

القيمة المستترة



جسر هنري كونان بيدي، وهو شراكة بين القطاعين العام والخاص، يربط بين شمال وجنوب أبيدجان، كوت ديفوار.

إدوارد بافي، وميشيل أندريولي، وبن غريس لي، ولويس فيليب زانا

تعرضت الشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى انتقادات بوصفها مكلفة للغاية، ولكن إذا نظرنا إلى الصورة الاقتصادية ككل، فإنها تبدو أفضل بكثير

تنتشر الشراكات بين القطاعين العام والخاص لبناء أصول البنية التحتية وتشغيلها بشكل متزايد في الاقتصادات الأقل تقدماً (راجع الرسم البياني). ولكنها أيضاً مثيرة للجدل بشكل كبير. وتحذر دراسات الحالة من أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد تكون أكثر تكلفة من المشتريات التقليدية التي تنشئ فيها الهيئات العامة بمفردها أصول البنية التحتية (أو تتعاقد مع ممول خاص لبنائها). والقطاع الخاص يُعرف المشتريات التقليدية عادة باسم الاستثمار الذاتي.

وتعد قائمة النفقات الإضافية التي تتكبدها الشراكات بين القطاعين العام والخاص طويلة إلى حد ما:

- تنقل الشراكات مخاطر البناء إلى الشريك الخاص للاستفادة من العلاقات الوثيقة بين إنشاء الأصول، وجودة الخدمات، والإيرادات التي يحققها الشريك بعد بدء العمليات — فعلى سبيل المثال، تقلل الانقطاعات المتكررة مبيعات محطات الطاقة سيئة البناء. غير أن القطاع الخاص لا يستطيع توزيع المخاطر على نطاق واسع مثل القطاع العام؛ وبالتالي، عادة ما يكون العائد المدفوع إلى الشريك الخاص أعلى من سعر الفائدة على الدين الحكومي بعدة نقاط.

- وكثيراً ما تكون التكاليف الإدارية المرتبطة بإعداد العطاءات وتنفيذها في حالة العقود طويلة الأجل المعقدة كبيرة، بينما تؤدي المنافسة المحدودة وصعوبة تصميم العطاءات التي تمنع سلوك التواطؤ إلى تضخم أسعار العطاءات.

- وتؤدي العقود المعقدة، وصعوبة ذكر كافة حالات الطوارئ في الشراكات التي تمتد لفترات من ٢٠ إلى ٣٠ عاماً والنظم القانونية المرهقة في كثير من الأحيان إلى مفاوضات مكلفة ومتكررة للعقد الأصلي.

- وحتى إذا كانت الحكومة تعقد صفقات جيدة للغاية، وتقلل تكاليف العطاءات والعروض وإعادة التفاوض، فهي لا تستطيع تجنب التكلفة الإضافية المرتبطة برصد امتثال الشريك الخاص.

نصف الصورة

لكن مقارنة التكاليف لا تعطينا سوى نصف الصورة. ويحتوي النصف الآخر على كل ما يقدمه الشريك الخاص على المائدة: خبرات فنية أعلى، وقدرات تنفيذ أكبر، وضغوط أقل لتحقيق الأهداف السياسية — مثل تعيين عدد عمال أكثر من اللازم والشراء من الممولين المفضلين — مما يعرقل

الكفاءة (دراسات de Bettignies and Ross, 2004 و Valila, 2005؛ و Grimsey and Lewis, 2005). وتُترجم هذه المميزات إلى وقت بناء أقصر (دراسات Monteiro, 2005؛ و Sarmiento, 2010) وبنية تحتية أفضل وأكثر إنتاجاً — محطات طاقة تزود الكهرباء بدون ارتفاعات مفاجئة في الضغط وانقطاعات متكررة، وطرق قابلة للاستخدام على مدار العام، وموائى يمكن تحميل وتفريغ البضائع فيها بسرعة. وتمثل المسألة الحرجة في إذا ما كانت المكاسب المحققة في السرعة والكفاءة تعوض ارتفاع التكلفة. وباللغة التي يفضلها موظفو الحكومة، هل توفر الشراكات بين القطاعين العام والخاص ما يكفي من «قيمة مقابل مال»؟ وعلى نحو أدق، هل توفر هذه الشراكات قيمة أفضل مقابل المال مقارنة بالاستثمارات الذاتية التي يقوم بها القطاع العام؟

