

رسالة المدير:

بعد مرور نحو ثلاث سنوات منذ أن أصدرت مصر قانون حماية المنافسة، مازال تشجيع ثقافة المنافسة، وعلاج السلوك المضاد للمنافسة من الأولويات على جدول أعمال التجارة الوطنية. وفي مواجهة هذه التحديات الديناميكية، وتلبية للرغبة واسعة النطاق التي عبر عنها القطاع الخاص للحصول على فهم أكثر عمقا بشأن نقطة التفاعل بين المنافسة والخصخصة في عملية الإصلاح، فقد خصص "مركز دعم القطاع الخاص في مجالات التجارة TRAC" التابع لغرفة التجارة الأمريكية، مؤتمره السنوي الثاني لموضوع "المنافسة والخصخصة في مصر". وفي هذه المؤتمر، تناول عدد من خبراء المنافسة المعروفين دولياً بحث موضوعات مثل الخصخصة والإصلاحات الاقتصادية، وخيارات تحسين الكفاءة في قطاعات المرافق العامة، والعلاقات بين هيئات المنافسة والخصخصة والجهات التنظيمية للقطاع. وتناول المشاركون في المؤتمر بحث العلاقات المتنافسة أحيانا بين هذه الجهات وأكدوا على الحاجة إلى التعاون وإلغاء التداخلات والتشابكات فيما بينها.

وكان أحد الموضوعات المتكررة في المؤتمر يتعلق بالمحافظة على الروابط الوثيقة بين هيئات المنافسة والخصخصة لضمان ألا تؤدي الخصخصة إلى استبدال الاحتكارات العامة باحتكارات القطاع الخاص. وفي هذا الصدد، تكرر التأكيد على مدى الأهمية الحيوية التي أولاها قانون حماية المنافسة لمصالح المستهلكين، لأنها حافظت على ديناميكيات السوق التي تأتي للمستهلكين بالسلع والخدمات ذات النوعية الأفضل بأدنى الأسعار الممكنة. وعلى أية حال، فقد حذر المتحدثون أيضا من اتباع المنهج المطلق في تنفيذ سياسة المنافسة، بسبب مخاطر التخلي عن التصنيع أو ضياع اقتصاديات الحجم. أو لأن الدول النامية مثل مصر يجب أن تقيم توازناً مناسباً بين استدامة الصناعات المحلية القوية، وجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية المنتجة وذات التكنولوجيات الابتكارية، وبين التطبيق الرشيد لقانون المنافسة لحماية السوق من الممارسات الاستغلالية والإحتكارية.

ولمّا كانت مصر تشهد حالياً فترة نمو قوى بقيادة القطاع الخاص، فإن تنفيذ قانون المنافسة سيكون أحد الدوافع القوية لهذه العملية، إن قانون المنافسة لا يستهدف حروب الأسعار أو تقليل ربحية القطاع الخاص، ولكنه يهدف إلى تهيئة بيئة اقتصادية تعمل على تشجيع الرفاهة ورفع مستويات معيشة شعب مصر. كما أن من المهم أيضا أن يستقر في الأذهان أن قانون المنافسة لا يعادى الاحتكارات أو السيطرة على الأسواق بقدر ما يتحيز لمنع المنشآت المسيطرة من الممارسات السيئة للأعمال، والعمل قبل كل شيء على المضي إلى

الأمام نحو تعزيز ثقافة المنافسة والخصخصة التي هي مفتاح استمرار نمو الاقتصاد المصري، وتعزيز تنافسيته الدولية.

السفيرة د/ ماجدة شاهين

مديرة مركز دعم القطاع الخاص

في مجالات التجارة TRAC

ملخص

منذ إصدار قانون حماية المنافسة في عام 2005 وإنشاء جهاز حماية المنافسة في عام 2006، ازداد ما أثاره القانون والسياسة التي تضمنها من اهتمام وإرباك للقطاع الخاص. ولهذا، رأى مركز دعم القطاع الخاص في مجالات التجارة TRAC أن واجبه يقتضى مساعدة القطاع الخاص في فهم هذه الظاهرة الجديدة نسبياً، ولذا كرّس المركز جهوده في أثناء السنتين الماضيتين لزيادة وعى مجتمع الأعمال بمختلف الموضوعات التي تتضمّنونها. وكان أحدث ما قام به المركز في هذا الاتجاه هو المؤتمر الذي عقد في 28 يناير 2008 عن العلاقة بين الخصخصة والمنافسة.

وبعد الاستماع إلى نظرة عامة عن الشروط والأفكار والمبادئ ذات الصلة، تناول المؤتمر مناقشة موضوع الخصخصة والقطاع المصرفي في مصر، وما تلا ذلك من منافسة بين البنوك (سواء المحلية والأجنبية) أو الدور الإشرافي للجهة التنظيمية القوية (البنك المركزي المصري) بالتعاون الوثيق مع جهاز حماية المنافسة. وقد ركز المؤتمر بصفة خاصة، على خبرة القطاع المصرفي المصري، حتى الآن، في الخصخصة والمنافسة، مع بيان التحديات والأخطاء في فترة الانتقال من ثقافة القطاع العام إلى ثقافة القطاع الخاص وفي الإصلاح الفعلي في البنية الأساسية المصرفية. ومن بين النقاط التي تم إلقاء الضوء عليها تلك الأسباب التي من أجلها كان على الخصخصة أن تتناولها في هذا القطاع إلى ما يتجاوز موضوع خصخصة الإدارة، ومسألة تضخم عدد المصارف في حين تقل عدد الفروع، والحاجة إلى الاحتفاظ ببعض بنوك القطاع العام لأداء "الخدمات العامة الشاملة". وكانت حالة بنك الإسكندرية خير تصوير لمدى ضرورة الخصخصة أولاً للنهوض بكفاءة البنك قبل أن يتمكن من الدخول في أى منافسة. كما أظهرت في نفس الوقت، أن الخصخصة لا يمكن أن تتقدم بدون سياسة منافسة فعّالة. كما أنه بدون وجود الجهة التنظيمية للقطاع للقضاء على الممارسات الاستغلالية والاحتكارية، تكون هناك مخاطرة كبيرة لقيام الاحتكارات الخاصة بالحلول محل الاحتكارات العامة.

وكان الموضوع الرئيسي الثاني للمؤتمر هو تحديث المرافق العامة والنهوض بها. وهي التي تعرف أيضاً باسم الاحتكارات الطبيعية، وتتضمن المياه والكهرباء والغاز والنقل وخدمات الاتصالات، وهي في مجموعها معاً تشكل موضوعاً أكثر تعقيداً. ومن غير المحتمل أن تتم خصخصتها في المستقبل القريب. ومع ذلك، فإنها باعتبارها، احتكارات حكومية، تظل محصنة ضد المنافسة، وبالفعل فإنها بحكم القانون معفاة من كافة قواعد وأحكام المنافسة.

ومع ذلك، وبمساعدة عديد من الخبراء ذوى الكفاءة العالية، أثبت المؤتمر أنه كان مسرحاً لأول مناقشة واسعة ومكثفة بشأن هذا الموضوع الحساس المتعلق بإدخال المنافسة إلى قطاعات المرافق العامة. وقد انتقلت المناقشة إلى السؤال الحاسم الخاص بكيفية جعل قطاع المرافق العامة أكثر كفاءة وأكثر قابلية للمساءلة أمام المستهلك المصري. وقد تبين أنه فضلاً عن الحاجة إلى تعليم المستهلك، ونشر ثقافة المنافسة، هناك مجال واسع بل وحاجة إلى حلول فورية مؤقتة، وقد ركز الخبراء على مزايا وعيوب الفصل الرأسي، ودخول منافسين احتماليين، وخصخصة الإدارة، والمشاركات بين القطاعين العام والخاص، ودور الجهات التنظيمية للقطاع وعلاقتها بجهاز المنافسة.

واختتم المؤتمر أعماله بإصدار توصيات استراتيجية لكل من مجتمع الأعمال والحكومة بشأن كيفية تعظيم أداء المرافق العامة، وأكد المتحدثون على أنه بينما قد لا يمكن إخضاع المرافق العامة لقانون حماية المنافسة، إلا أنها ملتزمة قانوناً باستيفاء شروط معينة تتعلق بجودة وكفاءة خدماتها. وتتطلب مساءلة تلك القطاعات عن مسؤولياتها، وجود حركة مستدامة لتشجيع وترويج ثقافة المنافسة، والتنسيق الوثيق بين جهاز حماية المنافسة والجهات التنظيمية في القطاع. وأخيراً، أوصى المتحدثون بأن تعمل مصر على الاستفادة من خبرات الدول النامية الأخرى حتى يمكنها أن تبتكر حلولاً جديدة، مثل الأشكال المبتكرة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص، وتحسين الكفاءة، ودرجة فعالية التكاليف بالنسبة للاحتكارات الطبيعية.

تقرير عن مؤتمر

المنافسة والخصخصة في مصر

تم عقد مؤتمر "المنافسة والخصخصة في مصر" في 28 يناير 2008، بواسطة مركز دعم القطاع الخاص في مجالات التجارة/ التابع لغرفة التجارة الأمريكية بمصر، وبالتعاون مع جهاز حماية المنافسة المصري (ECA) وبرنامج تنمية القانون التجاري لوزارة التجارة بالولايات المتحدة الأمريكية (CLDP)، وذلك بالتركيز على قطاعين رئيسيين في مصر هما:

- القطاع المصرفي.

- قطاع المرافق العامة.

ومن الواضح سبب احتلال هذين القطاعين للمنصة الرئيسية في هذا المؤتمر. ولعل التلطف إلى التفاعل بين الخصخصة والمنافسة في معظم أرجاء القطاع الذي تمت خصصته حديثاً إنما يأتي في الوقت المناسب وبالتوقيت الملائم. ويقدم عرضاً للكيفية التي يمكن أن تعمل بها الخصخصة بشكل أكثر تنافسية وأفضل أداءً. كما يصور أيضاً الدور الحاسم الذي تلعبه الجهة التنظيمية المركزية، وهي البنك المركزي المصري في هذه الحالة، في تأمين وجود بيئة تنافسية صحية، وهو الدور الذي يبرز بدوره أيضاً العلاقة الحاسمة بين جهة التنظيم (البنك المركزي) وجهاز حماية المنافسة.

وتمثل قطاعات المرافق العامة تناقضاً قوياً. إذ أن من الصعب تخيل خصخصة هذه القطاعات الحيوية في القريب العاجل، مع استمرار إعفائها من قواعد تنظيمات المنافسة. وفي نفس الوقت، فإن هناك حاجة ملحة لاستكشاف طرق لتحسين أدائها حتى يمكنها أن تفي بالتزاماتها تجاه المستهلك المصري. إن كفاءة العمل في هذه القطاعات تحتل أهمية كبرى في برنامج الإصلاح الاقتصادي وإلى جانب الحاجة في كل قطاعاتها، كلا على حدة وفي مجموعها معاً، كي تصبح أكثر تنافسية على المستوى القومي والإقليمي والدولي. وكان هناك شعور بأن المؤتمر يمكن أن يخرج ببعض التوصيات المفيدة بشأن هذا الاهتمام الحساس، الذي يمس لب وجوهر دولة الرفاهة ومسئولياتها الاجتماعية، ولما كانت خدمات البنية الأساسية للمرافق العامة مازالت بكرأ لم تمسها جهود الخصخصة في مصر، فقد كان هناك شعور سائد بالنظر في خبرات الدول الأخرى للاستفادة منها في هذا الميدان. ومن الطبيعي أن تتوقف قابلية خبرات هذه الدول للتطبيق في مصر على قدرتها في خدمة الهدف الرئيسي، وهو ما كان البؤرة التي ركز عليها الجزء الثاني من المؤتمر، وهو بالتحديد تحسين نوعية خدمات المرافق العامة مقابل أسعار معقولة يدفعها المستهلك.

