية بدرجة كبيرة. وسوف يتم حتماً تقليص درجة الاعتماد الاقتصادي على النفط. من شأن توجيه رأس المال نحو طبقة جديدة من الأطراف الاستثمارية المؤسسية أن يؤدي إلى تسهيل مهمة حشد موارد القطاع الخاص، فيما يتعلق بتنفيذ بعض مشروعات التنمية الرئيسية، مثل المدن الاقتصادية الجديدة بالمملكة. ومن المتوقع تمويل هذه المدن الاقتصادية من قبل القطاع الخاص، إلا أن ذلك يمثل مهمة أكثر صعوبة عما كان متصوراً فعلاً. قد يتم إنشاء جهات أوقاف للاضطلاع ببعض الأعمال ذات الصلة بإقامة بعض المدن الاقتصادية.

قد تكون الانعكاسات السياسية مثيرة للاهتمام بدرجة كبيرة. وبالطبع، فإن قدرًا كبيراً من ذلك سوف يعتمد على الهيكل الفعلي لإدارة جهات الأوقاف المستقلة التي اقترح أنشاؤها. فإذا خضعت هذه الجهات لسيطرة حكومية متشددة، فسوف ينظر إليها على أنها مجرد ملاحق تابعة للحكومة، وجزءاً من القطاع الخاص، حتى إن لم تكن كذلك بدرجة كبيرة. فهل يعد ذلك نتيجة ضرورية؟ في نهاية الأمر؛ ففي الإسلام تقليد راسخ في الاعتماد على مؤسسات الأوقاف، وذلك من أجل تحقيق أهداف محددة، ذات أولوية.

وفي العديد من الدول تميل الدولة إلى أحكام السيطرة على الأوقاف، إلا أننا ندعم عكس هذه الاتجاه، أي أن تعتمد الدولة على الأوقاف لتحقيق لا مركزية اتخاذ القرارات والتنفيذ، على أساس مهمة واضحة ومحددة، يفضل أن تتكون من هدف واحد

محدد بدرجة جيدة، وقابل للقياس، الأمر الذي سوف يسهل متابعة الأداء وتقييمها.

تتمثل فرضيتي في حقيقة أن الجهات الحاصلة على الأوقاف يمكن إدارتها من قبل مجالس إدارات يتم تعيينها من قبل الملك، وليس من قبل الوزراء، على أن تكون مسؤولة أمام الملك وليس أمام الحكومة. وهذه هي الممارسة السائدة أصلاً في المملكة العربية السعودية.

قد تتباين اللوائح التي تنظم تركيبة مجالس إدارة الأوقاف كلها وفق كل حالة على حده، ويمكن فسخ المجال للتمثيل الجزئي لفئات محددة من الأطراف الفاعلة ذات العلاقة. ويجب اختيار القيادة أو التأكيد عليها من قبل الملك، إذ سيكون الديوان الملكي قادراً على رصد ومتابعة الأداء من خلال إجراء المقارنة المرجعية والقياس بصورة منتظمة، وترسيخ ممارسة لاستبعاد كافة الذين يخفقون في أداء مهامهم. وقد يختار الملك إنشاء آلية تشاورية رسمية أو غير رسمية، لتلقى المشورة حول التعيينات؛ غير أن الفكرة بأسرها تعتمد على قدرة الطرف المسؤول على تعزيز إدارة العناصر ذات العلاقة، واستبعاد الذين يخفقون في أداء مهامهم. وهذه ليست مهمة سهلة في أي مجتمع، كما تتطلب سلطة تسمو فوق النزاعات وقادرة على اتخاذ القرارات الصعبة. وفي الوقت ذاته، يجب إعطاء الأفراد الذين يتولون إدارة الأوقاف الاستقرار الكافي، بهدف تشجيع الرؤية والتخطيط الاستراتيجيين.

وهذه لا تشكل مشكلة في المملكة، حيث بطء حركة تدوير

الوظائف الوزارية والقيادية الأخرى، إلا أنها تشكل إحدى المزايا المعترف بها في الجهات المستقلة أو شبه الحكومية الديمقراطية الغربية، إذ يؤدي فيها تغيير الحكومات بصورة متكررة إلى عدم الاستقرار في إدارة نطاق واسع من الجهات.

