

## خصخصة البنية الأساسية \*

ترجمة: أميمة عبد العزيز\*\*

محمود عبد الحى\*\*\*

### تقديم المترجم

نشرت ترجمة الجزء الأول من هذا الموضوع فى العدد السابق من المجلة (ديسمبر ١٩٩٨). وقد تناول هذا الجزء التجارب التاريخية لخصخصة مشروعات البنية الأساسية فى دول العالم المختلفة، مع إبراز طبيعة وعمق التطورات الفنية والاقتصادية والاجتماعية التى تدعو إلى هذه الخصخصة، والمناهج والأساليب التى اتبعتها الدول المختلفة فى خصخصة مشروعات البنية الأساسية. وعلى الرغم من أنه أمكن رصد مجموعة من المبادئ العامة المشتركة للخصخصة فى قطاعات البنية الأساسية (وأهم هذه المبادئ تجزئة حزمة القطاع - وإدخال المنافسة بدرجات متفاوتة وفقاً لمكونات هذه الحزمة تبعاً لما إذا كانت مكونات تنافسية أم احتكارية - والجانب التنظيمى والجهة التى تضطلع بوضع قواعده ومتابعة تنفيذها وسلطاتها فى ذلك) إلا أن اختلاف طبيعة ووظائف قطاعات البنية الأساسية، والخدمات التى تقدمها، جعل للخصخصة فى كل قطاع سمات خاصة به.

ويتناول الجزء الحالى من هذه الترجمة قضايا خاصة تثيرها عملية خصخصة قطاعات البنية

\* الجزء الثانى من ترجمة الفصل السابع من كتاب:

Pierre Guislan: "The Privatization Challenge". World Bank; Washington Dc. 1997.

الذى نشر الجزء الأول منه فى العدد السابق (ديسمبر ١٩٩٨)

\*\* أميمة عبد العزيز: وكيل أول وزارة التعاون الدولى سابقاً.

\*\*\* أ.د. محمود عبد الحى: مستشار بمركز العلاقات الاقتصادية الدولية - معهد التخطيط القومى.

الأساسية، وسيلاحظ القارىء أن محور هذه القضايا هو الجوانب التشريعية والتنظيمية والمؤسسية التى تتطلبها عمليات الخصخصة فى مجال البنية الأساسية، وهو اختيار موفق من جانب المؤلف بحكم أن قطاعات البنية الأساسية تقدم سلعاً وخدمات عامة تتطلب الدقة والحزم فى اختيار وتطبيق المبادئ التشريعية والقواعد التنظيمية والأطر المؤسسية لخصخصة هذه القطاعات.

### قضايا خاصة فى خصخصة البنية الأساسية

تتعلق التطورات العامة التى تم مناقشتها فى الفصول الستة الأولى من هذا الكتاب أيضاً بقطاعات البنية الأساسية. ولن نقوم باستعراضها هنا، ومع ذلك فثمة العديد من القضايا الأكثر حساسية فى تلك القطاعات ستتم الإشارة إليها، كنتيجة طبيعية لصفاتها المتفردة. كما سيتم دراسة التكنيك الخاص بالخصخصة إلى جانب قضايا دستورية وقانونية مختلفة، وكذلك المتطلبات المسبقة لإعادة الهيكلة وبعض التعاملات المتعددة التى تتعلق بخصخصة البنية الأساسية.

### التكنيك المطلوب لخصخصة البنية الأساسية

كما سبقت الإشارة، فإن إحدى مواصفات خصخصة البنية الأساسية هى الأولوية التى ينبغى أن تعطى لقضايا التنافسية والهيكل القطاعى. ومن المحتمل أن تنبثق سمات نوعية إضافية خاصة بالبلد المعنى مثل طبيعة الخدمة العامة لأنشطة البنية الأساسية، والوضع القانونى الخاص المرتبط بأصول القطاع. وهذه السمات أدت إلى تطوير تكنيك معين للخصخصة.

إن تعبير الخصخصة يستخدم للإشارة إلى سلسلة من الأوضاع المختلفة التى عادة ما تكون متداخلة ومتشابكة ولكل منها العديد من المتغيرات والأشكال، من بينها نقل الملكية أو الخصخصة بالمعنى الدقيق الذى يتضمن النقل المستمر للملكية أصول القطاع العام للقطاع الخاص والامتيازات والاصطلاحات المحددة للخصخصة، والتى تحدد مجال وفترة نقل الحقوق كما تتضمن عودة أصول القطاع للسلطة العامة فى نهاية فترة الامتياز، والدخول فى مرحلة جديدة تعقب عدم احتكار القطاع وإدخال المنافسة<sup>(١)</sup>. إذ أنهما ينطويان على نقل مؤسسة موجودة بالفعل للقطاع الخاص الذى يديرها على مسؤوليته الخاصة. وفى كلتا الحالتين، فإن أكثر الأصول قيمة ليست هى البنية الأساسية المادية فى حد ذاتها ولكنها رخصة الإدارة والحق فى تقديم الخدمة.

إن تعبيرى الرخصة والامتياز عادة ما يستخدمان بالتناوب، مع أن معنيهما مختلفان فى بعض

الدول وبعض الأنظمة القانونية. فتعبير الامتياز عادة ما يشير إلى عقد يتيح رخصة تشغيل ولكنه يعنى كذلك سلسلة من الامتيازات الخاصة الأخرى. فمثلاً فى العديد من الدول تعطى الامتيازات مديرى التشغيل حقوقاً محدودة بالنسبة لأصول القطاع، وهى أقل من الملكية القانونية. وهذا النوع من الامتيازات يناسب تماما الحالات التى يكون فيها من المستحيل نقل ملكية قطاعات استراتيجية للقطاع الخاص لأسباب دستورية أو قانونية أو سياسية أو لغير ذلك من الأسباب . وفى دول أخرى، ينطبق حظر الملكية فقط على الأجانب وفى نفس الوقت من الممكن التحايل على ذلك. وامتيازات من هذا النوع من المحتمل اعطاؤها بأسلوب (خاصة الحوافز) يشبه مزايا الملكية الخاصة الكاملة.

علاوة على ذلك، غالباً ما يتضمن تعبير امتياز (خاصة فى دول ذات لوائح قانونية مأخوذة من فرنسا) إعادة المؤسسة أو أصول القطاع للسلطة العامة (وهى إعادة يمكن أن تتأجل دون شك من خلال تمديد أو تجديد العقد). فمثلاً فى الأرجنتين وشيلي اعطيت الامتيازات على أساس دائم<sup>(٢)</sup>. ويوجد داخل عقود الامتياز أحياناً اختلاف يعتمد على ما إذا كان مدير التشغيل مسئولاً عن الاستثمارات الجديدة فى القطاع أم أن هذه المسئولية تظل على عاتق القطاع العام، والحالة الأخيرة يشار إليها أحياناً على أنها عقد إيجار<sup>(٣)</sup>. وأخيراً فإن الامتياز ربما يعتبر عقوداً إدارية وليست تجارية قد تتسع لعدد من المضامين الهامة<sup>(٤)</sup>.

ويمثل عنصر المنافسة والقيود الجديد نوعاً ثالثاً من الخصخصة التى تكون نتيجة تبني هياكل وسياسات قطاعية جديدة، وفى الأحوال الثلاث يعطى مديرو التشغيل رخصة تشغيل، أى الحق فى تقديم الخدمة. وتتعايش التكنيكيات الثلاثة غالباً فى برنامج خصخصة واحد. ففي الأرجنتين على سبيل المثال، تم تحرير وتفكيك قطاع القوى ونقل ملكية محطاته، وخصخصة محطات الإرسال والتوزيع من خلال إعطاء الامتيازات. وفى أندونيسيا، تمت خصخصة جزئية لمرفق التليفون الرئيسى فى نوفمبر ١٩٩٥ بعد عدة أسابيع من الدخول فى خطط تشغيل مشتركة (نحو ١٥ سنة امتياز) من أجل تشغيل خمس مناطق من بين سبع مناطق بواسطة اتحاد شركات خاصة. وقبل ذلك تم طرح الحامل الدولى فى السوق وسمح بقيود جديد فى معظم أقسام السوق. وفى المملكة المتحدة (ومع تفكيك وخصخصة نظام السكك الحديدية) أعطت الحكومة فى مارس ١٩٩٦ امتيازاً لمدة ٩٩٩ سنة لاتحاد شركات خاص لبناء وتشغيل وصلة القضبان الحديدية ذات

## جدول رقم (١)

## شبكات المرافق : أسلوب الخصخصة واصلاح القطاع فى بعض الدول المختارة

القطاع	البيع لمستثمر رئيسى	امتيازات وابعار	ادخال المنافسة فى السوق
اتصالات	الارجنتين - شيلي - كوبا - غينيا المجر - جامايكا - المكسيك - نيوزيلاندا - بيرو - المملكة المتحدة - فنزويلا	جزر كوك - غينيا بيساو اندونيسيا - مدغشقر	استراليا - شيلي - الاتحاد الأوروبى - هونج كونج - المكسيك، نيوزيلاندا - الفلبين - السويد - المملكة المتحدة -
القوى الكهربية (التوليد)	الارجنتين - استراليا - بوليفيا - كندا - بيرو - شيلي - المانيا - المجر - باكستان - المملكة المتحدة	كوت ديفوار - غينيا	الأرجنتين - استراليا - بوليفيا - شيلي - نيوزيلاندا - النرويج - بيرو - المملكة المتحدة
نقل وتوزيع الغاز	استراليا - بلجيكا - المجر - لاتفيا - روسيا - المملكة المتحدة	الأرجنتين	الأرجنتين - المملكة المتحدة - الولايات المتحدة
توزيع المياه	بوليفيا - كندا - اليابان - نيوزيلاندا - المملكة المتحدة - الولايات المتحدة	الارجنتين - البرازيل - أفريقيا الوسطى - شيلي - كولومبيا - كوت ديفوار - فرنسا - غينيا - ماكاو - ماليزيا - السنغال	المملكة المتحدة
السكك الحديدية	بوليفيا - كندا - اليابان - نيوزيلاندا - المملكة المتحدة - الولايات المتحدة	الارجنتين - البرازيل - شيلي - كوت ديفوار - بوركينا فاسو - المكسيك	السويد - المملكة المتحدة - الولايات المتحدة

## ملحوظة

يشمل الجدول مجرد الدول التى قامت بالخصخصة من خلال نقل تسهيلات القطاع العام القائم الآن الى القطاع الخاص وليس الدول التى فتحت القطاع المعنى من خلال عقود الامتياز أو BOT (البناء والتشغيل والنقل)، أو من خلال عقود BOO (البناء والملكية والتشغيل) فقط ، مثل تايلاند (الاتصالات) الصين ( توليد الكهرباء) - وبالنسبة لبعض الدول والقطاعات لم يكن من المستطاع التأكد بصورة محددة اذا كانت الخصخصة بمعناها الواسع قد تأثرت من خلال نقل الملكية المستديم أو الامتياز الذى يتضمن عودة أصول القطاع للهيئة الأصلية- انظر كذلك اطار (٢) لمزيد من الأمثلة على البيع فى قطاع الاتصالات.

