

خصخصة البنية الأساسية*

ترجمة: محمود عبد الحى**

أميمة عبد العزيز***

مقدمة

تناولت الفصول السابقة عمليات الخصخصة بصفة عامة وبدون تفرقة بين القطاعات والمشروعات. ومع ذلك يحتاج الأمر إلى تطبيق مناهج وأساليب معينة فى بعض القطاعات خاصة تلك التى تكون محل قواعد تنظيمية محكمة مثل قطاعات البنية الأساسية كالطاقة، والغاز، والمياه، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والنقل^(١). حيث يعتقد - أو كان يعتقد- أن كل قطاعات البنية الأساسية هذه تتم عن خصائص احتكارية، بمعنى أن تشغيلها بواسطة جهة واحدة يتيح تقديم خدماتها على نحو أكثر كفاءة مما تستطيعه جهات عديدة تعمل على نحو منفصل. ومن ثم فإن مصير أى من هذه القطاعات أصبح متشابكا بطريقة بالغة التعقيد مع مصير المشروع العام الذى سيطر عليها، مما يطرح قضايا خاصة تتعلق بخصخصة هذه القطاعات. ويستكشف هذا الفصل تلك القضايا بينما يحيل القارئ إلى الفصول السابقة التى تناقش القضايا العامة للخصخصة والتى تنطبق أيضا على مشروعات البنية الأساسية.

* هذه ترجمة للفصل السابع من كتاب Pierre Guislan: "The Privatization Challenge" The World Bank; Washington DC 1997.

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

*** أ. أميمة عبد العزيز وكيل أول وزارة التعاون الدولى سابقا.

وقد أخذت مقولة المشروع العام المحتكر تفقد مبرراتها، وارتباطها بالموضوع، منذ باكورة الثمانينات بفعل التقدم التكنولوجى (الذى أدى، على سبيل المثال، إلى تخفيض جوهرى فى التكاليف الغارقة، ومن ثم فى وفورات الحجم وعوائق الدخول، لكثير من القطاعات) وأوجه التقدم فى البحث الاقتصادى، والدروس المستفادة من البرامج الناجحة للتخفيف من الاحتكار والخصخصة فى المملكة المتحدة وغيرها من الدول. فعلى وجه الخصوص نجد أن عوامل مثل القابلية للاعتراض فى مواجهة هذه القطاعات (أو بعض أقسامها)، وإمكانية احتواء منظميها، والآثار المعاكسة التى تنتج عن افتقاد المنافسة، وأوجه عدم الكفاءة الكامنة فى كثير من نظم إدارة المشروعات العامة نادرا ما كانت تؤخذ فى الاعتبار عند تحليلات التكلفة والعائد للإبقاء على الاحتكار^(٢). وقد أصبحت هناك صعوبة متزايدة فى مساندة القول بأن قطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية وتوليد الطاقة، على سبيل المثال، هى قطاعات احتكارية بطبيعتها.

إن هذه التطورات الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية، مصحوبة بقيود تزداد حدتها على المالية العامة للدول، أفرزت حركة مزدوجة لتقليص احتكار قطاعات البنية الأساسية وخصخصتها. وعلى أية حال فإن هذه الحركة لا تمضى على نحو منطقي، فقد قامت مجموعة من الدول بخصخصة القطاعات الرئيسية للبنية الأساسية فى مرحلة مبكرة من برامج الخصخصة بها، وشملت هذه المجموعة بصفة أساسية دولا صناعية (نيوزيلندا، والمملكة المتحدة) ودولا نامية أحوالها أفضل نسبيا (الأرجنتين، وشيلي، وماليزيا، والمكسيك)، وكلها دول ذات نظام للملكية الخاصة متطور نسبيا، وبها على الأقل أسواق لرأس المال غير مكتملة النمو، وتتبنى فلسفة اقتصادية ليبرالية، وموقفها جيد بين المستثمرين الأجانب. بينما ركزت مجموعة أخرى من الدول برامج الخصخصة بها على القطاعات التجارية والصناعية والمالية بصفة أساسية، وتشمل هذه المجموعة أغلب الدول التى تمر بالمرحلة الانتقالية ومعظم الدول الأفقر نسبيا من الدول النامية التى ذكرت حالا (ومن بين الدول المستثناة من ذلك بوليفيا، وكوت ديفوار) وتلك الدول الصناعية التى ما زالت تطبق سياسات اقتصادية ذات طابع وطنى أو تدخلى حكومى.

وفيما يلى عرض تاريخى موجز لمساهمة القطاع الخاص فى قطاعات البنية الأساسية، ثم سيعقب ذلك بحث القضايا التى تثار فى إطار خصخصة البنية الأساسية، وبالذات هيكل السوق والمنافسة، والأساليب والقواعد المناسبة لهذه الخصخصة.

عرض تاريخى لقطاعات البنية الأساسية

من المهم أن نتذكر أن كثيرا من الخدمات الكبيرة للبنية الأساسية فى العالم لم تكن دائما خدمات عامة (انظر، على سبيل المثال، Foreman-Pek & Millward 1994 و Klein & Roger 1994). وفى عدد قليل من الدول كانت شركات البنية الأساسية دائما، وما زالت حتى اليوم، فى أيدي القطاع الخاص. وهذا هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية التى أفلتت إلى حد بعيد من موجات التأميم التى شهدتها القرن الحالى، فباستثناءات قليلة - مثل خدمات الإمداد بالمياه والصرف الصحى التى غالبا ما تديرها مباشرة مشروعات تابعة للمحليات، وبعض مرافق الكهرباء وخطوط السكك الحديدية التى تولتها الحكومة عقب تعرضها للإفلاس - ظل معظم شركات البنية الأساسية فى أيدي القطاع الخاص.

المياه:

تولى الاخوة "بيير" توزيع المياه فى باريس باستخدام أنابيب خشبية مثلت فى ذلك الوقت (١٧٨٢) واحدا من أوائل نظم المياه الحديثة. وفى القرن التاسع عشر أصبح أسلوب منح الامتياز سائدا فى فرنسا التى شهدت إنشاء شركتين كبيرتين، وخاصتين، للمياه (الشركة العامة للمياه التى تأسست عام ١٨٥٣، ومياه ليون التى تأسست عام ١٨٨٠). وما زال لهاتين الشركتين حضور بارز على المستويين الفرنسى والدولى. والواقع أن حقيقة كون فرنسا من بين الدول القليلة التى ظل بها هذا القطاع خاصا إلى حد كبير هى أمر جدير بالملاحظة، خاصة وأن فرنسا دولة ذات ريادة فى الدفاع عن الخدمات والمشروعات العامة. كذلك منحت للقطاع الخاص امتيازات المياه فى إنجلترا، وفى كثير من المدن الأوربية مثل برلين (١٨٥٦) وبرشلونة (١٨٧٦) وفى عام ١٨٠٠ كانت المشروعات الخاصة تمتلك خمس عشرة من الست عشرة منشأة التى أقيمت حتى ذلك التاريخ لخدمة العدد القليل من المدن الصغيرة فى إطار النمط الريفى المسيطر آنذاك على الولايات المتحدة^(٣).

ولم يكن قيام القطاع الخاص بتوفير خدمات المياه قاصرا على الدول الصناعية. وفى المغرب، على سبيل المثال، نشأ نظام توزيع المياه- حول سنة ١٩١٤- على أساس أنه نشاط خاص. ولكن بعد الاستقلال لم يتم تجديد الامتيازات التى كانت ممنوحة للقطاع الخاص (الفرنسى) القائم بإدارة هذا النظام، وأنشئت إدارات محلية للمرافق لتتطلع بنظم توزيع المياه. ومع ذلك مازالت شركة خاصة

تقوم - على أساس امتياز مدته خمسون عاما وتم منحه عام ١٩٤٩ - بتوفير ما يزيد عن ثلث إمدادات المياه بالدار البيضاء، وهي تتفاوض للحصول على امتياز توزيع المياه والطاقة بهذه المدينة . وفى كوت ديفوار، كان قطاع المياه، ومازال، قطاعا خاصا (على أساس التأجير). وفى غينيا، كان هذا القطاع خاصا قبل أن تتولاه الحكومة، ثم تمت خصصته (على أساس التأجير أيضا) فى عام ١٩٨٩.

ومن بين الدول التى بها حاليا شركات خاصة لتوزيع المياه، وبعضها تمت خصصته مؤخرا، كل من الأرجنتين، وبلجيكا، وبوليفيا، وشيلي، وجواتيمالا، وإيطاليا، وباكوا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة . بينما استراليا، وماليزيا، والمكسيك، من بين تلك الدول التى بها محطات خاصة للمجارى ومعالجة المياه .

الطاقة:

أنشئت مرافق الغاز فى النصف الأول من القرن التاسع عشر أساسا لأغراض الإضاءة والتدفئة، وكانت لندن أول مدينة تنفذ (فى عام ١٨١٣) إضاءة الشوارع بالغاز. وسرعان ما امتد نشاط "الجمعية الإمبراطورية الأوربية للغاز"، التى أنشئت فى لندن عام ١٨١٤ إلى القارة الأوربية. فقد منحت مدينة بروكسل امتيازًا لشركة خاصة لتنشئ أول نظام عام للإضاءة بالغاز فى هذه القارة، وسرعان ما لحقت بها مدن أخرى، كما أصبح الغاز مصدرا رئيسيا للطاقة فى الاستخدامات الصناعية والمنزلية. ثم بدأت الأهمية الاستراتيجية لصناعة الغاز فى الانحسار مع قدوم صناعة القوى، ولكنها عادت لتكتسب بعض الأهمية منذ سبعينات القرن الحالى وبعد ذلك مع إدخال الغاز الطبيعى (انظر Brion and Moreau 1995).

وقد ساهم اختراع المولد بواسطة "زينوب جرام Zenobe Gramme" عام ١٨٦٩، والمصباح الخفيف بواسطة "توماس إديسون Thomas Edison" عام ١٨٧٩، بالإضافة إلى إدخال التيار المتردد بواسطة وستنجهوس فى أواخر ثمانينات القرن التاسع عشر، فى تطوير منح امتيازات إضاءة الشوارع، وعربات الشارع لتوليد الكهرباء، وتوزيع الطاقة فى الولايات المتحدة وأوروبا. وفى بلجيكا وروسيا، ودول أخرى، استخدمت شركات الترام الخاصة - التى تحولت من العربات التى تجرها الخيول، أو التى تعمل بالبخار، إلى استخدام الطاقة الكهربائية خلال ثمانينات القرن التاسع عشر -

الشبكات القائمة للدخول في عطاءات الحصول على امتيازات الإضاءة ثم توزيع الطاقة فيما بعد، ومن ثم أصبحت هذه الشركات طليعة صناعة القوى الكهربائية. كذلك أسرعت الشركات الخاصة لتوزيع الغاز - في بلجيكا وفرنسا والبرتغال، وهي مجرد أمثلة - إلى دخول هذا المجال الجديد لأنه مثل تهديداً مباشراً لامتيازاتها القائمة^(٤).

وقد بدأت معظم شركات الكهرباء، في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، كشركات خاصة^(٥). وقد ظلت هذه الشركات خاصة إلى حد كبير في كل من بلجيكا والولايات المتحدة وبعض الدول الأخرى. ومع ذلك أمت كل من كولومبيا (على مراحل متعددة بدءاً من ثلاثينات القرن الحالي) وفرنسا (عام ١٩٤٥) واندونيسيا (عام ١٩٥٣) وجامايكا (عام ١٩٧١) شركات الطاقة بها. بينما اختارت كل من الهند والفلبين أن تؤمم بعض، وليس كل، الشركات الخاصة للطاقة بهما. وفي الأرجنتين، وشيلي، وكوت ديفوار، والمملكة المتحدة، اتخذ مسار الأحداث شكل دائرة كاملة حيث بدأت شركات الطاقة بها كشركات خاصة، ثم أمت، وأخيراً خصصت.