وفي العادة، يجيب صناع السياسات على هذا السؤال بحساب العائد المباشر في البرنامجين الاستثماريين. والعائد المباشر هو ببساطة العائد على البنية التحتية (قسمة الزيادة في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي على تكلفة رأسمال المشروع، مع إبقاء المدخلات الأخرى ثابتة)، ناقصاً منه إما العائد المدفوع للشريك الخاص (بما في ذلك

إذا لم يكن الفرق في التكاليف كبيراً جداً، تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي المفضلة.

تكاليف المعاملات والتكاليف الإدارية) أو سعر الفائدة المدفوع على الدين الخارجي. وفي منافسة مباشرة بين الاستثمارين، فإن مقارنة العائدات المباشرة غالباً ما تختار الاستثمارات الذاتية بوصفها الفائزة، حيث تخلص إلى أن البنية التحتية الأعلى الجودة التي تتيحها الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تستحق التكلفة الإضافية. ومن السهل فهم وحساب العائد المباشر. غير أنه نادراً ما يتنبأ بدقة بالعائدات الاجتماعية النسبية لسببين. أولاً، يعتبر إنجاز نسبة أكبر من المشروعات في الوقت المحدد في حالة الشراكات بين القطاعين العام والخاص ميزة كبيرة في البلدان منخفضة الدخل التي تعاني من اختناقات حادة في مجالات المواصلات، والطاقة، والاتصالات والري. وعندما يمكن تمويل مشروعات تحقق عائداً نسبته ٢٥٪ ويمكن تمويله بنسبة ١٠٪، فمن الأفضل إنجازها في أسرع وقت ممكن. وثانياً، ففي معظم البرامج الاستثمارية، لا تهدف الحكومة إلى تحسين البنية التحتية

للبلد فحسب، بل وتهدف أيضاً إلى تشجيع الاستثمارات الخاصة والحد من البطالة، والبطالة الجزئية والفقر. وعندما تؤخذ هذه الأهداف الإضافية في الحسبان، تختلف العائدات الاجتماعية للشراكات بين القطاعين العام والخاص والاستثمارات الذاتية اختلافاً كبيراً. (العائد الاجتماعي هو الزيادة في الدخل القومي المعدل ليعكس القيمة التي يضعها صناع السياسات للحد من الفقر) ونظراً لأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص تنشئ عموماً بنية تحتية أعلى جودة وأفضل من الاستثمارات الذاتية، فإنها ترفع العائد على رأس المال الخاص وتزيد الطلب على العمال بقدر أكبر. وبالتالي، إذا لم يكن الفرق في التكاليف كبيراً جداً، تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي المفضلة لأنها أكثر فعالية في الحد من نقص الاستثمار والبطالة والفقر.

