دراسات إقتصادية

القطاع الخاص والسياسة الإقتصادية في دولة الإمارات العربية المتحدة

إعداد
د. أحمد أبوبكر علي بدوي

صندوق النقد العربي
أبوظبي - الإمارات العربية المتحدة

الدائرة الإقتصادية والفنية

2010

صندوق النقد العربي

القطاع الخاص والسياسة الإقتصادية في دولة الإمارات العربية المتحدة

إعداد

د. أحمد أبوبكر علي بدوي

♣ محاضرة قدمت في "مؤتمر السياسات الاقتصادية التنموية بدولة الإمارات العربية المتحدة" الذي نظمته وزارة الاقتصاد بدولة الإمارات والذي عقد بفندق قصر الإمارات، أبوظبي، في 30 يونيو 2010.

تعبر هذه الورقة عن وجهة نظر المؤلف وليس بالضرورة وجهة نظر صندوق النقد العربي.

قائمة المحتويات

رقم الصفحة

مقدمة 1

أولاً : دور القطاع الخاص في تنويع القاعدة الإنتاجية وتعزيز قدرة الاقتصاد في مواجهة الصدمات الخارجية 4

ثانياً : القطاع الخاص والسياسة الاقتصادية في دولة الإمارات..... 10

ثالثاً : التحديات 22

خاتمة 26

مقدمة

ظهر منذ ثمانينات القرن الماضي اتجاه نحو تقليص دور الدولة في التدخل المباشر في الاقتصاد بعد أن كانت الدولة تلعب دوراً كبيراً في تخصيص الموارد عبر التخطيط المركزي في ستينات وسبعينات القرن الماضي، وزيادة التركيز على آليات السوق للعب دور أكبر في تخصيص الموارد الاقتصادية. وتضمن هذا التحول إفساح مجال أوسع للقطاع الخاص كأداة أساسية لتحقيق الأهداف العامة وإحداث النمو الاقتصادي من خلال إنتاج وتوزيع السلع والخدمات في ضوء تراجع دور الدولة، مع دخول القطاع الخاص حديثا في مجالات كانت تعتبر احتكارات طبيعية للقطاع الحكومي مثل تقديم الخدمات العامة الأساسية كالكهرباء والمياه من خلال شراكات مع القطاع الحكومي.

وتنبع أهمية القطاع الخاص من الدور الذي يلعبه في عملية النمو الاقتصادي حيث يساهم في توظيف الطاقات الإنتاجية المعطلة والمتمثلة في عنصر العمل من خلال خلق الوظائف والتشغيل. كما يساهم في خفض معدلات الفقر عن طريق الوظائف التي يوفرها والتي تدر دخولاً ثابتة ومستقرة للفقراء، كذلك من خلال إحداثه للنمو الاقتصادي الذي يمثل زيادة في الإنتاج والدخول تنعكس فوائدها على كل قطاعات المجتمع بما فيهم الفقراء. ويقوم القطاع الخاص بدور أساسي في تكوين رأس المال الثابت أو الاستثمار وذلك بخلق أصول حقيقية في الاقتصاد عبر تحويل الموارد المالية إلى أصول ثابتة قادرة على توليد المزيد من السلع والخدمات، مما يعزز من القدرة الإنتاجية للاقتصاد.

وتمثل أعمال القطاع الخاص قاعدة ضريبية هامة ومصدر أساسي للإيرادات الحكومية لتمويل الصرف على الخدمات العامة، كما أن نشاطات هذا القطاع تعتبر قناة جوهرية للسياسة المالية

لمواجهة التقلبات الاقتصادية ودعم الاستقرار عبر تغيير معدل ضريبة أرباح الأعمال لإدارة الطلب الكلي في ظل الدور الذي يمكن أن تلعبه الضرائب كأداة سياسة اقتصادية إلى جانب دورها التمويلي.

ولعل الدور الأكثر أهمية للقطاع الخاص يكمن في تعزيزه لاقتصاد المعرفة، ليس فقط كمستخدم للتقنية من خلال دوره في تعزيز التطور التقني عن طريق استيعاب وتكييف الابتكارات والتقنيات وأساليب الإدارة الحديثة واستخدامها بشكل مفيد وفعال في تطوير العمليات الإنتاجية والتوزيعية مما يرفع من كفاءة وفعالية عناصر الإنتاج ويقلل التكاليف ويدعم التنافسية في الأجل الطويل، بل أيضاً كمنتج لها عن طريق الاستثمار في البحث والتطوير لخلق الابتكارات ونشرها في الاقتصاد لتعم الفائدة لأكبر قدر من الشركات.

وبالنظر إلى مساهمة القطاع الخاص في التشغيل والاستثمار والبحث والتطوير، وفي ضوء تراجع دور القطاع الحكومي في هذه المجالات، يتركز دور الدولة في تبني سياسات اقتصادية قادرة على خلق مناخ موات لقطاع الأعمال لتحقيق الأهداف العامة ومواجهة تحديات التنمية، بدلاً عن التدخل المباشر في الاقتصاد والتنافس مع القطاع الخاص في الأسواق ومصادر التمويل. ويمثل تبني سياسات مستقرة ترتكز على رؤية واضحة وفي سياق شامل أحد الوسائل الهامة لخلق المناخ الموات لإنشاء الأعمال وتوسعها. ولقد كان لغياب الاستقرار الاقتصادي بسبب تقلب السياسة الاقتصادية والأطر القانونية والإجرائية الدور الأبرز في تقييد النشاط الاستثماري والإنتاجي للمنشآت الخاصة في دول عديدة[1]. وتتضمن السياسات المعززة لنشاطات القطاع الخاص ترقية الأدوات والأسواق والمؤسسات في القطاع المالي، وتطوير البنية

[1] البنك الدولي، 2005.

التحتية عن طريق الاستثمار الحكومي المباشر أو من خلال الشراكة مع القطاع الخاص من خلال التعاقدات الخارجية وتطوير آليات التمويل (contracting out and public-private-partnership)، هذا بالإضافة إلى تطوير أسواق العمل من أجل توفير عمالة مدربة وماهرة ومناخ عمل مستقر ومحفز للعمل المنتج. وبلا شك تؤدي الجهود والسياسات الرامية إلى إزالة أو تخفيف القيود الإجرائية والتنظيمية التي تقف حائلاً أمام إنشاء الأعمال وتطويرها إلى تشجيع نمو الأعمال والاستثمارات وخلق الوظائف. وفي هذا الصدد، تلعب الإصلاحات المتعلقة بتبسيط وتفعيل قوانين حقوق الملكية وقوانين تسجيل الأعمال وترخيصها، بالإضافة إلى القوانين التجارية الأخرى، دوراً أساسياً في خلق نظام قانوني فعال يعزز ثقة القطاع الخاص في النظم التنفيذية والتشريعية ويؤدي إلى إنعاش الأسواق وزيادة وتوسيع الأعمال.

وتواجه السياسة الاقتصادية في الدول العربية تحدياً كبيراً لخلق بيئة مواتية من أجل حفز القطاع الخاص لضخ المزيد من الاستثمارات لدعم النمو الاقتصادي وتحقيق أهداف التنمية الألفية. ويأتي ذلك على وجه الخصوص في إطار دور القطاع الخاص في التشغيل وخلق الوظائف في ظل معدلات البطالة العالية التي تجاوزت 14 في المائة (ثلاثة أضعاف المتوسط العالمي)، ومعدلات نمو قوة العمل والسكان في سن العمل والتي سجلت حوالي 3.1 في المائة و3.3 في المائة على التوالي، كونها أعلى المعدلات بين المجموعات الإقليمية الأخرى[2]، بالإضافة إلى حوالي 3.5 مليون عامل توقعت منظمة العمل العربية أن يفقدوا وظائفهم في ضوء الأزمة المالية العالمية، مما يشكل ضغوطاً إضافية على أسواق العمل في الدول العربية. ويتطلب خلق المزيد من الوظائف لمقابلة المتطلبات الحالية استثمارات تقدر بما لا يقل عن 17 مليار دولار

[2] بيانات البطالة، ونمو قوة العمل والسكان في سن العمل في الدول العربية من صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2008.

أمريكي[3]. وفي السياق نفسه، تشير اتجاهات سوق العمل المستقبلية إلى ضرورة خلق 55-70 مليون وظيفة في الفترة 2008-2020 من أجل خفض معدلات البطالة في العالم العربي إلى نحو 5 في المائة[4]، الأمر الذي يتطلب ضخ استثمارات كبيرة في القطاعات الاقتصادية المختلفة. وفي ظل التوجه المتزايد نحو اقتصاد السوق، يتوجب على القطاع الخاص لعب دوراً أكبر في المساهمة في هذه الاستثمارات.