وكانت التأميمات بفعل واحد أو أكثر من ثلاثة أسباب نمطية: فإما أنها مثلت رد فعل للمغلاة في تجزئة صناعة الطاقة الكهربائية بما حال دون تكامل الشبكات وتحقيق ما هو ممكن فنياً من الوفورات الاقتصادية للحجم، أو أنها نتجت عن الفشل في تنظيم الخدمة، أو عن اتجاهات أيديولوجية أو قومية (انظر Klein and Roger 1994 و Wells and Gleason 1995). ومؤخراً، حدثت عمليات التخصيص، بدورها، لعدد من الأسباب على رأسها المتطلبات الضخمة للاستثمار في هذا القطاع، وتقدير بما يزيد على مائة بليون دولار في السنة للدول النامية فقط، وهي متطلبات لا تستطيع الوفاء بها خزانات عامة مرهقة.

النقل:

إن للسكك الحديدية تاريخاً ماثلاً من حيث انغماس القطاع الخاص في نشاطها. ففي المملكة المتحدة بنت الشركات الخاصة، وقامت بتشغيل، السكك الحديدية في ظل تراخيص منحها البرلمان. وكانت العربات التي تجرها الأحصنة مستخدمة أصلاً إلى أن قامت سكة حديد "ستوكتون ودارلنجتون Stockton and Darlington"، التي بدأ نشاطها عام ١٨٢٥ بإدخال القاطرات البخارية. وكانت هذه الشركة أول من باشر نشاط نقل البضائع والركاب، وأول من عمل كخط نقل حديدي عام ومفتوح لكل

الشاحنين. وقد أمت السكك الحديدية فى المملكة المتحدة عام ١٩١٤ لأسباب متصلة بالحرب، ثم خصصت عام ١٩٢١، وأعيد تأميمها عام ١٩٤٨ لتصبح موحدة تحت اسم السكك الحديدية البريطانية، وأخيرا تم تجزئتها وخصصتها خلال عامى ١٩٩٥ و ١٩٩٦.

وفى الولايات المتحدة، أنشئت خطوط السكك الحديدية فى القرن التاسع عشر بواسطة رجال صناعة من القطاع الخاص (ويتمويل عن طريق سندات دولية فى كثير من الحالات)، ومازال معظمها ضمن القطاع الخاص، بينما أمم عدد قليل منها نتيجة إفلاس وحدات القطاع الخاص القائمة على تشغيلها. ومن بين هذه الفئة الأخيرة "كونريل Conrail" التى أعيدت خصصتها، و" أمتراك Amtrak" التى مازالت مملوكة للدولة. وفى الإمبراطورية النمساوية المجرية، منحت امتيازات كثيرة للقطاع الخاص بدءا من عام ١٨٣٦، ولكن أمم هذا القطاع (قطاع السكك الحديدية) بواسطة الحكومة المجرية عام ١٨٩١، وبواسطة الحكومة النمساوية فى نفس العام (انظر، Cameron 1961 pp. 209-221).

وفى فرنسا، أنشئت الخطوط الحديدية وتم تشغيلها بواسطة المصالح الخاصة أيضا فى القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولكنها بنيت على نظام وطنى أسسته الدولة منذ عام ١٨٤٢ وبمقتضاه قامت الدولة بتخطيط وتمويل البنية الأساسية للخطوط الرئيسية بينما قامت الشركات الخاصة، العاملة فى ظل نظام للامتياز، بتوفير وتمويل البنية الفوقية (شاملة الرصف، والقضبان، ونظام الإشارات، والمحطات، والقاطرات والعربات). ثم أمم النظام بأكمله عام ١٩٣٧ عندما تم إنشاء "الشركة الوطنية للسكك الحديدية الفرنسية". وفى بلجيكا كان مستثمرو القطاع الخاص هم العنصر المسيطر فى نشأة وتطوير السكك الحديدية، ولكن الدولة بسطت هيمنتها تدريجيا على هذا القطاع^(٦).

وقد حصلت شركات فرنسية وبريطانية خاصة، ضمن غيرها من الشركات، على امتيازات لبناء وتشغيل سكك حديدية فى أنحاء العالم المختلفة. وفى الأرجنتين، تم بناء وتمويل السكك الحديدية إلى حد كبير بواسطة الشركات البريطانية والفرنسية بدءا من عام ١٨٥٤ عندما تم منح أول امتياز فى هذا المجال، ثم أمت هذه السكك الحديدية، مقابل تعويض، بواسطة النظام البيرونى فى الفترة ١٩٤٦-٤٧ وأعيدت خصصتها بدءا من عام ١٩٩١ (انظر Kopicki and Thompson 1995 p.p 138-139). كذلك منحت أوروغواى امتيازات للشركات البريطانية فى أواخر القرن التاسع

عشر. وفي المكسيك، أنشئ أول خط حديدي بين ساحلى الباسفيكى والأطلنطى عام ١٩٠٦ بواسطة شركة بريطانية خاصة. كما منحت الإمبراطورية العثمانية السابقة امتيازات مختلفة لإنشاء وتشغيل الخطوط الحديدية، ومنها امتياز عام ١٨٩١ للخط الحديدي بين بيروت ودمشق (والذى تم استكماله فى عام ١٨٩٥). وأخيرا فإن عددا من الخطوط الحديدية الأفريقية تم إنشاؤها وتشغيلها بواسطة القطاع الخاص، ومنها خط بنجولا فى أنجولا، والذى أنشئ بموجب امتياز منحه الحكومة البرتغالية عام ١٩٠٢ ولمدة تسعة وتسعين عاما وتم استكماله عام ١٩٢٨.

وقد شهد القرن التاسع عشر أيضا إنشاء شركات للترام وللأنفاق. فأنشئت أول شبكة خطوط حديدية للترام فى الولايات المتحدة خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر. وفى البداية كانت عربات الترام تجرها الخيول، ثم بدأت المحركات البخارية تحمل محلها فى سبعينات نفس القرن، وأدخل استخدام الكهرباء فى العقدين التاليين. وبنهاية القرن التاسع عشر كانت الشركات الخاصة قد أنشأت، وتتولى تشغيل خطوط الترام فى كثير من المدن نذكر منها على سبيل المثال ريشموند (بولاية فرجينيا) ولندن، ولاهاى، ووارسو، وأوديسا، وسالونيك، وريو دي جانيرو، وساوايلو (انظر Brion and Moreau 1995) وفى الولايات المتحدة، فإن خطوط الترام الأرضية بالإضافة إلى الخطوط المعلقة، وخطوط الأوتوبيس كانت إلى حد كبير ضمن القطاع حتى أواخر الأربعينات من القرن الحالى^(٧).

وفى الموانئ، ظل نشاط القطاع العام تقليدا راسخا منذ زمن طويل، ومازال منتشرا على نطاق واسع. وكان المؤلف أن يتم تمويل وتلك البنية الأساسية للموانئ بواسطة القطاع العام، ولكن أداء الأنشطة التجارية فى كثير من الموانئ ظل تاريخيا فى يد القطاع الخاص. ومع ذلك ففى إنجلترا بدأ إنشاء الموانئ التى يملكها ويشغلها القطاع الخاص بدءا من أواخر القرن السابع عشر ووصل هذا النشاط إلى قمته فى القرن التاسع عشر. وحول نهايات هذا القرن بدأ القطاع العام يسيطر على هذه الموانئ، ثم أعيدت خصخصة غالبية موانئ المملكة المتحدة بعد صدور قانون النقل لعام ١٩٨١، وفى الولايات المتحدة شهد القرن التاسع عشر أيضا توسعا سريعا فى نشاط إنشاء وتشغيل الموانئ الخاصة (بواسطة شركات الخطوط الحديدية على وجه الخصوص)، وقد أدى ذلك إلى نشوء قدر من إساءة استخدام وضع السيطرة الذى تمتعت به هذه الموانئ مما ترتب عليه فرض قيود على هذا النشاط بحكم من المحكمة العليا فى عام ١٨٩٢، وفى فرنسا، عهد إلى غرف التجارة المحلية بدور رئيسى فى

إدارة الموانئ منذ القرن التاسع عشر. وفى الهند، فإن كثيرا من الموانئ تم إنشاؤها وتشغيلها بواسطة شركة الهند الشرقية، بينما تم إنشاء وتشغيل مينائى طنجة فى المغرب، وبيروت فى لبنان، بواسطة القطاع الخاص فى ظل نظام الامتياز (انظر Grosdidier de Matons 1995).

ويجب أيضا التنويه إلى إنشاء طرق خاصة ذات رسوم للمرور فى الولايات المتحدة فى بدايات القرن التاسع عشر، ولكن أغلبها تم السيطرة عليها بواسطة الولايات والمقاطعات بحلول ستينات ذلك القرن لأسباب منها المنافسة الشرسة من جانب النقل بالقنوات المائية والسكك الحديدية، وعدم إمكانية منع تهرب مستخدمى هذه الطرق من نقاط تحصيل الرسوم، كما أن منشئى هذه الطرق لم يكونوا قادرين (بعكس الدولة والحكومات المحلية) على الاستئثار بالفوائد الناجمة عن ارتفاع قيم الممتلكات نتيجة جهودهم فى إنشاء وتنمية هذه الطرق^(٨). وعلى نحو مشابه، أنشئت قنوات وممرات مائية بواسطة مصالح خاصة حصلت على حق تحصيل رسوم من مستخدمى هذه البنية الأساسية.

وهناك أمثلة بارزة لعدد قليل من مشروعات البنية الأساسية الكبرى التى تم بناؤها وتشغيلها بواسطة القطاع الخاص، مثل قناة "إيرى" التى يبلغ طولها ٣٦٣ ميلا بالولايات المتحدة وأنشئت عام ١٨٢٥، وقناة السويس التى أنشئت عام ١٨٦٠ ونفق القناة الذى أنشئ عام ١٩٩٤، وقد أضرى مستثمرو قناة "إيرى" من جراء كساد بدأ فى عام ١٨٣٧ وأتمت قناة السويس عام ١٩٥٦ بينما ملك نفق القناة، وهم أنفسهم القائمون بتشغيله، على وشك الإفلاس. أما قناة بنما، فكان من المتعين إنشاؤها وإدارتها فى ظل عقد امتياز بواسطة شركة قناة بنما التى أسست عام ١٨٨٠ ولكن هذه الشركة أفلست عام ١٨٨٩ وأنشئت شركة جديدة فى عام ١٨٩٤ ولكنها عجزت عن تعبئة رأس المال الضرورى لاستكمال أعمال هذه القناة، مما أدى أخيرا إلى بيع امتياز هذه القناة للولايات المتحدة، ووقعت معاهدة مع دولة بنما، التى تكونت حديثا فى ذلك الوقت، تضمنت السيادة الكاملة للولايات المتحدة على منطقة عرضها عشرة أميال بطول القناة حتى عام ١٩٩٩^(٩).

الاتصالات السلكية واللاسلكية:

أرسلت أول برقية تلغرافية، بواسطة "صامويل مورس"، فى عام ١٨٤٤ من بالتيمور (بولاية مرييلاند) إلى واشنطن العاصمة، وأنشأت الشركات الخاصة خطوط اتصالات تلغرافية ابتداء من منتصف القرن التاسع عشر، ثم خطوط اتصالات تليفونية مع الاقتراب من نهاية نفس القرن. وهكذا شهدت الفترة ١٨٤٩-١٨٥٩ مولد ما لا يقل عن ست شركات خاصة غرضها تحقيق الاتصال بين

الإطار (١): الاتصالات السلكية واللاسلكية فى شيلى (١٨٨٠-١٩٩٦)

أدخلت خدمة التليفون إلى شيلى بواسطة "شركة تليفونات إديسون - Compania de Telefonos de Edi- SON" فى عام ١٨٨٠ وتم الاستحواذ على هذه الشركة بواسطة "الشركة الدولية للتليفون والتلغراف ITT" فى عام ١٩٢٧، وكان عدد التليفونات فى شيلى آنذاك ٢٦٢٠٥ تليفونا، فى حين أن الاتصالات بين المدن كانت تقتصر فقط على الاتصال بين مدينتى "فالباريزو" و"ستياجو".

