

البرلمان لكى يعطى للعملية المزيد من الديموقراطية الشرعية. بينما يشعر آخرون أن الطبيعة التنافسية المتصاعدة للقطاعات التى تم تنظيمها تقضى على تبرير إقامة وكالة تنظيمية قطاعية، ويعتقدون أن إدماج هذه الوكالات أو حتى امتصاصها من قبل الوكالات المنافسة، ستصبح على المدى الأطول حلاً أفضل (انظر: Helm 1994, P.57, Lipworth 1993).

وقد عقد Levy & Spiller عام ١٩٩٣ مقارنة بين أداء مديرى التنفيذ فى قطاع الاتصالات الخاصة فى خمس دول. وانتهى الكاتبان إلى أن المحدد الرئيسى لأداء الاتصالات هو التناسب الجيد بين طريقة التنظيم والقواعد التنظيمية للقطاع فى الدول المعنية من ناحية، والممارسات والتعليمات الإدارية والتشريعية والقضائية للدولة من ناحية أخرى. وبالإضافة للقواعد الواضحة والمناسبة لهذه التعليمات والممارسات، تحتفظ الأنظمة الجيدة بثلاث صفات أخرى: قواعد رئيسية تقيد السلطة المنفردة للجهاز المنظم، وقيود على سلطة تعديل النظام القائم وآليات للتأكد من كفاءة التطبيق والتوفيق مع القواعد والقيود الموضوعة.

وتلاحظ الدراسة مستويات مرتفعة من الاستثمار الخاص حينما تتوفر هذه المتطلبات كما حدث فى شيلي (منذ ١٩٨٧) وجامايكا (قبل ١٩٦٢ ومنذ ١٩٨٧) والمملكة المتحدة (منذ ١٩٨٤) واستثمارات خاصة منخفضة إذا لم يستوفى واحد أو أكثر من هذه الشروط كما حدث فى شيلي (فى الخمسينات) وجامايكا (بين ١٩٦٦-١٩٧٥) وفى الفلبين. ويعتقد الكاتبان أن النمو المتزايد للاستثمار الخاص الذى حدث بعد خصخصة الشركات الأرجنتينية عام ١٩٩٠ دون وجود اطار تنظيمى واضح، يرجع إلى الثقة التى ترتبت على نجاح الإدارة العامة للرئيس منعم لبرنامج الاصلاح الاقتصادى ككل. وثمة نتيجة أخرى للدراسة تتمثل فى أن نظاماً موضوعاً للتنظيم يمكن أن يكون فعالاً تماماً فى إحدى الدول وسيناً تماماً لدولة أخرى. ولذلك فمن الضرورى اجراء تحليل شامل مع فهم كامل لممارسات وتعليمات الدولة الادارية والقضائية والتشريعية وذلك عند إعداد وتنفيذ خطة تنظيمية كفء للدولة.

سلطات القائمين بالتنظيم

تختلف سلطات الأجهزة التنظيمية بصورة كبيرة. ويتراوح هذا المدى بين أجهزة مجردة استشارية إلى أجهزة تمنح وتنظم التراخيصات وتحكم فى المنازعات وتشرف على القطاع ككل.

ولا ينبغي اعتبار الأجهزة الاستشارية مجرد أدوات تنظيمية^(٤٣) لكنها تقدم درجة من الشفافية وتقدم التحليل والجدل الذى دار فى المناقشات السرية التى قد تشملها اجتماعات مجلس الوزراء.

ويمكن أن يدرك الجهاز الاستشارى دوره وتأثيره المتزايد حينما تكون السلطة المختصة بإصدار قرار معين (الوزير على سبيل المثال)، مضطرة للأخذ بنصائح ومراعاتها وكذلك لتبرير أى تغاضى عن تنفيذ هذه النصائح، علاوة على ذلك ولأسباب معينة. ربما لا يسمح للسلطة المختصة باتخاذ قرار مخالف للرأى أو النصيحة التى قدمها الجهاز الاستشارى.

وفى نطاق الخصخصة يترك إصدار الترخيصات عادة للحكومة كجزء من عملية نقل الملكية^(٤٤) وفى الواقع ليس هناك معنى لبيع شركة منفعة عامة أو مرافق دون الترخيص والأذن اللازمة لتقديم الخدمة العامة. ويمكن ترك الترخيص والتعديلات فى التراخيص الحالية بعد الخصخصة، إما للهيئة الحكومية التى أصدرت الترخيص الأسمى أو للشركة التى يوصى بها المنظم أو للمنظم أو لآلية أخرى. ان سلطة تعديل أو ملاءمة شروط الامتيازات والتراخيص اذا ما أعطيت للمنظم تكون مقيدة عادة كما سبقت الإشارة بالنسبة لمنح ومحتوى الامتيازات أو التراخيص.

ان المنظمين لديهم سلطة فض المنازعات بين مديرى التشغيل أو بين المنتفعين ومديرى التشغيل. وربما تكون هذه أهم وظيفة للمنظم حينما يجرى تحرير قطاع ما، ويحاول المدير المسيطر أن يتحكم فى التسهيلات الخاصة بالقضاء على الاختناقات ويستخدمها فى استبعاد المنافسين أو حرمانهم من بعض المزايا. والمنازعات حول المسائل الفنية أو المالية أو المتعلقة بتوقيت الترابط خير دليل على ذلك.

ويعتبر المنظمون عادة مسئولين عن تدقيق التوافق مع التشريعات السارية ومع بنود وشروط الامتيازات أو التراخيص. ولتسهيل هذا الأمر، فإن التشريع يفرض متطلبات شفافية حادة على الشركات التى تم تنظيمها ويعطى المنظمين سلطات بحث وتقصى واسعة، كما يمكن أن يكون لديهم السلطة لفرض الجزاءات والعقوبات. وأخيراً ربما تعطى الأجهزة التنظيمية سلطة إعداد وسن لوائح وقواعد لتطبيقها على المؤسسات التى تعمل تحت مراقبتها.

استقلالية القائمين بالتنظيم

ان استقلالية أى جهاز تنظمى لاتعتبر ذات قيمة إلا إذا تدعمت ضد احتكار الصناعة المنظمة. وواقع الأمر أن حالات احتواء المنظم من قبل الصناعة يعتبر شيئاً شائعاً. وتصيح المشكلة حادة بصفة خاصة حينما تقام وكالات منظمة كجزء من الخدمة المدنية فى دول لايسمح النظام القائم بها (خاصة القواعد الخاصة بالعاملين) بمكافأة العاملين بصورة مناسبة. وفى هذه الحالات، تكون استقلالية العاملين الذين خضعوا للقواعد التنظيمية معرضة للقضاء عليها سريعاً من خلال ممارسات هى دون شك غير قانونية ولكنها مع ذلك شائعة. ومن خلال إبعاد هؤلاء العاملين عن قيود الخدمة المدنية، تستطيع الحكومات أن تكافئهم بوسائل تحميمهم أكثر من احتكار الصناعة، وفى نفس الوقت تسمح للهيئة بجذب مرشحين كفء وبالتالي إضفاء صفة الاحتراف على الوظيفة التنظيمية.

بالإضافة لذلك، ينبغى وضع قواعد تتعلق بصراعات المصالح (على سبيل المثال، منع العضو السابق للهيئة المنظمة من العمل لدى مؤسسة تم تنظيمها لمدة محددة بعد تركه للهيئة) كما يتطلب الاستقلال عن الصناعة - حين تعمل المشروعات المملوكة للدولة فى القطاع - أن تكون الوظيفة التنظيمية منفصلة تماماً من الممارسة الحكومية لوظائف ملكيتها للمشروعات المملوكة للدولة - وحينما تدار القطاعات كاحتكار عام فإن الارتباك بين سلطات التشغيل والتنظيم فى مؤسسة واحدة أو لدى شخص واحد مسألة شائعة، لأن القطاع يبدأ فى فتح مداخل جديدة. ومع ذلك فإن هذا الوضع سرعان ما يصبح من الصعب الدفاع عنه. إن بنية مؤسسية تسمح لنفس الموظف الكبير أن يكون هو المنظم والممثل لمصالح ملكية الدولة فى مؤسسة مملوكة للدولة لن يكون شيئاً مرضياً^(٤٥).

ان التنظيم الوزارى كان هو المتبع فى كثير من الدول، مثل أندونيسيا واليابان وماليزيا وكثير من دول القارة الأوروبية^(٤٦). ورغم ذلك فقد فشل حتى فى دول مثل فرنسا وألمانيا حيث أوكلت الوظيفة التنظيمية لإدارة أو هيئة فى الحكومة المركزية^(٤٧). ومن الواضح أن الاتجاه يسير نحو مزيد من البنية التنظيمية المستقلة بفصل الهيئات المنظمة عن وزارات الحكومة. وهذا يتضح على سبيل المثال من خلال الشروط التى وضعتها اللجنة الأوروبية للموافقة على الربط بين الاتصالات الألمانية والاتصالات الفرنسية، وكذلك من خلال الأسس التنظيمية التى تمت مناقشتها فى اجتماعات منظمة التجارة العالمية حول الاتصالات^(٤٨).

ورغم ذلك فإن الوكالات المنظمة المستقلة التى لديها سلطات اتخاذ القرار ربما لاتصلح لكل الدول. وهذا صحيح خاصة فى الدول ذات الحكم المطلق حيث يتخذ رئيس الدولة عملياً كل القرارات الهامة التى تؤثر فى الدولة سواء كان مفوضاً فى ذلك أم لا. وإذا لم يكن الاستقلال السياسى للجهاز المنظم مكفولاً، فإن إنشاء وكالة جديدة بسلطات اتخاذ القرار ربما تعرقل دون داع إدارة القطاع وحياة القائمين على التشغيل من خلال إدخال فاعل إضافى وبالتالى إضافة المزيد من الشكوك.

ولايسرى نفس الوضع على اللجان المنظمة التى لديها مفوض استشارى بل على العكس من ذلك فإن إنشاء لجنة مستقلة فى هذه الحالة يمكن أن يقيد تماماً تحكم صانعى القرار السياسى. ومن خلال طلب قيام مثل هذا الجهاز بتقديم توصيات لكل القرارات التنظيمية الأساسية فإن متخذ القرار النهائى ربما يتخذ قرارات أفضل مبنية على معلومات أصح ويبتعد عن الحكم بإسلوب ينطوى على التحكم أو العنصرية أو التزمّت - ويمكن أن يدعم إعلان التوصيات نفوذ اللجنة ومسئولية متخذ القرار.

ولاشك أن الصيغة المؤسسية الخاصة لأى وكالة تنظيم تؤثر كذلك على استقلاليتها. وتتضمن قضايا التخطيط الاختيار بين جهاز تنظيمى مسئول عن عدة أو كل قطاعات البنية الأساسية وجهاز منفصل لكل قطاع، وكذلك بين منظم وحيد ولجنة تنظيمية جماعية. وعلى سبيل المثال يتجه النموذج البريطانى لمنظم وحيد يسمى المدير العام وهو الذى يرأس مكتباً يضم عدة موظفين. أما النموذج الأمريكى فيعمل من خلال لجنة منظمين على شكل مجلس مثل لجان الخدمة العامة التى تنتشر فى معظم الولايات إلى جانب لجنة الاتصالات الفيدرالية واللجنة الفيدرالية المنظمة للطاقة - وتقدم اللجان متعددة الأعضاء ، غالباً ، ضمانات أكبر ضد النفوذ غير المشروع أو ضد التكتلات وربما تحد من مخاطر القرارات التنظيمية المندفعة أو المتطرفة. وفى الكثير من الدول النامية والدول ذات الاقتصادات الانتقالية يتفوق هذا الاعتبار على التكاليف النسبية إذا قيست بالقرارات الأبطأ والأقل مصداقية التى يصدرها المنظمون.