## جدول رقم (٢) القيود الدستورية على خصخصة البنية الأساسية

المثال	الدولة أو القطاع	القيود
تقضى المادة ٨٧ من الدستور الألماني (بالنسبة لمناطق الإدارة الفدرالية المباشرة) ان البريد والاتصالات مسنولية الحكومة - وتعديل هذا النص فى اغسطس ١٩٩٤ واضيفت المادة ١٤٣ ب والتي فصلت الخدمات البريدية عن شركة الاتصالات وسمح بخصخصتها.	المانيا: البريد والاتصالات	لا يوجد ملكية أو عمليات قطاع خاص
تشير المادة ١١٠ من دستور السلفادور الى الخدمات البريدية والاتصالات على أساس ضرورة أن تقدمها الدولة أو اجهزة عامة مستقلة.	السلفادور: البريد والاتصالات	
تقضى المادة ٤٣ من الدستور الايطالى بأن بعض الأنشطة أو اجزاء من الأنشطة- التى تتعلق بالخدمات العامة الرئيسية مثل الطاقة أو الاحتكارات يمكن للمصالح العام ان يحتفظ بها قانونا للقطاع العام ( أو الجمعيات).	ايطاليا: الخدمات العامة والاحتكارات	اختيار الاحتفاظ ببعض الأنشطة للقطاع العام
تم تعديل المادة ٢٨ من الدستور المكسيكى عام ١٩٨٣ لاعطاء الحكومة سلطات منح الامتيازات، وقد أدى هذا لخصخصة Telmex عام ١٩٩٠. ثم تعديل المادة فى فبراير ١٩٩٥ للسماح بمنح امتيازات فى قطاع السكك الحديدية لمستثمرين من القطاع الخاص.	المكسيك: السكك الحديدية والاتصالات وقطاعات اخرى	رقابة الدولة ولكن يسمح بامتيازات خاصة
يقضى القسم ١٢ من المادة ٢١ من الدستور البرازيلى بان حق تشغيل المحطات الكهربائية والنقل الجوى والسكك الحديدية والنقل المائى داخل المقاطعات والطرق الدولية وكذلك الموانى يعطى فقط للحكومة الفدرالية والتي يمكنها ان تفوض تشغيل هذه المرافق من خلال امتياز أو اناية أو سماح بذلك. وهذا الشرط يختص اكثر بوضع المسئولية الفدرالية ومسئولية المقاطعات عن تقسيم المسئوليات بين العام والخاص.	البرازيل ، القري، النقل الجوى - السكك الحديدية - النقل المائى - الطرق والموانى	
تقضى المادة ١٢٠ من دستور السلفادور بأن الامتيازات التى تعطى للموانى (الأرصفة) السكك الحديدية، القنوات أو اعمال عامة اخرى، لا يمكن ان تستمر اكثر من ٥٠ عاما، وأن هذه الاعمال العامة ينبغى أن تعاد للدولة فى حالة تشغيل جيدة وبدون اى مشاكل فى نهاية المدة.	السلفادور-موانى سكك حديدية ، قنوات وأعمال عامة اخرى	
يحتفظ القسم ١١ من المادة ٢ من دستور الفلبين بحق تشغيل المنافع العامة لمواطنى الفلبين وللمؤسسات أو الجمعيات التى ينظمها القانون الفلبينى، بشرط أن يمتلك المواطنون على الأقل ٦٠٪ من رأس المال. كما يقضى بأن المساهمة الأجنبية فى الجهاز الحكومى لمثل تلك المؤسسات أو الجمعيات تحدد نسبة مشاركة المستثمر الأجنبى فى رأس المال وأن يكون كل المديرين الاداريين والتنفيذيين من المواطنين الفلبينيين - وتقضى المادة ١٠٨ بمنع استخدام الرؤساء أو المؤسسات للتعايل على هذا القيد الدستورى. وقد أصبحت هذه المادة عقبة أمام الخصخصة المخططة لمرافق مياه مانيلا، مع أن الموظفين الحكوميين ومستشاريهم كان لديهم أمل فى التعايل على هذه المشكلة من خلال إعطاء امتياز تشغيل بدون حقوق ملكية لأصول القطاع (انظر Financial Times 30, Jan, 1996). وفى حالة مصانع القوى المستقلة يقضى الأمر الادارى رقم ٢١٥ بأن شرط الجنسية المطلوبة المنصوص عليه لاينطبق على شركات توليد الكهرباء التى باعت كهرباءها للمؤسسة الوطنية للقوى أو وكالة توزيع كهرباء حكومية اخرى	الفلبين ، منافع عامة	القيود على التشغيل أو الملكية الاجنبية

السرعة القصوى بين لندن ونفق شانيل كجزء من الصفقة، كما وافقت حكومة المملكة المتحدة على تقديم دعم ونقل ملكية مناطق شاسعة من السكك الحديدية للكونسورتيوم الخاص، إلى جانب اعطائه فوائد الملكية فى خدمة المسافرين الأوربيين، ومشروع مشترك لسكك حديد بريطانية وفرنسية وبلجيكية لتشغيل قطارات أوروبا من لندن إلى بروكسل وباريس<sup>(٥)</sup>.

ويوضح جدول (١) الوسائل التى اختيرت فى قطاعات متعددة فى دول مختلفة. وكما أشير سابقا كان الفرق بين نقل الملكية والامتياز يعتبر مصطنعا إلى حد ما ويخضع لرأى السلطة<sup>(٦)</sup>. وتعتبر ضمن الامتيازات الأساسية المعاملات التى تستمر فيها أصول القطاع فى الانتماء للدولة أو أى مؤسسة عامة (البلدية مثلاً) وتعود للدولة دون تعويض على أساس سعر السوق فى نهاية عقد الامتياز. وهناك معيار مختلف يمكن أن يميز بين المعاملات حين يظل القطاع العام مسئولاً عن الاستثمارات الجديدة الأساسية فى القطاع (بعض وليس كل الأمثلة من عمود الامتيازات والإيجار فى جدول "١"). والمعاملات التى تبقى فيها هذه المسئولية مع القطاع الخاص (كل الأمثلة فى عمود نقل الملكية إلى جانب البعض الآخر فى عمود الامتيازات والإيجار بجدول "١").

والمهم فى النهاية ليس تصنيف المعاملة ولكن شروطها ونصوصها وبصفة خاصة الحقوق الخاصة والالتزامات المتفق عليها، إلى جانب حوافز إدارة التشغيل لتحسين نوعية وكفاءة تقديم الخدمة.

### القيود الدستورية والقانونية

تشمل الدساتير الوطنية عادة نصوصاً خاصة بقطاعات البنية الأساسية مثل السكك الحديدية، والاتصالات السلكية واللاسلكية والقوى الكهربائية (انظر جدول "٢") وهذه النصوص تقع غالباً فى خمسة مستويات. بعض الدساتير تمنع أى ملكية خاصة أو تشغيل خاص لقطاعات البنية الأساسية. ودساتير أخرى تتيح للمشرع الاحتفاظ بأنشطة معينة للقطاع العام ولكنها لاتحدد تلك القطاعات. ونوع ثالث من النصوص لايسمح بنقل التحكم فى قطاعات بنية أساسية، أو مؤسسات، معينه إلى القطاع الخاص حيث لاتسمح بمراقبة الملكيات الخاصة، وفى مجموعة رابعة من الدول يحتفظ الدستور بهذه القطاعات للدولة، ولكن ذلك لايمنع الحكومة من تقديم امتيازات للقطاع الخاص. أما النوع الخامس فهو يحدد (أو يمنع) المساهمة الأجنبية فى قطاعات البنية الأساسية.

وتوجد قيود مشابهة أحياناً في قوانين أو آليات تابعة<sup>(٧)</sup>. فعلى سبيل المثال ورغم أن الدستور التركى يخول للحكومة اعطاء امتيازات بشرط موافقة المحكمة الإدارية، فإن قانون الاستثمار الأجنبى نص على أن الأجانب لا يتمتعون بامتيازات. وقد خلق هذا مشاكل خطيرة للحكومة حينما حاولت خصخصة شركات القوى والتليفونات وتم إلغاء هذا القيد بقانون الخصخصة الذى صدر عام ١٩٩٤. وفى اندونيسيا يسمح قانون الاتصالات بالمساهمة الأجنبية فى القطاع ولكنه ينص على أنه " فيما يتعلق بالخدمات الرئيسية (المحلية، والمسافات البعيدة والاتصالات الدولية) لاتعطى الرخصة الا للشركات التى يكون مدير التشغيل بها أحد المساهمين". معنى هذا أن مدير التشغيل المتحكم ينبغى طبقاً للقانون أن يكون مساهماً ضمن المنافسين المحتملين، وهو موقف من الصعب أن يشجع على منافسة سليمة. وحتى شهر مايو ١٩٩٥ كان القانون المكسيكى يمنع الاستثمار الأجنبى فى النقل، والتخزين وتوزيع الغاز الطبيعى. وحتى أغسطس ١٩٩٥، كان القانون الإيطالى ينص على أن المطارات ينبغى أن تدار بشركات عامة أو قطاع أعمال عام.

ورغم أن القيود على خصخصة البنية الأساسية عادة ماتنبثق من الدساتير أو القوانين، فإن أوجواى تقدم فى هذا الشأن استثناء لنظام (BOT البناء والتشغيل والنقل) للتحكم فى الأسلوب الذى يمكن أن تمنح به الامتيازات لمديرى التشغيل الخاصين<sup>(٩)</sup> وفى حين تزجر القطاعات الصناعية والتجارية طبقاً لقانون السيارات الخاص فإن خصخصة قطاع البنية الأساسية بصفة عامة تحتاج إلى لوائح خاصة تتعامل مع هيكل السوق والمنافسة والتنظيم إلى جانب اللوائح التى تسمح بالخصخصة.

وربما يعتمد اختيار الآلية القانونية لتحديد الإطار الجديد والقوانين التى تحكم القطاع، بصورة كبيرة، على الدولة المعنية، وعلى تقالدها، وأى قيود (دستورية أو غيرها) موجودة وتعلق بالاصلاحات المقترحة. ويشعر كثير من المستثمرين بالأمان أكثر حينما تكون العناصر الرئيسية للنظام المطبق محددة فى قانون إلى جانب اتفاقيات تتعلق بالخصخصة، إن القانون يعطيهم ميزة مصادقة سياسية واضحة لا يمكن تجاهلها، فى ظل طبيعة خصخصة البنية الأساسية المثيرة للنزاع سياسياً فى أغلب الأحيان، بينما يقدم لهم العقد معالجات وأساليب محددة لممارسة حقوقهم.

### ماقبل إعادة الهيكلة وتأسيس الشركات

تحتاج خصخصة شركات البنية الأساسية العامة، وهى ضخمة عادة، لإجراءات قبل إعادة

الهيكلية، إما لتعكس هيكل السوق الجديد أو لتأخذ فى اعتبارها خصائص القانون العام للكيان الذى سيخصص، أو لمعالجة قضايا أخرى<sup>(١٠)</sup>. ويوضح قانون الكهرباء الانجليزى (الذى صدر عام ١٩٨٩) ذلك جيداً. ويقضى الجزء الأول منه بتكوين اطار القطاع الجديد، بما يتضمنه من هيكل وتنظيم وإمكانيات المنافسة. أما الجزء الثانى فهو يتعامل مع إعادة تنظيم صناعة القوى. وهو يختص بإنشاء شركات جديدة منظمة طبقاً لقانون الشركة التى تملك الحكومة أسهمها فى المقام الأول ثم نقل أصول المشروعات العامة السابقة للشركات الجديدة، وتصفية الكيانات القديمة ومعالجة ديونها والتزاماتها الأخرى، كذلك ادارة الشركات الجديدة قبل خصصتها إلى جانب شروط أخرى انتقالية. كما يشمل شروطاً لطرح أسهم شركات القوى. أما الجزء الثالث فيتضمن شروطاً متنوعة تختص مثلاً بالالتزامات النووية وبرامج التقاعد.