وفى عام ١٩٣٠، ويهدف تشجيع التوسع فى شبكة التليفونات وتكامل الأقاليم المختلفة للدولة، أصدرت الحكومة القانون رقم ٤٧٩١ الذى نص على حقوق والتزامات شركة جديدة للتليفونات أنشئت آنذاك تحت مسمى "شركة تليفونات شيلى" واستحوذت الشركة الدولية للتليفون والتلغراف على ٨٠٪ من أسهمها. وقد طلب من شركة تليفونات شيلى، مقابل منحها التزام غير احتكارى لمدة خمسين عاما، أن تخدم شبكة التليفونات وتحقق الربط بين أقاليم معينة. كذلك نص القانون على أن الحكومة يمكن أن تعيد شراء الشركة عند انتهاء الالتزام، وإذا لم تقم الحكومة بذلك يمتد الالتزام تلقائيا لمدة ثلاثين عاما، وبناء على ذلك نفذت شركة تليفونات شيلى الاستثمارات التى ألزمت نفسها بها، ولكن تلا ذلك تباطؤ خطى التوسع فى الشبكة، واتهمت شركة تليفونات شيلى بأنها كانت تضخم تكاليفها مما حدا بالحكومة إلى إعادة التفاوض بشأن اتفاقاتها مع الشركة فى عام ١٩٥٨، ثم فى عام ١٩٦٧، وشمل ذلك الاستثمارات الجديدة التى يتعين تنفيذها. وفى هذه الأثناء، وبالتحديد فى عام ١٩٦٤ أنشأت الحكومة شركة "إنتل ENTEL" لتتبع الشركة القابضة الحكومية "كورفو CORFO" وتقدم خدمات المسافات البعيدة والخدمات الدولية.

وتدخلت حكومة "الليندى" مباشرة فى إدارة شركة تليفونات شيلى من عام ١٩٧١ حتى انقلاب عام ١٩٧٣، وفيما بعد ألغى القانون ٤٧٩١ لعام ١٩٣٠، وعلى الرغم من أن الحكومة العسكرية قد شجعت بصفة عامة سياسة الحرية الاقتصادية إلا أن عام ١٩٧٤ شهد استحواد شركة "كورفو" على الأسهم التى كانت الشركة الدولية للتليفون والتلغراف تمتلكها فى شركة تليفونات شيلى. وقامت الحكومة، التى أصبحت بالتالى مالكة لشركة تليفونات شيلى وشركة "إنتل"، بتخصيص سوق الاتصالات المحلية للشركة الأولى، وسوق الاتصالات الدولية والمسافات البعيدة للشركة الثانية، فى حين أدت الاعانات المتداخلة بين الخدمات المحلية وخدمات المسافات الطويلة إلى تدعيم التكامل بين الشركتين. وخلال هذه الفترة تم التحكم فى زيادة أسعار هذه الخدمات لتكون غالبا أقل من معدل التضخم، ومن ثم لم تتوفر للشركتين إيرادات كافية لتطوير الشبكة وللحصول على تكنولوجيات جديدة.

ومثل عام ١٩٨٢ بداية إعادة هيكلة القطاع على النحو الذى أدى إلى خصخصة الشركتين، وتحرير القطاع على نطاق واسع، وتقديم إطار تنظيمى جديد لخدماته. فالقانون العام للاتصالات السلكية واللاسلكية، القانون رقم ١٨١٦٨ لعام ١٩٨٢، يشجع المنافسة، ولا يسمح الا بقبود فنية على عدد المشروعات التى يمكن منح امتيازات لها إلا لاعتبارات

فنية. وعدل هذا القانون في عام ١٩٨٧ للتخصيص لشركة تليفونات شيلي وشركة "إنتل"، فأضيفت مواد جديدة تحدد المعايير التي يتعين استخدامها في تحديد رسوم الخدمة التليفونية، وتنشئ هيئات تنظيمية جديدة. وأخيرا، تم في عام ١٩٨٨ تحويل غالبية أسهم الحكومة في شركة شيلي للتليفونات وشركة "إنتل" إلى القطاع الخاص. وجدير بالذكر أنه نتيجة لذلك أصبحت شركة "تليفونيكاس أسبانيا Spain Telefonica" مالكة لأسهم شركة شيلي للتليفونات بنسبة ٤٤٪ ولشركة "إنتل" بنسبة ٢٠٪، بيد أنه بموجب قواعد مكافحة الاحتكار أصدرت محاكم شيلي حكما أجبر الشركة الأسبانية على التخلي عن ملكية إحدى هاتين الشركتين، ومن ثم قامت شركة "تليفونيكاس" باستبدال أسهمها في شركة "إنتل" بأسهم في كونسورتيوم "كوينتل Cointel" الذي يتحكم في ٦٠٪ من "تليفونيكاس الأرجنتينيين Telefonica de Argentina".

وقد تغيرت الصورة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية في شيلي تغيرا شديدا بعد أن مرت بمرحلة اشتراك القطاعين العام والخاص (من عام ١٩٦٤، حين أنشئت شركة "إنتل"، إلى عام ١٩٧٤ عندما أتمت شركة تليفونات شيلي)، ويعد أن مرت بمرحلة خضوع تام لسيطرة الدولة (من عام ١٩٧٤ إلى عام ١٩٨٨)، "فقد أصبحت شيلي، التي بدأت منذ عقدين تجرية جريئة مع اقتصاديات السوق، أساسا واعداد للعالم في مجالات أخرى هي الألياف الضوئية، والتليفونات الشخصية، والتحويل الرقمي، وغيرها من المجالات المتقدمة في الاتصالات السلكية واللاسلكية. وتعتبر شيلي، أكثر من أي مكان آخر في العالم، مختبرا لكيفية النجاح في الاتصالات السلكية واللاسلكية" (Journal of Commerce, 1 December 1995).

وقمتك شيلي واحدا من أكثر أسواق الاتصالات السلكية واللاسلكية تنافسية في العالم. فقد تمت خصخصة شركتى "تليفونات شيلي" و "إنتل" بدون احتكار، وتقوم بالتنافس على خدمة العملاء. في خدمات المسافات البعيدة والدولية، ثمان شركات من بينها خمس رئيسية، وفي كل مكالمة يدير العملاء عددا من ثلاثة أرقام للنفاذ إلى خدمة الناقل الذي يختارونه. وبعد حرب أسعار شرسة أدت إلى خفض سعر مكالمة وقت الذروة من سنتياجو إلى نيويورك لنحو ٢٣ سنتا أمريكيا للدقيقة في أواخر ١٩٩٥، ارتفع هذا السعر إلى نحو ٧٥ سنتا في يناير ١٩٩٦ ولكنه ظل أرخص قليلا من سعر المكالمات من نيويورك إلى سنتياجو، وأرخص بكثير من الدولارات الثلاثة التي يتم تقاضيها للمكالمات الماثلة في دولة الأرجنتين المجاورة. وعلى الرغم من أن المنافسة أدت إلى تقليل هامش الربح إلا أنها أدت أيضا إلى زيادة سريعة في عدد المشتركين (حيث زادت معدلات تغفل، أو كثافة، الخدمة التليفونية من ٥٪ إلى أكثر من ١٢٪ منذ التخصيص في عام ١٩٨٨) وفي حجم مكالماتهم مما مكن معظم الشركات القائمة بتوفير الخدمات التليفونية من تحقيق أرباح أعلى مما كان متوقعا.

Sources: Galal and others 1994; Galal 1994; Financial Times, 18 August 1994; Reuter, 21 January 1996.

الدول المختلفة عن طريق كابلات تلغراف أسفل القنال الإنجليزي (بين إنجلترا وأيرلندا)، وكذلك أسفل البحر الأبيض المتوسط، والمحيط الأطلنطي، والبحر الأحمر، وهي مجرد أمثلة قليلة^(١٠). وقد كانت معظم امتيازات خدمة التلغراف الدولية التي تم منحها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ذات آجال غير محدودة، ولكنها اشتملت على حقوق مطلقة في تعيين أجل محدد. وبينما تم تنفيذ وتطوير الشبكة الدولية للتلغراف بواسطة القطاع الخاص بصفة رئيسية، فإن خطوط التلغراف المحلية في كثير من الدول (بما في ذلك اليابان) كانت تديرها هيئة تابعة للدولة منذ البداية.

وقد سجل اختراع التليفون بواسطة "جراهام بل" في مارس ١٨٧٦، وبعد عقد زمني فقط من تقديمه كمنتج تجارى، أى بحلول عام ١٨٨٧، أصبحت هذه الآلة الجديدة للاتصالات تستخدم في كثير من الدول. ومن بين هذه الدول الولايات المتحدة التي بلغ عدد التليفونات بها ١٥٠ ألفا، والمملكة المتحدة التي بلغ عدد التليفونات بها ٢٦ ألفا، وفرنسا (تسعة آلاف)، وروسيا (سبعة آلاف). وبينما بدأ الكثير من خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية بواسطة شركات خاصة، ففي حالات أخرى تم توفير هذه الخدمات منذ البداية بواسطة القطاع العام (كما في اليابان على سبيل المثال). وغالبا ما أمتت الشركات الخاصة للاتصالات السلكية واللاسلكية بعد ذلك، كما حدث في الصين وفرنسا، وفي بعض الحالات أعيدت خصصتها في النهاية كما في الأرجنتين وشيلي (انظر الإطار ١) وجامايكا والمكسيك والمملكة المتحدة^(١١). وعلى أية حال، فإن بعض الدول - ومنها الولايات المتحدة والفلبين - لم تؤم قطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية بها على الإطلاق. ومن الواضح أن العقد الحالي يتميز بتزايد تحرير وخصخصة هذا القطاع، ومن الضروري أن يتزايد انتشار هذا الاتجاه حيث يغذيه التحديث التكنولوجى المتسارع.

وتوضح هذه الأمثلة، من قطاعات المياه والطاقة والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية، أن مساهمة القطاع الخاص في البنية الأساسية تكاد ألا تكون ظاهرة جديدة. فالكثير من المشروعات العامة التي تمت خصصتها حديثا، أو في طريقها للخصخصة، بدأت في الواقع كمشروعات خاصة، كذلك فإن قطاعات البنية الأساسية التي تفتح الآن للمنافسة غالبا ما بدأت في إطار المنافسة والاستثمار الخاص في القرن التاسع عشر أو بداية القرن العشرين. ويمكن، في نفس الوقت، استخلاص الدروس من التاريخ لتجنب بعض ما ارتكب من أخطاء أدت في كثير من الأمثلة إلى تأميم هذه القطاعات.

هيكل السوق والمنافسة ونقل الملكية:

بعد مناقشة عامة موجزة للحاجة إلى إعادة النظر فى قطاعات البنية الأساسية على أساس تجزئة حزمها، ومن أجل وجود مقياس أو دليل للمنافسة كأداة منظمة، يبحث هذا القسم كيف تم إدخال المنافسة ومشاركة القطاع الخاص فى قطاعات المياه، والطاقة، والنقل، والاتصالات السلكية واللاسلكية، مع تأكيد خاص على الخبرة الحديثة فى تطبيق الإصلاح على قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. فكما أشار "يارو (1986)" منذ عشر سنوات "يجب تقييم مثل هذه الإصلاحات الهيكلية واتخاذ قرار بشأنها قبل أن تتخذ أى قرارات نهائية بشأن مسألة الملكية: فمن الأسهل تغيير إطار المنافسة والقواعد المنظمة قبل الخصخصة" (ص ٣٦٤).

