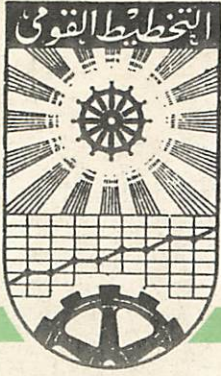


جمهورية مصر العربية



مَعْمَدُ المَخْطِيطِ القَوْمِيِّ

مذكرة خارجية رقم (١٥٨٨)

آثار الخصخصة على الاحتكار في مصر

اعداد

دكتوراه سهير ابو العنين

سبتمبر ١٩٩٥

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة	٢
المبحث الأول: الخصخصة والاحتكار فى تجارب بعض الدول	٥
تمهيد: المنافسة والاحتكار فى النظرية الاقتصادية	٥
أولا: الخصخصة والاحتكار فى تجارب بعض الدول	٧
ثانيا: خصخصة المشروعات العامة فى مجال الاحتكارات الطبيعية	٩
ثالثا: اساليب مواجهة الاحتكار: المزايا والعيوب وكيفية التقييم والموازنة	١٢
(١) التركيز على هيكل السوق أو على السلوك الضار	١٥
(٢) قضايا الالتزام	١٥
(٣) قواعد تحريم الاحتكار	١٦
(٤) العقوبات ضد الاحتكار	١٧
المبحث الثانى: الخصخصة والاحتكار فى مصر	١٩
أولا: الدور النسبى للقطاع العام فى النشاط الاقتصادى فى مصر	١٩
ثانيا: برنامج الخصخصة فى مصر واحتمالات ظهور الاحتكار وأساليب مواجهته	٢٢
(١) مبادئ واستراتيجية برنامج الخصخصة	٢٢
(٢) مدى تنفيذ برنامج الخصخصة	٢٣
(٣) اساليب مواجهة الاحتكار	٢٤
(٤) تقييم أساليب مواجهة الاحتكار فى مصر	٢٦
الخلاصة	٢٣
الهوامش والمراجع	٢٥

مقدمة

ما زالت قضية الخصخصة، وسياسة الإصلاح الاقتصادى بصفة عامة، تثير جدلا واسعا وتشكل مجالا خصباً للعديد من الدراسات حول الجوانب المختلفة لهذه القضية. ولم يعد الجدل الآن يدور حول جدوى هذه السياسة ومن ثم تأييدها أو رفضها، فقد تخطت الأحداث هذه المرحلة ودخلت هذه السياسة مرحلة التنفيذ الفعلى، وأصبحت الدراسات الآن تركز على تقييم بدايات تنفيذ التجربة وآثارها المتوقعة وفقاً لأبعاد مختلفة.

ومن المجالات التى لم تحظ بعد باهتمام كاف ودراسات وافية فى مصر مشكلة الاحتكار، وكيف يمكن للخصخصة ان تدعم المنافسة فى الأسواق كما هو مستهدف لها، وهل تستطيع ان تنهى احتكار القطاع العام أم أنها تؤدي الى الانتقال من الاحتكارات العامة الى الاحتكارات الخاصة بمساوئها المختلفة.

والواقع أن قضية المنافسة والاحتكار مطروحة فى كتابات المؤسسات الدولية عن الخصخصة وتقييم تجارب الدول المختلفة فى هذا المجال، حيث تشير تجارب هذه الدول أن عملية الخصخصة يجب أن تقترن بإجراءات من جانب الدولة وانشاء أجهزة خاصة لمراقبة وتتبع نشاط الوحدات الاقتصادية المختلفة لضمان المنافسة وحرية الدخول للصناعة أو النشاط ومنع وتجريم السلوك الاحتكارى للشركات لتفادى اضراره على الرفاهة الاجتماعية.

وفى مصر ورغم أن الخصخصة ما زالت فى بدايتها ولم يتم فى الواقع العملى بيع أو نقل ملكية الا عدد قليل جداً من الشركات الى القطاع الخاص، الا أن هناك بوادر لممارسات احتكارية بدأت بالفعل فى الظهور (مثل أزمة السكر، واحتكار تجارة القطن الخام من جانب احدى الشركات فى مواجهة شركات الغزل والنسيج وأزمات الأسمدة والأسمنت)، وقد وضعت وزارة التموين والتجارة الداخلية مشروع قانون المنافسة ومنع الاحتكار لمواجهة هذه المشكلات.

ويهدف هذا البحث الى محاولة التعرف على ابعاد مشكلة الاحتكار فى مصر واحتمالاتها زيادة المنافسة مع تقدم عملية الخصخصة، وفى سبيل ذلك يلجأ البحث أولاً الى استعراض خلاصة تجارب بعض الدول المتقدمة والنامية فى مجال الخصخصة والآليات التى تؤدي الى ظهور الاحتكار وأساليب مواجهته بأشكال مختلفة من تدخل الدولة لتوجيه الأنشطة الاقتصادية التى تتعرض للاحتكار، والمشكلات المختلفة التى تعترض كل من هذه الأساليب وعيوبها ومزاياها وكيفية الموازنة بينها.

ثم ينتقل البحث الى التعرف على مدى هيمنة القطاع العام فى مصر على الأنشطة الاقتصادية المختلفة، وماهى المجالات أو الأنشطة التى يتميز فيها القطاع العام بالاحتكار، وما اذا كانت هناك

مفاضلة فى التعامل مع القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص وآثار ذلك على الكفاءة الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية.

وبعد ذلك يقوم البحث باستعراض عملية الخصخصة فى مصر والمجالات المتوقعة لظهور الاحتكار ومدى انعكاس قضايا المنافسة والاحتكار فى برنامج الخصخصة من حيث الأهداف والمبادئ واستراتيجية الخصخصة وأساليب البيع والإجراءات أو التشريعات الأخرى التى تتخذها الدولة لتدعيم المنافسة وتفادى الاحتكار وتقييم هذه الوسائل فى ضوء الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى والظروف الخاصة بمصر.

المبحث الأول

الخصخصة والاحتكار فى تجارب بعض الدول

تمهيد:

المنافسة والاحتكار فى النظرية الاقتصادية

تقرر النظرية الاقتصادية الكلاسيكية، كما هو معروف، أن المنافسة الكاملة هى الوضع الأمثل للسوق، وأن توازن السوق فى ظل المنافسة الكاملة يحقق ربحا عادلا للمنتجين وسعرا عادلا للمستهلكين، وهو السعر الذى يتساوى مع النفقة الحدية للإنتاج، وحينما يحدث تغير فى ظروف العرض والطلب تؤدي آليات السوق فى ظل المنافسة الكاملة الى عودة التوازن مرة أخرى. ويؤدي ذلك الى الكفاءة الاقتصادية فى تخصيص الموارد ولايستطيع أى منتج جديد أن يدخل الصناعة ويستمر فيها اذا لم يتمكن من الانتاج بمستوى النفقات للمشروعات القائمة فى السوق والا حقق خسائر وخرج عن السوق . وتتطلب المنافسة الكاملة كثرة عدد البائعين والمشتريين وتجانس المنتج وحرية الدخول الى الصناعة وتوافر معلومات كاملة لكل الأطراف التى تتعامل فى السوق وحرية تنقل الموارد الانتاجية. ولكن الواقع أن هناك استحالة أن تتحقق المنافسة الكاملة كوضع عادى للتوازن بسبب صعوبة تحقق شروطها. ويقاس مدى نجاح أو فشل السوق بمدى اقترابه أو ابتعاده عن وضع المنافسة الكاملة وترك الأسواق مفتوحة دون أى قيود أو عوائق تحد من حرية التجارة والتعامل فى السوق. والوضع المقابل للمنافسة الكاملة هو الاحتكار، وكلما قلت درجة المنافسة يعنى ذلك زيادة درجة الاحتكار حيث يقل عدد البائعين و/أو المشتريين حتى نصل لدرجة الاحتكار الفردى الكامل بحيث يحتكر فرد واحد كل الانتاج فى السوق ويتحكم فى سعره تماما، وهذه أيضا حالة نظرية افتراضية يصعب أن تتحقق فى الواقع العملى.

ويمكن أن يأخذ الاحتكار أشكالا مختلفة، فهناك احتكار المالك حيث يحتكر فرد أو مجموعة قليلة نسبة كبيرة من رأسمال وأصول صناعة معينة، وهناك احتكار المنتج حيث تحتكر شركة معينة، أو مجموعة قليلة من الشركات، جزءا كبيرا نسبيا من انتاج صناعة معينة بما يتيح لها التحكم فى شروط عرض هذه الصناعة من حيث السعر والكمية المعروضة، وهناك احتكار البائع أو التاجر حيث يحتكر تاجر فرد، أو مجموعة قليلة، شراء ناتج صناعة معينة من المنتجين ويقوم ببيعه فى السوق متحكما فى أسعار بيعه للمستهلك وفى الكميات التى تطرح للبيع وأوقاتها وما الى ذلك.

وللاحتكار مزاياه وعيوبه، وتتمثل أهم مزاياه فى أنه يحقق وفورات الحجم الكبير وقد يحفز على

التقدم الفنى، وان كان هذا الرأى يشير جدلا، فهو قد يحفز على التقدم الفنى والابتكار نتيجة تحقيق أرباح كبيرة، كما أنه قد يحد أو يمنع النشاط الابتكارى لأن المحتكر قد لا يسعى للتجديد والابتكار نتيجة ضمان السوق بسبب وضعه الاحتكارى^(١). كما أن الاحتكار يؤدي الى خسارة صافية فى الرفاه الاجتماعى لأن المحتكر يتحكم فى الثمن وفى الكمية المباعة ويحدد الثمن الذى يحقق له أقصى ربح أو الأيراد الاحتكارى، مما يمثل ضريبة على المستهلك يتحملها لصالح المحتكر.

وهناك أشكال عديدة للسلوك الاحتكارى وتعبر فى نفس الوقت عن الآثار السلبية للاحتكار،

منها (٢):

١- تقييد الانتاج، وذلك بالتآمر والاتفاق بين الشركات على تخجيم الانتاج بغرض السيطرة على الأسواق.

٢- تقييد حرية التسعير.

٣- تقسيم الأسواق بين الشركات المتنافسة.

٤- المقاطعة المشتركة، ويقصد بها استغلال بعض الشركات لقوتها الاقتصادية فى منع الوسطاء من التعامل مع شركات ما.

٥- سياسة التحميل، ويقصد بها أن تجبر الشركة المنتجة التجار على شراء سلع راكدة فى حالة الرغبة فى شراء سلعة مطلوبة من الأسواق أو اجبارهم على عدم شراء نفس السلعة من الشركات المنافسة.

٦- سياسة المعاملة بالمثل، وذلك بأن تقوم بعض الشركات باستخدام قوتها الاقتصادية فى الأسواق فى تشجيع الموردين على شراء احتياجاتهم السلعية منها، وتنبع تلك القوة الاقتصادية من حجم التعامل الضخم ما بين الشركات المنتجة والموردين أو الوسطاء.

٧- الاتفاقات الجانبية المشتركة، مثل تنظيم الدخول فى مناقصات أو عطاءات وتنظيم عقود الترخيص والتوزيع الاحتكارى للوسطاء.

وبالإضافة الى ذلك فان من أهم سلبيات الاحتكار ما يؤدي اليه من سوء توزيع للثروة والدخل بين الفئات المختلفة فى المجتمع.

ولمواجهة الاحتكار وآثاره السلبية تلجأ الحكومات الى عدة وسائل كأن تتدخل فى تحديد السعر أو تفرض ضرائب على المحتكر أو تحل الاحتكار الحكومى محل الاحتكار الخاص عن طريق التأميم

أو تفرض القوانين لتنظيم عمل الأسواق ومنع الاحتكار. ولاتستطيع النظرية الاقتصادية أن تدلى برأى حاسم فى مدى فعالية وجدوى هذه الأساليب ويمكن الاسترشاد بالتجربة العملية.