وعلى خلفية الاهتمام المتزايد بالقطاع الخاص ودوره في التنمية الاقتصادية تستعرض هذه الورقة الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في دعم عملية التنوع وتعزيز الاستقرار الاقتصادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، وتتطرق إلى دور السياسة الاقتصادية التي تبنتها السلطات خلال العقود المنصرمة في تعزيز قطاع الأعمال، كما تطرح الورقة عدداً من التحديات التي تواجه صانعي القرار في إطار سعيهم لخلق بيئة أكثر تحفيزاً لنشاطات القطاع الخاص.

أولاً : دور القطاع الخاص في تنويع القاعدة الإنتاجية وتعزيز قدرة الاقتصاد في مواجهة الصدمات الخارجية

شهد اقتصاد الإمارات تحولات واضحة خلال العقود الثلاثة الماضية تمثلت في تطوره من اقتصاد يعتمد على سلعة واحدة إلى اقتصاد أكثر تنوعا وانفتاحا. وقد بدأت عملية التحول مع

(3) قدرت دراسة حديثة متوسط كلفة إيجاد وظيفة واحدة في العالم العربي بحوالي 800 دولار أمريكي. وتفاوتت الكلفة بين القطاعات الاقتصادية المختلفة، وحتى داخل القطاع الواحد، ففي القطاع الصناعي، مثلاً، يستدعي إيجاد وظيفة في قطاع النفط والتعدين استثمار حوالي 500 ألف دولار، بينما يستدعي ذلك استثمار حوالي 21 ألف دولار في صناعة الملابس (إستراتيجية التنمية الصناعية العربية وتحديات التنمية والتشغيل، المنظمة العربية للتنمية الصناعية والتعدين، 2008، كذلك أنظر مجلة التنمية الصناعية العربية، العدد 64، يونيو 2008، ص 114).

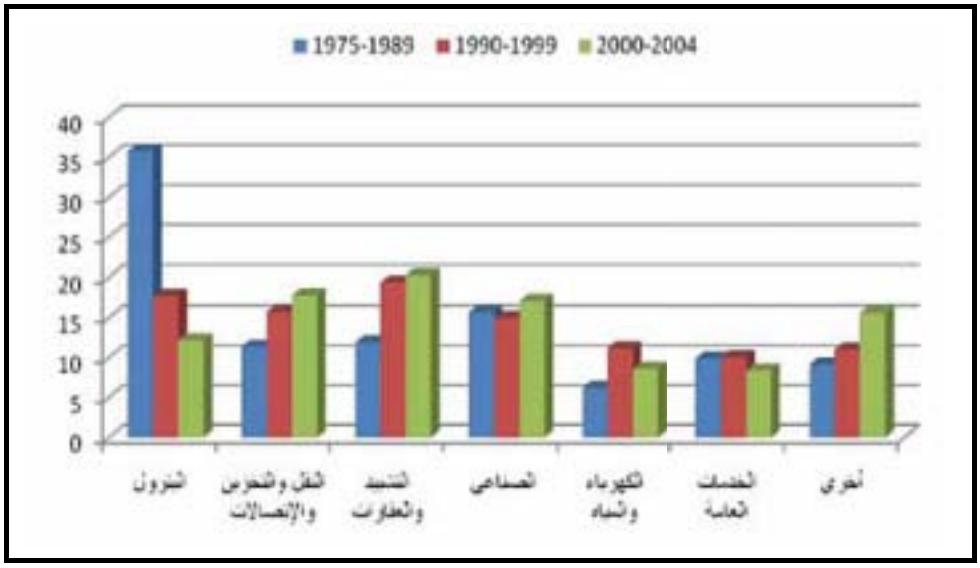
(4) منظمة العمل الدولية، المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، سبتمبر 2007.

تدهور أسعار البترول في ثمانينات القرن الماضي وما صاحبها من تداعيات اقتصادية ومالية سالبة، الأمر الذي استدعى ضرورة إعادة النظر في هياكل الإنتاج والاستثمار والتجارة الخارجية، والتي تركزت حول قطاع النفط، وتطويرها من اجل تنويع مصادر الدخل القومي وتحقيق نمو اقتصادي مستدام.

وكانت حصيلة هذا الاتجاه تنامي الدور الذي تلعبه القطاعات غير النفطية، كالقطاع الصناعي والخدمي وقطاعات التشييد والعقارات والنقل، في الاقتصاد القومي. فقد ارتفع متوسط مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 44 في المائة في الفترة 1975-1985 إلى أكثر من 65 في المائة في الفترة 2000-2007. وتنامت مساهمة القطاعات غير النفطية في الصادرات من 20 في المائة في أوائل تسعينات القرن الماضي إلى حوالي 36 في المائة في عام 2000، بينما سجلت حوالي 42 في المائة من إجمالي الصادرات في عام 2007. وتعتبر الإمارات أقل الدول اعتمادا على البترول بين دول مجلس التعاون الخليجي، رغم كبر حجم صادراتها البترولية والتي تجاوزت 100 مليار دولار في ذلك العام، كرابع أكبر دولة مصدرة للبترول بين دول الأوبك[5]. وبالإضافة إلى مساهمة القطاعات غير النفطية في الناتج المحلي والصادرات، مثلت مساهمتها المتزايدة في تكوين رأس المال الثابت أحد التطورات الاقتصادية الهامة للدور المباشر الذي تلعبه هذه الاستثمارات في دعم النمو الاقتصادي والتنمية. وفي هذا الصدد، ارتفع متوسط مساهمة القطاعات غير النفطية من حوالي 64 في المائة في ثمانينات القرن الماضي إلى حوالي 88 في المائة في الفترة 2000-2004. ويلاحظ الزيادة الملحوظة في مساهمات قطاعات التشييد والعقارات والنقل والتخزين والاتصالات في الاستثمارات وتكوين رأس المال الثابت، الشكل (1).

(5) إحصاءات التجارة العالمية، منظمة التجارة العالمية، 2008.

الشكل (1): متوسط نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين رأس المال الثابت (2004-1975)



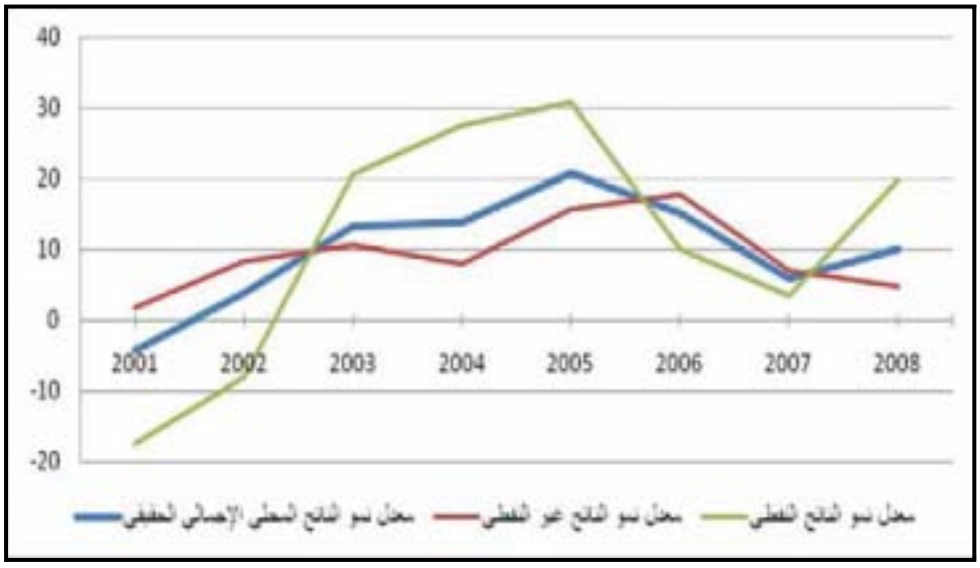
المصدر: الحريكة وحامد، السياسة العامة والاستثمار الخاص في دولة الإمارات العربية المتحدة، باللغة الانجليزية، المؤتمر السنوي لمنتدى البحوث الاقتصادية، عمان – الأردن، أكتوبر 2000، لبيانات الفترات 1975-1989 و1990-1999، أما بيانات الفترة 2000-2004 احتسبت اعتماداً على تقرير صندوق النقد الدولي الخاص بدولة الإمارات، رقم 256/06، يوليو 2006.

* "أخرى" تشمل التجارة والتمويل والتأمين والزراعة.

وقد أدى ارتفاع مساهمة القطاعات غير النفطية في الاستثمار والصادرات والإنتاج إلى رفع منعة الاقتصاد ودعم قدرته في مواجهة الصدمات الخارجية وذلك من خلال امتصاص الآثار السالبة لتغيرات أسعار النفط، والتي غالباً ما تشهد تقلبات متكررة في فترات زمنية وجيزة. ويعزى الاستقرار الاقتصادي الذي شهدته الدولة بصورة كبيرة إلى ارتفاع وتيرة التنوع في الأنشطة الاقتصادية. ففي ضوء الاستقرار النسبي لمعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي غير

النفطي مقارنة بالناتج الإجمالي النفطي، سجل الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي معدلات نمو مستقرة، كما أن معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي تتبع بشكل كبير النمو المحدث في القطاعات غير النفطية، والتي يمثل استقرار النمو فيها عاملا أساسيا في استقرار النمو الكلي، الشكل (2).

