

الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص



برناردين أكيثوبي،
ريتشارد همينغ،
وغيرد شوارتز

بدأ صندوق النقد الدولي إصدار سلسلة قضايا اقتصادية في عام ١٩٩٦ لإطلاع الجمهور على نتائج الأبحاث التي يجريها خبراءه. وتتضمن سلسلة قضايا اقتصادية دراسات مركزة عامة عن قضايا الساعة، وهي تستهدف القراء من غير المتخصصين. وتُشرى بست لغات، هي الإنجليزية والعربية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية. وتعتبر سلسلة قضايا اقتصادية عن آراء مؤلفيها، والتي قد لا تتطابق بالضرورة مع آراء المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي أو إدارته العليا.

الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص



برناردين أكيوبي،
ريتشارد همينغ،
غيرد شوارتز

صندوق النقد الدولي

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠٧

رئيس تحرير السلسلة
أسيمنيا كامينيس
إدارة العلاقات الخارجية بصندوق النقد الدولي

تصميم وتنفيذ الغلاف
مسعود اعتمادى وشون لي
قسم خدمات الوسائط المتعددة بصندوق النقد الدولي

رقم النسخة العربية 978-1-58906-546-8 ISBN:

ISSN 1020-8380

للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي،

يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.

هاتف: 623-7430 (202) فاكس: 623-7201 (202)

بريد إلكتروني: publications@imf.org

إنترنت: <http://www.imf.org/pubs>

تمهيد

جرت العادة على أن تتولى الحكومات مهمة إنشاء وصيانة وإعادة تأهيل البنية التحتية المادية التي يستحيل بدونها ممارسة معظم الأنشطة الاقتصادية، كالطرق والموانئ والمطارات وشبكات الاتصالات والكهرباء. وفي الواقع كان الإنفاق الاستثماري، لا سيما في مجال البنية التحتية، أحد الأنشطة الرئيسية التي تقوم بها الحكومة. غير أن الإنفاق العام في مجال البنية التحتية انخفض كنسبة من إجمالي الناتج المحلي على مدار العقود الثلاثة الماضية في جميع أنحاء العالم. ولا تزال أسباب هذا الانخفاض وتبعاته أبعد ما تكون عن الوضوح.

ويشار أحيانا إلى جهود تصحيح أوضاع المالية العامة الرامية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي باعتبارها العامل الرئيسي وراء هذا التراجع، ولكن في ذلك إغفال للعديد من العوامل المساهمة الأخرى. ومن بين هذه العوامل انخفاض مستويات الادخار العام؛ واستكمال إنشاء أهم شبكات البنية التحتية؛ وانتعاش أنشطة الخصخصة في ضوء تزايد التفضيل لصغر حجم القطاع العام؛ وتزايد التنوع في أنشطة القطاع الخاص حتى شملت خدمات البنية التحتية؛ وارتفاع مستويات الإنفاق الجاري، بما في ذلك أجور الخدمة المدنية والضمان الاجتماعي. وإضافة إلى ذلك، ربما كان جانب من هذا التراجع ذا طابع إحصائي محض؛ فتوسيع نطاق الخيارات التمويلية المتاحة في مجال البنية التحتية كالتي تتيحها كثرة تعاقدات الحكومات مع القطاع الخاص لتقديم خدمات البنية التحتية سمح بتسجيل بعض النفقات المتعلقة بالبنية التحتية ضمن النفقات الجارية رغم أن العادة قد جرت على إدراجها ضمن النفقات الرأسمالية.

وهناك جدل كبير عما إذا كان انخفاض الاستثمار العام في مجال البنية التحتية قد سبب اختناقات في النمو الاقتصادي. ففي بعض الحالات، اقترن الإنفاق في مجال البنية التحتية بارتفاع النمو الاقتصادي، وقد تولد بعض استثمارات البنية التحتية عائدا اجتماعيا مرتفعا إلى حد ما. غير أنه من غير المؤكد بأي حال ما إذا كانت زيادة الإنفاق على البنية التحتية في حد ذاته يمكن أن تحفز النمو أكثر من زيادة الإنفاق على مجالات كالرعاية الصحية والتعليم. وقد خلصت الدراسات التجريبية إلى تقديرات شديدة التباين لتأثير استثمارات البنية التحتية على النمو الاقتصادي، ومن الصعب تمييز الآثار المتعلقة بالبنية التحتية على وجه الدقة عن غيرها من العوامل، كالإنفاق على رأس المال البشري أو مناخ الأعمال. ومع ذلك، فإن جودة البنية التحتية المادية تؤثر في مستوى إنتاجية البلد المعني، وقدرته على المنافسة في أسواق التصدير وعلى جذب الاستثمار الأجنبي.

فهل يعني ذلك أن على البلدان زيادة استثماراتها العامة في مجال البنية التحتية؟ وإذا كان الرد بالإيجاب، فكيف يمكنها تحقيق ذلك على أساس من المسؤولية المالية؟ وهل الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي بديل قابل للتنفيذ؟^١

وقد خصص صندوق النقد الدولي عدة دراسات للإجابة عن هذه الأسئلة. ففي مارس 2004، قام بنشر دراستين بعنوان Public Investment and Fiscal Policy (الاستثمار العام وسياسة المالية العامة) و Public-Private Partnerships (الشراكات بين القطاعين العام والخاص).^٢ وحتى يتسنى للصندوق اختبار الأطر التحليلية المستحدثة في هاتين الدراستين، أجرى ثمان دراسات إضافية في مجموعة متنوعة من البلدان النامية والصاعدة في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط. وتم تلخيص نتائج هذه الدراسات في بحثين صدر في إبريل 2005 بعنوان Public Investment and Fiscal Policy – Lessons from the Pilot Country Studies و Public Investment and Fiscal Policy – Summaries of the Pilot Country Studies.^٣ وتبحث دراسة أخرى في مخاطر الضمانات الحكومية على المالية العامة.^٤ ويستند هذا العدد من سلسلة «قضايا اقتصادية» إلى هذه الدراسات الثلاثة وإلى تقرير مخصص صدر عن الصندوق مؤخراً حول قضايا مشابهة.^٥

^١ يشير مصطلح «الشراكة بين القطاعين العام والخاص» في هذا العدد من سلسلة «قضايا اقتصادية» إلى الترتيبات التي يقوم فيها القطاع الخاص بتقديم أصول وخدمات تتعلق بالبنية التحتية جرت العادة على أن تقدمها الحكومة. وقد تنشأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال عقود الامتياز وعقود التأجير التشغيلي، ويمكن الدخول فيها للقيام بمجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، وإن كانت لا تزال تستخدم بصفة أساسية في مشاريع البنية التحتية ذات الصلة بالموصلات (كالطرق السريعة والجسور والأنفاق) و «أماكن الإقامة» (كالمستشفيات والمدارس والسجون).

^٢ يمكن الاطلاع عليهما في موقع الصندوق على شبكة الإنترنت في العنوانين التاليين، على التوالي:

www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm

www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm

^٣ يمكن الاطلاع عليهما في موقع الصندوق على شبكة الإنترنت في العنوانين التاليين، على التوالي:

www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105a.htm

www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105b.htm

^٤ يمكن الاطلاع على دراسة Government Guarantees and Fiscal Risk في موقع الصندوق على شبكة الإنترنت في العنوان التالي:

www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105c.htm

^٥ أعد فريق من خبراء صندوق النقد الدولي برئاسة ريتشارد هيمينغ دراسة بعنوان Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk. ولمزيد من المعلومات، يرجى الرجوع إلى العنوان التالي في موقع الصندوق على شبكة الإنترنت:

www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=18587

الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص

رغم أن احتياجات البنية التحتية وقيود التمويل أكثر حدة في البلدان النامية منها في الاقتصادات المتقدمة، فإن جميع الاقتصادات تحتاج إلى الحفاظ على انضباط المالية العامة واحترام الحدود الموضوعة للضرائب والاقتراض، وهي المصادر المعتادة لتمويل الاستثمار العام. وتفرض معاهدة الاستقرار والنمو التي عقدها الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، حداً أقصى للعجز والدين العام في البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مما يحد من قدرتها على التصرف والحركة في شؤون الاستثمار العام. ويجب أيضاً على جميع الاقتصادات، غنية كانت أم فقيرة، أن توزع مواردها المحدودة بين احتياجاتها المتنافسة على نحو يحقق التوازن بين الاستثمار في رأس المال المادي والاستثمار في رأس المال البشري كالتعليم والرعاية الصحية والقطاعات الاجتماعية الأخرى—مع التأكد من كفاية الموارد المتوافرة لتغطية الإنفاق الجاري.