تجزئة حزمة قطاع:

إن خصخصة احتكار عام رئيسى فى مجال البنية الأساسية يتكافأ مع خصخصة القطاع الذى يديره هذا الاحتكار. وهنا يجب أن تسبق القضايا الاستراتيجية، وتلك الخاصة بالسياسات، جوانب الخصخصة التى تتعلق أكثر بعقد الصفقات، إذ يتعين أن تقوم كل استراتيجية لإصلاح البنية الأساسية على تحليل متعمق لهياكل السوق الفعلية والمحتملة والمدى الذى يمكن، ويجب، الذهاب إليه فى خلق المنافسة، كما يجب أيضا تقييم تكاليف ومنافع فض الاحتكار القائم. وستنتج المنافع أساسا من المنافسة (المباشرة وغير المباشرة)، أما التكاليف فقد تشمل تكاليف فترة الانتقال، والتكاليف المرتفعة لعقد وتنفيذ الصفقات، وتكاليف التنسيق (خاصة ما يتعلق بتخطيط أكثر تعقيدا على مستوى الشبكة، وتنميط فنى أكثر صعوبة، وتناقض حاد بين المشاركين... وهكذا). وسوف يحتاج المرء إلى أن يحدد ما إذا كانت مزايا نظام أكثر تنافسية (كالمزايا المتعلقة بالاستثمارات، والجودة، والسعر، والاختيار وإشباع الطلب... وغيرها) ترجح هذه التكاليف. وبالمثل، ستكون هناك حاجة إلى مقارنة المزايا التى تنتج عن وفورات الحجم التى تتولد عن الهيكل الاحتكارى للقطاع بتكلفة تدنى الكفاءة الناتج عن افتقاد المنافسة واستحكام البيروقراطية (انظر World Bank 1994c; Kessides 1993).

وربما يكون من المفيد، لتحديد هذه التكاليف والمنافع، تقسيم القطاع، أو المشروع، إلى الأجزاء التى يتكون منها لبحث ما هى الأنشطة الاحتكارية بصفة أساسية وما هى الأنشطة ذات

الصفة التنافسية . ويمكن القيام بتجزئة حزمة الأنشطة من خلال الفصل الرأسى الذى ينصرف إلى الفصل فى سلسلة الإنتاج بين الأنشطة ذات قوة الدفع لأعلى وتلك التى تمثل قوة جذب من أسفل، أو بين البنية الأساسية والخدمات. وتترجم مثل هذه التجزئة، فى قطاع الطاقة، إلى ثلاثة أنشطة متميزة، أو أكثر، هى: توليد الطاقة، ونقلها ، وتوزيعها (وكذلك الإمداد بها). وفى السكك الحديدية، يمكن أن تؤدى هذه التجزئة إلى الفصل فى المسئولية بين الخدمات الخاصة بالخطوط الحديدية وتلك الخاصة بالنقل. كذلك من الممكن أن تأخذ التجزئة شكل الفصل الأفقى الذى ينتج عن تقسيم نشاط منفرد للمحتكر المسئول، وليكن توليد الطاقة أو توزيعها، إلى شركات منفصلة قد تتنافس مباشرة فى السوق (كما هو الحال، على نحو متزايد، فى توليد الطاقة) أو تحتفظ كل منها باحتكار منطقة جغرافية وتتنافس فقط بطريقة غير مباشرة (كما هو الحال غالباً بالنسبة لتوزيع الطاقة)^(١٢).

ويقدم الشكل (١) تجزئة حزم أنشطة البنية الأساسية حيث إنه يبين رؤية شديدة التبسيط للأوضاع القطاعية التى قد تتباين تبايناً كبيراً فى الزمان والمكان. وتفرض الشبكة الهيكلية للجدول تصنيف كل نشاط ضمن واحد من إطارات أربعة، ولكن بعض الأنشطة قد تنتقل إلى أماكن مختلفة داخل الشبكة، أو تتداخل مع إطارين، تبعاً للظروف الخاصة للسوق أو الدولة. وهكذا تكون اتصالات المسافات الطويلة تنافسية بطبيعتها سواء تم تحليلها من زاوية البنية الأساسية المادية أو الخدمات. أما توليد الطاقة الكهربائية فغالباً ما سيكون احتكارياً فى السوق الصغيرة، وتنافسياً فى السوق الكبيرة. ويعتبر جمع النفايات الصلبة (وهى ليست ضمن الجدول) خدمة نقل بصفة أساسية، ومن ثم فإنه نشاط ينطوى على عناصر تنافسية، ولكن امتداد رقعة هذا النشاط ذو وفورات اقتصادية متصلة مما يضىف عليه خصائص احتكارية، ومن هنا يجب أن تحدد الظروف الخاصة وتفضيلات السياسة المتبعة ما إذا كانت خدمة منطقة معينة يتولاها متعهد واحد أم عدد من المتعهدين. ومع ذلك يمكن، فى ضوء وفورات الحجم المحدودة لجمع النفايات، تقسيم معظم المدن إلى مناطق تخدمها شركات تتنافس للحصول على حق تقديم هذه الخدمة.

وتقبل مكونات البنية الأساسية المادية، كما يوضح الشكل (١)، إلى أن تكون لها خصائص احتكارية، بينما تقبل الخدمات إلى أن تكون لها خصائص تنافسية^(١٣). ويقدر ما يمكن بالفعل تجزئة حزم البنية الأساسية المادية والخدمات، أو الفصل بينها، فإن هذا التحليل يفتح الباب لحل ما كان يمكن التعرف عليها بدون ذلك. والواقع أن الخصائص الاحتكارية، التى ترتبط عادة بارتفاع

الشكل (١)

تجزئة حزم القطاعات إلى الأنشطة المكونة لها

مكونات احتكارية	مكونات تنافسية	
نقل وتوزيع الطاقة. نقل وتوزيع المياه. الطرق، والخطوط الحديدية. أرصفة وقنوات الميناء. بمرات المطار	محطات الطاقة. شبكات الالساكى والمسافات البعيدة. المستودعات، ومحطات النهاية.	البنية الأساسية المادية
تطهير الميناء أو النهر بالكرات. تأمين الحركة (جميع الأشكال).	خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية. نقل الركاب والبضائع (جميع الأشكال). ال شحن والتفريغ والمعالجات المتصلة بهما. توفير المعدات	الخدمات
اختيار بين القطاعين الخاص والعام. تنافس للحصول على السوق. قواعد تنظيمية مفصلة.	قطاع خاص عادة. تنافس فى السوق. بدون قواعد تنظيمية خاصة.	اختيارات السوق

التكاليف الغارقة للبنية الأساسية (أى تكاليف الاستثمارات الثابتة) وتترتب عليها، لا تنسحب بالضرورة على استخدام البنية الأساسية، أى لا تنسحب بالضرورة على خدمات هذه البنية. فعلى سبيل المثال، يمكن تنظيم استخدام خدمات التليفون والكهرباء وشبكات الخطوط الحديدية على أساس تنافسى بينما قد ينطوى توزيعها على خصائص احتكارية واضحة.

ويشير هذا الشكل أيضا إلى أنه حيثما توجد منافسة فى السوق فإنه يمكن الحد من التدخل الحكومى لضمان سلامة أداء السوق لوظائفها. وتكون الطريقة المثلى لهذا التدخل من خلال اشتراطات تحكم الامتثال لقواعد المنافسة والمعايير الفنية. ومن ناحية أخرى، سوف يتعين على الحكومة أن تختار بين تقديم الخدمة بواسطة القطاع العام أو القطاع الخاص عندما يكون النشاط ذا خصائص احتكارية سائدة. وبأخذ سبيل القطاع الخاص فى الاعتبار، فإن الحكومة تتيج إمكانية تنظيم المنافسة للحصول على السوق، وليس فى السوق، من خلال العطاءات^(١٤). وربما يؤدي

اضطلاع القطاع الخاص بتقديم هذه الخدمات (ومع السماح للمشروع المملوك للدولة، والملتزم بتقديمها، بالدخول فى منافسة الحصول على العقد مما يمثل عقبة بسيطة فى هذا الصدد) إلى تحسينات هامة فى الإنتاجية ضمن مزايا أخرى. فالمستهلكون سوف يستفيدون من هذا التنافس من أجل الحصول على السوق خاصة إذا كان أقل سعر، أو تعريفة، للخدمة هو الذى يحكم اختيار المتعهد. ولكن إذا كان الاختيار مبنيا على الثمن فإن المتعهد يكون مستعدا لدفعه إلى الحكومة من أجل الحصول على حق الإمداد بالخدمة (مثلا من خلال امتياز أو رسم للترخيص أو مبالغ مقدمة للتخلى عن الملكية) وتحول المنافسة للحصول على السوق هذه الربوع الاحتكارية (أو جزءا منها) من حائز الاحتكار إلى السلطة العامة. ويتعين أن تسمح أى عملية جيدة التصميم لطح العطاء باستنتاج سليم، منذ البداية، فيما يتعلق بربوع الاحتكار القائمة أو المتوقعة^(١٥).

مقياس للمنافسة:

إن التجزئة الأفقية لحزم الإمداد بالخدمات الاحتكارية بين شركات إقليمية مختلفة تؤدى إلى تعدد مصادر البيانات عن قطاع هذه الخدمات، والتكنولوجيات الجديدة، والطرق التى تتبع لتخفيض تكاليف التشغيل. وهكذا يستطيع واضع القواعد المنظمة لهذه الخدمات (وهو عادة الحكومة- المترجم) ممارسة الرقابة، على عمليات المشروعات الخاضعة لهذه القواعد، بكفاءة أكثر وقياس أداؤها بالنسبة لبعضها البعض. وربما تساعد التجزئة على ضخ موارد بشرية ومالية إضافية، وتنوع الأساليب التكنولوجية والإدارية، وتوزيع المخاطر. كما أن التجزئة قد تجعل إشهار إفلاس مورد الخدمة العامة المقصر فى التزاماته أمرا أكثر سهولة لأن الشركات الوطنية الأخرى، ذات الخبرة المتصلة بهذه الخدمة، تستطيع أن تتولى ما يقوم به من عمليات.

وقد استخدمت الأرجنتين، التى تصدر مع كل من شيلي والمملكة المتحدة تجارب إصلاح البنية الأساسية، هذا الأسلوب فى قطاعات عديدة. فبالإضافة إلى إدخال المنافسة فى السوق كلما كان ذلك ممكنا، قرر الأرجنتينيون تقسيم الاحتكارات القائمة على أساس جغرافى لخلق مقياس للمنافسة فى معظم قطاعات البنية الأساسية. ففى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، على سبيل المثال، تقرر عدم التسرع فى إدخال المنافسة المباشرة فى خدمات التليفون الأساسية التى كانت تقدمها شركة "إنتل"، ومن ثم قسمت هذه الشركة بين منطقتين جغرافيتين (شمال وجنوب مع تقسيم "بيونس أيريس" إلى منطقتين) تخدمهما شركتان مخصصتان ومنفصلتان^(١٦). وعلى الرغم من عدم السماح

(فى البداية) بالمنافسة المباشرة فى خدمات التليفون الأساسية، فإن هذا التقسيم الجغرافى يمكن القائم بالتنظيم، والجمهور، من مقارنة أداء كل من الشركتين، وممارسة الضغط على أقلهما كفاءة. وقد طبق نفس المبدأ على شركات توزيع الغاز والطاقة. كما تم بحث تطبيقه على قطاع الإمداد بالمياه مع تقسيم "بيونس أيريس" إلى منطقتين يمنح امتياز كل منهما لشركتين مختلفتين^(١٧)، بيد أنه تعين التخلّى عن هذه الفكرة نظراً للصعوبة الفنية فى فصل الشبكتين القائمتين والمتصلتين وما كان يمكن أن يترتب على ذلك من تأخير فى عملية الخصخصة. ومع ذلك مازالت المقارنة ممكنة بين أداء الإدارة الخاصة لشركة "Aguas Argentinas" (صاحبة الامتياز لبونس أيريس الكبرى) وأداء الإدارة الخاصة فى شركات المياه بالمدن الأرجنتينية الأخرى، فضلاً عن المقارنة مع المعايير الدولية.

