

قضية وراي الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في العراق الى اين ؟

د. مظهر محمد صالح
مستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية

تمهيد

غالبا ما يقوم منطق السياسات الاقتصادية المركزية او مخلفاتها على مبدا يسمى بهشاشة قيد الموازنة (soft budget constraint) الذي يعمل على اساس او قاعدة تتمثل بتجاوز الانفاق العام على التمويل دون ان يشكل ذلك التجاوز خرقاً للقانون واقتصاد بالتمويل في هذه المسألة، الاموال ذات الطبيعة التشغيلية من خارج ايرادات الشركة العامة او الحكومية دون تحقيق اي مردود او قيمة مضافة مؤثرة في العملية الانتاجية للشركة نفسها. كذلك تأتي ظاهرة (التضامن الهش) كسياق يتمدد افقيا بين شركتين عامتين (كفوءة وغير كفوءة) لتحمل اعباء بعضهما البعض اقرب الى الهروب الى الامام في التحايل على تعظيم ايرادات الموازنة العامة من حصتها من ارباح الشركات الربحية (بكونها ايرادات غير نفطية)، ما ينطوي على ضعف الاهتمام برفع الكفاءة الانتاجية للشركة الهابطة بل ينصب الاهتمام على اولوية التوزيع السابق للكفاءة لمصلحة دوام الشركة الهابطة (ومدخلاتها) وعلى حساب كفاءة الشركة الربحية (ومخرجاتها) اولاً، وتدني حصة الخزينة من الربح ثانياً، لكون الدولة هي المالك لرأس المال في الشركة العامة المملوكة لها SOEs. وهنا يتحقق التحول من مبدا تعظيم الكفاءة الانتاجية maximization المزدوجة اي من تعظيم القليل maxmin لعوامل الانتاج ورفع الكفاءة الى مبدا نهب التراكم المخصص للإنتاج من خلال قاعدة منقلبة تسمى minmax اي تقليل العظم من الكفاءة ذلك في واحدة من نظريات لعب الانتاج العامة. بل يتحقق الذهاب الى نمط نفعي يقدم (التوزيع) السابق لفضاءات (الانتاج ودالته) ومن ثم تقليل فرص الربح والتراكم الرأسمالي ليبلغا حدودهما الدنيا.

٢- 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 ادارات شركات الملكية العامة لوسائل الانتاج (كوكلاء للمالكين agents) الى تحقيق مكاسب ذاتية يظل ديدنها تامين تعظيم المنفعة، كمعاشات ومرتببات الادارات وامتيازاتها المادية العالية وبشكل سابق لتعظيم الربح ولاسيما عندما تؤازر الموازنة العامة للدولة مشكلات الميزانيات العمومية للشركات 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 مبدا سالب في موضوع ما يسمى بالوكالة المزدوجة Dual Agency ذلك عندما يقود انفصال (الادارة) عن (الملكية) تحت غطاء حوكمة رديئة bad governance . وتصبح ادارات مؤسسات الانتاج العام ذات طبيعة انفلاقية تشغيلية او استهلاكية الميول. اي بعبارة أخرى تسعى الى تعظيم دالة منفعة المديرين والعاملين Utility maximization دون يكون لديها اكرثا للخسائر المتحققة على حساب تعظيم دالة الانتاج و الارباح profit maximization، وهو الامر الذي تتطلع اليه الدولة صاحبة التملك العام نفسه في اطار تسارع لسيادة رأسمالية الدولة sovereign state capitalism كمول اساسي لراس المال في القطاع العام.

اذ تتجه ادارة 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 اكرثا للربح او المردود ومن تخصيصات الرفعة 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 الادارية 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 common)

٣-وهكذا تعرض النشاط الانتاجي للقطاع العام في العراق او ما يسمى بالشركات المملوكة للدولة SOEs الى 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٪. مع العرض ان هناك نسبة تزيد على ٢٠٪ من تلك الشركات قد ازيل من الوجود بسبب العمليات الحربية التي جرت في حرب الخليج الثالثة وادت الى زوال النظام السياسي السابق . واللافت ان الشركات العامة الرابحة حالياً هي التي ترتبط بالنشاط الربعي لقطاع النفط نفسه بشكل واسع وتتمتع بمزايا شبه احتكارية في الحصول على المواد الخام وتسويق المنتج وتبنى الاسعار الادارية فيها على نحو يجعلها رابحة. وهي عمليات ربحية يحيطها الكثير من الدعم ابتداءً من اسعار النفط الخام وغيره. منوهين ان هناك قرابة ٤٠٠

الف عامل يتلقون منح شهرية بشكل مرتبات دون اداء اعمال 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 مبدا يسمى التعلم اثناء العمل learning by doing ونقل التكنولوجيا او تجديد خطوط الانتاج التي باتت مندثرة فنياً بالغالب. وعلى الرغم من ذلك فقد قامت السياسة المالية بمحاولة لدعم تشغيل تلك الشركات ومصانعها وامدادها 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 عجالات الانتاج ورفع الانتاجية وتعظيم كفاءة الانتاج ولاسيما الصناعية منها التي تزيد على ٨٠٪ من الشركات المملوكة للدولة والمتوقف اغلبها. وظلت تلك القروض بسبب كفالتها سيادياً من جانب الحكومة العراقية جزءاً لا يتجزأ من اجمالي المديونية الحكومية الحالية وتحسب معها حتى اللحظة.

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

في ضوء ما تقدم، وبالرجوع الى قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل فان هناك صلاحية للسلطة التنفيذية في تصفية الشركات الخاسرة او اصلاحها او تحويلها الى شركات عامة مساهمة او اي شكل من اشكال المشاركات في الملكية لتفادي الخسارة ذلك اقتداءً بتجارب مثل تجربة المانيا عند اندماج الالمانيتين في العقد التسعينيات 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 بالآليات (السوق الحمراء) اذ منحت تلك الشركات فرصة التوسع بالمشاركة مع القطاع الخاص المحلي والاجنبي في مجال حقوق الملكية والادارة والتكنولوجيا وبما يعزز الكفاءة الانتاجية ونقل التقنيات وتصنيع براءات الاختراع للنهوض الفوري بالاقتصاد الصيني.

فالعراق بحاجة الى تطبيقات سهلة وميسرة وبمساعدة السلطة التشريعية في دعم الاصلاح بقوى مُصلحة بعيداً عن شبهات الفساد والانتفاع غير المشروع في اعادة ادارة الملكية العامة عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص.

٤- ازاء هكذا أوضاع تلجأ الدول الى تشريع قوانين تحقق شيء 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 الى 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 الى الافصاح عبر ميزانياتها العمومية السنوية لتعكس شركات الشراكة في الوقت نفسه مدى كفاءة الانتاج والاعتماد على تعظيم الانتاجية و العوائد وعلى وفق معطيات كفاءة السوق.

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

٥- ختاماً، فان نمط الشراكة بين القطاعين العام والخاص بلغ حيزا في الانتاج العالمي يقارب حالياً ٢٨٪ من ذلك الانتاج ولاسيما الصناعي منه.