وثمة قضية تخطيط أخرى وهى الأسلوب الذى تمول به الأنشطة التنظيمية: إن الاستقلالية يتم تدعيمها من خلال إتاحة الموارد التمويلية للمنظم والتى تكون مستقلة عن الميزانية العامة، تماماً، فى هيئة رسوم أو ضرائب على المشروعات أو الخدمات التى تخضع للتنظيم. وتعمل قواعد

الإعلان والشفافية والمصارحة على دعم استقلالية المنظم.

وأخيراً فإن الحكومة هي التي تعين المنظمين، على الرغم من أنه ينبغي أن يتأكد ذلك غالباً من قبل الهيئة التشريعية. ففي بوليفيا، يعين المنظمون من قبل المسئول التنفيذي من بين قائمة تقدمها الهيئة التشريعية^(٤٩). وفي بعض الولايات الأمريكية مثل تينيسي وجورجيا، فإنهم يختارون من قبل الشعب (وهذا يعطى نفوذاً كبيراً في المسائل التنظيمية لمجموعة معينة وهم المنتفعون المحليون من الخدمات العامة) ويعطى التعيين بواسطة المسئول التنفيذي بمعاونة المسئول التشريعي سواء بصورة مبدئية أو بالتصديق على التعيين، يعطى العملية استقراراً وسلطة أكبر. ولتجنب التدخل الحكومي غير المشروع في الأعمال التنظيمية، يقضى القانون في الغالب بأنه في حالة التعيين لفترة محددة (غالباً بين أربع وسبع سنوات) لا تستطيع الحكومة الغاء تعيين المنظمين.

حرية تصرف أكثر أو أقل؟

في الدول ذات الأنظمة الإدارية والتشريعية التي تفتقد الموارد أو المصادقية، يصعب استخدام اتفاقيات الامتياز التفصيلية وغير المرنة نسبياً والتي تؤيدها إجراءات تحكيم دولية، أكثر قدرة على طمأنة المستثمرين من انشاء هيئة تنظيمية مستقلة تتمتع بقوة إصدار اللوائح. وتعتبر غينيا وساحل العاج ضمن الدول التي تعطى مثلاً لانتهاج هذا المدخل عند خصخصة قطاعات المياه والكهرباء، فقد كانت اتفاقية الامتياز مصحوبة بجدول تفصيلي بالالتزامات والشروط مع ترك القليل من النقاط التي يمكن اقرارها أو الاتفاق عليها أثناء تنفيذ العقد. إن التنظيم التفصيلي المسبق ملزم أكثر للقطاعات الاحتكارية والمتقدمة تكنولوجياً والمستقرة نسبياً، مثل المياه وتوزيع القوى عن القطاعات التي تمر بطفرات تكنولوجية سريعة مثل الاتصالات.

ومن الضروري إيجاد توازن لكل دولة ولكل قطاع بين توصيف اللوائح مسبقاً والتي قد تتحول إلى قيد كبير، وبين تبنى إطار أكثر مرونة يسمح للوائح أن تتطور تحت سلطة منظم ولكنها تضيف المزيد من عدم التيقن. وفي بعض الظروف (حين تكون المؤسسات التنظيمية ضعيفة مثلاً) وفي بعض القطاعات (مثل المياه) ربما يكون الإجراء المتقدم المحدد أفضل من لوائح أكثر مرونة تخضع لحرية تصرف أكبر من جانب المنظم. ومع ذلك يجب مراعاة عدم تقليص سلطات المشرع أو

المنظم كثيراً. وكما ثبت عملياً مهما كان الإطار التنظيمى المستخدم فإن حماية المصلحة العامة ستتطلب أحياناً تعديلات من جانب واحد، لذلك فإن التحدى هو إيجاد توازن صحى بين المصالح التشريعية للمدير المنفذ الخاص ومصالح المجتمع. وفى الدول ذات المؤسسات الضعيفة أو ذات التاريخ غير العريق، فإن الاتجاه يكون نحو تفادى الحد من حرية التصرف حتى لا يبتعد المستثمرون. وحينما يتم بناء جنود قوية فإن الإطار التنظيمى يمكن أن تنبثق عنه مرونة أكثر.

هيئة منفصلة أم هيئة ذات قطاعات متعددة؟

هل ينبغي أن تنشئ الحكومات جهازاً منظماً لكل قطاع كما حدث فى الأرجنتين والمملكة المتحدة؟ أو هيئة منفصلة للقطاعات القريبة من بعضها مثل الغاز والقرى كما حدث فى المجر والولايات المتحدة (على المستوى الفيدرالى) أو هيئة متعددة القطاعات لكل قطاعات البنية الأساسية مثل بوليفيا والولايات المتحدة (لجان للمنفعة العامة على مستوى الدولة)؟ ومن جهة أخرى، ربما لا ينبغي أن يكون هناك جهاز خاص للتنظيم مثل ما حدث فى نيوزيلاندا حيث تتولى اللجنة التجارية (وهى الجهاز الوطنى المنافس) التنظيم الاقتصادى لقطاعات البنية الأساسية طبقاً لقواعد اجراءات المنافسة العامة للدولة^(٥٠).

ومن الضرورى أن تساهم الوكالة المنظمة متعددة القطاعات بدرجة كبيرة من الاتساق فى تنظيم القطاعات المختلفة، وهى تسمح كذلك بتجارب مستقاه من قطاع ما لتطبيقها فى القطاعات الأخرى، وتخلق اقتصادات نطاق إدارية، وربما تحد من مخاطر الفساد أو السيطرة غير المشروعة من قبل مؤسسة أو وزارة ما. وهذا الوضع مناسب بصفة خاصة للدول التى تعاني من نقص الموارد المالية والبشرية والادارية الضرورية لتأسيس هيئات منفصلة. ويقول البعض إنها لاتدعم تطوير الخبرة القطاعية المتعمقة، ولكن يمكن معالجة ذلك بدرجة من التخصص التكنولوجى داخل الهيئة. إن الخبرات القانونية والاقتصادية والمالية الرئيسية وكذلك التجارب، تعتبر فى واقع الأمر شائعة بدرجة كبيرة فى قطاعات البنية الأساسية المتعددة.

إجراءات التقاضى

مهما كانت آلية التنظيم التى تطبق، فإن المرء يتسائل عن ضرورة وجود إجراءات للتقاضى. فى المملكة المتحدة، والتى لديها أطول وأوسع تجربة بعد الخصخصة، طلب من لجنة

الاحتكارات والاندماجات (والتي تستمد سلطاتها من قوانين الخصخصة وتشريع المنافسة العامة) أكثر من مرة ان تستمع للخلافات بين الشركات المخصصة ومنظمتها فيما يتعلق بتعديلات الشروط التي تتضمنها عقود الامتياز^(٥١). وعلى المنظم أن يأخذ توصيات لجنة الاحتكارات والاندماجات بعين الاعتبار ولكنه غير مطالب باتباعها (إلا فى حالة اللجان الفرعية الخاصة المنبثقة عن اللجنة الرئيسية والمختصة بقطاع المياه والصرف الصحى)^(٥٢).

وتشكو شركات الغاز والشركات الأخرى من أن القانونين على التنظيم لديهم قد اعتادوا أن تشمل القضايا التي تحال إلى اللجنة العامة أكثر من الخلاف الأساسى، مثلاً، طلب مناقشة هيكل القطاع نفسه حينما يكون الأمر مجرد خلاف حول تعديل التعريف (أنظر، Lipworth 1993، Veljanovski 1993) وطالماً أن لجنة الاحتكارات والاندماجات فى مقدورها أن توصى بإغلاق شركة خاصة فإن الشركات التي تم تنظيمها تتجه إلى تجنب تضمين ذلك فى خلافاتها مع المنظم. لذلك فإن التهديد باتخاذ هذا الإجراء يعتبر سلاحاً قوياً فى أيدي المنظم - ومن ناحية أخرى فإن المحاكم قد لعبت حتى الآن دوراً صغيراً إلى حد ما فى المملكة المتحدة^(٥٣). ومع ذلك فإن نظام التقاضى البريطانى مع دوره بالنسبة للجنة الاحتكارات والاندماجات، ومع الوزير وبدرجة أقل مع المحاكم، يعتبر ذا خصوصية حساسة، انه جزئياً انعكاس لسلطة اتخاذ القرار التي يملكها المنظمون فى المملكة المتحدة.

ان تخطيط نظام للتقاضى ينبغى أن يكون دور البناء المؤسسى الخاص والتقاليد العرفية للدولة، وربما تلعب المحاكم دوراً اذا كان لديها او تستطيع أن تكتسب الخبرات والكفاءة والكمال المطلوبين لتسوية المنازعات حول المسائل التنظيمية. وبصورة عامة وعند تخطيط هيكل تنظيمى، ينبغى عمل توازن بين مصالح السرعة والتيقن (والتي تقود إلى رفض التقاضى ضد القرارات المنظمة، أو تحديد الأماكن والتوقيت لجدولة مثل هذه الشكاوى) وبين مصالح العدالة نحو الأجهزة المنظمة (والمستهلكين) وكذلك مسئولية المنظم.

خصخصة الوظيفة التنظيمية

تلعب اجراءات المصالحة والتحكيم دوراً هاماً للغاية فى عقود خصخصة البنية الأساسية. إنها تحل محل أو تكمل التحكيم الرسمى أو آليات اللجوء الى السلطات الحكومية ذات المستوى

الأعلى أو المحاكم أو الأجهزة الخاصة. وتتضمن معظم العقود آليات للتسوية الودية العاجلة للمشاكل أو المنازعات التى ربما تظهر أثناء التنفيذ. وإذا لم يتحقق ذلك فإن بنود العقد ترجع تسوية المنازعات بين مدير التشغيل والدولة أو الطرف المخول له ذلك، للتحكيم وغالبا ما يكون التحكيم الدولى ولأن العقود عادة ماتتضمن التزامات تنظيمية مثل زيادات مستقبلية فى التعريفات فإن أى عمل تنظيمى أو تباطؤ فى عمل تنظيمى قد يعتبر خرقا للعقد من قبل الدولة أو السلطة المعنية مما يبرر اللجوء للتحكيم. وربما يكون التهديد باللجوء للتحكيم حافزاً قوياً لفرض الإذعان رغم أن اجراءات التحكيم الفعلية ربما تكون أيضا نهاية للعقد.

علاوة على ذلك، فإن معظم العمل الذى يؤديه عادة المنظمون يقوم به بكفاءة خبراء خاصون عن طريق التعاقد الخارجى - وأحيانا يتحصن معارضو الخصخصة خلف تعقيدات التنظيم وندرة القدرات الوطنية فى الكثير من الدول النامية والانتقالية لتبرير استمرار قيام القطاع العام بتأدية خدمات البنية الأساسية. إن الوظائف التنظيمية المعقدة تحتاج فى أداؤها لحرفية، وحين تكون القدرات الإدارية المحدودة قيداً ملزماً على الأقل فى المدى القصير والمتوسط، ينبغى الأخذ فى الاعتبار خصخصة الأعمال التنظيمية^(٥٤).