الإصلاحات الهيكلية فى قطاع المياه:

من المحتمل أن تكون المياه ذات صبغة احتكارية أكثر من غيرها من قطاعات البنية الأساسية، ولا يعنى ذلك - فى حد ذاته - أن الإصلاحات الهيكلية ليس لها دور فى هذا القطاع. وعلى أية حال ليس هناك اتفاق عام حول ماهية الهيكل السليم فيما يخص تجزئة حزمة إنتاج المياه ونقلها وتوزيعها ومعالجتها، وخدمات الصرف الصحى المتصلة بها (شبكة الصرف ومشروعات معالجة مياهها). كما لا يوجد اتفاق على القضايا الأعم الخاصة بإدارة وتسعير المياه.^(١٨) وفى بعض الحالات يتولى مشروع واحد كل هذه الخدمات، بينما فى حالات أخرى تتولى مشروعات مختلفة مسئولية شرائح مختلفة من هذه الخدمات. وحيث يعمل متعهدون مختلفون فى نفس السوق، كما قد يكون الحال بالنسبة لمشروعات معالجة المياه، فمن النادر أن يتنافسوا مباشرة للحصول على حق القيام بالخدمة، وبدلاً من ذلك فإنهم يتجهون إلى أن يكون بينهم اتصال من خلال عقود طويلة الأجل مع مرفق المياه. وهكذا، فعلى الرغم من أنه قد يكون هناك تعدد للشركات التى تعمل فى القطاع إلا أنها لا تتنافس مباشرة فى السوق، ولكن المنافسة توجد على أية حال فى منح العقود، كما يمكن إدخال المنافسة بالقياس على النحو الذى سبق مناقشته فيما تقدم.

وقد وجدت شركات خاصة للإمداد بالمياه فى المملكة المتحدة قبل خصخصة الشركات الإقليمية العشر للمياه فى إنجلترا وويلز عام ١٩٨٩ وكانت هذه الشركات الأصغر تسمى بشركات المياه المقيدة تشريعياً. وقد سبقت خصخصة ١٩٨٩ إعادة هيكلة بعيدة المدى ترتب عليها ظهور شركات إقليمية مستقلة للمياه والصرف الصحى^(١٩). وكان النظام السعري الذى طبق عبارة عن تحوير لصيغة السقف

السعري المستخدمة فى الاتصالات السلكية واللاسلكية^(٢٠). وقد سمح لمرافق خدمات المياه بأن تزيد أسعارها بأكثر من معدل التضخم لكى تتمكن من تنفيذ الاستثمارات الضخمة المطلوبة لتطوير طاقتها والارتقاء بنوعية المياه والصرف الصحى إلى مستوى مؤشرات اللجنة الأوربية بخصوص نوعية مياه الشرب، وشواطئ الاستحمام، ومعالجة مياه الصرف فى الحضر. ومن ثم ارتفعت أسعار المياه بحدّة خلال السنوات الخمس التالية للخصخصة، وبالتالي فرض مكتب خدمات المياه (الجهة المنظمة) سقوفاً سعريّة أضيق مدى عند القيام بمراجعة عام ١٩٩٦ وما هو جدير بالذكر أيضاً ذلك التصريح الذى منحه مكتب خدمات المياه، فى نفس العام، لشركة "مياه أنجليان Anglian Water" لتزويد عميل خارج منطقتها الجغرافية بالمياه فيما يعتبر أول اختراق رئيسى لاحتكار شركة للمياه^(٢١).

وفى الأرجنتين، قامت السلطات عام ١٩٩٣ بخصخصة شركة بيونس أيريس للإمداد بالمياه بعد طرحها، فى عملية تنافسية، للمزاد على مستوى دولى^(٢٢). وقد تأهل لهذا المزاد خمسة اتحادات أعمال، يرأس كل منها شركة قوية من الشركات الأوربية التى تتولى إدارة وتشغيل المياه، ولكن الحكومة تلقت فى النهاية أربعة عروض حيث قام اثنان من هذه الاتحادات بدمج عرضيهما. وقد منح العقد للاتحاد الذى تقوده "شركة مياه ليون" والذى أعطى سعراً يقل ٢٧ سنتاً عن التعريفه التى كان يتقاضاها المشروع السابق المملوك للدولة. وتم تحويل كل أصول الإمداد بالمياه والصرف الصحى لبيونس أيريس الكبرى إلى "Aguas Argentinas" وهى الشركة الحاصلة على الامتياز التى كونها الاتحاد الفائز بالمزاد. ويمتد هذا الالتزام لثلاثين عاماً بعدها تعود هذه القطاعات، بما فى ذلك الاستثمارات التى نفذها المتعهد الخاص، إلى المالك وهو الحكومة الأرجنتينية (انظر Idelovitch and Kingskog 1995).

الإصلاحات الهيكلية فى قطاع الطاقة:

أصبحت تجزئة القطاع، وإدخال المنافسة، والخصخصة شائعة فى الكهرباء، كما فى الغاز.

الكهرباء:

قررت بلدان كثيرة أن تجزئ قطاع الطاقة من أجل نشر المنافسة، وتعبئة رأس المال الخاص، والاستفادة من التطورات التكنولوجية الحديثة فى هذا القطاع^(٢٣). وقد أثبتت خبرات دولية حديثة أنه من الممكن إدخال المنافسة فى السوق خاصة فيما يتعلق بتوليد الكهرباء. وبالنسبة لأجزاء أخرى-

التوزيع بصفة خاصة - قد تبدو فرضية الاحتكار الطبيعي أكثر قوة، بيد أنه يمكن إدخال المنافسة عن طريق فصل الوظيفة التجارية (بيع التيار الكهربائى) عن مهمة نقل التيار عبر الأسلاك ، وذلك ما يوضحه برنامج التحرير الذى مازال قيد الدراسة فى المملكة المتحدة، والذى سوف يؤدى إلى المنافسة فى كل أجزاء أسواق الكهرباء باستثناء نقل التيار عبر الأسلاك. كما يتضح هذا الأمر أيضا بتجارب فى نيوزيلندا وأماكن أخرى.

وفى المملكة المتحدة، نجد أن خصخصة قطاع الطاقة فى أوائل التسعينات قد سبقتها إعادة هيكلة قطاعية أدت إلى ظهور شركات جديدة مستقلة^(٢٤). وقد طبقت صيغ مختلفة للخصخصة فى اسكتلندا، وأيرلندا الشمالية، وإنجلترا وويلز. وقد نشأت الحاجة إلى مداخل متباينة من الخصائص المتميزة لهذه الشبكات بصفة أساسية.

فى إنجلترا وويلز، أعيدت هيكلة كل من المجلس المركزى السابق لتوليد الكهرباء، وشركات التوزيع بالمناطق، ليحل محلها شركة قومية حاکمة للشبكة (National Grid Company (NGC وشركتان لتوليد الطاقة (شركة الطاقة القومية، وشركة توليد الطاقة) واثنتا عشرة شركة إقليمية (RECs). وقد خصصت هذه الأخيرة فى ديسمبر ١٩٩٠ بينما خصصت شركتا توليد الطاقة فى مارس ١٩٩١ (مع شريحة ثانية نسبتها ٤٠٪ بيعت فى مارس ١٩٩٥). وكانت أسهم الشركة القومية الحاكمة للشبكة قد حولت فى البداية إلى الشركات الإقليمية للكهرباء التى تخلصت من ملكيتها فيما بعد من خلال طرح أسهمها للجمهور بقيمة بلغت ستة بلايين من الجنيهات الإسترلينية (وكانت الشركة القومية قد قيمت بنحو بليون ونصف بليون جنيه إسترليني فى عام ١٩٩٠ أى ما يقرب من ربع ثمن بيع أسهمها بعد خمس سنوات).

إن تقسيم توليد الطاقة إلى شركتين فقط تتحكما فيما يقرب من ٩٠٪ من طاقة التوليد (كان أكبر منتج تالى لهما شركة الطاقة البريطانية British Energy التى تنتج الطاقة النووية وتمت خصصتها فى عام ١٩٩٦) لم يؤد إلى إدخال المنافسة فى السوق بدرجة كافية. وقد ظل المدير العام للإمداد بالكهرباء يحاول أن يزكى المنافسة فى توليد الكهرباء، فى إنجلترا وويلز لأنه اعتبر أن الأسعار مرتفعة على نحو مبالغ فيه^(٢٥). وعند قيامه بالمراجعة الدورية لعام ١٩٩٥ (والتي تتم كل خمس سنوات) قام مكتب التنظيم بفرض تخفيض أسعار توزيع الكهرباء بنسب تتراوح من ١١٪ إلى ١٧٪ وتتم دفعة واحدة (وقد اختلفت النسب فى هذه الحدود تبعا لظروف كل من الشركات

الإقليمية)، بينما حدد زيادات الأسعار فى المستقبل بما يقل عن معدل التضخم بنقطتين مئويتين^(٢٦).

وهناك تدرج فى إدخال المنافسة فى السوق البريطانية للطاقة. وقد بدأ ذلك بالمنافسة من أجل إمداد السوق بهذه الطاقة، ثم امتد إلى المنافسة على توريد الطاقة للعملاء الكبار جدا، وبعد ذلك للعملاء المتوسطين، بحلول عام ١٩٩٨ امتدت هذه المنافسة إلى توريد الطاقة لكل عملاء التجزئة^(٢٧).

وقد نفذت هذه الإصلاحات الواسعة فى إنجلترا وويلز فقط. أما الطاقة فى اسكتلندا فقد خصصت، كشركة متكاملة رأسيا، فى عام ١٩٩١ ونظرا لأن شبكة أيرلندا الشمالية لم تكن متصلة فيما بينها، فضلا عن الاعتقاد بأنها كانت أصغر من أن تبرر إصلاحات من النوع الذى طبق فى إنجلترا وويلز، فقد تقرر عدم فصل نقل الكهرباء عن توزيعها. أما خصصة توليد الطاقة فقد تمت من خلال بيع محطات الطاقة إلى الاتحادات للمستثمرين (وليس بطرحها للاكتتاب العام بواسطة الجمهور)، وتعتمد محطات الطاقة المخصصة بهذه الطريقة على اتفاقات طويلة الأجل لشراء الطاقة أكثر من اعتمادها على نظام المجمع (أى سوق العرض والطلب) قصير الأجل المتبع فى إنجلترا وويلز.

وفى الأرجنتين، خصص قطاع الطاقة، فى عام ١٩٩٢ على نحو جزرى عن طريق فصل أنشطة توليد الطاقة، ونقلها، وتوزيعها مع تنظيم هذه الأنشطة فى ظل شركات منفصلة^(٢٨). وقد قسمت طاقة التوليد المملوكة بواسطة مشروعات فيدرالية بين نحو عشرين شركة جديدة تم بيعها إلى مجموعات خاصة متنافسة. والآن تتنافس هذه الشركات المولدة للطاقة، بالإضافة إلى الداخلين الجدد، تنافسا شديدا فى بيع الكهرباء. والواقع أن تحويل محطات الطاقة القائمة (ذات الصيانة منخفضة المستوى فى الغالب) إلى مستثمرين من القطاع الخاص أدى إلى تحسن سريع جدا فى الكفاءة مع التحول من فائض فى الطلب إلى فائض فى الطاقة. وبالإضافة إلى ذلك، سمحت حرية الدخول لمستثمرين آخرين أن ينشئوا، بالقرب من حقول الغاز الأرجنتينية، مشروعات جديدة تعمل بالغاز مما أتاح مزيدا من المنافسة فى سوق عرض الطاقة. ونتيجة لذلك انخفضت أسعار الجملة للكهرباء انخفاضاً كبيراً قبل أن تستقر عند مستوى يقل ٤٠٪ عن مستواها عند بدء الخصخصة.