وقد يكون من المفيد قبل الدخول إلى الموضوعات الرئيسية، توضيح بعض الأفكار والمصطلحات الأساسية التي تم استخدامها في أثناء المؤتمر. وهي كما يلي:

المنافسة: قانون وسياسة المنافسة ما زالت ظاهرة حديثة نسبياً، لا تعود سوى إلى ما قبل عام 2005. وقد تم إنشاء جهاز حماية المنافسة (ECA) ذاته بعد ذلك بعام في 2006. وقد صدر قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، بموجب القانون رقم 3 لسنة 2005. وتتص مادته الأولى على أنه ينبغي القيام بنواحي النشاط الاقتصادي بطريقة لا تمنع أو تقيد أو تضر بحرية المنافسة. وينبغي أن يؤخذ في الحسبان أن هدف قانون حماية المنافسة ليس هو منع الاحتكار بل منع المنافسات الاحتكارية. ولا تطبق نصوص القانون على المرافق العامة التي تديرها الدولة (مادة 9).

سوء استغلال السيطرة: لا يتسم تعريف "سوء استغلال السيطرة" بالبساطة كما قد يبدو لأول وهلة. ولا يبدو دائماً بوضوح ما إذا كانت الشركة تمارس إجراءات يمكن وصفها بأنها ليست قانونية تهدف بها إلى إنشاء أو استبقاء وضع مسيطر، وكثير من الحالات تقع في هذه المنطقة الرمادية. وتحدد المادة 8 من القانون المصري للمنافسة بعض الممارسات باعتبارها غير قانونية. وقد تكون هذه الصراحة مفيدة لأنها تخلق قدراً من اليقين.

وطبقاً لما ذكره بيل كوفاتشيتش Bill Kovacic المفوض باللجنة الاتحادية الأمريكية للتجارة، هناك ثلاثة مؤشرات لسوء استغلال السيطرة. أولاً، أن تكون هناك قوة سوقية مادية ملموسة أى القدرة على رفع الأسعار بما يتجاوز المستوى التنافسي لفترة محسوسة من الوقت بدون معاناة لنقص كبير في المبيعات. ويتم حساب نقطة البداية على أساس فحص الحصص في السوق المعنية. ومع ذلك، فإن الرقم يختلف اختلافاً كبيراً من مكان إلى آخر. وتعتبر نقطة البداية في قانون حماية المنافسة المصري هي حيازة حصة سوقية تعادل 25% من السوق، بينما في الولايات المتحدة قد تصل هذه النسبة إلى 65% لاعتبارها أساساً كافياً لافتراض وجود قوة سوقية مادية ملموسة. وثانياً، أن المنشأة المسيطرة يجب أن تبدى نوعاً من السلوك السيئ. وتعتقد معظم الدول، بما فيها مصر، أنه حتى مع حصول المنشأة المسيطرة على حصة لها قدرها من السوق، فليس هناك داع للقلق من سوء الاستغلال ما دامت هناك سهولة نسبية في دخول منافسين إلى السوق. ولكن المشاكل تبدأ مع السلوك الذي يظهر نية عرقلة أو إطالة أمد وإجراءات دخول المنافسين. وثالثاً، في حالة سوء الاستغلال، يجب على السلطات أن تقرر كيفية العمل لعلاج واقعة سوء الاستغلال. وقد لاحظ كوفاتشيتش أن الإجابة على هذه المسألة غالباً ما تتم معاملتها على أساس الاستدراك أو التفكير اللاحق، إذ أن سلطات المنافسة تتجه إلى إنفاق معظم وقتها وطاقتها في تقرير ما إذا كانت المنشآت ذات القوة السوقية الضخمة تمارس فعلاً سلوكاً سلبياً.

الخصخصة: تشير الخصخصة، بصفة عامة، إلى عملية بيع المنشآت المملوكة ملكية عامة إلى جهات خاصة. وقد أشار راسل بيتمان Russell Pittman إلى أن الخصخصة ليست مجرد كلمة مشحونة سياسياً ولكنها أيضاً أحياناً قد تكون كلمة مضللة شيئاً ما، نظراً لأنها يمكن أن تعني أشياء أخرى مختلفة بالنسبة لمختلف الأشخاص. وكثيراً ما تكون خشية الناس من الخصخصة نابعة من خوفهم فقد السيطرة أو الملكية. ومع ذلك، فإن الأمر لا يستدعي النقل الكامل للسيطرة أو الملكية. وبالفعل، فقد أظهر كثير من البحوث والخبرة أن هناك فوائد تعود من المراحل المتوسطة - مختلف أشكال المشاركات بين القطاعين العام والخاص، مشاركة القطاع الخاص، طرق ضخ رأس المال الخاص في جهاز عام - دون أن تكون هناك ضرورة لنقل الملكية. كما أن بروزيك Brusick، الاستشاري والرئيس السابق لإدارة المنافسة في منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD، يؤمن، بالمثل، بأن الخصخصة لا تمثل حلاً سهلاً مباشراً للمنشآت المملوكة للدولة، بل ولا تقدم سوى أقل من ذلك بالنسبة للمرافق العامة. وإذا ما ارتفعت أسعار أسهم المنشآت التي تمت خصخصتها في سوق الأوراق المالية، فإن المعارضين سينتقدون تبديد "جواهر التاج". وإذا ما هبطت أسعار الأسهم، سيحتج المشترون بأن الدولة قد "سلبت" أموالهم. وبصفة عامة فإن اتحادات وممثلي العاملين تعارض الخصخصة، لخشيتهم من إعادة الهيكلة والاستغناء عنهم. كما أنهم أيضاً سيعارضون فرض شروط أصعب للتوظيف، وتخفيض الأجور والبدلات. وقد تنشأ المعارضة أيضاً بسبب استحواذ الأجانب على المنشآت المملوكة للدولة، وهو أحد ردود الفعل التي تحدث في معظم الحالات التي يثور الظن بأنها ستؤثر في إحدى المصالح الوطنية الرئيسية، أو البنية الأساسية للاقتصاد القومي، أو الأمن القومي، مثلما يكون عليه الحال مع البنوك وشركات التأمين وغير ذلك من الخدمات. وعلى غرار بيع "جواهر التاج" فإن بيع المنشآت التي تمثل "البطولة القومية" إلى الأجانب عادة ما يثير مشاعر الغضب القومي.

العلاقات بين المنافسة والخصخصة: لا ينبغي النظر إلى المنافسة والخصخصة باعتبارهما أو أي منهما غاية في حد ذاتها، بل باعتبارهما وسيلتان لتشجيع زيادة الكفاءة وزيادة المنتجات ذات النوعية الأعلى بأسعار أكثر اعتدالاً بالنسبة للمستهلك. وفي هذا النطاق لاحظت الأستاذة جامزة أوز Prof. Gamze Oz أن تبني سياسات وقانون المنافسة في تركيا أصبح جزء لا يتجزأ من عملية الخصخصة. وتعمل الأستاذة جامزة أوز بكلية العلوم الاقتصادية، الجامعة الفنية للشرق الأوسط، بتركيا. ولذا فإنها تشعر بأهمية الاستفادة من الخبرات التركية، سواء منها الجيد والسيئ في هذا المجال. وفي رأيها، أنه بينما تخضع عملية الخصخصة للخيارات السياسية، فإن إدخال قانون المنافسة ليس كذلك. بل إنه شرط لازم ولا غنى عنه، لأن الخصخصة، وحدها، ليست جواز مرور إلى عالم المنافسة.

المرافق العامة كاحتكارات قومية: عادة ما ينظر إلى "المرافق العامة"، والتي تعرف أيضاً باسم "صناعات الشبكات" باعتبارها احتكارات طبيعية، وقد عرفها المتحدثون بأنها مثل المياه، والكهرباء والغاز والنقل والاتصالات. وقد شرح فيليب بروسيك Philippe Brusick أن هذه الصناعات تعتمد اعتماداً كبيراً على شبكة توزيع، مثل خطوط السكك الحديدية، وكابلات الكهرباء، وأنابيب المياه والغاز. ولما لم يكن منطقياً وجود خطين أو أكثر للسكك الحديدية أو شبكتين للتليفونات تتنافسان مع بعضهما بعضاً في نفس الدولة، فقد أصبح من المقبول أن تكون هناك "شبكة واحدة" مما يجعلها "احتكاراً طبيعياً". وبالإضافة إلى هذا، فإن كافة هذه الصناعات تتطلب قدراً ضخماً من الاستثمارات، إلى جانب اعتمادها على اقتصاديات الحجم، فضلاً عن خضوعها لمتطلبات الدولة التي تعمل في كافة أرجائها سواء في المدن الغنية أم في المناطق البعيدة، بنفس السعر، وهو ما يشير إليه عادة مصطلح "الخدمة الشاملة". وقد لاحظ حسن قاقايا، Hassan Qaqaya المدير بالنيابة لإدارة المنافسة في منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD، أن أحد السمات البارزة للاحتكارات الطبيعية هي أن النظرية الاقتصادية تُملئ بأن منشأة واحدة فقط هي التي يمكنها العمل بكفاءة في هذا القطاع. ونتيجة لذلك، ففي معظم الدول، سواء أكانت متقدمة أم نامية، أصبحت هذه "الاحتكارات الطبيعية" تقليدياً مملوكة للدولة. ولكن هناك قطاعات أخرى كان من المعتاد تقليدياً أيضاً أن تكون ملكيتها للدولة، أو أن تخضع على الأقل لتنظيم قوى من قبل الدولة. وتشمل هذه الصناعات الخطوط الجوية والمطارات، وخطوط الملاحة والموانئ، والإذاعة والتلفزيون، والنقل داخل المدن، ومكاتب البريد، والبنوك وشركات التأمين، وكذلك شركات الدخان والكبريت والكحوليات – وتختلف الدوافع في كل حالة، وتتراوح من اعتبارات الأمن القومي، والدفاع وغير ذلك من الاهتمامات الاحتياطية والوقائية، إلى الحاجة إلى دعم الإيرادات القومية، مثلما هو الحال في صناعات الدخان والكبريت.

أولاً: المنافسة والخصخصة في القطاع المصرفي المصري:

تولى تقديم المناقشات في الموضوع الرئيسي الأول اثنان من كبار المتحدثين هما: الأستاذ/ محمود عبد اللطيف، رئيس مجلس إدارة بنك الإسكندرية، والدكتور/ خالد عطية، المدير التنفيذي لجهاز حماية المنافسة المصري. وقد تناول تقديمهما استعراض مشاكل الماضي، وبحث ما واجهه القطاع المصرفي في أثناء فترة الخصخصة والإصلاح الاقتصادي، مع إلقاء الضوء على الموضوعات التي يمكن أن تواجهها القطاعات التي لم تتم خصخصتها بعد.

وقد بدأ الدكتور/ عطية ببيان نواحي القصور في البنوك المملوكة للدولة، وذلك أن البنوك الوطنية قد تمتعت بحماية الحكومة لما يناهز خمسين عاماً بعد التأميم، فقد تشكلت وفقاً للأهداف السياسية والاجتماعية

والتتموية بدلاً من معايير الجدوى الاقتصادية والتجارية. وكانت أهدافها الرئيسية هي المساعدة في تمويل المشروعات ذات الأولوية بالنسبة للحكومة، والتعويض عن عجز الموازنة. وعندما تم تأميم البنوك، جرى تقسيمها إلى أربعة بنوك رئيسية، مع اختصاص كل منها بقطاع معين، على أن يقوم البنك المركزي بتحديد نسب العملات وغيرها.