أولاً: الخصخصة والاحتكار فى تجارب بعض الدول

تعد قضية المنافسة أحد القضايا الأساسية فى عملية الخصخصة، ذلك أن أحد الأهداف الرئيسية للخصخصة يتمثل فى تدعيم المنافسة وحماية الصناعات الرئيسية من الاحتكار والغاء المعاملة التفضيلية للقطاع العام والتمييزية ضد القطاع الخاص.

وفى واقع الأمر فإن المشروعات العامة الكبيرة فى الدول النامية (والمقدمة)، كثير منها يتمتع بقوة احتكارية كبيرة فى الانتاج والتجارة، إما نتيجة الحجم الكبير لهذه المشروعات وسيطرتها على جزء كبير من السوق، وإما نتيجة لسياسة الدولة فى السيطرة على بعض المجالات الاستراتيجية الحيوية والمنافع العامة التى تمثل احتكارات طبيعية، وتديرها بشكل مباشر من خلال المشروعات العامة.

وعلى ذلك فإن خصخصة هذه المشروعات وانتقال ملكيتها الى القطاع الخاص يعنى تحويل هذه الاحتكارات العامة الى احتكارات خاصة، وإذا ماتركت بدون تنظيم من جانب الدولة فإنها ستمارس سلوك المحتكرين بكل مساوئه واضراره على الاقتصاد القومى. بالإضافة الى ذلك فإن آليات الخصخصة نفسها قد تؤدى الى قيام مجموعات رأسمالية قليلة العدد تتمكن من شراء حجم كبير من الأصول مما ينشأ عنه احتكارات. كما أن شروط البيع التى تسمح بمغريات مبالغ فيها مثل حقوق احتكارية جديدة أو إعفاءات كبيرة من الضرائب والرسوم أدت الى تخفيض المنافسة والكفاءة، كما هو الحال فى غينيا على سبيل المثال^(٣)، حيث أدى بيع المشروعات العامة بدون منافسة بين الراغبين فى الشراء أو بأسعار مخفضة أو فى أسواق محمية الى ثراء مجموعة صغيرة من الأفراد ذوى الصلة الجيدة بالقائمين على البيع.

ونتعرض فيما يلى لتجربة امريكا اللاتينية فى هذا المجال والاجراءات التى اتخذتها لتشجيع المنافسة^(٤).

تعد أمريكا اللاتينية من أكبر المناطق فى العالم فى عملية الخصخصة وخاصة فى شيلي والمكسيك والأرجنتين. ومن ضمن المشروعات التى تم خصخصتها فى هذه الدول خطوط طيران وشركات تليفون وكهرباء وبنوك وشركات تأمين.

وتتميز اقتصاديات دول أمريكا اللاتينية بأنها يسودها القطاع الخاص ابتداءً ويوجد بها نظم

مالية متطورة الى حد ما وكذلك تفهم جيد لكيفية عمل الأسواق. ومع ذلك فان القائمين على الخصخصة فى هذه الدول يواجهون مشاكل مشابهة للمشاكل التى تواجهها الدول النامية الأخرى، ومنها مصر، مثل ضعف أداء المشروعات العامة وتدنى مستويات الاستثمار فيها والعمالة الزائدة والديون، حتى ان بعضها يعمل بقيمة مضافة سالبة مثل صناعة السكر فى بنما، وكذلك تباين مواقف المجموعات السياسية من عملية الخصخصة حيث توجد معارضة قوية من العمال وكذلك من الموظفين الرسميين وبعض الاكاديميين، كما توجد صعوبات فنية مثل عملية تقييم المشروعات المعروضة للبيع، والبيانات سيئة والحسابات قديمة ولا يوجد تصحيح يناسب التضخم، كذلك غالبا ماتكون الظروف الاقتصادية الكلية غير مواتية لعملية خصخصة ناجحة مثل ضخامة الديون وارتفاع معدل التضخم وسوء الأوضاع الأمنية. وفيما يتعلق بالاحتكار وارتباطه بعملية الخصخصة فقد واجهت هذه الدول مشكلة بيع المشروعات العامة لتكتلات كبيرة يملكها أفراد لديهم القدرة على الحصول على رؤوس أموال من البنوك، وقد حدث ذلك فى المرحلة الأولى فى تجربة الخصخصة فى شيلي مما أدى الى حدوث تركيز فى الصناعة خاصة مع ضعف التدخل الادارى من جانب الدولة. ولمواجهة مثل هذه المشكلات قامت دول أمريكا اللاتينية بتشجيع المنافسة بأربع وسائل هى:

(١) زيادة منافسة الواردات عن طريق تحرير التجارة، بحيث تنافس الواردات الانتاج المحلى من الصناعات ذات الأوضاع الاحتكارية مما يحد من قدرتها على ممارسة سلوك احتكارى بالنسبة للسعر أو الكمية المنتجة أو التمييز فى السعر بين مجموعات المستهلكين.

ومع ذلك فان هناك حدودا لما يمكن ان يؤدي اليه تحرير التجارة من تشجيع المنافسة اذا كانت الصناعات متكاملة رأسيا أو اذا كان توزيع الواردات يخضع هو نفسه لسيطرة احتكارية.

(٢) تقسيم المشروعات الكبيرة قبل بيعها مع اتخاذ اجراءات تنظيمية من جانب الدولة لتشجيع المنافسة، ومع ذلك فان هذا التقسيم يحتمل أن يخفض إيرادات البيع، كما يمكن ان يؤثر أيضا على وفورات الحجم.

وفى شيلي قامت الحكومة بتقسيم شركة قابضة للطاقة الى شركات توليد وشركات توزيع حتى أصبح لديها أحد عشرة شركة توليد. ولتشجيع المنافسة فان الرسوم على المستهلكين الكبار تكون غير محددة وتترك لتتحدد فى السوق.

كذلك تشجع شيلي الشركات الصناعية والتعدينية على انتاج الطاقة الخاصة بها وأن تبيع الفائض فى السوق. كذلك اتبعت فنزويلا والمكسيك أيضا أسلوب تقسيم المشروعات الاحتكارية الكبيرة قبل بيعها وذلك مثل شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومع ذلك فان هذه الدول لم تستنفذ بعد كل فرص توسيع المنافسة لأن أى منها لم يعمل على حرية الدخول الى خدمات الاتصال الأساسية.

(٣) أما الوسيلة الثالثة التى اتبعتها أمريكا اللاتينية لتشجيع المنافسة فهى البيع لعدد كبير

من المشترين وتجنب البيع الذى قد يحد من المنافسة. شيلى على سبيل المثال قامت بالخصخصة على مرحلتين، فى خلال المرحلة الأولى قامت بخصخصة البنوك بالطرح فى مناقصات عامة مع دفعة مقدمة تمثل حوالى ٢٠٪ من ثمن البيع تقدم كائتمان. ونظرا لقلّة الأموال والسيولة فقد فضلت شيلى التوسع فى الائتمان للمشتريين عن قبول أسعار منخفضة بدرجة كبيرة. وقد لجأ عدد من التكتلات الاقتصادية الى شراء عدد كبير من البنوك ثم استخدموا أصول هذه البنوك فى تمويل شراء شركات صناعية. وبهذه الطريقة تمكنت مجموعات اقتصادية واسعة قليلة العدد بقاعدة رأسمالية كبيرة من التحكم فى حجم كبير من الأصول. وقامت البنوك المملوكة لهذه المجموعات بتقديم القروض لها لشراء المشروعات مما أدى الى زيادة درجة حساسية وهشاشة النظام المالى. ولم تكن هناك قوانين بنكية لمنع هذا التراكم فى الديون. ومع الكساد فى عام ١٩٨٢/٨١ دخل عدد من المشروعات الصناعية فى مشاكل مما سحب معه النظام المصرفى الى أزمة، واضطرت الحكومة الى التدخل وانتهت بتملك عدد من المشروعات التى كانت باعته من قبل بسبب فشلها فى تسديد ديونها، ثم قامت ببيع هذه البنوك والمشروعات مرة أخرى فى المرحلة الثانية بطريقة مختلفة تماما فقد قامت بتقييد قيمة الأسهم التى يمكن أن يشتريها المستثمر الفرد واستخدمت توليفة من طرق بيع مختلفة (أرصدة، مزادات علنية، البيع المباشر الى العاملين)، كما أصدرت قانونا بنكيا جديدا لتغيير الاحتياطات المطلوبة لتقييد التعامل مع الأطراف المرتبطة به.

والواقع أن تجربة شيلى يجب أن تدرسها كل الدول التى تقوم بالخصخصة للاستفادة منها، ذلك أنها توضح مخاطر الخصخصة التى تعتمد بشدة على الديون وتسمح للمجموعات الاقتصادية القوية بالسيطرة على معظم التكتلات والمؤسسات المالية، وتخلق روابط قوية بين البنوك والمشروعات التى تم تخصيصها. وفى دول مثل ألمانيا واليابان فإن البنوك تلعب دورا كبيرا فى توجيه أداء الشركات التى تقوم باقراضها وغالبا ماتم تلك البنوك أسهم فى الشركات التى تقوم باقراضها ويمكن أن تتدخل لتحسين الإدارة. أما فى الولايات المتحدة الأمريكية فإنها تمنع البنوك من أن تمتلك أى حصص فى الشركات التى تقرضها أو أن تتدخل فى إدارتها وذلك خوفا من أن يؤدى صراع المصالح بين دور البنك كمقرض ودوره كمالك الى إضعاف قرارات الاقراض مما يزيد من ضعف وحساسية النظام المالى وحدوث أزمات كما حدث فى تجربة شيلى التى أوضحت خطورة مثل هذه الأوضاع.

(٤) وأخيرا تمثلت الوسيلة الرابعة فى تقوية وتوسيع مجالات وسلطات أجهزة الدولة لتنظيم عمل الأنشطة الهامة ومنع قيام الاحتكارات.

ثانيا: خصخصة المشروعات العامة فى مجال الاحتكارات الطبيعية

تقوم كثير من الدول النامية بخصخصة المشروعات العامة للاحتكارات الطبيعية مثل الكهرباء

والغاز والمياه والصرف وخدمات الاتصال التليفونى. ويمكن أن تتضمن المنافع العامة احتكارات طبيعية وقطاعات تنافسية. ومن أمثلة الاحتكارات الطبيعية شبكات نقل المنافع العامة مثل الكهرباء وخطوط الامداد ومواسير الغاز والمياه والاتصالات التليفونية وشبكات السكك الحديدية، فى هذه الاحتكارات الطبيعية يعمل الاستثمار الكثيف أو وفورات الحجم كقيود فعالة على الدخول فى هذه الأنشطة. وهناك قطاعات أخرى للمنافع العامة يمكن أن تكون مفتوحة للمنافسة من خلال اتصالها بشبكات النقل. ففى الكهرباء تعد أنشطة التوليد والتوزيع أنشطة مفتوحة للمنافسة. وفى الاتصالات التليفونية فان المنافسة يمكن أن تمتد باقامة شبكات جديدة، معدات الاستخدام وخدمات نقل وتوصيل المعلومات.. الخ. وفى السكك الحديدية ادخلت كندا المنافسة بالتصريح للقطاع الخاص باقامة شبكة سكة حديد منافسة لتلك المملوكة للدولة (٥).

والواقع أن خصخصة هذه المشروعات يعد من الأمور الصعبة، بسبب كبر حجمها وحساسية قضايا الاستثمار الاجنبى فيها. واذا لم تكن هناك آليات معينة لتنظيم عمل هذه الاحتكارات من جانب الدولة بعد خصخصتها فان هذه الدول تواجه الاختيار الصعب الآتى: اما الاستمرار فى ترك مشروعات قطاع عام غير كفء تعمل فى السوق، واما احلالها باحتكارات خاصة تعمل بدون تدخل من الدولة فى نشاطها.