إن الحكومات والمنظمين يستطيعون وعادة ما يفعلون - التعاقد مع المستشارين والخبراء لمساعدتهم فى كل أوجه العمليات التنظيمية. وهذه العقود الفرعية يمكن على سبيل المثال تطويرها وصياغتها من جديد من خلال مراقبة الأداء أو بواسطة الشهادات التى تكتبها شركات تدقيق مستقلة متعاقدة مع المنظم. ويمكن مطالبة مراجعى الحسابات بالتصديق على أن المعلومات التى تقدمها الشركات التى تم تنظيمها للقائم بالتنظيم (بما فى ذلك أهداف الأداء) هى من وجهة نظرهم سليمة ويعتمد عليها ومبنية على المراجعات التى قاموا بها وعلى تقييمهم للأنظمة التى أنشأتها الشركات للإمداد بالمعلومات المطلوبة. علاوة على ذلك، يمكن أن يطلب منهم التصديق على أن الأسلوب الذى تم به تنظيم الشركة يتطابق مع التشريع السارى، كما يتطابق مع شروط الرخصة أو الامتياز، وإذا لم يكن كذلك تحدد درجة عدم المطابقة والعوامل التى ساهمت فى ذلك. وربما يكون ضمن مهامها أيضاً عمل مسح عن درجة رضا المنتفعين بالخدمة.

وأخيراً، يمكن لمراجعى الحسابات قياس أداء الشركات التى تم تنظيمها من خلال معلمات رئيسية وإعداد سلاسل زمنية تعطى اتجاهات، وتقارن هذه النتائج مع المعايير الدولية. ولاتتضمن

الوظائف المشار إليها أى حرية فى اتخاذ القرار. ورغم ذلك، فإن عمل هؤلاء المراجعين هو أن يقدموا لمتخذى القرار أساساً تحليلياً سليماً لقراراتهم. ومن خلال تقديم درجة من الشفافية والعلائية فى هذه العملية وفى نفس الوقت احترام المعلومات السرية والخاصة، فإن مجال أو احتمال فرض قرارات التحكيم يصبح محدوداً. وينبغى أن يتمتع المراجعون بمستويات معينة من المبادئ، وتحمل المسؤولية تماماً كالمراجعين الماليين وشركات المراجعة. ويمكن أن تمول مرتباتهم من رسوم التنظيم المفروضة على الصناعات التى تم تنظيمها.

ومن الممكن تطوير درجة تفويض الشركات الخاصة للقيام بالأعمال التنظيمية كما يتضح من التجارب الطويلة فى مجال الطيران. لقد قامت بعض الدول بتفويض بعض الشركات الخاصة بسلطات رئيسية للتصديق على صلاحية الملاحة للطائرات. وعلى سبيل المثال فوضت وزارة الملاحة الجوية فى المغرب هذه الوظيفة لشركة خاصة ذات شهرة عالمية^(٥٥). هذه الشركة تقدم شهادات صلاحية طيران لكل الطائرات المغربية، بما فيها طائرات الشركة الوطنية ماعدا الطائرات العسكرية. وهذه الشركة التى تكافأ من رسوم تدفعها الشركات التى يتم مراقبتها، تقوم بعمل تفتيش دورى على هذه الطائرات إلى جانب ورش الصيانة وقطع الغيار التى تصنع فى المغرب - وتبقى مع ذلك السلطة النهائية فى يد سلطات الطيران المدنى ولكن الشركة المفوضة لديها سلطة اتخاذ اجراءات المنع أو الحماية مثل القيام بسحب مؤقت لشهادة الصلاحية الملاحية وتوقيف الطائرات لحين اتخاذ قرار من قبل سلطات الطيران المدنى.

التنظيم الذاتى

كما سبقت الإشارة يعتبر التنظيم عملاً حساساً وسياسياً خاصة حينما يكون تنظيماً للاحتكارات. كما تعتبر سمعة الشركات آلية تنظيمية هامة. وفى الواقع لاستطيع الشركات الدولية للمرافق العامة أن تسيء إلى مركزها المسيطر فى بعض الدول، حتى لا تتأثر سمعتها وفرصها فى كسب عقود جديدة فى تلك الدولة أو فى خارجها - وفى القطاعات مرتفعة النمو، يكون مثل هذا التنظيم الذاتى أحياناً أكثر فعالية من آليات التنظيم الرسمية. ومن الممكن أن تساهم أيضاً صحافة حرة وناقده إلى جانب جمعيات المستهلكين فى فعالية عملية التنظيم الشامل.

موازنة التكاليف مع منافع التنظيم

ان هذا العرض لقضايا التنظيم التى تنشأ أو التى يجب مراعاتها عند إعداد خصخصة قطاع بنية أساسية لايفى هذه القضية المعقدة حقها. فلايوجد مخطط عمل واحد للتنظيم، اذ ينبغى أن يبنى الاصلاح التنظيمى دائماً على تحليل لتكلفة التنظيم التى لايجب أن تزيد على المنافع المتوقعة.

ولاشك أن مفهوم الأجهزة التنظيمية المستقلة عن الصناعة والحكومة يعتبر جذاباً ويستحق متابعته. ومع ذلك تبقى حقيقة أنه فى كثير من الدول يكون من الصعب بل من المستحيل، إنجاز هذا الاستقلال عملياً، على الأقل فى المدى القصير. وفى هذه الحالة ربما يكون المدخل المفضل غالباً هو المدخل التدريجى والذى يبدأ بإعطاء الجهاز التنظيمى المستقل سلطات استشارية ثم سلطات أخرى، طبقاً لسجله التاريخى واستقلالته والثقة المتزايدة به.

ومجمل القول، ينبغى أن يكون الإطار المنظم قادراً على التوفيق بين ربحية مدير التشغيل، والاستمرارية ونوعية الخدمة بينما يحقق مطلبين غالباً مايكونان متناقضين. ومن ناحية ينبغى أن يضمن الإذعان للالتزامات التى اتفق عليها الطرفان وبالتالي يقلل من المخاطرة التى تتضمنها مثل هذه الاستثمارات، وهذا يتطلب فقط سلطات لها حرية تصرف محددة. ومن ناحية أخرى يلزم أن يكون لديه مرونة مصاحبة لكى يقوم باجراء تعديلات حينما تتطلب الظروف المتغيرة ذلك وهذا يحتاج لدرجة أكبر من حرية التصرف من قبل القائم بالتنظيم.

وتوضح التطورات الحديثة للممارسات والسياسات المنظمة فى المملكة المتحدة، هذا الاختيار الصعب لقد أثارت الأرباح المرتفعة والتعويضات الضخمة التى تقدم لكبار التنفيذيين فى شركات البنية الأساسية التى تم تنظيمها، الاحتجاجات وأصبحت من الناحية السياسية غير مقبولة، خاصة فى قطاع المياه حيث أدت الصيغة المستخدمة فى سقف الأسعار عند الخصخصة إلى زيادات جوهرية فى التعريفه. وهذه الأرباح المرتفعة وحصص الأسهم والعلاوات تنتج جزئياً من مكاسب الكفاءة التى حققتها الشركات منذ الخصخصة، وجزئياً من أخطاء التصميم التنظيمى (سقف أسعار عالية ومنافسة غير كافية فى الأسواق) وقد حاول المنظّمون البريطانيون خاصة عامى ١٩٩٥، ١٩٩٦ تصحيح بعض تلك الأخطاء من خلال تضيق صيغ التسعير، أحياناً إلى حد كبير، بينما تركوا للشركات التى تم تنظيمها الفرصة لتحقيق عائد معقول وتطوير الحوافز وتحقيق مكاسب انتاجية اضافية.

ان الفرق بين الافتراضات الاستنتاجية التى تستخدم لإنشاء الإطار التنظيمى وعملية التقييم التى تأتى بعد ذلك لكيفية تطبيق هذا الاطار واقعياً، تعتبر مسألة ملازمة للعملية التنظيمية. إن الحكومات التى تصمم برنامجاً للخصخصة ثم المنظمين بعد ذلك لن يكون لديهم كل المعلومات التى يحتاجونها لاتخاذ القرارات بينما الشركات التى تم تنظيمها ستتجه دائماً (على الأقل علائقية) إلى التقليل من قيمة مكاسب الانتاجية التى يمكن تحقيقها وتحفظ لنفسها للمدى الذى تستطيعه، بالمعلومات التى تفيد عكس ذلك.

وأخيراً ربما تؤثر القدرات التنظيمية أيضاً فى اختيار هيكل السوق وقواعد المنافسة. ويحتاج الأمر لعمل توازن صعب بين هيكل أفضل نظرياً وآخر يمكن ادارته فى ضوء تقاليد الدولة وامكانياتها المؤسسية والبشرية. ومن الممكن أن يسهل ذلك ادخال المنافسة إلى قطاع ما وفى نفس الوقت يعقد عمل القائم بالتنظيم. أنه يجعله أكثر سهولة مثلاً من خلال ايجاد مديرى تشغيل متعددين لهم مصالح مختلفة يسرعون فى شجب أى إساءات يرتكبها منافسوه. كما أن مضاعفة عدد مديرى التشغيل يتيح للمنظمين نقاطاً أكثر للرجوع إليها عند تقييم أداء مديرى التشغيل والتحسينات المحتملة للإنتاجية. ومع ذلك فإن إدخال المنافسة يعقد التنظيم حين يطلب من المنظم أن يراقب عدداً أكبر من الشركات وتحكيم المنازعات بين هؤلاء المديرين فيما يخص النفاذ إلى الشبكة والتسعير المغالى فيه والمسائل الأخرى. إلى جانب ذلك ربما يكون هناك علاقة ايجابية بين عدد المديرين المنفذين وعدد ومشاكل هذه المنازعات.

الخاتمة

لقد أصبحت نوعية وتنافس خدمات البنية الأساسية تشكل بصورة متزايدة عاملاً رئيسياً فى تنافس الدول، والتى لم تعد تحتل أن تتورط فى قبول التقصير فى أداء الاحتكارات العامة. وبالتالي فقد أصبحت خصخصة قطاعات البنية الأساسية أولوية أولى لعدد متزايد من الحكومات فى العالم. إنها تثير قضايا دقيقة كانت تحتاج لإفراد فصل خاص بها. وقد تركزت المناقشة حول كيفية تأثير قضايا هيكل السوق والمنافسة والتنظيم فى عملية الخصخصة مع وجود تطورات حديثة ومستمرة. ان اختيارات السياسة الاقتصادية التى طبقت فى هذه المناطق تعتبر جوهرية فى تقرير ماهية الأطر التشريعية والتنظيمية التى ستحكم خصخصة البنية الأساسية.

وتخضع قطاعات البنية الأساسية لتغيرات سريعة فى التكنولوجيا والايديولوجيا والظروف

الاقتصادية (خاصة من خلال إدخال منافسة متزايدة) والجغرافيا السياسية (الحواجز المصطنعة بين المقاطعات الوطنية المحمية التى فى سبيلها للزوال) وما إلى ذلك. هذه القطاعات كانت تعتمد حتى وقت قريب كلية تقريباً على التمويل العام من أجل استثمارات، ولكن أزمات التمويل العام فى دول كثيرة بالإضافة إلى المتطلبات الضخمة من الاستثمارات (خاصة فى الدول ذات النمو المرتفع) جعلت من مشاركة القطاع الخاص أمراً لا مفر منه. علاوة على ذلك فقد شجع الأداء الضعيف لمعظم الشركات العامة، وعدم قدرتها على تغطية الطلب وتقديم خدمة جيدة النوعية، شجع الكثير من الحكومات على اللجوء إلى القطاع الخاص لتقديم خدمات البنية الأساسية. وقد أدت مثل هذه التطورات وغيرها إلى الحاجة لإصلاحات جوهرية شاملة المخصصة إلى جانب كسر احتكار قطاعات البنية الأساسية.