(١١)

إذا ما تم استخدام الإيرادات النفطية بصورة متزايدة لإنشاء الأوقاف أو إضافة أخرى جديدة إلى القائمة منها بدلاً عن توجيهها كاملة لميزانية الدولة، وأصبح ذلك أداة رئيسية لدى الملك، لتحقيق هذه الرؤية الاستراتيجية لتنمية الدولة، فإننا سنكون أمام تقسيم جديد ومثير للإعجاب للأدوار المؤسسية بين الملك والحكومة. سوف يركز الملك على الرؤية الاستراتيجية بعيدة المدى للأمة، والسعي لتحقيق ذلك، ليس عبر التدخل اليومي في القرارات الإدارية، بل عبر تخصيص كافة الموارد لمختلف الجهات المستقلة، على أن يكون لكل جهة مهمة واضحة، وكذلك عبر الإشراف النهائي على ذلك^(١).

إن الحكومة التي سيتم تمويل ميزانيتها عبر الضرائب وليس الإيرادات النفطية، سوف تركز على المهام الإدارية، وفق تعريف ضيق لهذا الدور، وذلك بالتركيز على: التمثيل الدولي، والدفاع، والقانون، والنظام، وإدارة العدالة، ووضع السياسات العريضة. في المجتمعات المعاصرة المعقدة، ينبغي مراجعة التمييز بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع إدخال

(١) من الجدير بالاهتمام أن نلاحظ أن الوقف الخاص بجامعة الملك عبدالله، تم تأسيسه بطريقة تتأى به عن أي تدخلات مستقبلية.

المزيد من التميّز. هناك، على وجه الخصوص، تمييز جوهري بين الإستراتيجية والتكتيكات والرؤية بعيدة المدى والتنفيذ على المدى القصير، الأمر الذي يكتسب أهمية متزايدة وبخاصة في الدول التي تشهد تحولات اقتصادية واجتماعية جوهريّة. إن هذا التمييز معترف به في عالم الشركات، إذ يتم فيها الفصل بين الإدارة الإستراتيجية والتكتيكية. كذلك من المعترف به في بعض المؤسسات الدستورية، مثل دستور فرنسا، أن يكون دور الرئيس منفصلاً عن دور رئيس الوزراء^(١).

ومن المعترف به، عموماً، أن الديمقراطية ليست جيدة جداً على مستوى التفكير الإستراتيجي وصنع السياسات. وعلى الرغم من أن الديمقراطية تكون قادرة أحياناً على اتخاذ قرارات سياسات تمتد آثارها وفوائدها إلى سنوات مستقبلية، غير أن تكاليف ذلك قد تبرز على نحو فوري. برغم ذلك من المعروف أن التوجه الطبيعي يتجسد في تحديد أولويات الفوائد قصيرة الأجل. ومعروف أيضاً تأثير الدورة الانتخابية على السلوك المالي، وعملية اتخاذ القرارات (التمويل بالعجز على المستوى الفيدرالي، أو التخلي عن فرض ضرائب جديدة في الأشهر التي تسبق الانتخابات، بهدف خلق إجماع أو تفادي تغريب الناخبين، الذين يدركون الانعكاسات طويلة المدى). ولهذا السبب، اختارت

(١) أرى أن التقسيم المقترح للأدوار يشبه تقسيم الأدوار التاريخية بين الخليفة والسلطان، إذ يركز الأول على إستراتيجية الرعاية الشاملة لمصالح الأمة، ويكون الآخر مسؤولاً عن إدارة الشؤون اليومية للأمة. وقد يشير البعض إلى دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية، والفصل بين المرشد الأعلى ورئيس الجمهورية. وأفضل أن أشدد على أنه لا توجد هناك مبررات دينية ضرورية لهذا الفصل الذي أقترحه. فقط ثمة مبرر واحد وهو الحكم الرشيد، وضرورة فصل الرؤية الإستراتيجية عن التطبيقات اليومية.