ومن الناحية النظرية فان تدخل الدولة بمراقبة وتوجيه الاحتكارات الخاصة يمكن أن يزيد من الكفاءة الاقتصادية، أما من الناحية العملية فانه أحيانا تزيد الكفاءة وأحيانا أخرى لا تزيد. وفى هذه الحالة فانه يتعين الاجابة على تساؤلين:

(أ) ماهو حجم الخسائر الاجتماعية فى حالة خصخصة المشروعات العامة الاحتكارية ويسمح لها بالعمل بدون تدخل من الدولة؟

(ب) ماهو مدى التحسن المتوقع فى الأداء فى حالة رقابة الدولة وتوجيهها للمشروعات الاحتكارية الخاصة؟

وقد توصلت كثير من الدراسات (٦) الى أنه - باستثناء قطاع الكهرباء - فان المشروعات الخاصة أكفأ من المشروعات العامة وأن الفروق فى الكفاءة كبيرة. فالمشروعات العامة يفترض أنها لديها حافز ضعيف على تعظيم الربح، واذا ما أدى ذلك الى تجنب رفع الأسعار فوق التكلفة الحدية فان المجتمع يستفيد من انخفاض الخسائر الناجمة عن الاحتكار، اما اذا أدى ذلك الى عدم الاهتمام بتخفيض النفقات فان ذلك يؤدى الى اعباء على المجتمع. واذا افترضنا أن المشروع الاحتكارى الخاص سيتجه الى تعظيم الأرباح فانه يجب البحث عما اذا كانت زيادة كفاءة الانتاج الناتجة عن

الخصخصة ستكون كافية لتعويض الخسائر التي يمكن أن تظهر في كفاءة تخصيص الموارد نتيجة الاحتكار.

وقد قامت إحدى الدراسات (٧) بتقدير حجم الخسائر أو المكاسب التي يمكن أن تظهر عند خصخصة مشروع احتكاري عام بدون تدخل من الدولة في نشاطه وذلك بتبني فروض مقبولة عن مرونة الطلب، الزيادة في الأسعار نتيجة الاحتكار، كفاءة الانتاج النسبية في حالة كل من الاحتكار العام والاحتكار الخاص. وبعد ذلك يتم مقارنة نتائج هذه التقديرات بتقديرات المكاسب والخسائر المحتملة من تدخل الدولة لرقابة وتوجيه الاحتكارات الخاصة.

بالنسبة لنتائج الاحتكار الخاص بدون تدخل من الدولة توضح الدراسة أنه من المهم التمييز بين الآثار الستاتيكية والديناميكية.

بالنسبة لاعتبارات الكفاءة الستاتيكية إذا كانت الخسائر في الرفاهه نتيجة الأسعار الاحتكارية بعد الخصخصة صغيرة جدا، فإنه حتى مع عدم وجود تحسن في الكفاءة فإنه يصعب تفضيل استمرار المشروع العام أو تدخل الدولة لتوجيه نشاط المشروع الاحتكاري الخاص.

وفي حالة عدم وجود تمييز في السعر كنتيجة للاحتكار، أي في حالة تسعير احتكاري موحد فإن حجم الناتج في هذه الحالة سيقبل عنه في حالة الاحتكار العام. وتتوقف الزيادة في السعر الاحتكاري للمشروع الخاص على مدى مرونة الطلب للسعر حيث العلاقة بينهما علاقة عكسية.

وبما أن المشروع الخاص أكثر كفاءة فإن التوفير في النفقة نتيجة ارتفاع كفاءة المشروع الخاص يعد مكسبا يعوض وقد يزيد عن الخسارة في الرفاهه الناتجة عن التسعير الاحتكاري. ولكن في حالة انخفاض مرونة الطلب بدرجة كبيرة فإن الزيادة في السعر الاحتكاري تكون كبيرة وفي هذه الحالة فإن الخصخصة بدون توجيه من الدولة تؤدي الى انخفاض في الرفاهه. وقد أثبتت بعض الدراسات (٨) عن مرونة الطلب على المنافع العامة أن هذه المرونة كبيرة في المناطق الفقيرة في الولايات المتحدة الأمريكية، ومنها استنتجت أن هذه المرونة بالتالي تكون كبيرة في الدول النامية، وبالتالي فإن الخسارة الناتجة عن زيادة التسعير الاحتكاري بسبب الخصخصة بدون توجيه من الدولة لن تكون خسارة كبيرة في هذه الدول، وإذا ما افترضنا زيادة في الكفاءة في المشروع الخاص فإن ذلك يؤدي الى مكاسب للمجتمع ككل. وإذا ما قام المشروع الخاص بممارسة تمييز احتكاري في السعر فإن الفئات الأكثر فقرا في المجتمع، وهي المجتمعات الأكبر مرونة في الطلب، ستكون أقل تأثرا بالخسائر. أما السلع التي تدخل كنتاج وسيط، مثل الكهرباء، فإن مرونة الطلب الوسيط تكون منخفضة وهذا يعني زيادة في الخسائر.

وبالنسبة لاعتبارات الكفاءة الديناميكية فتتمثل فيما إذا كان المحتكر الخاص فى حالة عدم تدخل الدولة فى نشاطه سيقوم بالاستثمارات اللازمة لتقديم نوعية الخدمة المناسبة للحاجات المتغيرة للدولة، ذلك أن خدمات الاحتكارات الطبيعية تعد جزءا هاما من البنية الأساسية للدولة وإذا لم تقدم بالشكل الأمثل فانها تكون عائقا أمام النمو.

وتوضح الدراسات أن المكاسب من تحسن الكفاءة الديناميكية تزيد عن خسائر عدم الكفاءة الستاتيكية وتعوضها فى وقت قصير نسبيا، وإذا كان المشروع الاحتكارى الخاص بدون توجيه من الدولة أكثر كفاءة من الناحية الديناميكية عن ذلك الذى يخضع لتوجيه الدولة، فانه يكون من الأفضل عدم تدخل الدولة لتوجيه نشاط المشروع الاحتكارى الخاص.

أما بالنسبة لنتائج رقابة وتوجيه الاحتكارات الطبيعية الخاصة من جانب الدولة فانه ليس من المؤكد تحقق مكاسب، ذلك أن هناك عيوباً ومشاكل ترتبط بعملية رقابة وتوجيه الاحتكارات حتى فى أكثر الدول تقدماً، وتؤدى هذه العيوب والمشاكل الى خسائر أو تقلل الكفاءة بدرجة أكبر مما توفره نتيجة الرقابة والتوجيه وبالتالي فان المحصلة النهائية للمجتمع تكون نقص فى الرفاهة، ومن أهم هذه العيوب عدم وجود معلومات كافية وجيدة لتحديد السعر الأمثل، خاصة فى اقتصاد متغير كما هو الحال فى الدول المتخلفة، كما أن الضغط السياسى فى الدول المتخلفة قد يجعل السعر منخفضاً بدرجة مبالغ فيها مما يخفض من الأرباح اللازمة للتجديد والابتكار. ومع ذلك فان هناك مجالات أخرى لرقابة وتوجيه المنافع العامة بخلاف السعر وهامش الربح، وذلك مثل الرقابة التقنية التى تعنى بمتابعة المستويات النمطية للصحة ويتضمن ذلك على سبيل المثال الشروط الصحية فى مياه الشرب. وفى حالات الكهرباء والمياه فان الرقابة والتوجيه يرتبطا بدرجة كبيرة بمتابعة التأثير على البيئة متضمنة الرقابة على التلوث. كما يمكن أن يتضمن توجيه المنافع العامة بعض جوانب السياسة العامة مثل الأهداف الاجتماعية والتوزيعية مثل دعم الخدمات الأساسية لبعض الفئات الاجتماعية^(١٠).

والواقع أن خصخصة المنافع العامة والاحتكارات الطبيعية تكون صعبة فى الدول ذات الدخل المنخفض حيث يوجد عدد قليل من المستثمرين فى القطاع الخاص وأسواق رأس المال صغيرة والاطار المؤسسى لتنظيم عمل هذه المنافع يكون ضعيفاً، وفى هذه الحالات فانه قد يكون من الأفضل اتباع أساليب مختلفة للخصخصة وذلك مثل خصخصة الإدارة، مشاركة القطاع الخاص، فتح الباب لدخول منافسين جدد، التعاقد مع القطاع الخاص لتقديم الخدمة فى استراليا على سبيل المثال^(١١) تضمنت إعادة هيكلة قطاع الاتصالات التليفونية تشجيع المنافسة وذلك بأن قامت ببيع أحد المشروعات

العامية (ضمن ثلاثة مشروعات) للقطاع الخاص وذلك لينافس باقى المشروعات العامة، وأنشأت فى نفس الوقت جهازا لتنظيم هذا النشاط لا يضم المنتجين أنفسهم.

وفى انجلترا^(١٢) أنشأت الحكومة نظاما مستقلا لرقابة وتوجيه المنافع التى تم تخصيصها وتقييد زيادة الأسعار الى ما لا يزيد، أو عادة يقل، عن معدل التضخم. وبالإضافة الى مكاسب الكفاءة فى شكل أسعار أقل فإن المستهلك يستفيد من جوانب أخرى وذلك مثل تعويضه فى حالة فشل المنافع العامة فى مواجهة المستويات النمطية المطلوبة. كذلك ابتكرت الحكومة فكرة السهم الذهبى الذى يخول لها القوة لمنع أى شخص أو مجموعة من تملك أكثر من ١٥٪ من الأسهم القابلة للتصويت فى رأسمال الشركة وحق منع أى تصرف مؤثر فى الأصول أو الاقفال الطوعى للشركة. وهكذا تحفظ الحكومة لنفسها دورا فاعلا فى مراقبة والحفاظ على بعض الشركات الحساسة للمصالح الوطنى.

ثالثا: أساليب مواجهة الاحتكار: المزايا والعيوب وكيفية التقييم والموازنة

بعد الاحتكار أحد أشكال فشل السوق فى توزيع الموارد بكفاءة. ومن الناحية المبدئية فإنه من المفروض أن تدخل الدولة بتنظيم سلوك المشروعات فى السوق يمكن أن يحد من خسائر الرهاه الناتجة عن هذا المظهر من مظاهر فشل السوق. وفى هذا المجال فإن هناك نوعين من التنظيم، هناك تنظيم لمنع تكون كيانات احتكارية وذلك بوضع وتنفيذ القوانين التى تحكم السلوك التنافسى للمشروعات وهياكل السوق التى يتم من خلالها السلوك التنافسى، وهناك أيضا التوجيه المباشر حيث يقوم الجهاز المسئول بنفسه بتحديد الأسعار ومستويات الناتج والنوعية والمتغيرات الأخرى التى تقوم عادة بتحديد إدارة المشروع. وفى هذا المجال يغور التساؤل القالى: اذا كان ناتج عمل السوق ينظر اليه على أنه غير أمثل فلماذا لا تستخدم الحوافز الاقتصادية مثل الضرائب والاعانات لدفع المشروعات على التحرك تجاه الوضع الأمثل، أو كبديل آخر لماذا لا تقوم الحكومة مباشرة من خلال المشروع العام بتوفير السلعة المطلوبة؟ ولماذا يستخدم هذا الطريق الوسط بين الحالتين؟

تقول إحدى الدراسات^(١٣) أنه فى حالة توافر معلومات كاملة فإنه لا توجد فروق بين أى من الطرق الثلاثة، ولكن فى الواقع العملى لأن المعلومات لا تكون أبدا كاملة، مما يجعل من الصعب تحديد الضرائب والاعانات عند المستويات الصحيحة للوصول الى النتيجة المطلوبة، كما أن هناك مشكلات تقضى بأن مصالح الذين يقوموا بإدارة المشروعات العامة من جانب الحكومة لا تتطابق مع مصالح الحكومة. وفى حالة التنظيم لمنع تكون كيانات احتكارية أو التوجيه المباشر فإن الحكومة لا تحتاج الى رقابة والسيطرة على كل مظاهر تشغيل الكيانات التى يتم تنظيمها، وإنما فقط تلك

للتأثير فى هيكل السوق أو يتجه لمنع السلوك الضار، ولكل من هذين الشكليين وسائله ومزاياه وعيوبه، كذلك تختلف أساليب فرض القوانين أو القرارات الخاصة بمنع الاحتكار (١٥).

