

نحو خدمات اتصالات أكثر كفاءة في مصر

إلى القيمة الصافية ١٢.٧٪ سنوياً. ويعد تغير الأسعار بصورة مواتية بالإضافة إلى تحسن الإنتاجية من العوامل المؤثرة. فكمما يوضح شكل رقم (١) فإن إنتاجية العمالة قد تحسنت بصورة مطردة حيث إن أنشطة الهيئة توسعت بدون زيادة في حجب العمالة. والأهم من ذلك، أن الإنتاجية الكلية لعناصر الإنتاج (TFP) - وهي الزيادة في كمية الإنتاج منسوبة إلى الزيادة في كمية المدخلات - قد تحسنت بنسبة ٢٪ سنوياً كما يوضح من الشكل رقم (١).

وعلى الرغم من هذا التقدم، إلا أن المجال لا يزال مفتوحاً أمام هيئة الاتصالات لتعمير، خاصة وأن المؤشرات تشير إلى أن الدول التي اعتمدت على المنافسة والملكية الخاصة والإجراءات المعفزة، مثل شيلي وهاليفزيا وقزورولا، قد تفوقت كثيراً على مصر من حيث الكفاءة التكنولوجية وإضباب الطلب وقوائم الانتظار (جدول ٢). ويمكن القول أن ارتفاع متوسط دخل الفرد في هذه الدول يساعدها على ذلك ولكنه ليس مبرراً لتفوقها على مصر من حيث إنتاجية العمالة وعائد الخط.

رغم إجماع الآراء على أهمية ومعورية الدور الذي يلعبه قطاع الاتصالات في عملية التنمية، إلا أن هناك اختلافاً في الآراء بين واضعي السياسات حول كيفية تحقيق ذلك فمن ناحية، لقد أثرت بعض الدول - مثل شيلي والمكسيك والأرجنتين وقزورولا ومايزبيا - المنافسة كأفضل وسيلة لتحقيق هذا الهدف. ومن ناحية أخرى، مارالت معظم الدول النامية تعتمد على ملكية الدولة بالإضافة إلى احتكار التراخيص والترسيبات البيروقراطية لتحديد الأسعار وفض الضماجات.

هذا العدد من آراء في السياسة الاقتصادية يستكشف طبيعة الإصلاح في قطاع الاتصالات المصري وما يترتب عليه من نتائج، وبناء على ذلك يقدم توصيات. وقد عقدت الدراسة إلى أن الإصلاح سوف يعود بالنفع على المستهلكين والعمال، بالإضافة إلى الحكومة والقطاع الخاص، شريطة أن يتم ذلك في إطار عقد جديد بين الأطراف المعنية.

الهيئة القومية للاتصالات: أداء جيد

حتى بداية التسعينيات كانت خدمات الاتصالات في مصر قليلة، وغير ذات كفاءة ومكلفة. ولكن منذ ذلك الحين فإن حُصْنٌ واسع قد أُخذت لتطوير هذا القطاع. إذ يبلغ عدد الخطوط التليفونية الآن ما يزيد على أربعة ملايين خط، كما بلغ عدد الخطوط العاملة لكل مائة مواطن خمسة خطوط (جدول ١). بالإضافة إلى ذلك، تراجمت فترات الانتظار وامتدت خدمات الهاتف إلى المناطق الريفية، والمناطق الصناعية الجديدة، هذا فضلاً عن تحسن نوعية الخدمة مع استخدام تكنولوجيا الألياف الضوئية (Fiber Optic) والسنترالات الآلية والرقمية، بالإضافة إلى إدخال النظام العالمي للاتصالات المحمولة (GSM) ونظم الربط لنقل المعلومات باستخدام الأقمار الصناعية (VSAT) في عام ١٩٩٦.

وبالمثل تحسن أداء الهيئة القومية للاتصالات تحسناً ملحوظاً، ففي الفترة ما بين ١٩٨٦ - ١٩٩٦، تضاعفت أرباح الهيئة ١٧ مرة، وبلغ متوسط الأرباح

تهدف سلسلة آراء في السياسة الاقتصادية إلى مساهمة في مناقشة الآراء والخيارات الخاصة بسياسات لدفع التنمية الاقتصادية في مصر. تقوم هذه السلسلة على أساس الأبحاث التي يعدها المركز بصري للدراسات الاقتصادية وقد اعتمد مجلس إدارة المركز المحتويات والتوصيات المتضمنة بها.