وفى المانيا كانت الخصخصة الجزئية للاتصالات الألمانية عام ١٩٩٦ تتطلب، إلى جانب تعديل الدستور الألماني، إعادة هيكلة جذرية لاتحاد البريد الألماني. وكان ينبغى أن تقسم إلى شركات ثلاث جديدة مستولة عن الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات البريدية والخدمات المالية، كما تم تسوية قضايا أخرى كثيرة مثل مسؤوليات الشركات الجديدة تجاه تقاعد العمال.

والخلاصة أن هناك الكثير من القضايا المتوقع نشوئها عند تأهيل مشروعات البنية الأساسية للخصخصة - ولاتشمل هذه القضايا مجرد إجراءات ما قبل خصخصة المشروعات العامة التى تم مناقشتها فى الفصل الرابع من الكتاب (بما فيها المالية، والمؤسسية والادارية وإعادة هيكلة العمالة) ولكنها تشمل كذلك إجراءات إعادة هيكلة المشروعات المطلوبة لجعل القطاع أكثر تنافسية (شاملاً إنها. المشروعات الاحتكارية وإنشاء شركات تحل محلها).

### اختيار الشركاء الاستراتيجيين

التكنيك العام فى خصخصة شركات البنية الأساسية هو وضع أغلبية الأسهم مع مستثمرين استراتيجيين بما فيهم مدير تشغيل ذو خبرة. والسبب الرئيسى لذلك هو وضع إدارة المشروع فى أيدي شركات لديها خبرة سابقة مضمونة فى هذا القطاع. فعلى سبيل المثال تم إجراء الكثير من خصخصة شركات الاتصالات من خلال أسلوب الشريحتين: الشريحة الأولى منها تخصص لمستثمرين استراتيجيين تليها الشريحة الثانية وتطرح للعامة. وكانت هذه هى الصيغة التى اتبعتها



مثلاً المجر والأرجنتين والمكسيك وبيرو وفنزويلا. وفى أربع من الحالات الخمس تلك حصل الكونسورتيوم الخاص على العدد الأقل من المساهمات ولكنه مع ذلك نال حق الرقابة على إدارة الشركة<sup>(١١)</sup>، وبينما الأرجنتين والمكسيك وبيرو وفنزويلا استمرت مع أسلوب الطرح العام، فإن حكومة المجر باعت فى النهاية شريحتها الثانية للمستثمرين الاستراتيجيين مع تعهد من جانبهم ببيع جزء من هذه الشريحة فيما بعد<sup>(١٢)</sup>. وبالمثل هناك مرحلتان من الخصخصة فى قطاعات أخرى من البنية الأساسية بما فيها الطاقة والطيران<sup>(١٣)</sup> (الأرجنتين وبيرو على سبيل المثال).

ومدخل المرحلتين هذا له عدة مزايا: انه يسمح للمستثمرين المختارين باعادة هيكلة الشركة وزيادة ربحيتها من خلال إعطائها رقابة مشتركة، وهو يعطى الحكومة الفرصة للاستفادة من الإمكانيات الأفضل من خلال أسعار بيع أعلى فى الشريحة الثانية. كما يحدد الموارد التى يحتاجها المستثمرون لعمل تكتل ويسمح للمستثمرين المحليين بأن يصبحوا مساهمين فى الشركات المخصصة.

ويشير هذا المدخل أيضا عدة مخاطر، فقد أثبتت التجارب أنه فى حالات نادرة جداً لم يتحقق طرح الشريحة الثانية كما كان مخططاً. ففى حقيقة الأمر إذا كانت الشركة المخصصة تعمل بكفاءة بعد بيع الشريحة الأولى لمستثمرين استراتيجيين، فإن هؤلاء المستثمرين غالباً ما يضغطون على الحكومة للحصول على نصيب أكبر، والحكومة نفسها ربما تكون ميالة للاحتفاظ بأنصبتها. فإذا لم تكن الشركة تعمل بكفاءة فإن الشريحة الثانية ينبغي أن تؤجل خوفاً من ضعف الإقبال الجماهيرى على المساهمة.

أما برنامج رسمة العائد البوليفى فهو مختلف عن نظرية الشريحتين. فطبقاً لهذا البرنامج يختار المستثمرون الاستراتيجيون تنافسياً للاشتراك فى زيادة رأس المال، أما الأسهم الموجودة فإنها تنقل من الحكومة لصندوق ائتمان يمتلك أسهما بينما يتم إنشاء الآلية الجديدة لإدارة صناديق تقاعد المواطنين<sup>(١٤)</sup>.

وفى حالات أخرى، خاصة شركات القوى فى الأرجنتين وشيلي وألمانيا، أخذت الخصخصة شكل بيع كل أو معظم الأسهم لمستثمرين استراتيجيين أو مجموعات من المستثمرين. واستخدمت نيوزيلاندا صيغة مزدوجة، فبعد طرح مزايده عالمية بيعت كل أسهم الاتصالات فى نيوزيلاندا عام

جدول (٣) معيار المواصفات المسبقة لخصخصة شركات الاتصالات

المعيار	الارجنتين (ENTEL)	المجر (MATAV)	بيرو Entelperu&EPT	اورجواى (ENTEL)	فنزويلا (CANTV)
عدد الخطوط (١)		≤ مليون	< ٢ مليون (٢)	≤ ٢ مليون	< ٦ مليون
نصيب التبادلات الرقمية المحلية			> ٩٥٪	< ٩٥٪ (٣)	< ٦٥٪
نصيب المكالمات الدولية التى تحققت					
مدة انتظار الاتصال			≤ ٨٥٪ خلال ٢٠يوما	≤ ٩٠٪ خلال ٢٠يوما	> شهر واحد
متوسط مدة الصيانة			≤ ٧٥٪ خلال ٢٤ ساعة	≤ ٨٠٪ خلال ٢٤ ساعة و ٩٥٪ خلال ٤٨ ساعة	١٦ ساعة
مساهمة مدير التشغيل الاجنبى فى رأس المال	≤ ٤,٩٪ من رأس المال		≤ ٥١٪ من الاصوات فى الكونسورتيوم		
أصول الشركاء فى الكونسورتيوم	≤ بليون دولار، ٢٠٠ مليون دولار للشركاء المحليين				
معدلات الائتمان للديون طويلة الاجل			≤ A+(Moody's) أو BBB+(S&P)	A+ (Moody's) ≤	
الدخل السنوى الاجمالى		≤ بليون دولار (٤)	٢ مليون (٢) >	≤ ٢ مليون (٤)	< ٥ مليون

(١) تأسست أو فى الخدمة ( أو عدد المكتتبين)

(٢) ينبغى على المرشحين أن يحققوا إما معيار عدد الخطوط أو معيار الدخل السنوى الاجمالى.

(٣) بما فيها مكالمات المسافات البعيدة

(٤) الدخل السنوى الاجمالى من خدمات الاتصالات.

المصدر: الارجنتين : شروط الخصخصة لخدمات الاتصالات العامة طبقا

للقانون رقم ٩٠/٦٢، يناير ١٩٩٠. المجر : PFI, Apr 16 1993، بيرو : Merit and:

Back ground prequalification Document, July, 1993، اورجواى : Herrera 1993،

فنزويلا: إعلان عام فى الصحف المحلية.

١٩٩٠ لكونسورتيوم امريكى بشرط أن يخفض الكونسورتيوم أسهمه جزئياً إلى ما لا يزيد عن ٩,٤٩٪، خلال ثلاث أو أربع سنوات، من خلال طرح الأسهم للعامة فى السوق النيوزيلاندى<sup>(١٥)</sup>.

وتتم عملية اختيار مستثمر استراتيجى من خلال مرحلتين: مرحلة الإعلان لذوى المصلحة أو لذوى الخبرة السابقة ثم مرحلة المزايدة الفعلية. وتتضمن قواعد الاختيار عادة حداً أدنى من معايير الاختيار أو الخبرة السابقة مما يسمح للسلطات باستبعاد المرشحين الضعفاء أو غير الموثوق بهم، وتحديد عدد المؤهلين من مقدمى العروض والتأكد من أن الشركة المختارة لديها الموارد المالية والفنية الضرورية للوفاء بالتزاماتها. وتحدد الحكومات عادة عدد مقدمى العروض المؤهلين بثلاثة أو أربعة لأن تكاليف عدد أكبر من ذلك غالباً ما تفوق المنافع التى تترتب على المنافسة الإضافية. وتشمل هذه التكاليف بالنسبة لمقدمى العروض القيمة المرتفعة لإعداد المزايدات وإجراء العملية المطلوبة بصورة دقيقة والتفاوض على الصفقة. ومن جانب الحكومة تشمل هذه التكاليف محدودة الوقت اللازم لمتخذى القرار الرئيسيين والمسؤولين والمكافآت المرتفعة للمستشارين القانونيين والماليين وغيرهم. ويقلل العدد الكبير من مقدمى العروض احتمالات فوز أحدهم بالعرض وبالتالي يقلل من استعدادهم للاستثمار فى الإعداد للعرض.

ويُلخص جدول (٣) معايير المواصفات المستخدمة فى خصخصة بعض شركات الاتصالات بصفة خاصة فى امريكا اللاتينية<sup>(١٦)</sup>. فى كل حالة كان البائع من البداية يرغب بوضوح فى استبعاد أى مرشح لا يجمع بين خبرة كبيرة فى الاتصالات وتاريخ طويل فى الأداء ونوعية الخدمة. وجدير بالملاحظة أيضاً ذلك الاختيار الذى قدمته بيرو بين حد أدنى لعدد خطوط الخدمة وحد أدنى للعوائد السنوية للاتصالات، مما جعل من الممكن مثلاً تجنب استبعاد بعض شركات الاتصالات التى لديها خبرة قديمة فى خدمات المسافات الطويلة والدولية، ولكنها بدون خبرة فى إدارة شبكات تليفونات داخلية (مثل شركتى ATPT و MXI).

وبعض المعايير الصارمة المشار إليها فى جدول (٣) تجعل من الأيسر استبعاد الشركات الأقل كفاءة ولكنها ذات صلات سياسية جيدة. ومع ذلك فليست كل الدول حريصة ودقيقة فى متطلباتها مثل الدول المشار إليها فى جدول (٣). وعند اختيار مديرى تشغيل لتنفيذ عقود الاتصالات ذات الامتياز اصدرت اندونيسيا معايير واسعة من المواصفات، تعطى للجنة الاختيار الفرصة كاملة لكى تكون حريصة عند تقرير الشركة التى يسمح لها بالتقدم للمزاد<sup>(١٧)</sup>.

من هنا سيسمح فقط للشركات المؤهلة بالتقدم للمزاد الرسمى الذى تعلنه الحكومات البائعة. وبعد مرحلة وضع المواصفات وقبل إصدار وثائق المزاد الرسمية (أو طلبات العروض) ربما ترغب الحكومات فى استشارة بعض المتقدمين المؤهلين بشأن الشروط المقترحة. ومن بين الأسباب التى تدعو للبحث عن مؤهلات المتقدمين للعروض فى هذه المرحلة: تعقيدات الكثير من قطاعات البنية الأساسية، ونقص الخبرة لدى الدول الراغبة فى الخصخصة وعدم التيقن الذى يحيط بالتسهيلات والعمليات القائمة، والتكنولوجيا الجديدة والمداخل المختلفة وأساليب العمل لدى المتقدمين للعروض. وكانت حكومات الأرجنتين وغينيا وجامايكا وبيرو والسنغال ضمن دول أخرى لجأت لهذه الوسيلة عند خصخصة مرافقهم. وبالتالي فيوسع الحكومة ومستشاريها أن تقرر كيفية أخذ اقتراحات المتقدمين للمزاد فى الاعتبار فى الوثائق الأخيرة للمزاد.