(١) التركيز على هيكل السوق أو على السلوك الضار

فى حالة التركيز على هيكل السوق فإن هذا المنهج يمكن أن يأخذ شكل تحديد أو تقييد شروط الاندماج، تحديد سقف للنصيب من السوق، تفكيك المشروعات ذات الأوضاع الاحتكارية أو شبه الاحتكارية. أما التنظيم لمنع السلوك الضار فيتعرض عادة لتحديد الأسعار والأنشطة الأخرى التى تؤثر بشكل مباشر على المنافسة، وكذلك قيود الدخول الى الصناعة والتمييز فى الأسعار.

مع ملاحظة أن هذين المنهجين ليسا متعارضين بل أن متابعة أحدهما بقوة تجعل الآخر غير ضرورى، وهذه هى الميزة الأساسية فى منهج التركيز على هيكل السوق لأن منع الاحتكارات من التكون والنمو يجعل من غير الضرورى المتابعة المستمرة لسلوك المشروع لتحديد ما اذا كان هناك سلوك ضار غير قانونى، ذلك أن مثل هذه المتابعة مكلفة وخاصة عندما يكون هناك عدم تكافؤ كبير فى المعلومات بين المشروعات وجهاز التنظيم. وتتمثل أهم مضار هذا المنهج فى احتمالات تقييد وفورات الحجم وبطء نشاط التجديد والابتكار.

أما بالنسبة لمنهج التركيز على تنظيم السلوك الضار والذى اتبعته ألمانيا وانجلترا (١٦) لمواجهة ممارسات السلوك الاحتكارى بالنسبة لسعر وحجم الناتج وتقييد الدخول الى الصناعة وإزالة المنافسة وغيره من الممارسات، فإن العيب الأساسى لهذا المنهج كما ذكرنا من قبل يتمثل فى أن تحديد ما اذا كانت الأسعار مبالغ فيها أم لا وما هو المستوى المعقول للأسعار يتطلب أحكاما تتطلب معلومات لا تتوافر بشكل كاف فى أجهزة التنظيم. وهذا النقص فى المعلومات موجود فى الدول المتقدمة وبالتالى هو من باب أولى يكون أكثر حدة فى الدول النامية.

(٢) قضايا الالتزام

يمكن الزام الأطراف المتعاملة فى السوق بعدم ممارسة السلوك الاحتكارى إما بواسطة القضاء العام أو بواسطة أجهزة خاصة. وقد لجأت دول أوروبا الى انشاء أجهزة خاصة لمكافحة الاحتكار فى حين اتبعت الولايات المتحدة الأمريكية كلا من الأسلوبين (١٧).

ولكل من هذه الأساليب مزاياه وعيوبه. وتتمثل أهم مزايا انشاء جهاز خاص فى أنه يكون عنده التزام وكفاءة وجدارة فى قضايا منع الاحتكار فى حين قد لا تتوافر هذه الخبرة عند القاضى العام وذلك كما توضح تجربة الولايات المتحدة الأمريكية. والميزة الثانية هى ان التعامل مع مشاكل السلوك

الضار اداريا بدلا من القضاء العادى توفر فى الوقت والتكاليف.

أما عيوب انشاء جهاز خاص فهى أن كفاءته يمكن أن تكون على حساب حماية حقوق الاستئناف، وبالتالي فإن الجهاز يمكن أن يتحول لخدمة غايات سياسية أو حزبية، وهذا الخطر غير موجود فى القضاء العام.

وبالنسبة للدول النامية فانه قد يكون من الأفضل لها انشاء جهاز خاص بسبب ضعف النظم القانونية والقضائية فيها.

(٣) قواعد تجريم الاحتكار

بصرف النظر عن اختيار أسلوب التنظيم ضد الاحتكار (هيكل السوق أو السلوك المضر) فإن الدولة يجب ان تتخذ قرارا حول كيفية تحديد حالات الاحتكار، وهل يكون ذلك على أساس قواعد تطبق فى حد ذاتها "Per se rule" أو على أساس السبب أو المعقولية "rule of reason".^(١٨)

فى حالة اتباع قواعد تطبق فى حد ذاتها يتم تحديد السلوك الاحتكارى على أساس اثبات حدوث المخالفة الممنوعة وفقا للقانون أيا كانت نتائج هذا الفعل. أما وفقا لقاعدة السبب أو المعقولية فيتم الأخذ فى الاعتبار سبب التصرف الذى تم اتخاذه وأثره على المنافسين وعلى المستهلكين وذلك قبل التقرير ما اذا كان هناك خرق للقانون وكيفية معالجة ذلك. وأهم مزايا اتباع قواعد تطبق فى حد ذاتها هى أن المشروعات تواجه قدرا أقل من عدم التأكد بالنسبة لما هو قانونى وما هو غير قانونى بالمقارنة بالقاعدة الأخرى الخاصة بالمعقولية.

كذلك تمكن هذه الطريقة من تجنب الخسائر المرتبطة باصدار حكم قضائى خاطئ بالموافقة على سلوك معين وفقا لقاعدة المعقولية. وأهم ميزة فى هذه الطريقة هى أنها توفر فى النفقات بطريقة كبيرة، ذلك أن الطريقة الأخرى مكلفة للغاية ومعقدة للغاية، ذلك انه لكى يتم تحديد لماذا تم ارتكاب هذا السلوك وماهى آثاره الحالية والمستقبلية حيث أن ذلك يتجاوز بكثير الخبرة الاقتصادية للأجهزة القضائية.

وقد يوحى ماسبق أن طريقة اتباع قواعد تطبق فى حد ذاتها تكون دائما هى المثلى ولكنها فى الواقع لها عيب أساسى يتمثل فى أنه فى بعض الحالات قد يكون السلوك الذى تم تجريمه يزيد من الرفاهية ولكن طريقة القواعد فى حد ذاتها ليس لديها المرونة المطلوبة فى مثل هذه الحالات. ويتمثل الوضع الأمثل فى تقدير نفقات ومزايا كل من الطريقتين. وقد أظهرت تجربة الولايات المتحدة أنه

يمكن استخدام الطريقة الأولى فى بعض الحالات والممارسات والطريقة الثانية فى حالات أخرى (١٩).

(٤) العقوبات ضد الاحتكار

تعامل الولايات المتحدة الأمريكية بعض التجاوزات كقضايا مدنية، وتجاوزات أخرى، مثل تحديد الأسعار، تعامل كقضايا جنائية وتكون عقوبتها دفع غرامات محددة. وتكمن خطورة الغرامات فى أن المشروعات يمكن أن تتعامل معها كأحد مكونات النفقة وتدخل فى حساب النفقة والعائد قبل اتخاذ أى قرار بتصرف معين، ويقترح البعض أن تكون الغرامة بالقدر الذى يجعل النفقة أكبر من العائد المتوقع بالنسبة لقرار التصرف بأحد التصرفات الاحتكارية الممنوعة.

ومن العقوبات الأخرى الحكم بالسجن على الأشخاص وقد يقترن بغرامة، وهذه العقوبة شديدة وقد يساء استخدامها سياسيا، ولذا فإن هذه العقوبة قد يكون من الأفضل أن تقتصر على الحالات التى يكون فيها الفعل الممنوع يمكن تحديده ببساطة ويكون غير قانونى فى حد ذاته (٢٠).

وتوضح الدروس المستفادة من تجارب الدول المختلفة أنه يمكن تحديد بعض الظروف العامة التى يمكن أن تساعد على انحراف أجهزة التنظيم وبالتالي ظهور عدم الكفاءة، وذلك بما يساعد المخطط على تجنب هذه الظروف. ومن أهم هذه الدروس مايلى: (٢١)

١- أهمية ترك الأسواق المحلية مفتوحة لمنافسة الواردات. وهذه الوسيلة تتميز بالكفاءة لأنها لا تستنزف النفقات والموارد الإدارية والفنية النادرة، كما أنها وسيلة مرنة فى مواجهة تغير ظروف السوق. ولكن يشترط عدم وجود احتكار فى نشاط الاستيراد نفسه، كما يجب أن يكون سعر الصرف هو السعر الصحيح.

٢- إذا كانت قوى السوق (بما فيها منافسة الواردات) لا تستطيع أن تعمل بفعالية لتقليل خسائر الرفاهة نتيجة عدم اكتمال المنافسة فإنه يجب محاولة استخدام التنظيم لمنع قيام كيانات احتكارية والذى يمثل خط الدفاع الثانى ضد قوى الاحتكار المحلى. وهناك بعض الاعتبارات التى يجب مراعاتها فى هذا المجال:

(أ) البساطة فى تحديد الأهداف، فالتنظيم لمنع قيام احتكارات يجب أن يكون له هدف واحد وهو التقليل بكفاءة من خسائر الرفاهة الناتجة عن عدم اكتمال المنافسة.

(ب) استخدام افراد أكفاء مزودين بمعلومات اقتصادية فى جهاز وحيد متخصص.

(ج) التركيز على مدى ضيق من أنواع السلوك مثل: تحديد الأسعار، الممارسات المقيدة الرأسية، والاندماج الأفقى الذى يؤدي الى درجة عالية من التركيز فى الأسواق.

(د) لتوفير النفقات القضائية ولتقليل درجة عدم التأكد التى تواجهها المشروعات فانه يجب تنظيم ممارسات تحديد السعر بواسطة قواعد تطبق فى حد ذاتها وبالنسبة للاندماج فان قاعدة المعقولة تكون أنسب.

(هـ) مخالفات الاحتكار يجب أن تقتصر على الغرامات ويجب أن تكون ميزانية جهاز التنظيم لمنع الاحتكار مرئية وأن تتحول مدفوعات الغرامات مباشرة الى المالية المركزية.

٣- هناك بعض الحالات التى تستلزم اتباع منهج التوجيه المباشر وذلك فى حالات الاحتكارات الطبيعية التى تكون على قدر كبير من الأهمية، ويجب أن تزود أجهزة التوجيه المباشر بكفاءات فنية عالية وغير فاسدة. وفى هذا المجال يلاحظ أن التوجيه المباشر الكفء يصعب تحقيقه فى الصناعات التى تنتج خليطا من السلع أو الخدمات أو الصناعات التى تتعرض لتغيرات سريعة فى ظروف النفقة والطلب. وهناك بعض المقترحات للدول النامية بالنسبة لآليات التوجيه المباشر.

(أ) مكافآت مناسبة للعاملين فى جهاز التوجيه لتقليل احتمالات الفساد. ومن الأفضل استخدام عدد قليل بمكافآت مجزية بدلا من عدد كبير بمكافآت ضعيفة.

(ب) الأهداف يجب أن تكون واضحة ومتسقة وقليلة العدد.

(ج) تجنب التوجيه لأغراض إعادة توزيع الدخل.

(د) يجب أن يكون هناك مدى زمنى لجهاز التوجيه، خمس سنوات على سبيل المثال، ويجدد بعد ذلك على أساس اثبات أنه أدى الى زيادة الرفاهة.

(هـ) يجب أن تكون نفقات جهاز التوجيه ظاهرة حتى يمكن مراقبتها.

(و) يجب التحكم فى الدخول الى الصناعة من خلال التصاريح licensing وألا تكون لفترات طويلة وأن تتسق مع انجاز أهداف التوجيه وأن تعطى على أساس المزداد.

(ز) يجب ألا يكون جهاز التوجيه تحت سيطرة أى من مجموعات المصالح المرتبطة بالمجالات التى يتم تنظيمها.

(ح) الحذر، فقد أظهرت تجربة الولايات المتحدة بوضوح أن التوجيه غير الكفء يمكن أن يكون مضرا تماما مثل المنافسة غير الكاملة. ولذا يجب الحذر الشديد عند انشاء أجهزة أو مؤسسات التوجيه.