ويوجد بالأرجنتين سوق جملة تنافسية حاضرة للطاقة، وتدار هذه السوق بواسطة كاميزا Cam-mesa" وهى هيئة لا تستهدف الربح وتخضع للحكومة، وشركات الطاقة، والمستخدمين الرئيسيين.

ويسمح لكبار المستخدمين (وتم تعريفهم فى البداية بأنهم من يستهلكون أكثر من خمسة ميجاوات، تم خفضها بعد ذلك إلى واحد ميجاوات، ثم إلى ٠.١ ميجاوات) بتجاوز الموزعين والتعاقد مباشرة على احتياجاتهم من الطاقة. وتحصل شركات نقل التيار رسماً ثابتاً على الطاقة المنقولة. وعلى أساس احتكارى عهد بالالتزام الخاص بشبكة نقل الفولت العالى، التى تغطى أربع عشرة مقاطعة من بين المقاطعات الأرجنتينية الأربع والعشرين، إلى شركة تمت خصصتها حديثاً (شركة ترانزينر Transener)، كما تم أيضاً التخلص من ملكية خمس شركات صغيرة لنقل التيار فى عام ١٩٩٣ وتقدم خدمة توزيع التيار بواسطة شركات ذات احتكار إقليمى تمت خصخصة بعضها (بما فى ذلك شركتا "إدلنر Edelnor" و "إدلسر Edelsur" الموزعتان لمنطقة بيونس أيريس الكبرى) فى عام ١٩٩٢ فى ظل امتياز مدته خمسة وتسعون عاماً. كذلك بيع عديد من شركات الطاقة الإقليمية منذ ذلك التاريخ. وتخضع تعريفات التجزئة لصيغة السقف السعري. وبصفة عامة كانت التجربة الأرجنتينية مريحة للموزعين أكثر منها للمنتجين.

وقد اختارت المجر أن تفكك حزمة قطاع الطاقة غير النووية بها إلى سبع شركات لتوليد هذه الطاقة وبدأت خصصتها فى نهاية عام ١٩٩٥، كما هيأت شركة (MVM) لنقل الطاقة للخصخصة فى عام ١٩٩٧ وهى الشركة التى تدير مصنع الطاقة النووية الوحيد، وخصصت ست شركات للتوزيع فى أواخر عام ١٩٩٥^(٢٩).

وتشير الخبرة الدولية، على نحو ما تم توضيحه أعلاه، إلى أنه يتعين على الحكومات أن تدرس بعناية كيفية فتح قطاع الطاقة للمستثمرين من القطاع الخاص. فهل يتعين، مثلاً، الفصل بين توليد الطاقة، ونقلها، وتوزيعها مع خصخصة كل منها على انفراد؟ وإذا كان ذلك مقبولاً، فهل يتعين على الحكومات أن تمنع أى شركة، أو مجموعة، من التحكم فى أكثر من شريحة واحدة من شرائح سوق الطاقة هذه، كما فعلت سلطات كل من الأرجنتين وبيرو^(٣٠). أم أنه يمكن التصريح باقتناء الأسهم فى أكثر من واحدة من هذه الشرائح، كما هو الحال فى بلجيكا وشيلي، وبدرجة أقل فى إنجلترا وويلز^(٣١)؟ أم أن على الحكومات أن تحد من المنافسة وأن تحافظ أكثر على التكامل الرأسى؟ وذلك ما يمكن عمله عن طريق التخلص من ملكية المشروعات المملوكة للدولة مع احتكاراتها، كما كان الحال فى ألمانيا الشرقية^(٣٢). كذلك تتم المحافظة على التكامل الرأسى بقصر دور الشركات الخاصة الجديدة على تزويد المرفق القومى بالطاقة، كما تفعل الصين، وماليزيا،

وتايلاند، ودول آسيوية أخرى^(٣٣).

أولاً، بالعكس، هل تكون الأولوية لتعريض القطاع لوافدين جدد وللمنافسة أم للتصفية كملكية عامة؟ فالنرويج، على سبيل المثال، لديها سوق تنافسية للطاقة على الرغم من أن شركة "ستاتكرافت" Statkraft، وهى أكبر مولد للطاقة، ما زالت مملوكة للدولة. كما أنشئت شركة "ستاتنت Statnett" كشركة نقل منفصلة مملوكة للدولة وقلت وتدير الشبكة، كما تدير نظام المجمع. وفى نيوزيلندا تم تخفيف القيود التنظيمية والسماح بالمنافسة فى عام ١٩٩٢، كما تم تقسيم شركة ECNZ المملوكة للدولة، خلال الفترة ١٩٩٥-٩٦ إلى شركة لنقل الطاقة (Transpower) وشركتين لتوليدها، وثلاثتها مملوكة للدولة. وخففت القيود التنظيمية على الأسعار، فضلاً عن إزالة القيود القانونية على الدخول والمنافسة فى كل أجزاء قطاع الطاقة. كما تمت جدولة تصفيات محدودة للملكية العامة، بدءاً من عام ١٩٩٦ فى محطات الطاقة، بالإضافة إلى أن بعض شركات التوزيع كانت قد أدمجت بالفعل أو فتحت المجال لزيادة رأسمالها، أو تم الاستحواذ عليها بواسطة شركات خاصة.

كذلك تثار القضايا المتعلقة بالتتابع، فاستراليا وبيرو والمملكة المتحدة، على سبيل المثال، خصصت توزيع الطاقة أولاً ثم أعقبت ذلك مباشرة بخصخصة توليد هذه الطاقة. بينما بدأت دول أخرى بتوليد الطاقة (بوليفيا، على سبيل المثال) أو مضت فى العمليتين معا (كما فى الأرجنتين والمجر)^(٣٤). وأخيراً فإن الخصائص المحددة لنظام الطاقة، وبالذات حجمه، قد تؤثر على اختيار هيكل السوق، وفى سوق صغير، على سبيل المثال، قد لا تكون تجزئة القطاع وإدخال المنافسة فيه حلاً يتسم بالكفاءة (انظر Bacon 1995).

ومن الواضح أن الاتجاه الحالى هو التجزئة والمزيد من المنافسة على الرغم من أن المصالح الراسخة فى كثير من أجزاء العالم تحاول أن تمنع، أو تؤخر، هذا التحول. وحيث تمضى المنافسة من جانب توليد الطاقة إلى جانب الاتجار فيها بالجملة، أو حتى بالتجزئة، فإن المسائل الخاصة بتنفيذ طرف ثالث تطفو على السطح. فحيثما يظل مشروع عام (أو خاص) متكامل متحكماً فى الشبكة تصبح هناك حاجة إلى قواعد للتنفيذ لإرغام هذا المشروع على السماح لأطراف ثالثة بنقل الكهرباء من منتج إلى مستهلك عبر شبكة هذا المشروع، ولمنعه من تقاضى أسعار باهظة مانعة لمثل هذا النفاذ، أو التورط فى ممارسات أخرى تعوق المنافسة.

إن مقترحات تتابع الإصلاح، التى جدولتها اللجنة الأوربية للأسواق المحلية للغاز والكهرباء منذ ١٩٨٩، توضح المناظرة الحالية بصورة أفضل إلى حد ما. ففى قطاع الطاقة، تمثل هدف الإصلاحات فى تحرير هذا القطاع خاصة عن طريق فصل أنشطة التوليد، والنقل، والتوزيع، مع منح المستهلكين الكبار حق شراء الطاقة التى يحتاجونها من المورد الذى يختارونه (على أن تكون الشركة القائمة على أمر الشبكة ملزمة بإتاحة النفاذ إلى هذه الشبكة). وقد قوبلت هذه الاقتراحات بمعارضة قوية خاصة من جانب الحكومة الفرنسية، وشركتها (EDF) المملوكة للدولة والتى تأخذ شكل احتكار متكامل رأسيا، حيث أصرت على تقييد تجارة الكهرباء عبر الحدود فى الاتحاد الأوروبى عن طريق مرور كل الصفقات من شركة واحدة للشبكة القومية. وللتغلب على هذه المعارضة، هدت اللجنة باستخدام سلطاتها الخاصة لمحاربة تجاوزات الاحتكار. ومن جهة أخرى، وفى مواجهة الظروف التنافسية الدولية، كان رجال الصناعة الأوربيون - خاصة الألمان منهم - يضغطون لتحرير أسواق الطاقة، فالواقع أن تقديرات تكاليف الطاقة فى أوربا تشير إلى أنها تزيد بنسبة ٤٠٪ عنها فى الولايات المتحدة الأمريكية (انظر *Journal of Commerce*, 18 January 1996). وأخيرا تم التوصل، فى يونيو ١٩٩٦، إلى اتفاق بمقتضاه تفتح أسواق الطاقة تدريجيا فى الدول الأعضاء، بينما يترك لكل دولة أن تختار بين نموذج تنافسى قائم على دخول طرف ثالث، أو نموذج المشتري الواحد الذى فى ظله سيتعين أن تبرم عقود تجارة الطاقة عبر الحدود مع الشركة الوطنية المحتكرة لنقل الطاقة الكهربائية (وسوف يطلب من الاحتكارات المتكاملة رأسيا أن تفكك حزمة أنشطتها إلى مشروعات منفصلة لتوليد الطاقة، ونقلها، وتوزيعها).

وقد أصبح من الصعب، على نحو متزايد، أن تدافع المشروعات القائمة والمملوكة للدولة عن مفهوم الاحتكار العام، خاصة إذا كان المشروع العام الذى يعهد إليه بهذا الاحتكار غير قادر على تلبية الطلب - كما فى حالة كثير من الدول النامية - وكانت هناك أطراف ثالثة (الصناعة على سبيل المثال) على استعداد للتعاقد مع منتجين مستقلين للطاقة وفقا لشروط متفق عليها بينهما. وبالمثل فإن انتقال قطاع الطاقة مما كان ينظر إليه على أنه احتكار طبيعى إلى مجال تنافسى وتقوده السوق على نحو متزايد يقوض حجج أولئك الذين يحاولون معارضة صفقات الطاقة الخاصة، فالادعاء بأن سعر كهرباء القطاع الخاص ربما يكون أعلى مما تقدره بعض هيئات التخطيط القومى كتكلفة حدية طويلة الأجل لم يعد قادرا على منع تدفق المياه.

الغاز:

من الواضح أيضا في مجال الغاز أن هناك اتجاهات لتفكيك حزمة النشاط، والخصخصة، وبدرجة أقل المنافسة. فقد خصصت شركة "غاز بريطانيا British Gas" في عام ١٩٨٦ مع محاولة محدودة، ولكنها رائدة، لإنشاء قطاع تنافسي بأى طريقة^(٣٥). وقد أدى ذلك إلى الاحتكام - مرات عديدة - إلى "لجنة الاحتكارات والاندماجات" وقرارات المختص بتطبيق القواعد المنظمة. وساعد الضغط التنظيمي بعد الخصخصة على تنمية المزيد من المنافسة وتخفيض الأسعار (حيث انخفضت بأكثر من ٢٠٪ بالأسعار الثابتة حين خصخصة شركة الغاز البريطانية). وقد توجت المعارك الطويلة، بين الشركة والقائم على تطبيق القواعد التنظيمية الخاصة بها ولجنة الاحتكارات والاندماجات والحكومة، بقرار هذه الأخيرة بالسماح بمنافسة كاملة في سوق الغاز بحلول عام ١٩٩٨، وقرار شركة الغاز البريطانية - في فبراير ١٩٩٦ - بتقسيم نفسها إلى شركتين لتفصل نشاطها التجاري عن أنشطتها في مجالات خطوط الأنابيب، والاستكشاف، والأنشطة الدولية^(٣٦).