وعند الاختيار النهائى هناك مجموعة واسعة من البدائل مبنية على حد ادنى لسعر المزاد فقط وعلى حد اقصى لتوليفة المقترحات الفنية والمالية للمتقدمين. وبما أن الصفقة تكون متعلقة بخدمات المرافق، فإن الحكومة لن تقف موقف اللامبالاة تجاه أسلوب خطط المالك الجديد فى تنفيذ التزاماته نحو الخدمة العامة، ولاشك أن منح القطاع لأعلى سعر مقدم بصرف النظر عن المواصفات أو خطة العمل سيصبح بالتالى غير مناسب. فى أحد السيناريوهات سيطلب من المشتري تشغيل المرفق من خلال إطار دقيق ومحدد تماماً فى وثيقة المزاد. هذا الإطار الذى يمكن أن يتضمنه عقد الامتياز أو جدول الشروط مثلاً، سيصبح بصفة عامة غير قابل للتفاوض لضمان أن كل المتقدمين للمزاد سيتعاملون بمواصفات عامة واحدة والمتغير الوحيد سيكون السعر. وبدلاً من ذلك يمكن أن تكتفى الحكومة بتحديد الأهداف التى سيتم إنجازها بواسطة الشركة المخصصة وتترك للمتقدمين تحديد كيف وتحت أى ظروف مالية يقترحون إنجازها. والمدخل الأول يقدم ميزة الشفافية ويسهل التقويم أما الثانى فهو الأكثر مرونة وذو قدرة أوسع على إتاحة الموارد وتقديم الحلول من قبل القطاع الخاص. وهناك متغيرات كثيرة أخرى لايتسع المجال هنا لمناقشتها.

## الاكتتاب العام

جرت خصخصة لعدد من شركات البنية الأساسية الكبرى بواسطة الطرح العام على الجمهور وتم ذلك من خلال عدة شرائح وبدون اعتمادات مسبقة أو مصاحبة لأنصبة استراتيجية. ومعظم هذه الشركات كانت شركات اتصالات ذات ادارة جيدة إلى حد ما فى الدول الصناعية مثل الشركة

اليابانية للتلفراف والتليفون وشركة الاتصالات البريطانية (تم خصصتها بواسطة ثلاث شرائح بين عامى ١٩٨٤-١٩٨٩) إلى جانب شركات فى دول نامية نشطة مثل شيلى وماليزيا وسنغافورة<sup>(١٨)</sup>.

ومن جهة أخرى يكون مآل مثل هذه المحاولات للخصخصة الإخفاق إلا إذا تأسس اطار تنظيمى مناسب وكانت الشركة مجهزة تماماً للطرح (أو عند الضرورة يعاد هيكلتها بالكامل). وهناك امثلة على هذا الفشل فى باكستان وكوريا (فمن بين ١٠٪ مما طرح فى فبراير ١٩٩٣ لم تجد حكومة كوريا إلا مشترين لنحو ٢ أو ٣٪ فقط) وحدث هذا أيضا فى شركة الاتصالات فى أندونيسيا ولكن بصورة أفضل قليلاً<sup>(١٩)</sup>. وبالمثل اضطرت الحكومة اليونانية فى نوفمبر ١٩٩٤ لتأجيل الطرح العام لنحو ٢٥٪ من شركة التليفونات نظراً لضعف الإقبال من جانب المستثمرين الدوليين. وفى واقع الأمر فإن تخلف الشركة تكنولوجياً، جعل مستوى الخدمة ضعيفاً وبالتالى ستظل الشركة تحت الإدارة العامة، لذلك كان على الحكومة اليونانية أن تقبل سعراً أقل من شركات اتصالات خصصت حديثاً<sup>(٢٠)</sup>.

ان الحكومات التى تقوم بخصخصة شركات بنيتها الأساسية على عدة شرائح تفعل ذلك بصفة خاصة أملاً فى أن الشرائح التالية ستأتى بعوائد أكبر، عندما يظهر التحسن فى الأداء الذى أنجز بواسطة المساهمين الجدد الذى يبشر بتوقعات أفضل للعوائد على الاستثمارات. ومع ذلك فإن فرص نجاح مثل هذه الاستراتيجية تعتمد بدرجة كبيرة على التغييرات فى إدارة وتشغيل الشركة. ومن بين كل اكتتاب عام ذكرناه فى هذا الفصل فإن خصخصة الاتصالات فى بريطانيا والقوى فى شيلى والاتصالات الهولندية أدت إلى نقل الإدارة المشتركة من القطاع العام للقطاع الخاص. وكانت هذه الشركات الأكثر نجاحاً فى الطرح العام فى تلك المجموعة. إن مجرد طرح مجموعة اقلية فى البورصة دون نقل الرقابة على الشركة لمساهمى القطاع الخاص الجدد، لا ينتظر أن يحسن الأداء بصورة جوهرية.

### الأسهم الذهبية

لقد استخدمت الخصخصة البريطانية كقاعدة تكنيك " الأسهم الذهبية". وظهر انشاء هذا السهم الخاص بوضوح فى تشريعات الشركة التى ستخصص والتى تم تعديلها قبل الخصخصة. وبصفة عامة تعطى الأسهم الذهبية الحق للحكومة فى التدخل لمنع التغييرات فى الإدارة المشتركة

أو المقايضات أو المساهمات الأجنبية كما حدث فى حالات شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية وشركات الغاز وشركات الطيران البريطانية على سبيل المثال<sup>(٢١)</sup>. من أجل هؤلاء ومن أجل شركات توليد وتوزيع الكهرباء لا يوجد تاريخ انتهاء صلاحية للسهم الذهبى. وفى حالات أخرى ينتهى فى تاريخ معين : ٣١ ديسمبر ١٩٩٤ بالنسبة لشركات توزيع المياه الاقليمية على سبيل المثال، ٣١ مارس ١٩٩٥ لشركات توزيع الكهرباء الاقليمية. إن اضطراب نشاط الإصدارات الذى يعقب هبوط السهم الذهبى فى قطاعات توزيع القوى والمياه يبرهن على قوة الحقوق المعطاه للحكومة من خلال السهم الذهبى<sup>(٢٢)</sup>، وكان الهدف الأساسى من الأسهم الذهبية غير المحددة هو المحافظة على الامن القومى غالباً، بينما الأسهم الذهبية محددة الشروط كان الهدف الأساسى منها السماح بإعطاء فسحة من الوقت (نحو خمس سنوات) لإدارة الشركات المخصصة لكى تعيد هيكلة شركاتها دون القلق على تغطية الاصدارات المحتملة.

وفى نيوزيلندا، كانت مواد القانون المتعلقة بشركة الطيران والاتصالات قد تم تعديلها بالمثل لتسمح للحكومة بالاحتفاظ بحقوق خاصة - أما المواد المتعلقة بالاتصالات المالية فكانت تمنع أسهما ذهبية تتيح للحكومة معارضة أى قرار يؤثر بصورة جوهرية على تركيبة المساهمات فى الشركة. وفى ايطاليا، صدر مرسوم تشريعى يضيف شرطاً فى قوانين شركات الخدمة العامة يعطى الحق للحكومة فى نصيب خاص يخول لها معارضة اكتساب أو حصول أى شخص (أو مجموعة) على أسهم تزيد عن ١٠٪ من رأس المال المشترك للشركة (أو نسبة أقل يقررها وزير الخزانة)<sup>(٢٣)</sup>. وهناك دول أخرى استخدمت هذا التكنيك أيضاً بما فيها بلجيكا عند خصخصة شركة توزيع الغاز وكذلك المجر عند خصخصة شركات القوى والغاز<sup>(٢٤)</sup>. وعندما تكون هناك حاجة لأسهم ذهبية ينبغى أن تحدد بشكل واضح لمعرفة مجال الحقوق الاستثنائية التى تخص الحكومة وأن تكون فقط فى أضيق الحدود مع تحديد أمد هذه الحقوق. والأسهم الذهبية حينما تحوزها الحكومة دون سجلات منتظمة موثوق بها، فإنها تقيد الخصخصة وتقلل من منافعها، إما فى شكل عمليات أقل أو فى صورة مقدمى خدمة أقل كفاءة.

### الإطار التنظيمى

كما ذكر من قبل تتيح خصخصة شركات البنية الأساسية فرصة فريدة لتقديم الاصلاحات فى هيكل السوق، كما تدخل المنافسة والتنظيم. وسنركز عند مناقشة التنظيم على القضايا التى تحتاج

لذلك والتي تظهر فى نطاق الخصخصة، وسنقدم عرضاً موجزاً للشركات التى سيتم تنظيمها ونوع الأنشطة ثم نناقش بعض آليات التنظيم والاتساق بين الإصلاح التنظيمى والخصخصة والمؤسسات التنظيمية<sup>(٢٥)</sup>.

### أهداف التنظيم.

إن تنظيم الخدمة العامة له أهداف متعددة. وهى تتضمن تطوير الكفاءة والوفاء بالطلب، خاصة من خلال تدعيم الاستثمار، وحماية المستهلك والمستخدم، بصفة خاصة ضد الاحتكار من قبل مديرى التشغيل، وحماية أو تشجيع المنافسة بما فى ذلك حماية من يتنافسون مع مدير مسيطر ومنع التفرقة وحماية المستثمرين من أى عمل انتهازى تقوم به الحكومة. والغرض الرئيسى للتنظيم الاقتصادى هو تغطية ثغرات السوق وينبغى فصلها عن الأشكال الفنية والأمنية والبيئية الأخرى للتنظيم رغم انه من الناحية العملية نجدها كلها متداخلة.

إن التركيز التنظيمى فى كثير من دول منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية كان تقليدياً على الأسعار والأرباح، بهدف التحكم فى الأرباح الاحتكارية من خلال تنظيم الأسعار أو معدل العائد، وهو هدف مقبول فى الأسواق المتقدمة. هذا المدخل كان فى أغلب الأحيان جامداً إلى حد ما دون الأخذ فى الاعتبار الكفاءات النشطة مع ندرة أو انعدام وجود حوافز ضمنية من أجل الكفاءة. لقد أظهرت تجربة الخصخصة فى بريطانيا بوضوح، المدى الذى أدت إليه الاحتكارات العامة من عدم الكفاءة وأن حجم التوسع فى الانتاجية الذى توصلت إليه هذه التجربة، من خلال السماح للشركات المخصصة بالاحتفاظ بمعظم مدخراتها، كان ضخماً إلى حد كبير.

ومع ذلك فإن أهداف التنظيم ينبغى أن تكون مختلفة فى معظم الدول النامية والانتقالية. فمستوى الأرباح للإدارة الخاصة ينبغى أن يكون فى المرتبة الثانية من الأهمية. والتحدى الأكبر هو فى الإيفاء بالطلب الحالى والتالى على الخدمات، ولذلك ينبغى أن يكون الهدف الرئيسى للتنظيم هو تأمين أن المديرين سواء (العامين أو الخاصين) يحققون الحد الأدنى من مستويات الأداء، والتى تؤدى إلى الإسراع فى غلق الفجوة بين العرض والطلب. ويفضل المستهلكون فى معظم تلك الدول خدمة عالية التكلفة عن انعدام الخدمة تماماً - علاوة على ذلك، يمكن لأهداف أو اهتمامات التوزيع - إذا ما طلب ذلك - أن تتحقق من خلال الدعم أو آليات أخرى.

واعتماداً على الأهداف المرجوه يمكن أن يركز التنظيم على السياسة الضريبية والدعم المباشر وغير المباشر والنفاذ للتسهيلات التى تقضى على الاختناقات بما فى ذلك إدخال شبكة بواسطة طرف ثالث، ومستويات الاستثمار، وأهداف الأداء، ونوعية الخدمة واستمرارها إلى غير ذلك. وتستخدم معظم الدول سلسلة من الآليات التنظيمية (بما فيها شروط خاصة فى اتفاقيات الامتياز أو الرخص والقواعد العامة) للتحكم فى منح الامتيازات والإشراف على الرخص وبصورة أعم على حقوق والتزامات المستخدمين والمنافسين والأطراف الأخرى.