المبحث الثانى

الخصخصة والاحتكار فى مصر

أولاً: الدور النسبى للقطاع العام فى النشاط الاقتصادى فى مصر

ارتبط دور القطاع العام فى الاقتصاد المعاصر بسياسات الدولة فى تدعيم الاستقلال السياسى والاقتصادى وتحقيق التعبئة اللازمة للموارد لمواجهة قصور عنصر التنظيم لتوفير أداة فعالة لتنفيذ برنامج التصنيع الأول الذى بدأ عام ١٩٥٧ ثم للتعبئة الاقتصادية التى اقتضتها طبيعة التطورات منذ الستينات . وقد أمكن من خلال القطاع العام تأسيس قاعدة إنتاجية واسعة للصناعات الثقيلة والصناعات المغذية، كما تم فى القطاع العام تنمية القيادات والمهارات الفنية والإدارية.

وبمتابعة تطور ملكية الدولة فى القطاع العام يلاحظ البدء بملكية حصص قابضة فى الشركات دون أفراد هذه الشركات بنظم موحده وذلك منذ انشاء المؤسسة الاقتصادية عام ١٩٥٧ والتى شملت اختصاصاتها ممارسة بعض وظائف شركات الاستثمار القابضة باختصاصها بدور الوساطة المالية فى الائتمان طويل الأجل وتأسيس الشركات وملكيتها وإدارة حصص ملكية الدولة فيها.

ولتنظيم علاقات الدولة بالقطاع العام صدر خلال هذا الوقت القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ بتعميم نظام المؤسسة الاقتصادية بحيث تقوم المؤسسة العامة بدور الشركة القابضة فى علاقاتها بشركاتها التابعة. ثم تم تحويل المؤسسات العامة الى مؤسسات نوعية ثم تم الغاؤها والعودة لنظام الهيئات العامة (٢٢).

وبمتابعة مدى سيطرة الدولة على النشاط الاقتصادى من خلال القطاع العام نجد أنه فى عام ١٩٥٣ كان نصيب القطاع العام فى الناتج المحلى الاجمالى يبلغ ١٧٪ ثم وصل الى ٥٢٪ فى عام ١٩٦٣/٦٢ وانخفض الى ٤٢٪ فى ١٩٨٧/٨٦ و ٤٠٪ فى ١٩٩٢/٩١ (٢٣). وتسيطر الدولة بشكل كامل على المرافق العامة من كهرباء ومياه وغاز واتصالات سلكية ولاسلكية وسكك حديدية وطرق.

وبالنسبة للقطاعات الاقتصادية يسيطر القطاع العام على حوالى ٧٠٪ من النشاط الصناعى وأكثر من ٧٥٪ من قطاع البترول ومنتجاته وأكثر من ٧٠٪ من قطاعات المال والتأمين وحوالى ٥٠٪ من الخدمات الاجتماعية. أما أقل القطاعات التى يساهم فيها القطاع العام فهى الزراعة حيث لاتزيد مساهمته عن ١,٥٪ (٢٤) من الناتج الزراعى وان كان يتحكم فى التجارة الخارجية والداخلية

ولم تكن شركات القطاع العام، حتى التي تتمتع بأوضاع احتكارية، لها حرية تحديد أسعار منتجاتها أو تملك قرارات تحديد حجم الانتاج والاستثمار وما الى ذلك، وانما كانت تخضع للتسعير الجبرى وكانت مكيلة بقيود كثيرة فيما يتعلق بمستوى الناتج والعمالة والاستثمار. وفى مقابل ذلك كانت تتمتع بمعاملة تفضيلية فيما يتعلق بأسعار المدخلات مقارنة بالقطاع الخاص، وبالإضافة الى ذلك كان هناك أيضا بعض اشكال الحماية والدعم سواء فى صورة رفع الجمارك على البديل المستورد أو فى صورة فرض قيود كمية و/أو نوعية على الاستيراد أو منعه كلية، كما شاعت صور من الدعم المالى الحكومى كتأجيل سداد الضرائب أو تسهيل الاقتراض من البنوك أو حظر رفض الشيكات الصادرة بدون رصيد أو غير ذلك. ولاشك ان كل هذه الممارسات الاحتكارية والحماية تتعارض من حيث المبدأ مع فكر اطلاق المنافسة (٢٨).

وبدأ من عام ١٩٧١ بدأت تصدر القوانين التي تستهدف تحريراً جزئياً للوحدات الاقتصادية للقطاع العام حتى صدر قانون ٢٠٣ لعام ١٩٩١ فأحل نظام الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام. وتتركز الاختلافات الأساسية فيما بين التشريعات السابقة للقطاع العام والتشريع الأخير فى اكتمال التحرير حيث أصبح من اختصاص الشركة القابضة تقرير بيع كل أو بعض أسهم الشركات التابعة بما يؤدي الى خفض حصة الشركة القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة وبنوك القطاع العام فى رأسمالها عن ٥١٪. كما استهدف التشريع الأخير تحقيق المساواة فيما بين الشركات العامة والخاصة مقررًا مبدأ عدم حرمان شركات القطاع العام من أية مزايا أو تحميلها أية أعباء تخل بالمساواة بينها وبين الشركات المساهمة الخاضعة للقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ (٢٩).

ومع بداية عام ١٩٩١ بدأت الدولة سياسة الإصلاح الاقتصادى وبرنامج الخصخصة لنقل ملكية القطاع العام تدريجياً الى القطاع الخاص فى اطار سياسة اقتصادية تعتمد على آليات السوق بالدرجة الأولى. وبالنسبة لآثار الأوضاع الاحتكارية للقطاع العام على الاقتصاد القومى نجد أنه بالنسبة للأسعار فهى لم ترتفع بشكل مبالغ فيه وذلك بسبب التحديد الجبرى لأسعار منتجات القطاع العام فنجد انها فى كثير من الأحيان كانت تقل عن التكلفة الفعلية مسببة خسائر لكثير من الشركات وكان يتم تعويضها بدعم من الخزانة العامة للدولة، وهذه المستويات للأسعار كانت بلاشك فى صالح المستهلك. كذلك لم تكن هناك ممارسات للتمييز السعري بين مجموعات المستهلكين. ومع ذلك فان التحديد الجبرى للأسعار وعدم كفاية السلع أدى الى ظهور السوق السوداء فى كثير من السلع بأسعار مبالغ فيها مما قلل من الآثار الإيجابية على المستهلك. وفى مقابل عدم زيادة الأسعار فان معدلات النفقة فى شركات القطاع العام كانت مرتفعة بسبب انخفاض الكفاءة الانتاجية والاقتصادية

لهذه الشركات وانخفاض مستوى التجديد والابتكار، وكان أحد الأسباب الرئيسية لذلك انعدام المنافسة سواء في السوق الداخلى أو مع الواردات المناظرة للسلع المنتجة بسبب قوانين الحماية التجارية. وتثبت كثير من الدراسات انخفاض معايير كفاءة أداء القطاع العام بصفة عامة ومقارنة بأداء القطاع الخاص^(٣٠). وبالتالي يمكن القول أن أثر احتكارات القطاع العام على الرفاهة الاجتماعية كان أثرا سلبيا، أما أثره على توزيع الدخل فيمكن القول أنه كان تأثيرا موجبا لأنه لم يؤد إلى تحول للدخول والفائض من المستهلكين إلى المنتجين.

ثانيا: برنامج الخصخصة في مصر واحتمالات ظهور الاحتكار الخاص وأساليب مواجهته

يتمثل أحد الأهداف الرئيسية لبرنامج الخصخصة في مصر في توسيع قاعدة الملكية بين المواطنين وزيادة حصة القطاع الخاص المؤهل في الاستثمار الوطنى.

وتسترشد تجربة الخصخصة في مصر بالدراسات والتوصيات المختلفة التى تقدمها المؤسسات الدولية وكذلك بتجارب الدول الأخرى فى هذا المجال. وعلى ذلك نلمس ادراكا لأهمية قضية المنافسة والاحتكار فى اطار عملية الخصخصة.

(١) مبادئ واستراتيجية برنامج الخصخصة

وضعت الحكومة مجموعة من المبادئ الأساسية واستراتيجية محددة لتضمن نجاح برنامج الخصخصة وتشجع قيام المنافسة وتحاول تَفَادى انتقال الاحتكار من المشروعات العامة إلى القطاع الخاص بعد الخصخصة. ومن هذه المبادئ^(٣١):

١- لايجوز أن يتمتع مشتري وحدات قطاع الأعمال العام باقتصادى بأى شكل من أشكال الاحتكار، كما يجب عدم منحه حماية أو مزايا خاصة مثل الحماية من المنافسة أو امتيازات أو أسعار تفضيلية للمدخلات أو تمويل حكومى فى صورة قروض مباشرة أو ضمانات حكومية للقروض المصرفية.

٢- يمنح مشتري وحدات قطاع الأعمال العام جميع الحقوق والحريات المتاحة لشركات القطاع الخاص والتي تحددها القوانين والتشريعات السائدة.

٣- وضع الاجراءات والقواعد التنظيمية اللازمة قبل تحويل الملكية للقطاع الخاص أو بصورة متزامنة مع التنفيذ، وبصفة خاصة فى القطاعات ذات الطبيعة التجارية والتي يتم تداول منتجاتها فى

الأسواق حيث يتم تحرير الواردات والأسعار وإزالة العوائق الأخرى عن طريق المنافسة فى السوق. أما فى القطاعات التى لا يتم تداول منتجاتها فى الأسواق، مثل المرافق العامة، والتى تتطلب بوجه عام استثمارات ضخمة كمحطات الكهرباء ومحطات امداد المياه، فإن الأمر يتطلب انشاء اطار تنظيمى وجهة محايدة ومستقلة لتأكيد الكفاءة الاقتصادية للتشغيل فى المدى الطويل، وكذلك الجدوى المالية للمشروع والحصول على ثقة مشترى القطاع الخاص.

٤- فى الحالات التى تباع فيها اغلبية الشركة التابعة لمشتريين من القطاع الخاص وتبقى للشركة القابضة حصة تمثل الأقلية، لايجوز أن تشترط هذه الأخيرة المتمتع بحقوق تصويت خاصة، الا اذا كانت الشركة التابعة ذات أهمية خاصة للدولة.

٥- حظر البيع المباشر أو المفاوضات مع طرف دون غيره، والاعداد المسبق لاجراءات المفاضلة بين المتقدمين للشراء وضمان العدالة والمنافسة بين المتقدمين.

ويتمثل أحد المحاور الهامة فى استراتيجية الحكومة فى تنفيذ البرنامج فى دفع شركات قطاع الأعمال العام للعمل فى سوق تنافسية مفتوحة واثابة الفرصة كاملة للأفراد والمنشآت الخاصة لتحل محل الحكومة فى تملك استثمارات فى قطاع الأعمال العام وذلك فيما عدا ماتقرر الاحتفاظ بملكيتة لاعتبارات استراتيجية. ويستبعد من هذا التعريف شركات القطاع العام التى لم تخضع لاحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وكذلك المؤسسات المالية والتى تخضع لقانون البنوك.

(٢) مدى تنفيذ برنامج الخصخصة

بالنسبة لمكونات برنامج الخصخصة من حيث الشركات التى تطرح للبيع فكان من المفروض أن يباع سنويا ٢٥ شركة (أسهم ومكونات) خلال الفترة من ١٩٩٣/٩٢ حتى ١٩٩٧/٩٦. ويتضمن البرنامج السنوى طرح أسهم عشر شركات تابعة على الأقل تملكها الشركات القابضة بالكامل وفقا للمعايير المحددة سابقا.

كما أن الحكومة سوف تدرس امكانية مشاركة القطاع الخاص فى الاستثمار فى المرافق العامة من خلال اقامته لمحطات انتاج الكهرباء ومياه الشرب والطرق وسنترالات الاتصالات السلكية واللاسلكية مستفيدة من تجارب الدول الأخرى فى هذا المجال. وفيما يتعلق بمدى تنفيذ برنامج الخصخصة فانه فى الفترة من يوليو ١٩٩١ وحتى ديسمبر ١٩٩٢ تم بيع أصول عامة تبلغ قيمتها ١,١ مليار جنيه مصرى الى القطاع الخاص.