وقد تذبذب الاختيار أكثر من مرة بين الملكية العامة والخاصة لهذه القطاعات ومع ذلك لم يكن الاتجاه الأخير نحو الخصخصة وكسر الاحتكار مجرد خيال عابر. إنها ظاهرة تعكس تغيرات ايدولوجية وتكنولوجية واقتصادية عميقة. علاوة على ذلك، ينبغى أن تشجع التجربة الايجابية الضخمة للدول الرائدة فى هذا المجال، دولا أخرى لدعم مشاركة أكبر من القطاع الخاص وزيادة المنافسة فى هذه القطاعات.

ويجب أن يعزز الاتجاه نحو الخصخصة من خلال قيام صناعة عالمية لخدمات البنية الأساسية. وهذه الصناعة التى لم تكن موجودة من عشر سنوات مضت تدين بوجودها للإصلاحات التى شرحناها فى هذا الفصل. هذه الإصلاحات قد ولدت ثم عززت الحاجة لخدمات بنية أساسية خاصة - كذلك ساعدت على خلق العرض، أولاً عن طريق اجبار الشركات التى كانت فيما مضى تتمتع باحتكار وطنى فى قطاع معين، ان تتنافس وتصبح أكثر كفاءة، ومن خلال السماح لها بتنوع الأماكن والقطاعات ثم عن طريق تشجيع مديري تنفيذيين جدد للدخول إلى تلك القطاعات التى كانت تتمتع بحماية عالية فيما مضى، وقد أعطت الدول التى بدأت مبكراً بالإصلاح مثل شيلي والمملكة المتحدة للشركات الوطنية التى تتولى خدمات البنية الأساسية دفعة فى الأسواق العالمية. وأخيراً فإن المجموعات الدولية التى تتولى خدمات البنية الأساسية لديها سمعة تحرص على المحافظة عليها، حتى أن باستطاعتهم المحافظة على وتطوير خدماتها فى الدول التى يقومون بإدارة هذه الخدمات بها لكسب المزيد من العقود فى الدول الأخرى. ويعتبر هذا صيغة متميزة للتنظيم الذاتى.

وتبين تجارب خصخصة قطاعات البنية الأساسية أن التعريف الواضح للأهداف منذ البداية شيء هام فى هذا الخصوص أكثر من أى مكان آخر. فحينما تكون الأهداف هى تحسين مستويات الخدمة وإرضاء عدد متزايد من المتفعين، ودعم المنافسة الدولية لخدمات البنية الأساسية، وبالتالي للاقتصاد الوطنى، فإن نقل الملكية (مع العائد الذى ينتج عن ذلك) سيكون غالباً أقل أهمية فى حد ذاته من كسر احتكار وفتح القطاع بفاعلية لشركات جديدة تنافس المحتكر الحالى (عام، خاص أو مخصص) وكذلك مع المنظمين الجدد. وفى تقرير حديث أصدرته اللجنة الاستشارية للمنافسة الأوروبية التى كان يرأسها رئيس الوزراء الايطالى السابق رود مايلى: " الذى يهمنى بالدرجة الأولى ليس أن تتحرك الملكية والادارة من القطاع العام والدولة إلى القطاع الخاص ولكن أن تدخل المنافسة وتتوسع كلما أمكن ذلك".

وبالتالى فإن التركيز والأولوية ينبغى أن يكونا على فتح القطاع للمشاركة الخاصة والمنافسة (خصخصة القطاع) أكثر من مجرد إجراء الصفقات لبيع واحدة أو أكثر من الشركات المملوكة للدولة. وينبغى أن تلغى الاحتكارات القانونية والقيود الأخرى المطلوبة للدخول، أما الشروط المؤسسية فتحتاج لتعديلها أو إلغائها. وتتيح خصخصة شركات البنية الأساسية الضخمة للحكومة فرصة فريدة لإعادة التفكير فى التنظيم الكلى والهيكل للقطاع. أما الأنشطة والخدمات التى كانت تقدمها شركات متسقة ومتكاملة فلن يتم تفكيكها، والمنافسة التى تقوم فى هذه الأقسام هى التى تساندها. هذه الإصلاحات ينبغى تنفيذها أولاً. حيث إن تغيير هيكل وقواعد التشغيل فى القطاع بعد الخصخصة يعتبر أكثر صعوبة لأن مثل هذه التغييرات ستؤثر دون شك فى حقوق الملكية الخاصة.

ومع ذلك فإن إدخال المنافسة فى السوق يفترض مسبقاً أن تكون الحكومات على استعداد لتقبل أن مثل هذا التنافس ربما يقلل من سعر بيع شركة مملوكة للدولة. هذا الانخفاض الفورى فى العوائد بالنسبة للخزانة العامة يمكن التغلب عليه سريعاً من خلال نمو اقتصادى أسرع ناتج عن قطاعات بنية أساسية أكثر كفاءة، وبصورة مباشرة أكثر عن طريق إلغاء دعم الشركات المملوكة للدولة، وجمع الضرائب والرسوم من أنشطة وأرباح الشركات التى تعمل فى ظل القطاعات التى تم خصصتها وتحريرها.

وحينما لا يمكن إدخال المنافسة فى السوق كما هو الحال مثلاً فى قطاع المياه ينبغى على

الأقل إدخالها للسوق أى من أجل الحق فى تقديم الخدمة على أساس مطلق. وتتيح المزايدات المعدة جيداً للحكومة اقتطاع جزء من الايجارات الاحتكارية لمنفعة الخزانة والمستفيدين من الخدمة. ويمكن استخدام المنافسة القياسية بعد ذلك كأداة تنظيمية لمقارنة أداء مدير التشغيل المحتكر بالمديرين الآخرين فى مناطق مختلفة من الدولة وبالمعايير الدولية، ويستطيع القائم بالتنظيم استخدام مثل هذه المعلومات المقارنة للدفاع عن أهداف الأداء الأكثر صعوبة وإجراء تعديلات فى التعريف عند إعادة النظر فى التنظيم.

أن أهمية التنسيق الجيد والتتابع فى الإصلاح القطاعى وبرايم الخصخصة لا يمكن التركيز عليها بقوة. وربما يكون هذا صعباً بصفة خاصة حينما تكون الوكالات الحكومية المختلفة مسئولة عن الخصخصة والإصلاح القطاعى. وهذا الاتساق مطلوب فى الفترة التى تؤدى إلى الخصخصة كما هو مطلوب فى فترة ما بعد الخصخصة.

وما أن استثمارات البنية الأساسية ذات طبيعة بعيدة المدى فإن المستثمرين يحتاجون فيها لضمانات أكثر من أى قطاع آخر. ولعل أفضل ضمان هو هيكل تنظيمى سليم، يكون قائماً على التشريعات ويسانده التزام سياسى قوى. وهذا الإطار ينبغى أن يكون معروفاً قبل بدء عملية المزاد وقبل إعطاء الرخص أو الامتيازات وينبغى أن يكون نافذاً قبل أو عند الخصخصة. وغالباً ما سيبحث المستثمرون عن مزايا إضافية من خلال إدماج خصائص تنظيمية أساسية (مثل نظام الأسعار) فى اتفاقياتهم عند التعاقد مع الحكومات التى تقوم بالخصخصة. وإخفاق الحكومات فى الاستجابة لمثل هذه القواعد سيعطى للمستثمرين حقوق الرجوع بالمطالبة ويكون ذلك غالباً عن طريق التحكيم الدولى.

ويحتاج تصميم الإطار التنظيمى، الأخذ فى الاعتبار القدرات المؤسسية إلى جانب اللوائح الادارية والتشريعية. ويستلزم الأمر عمل خيارات بين الأجهزة التنظيمية التى لديها سلطات اتخاذ القرار وتلك التى لا تملك إلا إبداء المشورة، بين الوكالات متعددة القطاعات والوكالات ذات القطاع الواحد، والهيئات التى يرأسها مدير وتلك التى ترأسها لجنة. وينبغى المحافظة على وحدة العملية التنظيمية بواسطة قواعد تضمن العملية المطلوبة، والشفافية، وتحمل المسؤولية. وكثير من الدول خاصة النامية والانتقالية التى ليست لها تاريخ تنظيمى كاف ربما ترغب فى تبني اسلوب سهل للتنظيم مع سلطات محدودة فى التصرف، وتعاقد مع مراجعى حسابات قطاع خاص ذوى شهرة على

أمر الرقابة التنظيمية وأعمال التدقيق.

إن من مهام الحكومة إدخال درجة من المنافسة والنفاذ للأسواق الأكثر مناسبة للدولة والقطاع وإيجاد التوازن المناسب بين الرخص والامتيازات ذات التفاصيل الدقيقة وبين نظام أكثر مرونة يكون للهيئة المنظمة فيه سلطات أكبر. هذه السمات الخاصة بالدولة والقطاع ينبغي بالتالى أن تكون مدخلاً يتعامل بانسجام مع مجال التنافس داخل القطاع (الهيكل) وقواعد المنافسة (القوانين واللوائح) والقدرات المؤسسية وأعراف الدولة (المؤسسات).

ونادراً ما تكتشف الحكومات البرنامج المثالى أو الحلول من المرة الأولى. فمن المتوقع حدوث أخطاء ومحاولات كما يتضح من تجارب خصخصة البنية الأساسية فى المملكة المتحدة. وعلى الحكومة أن تقرر مدخلاً يأخذ فى الاعتبار العوامل التى تمت مناقشتها فى هذا الفصل من المقال ثم تقتحم التجربة تاركة أى تعديلات ضرورية لما بعد ذلك حينما يتم تنفيذ الإصلاح.

وكما اكدنا من قبل فإن الخبراء الخارجيين يستطيعون المساهمة بفاعلية كمستشارين للخصخصة ومساعدتهم أكثر أهمية فى إصلاح القطاعات الاستراتيجية. والقليل جداً من الحكومات لديها خبراء بين موظفيها للتعامل مع كسر الاحتكار والمنافسة وإعادة الهيكلة والخصخصة والتنظيم فى تلك القطاعات. والحكومات التى نجحت فى خصخصة شركات بنية أساسية ضخمة فعلت ذلك بمساعدة اقتصاديين ومحامين وخبراء مالىين وخصائيين فى القطاعات المعنية. وتعتبر تعقيدات دراسات هيكلة السوق الضرورية، والهيكل التنظيمى والتشريعى المطلوب وإجراءات اختيار المتقدمين للمزادات، وإعداد الرخص والعقود والتفاوض بشأنها، وتصميم آليات فعالة للحوافز، إلى جانب المصالح الموجودة المعقدة والمتناقضة غالباً، كل هذه تعتبر عوامل تشير إلى الحاجة إلى تجنيد مستشارين ذوى كفاءة عالية منذ بداية برنامج الإصلاح.