### المشروعات الخاضعة للتنظيم

يمكن تنظيم الأنشطة الاقتصادية بعدة وسائل. ففى ظل الملكية العامة والتى تعتبر أكثر أشكال التنظيم استخداماً، تأخذ الدولة على عاتقها تشغيل النشاط أو المشروع أو القطاع. وفى ظل الملكية الخاصة تقوم الدولة بتنظيم الوكالات الاقتصادية الخاصة من خلال آليات قانونية متعددة (قوانين، لوائح، رخص، عقود وما إلى ذلك) ولم يثبت أن اللجوء إلى الاحتكار من خلال المشروعات العامة هو أكثر الصيغ نجاحاً للتنظيم، والسبب الأساسى فى ذلك هو مشاكل الوكيل الرئيسى. ومع ذلك فحين تعمل مؤسسة عامة فى قطاع تنافسى - حتى لو كانت فى جزء احتكارى من هذا القطاع - فإن طبيعتها العامة ينبغى إلا تعفيها بأى حال من الأحوال من أن يطبق عليها نفس التنظيم الذى يطبق على المؤسسات الخاصة.

وقد جادل الكثيرون فى أن الاحتكار إذا وجد - إما لأن النشاط احتكارى بطبيعته (نوعية تنقلص) أو لأى سبب آخر - فإن الاحتكار العام فى حد ذاته أفضل من الاحتكار الخاص - ولكن لم تثبت عملياً صحة هذه النظرية أو عكسها رغم القيام بعدة محاولات فى هذا الشأن<sup>(٢٦)</sup> فبعض الاحتكارات الخاصة مثل شركة الاتصالات فى الفلبين كانت حتى السنوات الأخيرة غير كفاء تماماً بينما آخرون كانوا مثل AT&T كفوفاً إلى حد ما<sup>(٢٧)</sup>. وحتى تشغيل الاحتكار الخاص دون رقابة أو إشراف من منظم ربما يكون أفضل أحياناً من الاحتكار العام السابق أو من احتكار خاص ضعيف التنظيم<sup>(٢٨)</sup>. وفى واقع الأمر فإن كفاءة وسلوك مؤسسة احتكارية، عامة كانت أم خاصة، يعتمد بدرجة كبيرة على الإطار الذى تعمل من خلاله، وبصفة خاصة على وجود حوافز الأداء الايجابية والسلبية.



وينبغى أن يفرض التنظيم على مقدمى خدمة المرافق العامة (فى كلا القطاعين العام والخاص) حينما يكون السوق فاشلاً ومنافع التنظيم تفوق تكاليفها، ولذلك فإن المؤسسات المملوكة للحكومة يلزم أن تخضع كلية لنفس الإطار التنظيمى مثل المؤسسات الخاصة<sup>(٢٩)</sup>. ويصبح هذا الأمر أكثر أهمية حينما تفتح معظم قطاعات البنية الأساسية للمنافسة والقيود الجديد. فإذا اتيح لقطاع ما قيد جديد، وظل القطاع العام ضاغطاً بقوة الاحتكار فى جزء أو أكثر من السوق (كبيراً كان أم صغيراً) فإن المؤسسات المملوكة للدولة عليها أن تتنافس أو تتفاعل مع مديريه آخرين، وينبغى أن يتم هذا على نطاق مستوى العمل بمجموعة عامة من القواعد واللوائح والآليات الملزمة.

### الأنشطة التى تخضع للتنظيم

يتم تحديد مجال التدخلات التنظيمية إلى حد كبير بواسطة هيكل السوق وسياسة المنافسة التى تعتمد بدورها على السمات الخاصة بالقطاع والدولة المعنيين. - فبينما تسمح بعض الأنشطة أو أجزاء من القطاعات بالمنافسة التامة تظل أجزاء أخرى احتكارية وستحتاج للتنظيم بطبيعة الحال. وغالباً سيكون التحكم فى الأنشطة التنافسية من خلال قوانين المنافسة. وفى فترة الانتقال من الاحتكار إلى المنافسة يمكن أن يحتاج الأمر لمنظم نشط يرفع المنافسة الناشئة (ربما يكون ذلك بواسطة اقتحام المجال لصالح منضمين جدد) ويضمن ألا يستغل المدير المسيطر مركزه سواء كان مدير تشغيل مؤسسة عامة أو خاصة.

وبينما تكون بعض الأنشطة فى شركة مخصصة تنافسية والبعض الآخر خاضعة للتنظيم، فإن الأنشطة التنافسية يتم تغطيتها أحياناً بالإطار التنظيمى الذى أنشئ للنشاط الاحتكارى. وهذا يضمن - إلى جانب أمور أخرى - ألا تدعم الأنشطة المنظمة تلك غير المنظمة.

### منح الامتيازات والرخص

تتطلب خصخصة الشركات الكبيرة للبنى الأساسية إصداراً خاصاً من قبل الحكومة أو المنظم للامتيازات والرخص والاعفاءات والتوكيلات أو منح التصاريح للمستثمرين. وهذه الشروط لى تنفذها السلطة تستخدم عادة بشكل سئ. وينبغى أن يشمل إعطاء عقد الخصخصة الذى يلى عملية المزاد بصورة تلقائية منح رخصة التشغيل، لأنه فى حقيقة الأمر تصبح ملكية أصول القطاع

بدون تخويل تقديم الخدمة غير ذات قيمة.

وبالمثل، فإن الحق الذى يمنح برخصة أو امتياز لتقديم خدمة عامة أحياناً يتطلب النفاذ لموارد أخرى أو أصول تتحكم فيها الدولة، والتي ينبغي منحها كجزء من الرخصة أو الامتياز أو بصورة مستقلة. وهذا مطلوب بصفة خاصة لمجالات الاتصالات اللاسلكية، ويتضح من بعض التجارب الحديثة فى الولايات المتحدة كيف تكون هذه السلسلة من الحقوق قيمة: لقد طرحت الخزانة أكثر من بليون دولار فى حزمتين ضيقتين من المزادات لخدمات الاتصالات الخاصة، واقفلت الأسعار على مبلغ ١٨ بليون فى حزمتين واسعتين من خدمات الاتصالات الخاصة، وتم تنظيمها فى وقت واحد ومزادات على عدة دورات بين عامى ١٩٩٤-١٩٩٦<sup>(٣١)</sup>. وحصل من تقدموا بأعلى الأسعار على رخص تشغيل إلى جانب حقوق مطلقة فى جزء معين داخل مجال الارسل فى منطقتهم الجغرافية. ورغم عدم نقل أى أصول مادية فإن هذه الرخصة لجزء من الموجات الهوائية تعتبر من ضمن أكبر عمليات الخصخصة فى جميع أنحاء العالم. وقبل مزادات هذه الخدمات العامة كانت الرخص تعطى مجاناً بعد اجراءات ادارية طويلة عادة تتنافس فيها الشركات من أجل الرخص والايجازات التى تشملها وغالباً ماتقوم الشركات التى حصلت على الرخص ببيعها فيما بعد بربح مجزى.

وهناك قواعد جديدة أرساها الاتحاد الأوروبى تدعو للدخول الحر فى مجال الاتصالات إلا إذا كان ثمة مشاكل فى الموارد خاصة المجال. وفى هذه الحالة فإن الرخص الشخصية (الى جانب رخصة الاتصالات العامة للمدير) ينبغي الحصول عليها لاكتساب حق الدخول إلى المجال.

وتوجد أمثلة أخرى لمزيد من الحقوق، يتطلب الأمر ضمانها لاعطاء رخصة أو مزايا الرخصة الكاملة تشمل منح أماكن للمطارات وهى مكملات ضرورية لمسارات الخطوط الجوية، وبصفة عامة إضافة طرف ثالث أو حقوق الربط فى قطاعات كالشبكات.

### بنود الامتيازات أو الرخص

إن الامتياز (أو الرخصة) يخول للخاص عليه خدمة عامة بشروط محددة بما فيها تحديد السعر. وينبغي أن توضح شروط الامتياز الحقوق والالتزامات للحاصلين على الامتياز (أو الرخصة) وتحدد احتمالات التدخل السياسى أو الاضطرابى فى الادارة اليومية للمشروع. ويلزم أن يوصف

بوضوح مجال استخدام الرخصة (الخدمات الواجبة والمدة وما إلى ذلك)<sup>(٣٢)</sup> ونظراً للنقص المزمّن فى الكفاءة والندرة المستمرة للاستثمارات التى تتصف بهما قطاعات البنية الأساسية فى كثير من الدول، فإن الرخص غالباً تستلزم تحسينات فى الأداء إلى جانب مستويات معينة من الاستثمار، وعلى العموم ورغم أن الامتياز (أو الرخصة) ينبغى أن يركز على النتائج التى يلزم أن يحققها مقدم الخدمة وكذلك على الحوافز والجزاءات المرتبطة بانجاز هذه النتائج، فإن وسائل تحقيق هذه النتائج من الأفضل أن تترك بصفة عامة لتقدير مدير التشغيل.

ويعكس الامتياز (أو الرخصة) كذلك (أو حتى يحدد) درجة المنافسة فى القطاع والقواعد التى تحكم مثل هذه المنافسة، متضمنة فى حالات كثيرة المجال الذى تقتصر فيه الحقوق على جهة ما.

### أحقية النفاذ لطرف ثالث

فى كثير من قطاعات البنية الأساسية خاصة فى صناعة الشبكات ربما يخص أهم جزء فى شروط الترخيص نفاذ وترباط طرف ثالث. فعلى سبيل المثال يعتبر تسهيل عمل المنظم وتوصيف وتنفيذ شروط حلقة الوصل<sup>(٣٣)</sup>، من الاعتبارات الجوهرية عند اختيار تفكيك قطاع الغاز أو قطاع القوى (من خلال الفصل الرأسى للإنتاج، والارسال، والتوزيع).

وفى المملكة المتحدة لم يكن الاهتمام كافياً بمشاكل نفاذ وترباط طرف ثالث وأهمية ذلك فى خلق أسواق تنافسية فى مرحلة التخطيط لخصخصة الغاز والكهرباء والاتصالات، واستمرت هذه القضايا من أكثر الأمور صعوبة وخلافاً داخل الأجهزة المنظمة.

وفى معظم برامج اصلاح الاتصالات يفقد مدير التشغيل سلطته الاحتكارية ولكن لا يتبع ذلك عادة تفكيك جذرى، وبعد التحرير يكون المدير المسيطر هو نفسه الذى يقوم بتشغيل الشبكة كما يصبح المنافس الرئيسى للمشاركين الجدد الذين يطلبون الدخول فى حلقات الربط الداخلى. وفى هذا السياق كيف يستطيع هؤلاء الجدد الحصول على حق النفاذ العادل داخل الشبكة؟ ان القضايا الفنية والمالية هى المحور الذى يدور حوله هذا السؤال وينبغى حلها.

وتشمل الأمور الفنية الهامة المواقع الخاصة التى يستطيع المنافسون الترباط فيها، ان خطة الاشارات كانت تسمح بحدود مشتركة بين المديرين وخطط الترقيم (بما فيها الشفرة الاضافية التى

تعطى للعديد من المديرين، والسهولة التى يستطيع بها المشتركون التحرك بين الناقلات وحمولة أرقام التليفونات) وغير ذلك.