عضاء المركز المصري للدراسات الاقتصادية

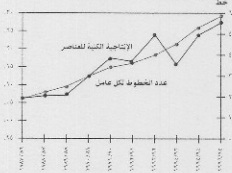
- سلفي حسين - الرئيس الفخري
- عمر حلفي - رئيس مجلس الإدارة
- لال الزيزي - نائب رئيس مجلس الإدارة
- محمد ناطق منصور - الأمين العام
- بدر حسن - أمين الصندوق الفخري
- رايم كاس
- نعم بهجت
- سعد عز
- حمد العفري
- محمد سمعان أحمد
- سبح لاه
- عالي ميرزك
- إم. نيازك مصطفى
- عبد هاشم بدير
- شيد محمد رشيد
- فيلق بغداد
- بدر السباني
- عمر مهدي
- أروق البز
- عدي اسكندر
- محمد شتا
- محمد شفيق جبر
- محمد شريف حبيب
- سلفي الميمني
- عمر الألفي
- سبر عبد النور
- عز التليومي

إدارة

- محمد جلال
- العميد التنفيذي ومدير الحوت
- شام عبد العظيم فهمي
- نائب المدير، ومدير الشؤون الإدارية والمالية والاتصالات

شكل رقم (١)

إنتاجية العمالة والإنتاجية الكلية لعناصر الإنتاج
الهيئة القومية للاتصالات، ١٩٨٧/٨٦ - ١٩٩٦/٩٥



لماذا لم يكن أداء الهيئة أفضل مما هو عليه؟

إن المشكلة تكمن في ضبيعة العقد الضمني الذي ينظم عملية تشغيل ودخول وإدارة القطاع. ونقطة الضعف الرئيسية تكمن في أن الهيئة لا تواجه أي منافسة، وحتى إمكانية المنافسة. كما أنه في التشريعات

جدول رقم (١) الهيئة القومية للاتصالات: بعض مؤشرات النمو

1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
٤٠١٤	٢.٥٦٦	٢.١٥١	٢.٧٢٨	٢.٥٢٠	١.٥٦٢
٢٠٠٢٤	٢.٧١٦	٢.٤٥٦	٢.٢٢٤	٢.٠٠٢٢	١.٢٠٠
٥٠٠٢	٤٠٦٠	٤٠٦	٢.٧٧	٢.٤٨	٢.٢٧
٠٠١٧٥	٠٠١٧٠	٠٠٦٨	٠٠٦٢	٠٠٥٥	٠٠٢٠
٥.٧	٥.٨	غير متوافر	٦.١	غير متوافر	غير متوافر

المصدر: جميع البيانات ماعدا فترة الانتظار - الهيئة القومية للاتصالات، فترة الانتظار - الاتحاد الدولي للاتصالات، وتقدير نسبة الاتصالات الدولية - أعداد مختلطة

بالذکر أن الهيئة لا تدفع ضرائب، ولكنها تقوم بتمويل توسع شبكة مشرو الضاهرة. بالإضافة إلى عمل بعض التحويلات لوزارة المالية. وبالرغم من أن هذه الأموال تازي ما كان يجب أن تدفعه الهيئة كضرائب، إلا أن هذه الممارسات تقلل الشفافية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تعريفة الخدمات تم مراجعتها بطريقة عشوائية تقوم، إلى حد بعيد، على مبدأ تغطية التكاليف مع إضافة نسبة ربح (costplus).

ويؤدی هذا النظام من الحوافز إلى زيادة الاستهلاك من الخدمات المحلية والمقارنة بالخدمات بعيدة المدى (المحلية والدولية). وفي نفس الوقت، فهو لا يحفز الهيئة على رفع مستوى كفاءتها خاصة وأنها تستطيع تحميل أي زيادة في التكاليف على المستهلك.