وقد اتسم الجهاز المصرفي بغياب المنافسة، وغياب الاستقلال الإداري، وضعف الأداء، وعدم كفاءة تخصيص الأموال، وزيادة أعداد العاملين عن الحاجة، وقلة الحوافز الدافعة للابتكار. ولم تكن هذه الخصائص شيئاً فريداً بالنسبة للقطاع المصرفي المصري، ولكنها كانت شيئاً معتاداً في جميع قطاعات البنوك المملوكة للدولة في جميع أرجاء العالم. وعلى سبيل المثال، ووفقاً لما لاحظته بيل كوفاتشيتش Bill Kovacic في قطاع الخدمات المصرفية والمالية في فيتنام، تجمدت البنوك المملوكة للدولة لأنها لم تقدم أية منتجات جديدة بالمرّة، ولم تكن تسعى للحصول على معلومات من عملائها. وكان سلوكها يقتصر على انتظار حدوث شيء ما، بدلاً من أخذ زمام المبادرة والبحث عن ردود الفعل لدى العملاء. وبعد أن قامت فيتنام بتحرير الدخول في القطاع المصرفي، تمكنت المنشآت الجديدة التي قدمت منتجات جديدة، وسعت نحو التعرف على ردود الفعل وتحليل مدى استجابة العملاء لخدماتها، من تحقيق النجاح والحصول على حصة سوقية من البنوك المملوكة للدولة.

1- الإصلاح الاقتصادي والخصخصة:

على الرغم من أن مصر بدأت برنامجها للإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي في عام 1991 من خلال تنفيذ برامج الخصخصة الشاملة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فإن تناول خصخصة القطاع المصرفي بشكل محدد لم يبدأ إلا في عام 2003. وقد تم هذا عن طريق إصدار القانون رقم 88 لعام 2003، الذي أرسى قواعد البنية التنظيمية الأساسية لإصلاح القطاع المصرفي، ومهد الطريق لبرنامج إصلاح القطاع المالي الذي تمت الموافقة عليه في أواخر عام 2004. وتم تحقيق تقدم كبير في ظل هذا البرنامج. وخضعت البنوك المملوكة للدولة للمراجعة المستقلة، وتم تناول مشكلة الديون المتعثرة، كما تم التخلي عن أسهم القطاع العام في البنوك المشتركة وتم إعداد أحد البنوك المملوكة للدولة للخصخصة⁽¹⁾.

وقدم الأستاذ محمود عبد اللطيف شرحاً للخطة ذات الجزأين لخصخصة القطاع المصرفي وكانت الخطوة الأولى هي خصخصة كافة حيازات القطاع العام في بنوك القطاع الخاص مثل بنك القاهرة، والبنك الأهلي المصري. ففي الماضي كانت الدولة تملك نسباً ضخمة في البنوك الأخرى وتقوم بالإشراف عليها وتشغيلها بشكل مباشر. وفي هذه المرحلة الأولى، تخلت الدولة من حيازاتها من الأسهم وقامت ببيعها

(1) محمود محيي الدين وسحر نصر "خصخصة البنوك: حالة مصر" في مجلة الاقتصاد والتمويل.

لمساهمين موجودين، ولمساهمين استراتيجيين، أو لمساهمين جدد وكان هذا هو ما حدث في حالة البنك التجاري الدولي وبنك باركليز. ونجحت العملية نجاحاً كبيراً، وباستثناء بعض المشاكل الصغيرة الفردية في وضع عمليات، مضت بهدوء ودون عوائق. وكانت الخطوة الثانية هي خصخصة بنك الإسكندرية، والتي تطلبت إعادة هيكلة كاملة للمؤسسة، التي كان عدد العاملين بها قد بلغ في ذلك الوقت 9000 موظف حكومي.

ونظراً لخبرته المباشرة، فقد كان الأستاذ/ عبد اللطيف هو أفضل من يمكنه تقديم صورة واضحة وتفصيلية عن عملية خصخصة بنك الإسكندرية. وقد استغرقت العملية أربع سنوات لإعادة هيكلة البنك وجعله مستعداً للخصخصة، كما ذكر. وكان التحدي الرئيسي الأول هو تغيير ثقافة القطاع العام التي سيطرت على المؤسسة لمدة خمسين عاماً. وكما كان الحال في فيتنام. كان على العاملين في القطاع المصرفي المصري أن أصبحوا أكثر إحساساً بتفضيلات العملاء. وقد تطلب هذا تغييراً كاملاً في ثقافة العمل، وسلوكياته وأبعاده. وكان التحدي الرئيسي الثاني هو ميكنة البنك بالكامل وإصلاح بنيته الأساسية من وجهة نظر تكنولوجيا المعلومات. وقد أشار فيليب بروزويك Philippe Brusick إلى بعض الموضوعات المماثلة عندما تحدث عن تحول المنشآت المملوكة للدولة إلى شركات، وما تطلبه ذلك من قدر هائل من إعادة التنظيم وإعادة الهيكلة قبل إمكان التفكير في الخصخصة.

ومع أن كثيراً من المتحدثين سيقولون فيما يلي أن خصخصة الإدارة يمكن أن تكون أحد الخيارات المجدية لتحسين كفاءة المرافق العامة، فإن الأستاذ/ عبد اللطيف يؤمن بأنه، فيما يتعلق بالقطاع المصرفي، لم يكن هذا الشكل من الخصخصة كافياً أو مناسباً أو يتمتع بالاستدامة فيما لو كان هو الهدف الوحيد والنهائي. إذ أن الإدارة، كما يقول، ليست سوى جزء واحد من مجموعة أهداف الإصلاح. وحتى يمكن ضمان استمرار تقدم وتنمية المؤسسة، فإن البيئة بأكملها لابد أن تتغير، وهو ما يستدعي خصخصة ملكية المؤسسة. وما لم تكن الخصخصة قد امتدت إلى ما يتجاوز الإدارة أي إلى البنك بأسره، فإن الأمر لم يكن ليستغرق لا تزيد على فترة تتراوح بين خمسة وعشر سنوات ليعود البنك إلى مسارات عدم الكفاءة السابقة. ولكي تحدث الخصخصة السليمة يجب أن يكون الفريق الأكبر متجانساً. ويكون كل فرد مشاركاً في العمل من مديري البنك الذي يمر بعملية الخصخصة إلى المسؤولين في البنك المركزي، بصفته الجهة التنظيمية، وفي الوزارات المعنية، الذين يتعين عليهم العمل معاً ومواصلة الحوار فيما بينهم. وعندئذ فقط يمكن إجهاض تلك الأحداث المؤسفة التي نشأت عن عمليات الخصخصة المتسارعة أو تم القيام قبل الأوان.

وينبغي أن ينشأ عن الخصخصة وضع يربح فيه الجميع، ويستفيد منه كافة الأشخاص على كافة مستويات العملية. وينبغي أن يتوقع المساهمون عائداً أكثر ارتفاعاً على استثماراتهم، كما ينبغي أن يتوقع العاملون، الذين يمثلون النواحي الاجتماعية في معادلة الخصخصة، مستقبلاً أفضل، وتعويضاً مالياً أعلى،

وبيئة جيدة للعمل، وتأميناً جيداً، أما العميل وهو الرابح النهائي من الخصخصة فينبغي عليه توقع خدمة ذات نوعية أفضل، وأسعاراً أكثر فائدة له.

2- المنافسة والخصخصة:

الخصخصة ووضع البنية الأساسية السليمة أساسيان لخلق الظروف التنافسية، ويصدق القول بنفس الدرجة أنه بدون وجود البيئة التنافسية، تزداد الفرص لعدم تحقيق الخصخصة للفوائد المرجوة. وفي الواقع، فإن النتيجة الأكثر احتمالاً لن تكون أكثر من تحول الاحتكارات العامة إلى احتكارات خاصة، بشكل كامل مع تحول كافة الخيوط المرتبطة بها إلى سلوكيات احتكارية. وسيكون المستهلك هو الخاسر في نهاية الأمر، وستزداد خسارته بدرجة أكبر من خلال الآثار العكسية لهذا التحول، والتي تمكن رؤيتها بسهولة، على نظام الرفاهة الاجتماعية.

ولم تقتصر خصخصة بنك الإسكندرية على خلق ظروف تنافسية أفضل، بل أنها أتت أيضاً بمستثمر استراتيجي إلى القطاع. والمستثمرون الاستراتيجيون لهم أهمية حيوية لنشر الابتكارات والتنمية التكنولوجية الضرورية لتمكين الاقتصاد من المنافسة إقليمياً ودولياً. كما أنهم يأتون بمهارات إدارية أفضل، وبالتكنولوجيا والمعرفة التي تحفز القطاع، وتعمل على تحسين العائدات على الاستثمار، وتمكن البنوك المصرية من المنافسة في الأسواق العالمية. وعندما شرع بنك الإسكندرية في عملية الخصخصة في عام 2003، كان لديه نحو 600.000 عميل من بينهم 400.000 عميل كانت حساباتهم شبه متوقفة. أما اليوم، فقد أصبح لديه ما يزيد على 1.6 مليون عميل منهم 1.2 مليون من أصحاب الحسابات النشطة. والأرقام وحدها شاهد على ما أدت إليه الخصخصة من زيادة في المدى الذي وصل إليه البنك، مما مكّنه من التنافس مع كبار البنوك العاملة في السوق المحلي وما أدى إلى زيادة ربحيته.

ومع كل هذا، فإن الدخول إلى القطاع المالي في مصر مازال يعتبر دون المستوى، كما أن القطاع المصرفي المصري ما يزال غير مترابط هيكلياً، وهي ظروف غير مواتية للمنافسة العادلة والمفتوحة. هذا بالإضافة إلى أن القطاع يعتبر مكتظاً بالبنوك، بينما تقل فيه الفروع. وقد أشار الأستاذ/ عبد اللطيف إلى أن مصر تحتاج إلى ثلاثة أو أربعة أمثال عدد الفروع الموجودة حتى يمكن خدمة العملاء الحاليين والمتوقعين في جميع أنحاء البلاد. وهنا تظهر الأهمية الحيوية لدور البنك المركزي. والذي عليه أن يبذل جهداً أكبر لتشجيع، والموافقة على فتح فروع جديدة. وباعتباره جهة تنظيمية، فإنه ينبغي أن يستفيد من سلطته القانونية ويطلب إلى البنوك الخاصة المفتوحة حديثاً فتح فروع لها في المناطق النائية. والمبدأ الذي يكمن خلف هذا هو مبدأ

"الخدمة الشاملة"، الذي ذكره فيليب بروزويك Philippe Brusick فيما سبق، والذي ذكر فيه أن المرافق المملوكة للدولة ملتزمة بمد خدماتها إلى كافة أنحاء البلاد بنفس الأسعار.

والهدف هنا ليس هو إخراج بنوك القطاع العام تماماً عن طريق التزاحم حولها، بل على العكس فإن من الضروري أن يبقى كل من البنك الأهلي المصري وبنك مصر في السوق، ليتنافسا على قدم المساواة مع بنوك القطاع الخاص، لأنهما يقدمان خدمات مثل صرف المعاشات، والتي قد لا تهتم بأدائها بنوك القطاع الخاص. وفضلاً عن هذا، فإن بنوك القطاع العام عادة ما تكون أكثر ترحيباً بفتح فروع في أماكن ليست مجدية تجارياً بالنسبة لبنوك القطاع الخاص. ومع أنه مازال، من المهم لهذه البنوك أن تستمر مملوكة للقطاع العام حتى تتمكن من مواصلة القيام بهذه الوظيفة الاجتماعية، فإن من المهم أيضاً عدم السماح لها بالارتداد إلى السلوكيات السابقة أي إلى السياسات التي كانت تملئها عليها مشروعات التنمية الحكومية الضخمة أو الاعتبارات الاجتماعية. ولذا، تجب أيضاً إعادة هيكلتها، وإعادتها إلى المسار الصحيح مع البنوك الأخرى، حتى يمكن إعدادها بشكل أفضل للمنافسة مع بقية السوق. وفي القطاع المصرفي الذي يمر بعملية الخصخصة، يكون العميل، سواءً أكان فرداً أم شركة، شديد الحساسية بالنسبة لنوعية الخدمة ونوعية المنتج، وطبيعة علاقته مع البنك. وهنا تكمن المكونات الأساسية للمنافسة الناجحة في القطاع المصرفي، ومن الغريب، أن اعتبارات التسعير لا تتخذ سوى المقعد الخلفي بين كافة المتغيرات الأخرى في المعادلة، على الرغم من تعدد واختلاف أسعار منتجات البنوك في أسواق الاقتصادات الحرة حالياً. وحروب الأسعار ليست هي الموضوع في هذا القطاع، بل إن الأمر الرئيسي في نهاية المطاف هو علاقة العميل بالبنك، والدور الاستشاري الذي يقدمه، وتنويع المحفظة، وليست تكلفة العملية هي التي تحدث الفرق.

وقد عملت الخصخصة في القطاع المصرفي على تمهيد أرض الملعب لكافة البنوك العاملة في البلاد، بدون التمييز بين البنوك العامة والخاصة. وليست هناك خطورة في سيطرة البنوك الأجنبية على السوق، مادام قانون المنافسة القائم يمنع إساءة استغلال السيطرة، وينطبق عليها تماماً كما ينطبق على البنوك المحلية. والسياسة السليمة والفعالة، جنباً إلى جنب مع تنفيذ قانون حماية المنافسة في القطاع المصرفي هي كل ما يتطلبه الأمر لدفع عملية خصخصة قوية وحماية السوق من الممارسات الاحتكارية أو المقيدة.

3- العلاقات بين البنك المركزي كجهة تنظيمية وجهاز المنافسة:

أثبت المؤتمر جدارته كمتمندى لبحث العلاقة بين الجهة التنظيمية وجهاز المنافسة. وكما لوحظ أعلاه، فإن القانون رقم 88 لعام 2003 أوكل للبنك المركزي مسئوليات واسعة كمشرف وكجهة تنظيمية للجهاز المصرفي وسوق النقد الأجنبي. والبنك المركزي هو الذي يوافق على الطلبات الجديدة لفتح فروع جديدة،

ويتابع الأمر مع البنك المعنى للتأكد من أن هذه الفروع تستوفى ما هو مطلوب في نطاق القواعد والتنظيمات. ويجب عليه أيضا اتخاذ إجراءات الاحتياط من خلال القيام بالتفتيش المستمر على قرارات الائتمان وملفات الائتمان بالبنوك المعتمدة لضمان سلامة قيامها بوظائفها، ومع ذلك، فإنه لا يتدخل في تسعير أوجه النشاط أو العمليات. ولما كان القطاع المصرفي هو قوام الاقتصاد وعموده الفقري، كان لابد وأن يراعى فيه التنظيم الحازم.

وعلى الرغم من المركز الفريد والقوى تاريخياً الذي يشغله البنك المركزي، وقدرته في المحافظة على المنافسة السليمة والعادلة في قطاع البنوك دون تدخل منه في تسعير وجوه النشاط، إلا أن هذا لا يمنع إمكان حدوث تعارض بين جهاز المنافسة وغيره من الجهات التنظيمية للقطاعات الأخرى. والموضوع جد خطير ويجب أن يؤخذ في الاعتبار مبكراً في كافة جهود الخصخصة المقبلة.

ثانياً: المنافسة والخصخصة في قطاع المرافق العامة:

جرى تخصيص القسم الثاني من المؤتمر لمناقشات مكثفة وواسعة للنقاط التالية:

- 1- المنافسة والخصخصة في قطاعات المرافق العامة.
- 2- الإدارة المنفردة وسوء استغلال المركز المسيطر في أثناء الخصخصة.
- 3- هل يمكن أم لا يمكن للخصخصة أن تشجع المنافسة في الاحتكارات الطبيعية والقطاعات الخاضعة للوائح والتنظيم؟

على الرغم من أن هناك كثيراً من الأسئلة مازالت مفتوحة، فإن المتحدثين والمشاركين في هذا المؤتمر المنعقد ليوم واحد، بذلوا جهوداً جادة لتوضيح عدد من النقاط ذات الأهمية الكبيرة فيما يتصل بالعلاقات بين المنافسة والخصخصة والاحتكارات الطبيعية... وكان أحد الاهتمامات الرئيسية في أثناء المناقشات هو ذلك المتصل بالعلاقة بين جهاز حماية المنافسة وجهاز الخصخصة، وبين جهاز حماية المنافسة والقائمين على تنظيم القطاع، وبين الخصخصة والمسئولية الاجتماعية التي هي جزء لا يتجزأ من الاهتمامات بعملية الإصلاح الاقتصادي.

في خضم الفورة العامة المتحمسة للخصخصة، لم يكن من المستغرب أن يتساءل المشاركون في المؤتمر عن مدى استعداد مصر لخصخصة مرافقها العامة، وما إذا كانت المنافسة في هذه الناحية ستساعد في تحسين كفاءة هذه المرافق وتمكينها من تقديم أفضل نوعية من الخدمات للجمهور بأدنى الأسعار الممكنة.

وقد أدت هذه التأمّلات إلى التساؤل عن كيفية تحقيق موازنة المرافق العامة في عملية الخصخصة والمنافسة في نطاق الإطار الشامل لبرنامج الإصلاح الاقتصادي لمصر.

وكما سبق بيانه في القسم الخاص بالمصطلحات والأفكار والمبادئ، فإن المرافق العامة التي تؤدي أعمالها جيداً، ذات أهمية قصوى بالنسبة للتنمية الاقتصادية في الدول النامية. فهي تزود الاقتصاد بالبنية التحتية الأساسية، وتمكّن القطاع الإنتاجية (التجارة والصناعة) كي تصبح أكثر تنافسية، ومن ثم فهي ذات أهمية حيوية لجذب قدر أكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر. وبدون الطرق، ووسائل النقل والموانئ، والاتصالات، والمطارات والكهرباء وغيرها... فإن القطاع الخاص سيجد أن من الصعب عليه القيام بالأعمال، هذا إذا ما تركنا المنافسة جانباً.

بدأت المناقشات بعدة أسئلة هامة أثارها السيد قاقايا Qaqaya القائم بأعمال رئيس إدارة المنافسة، بمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD.

1. كيف يمكن التغلب على التحديات التي تفرضها احتكارات المرافق العامة في مصر بينما هي معفاة من قانون حماية المنافسة؟

2. ما هي أنواع الحلول التي يمكن تصورها لضمان ارتفاع الكفاءة وأفضل الممارسات في هذه القطاعات بدون إخضاعها للخصخصة وقواعد ولوائح المنافسة؟

3. ما هو الدور الذي تقوم به جهات تنظيم القطاع وما هي العلاقة بينها وبين جهاز حماية المنافسة والتي يمكن أن تحقق أفضل فعالية في هذه القطاعات.

وتحدث مستر قاقايا Qaqaya بشئ من التفصيل عن الوضع القانوني الحالي في احتكارات المرافق العامة من ناحية الخصخصة. وتنص المادة 9 من قانون حماية المنافسة أن مواد هذا القانون لا تنطبق على المرافق العامة التي تديرها الدولة. ومع هذا، فإن المادة بعد هذا، تضع معياراً للإعفاء، لأنها تنص على أن المنافع التي تعود على مصالح الجمهور أو على المستهلك الناشئة عن الإعفاء يجب أن تزيد على عيوب تقييد حرية المنافسة. وبعبارة أخرى، وعلى الرغم من إعفاء المرافق العامة من لوائح المنافسة، فإن المطلوب منها هو أن توفر خدمات مرتفعة النوعية بدرجة تكفي بأسعار معقولة بدرجة تكفي استحقاقها للإعفاء. وبموجب التنظيمات والإجراءات التي تنص عليها اللائحة التنفيذية للقانون، يجب تبرير حالات الإعفاء ومراجعتها وإعادة النظر فيها كل سنتين⁽²⁾. وهكذا، كما يقول قاقايا، فإن المرافق العامة لم يتم منحها إعفاءً شاملاً، ولكنها منحت إعفاء يقوم على أساس استيفائها اختباراً واضحاً. والأثر الذي يحدثه هذا، هو جعل مسألة العلاقة بين

(2) القسم الخامس من اللائحة التنفيذية للقانون: المرافق العامة والمنتجات الأساسية. مادة 17.

المرافق العامة والخصخصة والمنافسة معقدة بعض الشيء، نظراً لما يجب تقريره باستمرار من أن المرفق يخدم مصلحة عامة، أو أنه يحقق فائدة للمستهلكين حتى يستحق المرفق الحصول على الإعفاء. وبدون ذلك يمكن لمجلس المنافسة أن يلغى الإعفاء.

1- المنافسة والخصخصة في قطاعات المرافق العامة:

بصفة عامة، فإن المرافق العامة تاريخياً كان يتم توفيرها وتقديمها عن طريق احتكارات متكاملة رأسياً، مملوكة للحكومة، أو تنظمها الحكومة. ومع ذلك، فقد كان هناك هبوط في هذا المبدأ منذ فترة، وخاصة في الدول المتقدمة. وبدأ الاقتصاديون يفهمون نواحي الضعف في الأساليب التقليدية للتنظيم الحكومي، ومن ثم بدأوا في بحث خطط تنظيمية محسنة، وطرق استبدال الاحتكار المنظم بالمنافسة. ولفترة من الزمن، كان النموذج السائد لإعادة الهيكلة الذي ينادى به القائمون بالإصلاح هو الفصل الرأسي. وفي هذا النموذج، كما يقول راسل بيتمان Russell Pittman مدير البحوث الاقتصادية، في وزارة العدل بالولايات المتحدة، يتم فصل نواحي النشاط التنافسية المحتملة في القطاع - مثل القطارات في قطاع السكك الحديدية، ونشاط التوليد في الكهرباء، والإنتاج في الغاز، ونواحي نشاط "القيمة المضافة" في الاتصالات - كي تتولاها شركات منفصلة تماماً عن المرافق التي تقوم بتشغيل شبكة الاحتكار الباقية (البنية الأساسية للسكك الحديدية، خطوط نقل الكهرباء للمسافات البعيدة، وأنابيب الغاز، وشبكة الاتصالات المحلية الثابتة.. الخ).

وانتقل بيتمان بعد ذلك إلى الموضوعات التي تنشأ في عملية إعادة هيكلة الاحتكارات الطبيعية، باستخدام خصخصة شركة Bell/AT&T للنظم التليفونية في الولايات المتحدة في سنوات الستينيات في القرن الماضي كمثال لتصوير ذلك. فقد وكانت شركة بيل للاتصالات تمثل احتكاراً طبيعياً ناجحاً ومتكاملاً رأسياً، وكانت شبكتها السلكية تغطي الولايات المتحدة بأكملها. وعلى أية حال، فإنه مع مجيء تكنولوجيا الميكروويف، أصبح من الممكن للشركات الأصغر أن "تتجاهل" أسلاك المسافات الطويلة لاحتكارات اتصالات AT&T المتكاملة رأسياً تقليدياً. وفضلاً عن هذا، فإن ذلك لم يكن سوى مقدمة لموجات الابتكار في الاتصالات مثل شبكة الانترنت، والتليفونات المحمولة، والصوت عن طريق الانترنت الذي أحدثت ثورة في المنافسة والتنظيم في هذا القطاع.

وفي نهاية الأمر، قرر قسم مناهضة الاحتكار في وزارة العدل الأمريكية، إقامة دعوى قانونية ضد شركة AT&T لسوء استغلال السيطرة. وأصر المسؤولون في قسم مناهضة الاحتكار على أن تقوم شركة AT&T بالاختيار بين تقديم خدمة الاتصالات للمسافات القصيرة، أو الاتصالات للمسافات الطويلة، نظراً

لاستحالة قيامها بتقديم كلا النوعين بطريقة لا تتسم بالتمييز. وقد اختارت شركة AT&T الاتصالات للمسافات الطويلة، وتركت الاتصالات للمسافات القصيرة لاحتكارات الخدمات المحلية.