وتعتبر الشروط المالية لحلقات الترابط جوهرية للغاية. فينبغى أن يكون هناك نفاذ للشبكة أو لتسهيلات الاختناقات بشروط ليست أقل ميزة من تلك التى تطبق فى الاستخدام المحلى. ويمكن أن تتضمن أسعار الترابطات أيضا نفقات خدمة عامة أو رسما إضافياً حتى يتمكن مديرون آخرون من المساهمة مالياً فى التزامات الخدمة العامة التى تفرض على الحامل الرئيسى أو الاحتكار المحلى.

### إطار (١)

#### الملاح الرئيسية لرخصة أو امتياز الاتصالات

- تختلف مواد الامتيازات والرخص بصورة جوهرية - بطبيعة الحال - اعتماداً على المجالات الخدمية التى يراد تنفيذها، وكثافة المنافسة والصفات الأخرى للبلد أو القطاع ولكنها فى النهاية تحمل ملامح عامة. والمواد التالية أخذت بالنص من امتيازات ورخص اعطيت لمدير تشغيل شبكة اتصالات عامة.
- التعرف بالشبكة التى يطبق عليها الامتياز أو الرخصة، بيان الفرق بوضوح بين هذه الشبكة وما يكون ملائماً من الشبكات الأخرى العامة والخاصة وتجهيزات نهاية الخطوط.
  - التعرف بالخدمات التى ستقضى: على سبيل المثال، العملة المحلية، الاتصالات الدولية والمسافات البعيدة والخدمات اللاسلكية، الاتصال المباشر، الانترنت، الأقمار الصناعية، الاستدعاء، شبكة المعلومات، الخطوط المؤجرة، الشبكات الخاصة، التلكس والتلفراف ... الخ.
  - التعرف بمجال ومدى اقتصر الحقوق على هيئة معينة إذا منحت ذلك.
  - الالتزامات النوعية والكمية للأداء، أى التغطية الجغرافية، عدد الوصلات الجديدة، عدد التليفونات الجديدة، الحد الأقصى لنسبة الأخطاء المسموح بها، والحد الأقصى لفترات الصيانة وهكذا.
  - الالتزام بنشر التعريفات والوفاء باحتياجات المستهلك على أساس من عدم التفرقة.
  - الالتزامات الاجتماعية أو العامة مثل أرقام الطوارئ، المجانية، خدمات الاستعلامات، والخدمات التى تقدم للمعوقين.
  - منع الممارسات التى تعوق المنافسة، مثل المبيعات المتصلة، المعونات المحملة على خدمات أخرى والتفرقة، واختيار مقاولين من الباطن دون الإعلان مسبقاً عن طلبهم.
  - الالتزام بربط معدات لطرفيات الخطوط موافق عليها، دون تفرقة أو قواعد تخص إتاحة معدات مصنعة من قبل مدير التنفيذ.
  - الالتزام بمنح وصلات لشبكات أخرى (داخلية) بشروط مقبولة، وصيغ لاحتساب تعريفات الوصلات الداخلية مع الأخذ فى الاعتبار تكلفة هذه الخدمة حين تطبيقها، والمساهمة فى تمويل التزامات مدير التشغيل الرئيسى قبل الخدمة

## تابع اطار (١)

العامه.

- صيغ للتعريفات والتعديلات، بما فى ذلك تحديد سلطات الخدمات التى تنطبق عليها.
- شفرة جيدة للممارسة فيما يتعلق بالموردين والمستهلكين تشمل قواعد السرية.
- متطلبات القياس، وقوائم التسجيل.
- منع التعامل مع حامل أجنبى واحد حينما يكون لدى عدة مديرين للتشغيل سلطة تقديم الخدمة الدولية.
- قواعد تخص التخصيص، والتغيير وحمل أرقام التليفونات.
- حقوق كيفية استخدام أو النفاذ الى الممتلكات العامة أو الخاصة للسماح لمدير التشغيل بإنشاء الاحتفاظ بالخطوط والمعدات وتطبيق قواعد عامة معروفة وقابلة للتطبيق.
- التزام مدير التشغيل بدفع رسوم الرخصة أو الامتياز.
- متطلبات المكاشفة والمعلومات التى ينبغى أن تقدم للوكالة المنظمة، وحق الوكالة فى القيام بالرقابة المطلوبة، بما فيها التدقيق على الطبيعة.
- قواعد ولوائح المحاسبة والمراجعة.
- اعطاء مدير التنفيذ التصاريح والتفويضات اللازمة.
- قواعد تخصيص الامتيازات أو الرخص بما فى ذلك من قيود على الاستثمار الأجنبى.
- القواعد الخاصة ببحث الشكاوى.
- الاجراءات الواجب اتخاذها فى حالة توقف الخدمة أو السداد من قبل مدير التنفيذ.
- مسؤوليات والتزامات مدير التشغيل.
- الضمانات، والمنع، وخطابات ضمان حسن الأداء، وما إلى ذلك.
- الجزاءات.
- الشروط المرتبطة بانها،، وتجديد، وتعديل أو الفاء الامتياز أو الرخصة.

المصدر: مأخوذ من Smith & Staple 1994, P. 68 اللذين أسسا قائمتهما بصورة جوهرية على الرخص والامتيازات الخاصة بالشركات العاملة الرئيسية فى المملكة المتحدة، والمكسيك وسيرى لاتيكا - الشركتان الأولى والثانية أصبحتا بالفعل شركات خاصة بينما شركة سيرى لاتيكا مازالت مملوكة للقطاع العام وتزهل الآن للخصخصة.

وكان هذا هو الوضع فى الولايات المتحدة، حيث كانت الضرائب التى تفرض على الترابطات لشركات المسافات البعيدة تدعم الخدمات المحلية. وفى المكسيك توضع المفاوضات الدائرة بين شركة الاتصالات الرئيسية والمساهمين الجدد حول هذه القضايا مدى صعوبة هذه العملية ومخاطرها الاقتصادية والمالية الضخمة<sup>(٣٤)</sup>. وكذلك نفس الوضع بالنسبة لمطالبات المديرين حول العالم ضد الرسوم الاضافية التى يفرضها المدير المسيطر<sup>(٣٥)</sup>

## الشروط التنظيمية

تعتبر الامتيازات والرخص أدوات تنظيمية، فهي تضع بصفة مبدئية المعلمات التنظيمية الرئيسية للقطاع. ويمكن الغازها اذا فشل مالك الرخصة فى تنفيذ الالتزامات. فهى تقوم بمهام المراقبة من قبل الادارة العامة أو الهيئة المنظمة للأسلوب الذى تنفذ به الشركة التزاماتها، كما أنها تحدد كيفية تعديل الحقوق والالتزامات لمجابهة أى ظروف طارئة<sup>(٣٦)</sup>.

ويوضح (الإطار ١) شروطاً عامة تضمنتها رخص وامتيازات الاتصالات وربما توجد شروط مشابهة فى امتيازات ورخص قطاعات بنية أساسية وخدمات اتصالات أخرى. واعتماداً على الأعراف الادارية والتشريعية الخاصة يمكن أن توجد مثل هذه المواد فى اتفاقيات أو خطابات ملحقة بها أكثر من وجودها فى الامتياز أو الرخص ذاتها، ولاشك أن الرخصة أو الامتياز ستغضى بنوداً إضافية.

## نظام التعريف

يعتبر نظام التسعير خاصة التعريفات وأشكالها المعدلة، الحجر الأساسى لآلية التنظيم. فهذا النظام هو الذى سيحدد العائد الذى ينتظره المستثمرون والحوافز التى يمكن أن يحصلوا عليها مقابل تقديم خدمة جيدة. ويتناول هذا الفصل بصفة أساسية مستوى التعريف وصيغها. وبنفس الأهمية سيوضح من الذى سيطبق نظام التعريف هذا، وماهية السلطات المعطاه فى هذا الصدد، ومجال حرية التصرف وكيف ستدار.

ومعظم قطاعات البنية الأساسية ليست ذات صفات متجانسة داخليا كما كان الاعتقاد سائداً، فبعض الأنشطة فى قطاع ربما تكون ذات طبيعة تنافسية، بينما تظل أخرى احتكارية فى المقام الأول وبطبيعة الحال فإن أسعار الخدمات غير التنافسية هى التى ينبغى تنظيمها فقط، كما يجب فرض قيود لمنع مؤسسة من دعم أنشطتها التنافسية بموارد من الأنشطة المنظمة<sup>(٣٧)</sup>. وغالباً ما يكون تقديم حساب تكلفة منفصل هو الخطوة الأولى فى هذا الاتجاه<sup>(٣٨)</sup>.

ومن الضرورى أن تكون صيغة التعريف المختارة قابلة للتطبيق بفعالية من قبل السلطة المختصة. وهذا يفترض مسبقاً - بصفة خاصة - أن تكون المعلومات التى تحتاجها السلطة لأداء وظيفتها متاحة، وأن تكون السلطة قادرة على إجبار الشركات المنظمة على إعطاء تلك المعلومات وتستطيع السلطة مراجعة دقتها والثقة بصحتها. لهذا فإن تكوين محتوى آلية تعديل الأسعار يجب أن يأخذ فى اعتباره الموارد الفنية وقدرات الوكالة المنظمة. وبعبارة أخرى، فإن آلية التنظيم ينبغى

أن تكيف طبقاً لخصائص وظروف الدولة والقطاع المعنى.

### صيغة معدل السعر القياسى X

سوف نلقى الضوء فى الفقرات التالية على صيغة التعريف X التى تبنتها حكومة المملكة المتحدة فى معظم قطاعات البنية الأساسية التى تم خصصتها وتستحق هذه الصيغة اهتماماً خاصاً نظراً لطبيعتها المبتكرة، وبسبب دورها الأساسى فى عملية خصخصة البنية الأساسية فى المملكة المتحدة، ولتأثيرها الفعال على التفكير التنظيمى وفى وضع الخطط المنظمة فى الدول التى تقوم بالخصخصة.

والصيغة البريطانية التى تعرف بالسقف السعري أو صيغة الرقم القياسى لمعدل السعر تضع سقفاً للتكليف الدورى للسعر المصرح به لسلة معينة من الخدمات عند معدل السعر القياسى X حيث يمثل هذا المعدل نسبة التضخم مقاساً بمؤشر سعر التجزئة بينما يعتبر X معامل الانتاجية المشار إليها مبدئياً فى النشرة التمهيدية للخصخصة. وفى حالة الاتصالات البريطانية على سبيل المثال كانت قيمة X عام ١٩٨٤ عند ٣٪ ثم تم رفعها من قبل المنظم إلى ٤,٥٪ عام ١٩٨٩ (وهو نهاية فترة السنوات الخمس التمهيدية المحددة فى الرخصة) ثم وصلت إلى ٦,٢٥٪ عام ١٩٩١ إلى ان بلغت ٧,٥٪ عام ١٩٩٣<sup>(٣٩)</sup>. وبالتالى كانت الاتصالات البريطانية مجبرة من قبل المنظم لتسليم المزيد والمزيد من مكاسب انتاجيتها للمكاتبين. ومنذ بدء برنامج التكيف عام ١٩٩١ كانت صيغة غطاء الأسعار قد أدت إلى تخفيضات سنوية ليس فقط فى الأسعار الحقيقية وإنما فى الأسعار الاسمية كذلك.

وأثناء برنامج التكيف الأول عام ١٩٨٩ وافقت الاتصالات البريطانية على أن تكون المراجعة الثانية عام ١٩٩٣ أى سنة قبل الموعد المخطط من قبل مع إمكانية المراجعة فى نصف الفترة عام ١٩٩١ للاستجابة السريعة لأى ظروف استثنائية قد تطرأ خارج سيطرة الاتصالات البريطانية. وجرى التعديل فى نصف المدة للأخذ فى الاعتبار - بصفة خاصة - التطورات التكنولوجية المتسارعة التى حدثت فى قطاع الاتصالات.