الصندوق ودراسات الحالة الرائدة حول الاستثمار العام—خلفية

أجرى صندوق النقد الدولي بالتعاون مع البنك الدولي وبنك التنمية للبلدان الأمريكية دراسات رائدة تناولت كيفية تعامل ثمانية بلدان هي البرازيل وشيلي وكولومبيا وإثيوبيا وغانا والهند والأردن وبيرو مع احتياجاتها في مجال الاستثمار العام، بما في ذلك مشاريع البنية التحتية. ويبدو احتياج البلدان الخاضعة للدراسة ملحا على وجه الخصوص في مجالات إنشاء الطرق الجديدة وتحسين صيانة الطرق القائمة، ولكن اختناقات البنية التحتية تبدو واضحة أيضاً في قطاعات أخرى، بما فيها الموانئ والطاقة والاتصالات والمياه والصرف الصحي. وترجع هذه الاختناقات، في جانب منها على الأقل، إلى الانخفاضات الأخيرة في مستوى الاستثمار العام^١، والتي

^١ غير أن وجود اختناقات في البنية التحتية كثيراً ما يرجع أيضاً إلى القرارات غير السليمة بشأن تسعير الخدمات العامة، مما يضعف استرداد التكلفة ويزيد الفاقد. فقد كان فرط الاستهلاك واختناقات البنية التحتية في العديد من بلدان الدراسة راجعا بدرجة ما إلى فرط انخفاض الأسعار المحددة على استخدام الأصول العامة (كرسوم الموانئ ورسوم الهبوط في المطارات ورسوم استخدام الطرق) أو المدخلات الأساسية (كالوقود المحلي والكهرباء والمياه) إضافة إلى ضعف تحصيل الأتعاب ورسوم الاستخدام الحالية.

عوضتها—وإن كان بدرجة محدودة—زيادة الاستثمار الخاص في البنية التحتية. غير أن استكمال العديد من مشاريع الخصخصة الكبيرة في كل من البرازيل وبيرو (وأهمها مشاريع الاتصالات) يعتبر مسؤولاً عن جانب من هذه الانخفاضات على الأقل. ورغم أن ضبط أوضاع المالية العامة لم يكن العامل الوحيد وراء الانخفاض المشاهد في الاستثمار العام، فمن المرجح أنه كان عاملاً مساهماً فيه. ففي الهند على سبيل المثال، تم كبح الاستثمار العام في سياق الجهود الرامية إلى تصحيح أوضاع المالية العامة استجابة للأزمة المالية في بداية تسعينات القرن الماضي. وفي البرازيل، توافقت الجهود الكبيرة لتصحيح أوضاع المالية العامة منذ عام 1999 مع انخفاض معدل الاستثمار العام على مستوى الحكومة الفيدرالية إلى 0.4% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2003 بعد أن بلغت 1.1% من إجمالي الناتج المحلي في عام 1998. رغم أهميتها البالغة في إنقاذ البلاد من الأزمة الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي. وفي غانا، لجأت السلطات إلى خفض الاستثمار العام في الفترة 1998-2000 ومرة أخرى في عام 2002 لدعم جهود تصحيح أوضاع المالية العامة.

وإضافة إلى ذلك، ربما يكون انخفاض المدخرات العامة قد أسهم بصورة ملحوظة في الحد من الإنفاق على الاستثمارات العامة. فانخفاض المدخرات العامة يرجع عموماً إلى زيادة الإنفاق العام الجاري بما في ذلك على سبيل المثال تزايد أو جمود المصروفات المخصصة لأجور القطاع العام ومعاشات التقاعد والتحويلات لقطاع الأسر التي ربما تكون قد ازدادت وضوحاً بسبب الارتفاع العام في مستوى الإيرادات المجنبة (مثلما حدث في البرازيل وكولومبيا وغانا). وفي بعض البلدان الفيدرالية (كالهند) ربما يكون الادخار العام قد أعاقه أيضاً عدم انضباط المالية العامة على مستوى الحكومات دون المركزية.

وثمة تفاوت كبير بين البلدان في تقديرات الاستثمارات اللازمة لتلبية احتياجات البنية التحتية. فالتقديرات القائمة على فكرة اللحاق بالبلدان الأكثر تقدماً (أو «القادة الإقليميين» في مجال البنية التحتية) غالباً ما تكون أعلى بكثير من التي لا تستهدف إلا اجتياز اختناقات محددة. غير أن هناك عيباً يشوب جميع المناهج «القائمة على الاحتياجات»، وهو إغفالها قيود الموارد والطاقة الاستيعابية في كل بلد، مما يجعلها غير قادرة على توفير إرشادات ملموسة حول الطريقة والإطار الزمني للملائمين لمعالجة احتياجات البنية التحتية بما يكفل استمرارية أوضاع المالية العامة. والمنهج الأفضل هو تقييم إمكانية تعبئة موارد القطاعين الخاص والعام للإنفاق في مجال البنية التحتية ضمن إطار اقتصادي كلي سليم يكفل استمرارية أوضاع المالية العامة، والقيام في

نفس الوقت بتحديد المشاريع التي ينبغي إعطاؤها الأولوية على أساس معدلات عائدها الاقتصادي والاجتماعي.

ومن حيث المبدأ، هناك عدة خيارات أمام البلدان الساعية إلى زيادة مشاريع البنية التحتية في القطاعات المختلفة، ومنها توفير التمويل للاستثمار العام عن طريق الاقتراض وزيادة المدخرات العامة وإعادة توزيع اعتمادات الإنفاق العام من قطاعات أخرى؛ وتحقيق عائدات أكبر على استثماراتها من خلال تحسين إجراءات تخطيط المشاريع الاستثمارية وتقييمها وتنفيذها؛ وتشجيع استثمارات القطاع الخاص. أما الاستراتيجية الملائمة فتختلف باختلاف البلدان وحسب المركز المالي لكل بلد.



كيف يمكن زيادة الاستثمار العام؟

تعتمد البلدان مناهج مختلفة لضمان تلبية الاحتياجات الأساسية للاستثمار العام. فعلى سبيل المثال، إزاء قلق المملكة المتحدة من أن يتسبب مستوى الاستثمار العام المنخفض نسبياً لعدد من السنوات في الإضرار بأدائها الاقتصادي على المدى الطويل، عمدت في أواسط التسعينات بتطبيق ما يعرف باسم «القاعدة الذهبية»، وهي تسمح للحكومة بالاقتراض لتمويل مشاريع البنية التحتية وغيرها من المشاريع الرأسمالية. وقد أمكن ذلك نظراً لحجم الدين العام المحدود في المملكة المتحدة وتركيزها على ضمان مردودية الإنفاق العام وارتفاع مستوى شفافية المالية العامة. وتضع «قاعدة نسبة الدين» المعتمدة في نفس الوقت قيوداً على المبلغ الذي يمكن اقتراضه بحيث لا يصل الدين العام إلى مستوى لا يمكن الاستمرار في تحمله.

ورغم التشكك في فائدة هذه القواعد البسيطة من منظور سياسة المالية العامة المثلى، فإن كثيراً من البلدان النامية ليس لديها رفاحية الاختيار. وعلى سبيل التحديد، ينبغي للبلدان التي تعاني من ارتفاع مستوى الدين العام والتعرض للصدمات الاقتصادية الكلية أن تراعي الاتساق بين زيادة الاستثمارات العامة وزيادة المدخرات العامة من خلال تعبئة المزيد من الإيرادات عن طريق زيادة الضرائب أو تغيير أولويات الإنفاق على سبيل المثال.^٧

^٧ يحد من حيث المبدأ أن يكون تقييم إمكانية الاستمرار في تحمل الدين العام على المدى المتوسط مشتملاً على تقديرات لمدى تأثير النمو بالإنفاق الإضافي على مشاريع البنية التحتية، ولكن الحصول على هذه التقديرات لم يتيسر بالنسبة لمعظم البلدان موضوع الدراسة.

وحتى إذا كان استمرار القدرة على تحمل الدين ليس مثارا للقلق، فهناك اعتبارات أخرى قد لا يكون من المستصوب معها زيادة الاستثمار العام عن طريق تخفيف أهداف المالية العامة. وجدير بالذكر أن شيلي، التي يتسم دينها العام بمستوياته المنخفضة، تسعى جاهدة لزيادة استثماراتها العامة ضمن إطار المالية العامة الحالي مع زيادة استثماراتها الخاصة في مجال البنية التحتية عن طريق الشراكات المصممة بدقة بين القطاعين العام والخاص. غير أن تخفيف قيود المالية العامة بدرجة بسيطة وعلى أساس مؤقت قد يكون أمرا منطقيا في بعض الحالات الاستثنائية. فقد سمحت البرازيل، على سبيل المثال، بإجراء تعديل محدود في أهداف المالية العامة (يصل إلى ١٥ ٪ من إجمالي الناتج المحلي) لتنفيذ استثمارات البنية التحتية ذات الأولوية التي يتضمنها برنامج رائد لتحسين تقييم المشاريع واختيارها وإدارتها. وقد ارتؤي أن المكاسب التي يحتمل تحقيقها من تبيان الطريقة التي يمكن بها تحسين جودة الاستثمارات العامة في البنية التحتية هي مكاسب كافية لتبرير المخاطر المحدودة التي ينطوي عليها بعض التخفيف لقيود المالية العامة إذا كان أداء المالية العامة قويا ككل.

وتعتمد السياسات المختارة لزيادة المدخرات العامة على ظروف كل بلد على حدة. وبشكل عام، يتعين على البلدان اجتناب التدابير الاستثنائية للإيرادات أو النفقات التي لا يمكن استمرارها (لأسباب سياسية) أو لا ينبغي استمرارها (لاعتبارات الكفاءة الاقتصادية أو تحقيق العدالة) على المدى المتوسط. ومن غير الممكن في معظم الحالات تحقيق زيادات دائمة في المدخرات العامة إلا بتوسيع القاعدة الضريبية ورفع كفاءة التحصيل الضريبي والحد من التهرب الضريبي وتقليل مواطن الجمود في الموازنة وتبسيط نظامي الخدمة المدنية والضمان الاجتماعي وتعزيز إدارة الإنفاق العام بما يحقق تقييما أفضل لإنتاجية برامج الإنفاق العام.

وفيما يلي الاستنتاجات الثلاثة الرئيسية المستخلصة من الدراسات الرائدة:

- في البلدان ذات الضرائب المرتفعة، ينبغي أن يكون أول مصدر لزيادة المدخرات العامة هو خفض النفقات الجارية. ففي البرازيل على سبيل المثال، تبدو الإصلاحات الهيكلية في نظام التقاعد والخدمة المدنية مطلبا حيويا لزيادة المدخرات العامة.
- وفي البلدان ذات الضرائب المنخفضة نسبيا، ينبغي زيادة المدخرات العامة بالجمع بين التدابير الضريبية والتدابير المتعلقة بالإنفاق. ففي الهند على سبيل المثال، يمكن استكمال الإصلاحات الجارية في النظام الضريبي عن طريق بذل الجهود لترشيد الدعم غير الموجه لمستحقه وتحقيق الاعتدال في نمو فاتورة أجور الخدمة المدنية.
- وقد لا تحقق استثمارات البنية التحتية بالضرورة عائدا أعلى من الاستثمار في القطاع الاجتماعي أو النفقات الجارية، بما في ذلك في البلدان منخفضة الدخل.

ففي إثيوبيا على سبيل المثال، توجد احتياجات ضخمة في مجال البنية التحتية (بما في ذلك الطرق والكهرباء والاتصالات والمياه والصرف الصحي)، ولكن هناك احتياجات ملحة أيضا في مجال الإنفاق الجاري على قطاع التعليم (حيث تتجاوز نسب الطلاب إلى المدرسين ١٠٠ إلى ١ في أغلب الأحيان) وقطاع الرعاية الصحية (حيث يوجد طبيب واحد لكل ٥٠ ألف نسمة).

ويتعين على الحكومات التي تسعى لزيادة الاستثمارات العامة بوتيرة أسرع من زيادة المدخرات العامة أن تتخذ إجراءات تكفل استمرارية الأوضاع الاقتصادية الكلية، مع النظر بعين الاعتبار إلى الدروس التالية المستخلصة من تجارب البلدان الأخرى:

- ينبغي أن تقتصر زيادة الاستثمارات العامة على المبالغ التي تتفق مع تحقيق مستوى معتدل أو متناقص من الدين كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في الأجل المتوسط وفق لمجموعة من سيناريوهات اختبار القدرة على تحمل الضغوط.
- ينبغي تركيز الزيادة في الاستثمارات العامة تركيزا حصريا على المشاريع مرتفعة العائد التي تكتسب أهمية قصوى في القطاعات الاقتصادية التي تعاني من اختناقات واضحة.
- ينبغي مراعاة أوجه التكامل بين الإنفاق على البنية التحتية وعلى غير البنية التحتية عند زيادة الاستثمارات العامة أو تغيير أولويات الإنفاق.
- تبين تحليلات التكلفة والعائد أن الاستثمار في إعادة تأهيل وصيانة منشآت البنية التحتية القائمة عادة ما يكون عائدها أعلى من الاستثمار في مشاريع جديدة.^٨
- ضرورة مراعاة تكاليف التشغيل والصيانة المحتمل تكرارها في المستقبل عند تقييم مدى ملائمة الاستثمارات الجديدة.



هل يمكن أن تسهم المؤسسات العامة في تخفيف قيود المالية العامة على الاستثمار العام؟

نظرا لأن المؤسسات العامة غالبا ما تكون مسؤولة عن الاستثمارات الكبرى في مجال البنية التحتية، ذهب البعض إلى أن أهداف المالية العامة التي تحددها الحكومة

^٨ ولكن حتى البلدان التي تتميز بتاريخها الطويل في مجال تخطيط الاستثمار العام، كالبرازيل على سبيل المثال، غالبا ما تعطي أولوية للمشاريع الجديدة، لأسباب معظمها سياسية.