إن خصخصة البنية الأساسية لاتزال مجالاً ناشئاً وجديداً لحد ما، ومن السابق لأوانه التوصل لنتائج محددة الآن. أما المداخل المتعددة التى استخدمت خلال الخمس عشرة سنة الماضية فتححتاج للتقييم والمقارنة لتحديد أفضلها تحت أى ظروف من الكفاءة ونوعية الخدمة والابتكارات وإشباع الطلب والخدمة العامة عموماً. ومهما كانت النتائج، فالحقيقة أن الكثير من العوامل التى تمت مناقشتها فى هذا الفصل بدءاً من الحاجة لزيادة الاستثمار فى قطاعات البنية الأساسية فى العالم،

إلى الوضع الضعيف للتمويل العام فى معظم الدول، والنمو السريع لشركات البنية الأساسية الضخمة الخاصة والتي تعمل على النطاق الدولى وانقسام الأنشطة التى تعتبر تقليدياً احتكارات طبيعية، كل هذه العوامل ساعدت إلى حد كبير على تغيير الأسلوب الذى تقدم به وتدار خدمات البنية الأساسية. ان الوضع بعد خمس أو عشر أو خمس عشرة سنة سيكون دون شك مختلفاً تماماً عما هو عليه الآن ولكننا حتما سنشهد مساهمة اكبر ومنافسة أشد من القطاع الخاص.

الهوامش

(١) انظر كذلك تعريف الخصخصة الوارد فى المقدمة. هذا الكتاب يركز على الخصخصة بمعنى نقل شركات أو أصول قائمة من القطاع العام للقطاع الخاص بعبود " البناء والملكية ثم التشغيل. Boo أو " البناء والتشغيل والنقل " BOT وامتيازات الأعمال العامة فى الأراضى الخضراء، وبالتالي فإن برامج البنية الأساسية الخاصة الأخرى تعتبر خارج هذا النطاق.

(٢) أنظر بصفة خاصة مادة ٣٠ من القانون الشيلى رقم ١ الصادر فى يونيو ١٩٨٢ الخاص بقطاع القوى الكهربائية والذي جاء فيه أن الامتيازات "النهائية" ستعطى لفترة " غير محددة" وفى الأرجنتين اقتصر اعطاء الامتيازات غير المحددة على قطاع الاتصالات.

(٣) بالإضافة للسماح للامتيازات الموجودة فى بعض الأنظمة التشريعية، ربما يكون هناك فرق فى الشكل بين الرخصة والامتياز، فالرخصة هى إجراء احادى الجانب والثانية عقد ثنائى أو برضا الطرفين. وهذا الفرق يمكن أن يكون خالياً من تعقيدات فعلية ومع ذلك، فإن التعديل الاحادى للرخصة من قبل السلطة العامة عادة ما يتطلب موافقة حائز الرخصة (المادة ١١ من قانون الكهرباء البريطانى ١٩٨٩ والذي ينص على امكانية تعديل الرخصة بموافقة الحاصل عليها) بينما ينص القانون الفرنسى على إعطاء الحق للسلطات العامة فى تغيير شروط عقد الامتياز من طرف واحد حينما تتطلب الظروف ذلك (مبدأ ملامة الخدمة). وفى المملكة المتحدة تختلف الشروط التى تحكم تعديل الرخص من جانب واحد من قطاع لآخر اذا ما رفض ذلك القائم بالتنظيم وحائز الرخصة، وعادة ما يتم الرجوع فى ذلك للوزير المختص أو لجنة الاحتكارات والاندماجات.

(٤) حاولت الحكومة التركية تفادى تطبيق القانون الادارى على مشروعات BOT من خلال تقديم مذكرة للبرلمان تقول بأن عقد BOT هو عقد غير امتيازى يحكمه قانون خاص، وهذا النص تم الأخذ به وأصبح قانوناً (مادة رقم ٥ من قانون BOT - يونيو عام ١٩٩٤) ولكن

هذه المادة الغيت عام ١٩٩٥ بحكم من المحكمة الدستورية (قرار رقم ٢٣/١٩٩٥ ونشر في الجريدة الرسمية رقم ٢٢٥٨٦ فى ٢٠ مارس ١٩٩٦) وقد رأت المحكمة أن هذا النص يخل بالمادة ١٥٥ من الدستور وأن عقود BOT هى فى حقيقة الأمر امتيازات وبالتالي عقود ادارية وليست عقوداً خاصة. لذلك أصبحت عقود BOT تخضع للقانون الإدارى التركى ولا يمكن أن تعرض المنازعات على التحكيم الدولى. وهذا الإلغاء كان له تأثيرات ضريبية سلبية على مشروعات BOT. كما كان لهذا القرار أثر سلبى آخر على برنامج ال BOT التركى وسيجعل من الصعب على الحكومة جذب المقترضين والضامين من القطاع الخاص. ومنذ ذلك الحين تبنت الحكومة نموذجاً جديداً هو نموذج (BOO البناء ثم الامتلاك ثم التشغيل) والذي لا يتضمن فى نهاية العقود إعادة التسهيلات التى أنشأها المستثمرون الخاصون. وتأمل الحكومة أن تهرب من تصنيف المشروعات التى تقام طبقاً لهذا النموذج الجديد مثل عقود الامتياز التى تخضع للقانون الادارى وقيد القانون العام الأخرى. أنظر:

(Middle East Executive Reports, June 1996, Project & Trade Finance, September 1996).

(٥) أعطى الامتياز على أساس المستوى الأدنى للمعونات المالية المطلوبة وكان عرض الكونسورتيوم الذى تم اختياره ١,٤ بليون جنيه استرلينى (٢,١ بليون دولار) وهو يعتبر أقل ٥٠٠ مليون جنيه استرلينى عن المنافس له. أنظر: (Financial Times, March 1996).

(٦) يلزم أن يتأكد المرء بصفة خاصة اذا ما كان الحق فى التشغيل مقيداً بالوقت، إن كان كذلك، ماذا يحدث فى نهاية الامتياز المعطى أو الرخصة اذا لم تجدد؟ (إرجاع أصول القطاع للسلطات العامة؟ أو البيع لحامل الامتياز أو الرخصة الجديدة؟ أو تسليم الشركة بدون مقابل؟) وينبغى معرفة الشروط التى يمكن أن تؤدى لمثل هذا الفشل فى التجديد. هذه المعلومات لم تكن متاحة لبعض الدول والقطاعات المشار إليها فى جدول (١).

(٧) فى إيطاليا اعطيت أربعة امتيازات لشركات عامة أو مشتركة طبقاً لقواعد خدمات الاتصالات والبريد التى اقراها القانون الرئاسى رقم ١٥٦ فى ٢٩ مارس ١٩٧٣، وهذه الامتيازات (مادة ٤) تقضى بأن الشركة العامة القابضة IRI ينبغى أن تحصل على أغلبية الأصوات فى كل شركة مساهمة ذات امتياز. وكان تأسيس شركة الاتصالات الفرعية والخصخصة المخططة للقطاع يتطلب تعديلات فى عقود الامتياز هذه أنظر (Gioscia

(1993) وفى اليابان تم تعديل قانون الاتصالات فى مايو ١٩٩٢ لإعطاء حق المساهمة للمستثمرين الأجانب فى رأسمال شركة NTT (حتى ٢٠٪) ويحدد القانون الأمريكى المساهمة الأجنبية فى الاتصالات وشركات النقل الجوى بنسبة ٢٥٪ . وأخيراً، يتيح قانون روما لإعادة هيكلة الشركات ، والصادر فى يوليو ١٩٩٠، للوحدات المستقلة طبقاً للقانون العام، أن تقام فى قطاعات استراتيجية بما فى ذلك الطاقة، وخدمات البريد والاتصالات. ومع ذلك فتلك الوحدات يمكنها تفويض شركات قطاع خاص لتشغيل هذه القطاعات من خلال عقود امتياز.

(٨) على سبيل المثال معظم شركات البنية الأساسية الكبرى فى الأرجنتين تم خصصتها طبقاً لقوانين خصخصة معينة، فيما عدا شركة اتصالات واحدة هى ENTEL ، وهذه الخصخصة كانت تحكمها شروط قانون الدولة الخاص بالإصلاح الصادر فى أغسطس ١٩٨٩ ومجموعة من اللوائح معظمها يخص قطاع الاتصالات.

(٩) انظر على سبيل المثال قوانين الامتياز فى ألبانيا (١٩٩٥) وفى البرازيل ١٩٩٥ وفى بلغاريا ١٩٩٥ وفى شيلي (١٩٨٨-١٩٩١) وكولومبيا (١٩٩٣) وجيبوتى (١٩٨٩) والمجر (١٩٩١) جمهورية كيرغيزيا (١٩٩٢) وبنما (١٩٨٦) وبيرو (١٩٩١، ١٩٩٦) وتركيا (١٩٠٨-١٩٣٢). تايلاند (١٩٩٢) وتشريع BOT بالفلبين (١٩٩٠) وتركيا (١٩٩٤) وفيتنام (١٩٩٣) والقانون الفرنسى الخاص بالشفافية ومنع الفساد فى الأنشطة الاقتصادية والإجراءات العامة (١٩٩٣).

(١٠) ربما تكون خدمة البنية الأساسية قد تم تنظيمها كوكالة إدارة مركزية أو كشركة عامة أو كشركة يحكمها بعض شروط القانون العام. ونقل مثل هذه المشروعات إلى شركة يحكمها قانون الشركات قبل الخصخصة من المحتمل أن يؤدى إلى مشاكل غير عادية.

(١١) وهذا ينطبق على الشركة المجرية MATAV ، حيث كان على الكونسورتيوم الخاص فى المرحلة الأولى أن يقبل بمخاطرة أكبر فى الحصول على ٣٠٪ فقط من الأسهم وعدد متناسب من مقاعد مجلس الإدارة، بينما يلعب دوراً أكثر أهمية فى الإدارة اليومية للشركة (انظر الفصل الخاص باصلاح الاتصالات فى المجر). وفى المكسيك باعت الحكومة للكونسورتيوم الخاص ٤٠٪ من رأس مال شركة الاتصالات Telmex بما يعادل ٥١٪ من الأصوات وهو ما يعنى الرقابة على الشركة (لقد قامت الحكومة فى حقيقة الأمر بإعادة هيكلة رأس مال الشركة والذى كان ٤٤٪ منه فى أيدي القطاع الخاص، وقبل خصخصة ديسمبر ١٩٩٠،

وكانت ٤٠٪ من الأسهم لها حق التصويت، انظر جلال وآخرون ١٩٩٤ ص ٤١٩) وفى هيئة تليفونات بيرو حصل المستثمرون الاستراتيجيون على ٣٥٪ من الأسهم عام ١٩٩٤، وفى فنزويلا حيث حصل الكونسورتيوم الخاص على ٤٠٪ من الأنصبة ولكن خمسة مقاعد فقط من عشرة فى مجلس الادارة - وفى الأرجنتين حصلت مجموعتا الشركات اللتان فازتا على ٦٠٪ من الأسهم منذ البداية فى الشركة التى اشتريها.

(١٢) أنظر كذلك الفصل الخاص بإصلاح الاتصالات فى المجر.