الشكل (2): معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي النفطي وغير النفطي (2008-2001)

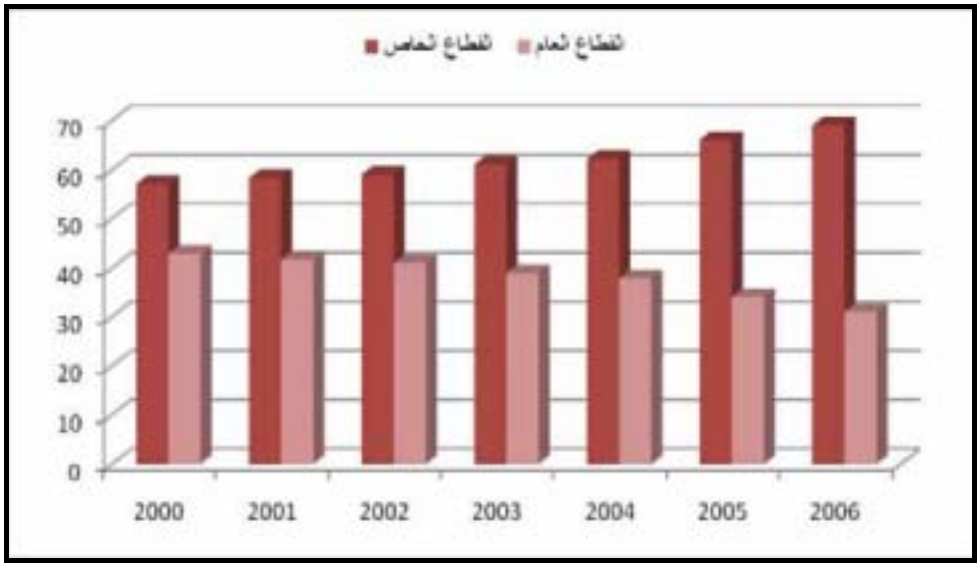


المصدر: تم احتساب معدلات النمو اعتماداً على بيانات الناتج المحلي الإجمالي، بشقيه النفطي وغير النفطي، الواردة في التقرير الاقتصادي والاجتماعي السنوي 2008، وزارة الاقتصاد، دولة الإمارات، بعد تخفيض البيانات بمؤشر المستوى العام للأسعار.

ولقد لعب القطاع الخاص دوراً واضحاً في تعزيز تنوع الاقتصاد الإماراتي حيث ساهم بحوالي 67 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في عام 2006، مقارنة بحوالي 57 في

المائة في العام 2000، الشكل (3). وسجلت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي غير النفطي تزايداً بوتيرة مستمرة في الفترة 2000-2006. ويلاحظ أن مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي غير النفطي قد فاقت مساهمة القطاع الحكومي خلال الفترة المذكورة. وفيما يخص الناتج المحلي الإجمالي الكلي (شاملا النفط)، فقد ارتفعت مساهمة القطاع الخاص إلى أكثر من 40 في المائة في عام 2009، بينما بلغت هذه المساهمة حوالي 34 في المائة في العام 2000، مقارنة بحوالي 15 في المائة في سبعينيات القرن الماضي.

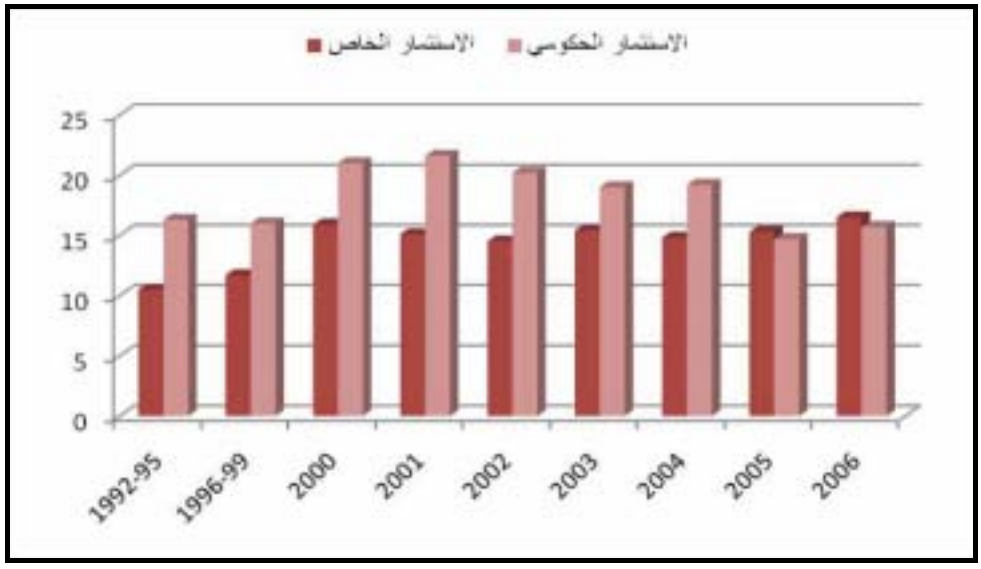
الشكل (3): مساهمة القطاعين الحكومي والخاص في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي (2006-2000)



المصدر: تم احتساب نسب مساهمة القطاعين الحكومي والخاص في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي اعتمادا على جدول رقم (4)، صندوق النقد الدولي، تقرير رقم 256 يوليو 2007.

وقد حققت استثمارات القطاع الخاص كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعا إلى حوالي 15 في المائة في المتوسط في الفترة 2000-2006 مقارنة بحوالي 10 في المائة و12 في المائة في الفترات 1992-1995 و1996-1999 على التوالي، في الوقت الذي سجل فيه الاتجاه العام لاستثمارات القطاع الحكومي تراجعاً خلال الفترة 2000-2006، الشكل (4). وتجدر الإشارة إلى أن استثمارات القطاع الخاص، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، تجاوزت استثمارات القطاع الحكومي في عامي 2005 و2006.

الشكل (4): الاستثمار الحكومي والخاص كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في دولة الإمارات العربية المتحدة
(2006-1992)



المصدر: الحريكة وحامد، السياسة العامة والاستثمار الخاص في دولة الإمارات العربية المتحدة، باللغة الانجليزية، المؤتمر السنوي لمنتدى البحوث الاقتصادية، عمان، الأردن، أكتوبر 2000، وتقارير صندوق النقد الدولي الخاصة بدولة الإمارات، رقم 256/06 يوليو 2006، ورقم 120/09 أبريل 2009.

ثانياً : القطاع الخاص والسياسة الاقتصادية في دولة الإمارات

جاءت التطورات التي شهدها الاقتصاد الإماراتي من توسع في مساهمة القطاعات غير النفطية في الاقتصاد ودعمها لعملية التنوع، والدور الواضح والمتنامي للقطاع الخاص في زيادة الإنتاج والاستثمارات في هذه القطاعات، على خلفية السياسات والاستراتيجيات التي طبقتها الحكومة، والتي ركزت بصورة أساسية على تطوير القطاع الخاص وتعزيز دوره في التنمية الاقتصادية. وقد عملت سياسات تحرير التجارة الخارجية إلى إيجاد حوافز ملموسة شجعت الاستثمار وإنشاء الأعمال في القطاعات غير النفطية، مما انعكس إيجابا على تنويع الاقتصاد ودعم النمو. وأدت السياسة المالية الفعالة التي طبقتها الدولة خلال العقود المنصرمة إلى خلق بنية تحتية متطورة كان لها دور أساسي في دعم استثمارات ونشاطات القطاع الخاص، هذا بالإضافة إلى توفر الحوافز في غياب ضرائب أرباح الشركات. وعزز من هذا الاتجاه السياسة النقدية المتبعة والتي كانت ناجحة في توفير درجة مناسبة من الاستقرار الاقتصادي من خلال المحافظة على مستويات مستقرة للتضخم وسعر الصرف. وكان للسياسات المصرفية دور كبير في رفع رؤوس أموال القطاع المصرفي وتوفير السيولة، بالإضافة إلى خفض درجات المخاطرة. وساهمت جهود الحكومة في تحسين الإطار التنظيمي لنشاطات القطاع الخاص، بالإضافة إلى ترقية الإطار القانوني بما فيه تطوير حقوق الملكية، في خلق مناخ مشجع للاستثمار وممارسة الأعمال.

ففيما يخص التجارة الخارجية، كان لإزالة القيود على تدفق التجارة الأثر الكبير في تنمية الأسواق وتنويعها وتعزيز النمو الاقتصادي. وتطبق الإمارات تعرفة منخفضة على الواردات (حوالي 5.1 في المائة في المتوسط) تنسجم مع التعرفة الجمركية المشتركة لدول مجلس التعاون الخليجي، مع إعفاء 421 سلعة من التعرفة، والتحرر من القيود الكمية في شكل حصص.