ان القيمة المخصصة لمعامل الانتاجية ينبغى ألا تكون مرتفعة جداً (لتجنب هروب المشترين الرئيسيين أو الاستثمارات التى هم على استعداد لتقديرها أو إعاقاة انضمام منافسين جدد) كما ينبغى ألا تكون منخفضة جداً (لتجنب تحقيق مكاسب انتاجية منخفضة جداً أو مكاسب مغالى

فيها، أو أسعار مرتفعة للمستهلكين، أو تقليل وجود المنافسة داخل الاقتصاد الوطنى) ورغم أن تعديل الإنتاجية ينبغى أن يكون سالباً بطريقة طبيعية (معامل الإنتاجية الموجب يسبقه علامة سالبة) ففى الإمكان أن يرجع مع معامل آخر مثل التكلفة الإضافية لرأس المال المطلوب حينما تكون هناك حاجة لاستثمارات ضخمة، كما كان مطلوباً فى قطاع المياه فى المملكة المتحدة لرفع المستويات لى تصل لمعيار الاتحاد الأوروبى<sup>(٤٠)</sup>.

واختيار مستوى مكاسب الإنتاجية التى تتحقق يعتبر صعباً خاصة أثناء عملية الخصخصة، لعدم وجود معلومات متاحة كافية لتأكيد المكاسب التى يمكن أن تحصل عليها الشركة المخصصة. وفى الحقيقة قللت حكومة المملكة المتحدة من تقدير عدم كفاءة شركات البنية الأساسية المملوكة للدولة التى ستخصص - أو بمعنى أدق - مكاسب الإنتاجية المحتملة التى تستطيع الشركات المخصصة أن تحققها، ولأن الحكومة حددت المنافسة فى السوق ولم تخلق منافسة لهذا السوق، أى لم تعطه الحق فى شراء الشركات التى ستخصص، لم تستطع أن تستخلص الربوع الاحتكارية التى بقيت فى هذه القطاعات عند الخصخصة. وحينما لا يتم إدخال المنافسة فى السوق، فإن أفضل وسيلة لاستخلاص هذه الربوع هى استخدام آلية تنافسية لبيع المؤسسة أو أسهمها، وترك ذلك للمتقدمين للمزاد أو للسوق لتقييم المكاسب الإنتاجية الممكنة. ومع ذلك بيعت أول شريحة من الاتصالات البريطانية فى نوفمبر ١٩٨٤ عن طريق طرح عام لثلاثة بلايين سهم (٢٠٪ من رأس المال) بسعر ثابت هو ١.٣٠ جنيه استرلنى للسهم وبلغ الاكتتاب ثلاثة أضعاف المطلوب. واستخدمت نفس الآلية فى معظم قطاعات البنية الأساسية البريطانية التى تم خصصتها بعد ذلك.

وقد أدرج (المعامل X) بحيث يعاد تقييمه كل أربع إلى خمس سنوات، طبقاً لشروط الرخصة الخاصة لكل قطاع. ورغم ذلك يستطيع المنظم أن يقرر فى أى وقت تعديل شروط الرخصة، بما فى ذلك (قيمة المعامل X) بموافقة المؤسسة التى تم تنظيمها. وفى حالة ما إذا عارضت الشركة المخصصة (الاتصالات البريطانية مثلاً) هذا التعديل، يرفع الأمر للجنة الاحتكارات والاندماجات، وإذا أعلنت هذه اللجنة أن المؤسسة المنظمة قد تصرفت ضد الصالح العام، وإذا لم يعترض وزير الصناعة والتجارة فإن المنظم يقوم بتعديل الرخصة (أنظر أقسام ١٢-١٥ من لائحة الاتصالات لعام ١٩٨٤).

وفى المملكة المتحدة يمكن أن تجرى مساومة بين المنظم والمؤسسة محل التنظيم بشأن قيمة



المعامل  $X$  وأيضاً حول درجة المنافسة فى السوق وشروط الترابط الداخلى والمعلومات التى يلزم تقديمها وحتى بقاء الشركة نفسها لأن المنظم يمكنه أن يهدد باللجوء إلى لجنة الاحتكارات والاندماجات طالباً تفكيك المؤسسة إلى كيانات أصغر.

ومع السماح للشركة بالاحتفاظ بفوائد تخفيضات التكلفة التى تحققها بين تعديلين بعيدين إلى حد ما، فإن صيغة سقف السعر تعطى حوافز كفاءة حقيقية، تتجه لأن تكون أعلى وليس أقل من معدل عائد التنظيم (حتى مع الأخذ فى الاعتبار تباطؤ عملية التنظيم). ومع ذلك يمكن أن تجعل دورية تعديل المعامل  $X$  هذه الصيغة اقرب إلى صيغة معدل العائد.

وواقع الأمر وكجزء من التحليل التمهيدي الذى يؤدى إلى وضع قيمة جديدة للمعامل  $X$  فإن المنظم سيقوم بمعدل العائد للشركة، وأى معدل مبالغ فيه سيقود دون شك إلى معامل  $X$  أعلى (أى زيادة المعدل الأقل المسموح به) وبالتالي فإن ربحية الشركة ستخف إلى معدل يعتقد المنظم أنه معقول، فى ضوء المعلومات المعطاه من أسواق رأس المال (متوسطات الصناعة لمعدل العائد على حقوق الملكية، وعائد السندات وما إلى ذلك) ومصادر أخرى.

وهناك فرق آخر بين معدل السعر القياسى  $X$  وصيغة معدل العائد وهو أن عبء الإدارة للأول أخف لأنه أقل اعتماداً على المعلومات التى تقوم الشركة المنظمة نفسها بتقديمها. ولاتحتياج للكثير من التحقق من المعلومات من جانب المنظم وتسمح للتدخلات الحذرة من قبل المنظم أن تكون على نطاق أوسع. ومن ناحية أخرى هناك جدل بأن العبء الإدارى لسقوف الأسعار ربما يكون أعلى حيث يحتاج المنظمون فى النهاية لإجراء نفس التحليل كما هو الحال بالنسبة لتنظيم معدل العائد، وعليهم أن يضعوا تصوراً مستقبلياً لكيفية تحسين الإنتاجية عبر أربع أو خمس سنوات.

وربما تكون صيغة سقف السعر أكثر ملائمة للصناعات التى تحتاجها تغييرات تكنولوجية مستديمة بينما تكون الشركة المنظمة قادرة على الانتفاع بمكاسب الانتاجية والربحية التى تتولد عن الادخال المتسارع للتكنولوجيات الجديدة. ومع ذلك فمازال الأمر مبكراً للحكم النهائى على المزايا والمضار التى نتجت عن تطبيق هذه الصيغ. غير أنه من الواضح أن صيغة سقف الأسعار ليست خالية من المخاطر والعيوب. ويشير كل من Tenenbaum, Lock, & Barker (1992) ص ص ٢٧-٢٨) إلى مخاطر ثلاث هى كالتالى:

أ - أن المنظم ربما يحاول خفض التعريفات إذا قامت الشركات بترحيل الأرباح الأعلى من المتوقع وبالتالي تخفض الحوافز لضغط التكاليف.

ب - ربما تحاول الشركة المنظمة زيادة ربحيتها من خلال تقليل نوعية الخدمة.

ج - قد لا توفر هذه الصيغة الحوافز المرغوب فيها لتنفيذ استثمارات جديدة. بالإضافة لذلك قد تعرض صيغة سقف الأسعار المستثمرين لمخاطر تنظيمية أكبر.

هذه المخاطر تستفحل في الدول النامية أو الدول الانتقالية والتي لم تتطور بعد أجهزتها التنظيمية نحو الاستقلالية والاحتراف. والمخاطر الرئيسية في هذه الحالات هي أن المستثمرين قد لا يكونون مستعدين لتقبل تعديل تقديري للمعامل  $X$  يمكن أن يؤدي إلى خسائر فادحة أو ربما يوافقون على الاستثمار في حالة ما إذا كان العائد مرتفعاً جداً، بحيث يمكنهم من استرداد الاستثمارات قبل التعديل الأول للمعامل  $X$ . وسيصبح أى استثمار خاص طويل الأجل في تلك القطاعات مرهوناً بوجود آلية تعديل أسعار معقولة وموثوق بها تقلل من مخاطر (المصادرة الادارية) ومن هذا المنطلق فإن أربع أو خمس سنوات فاصل بين المراجعة الادارية للصيغة  $X$  ستكون أفضل من اجراء تعديلات تقديرية سنوية في الأسعار. علاوة على ذلك ربما يبحث المستثمرون عن الحماية من المراجعات الإجبارية من خلال وضع قواعد أو مبادئ ارشادية في الاتفاقية أو الرخصة لتلك المراجعات، كما يمكن أن يطالبوا كذلك باضافة مواد في عقودهم تسمح لهم باللجوء للتحكيم في حالة صدور قرار تنظيمي بتغيير جذرى في شروط الرخصة أو ميزانية العقد يكون له تأثير ضار بالشركة.

المغالاة في التعريفات: في معظم الدول، يعد ترحيل الأرباح الاستثنائية - الأرباح التي تزيد على عوائد السوق المعدلة ضد المخاطر - من قبل الشركات التي تنعم بدرجة ما من الاحتكار أمراً من الصعب الدفاع عنه سياسياً على المدى الطويل، بصرف النظر عن اللوائح المنظمة أو التعاقدية المطبقة. ويعتبر الخلاف الذى حدث حول الأرباح وصفقات التعويضات للمديرين التنفيذيين القدامى لشركات المياه والقوى البريطانية مثلاً حديثاً على ذلك. كما أنه يشير لاتجاهات جديدة في التصميم التنظيمى خاصة نحو صيغ تسمح بتطوير الكفاءة بحيث يتقاسم فيه المدير والمستخدمون. مما يؤدي إلى تقبل الأرباح الضخمة سياسياً. وبسبب هذه الحساسية الزائدة قررت بعض مرافق المياه البريطانية عام ١٩٩٥ استخدام جزء من أرباحها لتقديم تخفيضات طوعية لعملائها.

وأخيراً، كما سبقت الإشارة، لا ينبغي تركيز اهتمام مبالغ فيه على مستوى الأسعار فى الدول التى تعطى أولوية لتشجيع الاستثمار وتوسيع الشبكات. ففى هذه الدول ربما تكون الحاجة ماسة أكثر لرفع التعريفات. وفى هذه الحالة تمول الشركة ذاتها بأكبر قدر من الاستثمارات، ويمكن لآليات التعاقد أو الآليات المنظمة أن تجبرها على إعادة استثمار التعريفات المرتفعة فى القطاع لتلبية الطلب.

### الاتساق بين الإصلاح التنظيمى والخصخصة

إن الاطار التنظيمى الذى يحكم أنشطة المؤسسة المخصصة ينبغي أن يوضع موضع التنفيذ قبل أو على الأقل أثناء الخصخصة وبالتالي فإن الإصلاح التنظيمى وعمليات الخصخصة تحتاج للتنسيق المحكم.