(١٣) بعد الاعلان عن مزاد عالمي اختيرت شركة الخطوط البريطانية كمستثمر استراتيجي فى كانتاس (الخطوط الاسترالية) وحصلت على ٢٥٪ من رأسمالها. وقامت الحكومة الاسترالية ببيع الأسهم الباقية (٧٥٪) فى البورصة الاسترالية عام ١٩٩٥، وفى أغسطس ١٩٩٥ تم بيع ٥١,١٪ من أسهم شركة الخطوط الجوية لأكوادور الى كونسورتيوم ترأسه البرازيل، وبالإضافة لذلك سمح القانون الاكوادورى للحكومة ببيع نسبة إضافية قدرها ٢٤,٩٪ من حصتها من خلال اكتتاب عام خلال ستة أشهر بعد بيع المجموعة الأولى.

(١٤) كان المستثمرون الرئيسيون الذين اختيروا عام ١٩٩٥ هم الشركة الايطالية للاتصالات STET والشركة البرازيلية للخطوط الجوية VASP وثلاثة اتحادات شركات ترأسها هيئة طاقة الدمينيون وشركتان أمريكيتان لتوليد الطاقة ثم شركة Cruz Blanca الشيلية لخطوط السكك الحديدية فى بداية عام ١٩٩٦.

(١٥) بلغت حصيلة بيع أسهم شركة نيوزيلاندا للاتصالات عام ١٩٩٠ لشركتين قطاع خاص أكثر من ٥,٢٥ بليون دولار. وكان الكونسورتيوم يضم كذلك الأسهم النيوزيلاندية التى تعهدت بشراء ١٠٪ من الأسهم مرة ثانية فى سبتمبر ١٩٩٣، وفى ذلك التاريخ حصلت شركتا Baby Bells على ٢٤,٩٪ من الأسهم لكل منهما والشركة النيوزيلاندية على ٣,٣٪ فقط وحصلت على جزء من الحصة قدره (٥٪) مجموعة أمريكية بينما تم توزيع الباقي فى الأسواق فى نيوزيلاندا ونيويورك ولندن وسيدنى (أنظر Donaldson 1994، ص ص ٢٥٥-٢٥٦).

(١٦) طرح قرار خصخصة الشركة الاورجوية ANTEL للاستفتاء العام فى ديسمبر ١٩٩٢ ولم يوافق عليه. وبالتالي لم تخصص الشركة.

(١٧) ذكرت وثيقة المواصفات عام ١٩٩٤ أن المتقدم " ينبغي أن يكون قادراً على اثبات أن

مجموعته لديها القدرة الفنية المطلوبة من خلال تقديم دليل على خبراتها مع مشروعات مماثلة فى التعقيدات والحجم، إلى جانب امكانية توفير الموارد البشرية والمعدات". كما كان الأمر يتطلب دليلاً على قوة الموقف المالى. ومع أن مثل هذه المعايير ربما تبدو غير واضحة وقد تؤدي إلى تأهيل مسبق لشركات ضعيفة فإن معظم الشركات المتحدة التى قامت الحكومة الاندونيسية بتأهيلها مسبقاً ضمت كعضو أساسى مديراً للاتصالات العالمية يتولى التشغيل. وأعطيت العقود الخمسة لمثل هذه الشركات ذات الشركاء الاستراتيجيين.

(١٨) انظر (إطار ٢) فى قطاع القوى بيعت نسبة ٢١٪ من القوى الكهربائية الكورية عام (١٩٨٩)، و ٢٣٪، من الشركة الماليزية عام (١٩٩٢) من خلال طرح أسهم أسفر عن ٢,١ بليون دولار و ١,٢ بليون دولار على التوالى. وفى شىلى، تم نقل ملكية إحدى الشركات فى أعوام ٨٥-١٩٨٨ وأخرى خلال أعوام ٨٥-١٩٨٧ بواسطة البيع التدريجى للعاملين وصناديق المعاشات والطرح فى البورصة (انظر جلال وآخرين ١٩٩٤).

(١٩) فى نوفمبر ١٩٩٥ كان على الحكومة أن تخفض فى آخر لحظة حجم وسعر العرض العام المبدئى المطروح نتيجة للإقبال الضعيف للأسواق. وقد حدث هذا جزئياً بسبب المناخ غير المضمون لمصير عقود الامتياز الخاصة بشبكات الاتصالات فى خمس من مقاطعات اندونيسيا السبع والتى أعطيت أخيراً فقط لاتحادات شركات عالمية. ولأن جزءاً كبيراً من التدفقات المالية وأرباح شركة PT للاتصالات كان متوقعاً أن يتولد عن طريق هذه الاتحادات، فإن عدم التيقن سيطر على مستقبل الأسهم. وقد أرجع الكثير من المراقبين هذا التغير المفاجئ، للظروف غير المناسبة للسوق التى أعقبت أزمة المكسيك فى ديسمبر ١٩٩٤ وطوفان قضايا الاتصالات الذى اجتاحت الأسواق العالمية، ولكن هذه عوامل كانت معروفة ومحسوبة من قبل. وثمة عامل آخر ساعد على هذه الإشكالية هو الترتيبات المؤسسية لطرح السندات وبصفة خاصة العدد الضخم من المنسقين العالميين والمستشارين الماليين لهذه الصفقة والذى شمل أربعة منسقين عالميين وأربعة اندونيسييين واثنين من المستشارين.

(٢٠) أنظر Journal of Commerce, 9 Nov. 1994. و جرت محاولة عام ١٩٩٣ لاعطاء ٣٥٪ من أسهم شركة التليفونات اليونانية OTE لمستثمرين استراتيجيين الى جانب ١٤٪ للعامة ولكن هذه المحاولة باءت بالفشل نظراً لمعارضة النقابة. وأخيراً تم اكتتاب عام فى أسهم بواقع ٨٪ عام ١٩٩٦ أسفر عن مبلغ ٤٠٠ مليون دولار.

(٢١) وصفت توقعات ١٩٨٤ لبيع أسهم شركة الاتصالات البريطانية PLC الحقوق المخولة لحاملي الأسهم الذهبية كالتالى: المشاركة والتحدث فى اجتماعات المساهمين، تعيين اثنين من المديرين مع الحق فى التصويت على القضايا التى تهم الحكومة، ليس لديهم الحق فى المشاركة فى رأس المال أو الأرباح، استرداد ما قيمته جنيه استرليني واحد. وظهرت شروط مماثلة فى نشرة التوصيف الخاصة بشركة الغاز البريطانية PLC فيما عدا شرط تعيين مديرين بالإضافة إلى ضرورة الحصول على موافقة حكومية مسبقة ومكتوبة عند طلب الشركة اجراء أى تعديلات فى شروط المؤسسة خاصة الشرط الذى يمنع أى شخص من تملك أكثر من ١٥٪ من رأس مال الشركة. وذكرت نشرة توصيف المشروع لعام ١٩٨٧ الخاصة بالخطوط الجوية البريطانية كيف أن الأسهم الذهبية ستقيد حق الأجانب فى الحصول على أسهم فى الشركة، لأن السيطرة الأجنبية ربما تؤدى إلى فقدان الحق فى تشغيل بعض الخطوط العالمية. وأخيراً، فى حالة هيئة الخطوط الجوية البريطانية فإن بيع مطار بواسطة الشركة (تم تخصيصها عام ١٩٨٦) يخضع لموافقة حامل السهم الذهبى.

(٢٢) وشمل ذلك، فى قطاع المياه، سلطة الحصول على حصة بمبلغ ١,٣ بليون دولار من المياه النرويجية لشركة ليون للمياه فى عام ١٩٩٥ والاستيلاء على شركة المياه الجنوبية من قبل القرى الكهربائية الاسكتلندية عام ١٩٩٦ (انظر هامش ٥٢). وفى قطاع توزيع الكهرباء شهد عام ١٩٩٥ العديد من طرح أسهمها على شركات نرويجية وأمريكية وبريطانية. (انظر فى هذا الشأن: (Financial Times 13-14 April, 1996).

(٢٣) أنظر القانون رقم ٣٨٩ الصادر فى سبتمبر ١٩٩٣ والذي كان ينبغي التصديق عليه بقانون عام خلال ٦٠ يوماً من اعلانه.

(٢٤) فى المجر تم نقل الأسهم الذهبية فى مؤسسات المنفعة العامة بعد الخصخصة بواسطة الهيئة التى تخصص الى وزارة الصناعة والتجارة والتى ستمارس الحقوق المرتبطة بهذه الأسهم بالنيابة عن الحكومة. (أنظر : (Privatisation International , March 1996, P.21)

(٢٥) لمعالجة أكثر عمقاً للقضايا التنظيمية أنظر:

Beesley & Littlechild 1989, Train 1991, Veljanovski, 1991, 1993, Beesky 1992, Laffont and Tirole 1993, Levy and Spiller 1993, Lipworth 1993, Bishop and Mayer 1994, Armstrong, Cowan, and Vickers 1994, Laffont 1994, Tenenbaum 1996.

(٢٦) لدراسة تأكيد وجهة النظر السائدة بأن الشركات الخاصة تتجه لأن تكون أكثر كفاءة، انظر على سبيل المثال (جلال وآخرون ١٩٩٤) حيث يغطى هذا البحث بصفة مبدئية شركات البنية الأساسية. ولوجهة النظر المعارضة (انظر Bhattacharyya, Parker & Raffiee 1994) والذين يقولون إن دراستهم الاقتصادية القياسية لاتجاه التكاليف فى ٢٢٥ شركة عامة للمياه، و٣٢ شركة خاصة فى الولايات المتحدة تثبت أن شركات المياه العامة أكثر كفاءة من الخاصة فى المتوسط، ولكنها أكثر تشتتا بين الأفضل والأسوأ فى الممارسة.

(٢٧) إن تحرير سوق الاتصالات فى الفلبين الذى بدأ فى أوائل التسعينات نتج عنه انخفاض فى نصيب PLDT فى السوق من ٩٧٪ عام ١٩٩١ إلى نحو ٨٠٪ بعد ذلك بخمس سنوات. "ولكن القطاع ينمو الآن بسرعة حتى أن أعمال الشركة ستتضاعف ثلاث مرات من نحو مليون خط تليفون عام ١٩٩٤ إلى نحو ٣ مليون فى عام ٢٠٠٠ (The Economist, 11 May 96) ومن الطريف أن عدم التنظيم وتوقعات النمو الناتجة عن ذلك جعلت من الأيسر على الشركة جذب الاستثمار الأجنبى عما كان الحال عليه أيام كانت الشركة يحكمها الاحتكار. انظر كذلك: (Levy & Spiller 1993).

(٢٨) أنظر (Roth 1987, P.91) حيث يشير الكاتب إلى دراسة أجريت عام ١٩٥٩ تقول بأن بعض شركات الكهرباء الخاصة التى لم يتم تنظيمها فى أمريكا اللاتينية كان أداؤها أفضل من الشركات التى تم تنظيمها.

(٢٩) أنشأت فرنسا (المديرية العامة للتنظيم) والمانيا، هياكل تنظيمية للإشراف على احتكارات الشركات المملوكة للدولة تمهيداً لكسر احتكار القطاع أكثر منه كوسيلة لمعالجة أى قصور متوقع من الشركات المملوكة للدولة - وفى استراليا وشيلي ونيوزيلاندا ودول أخرى، صاحب تجميع الشركات المملوكة للدولة نظام سريع للشركات التى تم تجميعها.

(٣٠) ورغم ذلك ففى بعض الأحيان تكون الأراضى المتاحة للتنمية أعلى سعراً من أعمال البنية الأساسية ذاتها، بما فى ذلك خصخصة بعض الموانئ، والسكك الحديدية.