ولإيجاد بيئة تنافسية عادلة، تمنح الإمارات كل الدول، ماعدا إسرائيل، امتياز الدول الأكثر تفضيلا (most favoured nations)، في إطار عضويتها في منظمة التجارة العالمية، مما يضمن مزايا تجارية متساوية لكل الدول. وتطبق الإمارات معايير لتقييم وتصنيف الواردات تتفق مع المعايير العالمية في ظل اتفاقية "التقييم الجمركي" التي وقعتها مع منظمة التجارة العالمية. وتتسم إجراءات تخليص الواردات بالبساطة والسرعة حيث يتم تخليص حوالي 90 في المائة من الواردات الكترونيا، مما وضع الإمارات من ضمن أفضل الدول من حيث سرعة إكمال إجراءات تخليص الواردات. وفي جانب الصادرات، أدت الإعفاءات المقدمة للشركات العاملة في 23 منطقة حرة والمتمثلة في الإعفاءات من قيود الترخيص والتوظيف والتملك والوكالة، بالإضافة إلى غياب ضرائب أرباح الأعمال وضرائب الدخل الشخصي، إلى حفز نشاطات القطاع الخاص في مجال التصدير. وساهمت الشركات العاملة في المناطق الحرة في دعم الصادرات وتنوع الاقتصاد بحوالي 80 في المائة من الصادرات غير النفطية. وكان للشراكات التي أنشأتها الدولة مع الشركات الأجنبية في قطاع الصادرات والاستفادة من التقنيات الكبيرة المتوفرة لديها، دور كبير في تطوير كفاءة وفعالية الشركات الحكومية ودعم تنافسية صادراتها في الأسواق العالمية. ولقد أدى إتباع السياسات المشار إليها أعلاه إلى إيجاد حوافز ملموسة شجعت النشاط التجاري في مجالات الاستيراد والتصدير وعززت من درجات انفتاح الاقتصاد حيث سجلت التجارة الخارجية نسبة 150 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ودعمت نشاط إعادة التصدير (re-export) والذي وضع الإمارات كثالث أكبر مركز تجاري في العالم في هذا المجال بعد هونج كونج وسنغافورة.

وأدت السياسات والإجراءات والأحكام القانونية المتبعة إلى خلق مناخ موات ومنفتح يدعم الاستثمار الأجنبي. وتتضمن أهم العناصر التي شكلت هذا المناخ الحرية الممنوحة للشركات الأجنبية في تحويل رؤوس أموالها والأرباح التي حققتها داخل الدولة إلى الخارج دون قيد أو

شرط. كما وفر التملك الكامل للمشاريع، وإن كان مقتصرا على المناطق الحرة وعدد معين من المشاريع العقارية، حوافز كبيرة للاستثمار الأجنبي. وساهمت أنظمة وسياسات النقد الأجنبي والتي تخول الحرية الكاملة في التعامل في النقد الأجنبي، إلى جانب تحرير الاستيراد والتصدير، إلى خلق مناخ معافى من التشوهات دعم التوجه نحو تشجيع الاستثمار الأجنبي. وفي إطار جهودها في حماية وتشجيع الاستثمار الأجنبي، وقعت الإمارات اتفاقيات استثمار ثنائية (BITs) مع أكثر من 30 دولة، كما وقعت اتفاقيات ضرائب مزدوجة(DTTs) مع أكثر من 45 دولة لخفض الضرائب التي تفرضها هذه الدول على الأرباح التي تحققها شركاتها وتقوم بتحويلها إلى دولة المقر في ضوء غياب الضرائب على الأعمال في الإمارات . وكان من نتائج تحسن البيئة الاستثمارية وسياسات التحرير الاقتصادي اتجاه عدد كبير من الشركات للاستثمار في الإمارات، خصوصاً في القطاعات غير النفطية كقطاعات التشييد والعقارات والتجارة والخدمات، وذلك من خلال إنشاء أسماء عمل جديدة أو فتح فروع لشركات قائمة أصلا. وتشير الإحصاءات إلى أن حوالي 22 في المائة من الاستثمارات الأجنبية في دول مجلس التعاون الخليجي خلال الفترة 2001-2006 تركزت في الإمارات، وخصوصاً في إمارة دبي التي استحوذت على حوالي 60 في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر في الدولة، تركزت نسبة كبيرة منه في منشآت محدودة المسؤولية تعمل في قطاعات العقارات والتشييد[6]. وقد بلغ المتوسط السنوي لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر في الإمارات في الفترة 2005-2008 حوالي 13 مليار دولار، مقارنة بنحو 18 مليون دولار في الفترة 1990-2000[7]. وساهمت الشركات الأجنبية بحوالي 34 في المائة في المتوسط من الاستثمار الكلي في الفترة 2006-2008، مقارنة بنسبة ضئيلة بلغت 0.2 في المائة في الفترة 1990-2000[8]. وأدت هذه التدفقات إلى زيادة

(6) المركز الإحصائي، إمارة دبي.

(7) تقرير الاستثمار العالمي، 2009، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTD).

(8) المرجع السابق.

الأصول الأجنبية في الاقتصاد القومي حيث بلغت أرصدة الاستثمار الأجنبي حوالي 27 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2008، مقارنة بنحو 1.5 في المائة و2.2 في المائة في العامين 2000 و1990 على التوالي[9].

وفي سياق إعطاء دور اكبر للقطاع الخاص وتعزيز مبادراته في مختلف الأنشطة الاقتصادية، تبنت الإمارات تطبيق سياسة الخصخصة، ضمن البرامج الاقتصادية التي وضعتها لتعزيز نظام اقتصاد السوق، رغم محدودية هذه السياسة وقصورها على قطاعات معينة. وتجدر الإشارة إلى أن برامج الخصخصة تمثلت بشكل كبير في خلق شراكات في التملك والتمويل والإدارة مع القطاع الخاص، خصوصاً الأجنبي، وغالباً ما خلت من البيع الكامل للأصول الحكومية (master concession). وتبرز جهود الإمارات، عبر إمارة أبوظبي وهيئتها للمياه والكهرباء، في خصخصة المرافق العامة من خلال إنشاء مشاريع مستقلة لتحلية المياه وتوليد الكهرباء (IWPPs)، كأهم الخطوات في هذا المجال، خصوصاً في ظل الإيرادات الكبيرة التي حققتها عبر هذه الاستثمارات والتي تجاوزت 15 مليار دولار بنهاية عام 2006، والطاقة الإجمالية لقطاعي الكهرباء والمياه والتي تجاوزت 7000 ميجاوات كهرباء و500 مليون جالون مياه يومياً[10]. وفي ضوء التقنيات الإنتاجية والإدارية العالية التي تتطلبها مشاريع إنتاج الكهرباء والمياه، والتي لا تتوفر للقطاع الخاص المحلي، قامت حكومة أبو ظبي بتأسيس عدد من شركات المساهمة الخاصة بعقود مشاركة على نظام (BOT)، تمتلك الحكومة 60 في المائة من أسهمها، بينما تخصص 40 في المائة لعدد من الشركات الأجنبية، على أن تقوم شركات المساهمة ببيع كل إنتاجها من الطاقة والمياه إلى الحكومة ممثلة في هيئة مياه وكهرباء أبوظبي[11]. وقد فتح هذا

(9) المرجع السابق.

(10) الموقع الالكتروني لهيئة مياه وكهرباء أبوظبي (www.adwea.ae).

(11) شركات المساهمة الخاصة هي الامارات سي ام اس للطاقة (ECPC)، الخليج توتال تراكتيل للطاقة (GTTPC)، الشويهات سي ام اس (SCIPCO)، العربية للطاقة (APC)، والطويلة آسيا للطاقة (TAPCO).

النظام مجالاً واسعاً للشركات الأجنبية، ليس فقط في الاستثمار في أصول هذه المشاريع، بل أيضاً في تشغيلها وصيانتها.

ولقد لعبت السياسة المالية دوراً هاماً في دعم نشاطات القطاع الخاص وتهيئة المناخ المناسب لممارسة الأعمال والاستثمار حيث تبنت الدولة سياسة توسعية ركزت على ضخ مبالغ كبيرة من الإيرادات النفطية في تطوير وترقية البنية التحتية من أجل خلق الفرص للقطاع الخاص وتخفيض كلفة ممارسة الأعمال. وقد مثلت الاستثمارات الحكومية في قطاعات البناء والتشييد والنفط والبتروكيماويات والطاقة والمياه حوالي 37 في المائة من قيمة المشاريع في منطقة الخليج. وبالإضافة إلى توفير بنية تحتية متطورة، ساهمت السياسة المالية من خلال الإعفاءات الضريبية في رفع ربحية مشاريع القطاع الخاص وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية.