وإذا ما قارنا هذا النظام بالنظم المطبقة في دول أخرى مثل الأرجنتين، والمكسيك، وفنزويلا، وإميايزيا نجد أن هذه الدول تتبع نظام وضع حد أقصى لتسعير (Price cap regulation)، أو مثل شيلي والتي تستخدم نظام الفوائد المعيارية لتسعير (Benchmark regulation). ويقوم النظام الأول على وضع حد أقصى لمتوسط الزيادة في التعريفات لمجموعة من الخدمات التي يسبق تعديدها والتي تحتكرها المنشأة. بحيث لا يتعدى متوسط الزيادة في السعر الرقم القياسي لأسعار التجارة مطروحاً منه معامل الكفاءة (X) والذي يحدد مسبقاً لفترة معينة من الوقت. وعندما يكون معامل (X) موجب فإن ذلك يعني تحويل بعض فوائد التقدم التكنولوجي والزيادة في الإنتاجية إلى المستهلكين. ولأن تعديده الأسعار يكون مستقلاً عن التكاليف، فإن المنشأة لا يكون لديها الحافز لتسوية بيانات التكاليف بنذلاً من ذلك نسعي المنشأة إلى خفض التكلفة إلى أقصى حد ممكن. لأنها تستطيع أن تحتفظ بأية مبالغ مقتصدة حتى تتم مراجعة التعريفات مرة أخرى. وتنطبق أيضاً هذه الخواص المؤثرة للتكاليف على نظام القواعد المعيارية لتسعير، حيث يتم حساب التعريفات بما يسمح للمنشأة بالحصول على عائد مناسب. ويكون حساب التكاليف مؤسساً على كون المنشأة ذات كفاءة مثالية.

الاحتكارية لنسوي، نجد أن العقد التنظيمي غير مُصمّم بحيث يضمن كفاءة التشغيل ورضا الاستهلاك. وعلى ذلك، فإن الهيئة تسولي وظيفتي التشغيل والتنظيم معاً ولكن على نحو غير وافي.

● غياب المنافسة أو التهديد بالمنافسة

تحتكر الهيئة سوق خدمات الاتصالات المحلية وخدمات الاتصالات بعيدة المدى (المحلية والدولية). كما يمتد احتكارها للخدمات الكميكية بما في ذلك خدمات التليفون المحمول والفاكس ونقل المعلومات، وإن كان قد سُمح مؤخراً لقطاع الخاص بالمشاركة في سوق خدمات التليفون المحمول وتصنيع المعدات، ولكن مازالت الهيئة تمتلك بالكامل شركة التليفونات المصرية (ETC) التي تنتج أجهزة التليفونات والمحولات الصغيرة، وتشارك مع شركة سيمتل في الشركة المصرية الألمانية للاتصالات (EGT) والتي توفر إمكانيات التصنيع في مجال ذلك، نجد أن الدول التي لديها خبرة ناجحة في إصلاح هذا القطاع - مثل الأرجنتين، وشيلي، والمكسيك - قد سمحت بالمنافسة في قطاع الخدمات ذات القيمة المضافة وفي بعض الحالات في سوق خدمات الاتصالات بعيدة المدى.

وقد أدت هذه المنافسة إلى إجبار الشركات على الأداء بكفاءة. بالإضافة إلى ذلك، فقد خلقت هذه الدول منافسة على الأسواق، مثلما فعلت الأرجنتين مؤخراً حينما طرحت عتفاً آخر لتقديم خدمة التليفون المحمول خارج بيوس أيرس. وأخيراً، عندما قامت هذه الدول بخصخصة شبكاتها الأساسية أعطت الأولوية في جدول أعمالها للتنظيم. ففي شيلي مثلاً، سبق التنظيم الخصخصة أعوام.

● نقص حوافز تشجيع كفاءة التشغيل والاستهلاك

إن هيكل التعريفات السائد ينطوي على دعم لصالح مستخدمين الخدمات المحلية على حساب مستخدمين خدمات الاتصالات البعيدة المدى سواء المحلية أو الدولية. كما تعرض الهيئة رسم تخصيص مرتفع القيمة على المشتركين الجدد. وحيد

تداخل الوظائف

نصب هيئة الاتصالات دوراً مزدوجاً، فهي تقوّم تشغيل القطاع وتنظيمه أيضاً. فههيئة الحق المطلق في تقديم الخدمات مباشرة، أو عن طريق التعاقد من الباطن للغير، كما أنها تمتلك حق منح الامتيازات وتأسيس المشروعات المشتركة وإدارتها، وهي التي تطلب مراجعة التعريفات المطبقة، قبل أن يعتمدها وزير النقل والمواصلات ثم اللجنة الوزارية المختصة. ووفقاً لهذا الإطار التنظيمي، فإن التزامات يتم حلها إدارياً.

في عام 1٩٩٥، بدأت الحكومة في الفصل بين عمليتي التشغيل والتنظيم، وذلك بتكوين لجنة مؤقتة - مكونة من خمسة أعضاء - ولكن هذا الإصلاح كان إصلاحاً جزئياً لأنه لم يقترن بإصلاحات تنظيمية. ولذلك تركزت اللجنة بلا مسؤولية واضحة، كما لم يسمح بحرية الدخول إلى الأسواق المختلفة للاتصالات. ولهذا ظل التعاقد الضمني هو الذي يحكم القطاع دون تغيير.

وهكذا ينتج الاختلاف بين مصر والدول التي نجحت في الإصلاح إذ ركزت الأخيرة على إنشاء كيان تنظيمي مستقل، مثل الأرجنتين، التي أدخلت المنافسة وقامت بخصخصة قطاع الاتصالات. وقد أدى فصل الجهاز التنظيمي عن البيروقراطية وإعلاء سلطة شبه قضائية إلى حينته، وفي شيلي تم إصدار التنظيم في قانون مفصل من الصعب تعويره، ضماناً لحياتيته من التغييرات العشوائية التي قد تنجم عن التقلبات السياسية، وخاصة في ضوء التاريخ الطويل في انقسام التشريعات. وأما جاميك فقد دمجت إطارها التنظيمي في عقد ترخيص واضح يحدد شروط التشغيل، بما في ذلك معدل العائد وشروط تعديل الترخيص.

ماذا لو سارت مصر على هذا المسار؟

ماذا لو اتبعت مصر النموذج الذي تبنته الدول الأخرى التي نجحت في إصلاح قطاع الاتصالات؟ وما هو تأثير ذلك على المستثمرين والعمال والحكومة والقطاع الخاص؟ إن التجربة تشير إلى أن التغيير الأساسي المطلوب يتمثل في إعادة توازن الأسعار، وذلك عن طريق رفع أسعار الخدمات المحلية، وخفض مثلها بعدة المدي سواء المحلية أو الدولية. أما التغيير الثاني فيمكن أن يكون في زيادة حجم الاستثمارات الخاصة مما يسمح بالتغلب على القيود المفروضة على اقتراض القطاع العام وكذلك القيود المالية والائتمار الحكومة بالإلتزام على الخدمات الاجتماعية.

وأخيراً فإن الإصلاح غالباً ما يكون مصحوباً بالتنجس في الإنسانية، سواء كنتيجة لزيادة معدلات الاستثمار المتوقعة عقب الإصلاح، أو لأن القطاع الخاص غالباً ما يكون أكثر كفاءة من القطاع العام. مثل هذه التغييرات يمكن ملاحظتها من خلال خسرات كل من المملكة المتحدة، والمكسيك، ونيبيل، والأرجنتين، وجاميكا، ومايبريا وغيرهم. ولا يوجد سبب لعدم حدوث هذه النتائج في مصر.

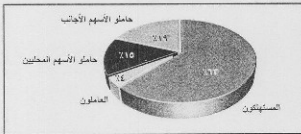
ولكن من سيكون الرباح ومن سيكون الخاسر من جراء هذه الإصلاحات في مصر؟ يوضح شكل رقم (٢) نتائج دراسة تفصيلية عن المكاسب المحتملة لعبية الإصلاح

وكيفية توزيعها. تعكس الدراسة أن صافي المكاسب السنوية من الرفاهة يصل إلى ١٦٦ من مبيعات الشركة لسنة 1٩٩٦/٩٥ (أي ما قيمته ٢.٥ مليار جنيه). ويمثل صافي المكاسب الفرق بين القيمة الاجتماعية لهيئة الاتصالات مع تطبيق الإصلاح، وقيمتها الاجتماعية بدون إصلاح.

ومن المتوقع أن يعنى المستهكون أكبر المكاسب (٢١٢)، حيث يفوق ما يعنيه هؤلاء من إجمالي الانخفاض في الأسعار ومن زيادة المعروض من الخدمات، خسارتهم من ارتفاع أسعار المكالمات المحلية. كما يستفيد العمال، بشرط تعويض أي عمالة يتم الاستغناء عنها بشكل مناسب، وأن يشتري العمال الذين لا يتم الاستغناء عنهم ١٠ من الأسهم وعلى الجانب الآخر، فمن المتوقع أن يستفيد مشترو الهينة ٢٢١ من إجمالي أرباحهم ١٠ من الأسهم. وسوف توزع هذه المكاسب على المشتريين الأجانب والمعتبين كل نسبة ما يمتلكه من الأسهم، بافتراض أن يمتلك الأجانب ٥١ من الأسهم، والمصريون ٢٩.

وأما بالنسبة للحكومة، فمن المفترض أن تحقق نقطة التعادل بقبولها سعر بيع (يقدر بنحو 1٨.٦ مليار جنيه) وهو ما يساوي ما كانت ستحصل عليه (في صورة حصص أرباح وإيرادات محتجزة وضرائب)، إذا ما استمرت محتفظة بملكية الهينة. وقد تكون النتيجة مغايرة لهذا، إذ ينبغي الحد الأقصى الذي يمكن للقطاع الخاص أن يدفعه مقابل هذه الشركة نحو 2٨.١ مليار جنيه. وقد تؤدي عملية المزايدة لتتوصل إلى سعر يتراوح ما بين 1٨.٦ و 2٨.١ مليار جنيه.

شكل رقم (٢) توزيع مكاسب الإصلاح



المصدر: تقديرات المؤلف

برنامج الإصلاح

إذن ما هي الخطوات الواجبة لتحقيق هذه المكاسب الهامة؟ يتوقف تعظيم مكاسب الإصلاح في مصر على صياغة عقد جديد تمثل أهم عناصره في المنافسة والتنظيم القائم على العواطف والخصخصة، وهذه العملية تستغرق فترة زمنية تتراوح ما بين عامين وثلاثة أعوام، وهو ما يشير إلى أهمية التسرع في الإصلاح فوراً.

وفي حين أنه من الممكن أن تتزامن عناصر الإصلاح، إلا أنه من الأفضل البدء بإدخال المنافسة ووضع إطار تنظيمي جديد، على أن يتبع ذلك خلق كيان تنظيمي مستقل وتشغيل الهيئة على أساس تجاري، ثم أخيراً تأتي عملية الخصخصة.

جدول رقم (٢) مقارنة بين الهيئة القومية للاتصالات وبعض الاقتصاديات التي طبقت الإصلاحات، ١٩٩٤

مصر	الأرجنتين	شيلي	جاميكا	ماليزيا	المكسيك	الفلبين	فنزويلا
مدي توافر الخدمة							
٣.٩٢	١٤.١٤	١١.٠١	٨.٣٣	١٤.٦٦	٧.٩٥	١.٦٨	١٠.٩٢
٢.٩٥	١٠.٣١	٨.٠١	٥.٧٥	١٤.٧٣	٦.٧٤	٠.٥٧	٨.٢٩
٠.٠٦	١.٦٦	١.٢٢	-٠.٦٩	٢.٠٢٨	٢.٢٦	٠.٠٩	٢.٥٧
٥.٨	٠.٩	١.٢	٤.٣	-٠.٢	-٠.٢	٥.٥	٢.٧
٦٥	٩٠.٧	٨٨.٦	٥٥.٦	٩٥.٩	٩٧.٧	٥٦.٧	٧١.٨
مؤشرات الكفاءة							
٤٥	١٥٥	١٥٣	٥٩	٩٧	١٧٤	٥٥	١١٩
٣٢٢	١.٠٢٢	٧٧٥	١.٠٦٧	٥١٨	١.٠١٩	٧٥٩	٤٤٥
خط/عامل							
إيراد/خط (دولار أمريكي)							

المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، تقرير تنمية الاتصالات الدولية، ١٩٩٥.

ويمكن توضيح عناصر هذا الإصلاح كالتالي:

التنظيم والنافسة

تشير التجارب الناجحة للإصلاح إلى أن التنظيم الجديد يجب أن يسمح بحرية الدخول إلى جميع الأسواق، كما يجب أن يسمح بالنافسة والشراكة في إعطاء الامتيازات الجديدة. فيفضل التقسيم التكنولوجي أصبحت المنافسة ممكنة في أسواق المكالمات الدولية والتليفونات المحمولة ومختلف الخدمات ذات القيمة المضافة، كما أن المنافسة في سوق الخدمات المحلية ممكنة إلى حد ما بعد أن كانت احتكاراً طبيعياً.

ومع ذلك، ونظراً لأن بعض قطاعات السوق سوف تظل خاضعة للاحتكار، فإن حماية المستهلكين والمستثمرين تتطلب أن يتضمن التنظيم أحكاماً واضحة تتعلق باليات التسعير والاتصالات وفض المنازعات. ويمكن أن يتد التسعير طبقاً لأنظمة لحدود القسوى لتسعير (Price cap regulation) أو القواعد المعيارية لتسعير (Benchmark regulation).

٢- تشغيل الهيئة بأسلوب تجاري وخلق جهاز تنظيمي

من أعقاب تطبيق إطار تنظيمي جديد وإدخال المنافسة، سوف تواجه الهيئة هيكلًا جديدًا لسوق، يتميز بدرجة أعلى من المنافسة، مما يستلزم إعادة هيكلة الهيئة قانونياً وتنظيمياً ومالياً. ولدى نفس الوقت، يتطلب تضارب المصالح الناتج عن قيام هيئة بوظائف التنظيم والتنشغيل خلق جهاز تنظيمي محايد لتنفيذ الإطار الجديد بشكل عادل وكنه، بالنسبة للأطراف المختلفة. وإضمان حياد هذه الهيئة فإنه يجب فصلها عن البيروقراطية وإعطاؤها سلطة شبه قضائية.

٢- التخصصية

عد تطبيق التنظيم الجديد واكتساب خبرة فيه وفهم قواعده، وتوضيح الإطار

المؤسسي وسياسات التشغيل والاستثمار في القطاع، يصبح الطريق ممهداً للتخصصية وتعليق مكاسب المجتمع منها. وبعد إلزام الداخلين التحد إلى السوق بالوفاء بغض الطرب وبمقابلة الطرب المتزايد وفقاً لمعايير جودة محددة مسبقاً. أحد أبعاد التخصصية الهامة.

بهذه المجموعة من الإصلاحات يستطيع صاعمو السياسة الحصول على نتائج إيجابية لتحقيق الاستفادة لجميع الأطراف من عملية الإصلاح. فمن ناحية، تساعد هذه الإصلاحات على التخفيف من مشكلة الموارد المحدودة التي تواجه هيئة الاتصالات كما تساعد على تعبئة رأس المال الأجنبي، ومن ناحية أخرى، يستطيع واضعو السياسة استعادة توازن نظام التسعير مع إعطاء حوافز للمشات للعمل بكفاءة، ومد المستهلكين سواء على المستوى السكني أو المستوى التجاري بمجموعة متنوعة من الخدمات، بما يمكن مصر من أن تصبح أكثر قدرة على المنافسة في ظل ظاهرة العولمة التي تشهد نمواً متزايداً.

قام بكتابة هذه الورقة د. أحمد جلال - المحرر المصري للدراسات الاقتصادية

لتزيد من المعلومات عن المركز وإصداراته وللحصول على نسخ إضافية

من هذه النشرة اتصل بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية،

مركز التجارة العالمي - ١١٩١ كورنيش النيل - الدور ١٤ - القاهرة ١١٢٢ - مصر

تليفون: ٥٧٨١٢٠٢ - فاكس: ٥٧٨١٢٠٥

eces@eces.org.eg

http://www.eces.org.eg