(٣١) إن رخص الحزمة الضيقة تستخدم فى الاستدعاء، وخدمات المعلومات، وعمليات مماثلة بينما تعتبر رخص الحزمة العريضة مناسبة لخدمات ربط الخلايا. وقد انتهى مزاد الحزمة العريضة الأول فى مارس ١٩٩٥ بعد ١١٢ دورة من المزادات من أجل ٩٩ رخصة لخدمات الاتصال الخاصة بمبلغ ٧ بليون دولار. وفى البداية اعطيت ثلاث رخص دون منافسة مقابل ٧٠٠ مليون دولار. وانتهى مزاد الحزمة العريضة الثانية فى مايو ١٩٩٦ بعد ١٨٤ دورة من

المزادات وقدمت للخرانة أكثر من ١٠ بليون دولار مقابل ٤٩٣ رخص خدمات اتصال خاصة تغطي كل الدولة فى مناطق جغرافية أصغر، وتضمنت شروط دفع تفضيلية للعمليات الصغيرة، والتي كانت تدفع ١٠٪ مقدماً مع دفع الباقي على فترة عشر سنوات بمعدل فائدة خزانة منخفض، وكان الخصم الذى تضمنته هذه الشروط يتراوح بين ٤٠-٦٠٪ من شروط الدفع الفسورى. انظر، Washington Post, 17 February 1996 and 7 May 1996, Cramton 1995.

(٣٢) أنظر على سبيل المثال البند ٢٣ من قانون الامتياز البرازيلى لعام ١٩٩٥ والذى يمثل الشروط الرئيسية التى ينبغى إدراجها فى عقود الامتياز.

(٣٣) أنظر الطبعة الخاصة من: (Oil & Gas-Law and Taxation Review, 13 (1), January, 1995).

حول دخول طرف ثالث فى قطاعات القوى والغاز الأوربية وأنظر كذلك: (European Council Directive No. 91/440/EEC of July 29, 1991).

حول تنمية سكك حديد المجموعة والتي تتضمن شروطاً لدخول طرف ثالث للبنية الأساسية فى السكك الحديدية وكذلك قرارات: (European Commission in Sealink/B & 1-Holy-head, November-8, 1988).

حول انضمام طرف ثالث للتسهيلات البحرية، وكذلك: (London European/ Sabena OJ-1988 L317/47).

حول النفاذ لنظام الحجز بالكمبيوتر لخدمات النقل الجوى - أنظر أيضاً: (Laffont 1994).

(٣٤) كان ينبغى التفاوض على الشروط الخاصة بدخول طرف ثالث بين Telmex للاتصالات والمشاركين الجدد استعداداً لتحرير الخدمات الرئيسية فى يناير ١٩٩٧، وبالنظر إلى الطريق المسدود الذى وصلت إليه المفاوضات، كان من مهام وزارة الاتصالات المكسيكية وضع الشروط الخاصة بدخول طرف ثالث، وكانت التكلفة هى أكثر النقاط حساسية فى هذه المناقشات. فقد اقترحت الشركة مقابل خدمة الربط مبلغ ١٤,٧ سنت امريكى للدقيقة بينما اقترح المتنافسون مبدئياً بين ١-١,٥ سنت. وأخيراً وافقت الوزارة على متوسط ٥,٣٢ سنت عام ١٩٩٧ ثم ٤,٦٩ سنت عام ١٩٩٨، ثم ٣,١٥ سنت بعد ذلك. وقد تخوف المديرون التنفيذيون للشركات المتنافسة من ذلك، لكونه متوسط ثلاثة أنواع مختلفة، تجاه دخول طرف ثالث (محلية، مسافات بعيدة داخل البلاد، ومسافات بعيدة خارج البلاد)

وستقوم الشركة بالاحتفاظ بمعدلات الاتصال الدولية مرتفعة إلى حد ما ومعدلات الاتصال الداخلية منخفضة . أنظر: (Journal of Commerce, 25 April and 29 April, 1996). وكان تأخير التوصل لاتفاق إلى حد كبير نتيجة لفشل الحكومة فى تبني قواعد ومبادئ ملزمة لدخول طرف ثالث، وكذلك بسبب عدم وجود قائم بالتنظيم يفرض تسوية ملزمة للطرفين. وتم التخطيط لتشكيل لجنة اتصالات فيدرالية جديدة فى نهاية عام ١٩٩٦.

(٣٥) فى فرنسا، على سبيل المثال، بعد تقديم شكوى للمدير العام لخدمات البريد والاتصالات DGPT من قبل فرع الشركة العامة للمياه SFR (والتي أصبحت المدير التنفيذي الثانى للتليفونات المحمولة) ضد رسوم دخول طرف ثالث والتي فرضتها شركة الاتصالات الفرنسية، فقد أصدر وزير خدمات البريد والاتصالات فى يونيو ١٩٩٤ قراراً فى صالح المدير التنفيذي الخاص وأجبر المدير العام للتشغيل أن يخفض من رسوم النفاذ للشبكة العامة وكذلك رسوم تأجير الخطوط بنسبة تتراوح بين ٤١٪ إلى ٦٢٪ انظر: (Le Nouvel Economist, 949, 10 June 1994, P.45) انظر كذلك هامش (٥٣) بخصوص المملكة المتحدة.

(٣٦) انظر بصفة خاصة نظريات (الظروف غير المتوقعة) (وحق الحكومة فى التصرف من جانب واحد) فى قانون الامتياز الفرنسى وتحدد المادة رقم ١٢ من الدستور الفلبينى الحقوق التى تتضمنها الرخصة أو التصريح بحد أقصى ٥٠ سنة وتسمح للبرلمان بالتعديل من جانب واحد أو استخدام هذه السلطة اذا دعت المصلحة العامة لذلك. انظر كذلك المواد من ١٤-١٧ من قانون كولومبيا رقم ٨٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن إبرام العقود مع الدولة والتي تخول الإنهاء أو التعديل من جانب واحد لعقود الدولة بما فى ذلك عقود الامتياز. انظر كذلك هامش رقم (٣).

(٣٧) تتضمن رخصة الاتصالات البريطانية BT شروطاً تمنعها من استخدام أرباحها من الخدمات المنظمة من أجل دعم الخدمات غير المنظمة، مثل بيع معدات الاتصالات. والغرض من ذلك هو منع الاتصالات البريطانية BT من مطالبة الأطراف الثالثة (المتنافسين) بأسعار أعلى للنفاذ أو للخدمات الوسيطة الأخرى مثل تكاليف الخدمات التى تقدمها الاتصالات البريطانية.

(٣٨) على سبيل المثال ينشئ قانون الاتحاد الأوروبى رقم ٩١/١٨٩٣ (تعديل قانون ٦٩/١١٩١) المتعلق بالتزامات الخدمة العامة فى قطاع النقل) مبدأ ضغط التزامات الخدمة العامة وإحلالها بعقود تتفاوض بشأنها الحكومة وشركة النقل فى الأوقات التى يلزم فيها الحفاظ على خدمات النقل غير ذات العائد لأسباب تخص السياسة العامة. وفيما بعد يتطلب الأمر

وجود محاسبة منفصلة لمثل هذه الأنشطة.

(٣٩) تقوم عملية القياس على أساس سلة من الخدمات ، والتي تم تعديلها فى كل صيغة عند إجراء التكيف. وتعتبر الاتصالات البريطانية حرة فى تغيير الأسعار المدرجة فى هذه السلة بشرط أن أسعار السلة ككل، على أساس المتوسط المرجح، تنخفض بالأسعار الحقيقية على الأقل بالقيمة X (معامل الانتاجية المفترض). وبعض الخدمات غير المدرجة فى السلة تنطبق عليها عوامل انتاجية أخرى (قيمة مختلفة عن X) بينما أسعار قائمة اخرى من الخدمات يضعها مدير التشغيل دون قيود. وقد ارتفعت نسبة عائدات الاتصالات البريطانية BT الخاضعة لرقابة الأسعار من ٥٥٪ عام ١٩٨٤ إلى ٨٠٪ عام ١٩٩٣.

(٤٠) ان الصيغ المستخدمة فى خصخصة المياه أشير إليها كالتالى: RPITK حيث تمثل K الزيادة المطلوبة فى التعريف بالأسعار الحقيقية لتمويل البرنامج الاستثمارى الضخم للقطاع.

(٤١) " إلى أى مدى ينبغي أن يكشف القائمون بالتنظيم خططهم للصناعات التى تقع تحت إشرافهم؟" كان هذا عنوان مقال الايكونومست. وكانت الاجابة " إلى مدى محدود جداً، وان مستثمرى ومديرى الشركات التى تم تنظيمها وكذلك المتنافسين مرغون على اتخاذ قرارات طويلة المدى مبنية على تخمينات مطاطة. وإلى حد كبير جداً، يجد القائمون على التنظيم أنفسهم يحكمون مسبقاً على قضايا لم يكن لديهم الوقت الكافى لدراستها. فى بريطانيا، أصبحت هذه القضايا حساسة بالفعل من الناحية السياسية لأن الحكومة تنوى بيع النصف المتبقى لديها (٤٩٪) من أسهم الاتصالات البريطانية BT وهى شركة التليفونات شبه الاحتكارية. ويدرك المستثمرون ان ما يقرره منظم الشركة OFTEL خلال السنوات القليلة القادمة سيؤثر فى ربحيتها أكثر بكثير مما تحلم به ادارة الشركة. لذلك فهم يرغبون فى معرفة المزيد عن نوايا OFTEL . وكان الصمت نتيجة للمصالح المتضاربة- ولأن الحكومة بائعة ومتخذة القرار فى نفس الوقت لذلك تصبح مشتتة بين الطرفين فهى ترغب فى رفع اسهمها بالقدر الذى تستطيعه جزئياً لكى تقلص من متطلبات الاقتراض المتزايدة، وجزئياً لتجنب الاتهامات بالتراجع. ولكى تفعل ذلك فإنها تحتاج لتأييد BT وفى نفس الوقت ترغب فى ان تبدو كأنها تدعم المنافسة فى صناعة الاتصالات البريطانية وأن تجهز الجهاز المنظم الذى اختارته بالوسائل التى تتيح له إنجاز عمله. ويعتبر OFTEL ذاته فى نفس الموقف. فهو يريد أن يؤكد استقلاليتة عن الحكومة ويتجنب المأزق الذى ربما يفقده

فرصة إعادة تعيينه عند أنتهاء مدته. ونفس الظروف تواجهها أى حكومة وأى قائم بالتنظيم حينما تنتقل الصناعات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص" (Economist 2 Nov., P.18, 1991) وفى النهاية قطعت الشركة المنظمة للاتصالات البريطانية OFTEL فترة الصمت وأصدرت بياناً قبل طرح الأسهم.

(٤٢) ورغم ذلك فمن الصعب فى هذا الكتاب دراسة كل البدائل المؤسسية والتنظيمية الممكنة ومن أجل عرض أكثر دقة لقضايا تنظيم البرامج والمؤسسات أنظر: (Helm 1994, Neven, Nuttall, and Seabright 1993, Phillips 1993, Smith 1996).

(٤٣) كما ذكر سابقاً تأسست اللجان التنظيمية الأمريكية بصفة أولية كـلجان استشارية وكانت أولها عام ١٨٣٩، ويمثل انشاء مكتب الطاقة المجرى طبقاً لقانون الغاز عام ١٩٩٤ نموذجاً حديثاً لمكتب يمكن أن يقدم توصيات ولكنه لا يضع التعريفات.

(٤٤) وتعتبر بوليفيا حالة استثنائية، حيث كانت الرخص المبدئية تعطى من قبل الوكالة القائمة بالتنظيم. وقد تعهدت اتفاقيات الخصخصة التى وقعتها الحكومة مع المستثمرين بأن مثل هذه الرخص سيتم إصدارها ، ومع ذلك فإن هذا الاتجاه غير مفضل، لأنه يضيف عاملاً غير ضرورى من عدم التيقن لعملية الخصخصة. فإذا لم يصدر القائم بالتنظيم الرخص التى وعد بها فإن المستثمرين سيكونون محبين تماماً حيث مازالت لديهم فرصة الاستعانة بالعقد ضد الحكومة.

(٤٥) والمثل الصارخ على ذلك هو باكستان حيث تم إسناد المسؤولية الإضافية التى يضطلع بها رئيس هيئة الاتصالات الباكستانية لرئيس مجلس إدارة شركة الاتصالات الباكستانية وكان ذلك عام ١٩٩٥.

(٤٦) وفى اليابان ، على سبيل المثال، كان على وزارة الخدمات البريدية والاتصالات أن توافق على التعريفات التى وضعتها NTT وهى الشركة التى تدير وتشغل وتسيطر على الاتصالات شبه المخصصة.

(٤٧) فى فرنسا كانت وزارة الصناعة والاتصالات مسئولة عن تنظيم الاتصالات، بما فى ذلك تصفية النزاعات بين مديرى التشغيل مع أنها كانت فى نفس الوقت الوزارة المشرفة على "اتصالات فرنسا" وهى شركة الاتصالات القومية المملوكة للدولة. وهذا الوضع من المحتمل أن يتغير. ومع أن الحكومة الفرنسية كانت بحكم التقاليد الموروثة معارضة للأجهزة المنظمة

المستقلة، فهي تتحرك الآن فى هذا الاتجاه. وفى وثيقة استشارية عامة حديثة حول الاتصالات ورد التالى " بيتما تؤكد الخبرات المكتسبة من شركة البريد والاتصالات DGPT منذ إنشائها الامكانيات والمميزات اللازمة للمرحلة الانتقالية الحالية نحو سوق تنافسى، فإن الانفتاح الكامل للسوق الفرنسى للمنافسة يجعل من الضرورى تبني مدخل جديد. ويبدو فى الافق حلان ملائمان : الأول أن يعهد لجهاز مستقل بالمهام الخاصة بالتحكيم وفرض الجزاءات، بينما ينفذ التنظيم (التنظيم الذى ينشأ من تطبيق القواعد الاجرائية للسوق) مباشرة - كما هو الحال الآن - من خلال هيئة وزارية، أما البديل الثانى فهو يتيح للجهاز القائم بالتنظيم استقلالية أكثر عن الحكومة لتنفيذ القواعد الاجرائية، والتصرف فى التحكيم وفرض الجزاءات. وإنشاء جهاز تنظيمى مستقل يعنى تبني مدخل مشابه لمعظم الشركاء. واستقلالية مثل هذا الجهاز سيضمنها أسلوب تعيين مديريها أى لمدة محدودة وغير قابلة للتجديد. وهذا الجهاز سيتمتع كذلك بكل الضمانات الكافية للإدارة السليمة. أما السلطات المتصلة بالتنظيم (تسوية المنازعات التى تنشأ من النفاذ لشبكة الاتصالات الداخلية والرخص، وتطبيق جداول الشروط، وتخصيص الموارد الضرورية، والرقابة على تقديم الخدمة العالمية) فستحال للسلطة المنظمة من خلال التفويض الذى يتيح القانون أو بقرار من الوزير. وسيعطى الوزير الرخص على أساس التقارير التى يقدمها الجهاز المنظم (كما فى المملكة المتحدة) أو مباشرة بواسطة الجهاز المنظم (كما فى ألمانيا)".

(New Ground Rules For Telecommunications in France; Ministère des Technologies de l'Information et de la Poste, October 1995, PP21-23).

ولقد قدمت الحكومة مذكرة للبرلمان تطالب بتكوين لجنة منظمة مستقلة للسيطرة على قضايا المنافسة وتسوية المنازعات التى تنشأ بين مديرى التشغيل (عام وخاص) بينما تترك للحكومة سلطة إعطاء الرخص لهم طبقاً لقانون تنظيم الاتصالات (Law No. 96-659 of 26 July 1996)

(٤٨) تضمنت الشروط التى فرضتها اللجنة من أجل الموافقة على التحالف بين الشركة الألمانية والشركة الفرنسية للاتصالات والتحالف بين الشركة العالمية وبين هاتين الشركتين وشركة Sprint، التحرير الفعال من قبل فرنسا وألمانيا لتوريد بديل من البنية الأساسية (ومنع التراخيص الأولى لهؤلاء الموردین) وكذلك بيع شركة الاتصالات الفرنسية ما لديها من خدمات ملحقه بشبكة المعلومات الألمانية، والنفاذ غير المتحيز لمديرى تشغيل منافسين لشبكاتهم وتسهيلاتهم، وأنظمة محاسبية منفصلة للحلفاء الجدد، ومنع الإعانات غير

المباشرة. انظر فى هذا الصدد: (Financial Times, 18 July 1996).

(٤٩) يشترط القانون ١٦٠٠ لعام ١٩٩٤ الخاص بإنشاء المؤسسة القائمة بتنظيم قطاع المرافق فى بوليفيا Siresc أن الرئيس يعين المشرف العام المسئول عن المؤسسة من بين قائمة مرشحين يقدمهم مجلس الشيوخ يتم الاقتراع عليها وموافقة ثلثى الأعضاء . كما تحدد المادة ٨ نفس الإجراء عند تعيين المشرفين على القطاعات.

(٥٠) ان قانون التجارة لعام ١٩٨٦ (الجزء ٥٣) يتيح للحكومة فى ظروف معينة مراقبة أسعار السلع والخدمات" فى سوق تكون فيه المنافسة محدودة أو فى طريقها نحو الانخفاض" على شرط أن تكون هذه المراقبة "لازمة أو مطلوبة فى صالح المستهلكين أو اذا دعت الضرورة لصالح عارضى الخدمة".

(٥١) من الممكن أن يحيل القانسون بالتنظيم الشركات للجنة الاحتكار والاندماجات. بالاضافة لذلك، مسموح للمدير العام للتبادل التجارى (OFT) أن يحيل منافع مخصصة أيضا للجنة من أجل اتاحة المنافسة أو عدم الاحتكار. ولدى الوزير نفس الصلاحيات فى قطاع المياه على سبيل المثال. ويمكن إضافة أنه فى حالة المطارات الأربعة الرئيسية، فان اللجنة مطالبة تلقائياً بالتقيد بتعديلات تعريفية السنوات الخمس التى اقترحتها هيئة الطيران المدني. انظر: (MCEL domney 1995)

(٥٢) إن إدماج الشركات فى قطاع المياه دائماً ما يحال للجنة. هذا ما حدث بعد المزاد الذى بدأ فى مارس ١٩٩٥ من قبل شركة ليون للمياه حول مرفق مياه Northumbrian - وقد هدد التقرير الذى أصدرته اللجنة فى شهر يوليو بايقاف المزاد إلا اذا ضمن تخفيضات تصل إلى ٢٠٪- وهذا التقرير استخدمه وزير التجارة والصناعة كأساس لمزيد من الاستفسارات التى يقوم بها القائم بالتنظيم على مرفق المياه. وفى النهاية سمح بالمبلغ الذى وضعتته شركة ليون وهو ١,٣ بليون دولار على شرط أن يضمن تخفيضاً قدره ١٥٪ فى فواتير مستهلكى المياه على مدى ست سنوات. بالاضافة لذلك:

" تعهدت شركة ليون ألا تعلن مزادا لشركة مياه بريطانية أخرى لمدة عشر سنوات - وينبغى أن تقوم بطرح أسهم بنسبة ٢٥٪ على الأقل من أرباح المياه البريطانية والتى تشمل مياه اسكس وسافولك حتى سنة ٢٠٠٥" (Financial Times, 24 November 1995) ويتلو هذا الاجراء دمج Northumbrian (بواسطة رخصة واحدة معدلة) مع مرفق مياه شمال شرق وهى شركة المياه الحكومية والتى كانت تسيطر عليها شركة ليون.

(٥٣) رفعت Mercury عام ١٩٩٣ - وهى اكبر منافس للاتصالات البريطانية - قضية على الشركة المنظمة للاتصالات OFTEL والتي كانت قد أعلنت تصميمها على الربط بين الاتصالات البريطانية - Mercury وطلبت من المحكمة ايجاد صيغة جديدة لحساب رسوم النفاذ للشبكة التى ينبغى أن تدفعها للاتصالات البريطانية BT لنقل مكالماتها للطرفيات. انظر: (Financial Times, 21, December 1993)

(٥٤) علاوة على ذلك، حتى إذا لم يمكن انجاز المهام التنظيمية بصورة مناسبة (سواء من قبل القائمين على التنظيم أو مراقبى الحسابات الخاصيين أو غير ذلك) فإن الاحتفاظ باحتكار قطاع عام ربما لا يكون السياسة الأمثل. أولاً وكما سبق القول، فإن العقود والرخص يمكن صياغتها بحيث تزيد حوافز مدير التشغيل للتصرف لصالح العامة، ثانياً التنظيم مطلوب لمديرى التشغيل سواء كانوا من القطاع العام أو الخاص. وثالثاً حتى لو كانت القدرات التنظيمية ضعيفة أو غير موجودة، فإن الاحتكار الخاص ليس بالضرورة أسوأ من الاحتكار العام.

(٥٥) أنظر لوائح ٢-٦١-١٦١ التى صدرت فى يوليو ١٩٦٢، حول تنظيم الطيران المدنى والقرارات الوزارية أرقام ٣٦٤-٦٧ فى مايو ١٩٦٧ والتى اختارت مكتب Veritas لمراقبة كفاءة الطائرات بما فى ذلك إصدار، وتجديد، وتاريخ صلاحية رخص الطيران.

من بحوث المعهد

يصدر معهد التخطيط القومى سلسلتين من الانتاج العلمى ، المذكرات العلمية الخارجية منذ عام ١٩٦٠ وسلسلة قضايا التخطيط والتنمية منذ عام ١٩٧٨ ، لتقديم الانتاج الفكرى للهيئة العلمية للمعهد الذى يركز بصفة خاصة على المشكلات التى تواجه التنمية والتخطيط فى المجتمع المصرى سواء على المستوى القومى والقطاعى أو المستوى الاقليمى ، ويقترح السياسات الكفيلة بعلاج هذه المشكلات ودفع عجلة التنمية فى مصر .

والاعمال المنشورة فى هاتين السلسلتين إما فى انتاج فردى لاعضاء الهيئة العلمية به أو نتاج جهد جماعى لفرق العمل البحثية التى تتشكل فى المعهد لبحث قضايا عملية تواجه متخذ القرار ، وذلك بمنهج علمى سليم . وقد تنوعت الموضوعات التى تناولتها الاعداد المختلفة لهاتين السلسلتين بحيث أصبحت تشكل مكتبة علمية فى مجال التخطيط والتنمية فى مصر .

وتستهدف هيئة التحرير من هذا الباب تقديم عرض لبعض الدراسات والبحوث التى تصدر فى كل منهما .