وتتبع الإمارات سياسة نقدية تركز على استخدام شهادات الإيداع (CDs) وتسهيلات إعادة الشراء كأدوات أساسية لإدارة السيولة وتخفيف التداعيات السالبة التي تنتج من تقلباتها على الاستثمار الخاص والنشاط الاقتصادي بصفة عامة. وتعتمد السياسة النقدية على شهادات الإيداع وتسهيلات إعادة الشراء أكثر مما تعتمد على سعر الفائدة في إدارة السيولة وحفز استثمارات القطاع الخاص، وذلك بسبب نظام سعر الصرف الذي تتبعه الدولة والذي يربط سعر صرف العملة المحلية بالدولار الأمريكي وغياب القيود على التدفقات الرأسمالية وميزان المدفوعات. ويمثل القطاع المصرفي مصدر هام لتمويل نشاطات القطاع الخاص في ضوء القدرات المالية الكبيرة لهذا القطاع والتي تضعه كأكبر قطاع مصرفي في الدول العربية بأصول وإجمالي قروض وودائع قدرت في عام 2008 بحوالي 404 مليار دولار، و259 مليار دولار، و228 مليار دولار على التوالي[12]. وكان للإصلاحات المصرفية المختلفة دور بارز في خلق

[12] التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي، 2009.

قطاع مصرفي سليم وفعال حيث حققت جميع المصارف العاملة الحد الأدنى لمعدل كفاية رأس المال والبالغ 10 في المائة منذ عام 2000، رغم تراجع مؤشر كفاية رأس المال من 18.6 في عام 2003 إلى 13.3 في المائة في عام 2008، كما حققت معدلات ربحية موجبة على الأصول وحقوق المساهمين، بينما سجلت تراجعاً واضحاً في القروض المشكوك في تحصيلها خلال الفترة 2003-2008، الجدول (1).

الجدول (1): مؤشرات السلامة المالية للقطاع المصرفي في دولة الإمارات (2008-2003)

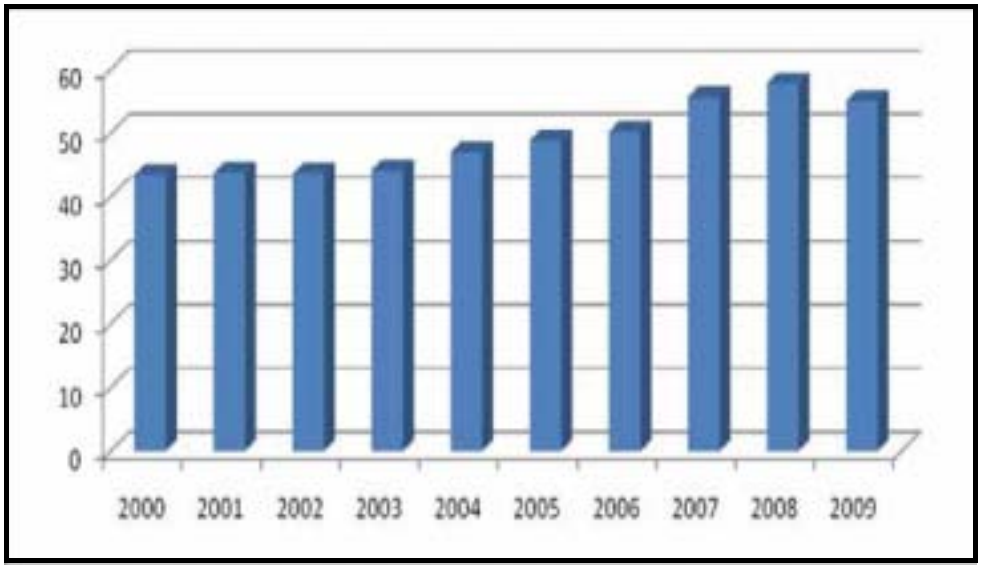
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
معدل كفاية رأس المال (%)	18.6	16.9	17.4	16.6	14	13.3
نسبة القروض المتعثرة إلى إجمالي القروض	14.3	12.5	8.3	6.3	2.9	2.5
معدل العائد على الأصول	2.3	2.1	2.7	2.3	2	2.3
معدل العائد على حقوق المساهمين	16.4	18.6	22.5	18	19.3	10.3

المصدر: مصرف الإمارات المركزي وصندوق النقد الدولي.

وتركزت السياسات النقدية والتمويلية في تسخير قدرات النظام المصرفي من خلال الموازنة بين أهداف توفير السيولة المصرفية للقطاعات الاقتصادية المختلفة والمحافظة في الوقت نفسه على معدلات تضخم مستقرة تحفز الاستثمار الخاص، خصوصاً في ظل السيولة الفائضة وتوسع الأرصدة التي نتجت من تدفقات الاستثمار الأجنبي وارتفاع أسعار البترول في الفترة السابقة للازمة المالية العالمية. وقد سجلت القروض المصرفية للقطاع الخاص كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي نمواً موجباً خلال العقد المنصرم باستثناء عام 2009 حيث تراجعت هذه

النسبة بصورة طفيفة إلى حوالي 55 في المائة مقارنة بحوالي 58 في المائة بسبب الأزمة العالمية، علما بأن النسبة المسجلة لعام 2000 بلغت حوالي 43.5 في المائة، الشكل (5). وتركزت قروض القطاع المصرفي في قطاعات التجارة، والخدمات، والعقارات، وقطاع التشييد، والقطاع الصناعي، حيث سجلت هذه القطاعات 39 في المائة، و19 في المائة، و10.7 في المائة، و10.2 في المائة، و9.9 في المائة من إجمالي القروض في المتوسط خلال الفترة 2003-2008 على التوالي.

الشكل (5): الائتمان المصرفي للقطاع الخاص كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي (2000-2009)*



المصدر: النشرة الاحصائية، المصرف المركزي لدولة الإمارات لبيانات القروض، ووزارة الاقتصاد لبيانات الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، أعداد متفرقة.

* القطاع الخاص لا يشمل القطاع المالي، ويتمثل الائتمان المصرفي في القروض والسلف وتسهيلات السحب على المكشوف (تمثل حوالي 90 في المائة من الائتمان الكلي).

وكان لسياسات سوق العمل دور هام في دعم نشاطات القطاع الخاص من خلال توفير العمالة المدربة والماهرة لمقابلة احتياجات القطاع الخاص في ظل النمو المتسارع لنشاطاته في المجالات الاقتصادية المتنوعة. وفي هذا الخصوص، لعبت التشريعات والإجراءات المختلفة التي هدفت إلى تبسيط وتسهيل عمليات التوسط في استخدام واستقدام العمالة الوافدة دور رئيسي في توفير الكفاءات والخبرات ورفع الإنتاجية في القطاع الخاص، إلى جانب العوامل الجاذبة للعمالة الأجنبية والمتمثلة في الإعفاءات الضريبية وارتفاع مستويات المعيشة وجودة الخدمات العامة.

وتكتسب هذه السياسات أهميتها لطبيعة سوق العمل في الإمارات والذي يتسم بصفات خاصة استدعتها ظروف الهجرة والتركيبة السكانية حيث يمثل السكان الوافدون الشريحة الأعظم في سوق العمل ليس فقط كعمال بل أيضاً كمشغِلين. وتتركز العمالة الوافدة (حوالي 91 في المائة من قوة العمل) في القطاع الخاص، مقارنة بالعمالة المواطنة والتي تتركز في القطاع الحكومي في ضوء مزايا العمل التي تحصل عليها من أجور أعلى وأمان وظيفي أفضل وساعات عمل أقل، مقارنة بالمزايا التي تحصل عليها في القطاع الخاص. وتبنت الدولة برامج لتطوير القدرات وتأهيل العمالة المواطنة، من خلال المنح الدراسية والإبتعاث الخارجي في إطار ربط السياسة التعليمية ومخرجاتها بمتطلبات سوق العمل، لتعزيز مشاركة العمالة المواطنة في القطاع الخاص، في ظل معدلات البطالة العالية وسط المواطنين، والتي قدرتها إحدى الدراسات بحوالي 13 في المائة[13]. وتجدر الإشارة إلى أن سياسات سوق العمل تفرض على المنشآت الخاصة في قطاعات مستهدفة تخصيص حصص في الوظائف للعمالة المواطنة، في إطار برامج توطين العمالة. وقد تؤدي هذه القيود إلى خيارات تقوم بها المنشآت لا تتفق مع المبادئ الاقتصادية،

(13) هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية، دولة الإمارات.

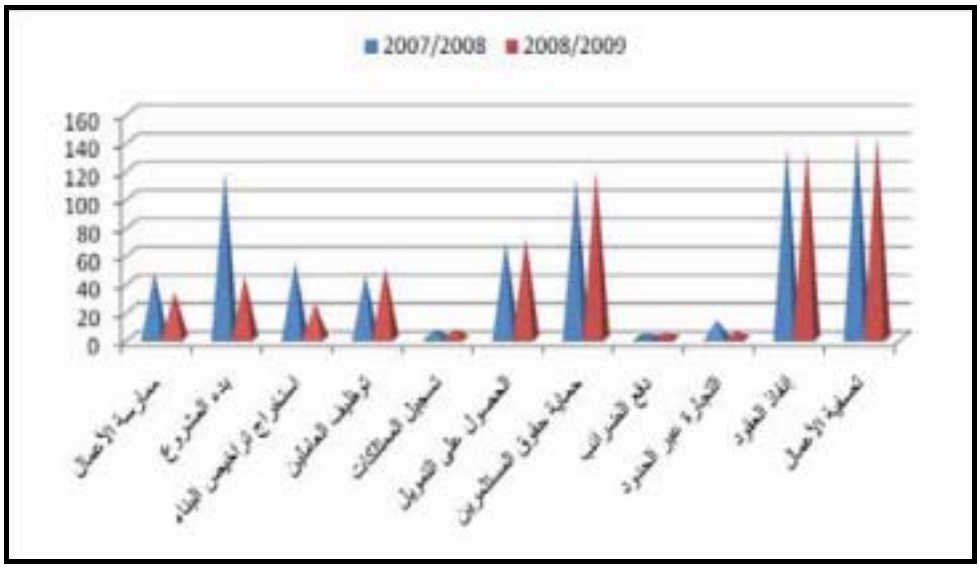
تتمثل في توظيف عمالة ذات كلفة عالية ومهارات لا تتناسب مع ما تتطلبه الوظيفة، أو ملء الحصص بتوظيف صوري أو على الورق (ghost labour)، مما ينعكس سلباً على إنتاجية هذه المنشآت ويؤدي إلى زيادة تكاليفها، وبالتالي تراجع ربحيتها.

وبالإضافة إلى ذلك، قامت الدولة بتوفير الحماية للعمال من خلال القواعد والقوانين المتعلقة بالتعاقد وإنهاء العمل والأجور والعلاقات الصناعية لتوفير الاستقرار الوظيفي وضمان حقوق العمال وتنظيم العلاقة بين المخدمين والمستخدمين. ويمثل نظام حماية الأجور الذي أصدرته وزارة العمل حديثا أحد الأمثلة على هذه الإجراءات لضمان دفع مرتبات العمال كاملة وفي مواعيدها المنصوص عليها في عقود التوظيف. ويلزم القانون جميع المؤسسات المسجلة، والبالغ عددها حوالي 270 ألف منشأة، والتي توظف أكثر من 4 مليون عامل، بدفع أجور العمال لديها عبر المصارف وشركات الصرافة وعدد من المؤسسات المالية المزودة لهذه الخدمة، لتطوير الرقابة عليها ومساءلتها عند مخالفة القوانين والقواعد المنظمة للعمل. ولتوفير بيئة مناسبة لممارسة العمل وتوفير سبل العيش الكريم، اتخذت السلطات المعنية عدداً من قوانين السلامة والصحة المهنية، بالإضافة إلى قوانين الضمان الاجتماعي. وقد ساهمت هذه القوانين والإجراءات بشكل رئيسي في تنمية القطاع الخاص وتشجيع نشاطاته للدور الكبير الذي لعبته في تهيئة البيئة الداعمة والمحفزة للعمل المنتج.

ومما لا شك فيه أن الإطار التنظيمي والقانوني يلعب دوراً أساسياً في تشكيل المناخ الملائم لحفز نشاطات القطاع الخاص من خلال تخفيف القيود وتقليص الإجراءات وسن القوانين الفاعلة، بما يقلل من التكاليف المالية والزمن المطلوب لانجاز الأعمال المختلفة والمتعلقة بنشاطات القطاع الخاص. وتتميز دولة الإمارات، بصفة عامة، ببيئة عمل جاذبة لقطاع الأعمال وذلك لبساطة

الإجراءات وسهولتها خصوصاً في غياب الضرائب وسهولة تسجيل الممتلكات وتخليص السلع، وقلة عدد الإجراءات المطلوبة لذلك. وقد وضع تقرير ممارسة الأعمال لعام 2010، والذي يصدره البنك الدولي لقياس السهولة التي تتم بها عملية إنشاء الأعمال وممارستها وتصفيتها في ضوء الأطر التنظيمية والقانونية السائدة، الإمارات في المركز 33 من بين 183 دولة، مقارنة بالمركز 47 الذي تم تسجيله في عام 2008 (الشكل 6). وكان للإجراءات والتعديلات القانونية التي اتخذتها الحكومة في السنوات الأخيرة دور رئيسي في تحسين البيئة التنظيمية والمؤسسية. فقد أدى تعديل القانون التجاري رقم 8 لعام 1984 بإلغاء الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لإنشاء الشركات محدودة المسؤولية (150 ألف درهم) إلى تخفيف القيود على الدخول في الأنشطة الاقتصادية المختلفة، مما انعكس إيجاباً على القطاع الخاص، وخصوصاً الشركات الأجنبية، في ضوء تركز الاستثمار الأجنبي في هذا النوع من الشركات. كما أدى تخفيض تكلفة استخراج رخص البناء إلى النصف وتطبيق خدمة التعامل الالكتروني لطلبات البناء إلى تقليل كلفة ممارسة الأعمال. وشهدت الإجراءات الخاصة بالتجارة الخارجية نوعاً من التطور في ضوء تقليل الوقت وعدد المستندات المطلوبة لانجاز معاملات الصادر، بالإضافة إلى تخفيض كلفة الحاوية الواحدة لتجارة الصادر والوارد. وقد انعكست هذه الإجراءات على مؤشرات بدء المشاريع واستخراج تراخيص البناء، والتجارة عبر الحدود والتي سجلت انخفاضاً كبيراً بحدود 74 و29 و8 نقطة على التوالي. وعلى الرغم من المناخ المتطور والجاذب للأعمال، يمثل الجمود في الاجراءات والقوانين المتعلقة بعدد من المجالات مثل تصفية الاعمال، وفعالية النظام القضائي في حل الخلافات التجارية وإنفاذ العقود، بالاضافة الى حماية حقوق صغار حملة الاسهم والدائنين، عناصر أساسية في تقليل الحوافز وتراجع البيئة الاستثمارية.

الشكل (6): مؤشرات المناخ العام لممارسة الأعمال في الأعوام 2008 و2009



المصدر: استناداً على تقارير ممارسة الأعمال للأعوام 2009 و2010، البنك الدولي.

وفي ضوء الآثار السالبة للأزمة المالية العالمية وتداعياتها المتوقعة على القطاع الخاص، قامت الحكومة باتخاذ عدد من الإجراءات لتعزيز النمو ودعم السيولة وتقليل المخاطر. وقد ساهمت هذه الإجراءات في دعم النمو الاقتصادي حيث تجاوز معدل النمو الذي بلغ 1.3 في المائة لعام 2009 معدل النمو السالب (-0.6) الذي توقعه صندوق النقد الدولي للعام نفسه، رغم تراجع معدل النمو عن 7.4 وهو المعدل المسجل لعام 2008[14].

[14] آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي، 2009.

وقد تضمنت هذه السياسات تبني سياسة مالية توسعية بضخ المزيد من الموارد في الاقتصاد لدعم الطلب الكلي في ظل تراجع الطلب العالمي من حوالي 123 مليار دولار أمريكي في عام 2008 إلى حوالي 78 مليار دولار في عام 2009 نتيجة للازمة. وارتفع الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 22 في المائة في موازنة 2008 إلى حوالي 26 في المائة في عام 2009 بنسبة زيادة قدرها حوالي 19 في المائة. وركزت السياسة المالية على دعم الاستثمار الحكومي خصوصاً في قطاع البنية التحتية والصحة والتعليم، حيث زاد الاستثمار الحكومي كنسبة من الناتج المحلي بحوالي 24 في المائة.

وعلى الصعيد النقدي، ومن أجل دعم السيولة البنكية وتخفيض تكلفة التمويل، قامت الحكومة بضخ أكثر من 120 مليار درهم في القطاع المصرفي خلال الربع الأخير من عام 2008 والربع الأول من عام 2009، من خلال إنشاء تسهيلات ائتمانية لدى البنك المركزي، بالإضافة إلى تسهيل مقايضة الدولار الأمريكي للدرهم لدعم السيولة المحلية في النظام المصرفي. وفي هذا الخصوص، قام البنك المركزي بخفض سعر الفائدة الأساسي، سعر الفائدة على إعادة شراء شهادات إيداع المصرف المركزي، بصورة متكررة حتى بلغت حوالي 1 في المائة في أوائل عام 2009، وذلك لتخفيض أسعار الفائدة بين البنوك وتكلفة التمويل للقطاع الخاص. ولدعم مواقفها المالية، وجهت البنوك بتخفيض نسبة الأرباح الموزعة ورسملتها لدعم رؤوس الأموال، وتخصيص موارد لمقابلة القروض المشكوك في تحصيلها، والتي ارتفعت نسبتها من 2.5 في المائة في عام 2008 إلى 4.6 في المائة في عام 2009. وقد أدت هذه الإجراءات إلى رفع معدل كفاية رأس المال إلى 18.6 في المائة في 2009 مقارنة بنحو 13.3 في المائة في عام 2008. وفي ظل ارتفاع درجات المخاطر وعدم الثقة، وانعكاساتها على القروض البنكية، قامت الحكومة بالإعلان عن ضمان الودائع المصرفية والعمليات الائتمانية بين المصارف لثلاثة أعوام، لبث الطمأنينة وتقليل المخاطر ودعم الثقة في النظام المصرفي. وضمن الحالات القليلة للضخ الرأسمالي المباشر، قيام حكومة أبو ظبي بالإعلان عن ضخ حوالي 16 مليار درهم في خمسة من مصارفها الرئيسة في ظل المعدلات المتزايدة من القروض المشكوك في تحصيلها.

ثالثاً : التحديات

رغم الجهود الحثيثة التي بذلتها السلطات في دولة الإمارات لتطوير الهياكل الاقتصادية ودعم النمو، إلا أن عملية تنمية الاقتصاد لكي يكون واحداً من أفضل الاقتصادات المتقدمة في العالم كما تهدف إلى ذلك الخطط التنموية الطموحة التي وضعتها الدولة بما فيها "رؤية أبوظبي الاقتصادية 2030"، تتطلب جهوداً إضافية لتحقيق المزيد من التنوع في النشاط الاقتصادي لخلق قطاعات فاعلة وقادرة على دعم النمو والنفاذ إلى الأسواق العالمية، خصوصاً القطاع الخدمي في ضوء موقف الدولة كمستورد صاف للخدمات (net service importer).

ويمكن أن يلعب القطاع الخاص دوراً كبيراً في دعم عملية التنوع متى ما توفر المناخ الملائم وأفردت الدولة حيزاً إضافياً بخلق فرص محفزة وبيئة داعمة. ويمثل تقليل دور القطاع الحكومي في النشاط الاقتصادي عنصراً أساسياً لرفع مساهمة القطاع الخاص. فعلى الرغم من جهود الخصخصة التي تبنتها الحكومة، إلا أنها لا زالت محدودة وتركز على المشاركة مع القطاع الخاص الأجنبي دون المحلي، هذا مع الدور الكبير للقطاع الحكومي في عدد من القطاعات، كالقطاع المصرفي، والذي تمتلك الحكومة ما نسبته 42 في المائة من أسهمه، النسبة الأعلى في دول مجلس التعاون الخليجي، كما أن مساهمة رأس المال الأجنبي في المصارف الوطنية تبدو ضعيفة حيث تمثل هذه المساهمة 0.2 في المائة، وهي النسبة الأقل بين دول مجلس التعاون الخليجي[15].

[15] تمتلك الحكومة حوالي 20 في المائة من أسهم القطاع المصرفي في قطر، و18 في المائة في السعودية، و12 في المائة في الكويت، و10 في المائة في عمان، و9 في المائة في البحرين. وتمثل مساهمة رأس المال الأجنبي في البنوك الوطنية حوالي 38 في المائة في البحرين، و30 في المائة في عمان، و13 في المائة في السعودية، و4 في المائة في قطر (معهد المالية العالمية، واشنطن).

وتتطلب عملية الانفتاح على الاقتصاد العالمي تشجيع الاستثمار الأجنبي، والذي يعول عليه كثيرا في تحقيق أهداف التنمية، عبر خلق مناخ ملائم وموات لضخ مزيد من الموارد والتقنيات في القطاعات الاقتصادية المستهدفة، والتركيز على جذب الاستثمارات التي تمنح قيمة إضافية، الأمر الذي يستدعي إتباع سياسات انتقائية تشجع المشاريع الاستثمارية التي تنقل المعرفة وتزيد من إنتاجية الموارد الاقتصادية. وفي ضوء الطبيعة الفيدرالية للدولة، وتفاوت بيئة العمل بين الإمارات المختلفة، يمثل توزيع الاستثمارات أحد التحديات الكبيرة التي تستدعي مزيداً من الجهود على مستوى الحكومة الاتحادية لتطوير البنية التحتية لخلق حوافز تشجع الاستثمار الأجنبي في الإمارات الأقل نموا، عبر زيادة الاستثمار الحكومي وتفعيل دور الموازنة العامة وتطوير نظم الدعم المالي بين الحكومات (inter-governmental transfer systems) وإكسابها قدرا من المؤسسية، علما بأن الموازنة الاتحادية تمثل حوالي 15 في المائة من الموازنة الكلية أو الموحدة، مما يلقي بتبعات كبيرة على الحكومات المحلية في تطوير البنى الأساسية والخدمات العامة.

وتمثل الإصلاحات التنظيمية والقانونية لدعم المنافسة في الأسواق، من خلال استحداث قوانين المنافسة ومكافحة الاحتكار والإغراق ومراجعة قوانين الوكالة التجارية، حجر الزاوية في ترقية القطاع الخاص ودعم دوره في التنمية الاقتصادية عبر رفع كفاءته وقدراته. وتأتي أهمية هذه الإصلاحات على خلفية التشوهات في بعض القطاعات كقطاع الاستيراد والتوزيع حيث يقتصر النشاط فيها، بشكل حصري، على الشركات المواطنة، مما يؤدي إلى تجزئة السوق ويعوق من التكامل بين دول مجلس التعاون الخليجي، ويزيد من أسعار عدد من السلع. وقد قامت الحكومة بخطوة في اتجاه تعزيز المنافسة في هذا القطاع الهام بالسماح للشركات غير المواطنة باستيراد بعض السلع الغذائية في ضوء الزيادات الكبيرة في أسعار عدد من تلك السلع في عام 2005، رغم أن نسبة كبيرة من نشاطات هذه القطاعات لا تزال تخضع لقوانين الترخيص الحصري.

إلى جانب ذلك، تكتسب الإصلاحات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي أهمية كبيرة. وفي هذا الصدد، يستدعي تطوير الأطر الاستثمارية توحيد القوانين الاستثمارية وإجراءات تسجيل الأعمال التجارية في ظل تعددها بين الإمارات المختلفة. وفي السياق نفسه، تمثل القيود على تملك الأجانب لأصول المشاريع الاستثمارية خارج المناطق الحرة وعدد من المشاريع المحددة، حسب قانون الشركات والذي ينص على ما نسبته 49 في المائة كحد أعلى لهذا التملك، أحد الأسباب التي قد تقلل من تدفق الاستثمارات الأجنبية، علما بأن هذه القيود قد أفرزت ممارسات "تستر تجاري" لزيادة نسبة مساهمة الأجانب من خلال اللجوء إلي عقود جانبية[16]، تتضمن دفع رسوم سنوية للكفيل المواطن مع التزامه بعدم المشاركة في إدارة العمل التجاري. كما أن هذه العقود يصعب إنفاذها في حالة حدوث أي خلاف بسبب افتقادها للصبغة القانونية وخرقها للمادة 22 من قانون الشركات للعام 1984، الأمر الذي قد يترتب عليه إضاعة لحقوق المستثمرين الأجانب[17]، فضلاً عن التكلفة المتزايدة لممارسة الأعمال بسبب رسوم الكفيل المواطن. هذا، بالإضافة إلى أن عدم مساهمة الشريك المواطن في الإدارة وتحمل المخاطر يفقده فرصة الاستفادة من الأساليب الحديثة في إدارة الأعمال، والتي غالباً ما يتضمنها الاستثمار الأجنبي، مما يعوق من خلق قيادة مواطنة رائدة وفعالة، تملك روح المبادرة في مجال الأعمال وتدعم القطاع الخاص المحلي (national entrepreneurship)، وهو الهدف الرئيسي الذي وضع من أجله قانون الحد الأعلى للتملك.

---

(16) تشمل هذه العقود اتفاقيات الثقة والرعاية واتفاقيات القروض والتعهد (trust and sponsorship, and loan and pledge agreements). وتقوم إمارة دبي حالياً بجهود لسن قوانين للحد من ممارسات التستر التجاري.

