



أوراق سياسات في الشراكة بين القطاع العام والخاص

د. مظهر محمد صالح*: الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص: العراق إلى أين؟

(1) تمهيد

غالباً ما يقوم منطق السياسات الاقتصادية المركزية او مخلفاتها على مبدأ يسمى (بهشاشة قيد الموازنة soft budget constraint) الذي يعمل على اساس او قاعدة تتمثل باعتداء الانفاق العام وتجاوزه على التمويل دون ان يشكل خرقاً للقانون. واقصد بالتمويل في هذه المسائلة، الاموال ذات الطبيعة التشغيلية من خارج إيرادات الشركة العامة او الحكومية دون تحقيق اي مردود او قيمة مضافة مؤثرة في العملية الانتاجية للشركة نفسها.

كذلك تأتي ظاهرة (التضامن الهش) كسياق يتمدد افقياً بين شركتين عامتين (كفؤة وغير كفؤة) لتحمل اعباء بعضهما البعض اقرب إلى الهروب إلى الامام في التحايل على تعظيم إيرادات الموازنة العامة من حصتها من أرباح الشركات الربحية (بكونها إيرادات غير نفطية)، ما يعني ضعف الاهتمام برفع الكفاءة الانتاجية للشركة الهابطة بل ينصب الاهتمام لأولوية التوزيع السابق للكفاءة لمصلحة دوام الشركة الهابطة (ومدخلاتها) وعلى حساب كفاءة الشركة الربحية (ومخرجاتها) أولاً، وتدني حصة الخزينة من الربح ثانياً، لكون الدولة هي المالك لرأس المال في الشركة العامة المملوكة لها SOEs. وهنا يتحقق التحول من مبدأ تعظيم الكفاءة الانتاجية maximization المزدوجة اي من تعظيم القليل maxmin لعوامل الانتاج ورفع الكفاءة إلى مبدأ نهب التراكم المخصص للإنتاج من خلال قاعدة منقلبة تسمى minmax اي تقليل العظيم من الكفاءة ذلك في واحدة من نظريات لعب الانتاج العامة. بل سيتحقق الذهاب إلى نمط نفعي يقدم (التوزيع) السابق لفضاءات (الانتاج ودالته) ومن ثم تقليل فرص الربح والتراكم الرأسمالي ليبلغا حدودهما الدنيا.

(2)

هنا يتمحور أساس تدني الانتاج والانتاجية في عموم القطاع العام والتوجه لا مناص نحو دعوات تبديل اساس الملكيات للتخلص من تلك المزدوجات الخطيرة القائمة على تفضيل التوزيع وتعظيمه على حساب الانتاج وتدنيته minimizes. اذ تميل إدارات شركات الملكية العامة لوسائل الانتاج (كوكلاء للمالكين agents) إلى تحقيق مكاسب ذاتية يظل ديدنها تأمين المنفعة utility بأقصىها، كمعاشات ومرتببات الإدارات وامتيازاتها المادية العالية وبشكل سابق لتعظيم الربح ولاسيما عندما توّازر الموازنة العامة للدولة مشكلات الميزانيات العمومية للشركات



أوراق سياسات في الشراكة بين القطاع العام والخاص

الحكومية الهابطة والمتمثلة بارتفاع التكاليف وتدني الانتاجية بغية استدامة المردودات الهزيلة والمتواضعة في الشركات غير الربحية من القطاع العام وطغيان المخاطر بصورة خسائر او تكاليف لا تغطيها العائدات.