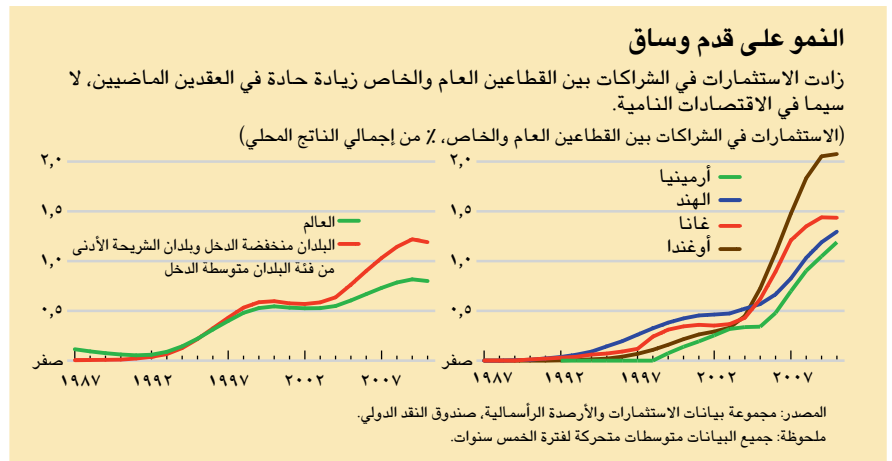
اختيار المنهج الصحيح

لكن من الصعب على صناع السياسات على الرغم من ذلك تحديد ما إذا كانت العائدات الاجتماعية الناجمة عن البناء الأسرع والجودة الأفضل للبنية التحتية تتجاوز التكاليف الأعلى المرتبطة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص.

وقمنا بإعداد نموذج ديناميكي للاقتصاد الكلي يساعدهم على القيام بذلك. ويتتبع النموذج التفاعلات بين الاستثمارات العامة في البنية التحتية، وتراكم رأس المال الخاص، والبطالة والأجور الحقيقية. والنمو في أرصدة البنية التحتية — سواء كان في شكل مطار أو محطة طاقة أو مشروع ري — يزيد الرفاهية الاجتماعية بصورة مباشرة عن طريق زيادة الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (الزيادة في الإنتاج التي لا تعزى مباشرة إلى الزيادات في عوامل الإنتاج مثل العمالة ورأس المال) وبصورة غير مباشرة عن طريق تحفيز الاستثمارات الخاصة وخلق فرص عمل أكثر وأفضل. ويستخدم النموذج تقديرات تجريبية للاقتصادات النامية لتحديد تأثير البنية التحتية على الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ومقدار ارتفاع الأجور الحقيقية عند تراجع البطالة.

وتعتمد الرفاهية على الاستهلاك اليوم والغد وفي المستقبل البعيد. ولقياس إجمالي المكاسب من حيث الرفاهية، نقوم بحساب الزيادة الدائمة في الاستهلاك التي تحقق نفس الزيادة في الرفاهية التي يحققها مسار الاستهلاك الفعلي في البرنامج الاستثماري. فمكاسب الرفاهية التي تبلغ ١٠٪ على سبيل المثال تعني أن المسار المتقلب للاستهلاك في البرنامج الاستثماري يزيد الرفاهية بنفس قدر زيادة دائمة في الاستهلاك نسبتها ١٠٪ ابتداءً من اليوم. ويجب على صناع السياسات تحديد النقطة التي تتجاوز عندها مكاسب الرفاهية الناجمة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص مكاسب الرفاهية الناجمة عن الاستثمارات الذاتية. وتعتمد نقطة التعادل على عوامل عديدة، بما في ذلك الأهداف الاجتماعية لصناع السياسات.

ويوضح الجدول كيف يمكن أن يساعد النموذج صناع السياسات في تحديد الاختيار الصحيح. ويبين مكاسب الرفاهية من الشراكات بين القطاعين العام والخاص مقسومة على مكاسب الرفاهية من الاستثمارات الذاتية في إطار افتراضات بديلة بشأن سوق العمل، وسرعة البناء وأهمية دخل الأجور بالنسبة للزيادات في دخل الفرد. وفي حالة الاستثمارات الذاتية، افترضنا أن الحكومة تقتصر في سوق اليوروبوند بنسبة فائدة قدرها ٦٪ وأن البنية



كيفية الاختيار

عندما تتجاوز نسبة مكاسب الرفاهية من الاستثمارات بين القطاعين العام والخاص نظيرتها من الاستثمارات الذاتية في أحد مشروعات البنية التحتية القيمة ١، ينبغي أن يختار صناع السياسات الشراكات، حتى إذا كان العائد على المشتريات التقليدية أعلى على أساس العائد المباشر.