ولم يأخذ برنامج الخصخصة دفعة قوية الا فى ١٩٩٢ بعد تأسيس المكتب الفنى لقطاع الاعمال العام حيث استهدف فى برنامج ١٩٩٣/٩٢ طرح أربعين شركة عامة للبيع. ويلاحظ أن قطاع الصناعة

حيث قامت الشركة المحتكرة برفع السعر للقنطار الواحد من القطن المصرى بمقدار من ٥٠ الى ٨٠ جنيه زيادة عن السعر العالمى والمحلى، كما فرضت شروطا على الشركات التى لاتستطيع دفع هذا السعر وذلك بأن تأخذ مايلزمها لتشغيل مغازلها ثم تسلم الغزل مرة أخرى للشركة البائعة للقطن لتبيعه لحسابها مقابل عمولة، كما تستولى الشركة البائعة المحتكرة أيضا على السوق الخارجى لهذه الشركات وكل عملاتها فى الداخل وفى الخارج. وكان من نتيجة ذلك أن الشركات خفضت طاقاتها الانتاجية وتوقف أكثر من ٥٠٪ من مغازل بعضها، ومن المعروف أن شركات الغزل يعمل بها مايقرب من ٢٥٠ ألف عامل (٣٥).

ولمواجهة مشاكل تكون الاحتكارات وممارسات السلوك الاحتكارى وضعت الدولة مشروع قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار (٣٦)، ويركز هذا القانون على وضع ضوابط للتعامل التجارى بما يضمن حرية التجارة بين الشركات، وأحد تلك الضوابط هو منع السلوك الاحتكارى وما قد يتبعه من تقييد لحرية التجارة. وينص القانون على أن حرية التجارة والتعامل فى السلع والتنافس عليها حق مكفول للجميع. ويجرم القانون عقد أى اتفاقات أو قيام اتحاد بهدف احتكار استيراد أو انتاج أو توزيع أو بيع أو شراء أية سلعة أو مادة تدخل فى انتاجها أو تصنيعها بقصد حجبها عن التداول أو تقييدها أو الحد من انتاجها أو توزيعها أو عرضها أو التلاعب بأسعارها على نحو يمنع المنافسة الحرة. ويتولى مهمة مراقبة تنفيذ هذا القانون وتبعية ومراقبة قيام احتكارات تنظيم ادارى بوزارة التموين والتجارة الداخلية يسمى جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار للكشف عن حالات الاحتكار، وينص القانون على أن كل منشأة تمارس نشاطا احتكاريا يجب أن تخطر جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار الذى يقرر فى ضوء البيانات المقدمة ودراسة الوضع ما اذا كان هذا الاحتكار متفقا مع المصلحة العامة من عدمه والتوصية بالاجراء المناسب.

وللعاملين فى جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار صفة مأمورى الضبط القضائى. كما يمنع القانون قصر توزيع الانتاج على فئات معينة أو فى أماكن محددة بما يؤدى الى حدوث احتكارات أو اختناقات فى التوزيع أو زيادات مفتعلة فى الأسعار. كما يمنع القانون أيضا التجار من شراء أسهم شركات تباشر نفس نشاطهم سواء بطريق مباشر أو غير مباشر اذا ترتب على هذا الشراء قيام احتكار الا بموافقة وزير التموين بناء على توصية الجهاز.

وبالنسبة للعقوبات فان الجرائم المنصوص عليها فى هذا القانون تحال الى النيابة العامة بناء على توصية من جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار، أما العقوبات المقررة فهى الحبس والغرامة بما يعادل ضعف الكسب غير المشروع المتحقق نتيجة الاحتكار وأيضا مصادرة السلع محل الاحتكار والغاء الاتفاقات والعقود المخالفة كما يجوز الشطب من السجل التجارى أو سجل المستوردين.

(٤) تقييم أساليب مواجهة الاحتكار فى مصر

يلاحظ مما سبق أن الحكومة تحاول - كما ذكرنا من قبل - تشجيع المنافسة وتفادى تكون الاحتكار وذلك من خلال مبادئ واستراتيجية برنامج الخصخصة ، وينعكس ذلك فى هدف البرنامج والمبادئ المحددة له وأساليب البيع .

والواقع أنه يمكن الاستفادة من خبرات وتجارب الدول الأخرى فى وضع سياسات واتباع إجراءات تساعد على الوقاية من قيام احتكارات مع نقل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص، خاصة وأن مصر، كما ذكرنا، مازالت فى بداية عملية الخصخصة ولم يتم بيع الا عدد محدود من الشركات. ويمكن أن تؤدى الوقاية من الاحتكار الى تجنب كثير من الاجراءات والوسائل التى تتطلب جهدا وتكلفة لمواجهة الاحتكارات التى تنشأ بالفعل وآثارها السلبية على الكفاءة الاقتصادية ورفاهة المستهلك وتوزيع الدخل والثروة.

ويمكن فى هذا المجال التمييز بين عدة مراحل أو مستويات تقوم فيها الدولة باتباع بعض الاجراءات والأساليب لتجنب قيام احتكارات، وهذه المستويات تتعلق بمرحلة ما قبل نقل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص، ومرحلة واجراءات الخصخصة ونقل الملكية، ومرحلة ما بعد نقل الملكية ومتابعة سلوك المشروعات وهاكل الأسواق، وهناك أخيرا مستوى التشريع والتقنين لضمان الالتزام بالقواعد التى تمنع قيام الاحتكارات وقواعد السلوك غير الضار وتجريم ومعاقبة الممارسات الاحتكارية.

والواقع أن هذه المستويات والمراحل ليست بالضرورة متتابعة زمنيا لأن نقل ملكية القطاع العام لا يتم على مرحلة واحدة وانما يستغرق فترة زمنية طويلة تتواجد خلالها مشروعات عامة تعمل فى السوق الى جانب المشروعات الخاصة، ومشروعات أخرى يتم التحضير لنقل ملكيتها وأخرى تكون فى مرحلة بيع أسهمها وتداولها فى السوق، وأخرى تكون انتقلت ملكيتها بالفعل للقطاع الخاص وذلك بالاضافة الى المشروعات الجديدة الخاصة التى تنشأ وتعمل فى السوق.

ونتعرض فيما يلى لكل من هذه المستويات:

(أ) قبل نقل ملكية المشروعات العامة الى القطاع الخاص يجب وضع السياسات والاجراءات التى تكفل التطبيق العملى لعدم التمييز بين شركات القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك لتدعيم المنافسة فى الأسواق وإزالة أحد أشكال الأوضاع الاحتكارية التى كانت قائمة مع وجود القطاع العام والقوانين السابقة التى كانت تنظم عمله. وقد رأينا أن شركات القطاع العام تم تحريرها من القيود المختلفة التى كانت تكبل نشاطها كما أنها لم تعد لتمتع بمزايا تفضيلية وأن القانون ٢٠٣ لعام

١٩٩١ استهدف تحقيق هذه المساواة بين الشركات العامة والخاصة، الا أنه يجب ضمان التطبيق العملى لعدم التمييز بين الشركات العامة والخاصة وأن يتمكن كل منها من أداء دوره فى الحياة الاقتصادية تحت نفس الظروف والقوانين ، فلا تفرق البنوك على سبيل المثال فى الموافقة على تقديم الائتمان بين القطاع العام والقطاع الخاص، وغير ذلك من الممارسات فى الحياة العملية لهذه الشركات أثناء مباشرة نشاطها.

(ب) أثناء عملية نقل ملكية الشركات العامة الى القطاع الخاص يجب وضع القواعد والاجراءات التى تشكل ضمانات لعدم قيام الاحتكار، ومن هذه القواعد والاجراءات، كما رأينا فى تجارب الدول الاخرى وفى مبادئ واستراتيجية برنامج الخصخصة فى مصر، توفير العدالة بين المتقدمين للشراء والشفافية وعدم تمتع المشتري بأى مزايا خاصة تحقق له أوضاع احتكارية وعدم حرمانه من أية حقوق للشركات الخاصة.

ولضمان عدم تركيز أصول الشركات العامة فى أيدي مجموعات قليلة من المشتريين بما يؤدى الى نوع من احتكار للملكية وتركز الثروة يمكن للحكومة أن تضع قيودا على قيمة الأسهم التى يمكن أن يشتريها الفرد الواحد أو المؤسسة الواحدة لضمان كثرة عدد المشتريين. وقد كانت هناك قيود موضوعة بالفعل فى مصر ولكن نتيجة عدم الاقبال على شراء الأسهم فى الفترة الاخيرة وانخفاض قيمتها فى البورصة تحاول الحكومة التشجيع على الشراء بالغاء هذه القيود. الا أنه يجب عدم التسرع بالغائها لأن أضرار الاحتكار يمكن أن تكون أكبر من أضرار بطة تنفيذ برنامج الخصخصة.

وبالاضافة الى ذلك فانه يلاحظ أنه عند الطرح الاولى للأسهم فى البورصة بقيم أقل من قيمتها الحقيقية ، يكون هناك عدد كبير من المشتريين لهذه الأسهم، ثم تطرح هذه الأسهم للتداول فى البورصة مرة اخرى حيث ترتفع قيمتها الى مايقرب من القيمة الحقيقية، وفى هذه المرحلة وبما أنه لا توجد قيود على التداول فى البورصة، يتمكن عدد قليل من الأفراد أصحاب رؤوس الأموال الكبيرة من الاستحواذ على القدر الاكبر من هذه الأسهم ويحدث بالفعل تركيز فى ملكية أصول الشركات العامة التى تطرح للبيع. ويجب أن تعمل الحكومة على مواجهة هذه الآليات التى ينتج عنها قيام احتكارات والتى تتم بمساعدة البنوك المملوكة للدولة والتى تقدم الائتمان للراغبين فى الشراء، كما يسمح للبنوك بتملك حصص فى المشروعات التى تقرضها، وقد رأينا خطورة هذا الدور المزدوج للبنوك وخطورة شدة الاعتماد على الديون فى عملية الخصخصة فى تجربة شيلي التى يجب دراستها والاستفادة منها، وقد أظهرت ايضا هذه التجربة أنه يكون من الافضل تأجيل خصخصة البنوك الوطنية الى مرحلة اخيرة فى برنامج الخصخصة وذلك للسيطرة على نشاطها خلال عملية نقل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص. وبالاضافة الى ماسبق هناك وسائل واجراءات اخرى ، تعرفنا عليها فى تجارب الدول الاخرى، لتفادى قيام احتكارات أثناء نقل ملكية الشركات العامة الى القطاع الخاص، وذلك مثل تقسم

المشروعات الاحتكارية الكبيرة قبل بيعها، على أن يخضع ذلك لدراسات كافية لتجنب التأثير على وفورات الحجم بدرجة كبيرة، كما أنه قد يكون من الأفضل البدء ببيع المشروعات الصغيرة التنافسية، كما حدث فى بعض دول أمريكا اللاتينية وذلك لاكتساب الخبرة اللازمة قبل البدء فى بيع الشركات الكبيرة التى يجب أن تدرس بعناية، وخاصة فى المجالات التى تتمتع فيها الشركات العامة بأوضاع احتكارية، كما هو الحال مثلاً فى صناعة السكر والأسمنت والأدوية والأسمدة وهى كلها صناعات هامة وحيوية للاقتصاد المصرى ويجب دراسة ظروف الطلب عليها ومدى مرونته والحجم الأمثل للمشروع وهل يسمح السوق بدخول صناعات منافسة أم لا.