وهذا يمثل مبدأ سالب في موضوع ما يسمى بالوكالة المزدوجة Dual Agency ذلك عندما يقود انفصال (الإدارة) عن (الملكية) تحت غطاء حوكمة رديئة bad governance. وتصبح إدارات مؤسسات الانتاج العام ذات طبيعة إنفاقيه تشغيلية او استهلاكية الميول. اي بعبارة أخرى تسعى إلى تعظيم دالة منفعة المديرين والعاملين utility maximization لديها دون اكرثات للخسائر المتحققة على حساب تعظيم دالة الانتاج والارباح profit maximization، وهو الامر الذي تتطلع اليه الدولة صاحبة التملك العام نفسه في إطار تسارع لسيادة رأسمالية الدولة sovereign state capitalism كعمول اساسي لراس المال في القطاع العام. اذ تتجه إدارة الشركات والمصالح العامة منهجاً لا يكثرث للعائد او احداث تراكم في راس المال او السعي لتحقيق ايراد مقابل او مكافئ عند نقطة تسمى (نقطة التعادل break even point) وهي النقطة التي تغطي العائدات فيها التكاليف في متوسطاتها، طالما ان الموازنة المركزية للدولة (وهي المالك المركزي principal) تتولى تغطية الخسائر باستمرار دون اكرثات للربح او المردود ومن تخصيصات الرافعة الربعية المركزية وهي عوائد النفط في بلادنا. وهي صفات خطيرة في الاقتصادات الربعية المسترخية على العائد المركزي الذي يشكل ٩٣% من موارد الموازنة نفسها، وفي ظل ضياع موارد مالية غير مستردة في الشركات العامة لمصلحة الموازنة (وبلوغ درجات متدنية من الحوكمة الإدارية او انعدامها) تعتمد تلك الشركات العامة في تغطية خسائرها التي تظهر في ميزانياتها العمومية السنوية وباستمرار على صرف منح شهرية غير مستردة توفرها فقرة الدعم في الموازنة العامة subsidy والتي تغذيها الموازنة العامة من ابواب الانفاق المركزي فيها لمصلحة تغذية النشاطات اللامركزية الممولة ذاتياً. وهي حالة خطيرة في استدامة التراخي في شركات التمويل الذاتي التي تتعايش على توسع حدود الموازنة التشغيلية وعلى حساب الانتاج والاستثمار المرغوب او المخطط الملازم. وهو اتجاه مالي خطير يسمح حتى بضياع الموارد المخصصة للصرف الانتاجي والاستثماري الذاتي من دون مردود يذكر ويطلق عليها بالاقتصاد المركزي (بتراجيديا العموم او الشيوخ the tragedy of commons)

(3)

وهكذا تعرض النشاط الانتاجي للقطاع العام في العراق او ما يسمى بالشركات المملوكة للدولة SOEs إلى التوقف والاهمال منذ العام ٢٠٠٣ للأسف الشديد. فمن بين ١٧٣ شركة عامة (مملوكة للدولة) لم تجد ما يعمل منها حقاً حتى الوقت الحاضر ويحقق الربح الفعلي سوى نسبة ٢٨% من تلك الشركات. مع العرض ان هناك نسبة تزيد على ٢٠% من تلك الشركات قد ازيل من الوجود بسبب العمليات الحربية التي جرت في حرب الخليج الثالثة وأدت إلى زوال النظام



أوراق سياسات في الشراكة بين القطاع العام والخاص

السياسي السابق. واللافت ان الشركات العامة الرابحة حاليا هي التي ترتبط بالنشاط الربحي لقطاع النفط نفسه بشكل واسع وتتمتع بمزايا شبه احتكارية في الحصول على المواد الخام وتسويق المنتج وتبني الاسعار الإدارية فيها على نحو يجعلها رابحة. وهي عمليات ربحية يحيطها الكثير من الدعم إبتداءً من اسعار النفط الخام وغيره. منوهين ان هناك قرابة ٤٠٠ ألف عامل يتلقون منح شهرية بشكل مرتبات دون أداء أعمال منتجة منذ ثمانية عشر عاما (والذنب ليس ذنبهم) ولكن بسبب التقصير في السياسة الاقتصادية المعتمدة على عائدات النفط واهمال اي مورد اخر غير نفطي للأسف الشديد. علماً ان الخبرات الفنية قد تضاءلت بسبب عدم تراكم راس المال البشري less human capital accumulation ازاء مبدأ يسمى التعلم اثناء العمل learning by doing ونقل التكنولوجيا او تجديد خطوط الانتاج التي باتت مندثرة فنيا بالغالب. وعلى الرغم من ذلك فقد قامت السياسة المالية بمحاولة لدعم تشغيل تلك الشركات ومصانعها وامتدادها برؤوس اموال تشغيلية (بعد ان كفلتها بقروض مصرفية حكومية) ولكن للأسف لم يتحقق شيء يذكر على ارض الواقع وذهبت الاموال سدى. اذ تقدر تلك القروض مع خسارة الفائدة بنحو ١٦ تريليون دينار دون تحريك عجلات الانتاج ورفع الانتاجية وتعظيم كفاءة الانتاج ولاسيما الصناعية منها التي تزيد على ٨٠٪ من الشركات المملوكة للدولة والمتوقف اغلبها. وظلت تلك القروض بسبب كفالتها سياديا من جانب الحكومة العراقية جزءا لا يتجزأ من اجمالي المديونية الحكومية الحالية وتحسب معها حتى اللحظة.

واستنادا إلى الورقة البيضاء التي تبنتها حكومة جمهورية العراق في العام ٢٠٢٠ كمنهج اصلاحي اقتصادي، فإن تلك الشركات الخاسرة المملوكة للدولة (المتوقفة او المملوكة عن العمل) ينبغي لها ان تتحول إلى شركات رابحة ومنتجة لتزيد من تنوع الناتج المحلي الاجمالي للعراق وتقلل الخسائر الفادحة التي يتكبدها الاقتصاد الوطني فضلا عن رفع اعباءها المالية وتحويلها إلى نشاطات فاعلة تساعد على تنوع الإيرادات غير النفطية في مصادر الموازنة العامة الاتحادية.

في ضوء ما تقدم، وبالرجوع إلى قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل فإن هناك صلاحية للسلطة التنفيذية في تصفية الشركات الخاسرة او اصلاحها او تحويلها إلى شركات عامة مساهمة او اي شكل من اشكال المشاركات في الملكية لتفادي الخسارة ذلك اقتداءً بتجارب مثل تجربة المانيا عند اندماج الالمانيتين في العقد التسعيني الماضي وتحمل الدولة عبء الشركات العامة الخاسرة في المانيا الشرقية وكذلك تحول الشركات العامة الصينية للعمل على وفق اقتصاد يسمى (باقتصاد السوق الاجتماعي) والكيفية التي تعمل بها المؤسسات الصينية المملوكة للدولة اليوم بنجاح وكفاءة عالية وحسب آليات اقتصاد السوق او ما يسمى باليات (السوق الحمراء) اذ منحت تلك الشركات فرصة التوسع بالمشاركة مع القطاع الخاص المحلي



أوراق سياسات في الشراكة بين القطاع العام والخاص

والاجنبي في مجال حقوق الملكية والإدارة والتكنولوجيا وبما يعزز الكفاءة الانتاجية ونقل التقنيات وتصنيع براءات الاختراع للنهوض بالفوري بالاقتصاد الصيني. فالعراق بحاجة إلى تطبيقات سهلة وميسرة وبمساعدة السلطة التشريعية في دعم الاصلاح بقوى مُصلحة بعيدا عن شبهات الفساد والانتفاع غير المشروع في إعادة إدارة الملكية العامة عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص.

(4)

أزاء هكذا أوضاع تلجأ الدول إلى تشريع قوانين تحقق شيئاً من توازن الشراكة بين الملكية العامة والملكية الخاصة تسمى PPP وعلى نحو ما جاء بمشروع القانون المعروض حالياً على مجلس النواب العراقي ومنذ اعوام دون رفضه او تعديله بالتنسيق مع الحكومة او الذهاب إلى تشريعه. ففي هذا النوع من الشركات المشتركة الملكية تبلغ الحوكمة الجيدة good governance المتبادلة، بين الملكيتين العامة والخاصة، نقطة امثلياتها optimal point وتأخذ (نظرية الوكالة المزدوجة) دورها في تلك الحوكمة الجيدة سواء بالمشاركة في المخاطر بين المالك والمدير او المساءلة، اضافة إلى الافصاح عبر ميزانياتها العمومية السنوية لتعكس شركات الشراكة في الوقت نفسه مدى كفاءة الانتاج والاعتماد على تعظيم الانتاجية والعوائد وعلى وفق معطيات كفاءة السوق.

وبهذا تتحول الشركات العامة الخاسرة إلى شركات مشتركة رابحة عندما تتقاطع دالتي تعظيم المنفعة للمديرين مع دالة تعظيم الربح للمالكين (الحكومة والقطاع الخاص معاً).

ختاماً، فإن نمط الشراكة بين القطاعين العام والخاص بلغ حيزاً في الانتاج العالمي يقارب حالياً ٢٨% من ذلك الانتاج ولاسيما الصناعي منه ■

(* باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي ومستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى

المصدر. 15 أيار 2021

<http://iraqieconomists.net/ar/>