والتي تشمل المؤسسات العامة قد تكون عقبة أمام هذه الاستثمارات. غير أن التجارب المستقاة من أرجاء العالم تشير إلى أن استثمارات المؤسسات العامة لا تكون مدفوعة بالضرورة باعتبارات التكلفة والعائد. فالمؤسسات العامة تتكبد خسائر مستمرة في العديد من البلدان أو تتراكم عليها ديون مفرطة وغالبا ما ينتهي الأمر بإنقاذها عن طريق تدخل الحكومة وهي المساهم الرئيسي أو الوحيد فيها. وحتى تظل المؤسسات العامة العاملة على أساس تجاري قادرة على الاستثمار في مشاريع سليمة من الزاوية الاقتصادية، أوصت دراسة أجراها الصندوق في عام ٢٠٠٤ باستبعاد المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري من أهداف ومؤشرات المالية العامة الكلية وحددت تسعة معايير لضمان توجيهها التجاري. غير أن ثلاث مؤسسات فقط هي التي استوفت عددا كافيا من المعايير من أصل ١١٥ مؤسسة عامة خضعت للتقييم في ستة من البلدان الثمانية موضع الدراسة.^٩

غير أن الدراسة أثارت أسئلة أيضا حول ما إذا كان ينبغي أن يكون المعيار الأساسي لإدراج المؤسسات العامة ضمن أهداف المالية العامة هو «غياب التوجه التجاري» أو «المخاطر على المالية العامة». واقترحت الدراسات الرائدة إدخال التنقيحات التالية على المعايير الأصلية:

- زيادة التأكيد على أهمية الأداء الاقتصادي والمالي، مثل عائدات الاستثمار السابقة، وقدرة المؤسسات العامة على الاستمرار، بما في ذلك إن كانت تستثمر بالقدر الكافي الذي يضمن استمرارها.
- زيادة الاهتمام بمستوى الشفافية من خلال مراعاة موثيق سلامة الحوكمة ومراجعة الحسابات عن طريق شركات خاصة حسنة السمعة وملتزمة بالمعايير الدولية؛
- إيلاء اهتمام وثيق بممارسة بعض المؤسسات العامة أعمالها في قطاعات خاضعة للتنظيم (في مجال تقييم سياسات التسعير، مثلا، قد لا تتمثل الأهمية

^٩ تم توزيع المعايير التسعة بين أربعة مجالات للأداء على النحو التالي: استقلالية الإدارة (١) التسعير و (٢) سياسات التوظيف؛ والعلاقة بالحكومة (٣) الدعم والتحويلات و (٤) القواعد التنظيمية والضريبية؛ والأوضاع المالية (٥) الربحية و (٦) الجدارة الائتمانية؛ وهيكل الحوكمة (٧) إدراج الأسهم في البورصة، و (٨) عمليات التدقيق الخارجية والتقارير السنوية، و (٩) حقوق المساهمين. وقد اعتبرت المؤسسات العامة مؤسسات ذات طابع تجاري إذا كانت مستوفية للمعايير من (١) إلى (٤) إضافة إلى معيار واحد على الأقل من كل من المعايير (٥) إلى (٦) والمعايير (٧) إلى (٩). ولمزيد من المعلومات، راجع دراسة Public Investment and Fiscal Policy في الموقع التالي على شبكة الإنترنت www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm.

فيما إذا كان تحديد الأسعار يتم دون تدخل حكومي ولكن إذا كانت قواعد تحديد

التعريفية الجمركية موحدة بالنسبة للشركات الخاصة والمؤسسات العامة)؛

- التركيز على أهمية رصيد التشغيل في تقييم ربحية المؤسسات العامة واستخدام معايير أوسع نطاقاً لقياس مستويات أداء المؤسسات العامة التي لا يوجد مقارن واضح لها في القطاع الخاص والتي قد يتعذر تفسير حساباتها؛
- الإقرار في تحليل مستويات الدعم بأن هناك بعض الشركات الخاصة تقوم بعمليات شبه مالية عامة وتحصل على الدعم، والتركيز على شفافية الدعم المقدم للمؤسسات العامة وأنه ينفذ من خلال الموازنة ومتاح للجهات المنافسة من القطاع الخاص.

وبناء على هذه الاعتبارات، يبدو أن هناك جدوى من اعتماد منهج مرّن لإدراج المؤسسات العامة في مؤشرات المالية العامة. أولاً، يتعين على جميع البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي أن تبدأ تدريجياً وبصورة منتظمة في إعداد ونشر إحصاءات عن عمليات مؤسساتها العامة، والأمثل أن يكون ذلك على نحو مشابه للإحصاءات الحكومية. وينبغي مراعاة ظروف كل بلد على حدة عند اتخاذ القرار بشأن ما إذا كان ينبغي التركيز على القطاع العام الموحد أم الحكومة العامة وقطاعات المؤسسات العامة بصفة مستقلة عند إبلاغ ورصد بيانات المالية العامة وتحديد مؤشرات وأهدافها. ثانياً، ينبغي الاستعانة بتقييم مخاطر عمليات المؤسسات العامة على المالية العامة عند اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان من الضروري إدراج المؤسسات العامة ضمن مؤشرات وأهداف المالية العامة التي تركز عليها سياسة المالية العامة الوطنية. فالمؤسسات العامة التي تشكل خطراً محدوداً على المالية العامة، وبالتالي يمكن استبعادها من أهداف ومؤشرات المالية العامة، قد تتاح لها فرصة زيادة الإنفاق الاستثماري، شريطة توافق أي قروض إضافية لتمويل الاستثمار مع إمكانية الحفاظ على سلامة المركز المالي.^{١٠}



^{١٠} ولكن إذا كانت الأرباح المحتجزة للمؤسسات العامة المستبعدة من أهداف المالية العامة تسهم بقدر كبير في مركز الحكومة المالي، فقد تجد الحكومة نفسها مضطرة إلى تشديد سياستها المالية لضمان استمرارية أوضاع المالية العامة. وقد يسري هذا الأمر في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، حيث تسهم شركات النفط الوطنية بنسبة كبيرة من الفائض الأولي للقطاع العام الموحد ولكنها لا تسهم إلا بقدر ضئيل في ديونه.

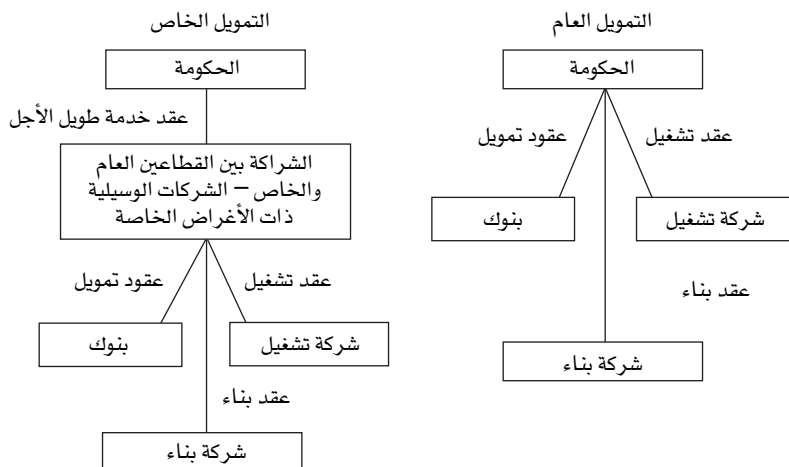
هل تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص بديلا ممكنا؟

يتزايد عدد البلدان التي اعتمدت مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتشجيع القطاع الخاص على توفير أصول البنية التحتية والخدمات القائمة على أساسها.^{١١} وتشير تجارب البلدان المختلفة إلى أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (كالنقل) هي المرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية (كالرعاية الصحية والتعليم)، وذلك لثلاثة أسباب رئيسية. أولاً، أن المشاريع التي تتمتع بالسلامة المالية وتعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة هي على الأرجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة وبالتالي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص. ثانياً، أن رسوم الاستخدام غالباً ما تكون مجدية ومحبذة أكثر في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية. ثالثاً، أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية عادة ما تحظى بأسواق أكثر تطوراً تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل بناء وتشغيل وصيانة طريق برسوم مرور) مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية. واستناداً إلى هذه الاعتبارات، فإن التركيز على الاستعانة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في بناء الطرق ليس بالأمر المستغرب (بما في ذلك في العديد من البلدان المشاركة في الدراسات الرائدة).