وكانت التغيرات التكنولوجية، والفهم الأفضل من جانب الاقتصاديين والمحامين وصناع السياسات في الدول النامية واقتصادات السوق، بصفة خاصة، قد أثارت إمكانات جديدة في قطاعات الاحتكارات الطبيعية التقليدية. وعلى سبيل المثال، كانت خطوط أنابيب الغاز وشبكات الكهرباء تتجه نحو الاستمرار كاحتكارات على الرغم من إمكان إدخال المنافسة في توليد الكهرباء وإنتاج الغاز الطبيعي. وبالمثل، ففي قطاع السكك الحديدية، يجادل البعض بأن القطارات المتنافسة يمكن تشغيلها على خط احتكار واحد.

وفضلاً عن هذا، فإن خصخصة قطاعات المرافق العامة ليست أمراً حتمياً حتى في الدول المتقدمة. وقد قدم قافايا حالة في هذا الصدد: وهي رفض سويسرا من خلال التصويت العام لخصخصة مرافق المياه بها، على الرغم من أن ذلك لم يمنع الحكومة من إسناد مصادر المياه لإدارة خاصة خارجية. وكذلك في سويسرا، أيضاً، وفي غيرها كانت هناك مناقشات، وتجارب بشأن نظم متنافسة لتقنية المياه، ومصادر تنافسية للمياه، وأنابيب المياه باعتبارها وسائل لكسر هذا القطاع الاحتكاري التقليدي المتكامل رأسياً. وكما يشير ما سبق، فإن من الممكن أن تظل الملكية في يد المجتمع بأسره أو في يد الحكومة (وهو اختيار تمليه طبيعياً هيكل السوق أو الظروف السياسية والاجتماعية)، بينما تتم الاستعانة بإدارة خارجية من القطاع الخاص بهدف أن تصبح هذه القطاعات أكثر كفاءة وأكثر قابلية للمساءلة أمام المواطنين والمستهلكين.

وفي معظم الدول النامية مازالت كافة المرافق العامة تقدم بواسطة الاحتكارات المتكاملة رأسياً حتى سنوات الثمانينيات في القرن الماضي وما بعدها. ومع ذلك، فمنذ الثمانينات، بدأ كثير من الدول، بما فيها مصر، محاولات جادة لإصلاح وإعادة هيكلة قطاعات المرافق العامة الرئيسية. وكانت الأهداف الكامنة وراء ذلك كثيرة وتضمنت تحسين كفاءة القطاع، وتخفيض عجز الموازنة العامة، وزيادة رفاة المستهلك، ورغم كل ذلك، وبقدر حماسة هذه المحاولات في رغبتها لإصلاح هذه القطاعات وتشجيع المنافسة عن طريق الخصخصة الجزئية وضم مشاركة القطاع الخاص، فمازالت هذه القطاعات تتسم بنقص المنافسة القائمة على أساس فعالية التكاليف، والذي يمكن أن يعزى إلى اختلالات الأسعار، وإعانات الدعم لمفرطة للمنشآت العامة، والارتفاع الكبير في عجز الموازنة وغياب حرية اختيار الموردين. والمشكلة الأخيرة - أي كيف تحمي حرية الاختيار من كل من جانب التوريد وجانب المستهلك تقع في لب الإصلاح الاقتصادي.

وأحد الأسباب الرئيسية في أسباب نقص المنافسة الفعالة في قطاعات خدمات البنية الأساسية هي ضعف الجهات التنظيمية للقطاع، وهي ظاهرة تعزى إلى اللوائح غير السليمة أو غير الملائمة، وإلى عدم

كفاية الإشراف الحكومي وعدم قدرة كل من الحكومة والجهات التنظيمية على رسم ووضع سياسة تسعير مناسبة. وكل هذه العوامل، تفرض، بلا شك، أعباء ثقيلة على تشغيل احتكارات المرافق العامة، وخاصة في الدول النامية، مثل مصر التي تمر بعملية إعادة تكيف هيكلية، كما أصدرت مؤخراً تشريعاً لمساعدتها في العمل للتغلب على مصاعب احتكارات المرافق العامة.

(أ) تحديات خصخصة المرافق العامة:

مضى بيتمان Pittman بعد ذلك إلى المسألة الهامة وهي ما إذا كان الفصل الرأسي - الفصل التام للقطاعات التنافسية من الشبكة أو قطاعات البنية الأساسية - هو دائماً السياسة الأفضل. وعلى الرغم من الشعور الإيجابي بشأن الفصل الرأسي في الاحتكارات الطبيعية، والذي يحظى بتفضيل صناعات السياسات باعتباره "خيار العجز" لإعادة هيكلة المرافق العامة، فإن بيتمان يجادل بأننا يجب أن نتساءل عما إذا كان دائماً هو الإجابة السليمة. وهكذا فإن هناك كثيراً مما يعتمد على ما تقوم إليه الحاجة بالضبط في الدولة المعنية، والمرحلة الحالية، ومستوى الإصلاح، والقطاع المستهدف.

ومن الصعب التفكير في خصخصة المرافق العامة في مصر الآن. ليس فقط لأن هيكل السوق لا يحذب هذه الخطوة، ولكن أيضاً، والأكثر أهمية، هو أنها ستؤدي إلى آثار عكسية على الفقراء والمجموعات منخفضة الدخل. وهناك أولويات اجتماعية يجب أن تضعها الحكومة دائماً في الاعتبار. إلا أن هذا لا يعني، مع ذلك، أن المرافق العامة لن تمكن خصصتها في وقت ما في المستقبل. فقد كان القطاع المصرفي من القطاعات التي ينظر إليها باعتباره قطاعاً استراتيجياً، ينبغي استثناءه من الخصخصة. وبعد ذلك أصبح من الواضح أن الخصخصة ضرورية لتحسين نوعية الخدمات المصرفية، ومن ثم تقوية هذا القطاع الاستراتيجي. وهكذا أصبحت خصخصة وتنافسية القطاع المصرفي جزءاً لا يتجزأ من برنامج الإصلاح الاقتصادي في مصر. وبالمثل، فإن إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في المرافق العامة سيعمل على ارتفاع الكفاءة، والحث على الابتكار، وعلى توليد مستويات أعلى من الدخل والعمالة. وهكذا فإن الأساس هو - أن الخصخصة - سواء أكانت بالنسبة للقطاع المصرفي، أم للمرافق العامة (مع قابلية ذلك المناقشة) - ليست هدفاً في حد ذاتها، ولكنها وسيلة لتحسين هيكل الحكومة وخلق حوافز أكثر قوة للأداء.

وكما بيّن بروزويك Brusick، فإن معظم المرافق العامة كانت تاريخياً ومازالت ملكاً للدولة التي تقوم بتشغيلها أيضاً، وخاصة في دول مثل مصر، والقرار بخصصتها غالباً ما يكون قراراً سياسياً إلى حد كبير. ومع ذلك، فإن هناك تكنولوجيات التليفونات المحمولة نهاية لاحتكار شبكة التليفونات. كما حدثت ظاهرة مماثلة في توليد الكهرباء، إذ أصبحت الوحدات الصغيرة شديدة التنافسية وأصبح من الممكن نشرها في

المناطق النائية. ولم تتردد مصر في خصخصة خدمة التليفون المحمول وجعل هذا السوق تنافسياً. وغالباً ما تتطلب التكنولوجيا الجديدة استثمارات ضخمة في الوقت الذي تعاني فيه الدولة من وجود عجز بالموازنة، والذي يعزى، جزء لا يستهان به منه، إلى دعم الدولة لاحتكاراتها المتداعية. وفي كثير من الدول، يؤدي المزج بين الإدارة غير الفعالة التي تمارسها الدولة، والضغوط التنافسية إلى انتشار الخصخصة والإلغاء التنظيمات، بهدف تحرير الصناعات المتعطشة إلى ضخ مزيد من رؤوس الأموال الجديدة والتكنولوجيات الحديثة.

كما تحدث بروزويك أيضاً عن الأنواع المختلفة لخصخصة المنشآت المملوكة للدولة، والتي يمكن أن تطبق أيضاً على المرافق العامة. وعادة ما تتخذ المنشآت المملوكة للدولة/ المرافق شكل إدارة حكومية تتبع إحدى الوزارات، ثم يتم تحويلها إلى شركة مساهمة مستقلة تمتلك الحكومة جميع أسهمها، قبل إمكان بيعها إلى القطاع الخاص، هذا بالإضافة إلى ما تحتاج إليه من إعادة هيكلة إدارية حتى يمكنها الأداء كمنشأة خاصة، لها ميزانية تظهر الأرباح والخسائر. وبمجرد إجراء هذه التحولات الأساسية، يصبح من الممكن تقدير القيمة السوقية التقريبية للمنشأة وتحديد النوع الفعلي للخصخصة التي ينبغي أن يجرى لها. ومن الممكن أن تظل المنشأة مملوكة للدولة، مع إعطاء إدارتها للقطاع الخاص بموجب مختلف أشكال الإدارة أو عقود الخدمة، أو يمكن أن تتم خصخصتها لمدة محددة بموجب عقد امتياز، يمكن أن يكون قابلاً لإعادة النظر فيه دورياً. أو ثالثاً، يمكن بيعها مباشرة إلى منشآت خاصة. وفي أي من هذه الطرق، يمكن للدولة أن تعهد بالمنشأة مباشرة إلى مستثمرين من القطاع الخاص، أو يمكنها أيضاً اللجوء إلى آلية المزاد العلني. وعادة ما تتم التوصية بهذا الخيار الأخير، إذ أنه يسمح بالشفافية ويوفر للدولة فرصة لتقييم ومقارنة العروض التنافسية.

وقد أكد بروزويك Brusick أن القول لا يصدق دائماً بأن الخصخصة والمنافسة تساعدان على خفض الأسعار وتقديم خدمات جيدة النوعية. فعلى النقيض للتوقعات، يمكن للأسعار أن ترتفع بدل أن تهبط، في الأجل القصير على الأقل. وقدم بروسيك عدة تفسيرات لهذا. فإن الأسعار يمكن أن ترتفع لأن المنشآت التي تمت خصخصتها لديها احتكار، أو في حالة قيام منشآت أخرى موجودة في نفس الميدان الذي تعمل فيه بالدخول في ترتيب احتكاري Cartel مع تلك المنشآت التي خضعت للخصخصة بقصد تحديد الأسعار. وكذلك، فإن توقف إعانات الدعم التي كانت تحصل عليها المنشأة من الدولة قبل الخصخصة يرغم المنشأة على رفع أسعارها. أما التفسير الثالث فقد يكون أن المنشأة لم تعد تقوم بدعم المناطق الفقيرة من حصيللة المناطق الأكثر ربحاً. وبعبارة أخرى، أنها لم تعد تعمل كمنشأة تقدم خدمة شاملة، وهو أحد الشروط التي كانت عادة ما تفرض على المرافق الحكومية.

عند القيام بإجراء الخصخصة، عادة ما يكون مكتب الخصخصة شغولاً بإعادة تزويد الموازنة، وسيقوم بالبحث عن أفضل العروض الممكنة من القطاع الخاص. وغالباً ما تكون العروض أكثر ارتفاعاً إذا ما كان يمكن للدولة أن تقدم عقداً مطلقاً، يضمن احتكاراً للمشتري. وفي بعض الحالات، قامت الحكومة بمنح عقود احتكار طويلة الأجل في عملية الخصخصة، (كما يمكن أن يلاحظ في حالة الأرجنتين)⁽³⁾، وسرعان ما اكتشفت بعد ذلك أن غياب المنافسة قد دفع بالأسعار إلى أعلى، وعمل على تخفيض حوافز الابتكار والتجديد، وإن إلغاء العقد المطلق قد أدى إلى نزاع قضائي طويل الأمد بتكلفة باهظة على الحكومة. وحيثما تفتقد الحكومة القدرة لحث القيام باستثمار خاص ضخم، ينبغي أن يتجه. التفصيل إلى النهج التراكمي المتدرج، على أن تبدأ باستخدام عقود الخدمات أو عقود التأجير طويلة الأجل، حتى تكتسب الخبرة في تشغيل النظم اللائحية والتنظيمية. وعندما يتكون لديها الإطار الشامل ويتم خلق بيئة استثمارية جاذبة، يمكن للحكومات أن تتقدم نحو الممارسات الخصخصة الأكثر تعقداً مثل تخصيص الامتيازات أو الخصخصة الكاملة كما حدث في شيلي⁽⁴⁾.

(3) امتياز المياه في الأرجنتين

في عام 1995، منح امتياز لمدة 30 سنة في مقاطعة توكومان Tucuman (1.1 مليون نسمة) لشركة فيفاندي Vivendi الشركة الفرنسية العالمية للمرافق. وقد قامت بمنح الامتياز إحدى حكومات بيرون، ولكن تم بعد ذلك انتخاب محافظ جديد ينتمي إلى الحزب الراديكالي. وفي خلال بضعة شهور فقط بعد قيام شركة فيفاندي بالعمل قامت بمضاعفة رسوم المياه. ولم يقتصر الأمر على الفشل في تحسين نوعية الخدمة، ولكن المياه تحولت إلى اللون البني "دون سبب معروف". واحتجاجاً على ذلك، توقف 80% من المقيمين عن دفع الفواتير. واستجابة للغضب الشعبي، قام المحافظ الجديد بحملة أدت إلى إلغاء الامتياز في أكتوبر 1998، وأعطيت عمليات المياه إلى الحكومة المحلية للولاية. وقد ردت فيفاندي برفع دعوى ضد الحكومة وطلب تعويض يبلغ 100 مليون دولار. المصدر:

Nickson A. (2001) "The Cordova Water Concession in Argentina", Working Paper 442-05, GHK, International University of Birmingham.

(4) قطاع الكهرباء في شيلي:

في أواخر ثمانينات القرن الماضي كانت تسيطر على القطاع شركتان يملكهما، القطاع العام في شيلي هما شركة إنديزا ENDESA وشركة شيليكترا Chilectra، وكانتا مسئولتان عن 90% من توليد الكهرباء و 89% من توزيعها. وقد وفر الوضع الاحتكاري القوة لشركة إنديزا لتحديد هيكل الرسوم الخاصة بها. وكان القطاع يتسم بارتفاع الإنتاج وتكاليف توصيل الخدمة، مع تحديد الرسوم بأدنى من التكاليف الحدية للأجل الطويل. كانت الإدارة ضعيفة إلى جانب إهمال الصيانة. وفيما بين 1986 و 1995، تم تقسيم السوق إلى أربعة أسواق للتوليد والنقل. وكانت أكثر سوقين أهمية يمثلان 97.6% من إجمالي الطاقة الكهربائية وهما. The Sistema Interconnectado del Norte Grande (SING) and The Sistema Interconnectado Central (SIC). وبعد الإصلاحات، وعلى الرغم من تخفيض الأسعار، اختلفت الأسعار بين المناطق المختلفة بسبب اختلاف تكاليف نقل الطاقة. وكان الظن هو أن سيطرة إنديزا ENDESA، التي تملك الشبكة قد أدى إلى زيادة القلق باحتمال إساءة الشركة استغلال مركزها الاحتكاري (Covarrubias and Maia, 1994). وهكذا فقد تم اعتبار أن التحسينات في صناعة الكهرباء في شيلي كانت إلى حد كبير نتيجة للإصلاح التنظيمي أكثر من كونها نتيجة مباشرة للخصخصة (Spiller and Martorell, 1996, Galal et al,) (1994).

المصدر:

Cook, Paul, "Privatization and Utility Regulation in Developing Countries: The lessons so far" in the *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70.4 Pg 565-571. "خصخصة وتنظيم المرافق في الدول النامية والدروس المستفادة حتى الآن.

(ب) دخول منافسين احتماليين:

شرح حسن قاقايا Qaqaya، في بحثه عن الخصخصة والمنافسة. أن مسألة المنافسة في قطاع المرافق العامة تركز أساساً على دخول منافسين احتماليين. وإذا ما تذكرنا ملاحظة كوفاتشيتش Kovacic فإن إعاقة أو إطالة أجل دخول منافسين احتماليين إلى السوق هي أحد أشكال سوء استغلال السيطرة التي يعاقب عليها القانون. وقد أكد قاقايا أن المنافسة في قطاعات المرافق العامة أمر حيوي لتحسين أداء هذه المرافق، وأنه للوفاء بهذا الشرط، يجب تمكن المنافسين الاحتماليين أو الراغبين في الدخول إلى هذه القطاعات من الوصول إلى هذه المرافق الأساسية. (أي شبكات الكهرباء، خطوط السكك الحديدية، خطوط التليفونات، البنية الأساسية لتوزيع المياه). وفي الواقع فإن الحصول على طريق للوصول إلى هذه المرافق الأساسية هو العقبة الرئيسية بالنسبة للمنافسين.

ويكشف فحص تجارب الدول النامية في خصخصة احتكارات الدولة أن العملية يمكن أن تكون لها آثار عكسية، وخاصة على الأبعاد الاجتماعية للخدمات المقدمة. وقد ذكر قاقايا المشاركين بالحالة الكارثية التي حدثت في الأرجنتين (انظر هامش 3) والتي قامت فيها الحكومة بترسية امتياز احتكاري لمدة 30 عاماً على منشأة خاصة في قطاع المياه. وفي خلال سنة واحدة، تضاعفت الأسعار، وانخفضت مستويات الخدمات ونوعية المياه بدرجة خطيرة. وتحت الضغط السياسي الثقيل، أجبرت الحكومة على إلغاء الامتياز، وهو ما أدى بدوره إلى قضية مازالت منظورة أمام إحدى المحاكم الدولية. وكانت هذه الكارثة الأرجنتينية إحدى الحالات السيئة لإعادة الهيكلة أو الخصخصة التي فشلت في تقديم المنافسة في قطاع معين. ومع ذلك، فإن هناك أمثلة أخرى (مثل قطاع السكك الحديدية) حيث يبدو فعلاً أن إعادة الهيكلة والإصلاحات التي تستخدم الفصل الأفقي والفصل الرأسي بين عدد من القائمين بالتشغيل تعمل جيداً.

وأحد الترتيبات المتزاوجة من الخيارات المتكررة في هذه الأيام، هو دخول طرف ثالث من خلال "التنازل الجزئي" مقابل الفصل التام. ودخول الطرف الثالث، كما يفسره بيتمان Pittman، يبدأ أساساً عندما يستجيب المحتكر للضغط الذي تمارسه هيئة المنافسة، بإفراح مجال لوصول أحد المنافسين إلى شبكته، وبموجب هذا النموذج البديل لإعادة الهيكلة، يتم فصل نواحي النشاط التنافسية عن تشغيل البنية الأساسية بالمعنى "المحاسبي" أو ربما "التنظيمي" فقط، أي تظل شركة أم واحدة تملكهما معاً. وخلق المنافسة في ظل هذه النموذج البديل يعني أن يطلب من منشأة البنية الأساسية المتكاملة أفقياً أن تسمح بالدخول إلى البنية الأساسية من جانب منتج غير متكاملين في القطاع الأعلى، بموجب شروط والتزامات تنظمها الحكومة. والميزة الأساسية التي يتفوق بها خيار وصول الطرف الثالث على الفصل الأفقي تمثل نموذجاً لإعادة الهيكلة وكاستراتيجية، حسب ما يقوله بيتمان، هي أن عدم الفصل بين عمليات القطاع الأعلى والأدنى يسمح

للشركات القائمة ذات الأهمية الوطنية أن تبقى دون مساس بها، مع الإبقاء على اقتصاديات الحجم، كما يسمح أيضا لدخول المنافسة تدريجيا، على النقيض من أثر صدمة إعادة الهيكلة. أما العيب، فهو أن محاولات الخدمة المتكاملة ستستمر للتمييز ضد منافسيها في القطاع الأعلى، وهو احتمال تعززه حقيقة أن المنافسة والجهات التنظيمية وتعزيز القوة المطلوبة لمنع التمييز في توفير الوصول إلى البنية الأساسية.

(ج) عمليات الاندماج والاستحواذ:

بمجرد أن تتم عملية الخصخصة فعلا، يثور عدد من الموضوعات المتكررة. وأولها، وقبل كل شيء، أنه يجب أن تكون هناك نصوص رقابية للاندماج. وفي كثير من الحالات الدراسية، توضع الأصول المخصصة أو التي تم تقاسمها في أيدي ملاك مختلفين. وبعد الخصخصة، وبدون وجود سياسة للاندماج، يكون من الصعب إيقاف هذه العملية وما ينشأ عنها من خسارة لفوائد الخصخصة. وأحد الحلول الممكنة هو إدخال مراقبة الاندماج ضمن قواعد المنافسة. وبدون ذلك، ستكون الجهة التنظيمية للقطاع أو جهاز حماية المنافسة، التي ترى ترتيبا احتكاريا Cartel في أثناء تكوينه، عاجزة عن التدخل لمنع تركيز القوة السوقية والتي تنتهي إلى خلق احتكار. وهذا، أيضا، أحد العيوب الرئيسية في القانون المصري لحماية المنافسة، وهو أنه لا يضم أدوات لمراقبة الاندماجات.

وكان من المفيد أن نلاحظ في تقديم الأستاذة جامزة أوز Prof. Gamz Oz أن قانون المنافسة التركي لا يغطي الخصخصة على وجه التحديد. بل، يعامل الاندماج تحت عنوان الاستحواذ، وهو في هذه الحالة يكون استحواذ منشأة خاصة لمؤسسة تابعة للدولة وهذا على النقيض من الاستحواذ من خلال اندماج بين منشأتين من القطاع الخاص. ولذا، فقد كان خاضعا لنفس القواعد التي تحكم عمليات الاندماج والاستحواذ في قانون المنافسة التركي (مادة 7). ولكن الموضوع كان بعيدا تماما عن أن يكون مباشرا كما كان يبدو. فإن المقبول، نظريا، عمليات الاندماج والاستحواذ ينبغي أن تغطي أيضا عمليات الخصخصة وهو شيء مختلف تماما عن التعامل مع الجوانب العملية - وما زالت هناك أسئلة كثيرة جدا عن المبادئ والإجراءات مفتوحة حتى الآن.

(د) التنسيق بين الخصخصة وجهاز حماية المنافسة:

ذكرت الأستاذة/ أوز Prof. Oz أن التنسيق بين جهاز الخصخصة وجهاز حماية المنافسة يعتبر شرطا أساسيا لإنشاء بيئة تقود إلى المنافسة. وقد ذكرت أنه عندما تقررت خصخصة شركة توزيع البترول المملوكة للدولة، أثرت أسئلة كثيرة: من الذي سيقوم بالتقدم؟ متى وكيف، هل ينبغي أن تصدر الموافقة من إدارة الخصخصة قبل أم بعد عملية تقديم العطاءات؟ ما هو أفضل هيكل؟ ولم تكن هناك فعلا أي إجابات على هذه

الأستلة. وهذه الحالة، التي تركت قدراً من المرارة في عملية الخصخصة، قد أدت بجهاز المنافسة التركي، الذي تم إنشاؤه بعد عشر سنوات من بداية عملية الخصخصة في تركيا في أوائل ثمانينيات القرن الماضي⁽⁵⁾، إلى أن يضع مبادئ وإجراءات التعاون المنتظم بين إدارة الخصخصة وجهاز المنافسة.

والنتيجة هي أن جهاز المنافسة يقدم آراءه بشأن الخصخصة قبل أن تبدأ عملية تقديم العطاءات، وينعكس ذلك في مواصفات عملية تقديم العطاءات. التي يصدرها جهاز المنافسة. وفيما بعد، عندما ينتهي تقديم العطاءات، يقدم أفضل ثلاثة من المتقدمين للموافقة من جانب جهاز المنافسة. وهكذا فإن العملية توفر التدخل السابق واللاحق من جانب جهاز المنافسة، ويُعبر جهاز المنافسة عن رأيه بشأن الكيفية التي ينبغي على أساسها أن تقوم إدارة الخصخصة بوضع مواصفات تقديم العطاءات، حتى لا تؤدي هذه الخصخصة إلى آثار مضادة للمنافسة في السوق. وعندما تنتهي عملية تقديم العطاءات، يقوم جهاز المنافسة بالموافقة على أسماء المتقدمين بالعطاءات.

وقد أعادت الأستاذة أوز Prof. Oz ذكر إحدى الحالات الحديثة التي تتضمن خصخصة أحد الموانئ في قرية ساحلية صغيرة على بحر إيجه في أزمير. ونظراً لأن جهاز المنافسة لم يتم إخطاره مقدماً، فقد تم تحويل الموضوع إلى المحكمة. وفي نهاية الأمر، حكمت المحكمة العليا بأن أخطار جهاز المنافسة للحصول على رأيها، هو "شرط إجرائي لأي عملية خصخصة، وإن عملية خصخصة الميناء ينبغي أيضاً أن يتم فيها أخذ رأي جهاز المنافسة.

وعلى أية حال، فإن قدرة جهاز المنافسة على وضع القواعد مقدماً ليست بالضرورة ضماناً للمنافسة العادلة، حتى إذا ما كانت بداية جيدة. وقد ذكرت الأستاذة أوز إحدى الحالات التي تمثل ذلك. عندما فكرت تركيا في تقديم شركة ثالثة لخدمات التليفون المحمول بعد عام 2000، وفي ذلك الوقت لم يكن هناك سوى منشأتين اثنتين لتشغيل التليفون المحمول، طلب وزير النقل رأي جهاز المنافسة لإجهاض أي آثار مناهضة للمنافسة في السوق. وكان رأي جهاز المنافسة ضد السماح لأي من المنشأتين الموجودين بالتقدم بعطاء، واقترحت أن تدخل إلى السوق. منشأة ثالثة جديدة تماماً ومع هذا، كما أظهرت الاستقصاءات، فإن المنافسة في عملية التليفون المحمول، لم تكن محصنة تماماً ضد اللعب المخالف للقواعد.

وجهاز المنافسة التركي لديه أيضاً سلطة رفض طلبات الخصخصة وفقاً لما يراه. وعلى سبيل المثال، فقد رفض الموافقة على خصخصة مصنع سجاد مملوك للدولة على أساس أن ذلك سيسبب تركيزاً وسيطرة

(5) فيما بين 1982 و 1994 كان لدى تركيا قانون للخصخصة دون أن يكون لديها قانون للمنافسة، وهي الفترة التي أطلقت عليها الأستاذة أوز "مرحلة ما قبل قانون المنافسة، ولم تحس تركيا بأثر قانون المنافسة على العملية، إلا بعد صدور قانون المنافسة في عام 1994

أكثر قوة في السوق المعنى. وهناك مثال آخر حدث منذ سنتين عندما كان من المقرر خصخصة شركات الأسمنت. فقد رأى جهاز المنافسة أنه ينبغي خصخصة هذه المنشآت مصنعاً تلو الآخر، وألا تباع كتلة واحدة، حتى يمكن أن تكون هناك فرصة لكل من يريد أن يتقدم بعرض لشراء أى منها. وفيما بعد، رفض جهاز المنافسة أن يوافق على عملية الخصخصة هذه بالذات على أساس أنها ستزيد من السيطرة في السوق. وبعبارة أخرى، يمكن القول بأن حالة صناعة الأسمنت التركية تقدم مثالا على مراجعة جهاز المنافسة التركي لنفسه واتخاذ قراراً عكسياً في المرحلة قبل النهائية.

2- العلاقات بين الجهة التنظيمية للقطاع وجهاز المنافسة:

إن الوضع الاحتكاري للمنشآت الضخمة المملوكة للدولة/ المرافق لا ينشأ من القوة السوقية فحسب بل أيضاً من القوانين، والقواعد واللوائح الحكومية. وعلى سبيل المثال، فقد ذكر قاقايا Qaqaya، أن سياسة الحكومة التي تمنع دخول المنافسين إلى القطاع، بينما تفرض في نفس الوقت قواعد "المتطلبات الشاملة" ستؤدي دائماً إلى تمييز المنشآت المملوكة للدولة. وهذا هو السبب الهام لضرورة فصل أجهزة المنافسة عن الجهات التنظيمية للقطاعات. وفي نفس الوقت، فإن من المهم أن يكون هناك وضوح بشأن دور سياسة المنافسة، والتحديات التي تواجهها وطبيعة التوترات المحتملة بين جهاز المنافسة والجهات التنظيمية للقطاعات بشأن الخصخصة. ومن بين التحديات وأكثرها أهمية تلك التي تواجه كلا من صناع السياسات وأجهزة المنافسة تحديد مكونات التوازن الصحيح بين المستوى الملائم للتنظيمات واللوائح ومستوى المنافسة وضبط السوق. يعتقد بيل كوفاتشيتش Bill Kovacic رئيس اللجنة الاتحادية للتجارة، أنه في أثناء عملية الخصخصة تحتاج الحكومة إلى الاحتفاظ بدرجة كبيرة من الشك العميق في طلبات المشتري للانفراد بالسوق أى منحهم حقوقاً مطلقة لتقديم خدمة معقولة بأسعار مقبولة وطبقاً لها يمنع رسمياً دخول مستثمرين جدد إلى السوق. وتحتاج الحكومات بصفة خاصة إلى أن تسلح نفسها بالصلابة ضد العطاءات والعروض المرتفعة التي تقدمها منشآت تسعى إلى الانفراد بالسوق، وذلك في الوقت التي تواجه فيه خزانة الدولة ضغوطاً نتيجة للمتطلبات التي ينبغي على الموازنة تمويلها وهذا هو الوضع الذي يمكن فيه لجهاز المنافسة أن يلعب دوراً ذا قيمة كمساند ومستشار لجهة الخصخصة، وتكون مهمته هي ضمان الوضوح المطلق أمام جهة الخصخصة بشأن التكاليف التي ستنتج نتيجة منح ترخيص مطلق بالانفراد. وبصفة عامة، فإن الحكومة عليها إلغاء كافة العوائق الثانوية التي تقف أمام الدخول (أى إلغاء المواد والنصوص التي تحد من إعطاء تراخيص للراغبين الجدد في الدخول إلى السوق).

وبالإضافة إلى ضعف قانون وسياسة المنافسة وعدم التنفيذ الملائم، هناك نقص سلطة جهاز المنافسة على الجهة التنظيمية للقطاع. وهنا يثور السؤال عما إذا كانت الجهة التنظيمية للقطاع ينبغي أن تكون مسؤولة فقط عن المنافسة أم أن جهاز المنافسة ينبغي أن يكون شريكاً مساعداً بارزاً؟ إن نقص التنسيق ونقص وضوح الاختصاص، يقوى أيدي الجهة التنظيمية للقطاع، ويؤدي إلى احتفاظها بنفس القوة التي كانت لديها قبل إصدار قانون المنافسة، وهي ظاهرة لافتة للنظر في قطاعات الاتصالات والنقل وقطاعات خدمات البنية الأساسية الأخرى. فضلاً عن ذلك، فإن أجهزة المنافسة تفنقر إلى الخبرات الفنية والسلطة القانونية للتعامل مع بعض المشاكل المحددة، وهو ما يثير مرة أخرى مسألة ضرورة تحديد المستوى الملائم من الاختصاص الذي ينبغي أن يخول لأجهزة المنافسة. وعلى سبيل المثال فإن هذه الأجهزة ينبغي أن يكون لديها خبراء لتغطية كافة القطاعات التي تدخل في نطاق اختصاصها أم ينبغي أن تعتمد هذه الأجهزة بشكل أكبر على الجهات التنظيمية للقطاعات الأخرى؟

وقد أكد كافة المتحدثين على أهمية التنسيق بين الجهات التنظيمية للقطاعات وجهاز المنافسة، وخاصة عندما يصل الأمر إلى ضمان أن إعادة هيكلة احتكارات الدولة تفي بالاهداف المنتظرة، سواءً أكانت من ناحية تحسين الكفاءة أم جذب مستويات أعلى من الاستثمار أو تقديم خدمات إلى الفقراء. وقد حذر بيتمان Pittman ضد إعادة هيكلة احتكارات الدولة عن طريق الفصل الرأسي الذي يتم فيه تقسيم الاحتكار الطبيعي إلى عدة شركات متنافسة ومتكاملة أفقياً، وهو ما تنشأ عنه مرحلتان من الاحتكار بدلاً من واحدة. واستمر قائلاً أنه إذا كان الهدف هو زيادة الاستثمار، فإن الفصل الرأسي قد أثبت عدم فعاليته في زيادة الاستثمار، وفي الواقع فإن التكامل الرأسي والتنظيم الحكومي كانا أفضل في تشجيع الاستثمار وإعادة طمأنة المستثمرين بأن استثماراتهم ستكون آمنة. ومن ناحية أخرى، فإنه إذا ما كان الغرض هو تقديم خدمة مباشرة للفقراء، فإن الفصل الرأسي يمكن أن يعمل بشكل جيد. والتزامات الخدمة الشاملة يمكن أن تكون معقدة وسيكون أحد التحديات هو فرض التزامات خدمة شاملة وحوافز للتوسع في إحدى الشبكات بطريقة تتسق مع المنافسة، وفي رأى بيتمان، أنه إذا كان الهدف النهائي هو خدمة الفقراء بشكل أفضل، وتقديم تغطية للجهات النائية، فإن الاحتفاظ بالتكامل الرأسي وتعزيزه بتنظيم أكثر استتارة قد يمثل استراتيجية أفضل. وعلى أي حال، فإن كافة الخيارات التي تم بحثها فيما قبل تتطلب جهوداً من الجهات التنظيمية لكل من القطاع وجهاز المنافسة.

وأشار فيليب بروزويك Brusick إلى أن العلاقات بين جهاز المنافسة والجهة التنظيمية للقطاع غالباً ما تكون معرضة للخلاف. ثم تساءل بعد ذلك عما إذا ما كان ينبغي أن تكون الجهتان التنظيميتان لكل من جهاز المنافسة والقطاع مسئولتان عن تطبيق قواعد ولوائح المنافسة، وإذا ما كان الأمر كذلك، من الذي سيكون له القول النهائي؟ واقتراح أن تكون الإجابة كما يلي:

لضمان تحقيق أقصى قدر من المنافسة، ينبغي أن يكون احتكار المرافق العامة مقصوراً على الشريحة المحددة من شبكة الخدمة كما ينبغي بذل الجهود لإدخال المنافسة في كافة المكونات غير الداخلة - في الشبكة الخاصة بالصناعة. ولضمان عدم إساءة احتكار الشبكة لمركزه المسيطر على هذا المرفق الأساسي، ينبغي تزويد الجهة التنظيمية للقطاع بالسلطات اللازمة لتطبيق قواعد المنافسة. أما بالنسبة لتقاسم الجهة التنظيمية للقطاع مع جهاز المنافسة للمسئولية بشأن تطبيق قواعد وأحكام المنافسة، فهناك حلول مختلفة لذلك في الدول المختلفة. وفي بعض الدول، تترك الموضوعات المتعلقة بالمنافسة لجهاز المنافسة، بالتعاون الوثيق مع الجهة التنظيمية للقطاع. وفي بعضها الآخر، لا يتمتع جهاز المنافسة بأى سلطات في القطاعات المنظمة وتحتفظ الجهة التنظيمية للقطاع بكافة السلطات. والانتقادات، من ناحية سياسة المنافسة، هي أن الجهة التنظيمية قد تصبح أحيانا "أسيرة" للقطاع الذي تنظمه، بمعنى أنها تخشى أن يؤدي تطبيق قواعد وأحكام المنافسة على الصناعة الخاضعة لإشرافها إلى إضعاف سلطتها هي. وأحد الانتقادات الأخرى، من المنظور العريض، هي أن الجهة التنظيمية للقطاع يمكن أن لا تطبق أحكام وقواعد المنافسة على كافة نواحي الاقتصاد بشكل موحد مثلما يمكن لجهاز المنافسة، وبالتالي فقد تنشأ اختلافات وبعض تفاوتات بين القطاعات.

وعلى أى حال، وحتى إذا ما كانت الجهات التنظيمية للقطاعات مخولة بصفة مطلقة بتطبيق قواعد وأحكام المنافسة في كافة القطاعات المتابعة لها، فإن مما ينصح به بشدة ضمان وجود تعاون وثيق مع جهاز المنافسة للحصول على مشورتها، وأيضاً للتدريب. وفي كافة الحالات، ينبغي أن تجرى مراجعة لسياسات الحكومة قبل التخلي عن المرافق بهدف توضيح الحقوق الاحتكارية المتاحة للاستغلال الخاصة وبدون وجود منافسة شرسة فليس من المحتمل أن تؤدي الملكية الخاصة إلى تحسن كبير في الأداء. وقد عرض بروزويك تصويراً حياً من صناعات الاتصالات في اليابان وماليزيا والفلبين، حيث جرى تحليل الأداء النسبي لثلاث من منشآت الاتصالات الآسيوية - بعد الخصخصة وإدخال المنافسة - وهي شركة Nippon Telegraph & Telephone Co. (NTT) وشركة Telecom Malaysia (TM) وشركة Philippine Long Distance Telephone co. (PLDT).

وقد بين التحليل عدداً من النتائج المتعلقة بالأداء قبل وبعد إعادة الهيكلة لهذه الشركات التي تمت خصصتها، وقدم مقارنة للمؤشرات المحاسبية والمالية لهذه الصناعة في خلال اثنتين وأربعين سنة في شكل إجمالي. وتوحى الاختبارات الإحصائية لقيمة هذه المنشآت قبل وبعد الخصخصة بوجود مكاسب إحصائية كبيرة بعد الخصخصة. وكانت هناك أيضاً دلائل على تحسن الأداء والكفاءة بعد إصلاحات الخصخصة في المنافسة التي تمت في نفس الوقت في الاتصالات الآسيوية. أولاً، ارتفع مقياس ربحية الأداء بشكل كبير في ماليزيا، على الرغم من عدم ارتفاعه في اليابان أو الفلبين، وثانياً: ارتفعت كفاءة التشغيل كثيراً في الحالات

الثلاث عقب الخصخصة مقارنة بالفترة التي كانت فيها تحت سيطرة احتكار الدولة. ثالثاً: ارتفع الإنفاق الرأسمالي بدرجة كبيرة في الفيلبين (ولم يرتفع في كل من اليابان وماليزيا)، نتيجة واستجابة لزيادة المنافسة (التحرير الكامل) للسوق. وتوحى الاختبارات العملية أنه بعد خصخصة المنشآت، ازدادت المنتجات الرئيسية بدرجة كبيرة، (بدون زيادة العمالة)، بينما تحسنت أيضاً كل من الإنتاجية، والكفاءة الفنية ورفاهية المستهلك⁽⁶⁾.

وأكد المشاركون على نقطة أخيرة وهي: أنه بمجرد إتمام الخصخصة، وحتى إذا لم يكن القطاع المنظم يمثل احتكاراً، وكان هناك عدد من مختلف القائمين بالتشغيل، فإن الاحتمال يظل موجوداً بشأن محاولة القائمين بالتشغيل تحديد أسعار وشروط فيما بينهم، أو في اتخاذهم قراراً بعد فترة معينة بالاندماج، وزيادة درجة التركيز من أربعة إلى ثلاثة، ثم من ثلاثة إلى اثنين وأخيراً إلى واحد. وكلما قلَّ عدد القائمين بالتشغيل كلما ازدادت مخاطر التواطؤ لتحديد الأسعار. وقد أثار كوفاتشيتش Kovacic أيضاً القلق من سلوك التسعير المناهض للمنافسة، مثلما يحدث عندما تقوم المنشآت الموجودة في السوق بتخفيض الأسعار لحرمان أحد الداخلين إلى السوق أو المنشآت الهامشية من فرصة توسيع عملياتها. ومعظم التشريعات، بما فيها القانون المصري لحماية المنافسة تتبع عادة نهجاً متسامحاً للتعامل مع الاتهامات الخاصة بالبيع بأقل من تكلفة المبيعات باعتبارها أحد أشكال استغلال السيطرة. والخطر الثالث هو أن المنشأة المسيطرة، قد تعود إلى الدولة ذاتها، وتطلب امتيازات، واحتياطات أمان لإبعاد المنافسين عن السوق. ويتم هذا عن طريق الاتصالات الشخصية بين المنشآت القائمة والدولة. وهذه المخاطر تبرز أهمية المنافسة. وقد دافع كوفاتشيتش عن الحاجة إلى وضع نص واضح يخول جهاز حماية المنافسة السلطة على كافة نواحي النشاط الصناعي والتجاري. وإذا لم يكن ذلك ممكناً، وكانت ما تزال هناك بعض النواحي التي تمارس فيها الجهات التنظيمية للقطاعات سلطاتها، فإن جهاز حماية المنافسة يجب، على الأقل، أن يكون له دور استشاري قوى حتى يتمكن من بناء الصلات والعلاقات الشخصية اللازمة له كي يصبح هيئة ذات شخصية فعالة. وأخيراً فإن أى جهاز جيد لحماية المنافسة يحتاج إلى فهم قيمة إعادة التقييم. وكما هو الحال في أى نظام صحي جيد، فإن جهاز حماية المنافسة يحتاج إلى استعراض أدائه دورياً بشكل منتظم.

(6) Ariff, Mohamed, 2002 "Performance gains through privatization and competition of Aisan Telecomm u nications" ASEAN Economic Bulletin, www.highbeam.com

وفي ختام المؤتمر، لخص بيتمان Pittman الدروس الثلاثة المستفادة من المناقشات:

أولاً: المنافسة جيدة، ولكنها ليست الشيء الجيد الوحيد. ومن الأمور الأساسية إجراء تقدير لما يريد المرء من المنافسة أن تحققه ومدى فعاليتها في تشجيع الأهداف المرجوة.

ثانياً: أن الفصل الرأسي قد يكون جيداً، ولكنه ليس الاستراتيجية الوحيدة "المنافسة للسوق" أو المنافسة للمنافسة "بالنسبة لقطاعات الاحتكارات الطبيعية. إذاً هناك استراتيجيات أخرى يمكن استخدامها للوصول إلى هدف محدد. وينبغي على القائمين بالإصلاح أن يأخذوا في اعتبارهم التكاليف والفوائد لأي استراتيجية قبل الإقدام على العمل وفقاً لها.

ثالثاً: من المهم أن تؤخذ في الحسبان تلك الأهداف التي يجب تحقيقها على أساس كل قطاع على حدة، لأن ما يمكن أن يكون جيداً بالنسبة لأحد القطاعات، لا يعنى بالضرورة صلاحيته لقطاع آخر. وهنا تكلم، قاقايا، عن الخيارات المتعددة والمختلطة التي يتطلب الأمر "غريبتها" بهدف الوفاء بأغراض إعادة الهيكلة في أى صناعة بعينها، وهكذا تبين خبرة مختلف الدول أنه ليس هناك ذلك الدواء الذي يشفى كل شيء.

التوصيات:

لما كان المؤتمر قد تناول بالبحث موضوعين رئيسيين هما (أ) الخصخصة الناجحة وتطبيق سياسة المنافسة في الجهاز المصري، و (ب) رفع الكفاءة في قطاع المرافق العامة - أصبح هناك وضوح متزايد بان المنافسة والخصخصة وجهان لنفس العملة. إذ أن الخصخصة السليمة لا يمكن أن تحدث بدون وجود تشريعات واحتياطات للمنافسة، لأن ذلك لن يؤدي إلا لتمهيد الطريق للتحويل من الاحتكارات العامة إلى الاحتكارات الخاصة. وبالمثل فإن المنافسة العادلة والمتساوية تتطلب الخصخصة مقدماً.

كما أوضح المؤتمر أيضاً أن الخصخصة ليستا غايتين في حد ذاتهما، ولكنهما وسيلتان لتشجيع قيام مجتمع الرفاهة بما به من مستويات معيشة أكثر ارتفاعاً وحوافز أكثر قوة للأداء. كما أن التجربة الناجحة لخصخصة بنك الإسكندرية تقدم نموذجاً للنجاح. ولكن بقدر ما هو معروف عن التجربة الناجحة في القطاع المصرفي، مازال هناك كثير من عدم الوضوح بشأن إمكان تطبيق قانون حماية المنافسة على قطاع المرافق العامة الذي مازال خارج نطاق الخصخصة. وتعتبر كفاءة عمل هذه القطاعات من أكبر التحديات في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي وحاجة الاقتصاد المصري إلى أن يصبح أكثر تنافسية قومياً وإقليمياً ودولياً.

وأدى هذا المؤتمر الذي استمر يوماً واحداً إلى عدد من التوصيات التي تم تلخيصها كما يلي:

1. أن مصر يجب أن تعمل على تشجيع وترويج ثقافة المنافسة والخصخصة، وتهيئة عقليات أكثر تقبلاً لبيئة أكثر ديناميكية وتنافسية. وينبغي أن يتم تقاسم هذا الجهد بين الحكومة والأعلام وقطاع خاص نشيط، والمجتمع المدني، والمستهلكين المطلعين والمراكز الفكرية ومراكز البحوث.

2. على الرغم من أن المرافق العامة لا تخضع لقانون حماية المنافسة، فإن هذا لا يعفيها من مسؤولياتها. إذ أنها بموجب القانون، لكي تحافظ على الإعفاءات الممنوحة لها يجب أن تضمن أن المنافع التي يحصل عليها المستهلكون تتجاوز الآثار العكسية الناشئة عن تقييد حرية المنافسة. وتعبير آخر يمكن القول بأن المرافق العامة لم تعط إعفاءً مفتوحاً، ولذا، يجب عليها أن تعمل وفقاً للقانون الذي يتطلب منها العمل لما فيه منفعة المستهلك. ويبرز هذا أهمية المستهلكين المطلعين وذوى المكانة، ومن ثم الحاجة إلى زيادة الوعي العام بحقوق الجهود حتى يمكنه مساهلة الاحتكارات الحكومية ومطالبتها بخدمات يوثق بها، وذات كفاءة.

3. بناءً على خبرة الدول الأخرى في نفس الأوضاع، ينبغي على مصر أن تتمكن من تصميم أنواع مختلفة من الخيارات لتعزيز الكفاءة، وفعالية التكاليف في الاحتكارات الطبيعية. ومن بين هذه البدائل: خصخصة الإدارة، الفصل الرأسي، والمشاركات بين القطاعين العام والخاص في قطاع المرافق العامة، وقد بدأت الحكومة مؤخراً في قطاع النقل بمصر تحركاً نحو جذب استثمارات جديدة خاصة (محلية وأجنبية) وهو ما يقدم مجالاً لشيء من التفكير المبتكر.

4. يتحتم بشكل مطلق، أن يكون هناك تنسيق وتعاون وثيق مستمر بين جهاز حماية المنافسة وجهاز الخصخصة وبين جهاز حماية المنافسة والجهات التنظيمية للقطاعات.