كما رأينا أيضاً أن هناك أساليب متعددة للخصخصة غير البيع وذلك بصفة خاصة للمشروعات ذات الأهمية الاستراتيجية للدولة، ومنها المنافع العامة، ورغم أنها تمثل نهاية المطاف فى برنامج الخصخصة إلا أن ذلك لا يمنع من وضع الضوابط التى تكفل عدم تعرضها لممارسات احتكارية. وقد رأينا أن الدولة تسعى لخصخصتها بأساليب مختلفة مثل خصخصة الإدارة وإتاحة حرية الدخول لمجال هذه الخدمات بالنسبة للقطاع الخاص تدعيماً للمنافسة فيها، ويمكن فى هذا المجال الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، وبصفة خاصة فى المجالات المفتوحة للمنافسة مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، والتفكير فى أساليب أخرى مثل عقود الامتياز والتعاقد مع القطاع الخاص وفكرة السهم الذهبى وغيره. وذلك بالإضافة الى أهمية وجود تنظيم جيد من جانب الدولة لعمل هذه الأنشطة يعتمد على التوجيه الإدارى المباشر ويراعى الاعتبارات التى تضمن نجاحه، وعدم إهمال تنظيم النواحي التقنية والبيئية مع الإبقاء على المجالات الاستراتيجية تحت سيطرة الدولة مع ضرورة التحديد الدقيق لهذه المجالات الاستراتيجية وفقاً لمعايير محددة وواضحة.

(ج) فيما يتعلق بالمشروعات التى يتم نقل ملكيتها للقطاع الخاص بمشاركة الشركة القابضة بنسبة تقل عن ٥١٪ تنص مبادئ برنامج الخصخصة على ألا يكون للشركة القابضة حقوق تصويت خاصة إلا إذا كانت الشركة التابعة ذات أهمية خاصة للدولة. وفى حالة مثل هذه الشركات ذات الأهمية الخاصة فإنه يمكن الاستعانة ببعض نصوص القانون ١٥٩ للشركات التى كانت تنص على أن الشركات التى تشارك الدولة فى ملكيتها بأكثر من ٢٠٪ من الأسهم تخضع لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، ويتيح ذلك فرصة جيدة للدولة لرقابة نشاط هذه الشركات وتوجيهها للالتزام بقواعد عدم القيام بممارسات احتكارية ينتج عنها أضرار بالاقتصاد القومى.

بالإضافة الى ذلك رأينا فى أجزاء سابقة من البحث أن هناك وسائل متعددة تستطيع بها الدولة أن تراقب السوق وتوجه سلوك المشروعات فى الأسواق لتفادى قيام الاحتكار وممارساته الضارة وذلك بتنظيم شروط الاندماج بين الشركات وتحديد سقف للنصيب من السوق ومراقبة الأسعار والكميات المنتجة والتنوعية وغيره، وذلك بواسطة أجهزة خاصة تتبع الدولة على أن تتوافر فيها الكفاءات

المطلوبة وتعمل وفق قواعد بسيطة وواضحة.

وأهم ما يتعين على الدولة القيام به لتفادي قيام الاحتكارات ضمان حرية الدخول الى الصناعة فى كافة الأنشطة المختلفة وذلك بإزالة القيود والحواجز التى تعوق هذه الحرية، سواء كانت هذه القيود نتيجة قوانين معينة مثل قانون الاستثمار العربى والأجنبى الذى سمح باعطاء تصاريح لشركات بإنشاء مشروعات استثمارية وفقا لشروط تقضى بعدم السماح لمشروعات أخرى بالدخول الى مجال نشاطها (مثل شركة كلورايد للبطاريات)، ودراسة الغاء القوائم السلبية التى تحظر الاستثمار فى صناعات معينة، ومراقبة سلوك المشروعات ذات الأوضاع الاحتكارية لمنع الاجراءات التى يمكن أن تقوم بها وتؤدى الى تقييد الدخول الى الصناعة وذلك مثل اجراءات المقاطعة المشتركة وأساليب الدعاية الضارة وغيره. وفى حالة الصناعات التى تتميز بوجود قيود طبيعية على الدخول اليها (مثل الاحتكارات الطبيعية والصناعات ذات الاستثمارات الضخمة) يمكن للدولة أن تلجأ لاجراءات مختلفة لتشجيع المنافسة فيها وتسهيل الدخول اليها أو تنظيم عملها بطرق مختلفة كما أوضحنا من قبل. وقد يكون أحد أساليب تشجيع المنافسة فى مجال معين هو دخول الدولة نفسها كمنافس فى هذا المجال بواسطة مشروع عام ينافس المشروع الخاص ويقيد امكانياته فى ممارسة أى سلوك احتكارى.

ومن السياسات التى توصى الدراسات المختلفة باتباعها - كما رأينا فى سياق البحث - تحرير التجارة ومنافسة الواردات للمحتكر المحلى، وقد بدأت الدولة بالفعل فى اتباع هذه السياسة فى اطار سياسة الإصلاح الاقتصادى ووفقا لاتفاقية الجات، الا أن نجاح هذه السياسة فى دعم المنافسة وتقليل مخاطر الاحتكار يتوقف على النجاح فى منع الاحتكار فى نشاط الاستيراد نفسه، وقد لاحظنا أنه من أول المجالات التى بدأ يظهر فيها احتكار فى مصر بعد تحرير التجارة وكان من الأسباب التى دعت الى وضع مشروع قانون منع الاحتكار. بالإضافة الى ذلك هناك خطورة أن تؤدى سياسة تحرير التجارة وإزالة القيود امام انتقال الأنشطة بين الدول الى قيام احتكارات أجنبية قد تنشأ نتيجة اختلاف الكفاءة الانتاجية بين الشركات الأجنبية والشركات المحلية التى لم تستطع بعد الوصول الى معدلات الكفاءة العالية للدول المتقدمة، مما يؤدى الى السيطرة التدريجية للشركة الأجنبية على السوق المحلية وعدم تمكن الشركات المحلية من الصمود واضطرابها للخروج من الصناعة. ولذا يجب على الدولة وضع الضوابط المختلفة لمنع قيام مثل هذه المخاطر وبحث امكانية تقديم نوع من الدعم أو الاعانة للمنتج المحلى فى هذه الحالة لتمكينه من تحسين كفاءته الانتاجية والصمود فى السوق أمام المنافس الأجنبى.

د) وأخيرا وليس آخرا هناك المستوى التشريعى والقانونى الذى يجب أن يغطى كافة المستويات السابقة لضمان كفاءتها وفعاليتها. اذ يجب أن يضمن القانون تحقق المساواة بين الشركات العامة والخاصة والمتابعة الواعية للتطبيق العملى للقانون. كذلك يجب أن توجد القوانين التى تضمن الالتزام

بالقواعد والضوابط المحددة لاجراءات الخصخصة وعدم الاكتفاء بوضعها كمبادئ لبرنامج الخصخصة، ويجب الالتزام بالقانون والدقة فى تنفيذه والتعامل بجدية وحزم مع آليات الفساد التى تستطيع التحايل على كل القوانين. ويجب أيضا الدراسة الدقيقة لدور البنوك فى هذه المرحلة والخروج بسياسة مناسبة تدعمها قوانين تنظم دور البنوك ومدى السماح لها بامتلاك حصص فى الشركات التى تقرضها أو التدخل فى ادارتها وحدودها فى منح الائتمان لتمويل شراء الشركات العامة المطروحة للبيع ونسبة الاحتياطيات وغيرها من الأمور التى تنظم دور البنوك فى هذا المجال لمنع حدوث أزمات مالية كما حدث فى تجربة شيلى.

كذلك يجب أن ينظم القانون أيضا الحالات التى تتمتع فيها الدولة بحقوق تصويت خاصة فى الشركات المشتركة وأسلوب رقابة هذه الشركات.

ويجب أن يعنى القانون أيضا بضمان الالتزام بالقواعد المحددة لتنظيم هيكل الاسواق لتجنب قيام احتكارات، ويتضمن مشروع قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار نصوصا تتعرض لهذه القواعد وذلك لمنع وتجريم تكون احتكارات عن طريق قيام اتحادات أو شراء أسهم شركات من نفس النشاط بهدف الاحتكار، كما يتعرض أيضا لممارسات السلوك الضار للمحتكرين والمتعلقة بالأسعار وحجم الناتج والمواصفات والتمييز السعري وما الى ذلك. ومع ذلك لم يتعرض مشروع القانون لبعض الممارسات الاحتكارية الأخرى التى تشكل ضررا كبيرا على المنافسة وهى الاجراءات أو الممارسات التى تحد أو تقيد حرية الدخول الى النشاط.

وقد رأينا أن التشريع يجب أن يلعب دورا هاما فى ضمان حرية الدخول الى الصناعة.

وبالنسبة للجهاز الذى يقترح مشروع قانون منع الاحتكار انشاءه لتنظيم عمل الأنشطة ومنع الاحتكار، وهو جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار نجد أنه يمثل جهازا خاصا أنشئ خصيصا لهذا الغرض بدلا من الاعتماد على القضاء العادى بمفرده كما هو فى تجارب دول أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية. والواقع أن هذا الأسلوب يناسب الدول النامية التى تعاني من ضعف النظام القضائى، الا انه يجب أن يضم مهارات فنية عالية للتعامل مع قضايا الاحتكار، ويجب أن يتكون من عدد محدود من الأفراد ويحصلوا على مكافآت مجزية لابعادهم عن محاولات الفساد من جانب المنتجين أصحاب المصالح.

وفيما يتعلق بقواعد تجريم الاحتكار نجد أن القانون يتبع قواعد محددة تطبق بذاتها فى مجالات تكون الاحتكار مثل عقد اتفاقات أو اتحادات بهدف الاحتكار أو شراء أسهم نفس النشاط، وفى مجالات أخرى يطبق قاعدة المعقولية لتحديد ما اذا كان السلوك الاحتكارى يضر الاقتصاد القومى أو يتفق مع المصلحة العامة، وهذا الأسلوب، كما رأينا من قبل، يتطلب قدرا كبيرا من المعلومات

وكفاءات بشرية على درجة عالية من الكفاءة الفنية والمهارة ليتمكنوا من تحديد ما هو فى المصلحة العامة وما هو ضار بالمجتمع ويتطلب ذلك وقتا وجهدا كبيرا، كما انه يكون أكثر عرضة للفساد.

وهناك قضية أخرى فيما يتعلق بالأسعار وكيفية تحديد ما اذا كانت الأسعار التى يضعها المنتج هى أسعار مقبولة أو مبالغ فيها، ذلك أنه من المعروف أن أسعار منتجات القطاع العام كانت محددة جبريا وكان كثير منها يقل عن التكلفة الفعلية، وبالتالي فانه من المنطقى أنه بعد خصخصة هذه الشركات أو تحريرها لتعمل بنظام السوق، أن ترتفع أسعار منتجات هذه الشركات، وبالتالي تثار مشكلة تحديد الأسعار التوازنية الجديدة، وهى ليست بالمشكلة الهينة وتتطلب دراسات كثيرة متعمقة وتفصيلية بالنسبة للسلع المختلفة وهيكل التكلفة وظروف الطلب.

وفىما يتعلق بأسعار الواردات فان قانون منع الاحتكار فى أحد نصوصه يحدد هذه الأسعار على أساس الأسعار العالمية مضافا إليها تكلفة الاستيراد وهامش ربح يتفق والعرف التجارى دون اخلاص بالآليات السوق. ولم يضع القانون نصا معينا بشأن التدخل فى تحديد هامش الربح.

ويلاحظ أن قانون منع الاحتكار يركز على مجالات التجارة الداخلية والاستيراد والتوزيع، وقد وضع القانون وزارة التموين والتجارة الداخلية، كما أن الجهاز الذى تم انشاؤه يتبع هذه الوزارة، وتوضح نصوص القانون أنها تركز بالفعل على مجالات التجارة والتوزيع أكثر من قضايا الاحتكار فى الصناعة والتركز والاندماج وما الى ذلك، وربما كان السبب فى ذلك هو أن تجاوزات السلوك الاحتكارى بدأت فى الظهور فى هذا المجال حيث أنه لم يتم بعد خصخصة أى مشروعات ذات أوضاع احتكارية كما لم تظهر مشكلات اندماج أو تركيز صناعى فى شركات القطاع الخاص.