وبصفة عامة، تسمح الشراكات بين القطاعين العام والخاص للحكومات بتجنب أو إرجاء الإنفاق على البنية التحتية دون التخلي عن مزايا هذا الإنفاق. وقد يتسم هذا الأمر بالجاذبية إلى حد كبير بالنسبة للحكومات التي تواجه قيوداً حالية في الإنفاق وإن لم تكن مقيدة إلى حد ما في التعهد بالإنفاق في مرحلة لاحقة. ومن ثم، بينما يمكن للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تخفف من قيود الإنفاق من المالية العامة على استثمارات البنية التحتية، فقد تستخدم أيضاً لتلافي هذه القيود، وفيد بنود الاستثمار العام خارج الموازنة وبنود الدين خارج الميزانية العمومية للحكومة. وفي مثل

^{١١} يتمثل الاختلاف الأساسي بين مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (التمويل الخاص) وتوريدات القطاع العام القياسية (التمويل العام) في هيكل العقود المستخدمة في هذه المشاريع، والموضع في الشكل البياني (١). فبينما تتحمل الحكومة الدين في حالة التمويل العام، يتحمل القطاع الخاص الدين في حالة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبالتالي تدخل الحكومة في عقد خدمة طويل الأجل مع القطاع الخاص تُحدد فيه التزامات مدفوعاتها ومسؤولياتها الأخرى تجاه القطاع الخاص. وفي بعض الحالات القليلة، قد لا تكون هناك أي التزامات بمدفوعات مباشرة على الحكومة (في حالة إنشاء طريق برسوم مرور، مثلاً)، ولكن في معظم الحالات، تتحمل الحكومة التزامات مباشرة (مثل مدفوعات إتاحة الخدمة والمدفوعات المحتسبة). وإضافة إلى ذلك تتحمل الحكومة في العادة التزامات احتمالية إما صريحة أو ضمنية.

الشكل البياني ١- مقارنة بين التوريدات العامة المعتادة (التمويل العام) والشراكات بين القطاعين العام والخاص (التمويل الخاص)



المصدر: منقول عن دراسة Hana Polackova Brixi, Nina Budina, and Timothy Irwin. 2005. "Managing Fiscal Risks in PPPs." in *Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States* (Washington: World Bank) 2005. صفحة ١٢٥-١٥٦ ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي على شبكة الإنترنت: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016_20060413170346&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

هذه الحالة، قد ينتهي الأمر بالحكومات إلى تحمل معظم المخاطر المتضمنة في هذه الشراكة ومواجهة زيادة التكاليف على الأرجح على المالية العامة في المدى المتوسط إلى الطويل.

ومع ذلك فالشراكات جيدة التصميم والتنفيذ تسمح بتحقيق مكاسب الكفاءة في تشييد أصول البنية التحتية وتوفير الخدمات القائمة على مشاريعها، وبالتالي تقليل التكاليف التي تتحملها الحكومة لتوفير هذه الخدمات.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كيف تتأكد الحكومات من مدى كفاءة الشراكات بين القطاعين في توفير مستويات عالية من الخدمات في مجال البنية التحتية؟ وتتمثل الإجابة في ثلاثة عوامل رئيسية هي: (١) الإطار القانوني الذي يحكم شراكات القطاعين العام والخاص، (٢) وإجراءات اختيار وتنفيذ الشراكات، بالإضافة إلى دور وزارة المالية في هذا السياق (٣) والالتزامات التعاقدية التي

تستند إليها الشراكة والتي تحدد بصورة مباشرة المخاطر التي تتحملها الحكومة في إطار المالية العامة. وإضافة إلى ذلك، يتعين على الحكومات توخي الشفافية في المحاسبة المعنية بالمالية العامة والإفصاح التام عن جميع المخاطر على مستوى المالية العامة.

الإطار المؤسسي القانوني

تشير دراسات الحالة إلى أهمية وجود إطار قانوني سليم يغطي كافة أوجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، نظرا لتباين الأعراف القانونية في مختلف البلدان فإن الأطر القانونية للتعامل مع الشراكات بين القطاعين تختلف إلى حد بعيد باختلاف البلدان. فعلى سبيل المثال، قد لا تكون هناك قوانين مخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان التي تعمل وفق إطار قانون عام، والنتيجة أن جميع الأحكام تدرج في العقود بحد ذاتها، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى زيادة تكاليف التفاوض بشأن العقود.

وقد يعزى النجاح النسبي الذي أحرزه برنامج الامتيازات في شيلي في جانب كبير منه إلى الدعم المتاح له من قانون شامل عن الامتيازات. وقد وضعت البرازيل مؤخرا قانونا للشراكة بين القطاعين العام والخاص، رغم خضوع بعض أشكال هذه الشراكة بالفعل للتشريع الذي ينظم الامتيازات والتوريد ولشروط الشفافية التي ينص عليها القانون المعني بالمسؤولية المالية. وفي بيرو، من المتعارف عليه أن إعادة تطبيق برنامج الامتيازات تقتضي تعزيزها بإطار قانوني بسيط.

إجراءات اختيار وتنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص

لا بد أن يكون قرار إنشاء شراكة بين القطاعين العام والخاص عموما قرارا مطالعا، وهو ما يمكن تحقيقه عن طريق عملية من مرحلتين. وتتألف المرحلة الأولى من اتخاذ قرار بشأن مدى جدارة المشروع على أساس التخطيط الاستثماري السليم وإجراءات تقييم المشاريع (عن طريق استخدام تحليل التكلفة والعائد، مثلا). ومن الجوانب الحيوية في هذه المرحلة الأولى ترتيب كل المشاريع حسب عائداتها (الاقتصادية أو الاجتماعية) وتحديد أيها يمكن أن تتحملة المالية العامة ومن ثم ينبغي تنفيذه. وتتألف المرحلة الثانية من اتخاذ قرار بشأن التعاقد على المشروع بالطريقة التقليدية أو من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبلوغ هذه الغاية، يمكن استخدام مقارن القطاع العام (*public sector comparator*) الذي

يحدد تكلفة التوريدات العامة لمعرفة ما إذا كان أفضل عطاء من القطاع الخاص لإبرام عقد الشراكة سيوفر للحكومة مردودية أفضل للإنفاق.^{١٢} ولدى اتخاذ قرار الدخول في الشراكة، من الأهمية بمكان أن تظل عملية إعداد المشروع موجهة نحو تحقيق مردودية للإنفاق والتأكد من قدرة المالية العامة على تحمل التكاليف. وأفضل طريقة لتحقيق ذلك من خلال «إجراءات المصادقة» (gateway process) التي تشرف عليها وزارة المالية - أي ضرورة الحصول على إذن من وزارة المالية في مراحل محددة من دورة الإعداد (مثل التخطيط وتقديم العطاءات والمناقصات وتوقيع العقود) لكي ينتقل المشروع إلى المرحلة التالية.

الالتزامات التعاقدية والمخاطر على المالية العامة

تقترن مشاريع البنية التحتية في العادة بمجموعة من المخاطر المختلفة، بما في ذلك على سبيل المثال مخاطر الحصول على كل التراخيص المطلوبة للبناء (مثل التراخيص المتعلقة بآثار المشروع المحتملة على البيئة)، وتأخر عمليات البناء، وتجاوز التكاليف الاعتمادات، ووفرة الخدمات وجودتها، وعدم التيقن من الحاجة للمشروع في الأجل المتوسط إلى البعيد، وحدوث تغييرات في قيم الأصول. وتظهر هذه المخاطر الأساسية أيضا في الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

والاختلاف بين المشاريع المنفذة بالطرق التقليدية والشراكات بين القطاعين أن الشراكات بين القطاعين تقسح المجال أمام الحكومة لاقتسام مزيد من المخاطر مع القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه نجد أن سوء تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد يؤدي إلى تعرض الحكومة لقدر أكبر من المخاطر نظرا لما تنطوي عليه هذه الشراكات من ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل.