وفي بلجيكا وروسيا، لم تقترن الخصخصة بعد بتجزئة حزمة النشاط أو تحقيق منافسة أكبر في قطاع الغاز. لقد طورت شبكة نقل وتوزيع الغاز الطبيعي البلجيكية بواسطة الدولة ومن خلال شركة "دستريغاز Distrigaz" وهي استثمار مشترك مع "تراكتبيل Tractebel" (وهي شركة خاصة للطاقة والخدمات العامة)، وفي عام ١٩٩٤ باعت الدولة حصة مشاركتها (٥٠٪) في شركة "دستريغاز" مما أعطى "تراكتبيل" سيطرة تامة على هذه الشركة^(٣٧). كذلك خصصت شركة "غازبروم Gazprom" في عام ١٩٩٤. ودبرت أمرها - عقب أمر خاص من الرئيس يلتسين في عام ١٩٩٢ - للإفلات من التقسيم، وهو المصير الذي آل إليه معظم الاحتكارات الروسية الضخمة، لتظل شركة متكاملة رأسيا عبر المراحل الممتدة من الاستكشاف إلى التوزيع، ومن ثم فهي توصف بأنها دولة داخل الدولة^(٣٨).

أما الأرجنتين والمجر فقد اختارتا تفكيك حزمة أنشطة القطاع قبل خصخصته. فقسمت الأرجنتين مشروعها المملوك للدولة، "غاز الاستادو Gas del Estado"، والذي تتمتع باحتكار على المستوى القومي، إلى شركتين للنقل (إحدهما تخدم شمال الأرجنتين، والأخرى تخدم جنوبها) وثمان شركات للتوزيع، وتمت خصخصة هذه الشركات العشر في عام ١٩٩٢^(٣٩). وفي أواخر عام ١٩٩٥ باعت المجر خمس شركات توزيع إقليمية لمجموعات منفصلة من المستثمرين، كما باعت شريحة من شركة MOL (الشركة الوطنية للزيت والغاز).

إن هناك حاجة لتوجيه الاهتمام إلى هذه القضايا وغيرها، بما يتعلق بالمنافسة وهيكل السوق، فى أى برنامج للخصخصة يتناول قطاع الطاقة، وستنعكس الاختيارات التى يتم تبنيها على تشريعات الخصخصة وشروط منح التراخيص والامتيازات، وغيرها من الاتفاقات المتصلة بالخصخصة.

الإصلاحات الهيكلية فى قطاع النقل

تقود التكنولوجيا التغير فى قطاع النقل أيضا. فالنقل متعدد الأنماط، وتعبئة الشحنات فى حاويات، والمستحدثات الفنية فى الحصول على المعلومات باستخدام القياس وإعطاء الإشارات عن بعد، كلها عوامل ذات تأثير عميق على تنظيم قطاع النقل. وبالإضافة إلى ذلك فإن المنافسة التى يواجهها القائم بتشغيل وإدارة خدمة النقل تأتى غالبا من نمط آخر للنقل أكثر مما تأتى من منافس له فى نفس القطاع الفرعى. فليس من غير الشائع، فى امتيازات الطرق ذات الرسوم، أن نرى قيودا تفرض على إنشاء الطرق التى يمكن أن تنافس الطرق ذات الرسوم، وكذلك شروطا تتعلق بالمنافسة من أنماط النقل الأخرى (إعانات الخطوط الحديدية على سبيل المثال). وتواجه السكك الحديدية منافسة قوية من النقل بالسيارات كما برهن على ذلك بوضوح التخفيف من القواعد التنظيمية فى صناعات السكك الحديدية والنقل بالسيارات فى الولايات المتحدة طبقا لقانون "ستاجر Stagger" وقانون الناقل بالسيارة (وكلاهما صدر فى عام ١٩٨٠).

الخطوط الحديدية:

إن ما تحقق من جوانب هامة للتقدم، فى مجال الحصول على المعلومات باستخدام القياس وإعطاء الإشارات عن بعد، يحدث تحولا جذريا فى طرق تنظيم وإدارة شركات الخطوط الحديدية عن طريق السماح لها خاصة بتقليل استثماراتها الثابتة من خلال زيادة كثافة استخدام الخطوط ذات المسار المفرد، وذلك يؤدى بدوره إلى تخفيض حجم التكاليف الغارقة والتقليل من الخصائص الاحتكارية لهذا القطاع. كما أن جوانب التقدم هذه تجعل من الممكن متابعة مسار أى شحنة عندما تتحرك من مركب إلى قطار أو سيارة نقل، مما يسهل النقل متداخل الأنماط وضبط توقيت إدارة عملياته.

ولا توجد منافسة فعلية بين شركات النقل بالخطوط الحديدية إلا فى عدد قليل من الدول، ولكن هذه الشركات تتنافس فى كل مكان تقريبا مع شركات النقل البرى، والمائى، والبحرى،

والجوى^(٤٠). فتوجد خطوط سكك حديدية متنافسة فى كندا والولايات المتحدة ودول أخرى قليلة العدد^(٤١)، بينما فى المملكة المتحدة نجد أن هدف برنامج المخصصة الذى بدأه قانون السكك الحديدية لعام ١٩٩٣، وهو برنامج طموح ومثير للجدل فى نفس الوقت، يتمثل فى خلق المنافسة، بين الناقلين بالخطوط الحديدية، أساسا عن طريق فصل أنشطة البنية الأساسية عن تلك الخاصة بالنقل^(٤٢). كذلك أدخلت المنافسة فى قطاع النقل بالسكك الحديدية السويدية عن طريق الفصل بين البنية الأساسية والخدمات.

وفى الأرجنتين، قررت الحكومة خصخصة كثير من الخطوط الحديدية لوقف الخسائر الضخمة التى يعانى منها هذا القطاع، والتى زادت عن بليون دولار سنويا فيما بين عامى ١٩٨٧ و ١٩٩٠ ومن ثم أعيدت هيكلة القطاع على نحو جذرى طبقا لقرار صدر فى عام ١٩٨٩، فمنحت امتيازات بناء على التقدم بعطاءات تنافسية لأغلب الخدمات المتوقع أن تكون مربحة، وشمل ذلك خمس شبكات للشحن خصصت فيما بين عامى ١٩٩١ و ١٩٩٣ وأربعة امتيازات لخدمة الترانزيت لركاب مترو العاصمة بيونس آيرس. ومنحت هذه الأخيرة لأولئك الذين تقدموا بأقل دعم مطلوب للتشغيل من أجل توفير الخدمة العامة المنصوص عليها فى عقود الامتياز، وقد وقعت اتفاقات هذه الامتيازات فى يناير ١٩٩٤ وقد أغلق الكثير من الخطوط والأنشطة غير المربحة، أو تم تحويلها إلى ولايات الأقاليم، وتمت، بطريق البيع، تصفية جزء كبير من الملكية العقارية للشركة وأصولها الأخرى^(٤٣).

وفى نيوزيلندا، بيعت، عام ١٩٩٣ شركتها للسكك الحديدية. والتى كانت تحقق خسائر - إلى اتحاد مكون من مستثمرين نيوزيلنديين ومن الولايات المتحدة، وعادت منذ ذلك الوقت إلى حالة الربحية. وفى نفس العام باعت اليابان ٦٢,٥٪ من أسهمها فى إحدى شركات السكك الحديدية الإقليمية (سكك حديد شرق اليابان) من خلال اكتتاب عام بلغت قيمته ما يقرب من تسعة بلايين من الدولارات. وتشمل تجارب أخرى حديثة للخصخصة، شركات تمت خصصتها من خلال الامتيازات فى "كوت ديفوار" و "بوركينافاسو" (ديسمبر ١٩٩٤) و "بوليفيا" (نوفمبر ١٩٩٥) و البرازيل (مارس ١٩٩٦). وفى شيلي خصص قسم الشحن "Fepasa" فى شركة السكك الحديدية الوطنية عام ١٩٩٥ وفى المكسيك، صدر فى مايو ١٩٩٥ قانون رئيسى لخصخصة السكك الحديدية، وبدأ طرح أولى العطاءات لخصخصة الخطوط فى عام ١٩٩٦.

الموانئ:

يعتبر النقل بالحاويات، والنقل متعدد الأنماط من الباب إلى الباب، والنمو السريع فى التجارة الدولية للبضائع من العوامل التى أجبرت الموانئ على التكيف. فمن الناحية المؤسسية كان هناك نموذجان مسيطران، وهما: ميناء مالك الأرض Landlord port، حيث يكون هناك كيان منفصل (يكاد يكون بصفة دائمة من القطاع العام) مسئولاً فقط عن البنية الأساسية للميناء دون الخدمات (التي قد تؤدى بواسطة شركات من القطاع العام أو القطاع الخاص، على أساس تنافسى أو بدون منافسة). وموانئ الخدمة حيث تكون سلطة الميناء كياناً متكاملًا ومسئولاً عن البنية الأساسية والخدمات معا. وتأتى الموانئ فى مقدمة القطاعات المرشحة لتفكيك حزمة النشاط وإدخال المنافسة، وذلك هو الاتجاه الواضح خلال العقد الأخير^(٤٤).

ويمكن تشجيع دخول القطاع الخاص فى أنشطة تجارية عن طريق فصل المسؤولية الخاصة بالبنية الأساسية للميناء (مثل الدعامات، والأرصفة، وقنوات الدخول) عن أداء الخدمات، كما يحدث فى موانئ "مالك الأرض". كذلك يمكن أن يعهد للقطاع الخاص بمسؤولية بعض الاستثمارات الثابتة الرئيسية بما فى ذلك بناء وتشغيل مواقع وصول للحاويات. ولكن أكبر المكاسب - من حيث الكفاءة - يمكن تحقيقها عن طريق فتح كل أو معظم الأنشطة للمنافسة (وهو ما يتوقف على خصائص الميناء لا سيما من حيث الحجم). وفى الموانئ الكبيرة يمكن إدخال المنافسة بين مواقع الوصول، أما قطر السفن والأعمال الخاصة بالحمولات (شحن وتفريغ السفن، والتخزين، والوكالة، وما إلى ذلك) فإنها خدمات تنافسية بصفة أساسية.

المطارات:

هناك قوى مماثلة تنشط فى قطاعات النقل الأخرى بما فيها المطارات. ولقد كانت الخصخصة الناجحة لهيئة المطارات البريطانية (BAA) عام ١٩٨٧ أول خصخصة رئيسية لمطار. ولكنها تنتقد الآن على أسس تتعلق بالمنافسة، خاصة فى سوق لندن، فضلا عن أن قانون ١٩٨٦ للمطارات لم يعط لهيئة الطيران المدنى (وهى الجهة المنوط بها تطبيق القواعد المنظمة) تفويضا بتشجيع المنافسة. ويتعين، بصفة عامة، تشجيع المنافسة بين المطارات، ودخل كل مطار، ليس فقط فى مجالات الشحن، والتغذية، والمطاعم، ومحلات السوق الحرة، وغيرها من الخدمات، ولكن أيضا فيما بين صالات الوصول^(٤٥).