### تأثير التنظيم على المستثمرين الجدد

قبل حساب الأسعار التى يكون المستثمرون على استعداد لتقديمها فإنهم يحتاجون للتعرف على النظام الادارى الذى ستعمل من خلاله الشركة<sup>(٤١)</sup> وسيكونون محتاجين كذلك لتكوين رأى حول كيفية تطور هذا النظام خلال السنوات التالية. ولمقابلة هذه الأهداف، فمن المرغوب فيه أن يوضع الهيكل التنظيمى فى قانون يعطيه صفة الاستقرار عما لو كان مجرد أداة تنفيذية. وفى فنزويلا كان عدم وجود مثل هذا القانون عاملاً مؤكداً فى عدم الاستقرار النسبى للنظام الادارى، إن الهيكل التنظيمى يمكن أن يوضع فى قانون خصخصة قطاع معين أو فى قانون تنظيمى خاص أو فى القانون الذى ينظم القطاع. ومن الممكن أن تثبت فيما بعد بنود رئيسية من خلال تضمينها فى عقود الخصخصة أو الامتياز، الأمر الذى يتطلب موافقة المستثمرين عند الحاجة لتعديلها. ورغم ذلك يوجد تبادلية بين الاستقرار والمرونة. إن اطاراً تنظيمياً أو تعاقدياً صارماً ربما يقلل عدم التأكد ولكن تستتبعه فى نفس الوقت تكلفة لأن الأخطاء من الصعب تصحيحها ومن الأصعب الأخذ فى الاعتبار الظروف التى تترتب على ذلك.

ولزيادة طمأنة المستثمرين، وتخفيض علاوة المخاطرة التى يضيفونها فى كل قرار استثمارى، والحصول على أفضل سعر ممكن للشركة أو النشاط الذى سيخصخص، يمكن للحكومة أن تعد بعدم تغيير النظام الادارى بصورة جوهرية أو على الأقل لاتفعل ذلك - للإضرار بالمستثمرين. ورغم

ذلك، فلكى يكون هذا الالتزام فعالاً يجب أن يكون له مصداقية، وبالإمكان زيادة المصداقية من خلال شروط فى اتفاقية الخصخصة أو فى الرخصة تسمح للشركة بالتعديل التلقائى لتعريفاتها بناء على صيغة معطاه أو عن طريق التعهد بأن تعرض الحكومة مدير التشغيل (بواسطة الدعم أو خفض الضريبة مثلاً) عن أى تأثير سلبى قد ينشأ من رفض الحكومة أو تأخيرها فى الموافقة على زيادة التعريف فى العقد. وإذا لم يحدث ذلك فإن الوعود لن تؤخذ مأخذ الجد وسيقوم المشاركون فى المزادات بتقديم عروض أقل سعراً. والحكومات التى لاتتمتع بمصداقية كافية وتاريخ موثوق به فى هذا الخصوص يكون عليها أن تقدم المزيد من الضمانات لجذب مستثمرين من القطاع الخاص.

### تأثير التنظيم على المشترين

إن التنسيق بين المدخل التنظيمى وأهداف الخصخصة يمتد للرابطة القوية جداً بين الخواص الأساسية للامتياز وسلوك الفائز بالعطاء. وفرض التزامات قاسية للغاية فيما يتعلق بنوعية الخدمة التى ستقدم من قبل الشركة المخصصة (مثلا الصيانة على فترات متقاربة جداً، أو متطلبات الصوت المرتفع لطلب المكالمات أو معدلات إتمام المكالمات داخل قطاع الاتصالات أو معدلات تعريفه منخفضة جداً)، يمكنها أن تكون حلاً وسطاً للتوسع وزيادة الاختراق داخل الشبكة وهى أهداف رئيسية لمعظم الدول النامية والانتقالية.

### تأثير التنظيم على قيمة الشركة المخصصة

من الممكن أن تصبح التعريف أو الصيغة المنظمة وسيلة أيضاً للأهداف المختارة للخصخصة أو التكنيك. فحيثما تكون مؤسسة تم تنظيمها من خلال معدل العائد على رأس المال المستثمر، فإن الرسوم على المنتفع بالخدمة يمكن أن تزداد لتحقيق المعدل المفروض (الذى تم تنظيمه) للعائد ومضاعفة عوائد الخصخصة (ولن يكون الأمر كذلك عند حساب معدل العائد طبقاً للقيمة الدفترية للشركة، مثلاً والتي ربما تختلف كثيراً عن السعر المدفوع).

وبعد أن تنسحب الحكومة، فإن مجال وطبيعة الرقابة التى ستتم سيكون لها بالضرورة تأثير مباشر على قيمة الشركة. ومما لاشك فيه أن قواعد تنظيمية أكثر شدة أو حماية أقل ضد المنافسة ستقلل من الأرباح وبالتالي من قيمة السهم، وهو أمر ليس سيئاً بالضرورة، ويوضح الاطار (٢) التقلبات فى أسعار الأسهم للشركات التى تم تنظيمها والتي ترتبت على التعديلات التى أدخلت

## إطار (٢)

### تأثير التغيرات التنظيمية على سعر السهم

عادة ما يكون للقرارات المنظمة تأثير فوري وأحياناً عنيف على أداء أسواق الأسهم بالنسبة للشركات التي تم تنظيمها. فعلى سبيل المثال ارتفعت أسهم هيئة الموانئ البريطانية بمقدار ٥٪ فى ١٨ نوفمبر ١٩٩١ (وهو أعلى سعر تعامل يومى منذ طرح الأسهم عام ١٩٨٧). وذلك نتيجة للتحسن فى امكانيات الهيئة بعد تبنى صيغ جديدة لحساب نفقات استخدام المرور من قبل ادارة الطيران المدنى. وبالمثل انخفضت أسهم الغاز البريطانية بمقدار ٣٪ فى ٢١ ديسمبر ١٩٩٣ بعد اعلان الحكومة إلغاء احتكار هذه الشركة التي تم خصصتها فى ١٩٨٦ (تم الالغاء جزئياً عام ١٩٩٦ و كلياً بدءاً من ابريل ١٩٩٨).

وكان لقرارات القائم بتنظيم القوى تأثير جوهري على أنصبة أسهم الشركات التي تم تنظيمها. لذلك فإن الأوراق المالية لا تنتى عشرة شركة لتوزيع الكهرباء فى انجلترا وويلز ارتفعت من ١٤.٨ بليون جنيه استرليني الى ١٥.٩ بليون (بنسبة ٧.٥٪) بعد اعلان القائم بالتنظيم - فى ١١ أغسطس ١٩٩٤ - لنظام التسعير الجديد والذي اعتبره السوق أفضل مما كان متوقفاً، وانتظر البعض أن يفرض القائم بالتنظيم تخفيضات أكبر فى الأسعار - وحين أعلن نفس القائم بالتنظيم فى ٧ مارس ١٩٩٥ أن النظام السعري سيتقلص أكثر مما أعلن عنه فى أغسطس ١٩٩٤، فقدت أسهم شركات الكهرباء القطاعية نحو ٢٣٪ من قيمتها. وهذا الإعلان المفاجئ جاء بعد يوم من إنهاء الحكومة البريطانية بيع الصفقة الثانية والأخيرة من شريحة أسهم مولدى القوى الكبيرين (Power Gen. and National Power) وقد انخفضت هذه الأسهم أكثر من ٤٪ فى سوق لندن مما أثار حنق المستثمرين الذين اشتروا الأسهم فى اليوم السابق.

(Wall Street Journal, 8 March 1995 and 30 March 1995)

وأخيراً انخفض سعر السهم فى شركة تليفونات شيلى CTC بمقدار ١٤٪ فى يوم واحد بعد خفض التعريفات من قبل القائم بالتنظيم الشيلى فى مارس ١٩٩٤. وكان على بورصة نيويورك أن تجمد أسعار أسهم الشركة الشيلية.

ان خصخصة شركة Sui Northern Gas Pipelines-Ltd (وهى شركة توزيع الغاز فى باكستان) تعطى مثلاً آخر على أهمية وضع اطار منظم قبل الخصخصة. ففي عام ١٩٩٢ بدأت الحكومة فى خصخصة هذه الشركة بطرح ٢٠٪ من أسهمها لمستثمر استراتيجى (مدير تشغيل الغاز) و ٤٠٪ طرح عام بضمآن البنك التجارى المحلى MCB. وكانت عيوب الاطار المنظم مسؤولة جزئياً عن فشل كل من الطرح الخاص والاكتمال ووجد البنك لديه العديد من الأسهم غير المباعة. وقد حاولت الحكومة مع البنك إغراء الشركات متعددة الجنسية لشراء هذه الأسهم، ولكن المفاوضات فشلت لنفس السبب، أى ان سعر السهم اعتبر مرتفعاً جداً فى ضوء عدم التيقن الذى يحيط بالهيكل التنظيمى. وثمة بعض الراغبين فى الشراء كانوا على استعداد لرفع السعر المطلوب على شرط إجراء تنظيم قطاعى مناسب قبل الشراء. وبدون هذا التعديل فهم غير مستعدين لدفع أكثر من ٤٠-٦٠٪ من السعر المطلوب.

المصادر: انظر كذلك:

Financial Times, 19 November 1991, 22 December 1993, 9 March 1994, and 13-14 August 1994, Oxford Analytica, 8 April 1994, Beesley and Littlechild 1989, P.457

على إطار القواعد التنظيمية - ويمكن ملاحظة ارتباط مائل بين الاطار التنظيمى وأسعار الأسهم فى النتائج الضعيفة التى أسفرت عنها عمليات الخصخصة التى تمت فى غياب اطار تنظيمى محدد جيداً وموثوق به. كما يتضح مثلاً فى شركات القوى المجرية المخصصة أواخر عام ١٩٩٥ والتى لم يقدر لها النجاح. لقد كانت الأسعار أقل مما هو متوقع، ولم يتقدم أى مشتري لخمس من بين سبع شركات لتوليد القوى. (انظر : Privatization International, December 1995, P.25 and March 1996, P.21).

### المؤسسات التى تقوم بالتنظيم

كما أوضحنا من قبل يعتبر تأسيس إطار عمل منظم مطلباً أساسياً لنجاح برنامج خصخصة المرافق العامة. وسنركز هنا على الوكالات التى تقوم بالتنظيم والمنظمين<sup>(٤٢)</sup>.

#### تكيف الإطار المؤسسى والتنظيمى ليلام الظروف الوطنية

إن قطاع الاتصالات لديه ذخيرة غنية من الخبرة فى الخصخصة والتنظيم. وكما فى القطاعات الأخرى كان للمملكة المتحدة سابقة هامة حينما خصصت الاتصالات البريطانية. من خلال تأسيس جهاز مستقل وتنظيمى لديه سلطات اتخاذ القرار. وترجع بداية تكوين اللجان المنظمة المستقلة لمنتصف القرن التاسع عشر فى الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة - وقد بدأت عملها كـلجان استشارية للسكك الحديدية، أما أول اللجان المنظمة المستقلة التى كان لديها سلطة اتخاذ القرار فقد تأسست من قبل فى عدة ولايات أمريكية، فى السبعينات من القرن التاسع عشر. والنموذج البريطانى وبصفة خاصة سلطة اتخاذ القرار المعطاه للأشخاص وللمنظمين المستقلين ينبغى أن تفهم داخل الاطار السليم. فالمملكة المتحدة دولة متحضرة صناعية ذات خبرات وتقاليد قوية جداً ومستقرة قانونياً. وفى الكثير من الدول النامية والانتقالية تزداد صعوبة تصميم إطار تنظيمى مناسب بسبب تشريعات الخدمة المدنية، والممارسات ومستويات الأجور والتدخل السياسى وضعف النظام التشريعى وندرة المديرين المدربين ونقص الخبرات التنظيمية المناسبة ومعوقات أخرى عديدة.

والجدير بالذكر فى هذ الصدد أن النموذج البريطانى يتم إعادة تقييمه الآن هناك. ويشعر كثير من المراقبين أن العملية التنظيمية ينقصها الشفافية وأنها أصبحت ذاتية للغاية وأن سلطات المنظم اتسعت بدرجة كبيرة بينما لا يخضع هؤلاء المنظمون أنفسهم لأى رقابة. وكثير من قراراتهم لاتخضع للتحكيم. (انظر Veljanski 1993, PP.60-62). وقد اقترح البعض أن يخضع المنظمون لرقابة