ومن المفهوم أن المبدأ الأساسي لاقتسام المخاطر ينطوي على تحمل كل طرف المخاطرة التي يكون أكثر قدرة على إدارتها. وبالتالي يتعين على القطاع الخاص حسب المعتاد تحمل مخاطر البناء والتشغيل، وتحمل الحكومة المخاطر التي تخضع لسيطرتها - وأوضحها المخاطر السياسية والتنظيمية. وهناك مخاطر أخرى تستطيع الحكومة التأثير فيها ولكنها قد تتحملها أو لا تتحملها - مثل مخاطر الطلب وسعر الصرف والقيمة المتبقية. وقد اختلفت البلدان المشاركة في الدراسات الرائدة إلى حد بعيد في

^{١٢} لمقارنة تكلفة تبايري المدفوعات، يتعين على الحكومة حساب القيم الحالية لهذين التيارين، مع مراعاة القيمة الزمنية للنقد وأي اختلافات ذات صلة في درجة الخطر المصاحبة للتيارين.

كيفية تعاملها مع شروط اقتسام المخاطر، مع توخي كولومبيا الوضوح التام في تحديد نوع المخاطر التي يتحملها كل طرف.

وتمثل الضمانات الحكومية^{١٢} أحد أشكال الدعم الحكومي المشروعة لاستثمارات البنية التحتية عندما تكون الحكومة في وضع يؤهلها لتوقع المخاطر والسيطرة عليها، وبالتالي التقليل من تكلفتها. غير أن مثل هذه الضمانات تخلق بعض المتاعب من حيث عدم خضوعها عادة لنفس درجة الفحص الدقيق عند إعداد الموازنة مقارنة بالإنفاق العادي. وتتفاقم هذه المتاعب مع ما يترتب غالباً على هذه الضمانات من آثار بالغة على المالية العامة، تزداد حدتها على وجه الخصوص أثناء الأزمات. ويتقضي هذا الأمر إعطاء أولوية لوضع سياسة استشرافية رشيدة بالنسبة للضمانات، يشترط فيها توخي الشفافية في مجال المالية العامة.

ويجب أن تكون الضمانات جيدة التصميم ومحددة النطاق والمدة الزمنية. وينبغي للحكومات بصفة خاصة تجنب تقديم ضمانات أوسع نطاقاً مما ينبغي لتحقيق أهدافها^{١٣}. فالضمانات الجزئية يمكن أن تسهم في تقليل الخطر المعنوي وتحد من سوء الاختيار. وتعتبر المبالغ الخاضعة للخصم، والحدود القصوى للقروض الحكومية، وشروط تقديم الضمانات الإضافية، وفترات التأخير قبل دفع التعويضات، وأسبقية الحكومة في تحصيل استحقاقاتها من الأصول عند العجز عن السداد من الآليات التي توفر الحافز للقطاع الخاص على إدارة المخاطر بكفاءة وتقلل من احتمالات انكشاف الحكومة الكلي للمخاطر، وفي النهاية تحد من آثار الضمانات واجبة السداد على المالية العامة.

ومع اقتران الضمانات بتكاليف على المالية العامة تتأكد أهمية الحرص في السيطرة عليها بهدف إدارة مخاطر المالية العامة. وغالباً ما يكون الملائم الاستعانة بالضوابط المركزية لمنح الضمانات، فيتعين على الحكومات الساعية إلى فرض انضباط صارم في هذا الشأن مراعاة وضع حدود قصوى كمية على منح الضمانات. وينبغي للحكومات كذلك تخصيص اعتمادات في موازنتها السنوية لتغطية تكلفة المدفوعات المتوقعة

^{١٢} تعد الضمانات الحكومية من السمات الشائعة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغيرها من ترتيبات الشراء بين الحكومة والقطاع الخاص. والضمانات الحكومية ملزمة شرعاً للحكومات التي تصدرها بالوفاء بتعهداتها في حالة وقوع حدث غير مؤكد سبق تحديده بوضوح. ولذلك فإن الحكومة مثلاً التي تقدم ضماناً لقرض حصلت عليه إحدى شركات القطاع الخاص كانت قد دخلت مع الحكومة في شراكة فإن الحكومة قد تجد نفسها مضطرة إلى سداد هذا القرض (الذي حصلت عليه هذه الشركة لتمويل أحد المشاريع) عند عجز هذه الشركة عن السداد.

^{١٣} وينبغي كذلك ملاحظة أن الحاجة للضمانات قد تتلاشى مع مرور الوقت. فمن المحتمل انتقال مزيد من المخاطر إلى القطاع الخاص مع تزايد خبرة البلد المعني في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص وازدياد قوة إطار سياساته، إلى جانب انخفاض أوجه عدم اليقين المحيطة باستخدام هذه الشراكة.

للفاء بالضمانات واجبة السداد في العام التالي. وإضافة إلى ذلك، إذا كانت تقديرات التكاليف المتوقعة للضمانات موثوقة بالقدر المعقول، لا بد من إدراجها في الموازنة عند منح هذه الضمانات. ورغم أن ذلك يقتضي اعتماد بند في الموازنة، فليس من الضروري تجنب أو تخصيص اعتمادات للفاء بكافة التكاليف المتوقعة للضمانات. وقد يسهم فرض رسوم على المستفيدين كذلك في السيطرة على منح الضمانات.

المحاسبة المالية والإفصاح عن المخاطر على المالية العامة

إن المعايير الحالية ليست سوى نقطة بداية نحو معالجة أسلوب محاسبة وإبلاغ بيانات الشراكات بين القطاعين العام والخاص. فنظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٢ والنظام الأوروبي للحسابات لعام ١٩٩٥ يغطيان بعض العمليات التي تميز هذه الشراكات، بما في ذلك عقود الإيجار، ويغطي النظام الأوروبي للحسابات لعام ١٩٩٥، والوثائق المكملة له، مثل «الدليل المعني بعجز الموازنة والدين الحكومي» (*Manual on Government Deficit and Debt*)، مشاريع البنية التحتية العامة التي ينشئها ويديرها القطاع الخاص. ويقترح دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي وضع إطار لإبلاغ بيانات المالية العامة يجمع بيانات التدفقات والأرصدة ويوجه الاهتمام نحو إبلاغ البيانات على أساس الاستحقاق وإعداد الميزانيات العمومية؛ وهذا الإطار مؤهل كذلك لإبلاغ بيانات الشراكات، رغم أنه لا يوفر حاليا تغطية شاملة لمثل تلك العمليات.

ولا توجد في الوقت الحالي معايير متعارف عليها لمحاسبة المالية العامة وإبلاغ بياناتها بالنسبة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، الأمر الذي يتعذر معه منع استخدام هذه الشراكات في تلافي قيود الإنفاق - أي تسجيل بنود الاستثمار العام خارج الموازنة وبنود الدين العام خارج الميزانية العمومية للحكومة. وإضافة إلى ذلك فإن استخدام الضمانات للحصول على التمويل من القطاع الخاص قد يعرض الحكومة لتكاليف خفية غالبا ما تكون أعلى من التمويل العام التقليدي. ومن شأن استخدام معايير المحاسبة وإبلاغ البيانات المتعارف عليها دوليا أن يعزز مستوى الشفافية بالنسبة لآثار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المالية العامة، وفي نفس السياق، يجعل زيادة الكفاءة وليس الرغبة في تحقيق أهداف المالية العامة هي الدافع الرئيسي للاستعانة بهذه الشراكات.