ويمكن أن تدخل الحخصة، كما يحدث، فى الأنشطة التى ما زال ينظر إليها فى كثير من الدول على أنها وظائف أساسية للدولة. فكندا، التى لديها سياسات فعالة لحخصة وتحرير النقل تماما، باعت نظام التحكم فى حركة المرور الجوى إلى شركة "ناف كندا Nav Canada" مقابل ١,١ بليون دولار. وهذه الشركة عبارة عن منشأة لا تهدف إلى الربح، واستحوذت فى أول يوليو ١٩٩٦ على سبعة مراكز إقليمية للتحكم فى المرور الجوى، وأربعة وأربعين برجاً للمراقبة الجوية بالمطارات، ومنشآت تدريبية، وعقود مع ما يزيد عن ستة آلاف موظف. وتدار "ناف كندا" بواسطة مجلس يضم ممثلين من صناعة شركات الطيران، والحكومة الفيدرالية، واتحادات العاملين، والملاحة الجوية، بالإضافة إلى أعضاء منتخبين بواسطة هؤلاء الممثلين. وبعد فترة انتقال مدتها سنتان، سوف تستبدل تدريجياً ضريبة النقل الجوى الفيدرالية بأتعاب ورسوم استخدام سوف يحددها مجلس "ناف كندا" (٤٦).

وهكذا، تتمثل الخطوة الأولى، فى كل قطاعات النقل، فى تفتيت الاحتكار إلى مكوناته المنفصلة، وتحليل كل مكون أو نشاط تحليلياً منفصلاً، ثم تحديد أى هذه المكونات يتصف بطبيعة احتكارية حقيقية، ثم يتقرر أين يمكن إدخال المنافسة وما هى الآثار التى ستترتب على ذلك.

الإصلاحات الهيكلية فى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية:

إن الإصلاحات الجذرية الجارية فى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية مدفوعة إلى حد كبير بواسطة التحديث التكنولوجى السريع، والعودة المتزايدة، والمنافسة الأكثر حدة، والمتطلبات الرأسمالية الضخمة. فقد دفعت هذه القوى، وغيرها، معظم الدول إلى فتح قطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية بها للمنافسة والاستثمارات الخاصة، فضلاً عن التخفيف من ملكيتها. وبعد استعراض عام لهذه الموضوعات، سوف يتم استكشاف تجارب بعض هذه الدول عن قرب بدءاً بالملكة المتحدة، التى حددت الاتجاه بأكثر من طريقة، والاتحاد الأوروبى الذى توضح تجربته كيف أن تحرير هذا القطاع يمكن أن تقوده معايير فوق قومية. وبعد مناقشة لتجارب الولايات المتحدة وكندا ونيوزيلندا، واستعراض أول خصخصة رئيسية للاتصالات السلكية واللاسلكية فى الكتلة الشرقية السابقة (فى المجر)، فإن هذا الاستعراض الجزئى سيختتم بدراسة تطبيقية عن دولة أصغر (هى فنزويلا). أما عمليات الحخصة المؤثرة التى نفذتها كل من الأرجنتين، وشيلي (انظر الإطار ١)، والمكسيك، بالإضافة إلى إصلاحات فى دول أخرى، فقد تم تناولها فى مكان آخر من هذا الفصل (٤٧).

العملة المتزايدة:

توضح التطورات الحديثة فى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية أن العوامل الخارجية تلعب الآن دورا حاسما فى تحديد سياسات الحكومة، مما يترك للسلطات الوطنية مجالا ضيقا للمناورة^(٤٨). فالطفرات التكنولوجية من قبيل الاتصالات اللاسلكية الجديدة (الخلايا، والمابكرووف، والراديو) وشبكات الأقمار الصناعية والألياف البصرية الممتدة باتساع العالم، والنفاذ المتزايد للإنترنت وخدماتها، والأساليب بالغة الرقى لضغط البيانات، والتكامل بين الاتصالات ومعالجة البيانات، أدت إلى تكاليف أكثر انخفاضا بالنسبة لوحدة المنتج، وتضاؤل التمييز بين نقل الصوت ونقل البيانات، كما أدت بصفة عامة إلى التحرك فى اتجاه هياكل للقطاع شديدة التنافس فيما بينها^(٤٩). ومن شأن ذلك كله أن يصبح الإبقاء على احتكارات فى هذا المجال أمرا يصعب - على نحو متزايد- الدفاع عنه.

كذلك فإن هذه التطورات التكنولوجية لها دور متميز فى العملة وتنوع الصناعة. فشركات التليفونات تتوسع فى اتجاه قطاعات فرعية أخرى للاتصالات مثل الكابيل التلفزيونى، ومعالجة البيانات، حيث تقوم شركات جديدة بتقديم خدمات (مثل الخلايا، والقمر الصناعى) مكتملة لتلك التى تؤديها الشبكة الثابتة. وهناك مشروعات من قطاعات أخرى تدخل إلى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. وتشمل هذه المشروعات - من جهة - شركات لها شبكة ثابتة يمكن استخدامها (بفرض تنفيذ استثمارات معينة) لنقل الاتصالات، مثل شركات تشغيل كابل التلفزيون، وشركات الطاقة والمياه، والسكك الحديدية. ومن جهة أخرى تشمل هذه المشروعات شركات وسائل الاعلام (لا يقتصر الأمر هنا على شركات الدعاية والإعلام وإنما يتجاوز ذلك ليشمل شركات الحاسبات الآلية وبرامجها - المترجم) وغيرها من مقدمى محتويات مصادر المعلومات^(٥٠).

إن بقاء الكثير من شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية يعتمد جزئيا على تحالفات دولية لا تستطيع المشروعات المملوكة للدولة تكوينها بسهولة. وتشمل مثل هذه التحالفات حيازات متبادلة للأسهم بفرض ضمان استقرارها، وهو أمر يصعب تحقيقه بدون نمط الشركات، والإدارة، الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الشركات التى تعمل فى دول حررت بالفعل أسواق اتصالاتها السلكية واللاسلكية لها سبق واضح بالنسبة لغيرها من الدول فى سوق دولية تنافسية على نحو متزايد، ومن

ثم فإن جهات التشغيل التى تجمع بين وضع احتكارى ورقابة الدولة تكون معاقبة فى هذا السباق منذ بدايته.

المنافسة المتزايدة:

تقوم معظم الدول، تجاريا مع التطورات الجديدة، بفتح قطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية بها^(٥١). فقد سمحت هذه الدول، أو ستسمح عاجلا، بمنافسة متزايدة من خلال إصدار تراخيص جديدة لاتصالات لاسلكية تكون متنافسة فى بعض الحالات، ومتعاونة فى حالات أخرى، مع شركة - أو شركات - الشبكة الثابتة للاتصالات. والاحتكار الذى تتمتع به الشركات المسيطرة فى الخدمات المدرة للقيمة المضافة (مثل توفير الطرقيات، وخدمات النداء، وخدمات البيانات، أو البريد الإلكتروني) فى طريقه إلى الزوال فى معظم الدول. حتى الخدمة السلكية الأساسية للتليفون المحلى (الدائرة المحلية)، والتى كانت تعتبر احتكارا طبيعيا حتى وقت قريب، فتحت للمنافسة فى المملكة المتحدة منذ عام ١٩٨١، كما فتحت فى توقيتات لاحقة فى كل من استراليا، وكندا، وشيلي، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة.

ويقدر ما يكون هناك استمرار فى الظروف، أو الخصائص، الاحتكارية، فإن إدخال المنافسة يجب أن يصحبه دائما احتياطات خاصة لتحديد موقف السيطرة الذى تمارسه الجهة القائمة بالتشغيل من خلال تحكمها فى التسهيلات الأساسية التى تمثل عنق الزجاجة. فهذه الاحتياطات، على سبيل المثال، ستمنى فرصا جيدة لنفاذ أطراف ثالثة إلى الشبكة، أو تجبر الجهة القائمة بالتشغيل على تأجير خطوط لأطراف ثالثة بأسعار وشروط معقولة. ولضمان نجاح نظم تشغيل الخلايا، أو نظم توفير خدمة المسافات البعيدة، يجب أن تكون هذه النظم متصلة بالشبكة الثابتة لنظام التشغيل الرئيسى، وغالبا ما تحدد التفاصيل الفنية لهذا التوصيل المتبادل إمكانية وجود ونجاح الخدمة التى يقدمها طرف ثالث. وبالتالي يجب أن توجد قواعد تتيح النفاذ إلى الشبكة على نحو خال من التفرقة، مما يعنى - بصفة خاصة - أنه حيث تقوم جهة التشغيل المسيطرة بتوريد بعض خدماتها بالتنافس مع جهات التشغيل الأخرى فإنها يجب أن تضمن لهذه الأخيرة مثل هذا النفاذ بنفس الشروط الفنية والمالية التى تطبقها على استخداماتها هى نفسها للشبكة.

وبينما كانت الاحتكارات الكاملة التى تغطى معظم أجزاء السوق هى الناعدة إلى وقت قريب،

فمن المحتمل جدا أن تؤدي التغييرات المشار إليها أعلاه، إلى إلغاء حقوق الاحتكار فى الاتصالات السلكية واللاسلكية. ومع ذلك فإن معظم عمليات خصخصة هذه الاتصالات قد ضمنت لجهة التشغيل المخصصة، على سبيل الإجراء المؤقت، نوعا مع الاحتكار المقيد زمنيا. ومثل هذا الاحتكار يغطى بصفة أصلية خدمات التليفون الأساسية ويكون مقصورا على فترة محددة ينقضى بنهايتها الاحتكار وتصبح المنافسة مسبوحة بها. ويختلف مفهوم الخدمة الأساسية من دولة لأخرى، وربما يشمل، بالإضافة إلى الدائرة السلكية المحلية (وهى نواة هذه الخدمة)، كل أو بعض خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية الصوتية خاصة اتصالات المسافات البعيدة والاتصالات الدولية. وحيث ترغب الحكومة فى إسباغ حماية مؤقتة على الخدمات الأساسية فإن نطاق هذه الخدمات يجب تعريفه على أضييق نحو ممكن، فضلا عن أنه يجب الإبقاء على جهة التشغيل المسيطرة خاضعة للمساءلة للرفاء بحد أدنى من أهداف توفير هذه الخدمات المحمية ويمكن أن يؤدي الإخفاق فى ذلك إلى تعليق حقوق الاحتكار أو إنهاؤها. والحقيقة أنه يجب السماح لجهة التشغيل المسيطرة والمتتزمة بمنع الداخلين الجدد من تقديم خدمات لاتقدمها هذه الجهة أو لاتستطيع تقديمها (انظر Smith and Staple 1994).

وغالبا ما تكون الفترة الزمنية لحقوق الاحتكار أقصر من تلك الخاصة بالامتياز أو الترخيص، مما يعنى فرض حدين زمنيين: فى نهاية أولهما تلغى حماية الاحتكار، بينما يبين الحد الزمنى الثانى تاريخ انقضاء عقد الامتياز، أو الترخيص، ذاته (ما لم يمنح الترخيص، بالطبع، على سبيل الاستدامة). ولم تمنح المملكة المتحدة فترة احتكار على الرغم من أن التليفونات البريطانية ظلت محمية، فيما يخص الخدمات الأساسية، بواسطة احتكار ثنائى حتى سنة ١٩٩١، بينما فى دول أخرى تراوحت فترات الاحتكار من خمس سنوات فى بيرو إلى ٧-١٠ سنوات فى الأرجنتين (حيث الترخيص لمدة غير محدودة)، وثمان سنوات فى المجر (مع امتياز مدته خمسة وعشرون عاما)، وتسع سنوات فى فنزويلا (مع امتياز مدته خمسة وثلاثون عاما)، ويستمر تراوح فترات الاحتكار لتصل إلى خمس وعشرين سنة فى جامايكا (انظر قانون التليفونات لعام ١٩٨٨^(٥٢)). كذلك يختلف نطاق الاحتكار من الشبكة المحلية فقط (بعض الامتيازات المحلية فى المجر)، مرورا بكل الخدمات الأساسية (الأرجنتين والمكسيك)، إلى كل الخدمات بما فى ذلك خدمات القيمة المضافة (جامايكا).

وغالبا ما يفسر منح الاحتكار المؤقت بالحاجة إلى إعادة موازنة هيكل التعريف (للخدمة