(17) وتجدر الإشارة إلى أن الإمارات قد احتلت في عام 2009 ترتيبا متدنيا بشكل كبير حسب مؤشر حماية حقوق المستثمرين ضمن مؤشرات البنك الدولي لممارسة الأعمال، حيث احتلت المركز 119 من بين 183 دولة. ويتضمن ذلك أهمية تطوير القوانين والتشريعات المتعلقة بحقوق المستثمرين والمقرضين لخلق بيئة اقتصادية محفزة للاستثمار الأجنبي.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة في سياق جهودها لتشجيع الاستثمار الأجنبي قد أعلنت عن نيتها في تطوير الإطار القانوني باستحداث تشريعات جديدة تسمح للأجانب بامتلاك حصة اكبر في المشاريع الاستثمارية في عدد من الأنشطة بالإضافة إلى توسيع نطاق الأعمال التي يمكن الاستثمار فيها[18]. وفي هذا الصدد، أعلنت حكومة أبوظبي عزمها في تمليك الأجانب لمشاريع صناعية بشكل كامل، دون أن يشمل ذلك تملك الأراضي التي يبنى عليها المشروع، في إطار التعديلات المقترحة لقانون الشركات الاتحادي[19]. وفي هذا الاتجاه، كانت حكومة دبي قد قامت في عام 2006 بإصدار قانون يمنح الأجانب حق التملك والاستثمار في قطاع العقارات في مناطق محددة، إضافة إلى المناطق التي تم منح الأجانب فيها من قبل حق تملك العقار للسكن أو الاستثمار (freehold zones).

ومن ناحية أخرى، يعتبر الدور الذي يلعبه سوق العمل محوريا في تحديد اتجاهات النمو الاقتصادي في المستقبل. وقد تضمنت "رؤية أبوظبي الاقتصادية 2030" محورين من المحاور السبعة المستهدفة يتعلقان بسوق العمل ويتمثلان في رفع كفاءة سوق العمل وتطوير قدرات ومهارات القوة العاملة، في ضوء أهمية عنصر العمل لنمو القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية. وتواجه السياسة الحكومية تحدياً كبيراً يتمثل في كيفية موازنة الالتزام الحكومي بمحاربة البطالة بين المواطنين وفي الوقت نفسه إزالة تجزئة سوق العمل (labour market segmentation) عبر تحرير سياسة التوظيف، في ظل القيود المفروضة على المنشآت بتخصيص نسبة معينة من الوظائف للعمالة المواطنة. وتشير دراسة حديثة إلى أن البطالة في أوساط العمالة المواطنة ليست بطالة اختيارية، كما هو شائع، حيث سجلت البطالة في أوساط الشريحة الأفقر نسبياً من السكان

(18) سلطان بن سعيد المنصوري، وزير الاقتصاد الإماراتي، في مقابلة مع "قناة العربية"، الثلاثاء، 29 سبتمبر 2009.

(19) محمد الشحي، مدير عام وزارة الاقتصاد الإماراتية، في حديث صحفي "للأسواق.نت".

معدلاً أعلى خمس مرات من نسبة البطالة في الأوساط الغنية (11 في المائة لأفقر 20 في المائة من السكان مقارنة بنسبة 2.2 في المائة لمجموعة الدخل المرتفع)[20]. وفي هذا الصدد، ولترقية عرض العمل، يتطلب تطوير أسواق العمل تأهيل وتدريب العمالة المواطنة، وكذلك الوافدة، لمقابلة متطلبات القطاع الخاص. وفيما يخص الطلب على العمل، تمثل السياسات والإجراءات الموجهة نحو تحفيز القطاع الخاص ودعم إنتاجيته عوامل أساسية في رفع قدرته على خلق وظائف مجزية. ويستدعي رفع كفاءة القطاع الخاص مراجعة السياسات والإجراءات المتعلقة باستقدام العمالة لتقليل نسبة العمالة الوافدة غير الماهرة، خصوصاً في ضوء الدور الكبير الذي تلعبه الشركات في تحديد عرض العمل، والوفورات التي تحققها في الأجل القصير من استقدام عمالة غير مؤهلة. وتكتسب الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية في هذا الخصوص أهمية خاصة بسبب التداعيات السالبة للعمالة غير الماهرة على الابتكار والتطور والنمو الاقتصادي في الأجل الطويل[21].

خاتمة

يلعب القطاع الخاص دوراً هاماً في دعم النمو الاقتصادي من خلال مساهمته في إنتاج السلع والخدمات، و خلق الوظائف، والاستثمار، ومن خلال دوره في التطوير والابتكار، بالإضافة إلى دور أعماله ونشاطاته في توفير الإيرادات لتمويل الصرف الحكومي. وتتطلب عملية ترقية القطاع الخاص وتحسين قدرته على الابتكار والتطور والنمو، وكذلك قدرته على التوسع في

[20] هيئة تنمية وتوظيف الموارد البشرية الوطنية، دولة الإمارات.

[21] طارق خوري، العمالة غير الماهرة والنمو الاقتصادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، ورقة قدمت في حلقة عمل حول سوق العمل في دولة الإمارات، مركز السياسات الاقتصادية والأبحاث، الأمانة العامة لمجلس دبي الاقتصادي، أبريل 2010.

التوظيف، من أجل دفع عملية النمو ومواجهة التقلبات الاقتصادية، وجود بيئة اقتصادية مستقرة وإطار تنظيمي وتشريعي مستقر مدعوم بسياسات مالية واقتصادية فعالة. هذا بالإضافة إلى تشريعات تدعم حقوق الملكية وتعزز من سيادة القانون بتطوير وسائل إنفاذه وتطبيقه. ويستدعي تشجيع الاستثمار، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، خلق حوافز مناسبة وتهيئة البنية التحتية الأساسية، بما في ذلك الطرق والسكك الحديدية والكهرباء وتقنيات المعلومات والاتصالات. وتلعب السياسات التي تزيد من فرص الحصول على التكنولوجيا وتسهل الوصول إلى الأسواق الداخلية والخارجية دورا كبيراً في تشجيع استثمارات القطاع الخاص. وفي السياق ذاته، يستدعي تطوير القطاع الخاص انتهاج سياسات تعزز من ثقافة الجودة والإنتاجية من خلال تحفيز الإبداع والابتكار، على المستويين الفردي والمؤسسي، فضلا عن تطوير رؤية جماعية بين أصحاب العمل والعاملين والحكومة للمنافع التي يمكن جنيها من هذه الثقافة.

ولقد تطورت نشاطات القطاع الخاص في الإمارات بفضل توجه الدولة نحو نظام اقتصاد السوق وسياسة الانفتاح الاقتصادي وما تضمنته من حرية التجارة وانتقال رؤوس الأموال والسلع وتشجيع الاستثمارات وإعطاء دور أكبر لقطاع الأعمال. وكان لاستثمارات القطاع الخاص، المحلي والأجنبي، دور كبير في تعبئة الموارد ودفع عجلة النمو في القطاعات غير النفطية، الأمر الذي ساهم بشكل كبير في تنويع الاقتصاد، رغم الأهمية النسبية للنفط في الاقتصاد القومي. وقد أدت التحولات في هياكل الإنتاج والاستثمار التي شهدها الاقتصاد في العقود المنصرمة إلى رفع قدرة الاقتصاد في امتصاص الصدمات الخارجية التي غالبا ما تسببت فيها تذبذبات أسعار النفط في الأسواق العالمية.

ورغم التقدم الذي تحقق في تبني سياسات فعالة كان لها الأثر الواضح في دعم نشاطات قطاع الأعمال ورفع درجة تنوع الاقتصاد، أظهرت الأزمة المالية العالمية ضرورة المضي قدماً في

تعزيز تنويع القاعدة الإنتاجية، وليس فقط توسيعها، بما يضمن التقليل من التركيز على قطاع واحد، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص ليلعب دوراً أكبر في التنمية. وفي هذا الإطار تواجه السلطات تحديات عديدة تتمثل في ترقية الأطر التنظيمية والقانونية المتعلقة بإنشاء وتصفية الأعمال، وفعالية النظام القضائي في حل الخلافات التجارية وإنفاذ العقود، وحماية حقوق المستثمرين، والتملك وقوانين الوكالة التجارية، من أجل خلق بيئة استثمارية أكثر تحفيزاً، هذا بالإضافة إلى تقليل دور القطاع الحكومي في النشاط الاقتصادي رغم جهود الخصخصة التي تبنتها الحكومة، وتطوير القوانين المرتبطة بسوق العمل عبر تحرير سياسة التوظيف مع عدم الإخلال بالالتزام بتخفيض نسب البطالة بين المواطنين بالإضافة إلى مراجعة السياسات والإجراءات المتعلقة باستقدام العمالة لتقليل نسبة العمالة الوافدة غير الماهرة في ظل تداعياتها السالبة على الابتكار والتطور والنمو الاقتصادي في الأجل الطويل. ودون ثمة شك يرتكز نجاح السياسة الاقتصادية في خلق مناخ موات لنشاطات القطاع الخاص على مدى تكاملية السياسات، كلية كانت أو قطاعية، والتنسيق بين المؤسسات والهيئات التي تقوم باتخاذها على المستوى الاتحادي والمحلي، في ضوء اتساع نطاق الإجراءات والسياسات المتعلقة بقطاع الأعمال وتناثرها بين جهات عديدة.