ويأتي قرار المكتب الإحصائي الأوروبي الصادر في عام ٢٠٠٤ بشأن المحاسبة في مجال تحويل المخاطر ليكون بمثابة محاولة أولية لتوفير الإرشاد اللازم بشأن المحاسبة في مجال المالية العامة بالنسبة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، غير أنه يقلل

فيما يبدو من شأن تكاليف هذه الشراكات على المالية العامة. فالمكتب الإحصائي الأوروبي يرى أن بوسع البلدان اعتبار أي مشروع للشراكة بين القطاعين العام والخاص مشروعا استثماريا خاصا إذا اعتبره الجهاز الإحصائي الوطني يحوّل (معظم) مخاطر البناء وإما مخاطر إتاحة الخدمة (استمرار إتاحة الخدمة) أو مخاطر الطلب إلى الشريك من القطاع الخاص. ونظرا لأن القطاع الخاص يتحمل عادة مخاطر البناء وإتاحة الخدمة، فالمرجح إذن معاملة معظم الشراكات بين القطاعين كاستثمارات خاصة، حتى إذا تحملت الحكومة جانبا كبيرا من مخاطر الطلب (عندما تتعهد مثلا لجهة التشغيل من القطاع الخاص بضمان حد أدنى من الطلب على الخدمة المتاحة من خلال هذه الشراكة). ولكن قرار المكتب الإحصائي الأوروبي كذلك ينشئ خطرا معنويا، حيث يعزز من احتمالات تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص على نحو يكفل الوفاء بحد أدنى معياري من تحويل المخاطر وليس المستوى الأمثل.

وبالتالي، إلى أن يظهر معيار محاسبي دولي شامل للشراكات بين القطاعين سيظل احتمال تفضيل اعتبارات مردودية الإنفاق على سواها هو الاحتمال الأكبر عند تصميم هذه الشراكات. وسيترتب على ذلك ضياع الهدف من استخدام الشراكات لتحقيق مكاسب الكفاءة، وحجب انعكاسات كثير من الشراكات على المالية العامة في الأجل المتوسط إلى الطويل.

ولموازنة هذه المخاطر، ينبغي تشجيع الإفصاح الشامل عن التكاليف المستقبلية المعروفة والمحتملة لكل الشراكات على المالية العامة. وبالنسبة للإفصاح على وجه الخصوص، يحدد الإطار (١) المتطلبات المقترحة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، ويتناول الإطار (٢) متطلبات الإفصاح التام بالنسبة للضمانات.

وإلى جانب الإفصاح عن المخاطر التي تتعرض لها المالية العامة، يوصى بإدراج الشراكات والضمانات في تحليلات إمكانية استمرار الدين. وهو ما يعتمد في تنفيذه على ما إذا كانت الشراكات تعتبر استثمارات خاصة أو استثمارات عامة.

- بالنسبة للشراكات التي تعتبر استثمارات خاصة، ينبغي أن يدخل في حساب النفقات الأولية المستقبلية كل مدفوعات الحكومة المستقبلية بموجب عقود هذه الشراكات وكذا المدفوعات المستقبلية المتوقعة والناشئة عن الضمانات واجبة السداد.
- وبالنسبة للشراكات التي تعتبر استثمارات عامة، ينبغي أن يدخل في حساب النفقات الأولية عنصر خدمة مدفوعات الحكومة المستقبلية بموجب عقود هذه الشراكات، بينما ينبغي فصل عنصر خدمة الدين ودمجه في إجمالي مدفوعات الفائدة واستهلاك الدين المتوقعة.

الإطار ١ - متطلبات الإفصاح التفصيلية للشراكات بين القطاعين العام والخاص

ينبغي أن تشمل وثائق الموازنة العامة والكشوف المالية لنهاية السنة على المعلومات التالية عن كل مشروع أو مجموعة مشاريع مماثلة للشراكة بين القطاعين العام والخاص:

- مدفوعات ومقبوضات الحكومة لخدمة الدين المستقبلية (مثل رسوم عقود الامتياز والتشغيل) والمحددة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مدار العشرين أو الثلاثين عاما التالية؛
- تفاصيل شروط العقد المنشئة لمدفوعات أو مقبوضات احتمالية (مثل الضمانات والمدفوعات المحتسبة وترتيبات تقاسم الأرباح والأحداث المحفزة على إعادة التفاوض بشأن العقود)، مع تقييم المدفوعات والإيرادات بقدر الإمكان؛
- حجم وشروط التمويل وأوجه الدعم الأخرى المقدمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال الإقراض الحكومي المشتق أو عن طريق المؤسسات العامة المالية والكيانات الأخرى (مثل الشركات الوسيطة ذات الأغراض الخاصة) المملوكة للحكومة أو الخاضعة لسيطرتها؛
- كيفية تأثير المشروع في بيانات رصيد المالية العامة والدين العام المبلغة، إذا كانت أصول الشراكة مقيدة كأصول في الميزانية العمومية للحكومة، وإذا كانت أصول الشراكة مقيدة كأصول في الميزانية العمومية لأي شركة وسيطة ذات أغراض خاصة أو الشريك من القطاع الخاص.^١

^١ غير أن وجود اختناقات في البنية التحتية كثيرا ما يرجع أيضا إلى القرارات غير السليمة بشأن تسعير الخدمات العامة، مما يضعف استرداد التكلفة ويزيد الفاقد. فقد كان فرط الاستهلاك واختناقات البنية التحتية في العديد من بلدان الدراسة راجعا بدرجة ما إلى فرط انخفاض الأسعار المحددة على استخدام الأصول العامة (كرسوم الموائى ورسوم الهبوط في المطارات ورسوم استخدام الطرق) أو المدخلات الأساسية كالوقود المحلي والكهرباء والمياه) إضافة إلى ضعف تحصيل الاتعاب ورسوم الاستخدام الحالية.

وإذا ما تعذر تحديد حجم الالتزامات الاحتمالية^{١٥} المرتبطة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص على نحو موثوق، لا بد من زيادة اللجوء إلى تحليل السيناريوهات بهدف

^{١٥} الالتزامات الاحتمالية هي تكاليف يتعين على الحكومة دفعها إذا وقع حدث معين. لذا فهي ليست مثبتة بعد كالتزامات. وتنشأ هذه الالتزامات أساسا عن التعويضات الحكومية إلى جانب نظم التأمين الحكومية، بما في ذلك التأمين على الودائع ومعاشات التقاعد والتأمين ضد مخاطر الحروب والتأمين على المحاصيل ضد مخاطر الفيضانات، ولكنها قد تنشأ أيضا نتيجة الكفالات والتعويضات التي تقدمها الحكومة، فضلا على الدعاوى القضائية القائمة والمحتملة ضد الحكومة.

الإطار ٢- متطلبات الإفصاح عن الضمانات

بغض النظر عن أساس المحاسبة، ينبغي الإفصاح عن المعلومات المعنية بالضمانات في وثائق الموازنة وتقارير المالية العامة الصادرة أثناء السنة والكشوف المالية لنهاية السنة. وفي الوضع الأمثل، ينبغي الإبلاغ ببيانات الضمانات في بيان الالتزامات الاحتمالية الشامل المكمل لوثائق الموازنة والمصاحب للكشوف المالية، مع مراعاة تحديثها في تقارير المالية العامة. وينبغي أن تشمل المعلومات الأساسية المفصّل عنها سنوياً بالنسبة لكل ضمان أو برنامج ضمانات على ما يلي:

- وصف موجز لطبيعة الضمان وغرضه المزمع والمستفيدين منه ومدته المتوقعة؛
 - إجمالي الانكشاف المالي للحكومة، وإذا أمكن، تقديرات التكلفة المحتملة على المالية العامة بسبب الضمانات واجبة السداد؛
 - المدفوعات، والمبالغ المسددة والمستردة، والمستحقات المالية على المستفيدين، وأي إعفاءات من هذه المستحقات؛
 - رسوم الضمان أو الإيرادات المحصلة الأخرى.
- وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تحتوي وثائق الموازنة على ما يلي:
- إشارة إلى الاحتياطي المخصص في الموازنة للمطالبات المتوقعة لسداد الضمانات؛
 - التنبؤ بالضمانات الجديدة التي تصدر خلال سنة الموازنة وتسييرها.
- وعلى مدار السنة، ينبغي نشر تفاصيل الضمانات الصادرة حديثاً (في الجريدة الرسمية مثلاً) بمجرد صدورهما. وينبغي أن تشير التقارير الصادرة أثناء السنة إلى الضمانات الجديدة الصادرة خلال هذه الفترة، والمدفوعات المؤداة عن الضمانات واجبة السداد، ووضع المستحقات على المستفيدين، وتحديث تنبؤات الضمانات الجديدة التي تصدر خلال سنة الموازنة وتقديرات التكلفة المحتملة على المالية العامة بسبب الضمانات واجبة السداد. وأخيراً، ينبغي مطابقة التغيير في رصيد الدين العام بين بداية السنة ونهايتها، مع توضيح جانب التغيير الذي يعزى إلى افتراض نشوء الدين بسبب الضمانات واجبة السداد.

إخضاع توقعات الدين لاختبارات القدرة على تحمل الضغوط في ظل افتراضات بديلة للمطالبة بالضمانات. وإذا ما تساوت جميع العوامل الأخرى، نجد أنه كلما ازدادت الالتزامات المتوقعة المرتبطة بالضمانات تراجع مستوى إيجابية مسار الدين المعني. وإذا تبين من تحليل إمكانية استمرار الدين أن البرنامج المقترح للشراكة ينطوي على مخاطر كبيرة، يتعين على الحكومة أن تنظر في فرض حد أقصى لحجم البرنامج الكلي. ويمكن الاستفادة من تحديد هذا الحد الأقصى على نحو يتناسب مع قدرة

البلد على خدمة التزاماته المستقبلية بموجب برنامج الشراكة، والتي يمكن استبدالها بمستوى تدفقات إيراداته المستقبلية. فعلى سبيل المثال، أصدرت البرازيل مؤخرًا قانونًا للشراكة بين القطاعين العام والخاص يحظر الشروع في عمليات شراكة جديدة إذا ما تجاوز تيار المدفوعات المتوقعة بموجب البرنامج نسبة قدرها ١٪ من إيرادات الحكومة في أي سنة مقبلة.



الاستنتاجات

تؤكد الدراسات الرائدة أن المجال محدود أمام العديد من البلدان لزيادة الاستثمارات العامة من خلال تخفيف الأهداف الكلية للمالية العامة. وفي البلدان التي تعاني بالفعل من ازدياد عبء الدين العام، سوف يتعين اقتران زيادات الاستثمار العام بزيادات معادلة في الادخار العام عن طريق إعادة تحديد أولويات الإنفاق وحيثما أمكن تعبئة الإيرادات. غير أن الخيارات على صعيد السياسات متاحة أكثر بالنسبة للبلدان ذات عبء الدين المنخفض نسبيًا والبلدان التي يمكنها الحصول على تمويل إضافي بشروط ميسرة على أساس مستمر، على النحو الذي يتماشى مع إمكانية استمرار الدين في الأجل الطويل. وفي البلدان التي يتزايد فيها الاستثمار العام يتعين معالجة بعض المفاضلات المهمة بين الإنفاق العام على مشاريع البنية التحتية وأشكال الإنفاق العام الأخرى (مثل الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم) وذلك على أساس كل حالة على حدة. وينبغي تحديد مدى ملائمة دمج المؤسسات العامة في مؤشرات المالية العامة حسب المخاطر التي تشكلها على المالية العامة، وليس على أساس مدى الحاجة لزيادة الاستثمار العام. وتوفر الدراسات الرائدة مجموعة من المعايير التي يستتير بها هذا القرار.

وتوفر الشراكات بين القطاعين العام والخاص طريقًا محدودًا لزيادة الاستثمار في مجال البنية التحتية، شريطة صياغتها بالشكل الملائم. وعلى الرغم من أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتيح وسيلة ذات شعبية متزايدة لتوفير خدمات البنية التحتية، فإنها ليست بالحل السحري الذي يصلح في جميع الحالات. فمن الضروري التأكد من تنفيذ الشراكات بين القطاعين للأسباب الصحيحة (زيادة الكفاءة) وليس لتلبية رغبة في تحويل بنود النفقات خارج الموازنة والديون خارج الميزانية العمومية. وينبغي إعطاء أولوية عالية لتعزيز قدرة البلدان على تحديد واختيار الفرص الملائمة

للشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ وإنشاء الأطر القانونية والتنظيمية المناسبة لمثل تلك العمليات؛ وصياغة العقود بحيث تكفل تحويل المخاطر بالقدر الكافي إلى الشريك من القطاع الخاص، بما في ذلك من خلال التسعير المناسب لمثل هذه المخاطر؛ وإدراج الشراكات على النحو الملائم في حسابات المالية العامة وفي تحليل إمكانية الاستمرار في تحمل الدين.

سلسلة قضايا اقتصادية

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade.* Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better.* Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.

21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*. Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
22. *The Challenge of Predicting Economic Crises*. Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Full Dollarization: The Pros and Cons*. Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits*. John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *Tax Policy for Developing Countries*. Vito Tanzi and Howell Zee. 2001.
28. *Moral Hazard: Does IMF Financing Encourage Imprudence by Borrowers and Lenders?* Timothy Lane and Steven Phillips. 2002.
29. *The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*. Nicholas Barr. 2002.
30. *Hiding in the Shadows: The Growth of the Underground Economy*. Friedrich Schneider with Dominik Enste. 2002.
31. *Corporate Sector Restructuring: The Role of Government in Times of Crisis*. Mark R. Stone. 2002.
32. *Should Financial Sector Regulators Be Independent?* Marc Quintyn and Michael W. Taylor. 2004.
33. *Educating Children in Poor Countries*. Arye L. Hillman and Eva Jenkner. 2004.
34. *Can Debt Relief Boost Growth in Poor Countries?* Benedict Clements, Rina Bhattacharya, and Toan Quoc Nguyen. 2005.
35. *Financial Reform: What Shakes It? What Shapes It?* Abdul Abiad and Ashoka Mody. 2005.
36. *Preserving Financial Stability*. Garry J. Schinasi. 2005.
37. *Integrating Poor Countries into the World Trading System*. 2006.
38. *Moving to a Flexible Exchange Rate: How, When, and How Fast?* Rupa Duttagupta, Gilda Fernandez, and Cem Karacadag. 2005.
39. *Accountability Arrangements for Financial Sector Regulators*. Eva Hüpkens, Marc Quintyn, and Michael W. Taylor. 2006.
40. *Public Investment and Public-Private Partnerships*. Bernardin Akitoby, Richard Hemming, and Gerd Schwartz. 2007.



برناردين أكيتوبي اقتصادي أول في قسم سياسة الإنفاق العام التابع لإدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي. وقد عمل في إدارة البحوث بالبنك الدولي قبل التحاقه بالعمل في صندوق النقد الدولي.



ريتشارد همينغ نائب مدير إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي. وقبل التحاقه بالعمل في صندوق النقد الدولي، عمل محاضرا جامعيا في المملكة المتحدة وأستراليا، وباحثا في معهد الدراسات المالية بلندن، كما عمل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في باريس.



غيرد شوارتز رئيس قسم سياسة الإنفاق العام في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي. وقد عمل في كل من بنك الاستثمار الأوروبي وبنك التنمية للبلدان الأمريكية قبل التحاقه بالعمل في صندوق النقد الدولي.

ISBN 978-1-58906-546-8



**Public Investment and
Public-Private Partnerships
(Arabic)**