

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. وتُنشر 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
أسيمننا 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: (202) 623-7430 فاكس: (202) 623-7201

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 صدرتا 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 العنواين 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 العنواين 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 الموضوعية 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 الموائئ والطاقة والاتصالات والمياه والصرف الصحي. وترجع هذه الاختناقات، في جانب منها على الأقل، إلى الانخفاضات الأخيرة في مستوى الاستثمار العام¹ والتي

¹ 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 الموائئ ورسوم الهبوط في المطارات ورسوم استخدام الطرق) أو المدخلات الأساسية (كالتقود 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، تراكمت 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 للحاق 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 الملائمين 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 رفاهية 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 يحيد 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 منطقيًا 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 ملاءمة 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 أثارَت 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

التعريفة 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.¹¹



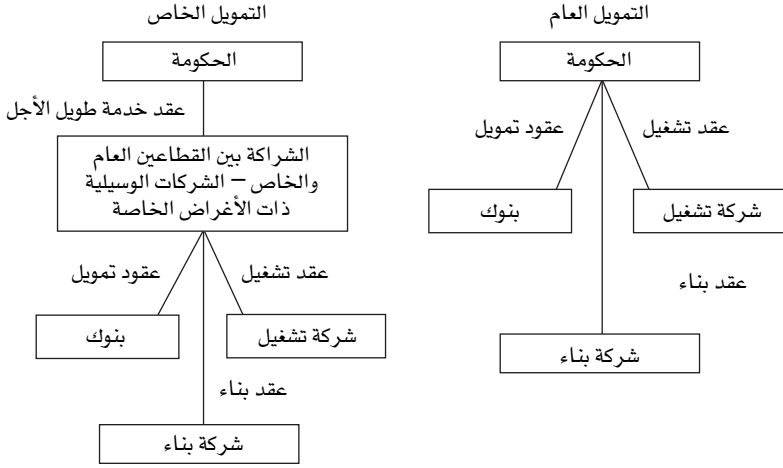
¹¹ ولكن إذا كانت الأرباح المحتجزة للمؤسسات العامة المستبعدة من أهداف المالية العامة تسهم بقدر كبير في مركز الحكومة المالي، فقد تجد الحكومة نفسها مضطرة إلى تشديد سياستها المالية لضمان استمرارية أوضاع المالية العامة. وقد يسري هذا الأمر في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، حيث تسهم شركات النفط 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.¹¹ 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

¹¹ 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

ISBN 978-1-58906-546-8



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