الفرق في العائد المباشر بين الاستثمارات الذاتية والشراكات بين القطاعين العام والخاص، نقاط مئوية	نسبة التعادل
٠,٠٢ ٠,٠٤ ٠,٠٦ ٠,٠٨	صفر

السيناريو ١: النسبة التي تحقق العمالة الكاملة ولكن ببناء أسرع في حالة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

٠,٠٦٤ ٠,٦٩ ١,٠٧ ١,٤٥ ١,٨٢ ٢,٢٠	
--------------------------------	--

السيناريو ٢: النسبة التي تحدث فيها

٠,٠٤٠ ٠,٧٣ ٠,٨٧ ١,٠٠ ١,١٣ ١,٢٧	
--------------------------------	--

السيناريو ٣: النسبة التي يكون فيها وزن الرفاهية المرتبط بدخل الأجور أعلى بنسبة ٥٠٪ من الوزن المرتبط بمتوسط الدخل

٠,٠٦٠ ٠,٨٨ ١,٠٠ ١,١١ ١,٢٣ ١,٣٥	
--------------------------------	--

السيناريو ٤: النسبة التي يكون فيها وزن الرفاهية المرتبط بدخل الأجور أعلى بنسبة ١٠٠٪ من الوزن المرتبط بمتوسط الدخل

المصدر: حسابات المؤلفين.
ملحوظة: يفترض أن نسبة العائد المباشر ١٠٪ بالنسبة للاستثمارات الذاتية. ويتراوح من صافي نسبته ١٠٪ إلى ٢٪ بالنسبة للشراكات بين القطاعين العام والخاص. والعائد المباشر هو الزيادة الصافية في إجمالي الناتج المحلي مقسومة على تكلفة رأس مال مشروع البنية التحتية ومطروحا منها إما العائد المدفوع للشريك الخاص (بما في ذلك تكاليف المعاملات والتكاليف الإدارية) أو في حالة الاستثمارات الذاتية، الفائدة المدفوعة على الدين الخارجي. ومكاسب الرفاهية هي الزيادة الدائمة في الاستهلاك الناتج عن برنامج استثماري. ونسبة التعادل هي النقطة التي تتجاوز عندها مكاسب الرفاهية من الشراكات بين القطاعين العام والخاص نظيرتها من الاستثمارات الذاتية، حتى إذا بدا أن العائد المباشر يرجح الاستثمارات الذاتية

التقليدية، ولكنها تتيح مراعاة البطالة وأوزان مختلفة للرفاهية بالنسبة لدخل الأجور ومتوسط الدخل. وفي سيناريو البطالة، تتجاهل الحكومة التأثيرات على توزيع الدخل؛ أما في السيناريوهين الثالث والرابع، فإنها تقيّم الزيادة بمقدار دولار واحد في دخل الأجور بنسبة ٥٠٪ إلى ١٠٠٪ أكثر من الزيادة بمقدار دولار في متوسط دخل الأسرة.

والمدهش هو أن العديد من النسب تتجاوز ١، مما يعني أن الاستثمارات بين القطاعين العام والخاص تزيد الرفاهية الاجتماعية أكثر من الاستثمارات الذاتية، حتى عندما تكون فجوة العائد المباشر كبيرة. وتزيد عمليات البناء الأسرع وحدها قيمة التعادل لفجوة العائد المباشر — أي النقطة التي لا يكون فيها للحكومة تفضيل بين منهجي الاستثمار — من صفر (القيمة في مقارنة العائدات المباشرة عندما يبلغ كلا العائدين نسبة ١٠٪) إلى ٦,٤ نقطة مئوية. وبعبارة أخرى، فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تحقق عائدا مباشرا أكبر من ٢,٦٪ تسفر عن مكاسب في الرفاهية أكبر من الاستثمار الذاتي الذي يحقق عائدا مباشرا نسبته ١٠٪. في حالة مراعاة الفرق في سرعة البناء.

وفي النموذج الذي يشمل البطالة ونفس سرعة البناء، تتراوح قيمة التعادل من ٤ نقاط مئوية إلى ٧,٢ نقطة مئوية حسب وزن دخل الأجور بالنسبة لمتوسط الدخل.