الا انه مع ذلك يجب أن يغطى القانون جميع المجالات والأنشطة وبصفة خاصة النشاط الصناعى الذى يتعرض لاحتكار الملكية واحتكار المنتج. كذلك يجب أن ينظم القانون قضايا الاستثمار الأجنبى والحدود المسموح بها للأجانب فى تملك أصول إنتاجية محلية وأيضاً الضوابط المختلفة للاستثمار الأجنبى ودور الدولة فى مراقبة نشاط هذه الاستثمارات لضمان التزامها بالضوابط الموضوعية وعدم تمتعها بأى أوضاع احتكارية حيث أن ذلك بالتأكيد يشكل ضرراً على الاقتصاد القومى أكثر من اضرار الاحتكار المحلى.

وبالنسبة لعقوبات الجرائم المنصوص عليها فى قانون منع الاحتكار، وهى الحبس والغرامة، وتعد عقوبة مشددة. وبالنسبة للغرامة فان حداها الأقصى يبلغ مائة ألف جنيه أو مايعادل ضعف الكسب غير المشروع المتحقق نتيجة الاحتكار أيهما أكبر، والواقع ان تحديد مقدار الكسب غير المشروع يتطلب تحديد السعر التوازنى الذى يتحدد على أساسه مقدار الكسب المشروع وغير المشروع. وقد رأينا أن بعض الدول تسترشد بمعدلات التضخم بحيث لا تسمح بزيادة السعر بما يزيد

عن معدل التضخم.

ورغم أن العقوبة المشددة ميزتها أنها تكون رادعة بالفعل إلا أنها يجب ألا يساء استخدامها لتحقيق غايات سياسية أو حزبية.

ومن الممكن أيضا أن يتضمن القانون دورا للرقابة الشعبية في مواجهة الاحتكار، وذلك بأن يؤكد ويضمن دور جمعيات حماية المستهلك في الإبلاغ عن الممارسات الاحتكارية وحماية مصالح المستهلك في مواجهة هذه الاحتكارات.

الخلاصة

أن قضية المنافسة والاحتكار تعد احدى القضايا الرئيسية المرتبطة بعملية الخصخصة وذلك كما يتضح من تجارب الدول النامية والمتقدمة على حد سواء. والواقع أن تجارب الدول المختلفة يجب دراستها بعناية والاستفادة من دروسها المستخلصة منها، وبصفة خاصة الدول التي قطعت شوطا كبيرا فى مجال الخصخصة، وأيضاً الدول المتقدمة التي تعتمد على آليات السوق، حيث أن مشكلة الاحتكار ترتبط بهذا النظام وآلياته وتوجد منذ فترة بعيدة، ولذا تراكمت خبرات كثيرة فى مجال مواجهتها بأساليب متعددة يمكن الاستفادة منها. وفى مصر هناك ادراك لأهمية هذه المشكلة من الناحية المبدئية فى برنامج الخصخصة، وأيضاً من الناحية التشريعية بوضع قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار.

ومع ذلك فإن مشروع القانون لم يدرس بعد فى مجلس الوزراء تمهيدا لآحاله الى مجلس الشعب، ولم يعد يتردد ذكره فى وسائل الاعلام ونرجو ألا يكون دخل فى طى النسيان الى حين حدوث أزمات أخرى.

ويتضح من استعراض أبعاد مشكلة الاحتكار وتجارب الدول فى هذا المجال أن الخصخصة ونقل ملكية الشركات العامة الى القطاع الخاص لا تهمش دور الدولة فى الحياة الاقتصادية، بل على العكس يجب أن تتدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية بشكل أكثر وعياً لتضمن ألا تؤدى الحرية الاقتصادية الى مشاكل وأزمات وسوء توزيع الدخل والثروة كنتيجة لقيام الاحتكارات التى يمكن أن تنشأ مع التحول الى نظام السوق الحر الذى يحركه السعى الى الربح بكافة الوسائل، وعلى الدولة ان تعمل لضمان ألا يؤدى ذلك الى الاضرار بالصالح العام.

رأينا أيضاً أن الخصخصة يمكن ألا تؤدى بالضرورة الى قيام احتكارات خاصة نتيجة انتقال الاحتكار من القطاع العام الى القطاع الخاص وذلك اذا اتخذت الدولة الاجراءات المناسبة واتبعت السياسات وفقاً للمستويات المختلفة المرتبطة بعملية الخصخصة بما يمكن من الوقابة وتجنب قيام احتكارات ومحاصرة الممارسات الاحتكارية بكافة الوسائل ، بل أن مثل هذه الاجراءات يمكن أن تؤدى الى زوال أوضاع احتكارية سابقة كان يتمتع بها القطاع العام وكانت تفرز آثارا سلبية على الاقتصاد القومى.

ويجب الاهتمام بشكل خاص بالأجهزة التى يتم انشاؤها لمواجهة الاحتكار وتزويدها بأفضل الكفاءات، دون أن تربطهم مصالح بمجموعات المنتجين، وأن يتم تصميمها بحيث تكون بعيدة عن آليات الفساد التى يمكن أن تجعلها تنحرف عن أهدافها وتتحول لخدمة مصالح اما المحتكرين أو

الهوامش والمراجع

(١) د. حسين عمر، المنافسة والاحتكار، دراسة تحليلية رياضية. دار النهضة العربية. ١٩٦٠.

(٢) د. ابراهيم حجازي. لا للاحتكار. آليات منع الاحتكار وحماية حرية التجارة. الأهرام الاقتصادي. ١٧ أبريل ١٩٩٥.

Sunita Kikeri et al., Privatization. The Lessons of Experience., (٣)
W.B. 1992

Shirley M., Privatization in Latin America: Lessons for Transitional Europe. World Development, Vol. 22. No. 9. 1994. (٤)

UNCTAD, Design, Implementation And Results of Privatization Programmes. Cross- Country Analysis of National Experiences, Geneva. Nov. 1993. (٥)

Bradburd Ralph, Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises. The Regulation Issue. World Bank Working Papers. 864. February 1992. (٦)

Bradburd Ralph., Ibid. (٧)

Kahn, Alfred. The Economics of Regulation: Principles and Institutions, Volumes II. New. York: John Wiley & Sons, 1971. (٨)

Bradburd Ralph., op. cit. (٩)

UNCTAD., Op. cit. (١٠)

UNCTAD., Ibid (١١)

UNCTAD., Ibid. (١٢)

Sappington, David E.M. and Joseph E. Stiglitz, "Information (١٣)

and Regulation", in Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies, ed. by Elizabeth E. Bailey (Cambridge, MA: MIT Press, 1987).

Bradburd Ralph and David R. Ross., Regulation and Deregulation in Industrial Countries. Some Lessons for LDCs, World Bank Working Papers. No. 699. June 1991.

Bradburd Ralph and David R. Ross. Ibid. (١٥)

Bradburd Ralph and David R. Ross. Ibid. (١٦)

Bradburd Ralph and David R. Ross. Ibid. (١٧)

Bradburd Ralph and David R. Ross. Ibid. (١٨)

Bradburd Ralph and David R. Ross. Ibid. (١٩)

Bradburd Ralph and David R. Ross. Ibid. (٢٠)

Bradburd Ralph and David R. Ross. Ibid. (٢١)

(٢٢) وزارة التخطيط. الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (٩٢/١٩٩٣-١٩٩٧/٩٦) وخطة عامها الأول ٩٢/١٩٩٣، المجلد الأول - المكونات الرئيسية. ابريل ١٩٩٢.

(٢٣) معهد التخطيط القومى، مستقبل القطاع العام فى مصر، أوراق ومناقشات الندوة التى نظمها مركز التخطيط العام بمعهد التخطيط القومى بالقاهرة فى ١٠ ابريل ١٩٨٨. تحرير د. ابراهيم العيسوى، مايو ١٩٨٨.

(٢٤) وزارة التخطيط. مرجع سابق ذكره.

(٢٥) معهد التخطيط القومى. الصناعات التحويلية فى الاقتصاد المصرى، الجزء الثانى، قضايا التخطيط والتنمية فى مصر رقم (٢٠)، ابريل ١٩٨٢.

(٢٦) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء، احصاء الانتاج الصناعى السنوى، اعداد مختلفة.

(٢٧) معهد التخطيط القومى، مستقبل القطاع العام فى مصر، مرجع سابق ذكره.

(٢٨) د. صديق محمد عفيفى، الجوانب الاقتصادية لعقد الخصخصة، الأهرام الاقتصادى، ٢١ نوفمبر ١٩٩٤.

(٢٩) وزارة التخطيط، مرجع سابق ذكره.

(٣٠) انظر على سبيل المثال:

- معهد التخطيط القومى، الصناعات التحويلية فى الاقتصاد المصرى، الجزء الثالث، قضايا التخطيط والتنمية فى مصر رقم ().

- معهد التخطيط القومى، تحرير القطاع الصناعى العام فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية، قضايا التخطيط والتنمية فى مصر رقم (٨٨)، سبتمبر ١٩٩٤.

(٣١) المكتب الفنى - وزير قطاع الاعمال العام. دليل الاجراءات والارشادات العامة لبرنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية واعادة الهيكلة وحوافز العاملين والادارة. الجزء الأول. ١٢ يناير ١٩٩٣.

(٣٢) المكتب الفنى - وزير قطاع الأعمال العام، مرجع سابق ذكره.

(٣٣) معهد التخطيط القومى، تحرير القطاع الصناعى العام فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية. مرجع سابق ذكره.

(٣٤) معهد التخطيط القومى، تحرير القطاع الصناعى العام فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية، مرجع سابق ذكره.

(٣٥) فتحى نعمة الله، فى القطن اذا لم يكن هذا احتكارا فما هو الاحتكار، الأهرام الاقتصادى، ١٧ أبريل ١٩٩٥.

(٣٦) الأهرام الاقتصادى، النص الكامل لمشروع منع الاحتكار، ١٧ ابريل ١٩٩٥.

ملخص

آثار الخصخصة على الاحتكار فى مصر

تقوم الباحثة فى هذه الدراسة بتحليل أبعاد مشكلة الاحتكار فى مصر واحتمالاتها المتوقعة مع تقدم عملية الخصخصة. وتبدأ باستعراض تجارب بعض دول أمريكا اللاتينية فى مجال الخصخصة والآليات التى تؤدى الى ظهور الاحتكار وأساليب مواجهته من جانب الدولة. كما تتعرض بالتحليل لخصخصة المشروعات العامة فى مجالات الاحتكارات الطبيعية ومزايا وعيوب ترك هذه المشروعات تعمل بعد الخصخصة بدون تدخل من الدولة وكذلك مزايا وعيوب تدخل الدولة بأشكال مختلفة لتوجيه عمل هذه المشروعات وكيفية الموازنة بين الحالتين.

كما تتعرض أيضا لأساليب مواجهة الاحتكار من خلال تجربة الولايات المتحدة الأمريكية وتدخلها فى هيكل السوق وفى توجيه سلوك المشروعات الاحتكارية والدروس التى يمكن أن تستخلصها الدول النامية من هذه التجربة والاعتبارات التى يجب مراعاتها عند اختيار سياسات مواجهة الاحتكارات التى تظهر مع عملية الخصخصة.

وتنتقل الباحثة بعد ذلك الى تجربة الخصخصة فى مصر والممارسات الاحتكارية التى بدأت بالفعل فى الظهور، وتتعرض أولا للدور النسبى للقطاع العام فى النشاط الاقتصادى والقطاعات التى يتمتع فيها بأوضاع احتكارية وتأثير ذلك على الرفاه الاجتماعى، ثم تتعرض لعملية الخصخصة والمجالات المتوقعة لظهور الاحتكار ومدى انعكاس قضايا المنافسة والاحتكار فى برنامج الخصخصة من حيث الأهداف والمبادئ واستراتيجية الخصخصة وأساليب البيع والاجراءات والتشريعات التى تتخذها الدولة لتدعيم المنافسة وتفادى الاحتكار، وبصفة خاصة قانون منع الاحتكار، وتقييم هذه الوسائل فى ضوء الدروس المستفادة من تجارب الدول الأخرى والظروف الخاصة بمصر.