الديمقراطيات، بصورة متنامية، إنشاء الجهات المستقلة والتي تعد بمثابة استثناءات للمساءلة الديمقراطية. ومن أمثلة ذلك البنوك المستقلة، التي يعمل فيها محافظون لا يمكن استبعادهم من وظائفهم، خلال فترة مهمتهم. هناك مثال آخر، يتمثل في المحكمة العليا الأمريكية، حيث يتم تعيين القضاة مدى الحياة. من السهولة بمكان أن نتوقع أن دولة تتمتع بقدر كبير من الإيرادات النفطية، وتم تعزيزها بمؤسسات ديمقراطية، ربما تقع في شراك السياسات الشعبية (مثل فنزويلا حالياً). وينبغي أن نفترض الوجود المسبق لديمقراطية ناضجة ذات قيم مدنية متجذرة، مثل النرويج، لكي نتوقع مثل ذلك الزخم، الذي قد يكون ضرورياً لمقاومة النزعات الشعبية في ظل وجود الوفرة النفطية.

في هذا السياق، تعد الديناميكية السياسية في الكويت مثلاً ملائماً من حيث تأثيرها في هذا الصدد. ويتم تعيين الحكومة في هذه الدولة بصورة مستقلة عن البرلمان، إذ يضطلع الأخير بطرح مبادرات شعبية يتوقع لها أن تزيد من شعبية عضو البرلمان المنتخب، غير أنهم لا يتمتعون بالإحساس الكافي بالمسؤولية، ويخلقون نزاعاً دائماً وإحراجاً للحكومة. ومن المحتمل أنه إذا كان للبرلمان كلمة مؤثرة في تركيبة الحكومة، وأن يتصرف بمسؤولية أكبر، فإن ذلك قد لا يمثل الحالة السائدة، بل إن الروح الشعبية هي التي ما تزال سائدة.

هل يجوز لنا أن نستنتج أن الحكومة في دولة منتجة للنفط يجب أن تكون سلطوية؟ لا أعتقد ذلك؛ إذ يجب على مثل هذه

الحكومة تلقى مخصصات من الملك، وتمويل أي نفقات إضافية عبر الضرائب. ومن شأن ذلك أن يفسح المجال أمام علاقة مختلفة بين الحكومة والجهاز التشريعي، ما يجعل الحكومة تدريجياً مسؤولة أمام السلطة التشريعية.

ويمكن فرض الضرائب تدريجياً بدءاً بالضرائب غير المباشرة في هيئة ضريبة قيمة مضافة، ثم فرض الضرائب على الشركات، الأمر الذي سوف يشجع على المزيد من الانضباط والشفافية في إدارة الشركات. وتعد الضرائب ضرورية، كمصدر من مصادر الإيرادات، وكذلك كأساس لتنظيم الاقتصاد؛ ومن الصعوبة بمكان إدارة الضرائب الشخصية المباشرة ولذلك يجب تطبيقها فقط في مرحلة لاحقة.

سوف تتلقى الحكومة مخصصات من الإيرادات النفطية، ولكنها لن تكون المستفيدة الوحيدة من ذلك. سيتم استخدام حصة متزايدة من الإيرادات النفطية لإنشاء الأوقاف، بحيث تكون لكل منها أغراضها المحددة وقواعد إدارتها. وقد يكون هناك مجال لأنواع أخرى من التمثيل في سياق إدارة بعض هذه الجهات المستقلة، فيما ستظل سلطة الإشراف النهائي لدى الملك. يمكن القول بعبارة أخرى إنني أرى مساراً للتقدم نحو ليس فقط المزيد من المشاركة السياسية، الأمر الذي يحدث بالفعل، بل أيضاً نحو التمثيل، وهو مسار لن يقود بالضرورة ملك المملكة العربية السعودية إلى لعب ذات الدور الذي تلعبه ملكة إنجلترا. وهذا مسار، يمكن مساندته على أساس حجج حساسة للاستثمار الحثيف والتنويع الاقتصادي والحكم الرشيد

والممارسة الجيدة. ولا ينبغي أن يتم اقتراح ذلك من الناحية الإيديولوجية التي تتأثر بالتدخلات الخارجية. ويمكن أن يصبح هذا المسار أصيلاً ومثيراً للإعجاب، إذ أنه متجذر في الأعراف الإسلامية للإدارة والإشراف.

(١٢)

في سياق المناقشات غير الرسمية لهذه الأفكار، طلب مني الإجابة على سؤال، حول ما إذا تم إنجاز ما قمت به، أو السعي لإنجازه في أي دولة أخرى؟ هل لدينا سابقة لذلك؟

الإجابة هي «لا»، إذا فكرنا في المشروع الكبير بأسره. لم تلجأ الحكومات إلى إنشاء المؤسسات الحاصلة على الأوقاف لتقويم الخدمات بصورة منتظمة، وذلك في ظل رؤية كلية للتنمية الوطنية. ولدينا حالات سابقة لحكومات أنشأت جهات مستقلة مع ضمان استقلاليته، بما في ذلك التمويل المستقل. ولدينا تجربة مؤسسات الأوقاف لتقديم الخدمات، والتي تم بناء أوقافها بصورة تدريجية عبر عقود من الزمن، بما في ذلك من خلال سخاء الحكومات. كذلك، لدينا حالات سابقة لإنشاء الأوقاف لغرض تسهيل إعادة هيكلة الصناعة، مثل النظام المصرفي الإيطالي. ولدى إيطاليا عدد كبير من البنوك الصغيرة، معظمها لم يتم إنشاؤها كشركات بل كمؤسسات، كان يتوقع توجيه فوائدها نحو مشروعات المصلحة العامة، كل في المجتمع الذي توجد فيه؛ وكانت هذه، في الغالب الأعم، بنوكاً فرعية ذات ارتباط قوي لمنطقة معينة أو مجتمع معين.

تتمثل المشكلة المرتبطة بهذه الوضعية في حقيقة أن البنوك

التي تفتقر إلى هيكل ملكية واضحة لم يكن بالوسع بيعها، ما يحول دون عملية دمج العديد من البنوك المحلية الصغيرة في عدد أقل من البنوك ذات الأهمية الدولية. ولكي يتسنى معالجة هذه القضية، قررت الحكومة عام ١٩٩٠م إعادة هيكلة البنوك وتحويلها إلى مؤسسات، الأمر الذي يمكن المؤسسة من ملكية البنك الذي يمكن تنظيمه كشركة مستقلة. وبهذه الطريقة أصبحت المؤسسات هي المالكة، فيما أصبحت البنوك شركات تجارية راسخة.

لقد أفسحت تلك الخطوة المجال أمام عملية سريعة من الاندماجات، برز منها بنكان رئيسيان إيطاليان، اضطلعت المؤسسات بإدارة أوقافها التي تشكلت أساساً من حصص بنوكها وتضم حالياً محفظة متنوعة من الأصول المالية؛ لذلك، برزت مؤسسات قوية وثرية لأول مرة في إيطاليا، وهي دولة لم تكن المؤسسات الخاصة فيها متطورة بدرجة جيدة. إن هذا لا يشكل - بالطبع - سابقة دقيقة لما طرحناه سابقاً. هناك عدد من الاختلافات الجوهرية، إذ إن المؤسسات المصرفية ليست مؤسسات مقدمة للخدمة، ولم يتم إنشاؤها من خلال تأكيد الملكية على البنوك، ومن ثم تجريدتها بدلاً عن إنشاء المؤسسات.

بينما توجد هناك حالات سابقة متفردة لعناصر الإستراتيجية المقترحة، فإن الجمع بين الاثنين - كما سعت لصياغته في هذه الورقة - سوف يمثل منهجاً جديداً غير مسبوق. ولكن هل يعد ذلك مثيراً للدهشة؟ يمكن القول، عموماً، إن المملكة العربية السعودية تتمتع باقتصاد فريد في نوعه، وحكومة متميزة، ويجب عليها السعي لبلورة الحلول الأصلية الخاصة بها.