والدرس هنا هو أن على صناع السياسات النظر إلى ما يتجاوز العائدات المباشرة عند تقييم مميزات الشراكات بين القطاعين العام والخاص مقابل الاستثمارات الذاتية. فمما لا شك فيه هو أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص مكلفة. ولكنها تنافس المشتريات التقليدية إذا كانت تسمح للقطاع العام بإنشاء بنية تحتية بصورة أسرع وبجودة أعلى. ومن شأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تحقق عائدا مباشرا متواضعا يتراوح ما بين ٢٪ و ٥٪ أن تولد عائدا اجتماعيا أكبر من الاستثمار الذاتي الذي يحقق عائدا مباشرا نسبته ١٠٪. ■

إدوارد بافي هو أستاذ علم الاقتصاد في جامعة إنديانا بلومينغتون. وميشيل أندريولي باحثة، وبن غريس لي اقتصادية، ولويس فيليب زانا خبير اقتصادي، وجميعهم من إدارة البحوث في صندوق النقد الدولي.

يستند هذا المقال إلى ورقة العمل رقم ٧٨/١٦، الصادرة عن صندوق النقد الدولي والتي أعدها المؤلفون بعنوان «الأبعاد الاقتصادية الكلية للشراكات بين القطاعين العام والخاص».

المراجع:

de Bettignies, Jean-Etienne, and Thomas W. Ross, 2004, "The Economics of Public-Private Partnerships," Canadian Public Policy, Vol. 30, No. 2, pp. 135-54.

Grimsey, Darrin, and Mervyn K. Lewis, 2005, "Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views," Accounting Forum, Vol. 29, No. 4, pp. 345-78.

Monteiro, Rui Sousa, 2005, "Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal," EIB Papers, Vol. 10, No. 2, pp. 73-81.

Sarmiento, Joaquim Miranda, 2010, "Do Public Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience," OECD Journal on Budgeting, Vol. 2010, No. 1, pp. 1-27.

Valila, Timo, 2005, "How Expensive Are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships," EIB Papers, Vol. 10, No. 1, pp. 95-119.

التحتية تحقق عائدا نسبته ١٦٪. وبالتالي تكون نسبة العائد المباشر ١٠٪ لكل الاستثمارات الذاتية.

وفي حالة الشراكات بين القطاعين العام والخاص المتنافسة، يبلغ سعر الفائدة على القروض ١٥٪ — العائد السنوي المدفوع للشريك الخاص بالإضافة إلى جميع تكاليف المعاملات والتكاليف الإدارية — بينما يتراوح العائد على البنية التحتية ما بين ١٧٪ و ٢٥٪. وبالتالي، يتراوح النطاق المماثل للعائد المباشر ما بين ٢٪ و ١٠٪. ومع افتراض أن الاستثمارات الذاتية تحقق عائدا نسبته ١٠٪، فإن مقارنة العائدات المباشرة فقط ترجح بشدة الاستثمارات الذاتية: فجوة العائد المباشر، وهي الفرق بين العائد المباشر من الاستثمارات الذاتية والعائد المباشر من الشراكات بين القطاعين العام والخاص، تتراوح ما بين صفر — عندما يبلغ العائد المباشر في الحالتين ١٠٪؛ ليصل إلى ٨ نقاط مئوية — عندما يبلغ العائد المباشر من الشراكات بين القطاعين العام والخاص ٢٪. وبالتالي، فإن قرار اختيار الشراكات بين القطاعين العام والخاص وليس الاستثمارات الذاتية يعتمد اعتمادا كاملا على التأثيرات الأكثر فائدة على وقت إنجاز المشروع، والاستثمارات الخاصة، ونمو فرص العمل والأجور الحقيقية التي تعوض عائدها المباشر الأقل.

سيناريوهات عديدة

يعرض الجدول نتائج أربعة سيناريوهات مختلفة. ففي السيناريو الأول، هناك عمالة كاملة ولكن تصل المشروعات الاستثمارية في الشراكات بين القطاعين العام والخاص إلى نقطة ٥٠٪ من الإنجاز في وقت أقل بنسبة ٢٥٪ مقارنة بمشروعات الاستثمارات الذاتية. وتفترض السيناريوهات الثلاثة الأخرى نفس سرعة البناء في الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمشتريات