



2008/8/2

تنظيم قطاع الاتصالات.. من البيع إلى الشراكة

عبد الحليم فضل الله

ينتصر تنظيم قطاع الاتصالات قائمة التحديات المطروحة أمام الحكومة، وهذا استئناف لجدل بدأ قبل عدة سنوات ولم يفض إلى نتيجة بعد، رغم دخول المؤسسات الدولية طرفاً فيه، وربطها بين انسياب المساعدات الخارجية إلى لبنان وبين تطبيقه برنامجاً غير متقن للخصخصة.

وفي واقع الحال، لا يعاني القطاع من أزمة بنيوية، ولا تبدو عمارته معرضة للانهييار، حتى يتدافع قاطنوها على الأبواب أو يلقوا بأنفسهم من النوافذ. ويذكرنا وضعه الراهن بأوضاع المؤسسات العامة قبل نشوب الحرب الأهلية، فهو لا يرتب أعباء على الدولة بقدر ما يتيح من مكاسب، ويقدم خدمة مستمرة وإن كانت مشوبة بالعيوب، كما أنه فعال نسبياً لكنه معرض للتآكل البطيء في ظروف سياسية وإدارية سيئة.

إن دور الحكومة في تنظيم قطاع الاتصالات وتعزيز المنافسة داخله، هو أكبر من دور السوق، فلدَى وزارة الاتصالات و الهيئة الناظمة ما يكفي من الصلاحيات للقيام بذلك، في وقت لا يبدو لمصطلح "تحرير القطاع" معنى في سوق صغيرة لا تتعدى نسبة الاختراق فيها 30% من المقيمين.

على أن وضع إطار عمل للقطاع يقتضي الرد على الأسئلة التالية:

أولاً: ما الهدف من التنظيم؟ هل هو تعزيز المنافسة؟ أم تأمين تمويل كافٍ لردم فجوة الاستثمار التي اتسعت في الأعوام الخمسة الماضية، أم أن الهدف بكل بساطة هو المساهمة في التثبيت المالي وحل مشكلة الدين العام.

بعبارة أخرى، ما هو دور الخصخصة في تحقيق الأهداف الرسمية التي وضعتها الحكومة لما أسمته سياسة الاتصالات، ومن بينها: تعزيز وتنمية مجتمع المعلومات، تشييد بنية تحتية منافسة هي الأفضل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والمساهمة في دعم برنامج التصحيح المالي.

إن تعزيز المنافسة وزيادة الفعالية، وتحقيق أهداف سياسة الاتصالات عموماً، لا يرتبط بملكية القطاع بل هو نتيجة لأداء وزارة الاتصالات والهيئة الناظمة في مجالي تقييد التصرفات الاحتكارية العامة والخاصة، وإلزام المشغلين بمعايير محددة للجودة حتى لو بقيت الشبكات في يد للدولة، وهذا ما يجعل مبررات الخصخصة منحصرة في أمرين: تأمين دفق مالي فوري كبير الحجم يساهم في تقليص الدين العام والحد من تنامي كلفته، و الحصول على استثمارات كافية لإدخال تقنيات جديدة (الجيل الثالث)، وتوسيع شبكة الألياف الضوئية.

إن الأخذ بأولوية الهدف المالي يعفي الحكومة من نقاش بلا طائل، ويتيح لها سياسة واضحة، فكلما كانت الحصيلة المالية مجزية تقدمت فرضية البيع، وكلما تدنت تقدمت الفرضيات الأخرى.

ثانياً: هناك خيارات عدة لتنظيم القطاع فأيهما الأفضل؟:

بقاء وضع الملكية على حاله مع تعديل عقود الإدارة، أم بيع رخصتي الخلوي بنسبة 90% وخصخصة ما لا يقل عن 40% من الهاتف الثابت كما ترغب الحكومة، أم توزيع الملكية بين ثلاثة أطراف: الشركاء الإستراتيجيون، الجمهور والمؤسسات العامة (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مثلاً)، والدولة.

وهذا الخيار يحظى بأفضلية كونه:

- 1- يوسع قاعدة المستفيدين من عمليات الخصخصة ويمنعها من أن تكون آلية إعادة توزيع عكسية للمداخل والثروة.
- 2- يفسح في المجال أمام الدولة للحفاظ على حد معين من الإيرادات.
- 3- يضمن أن تظل غالبية أسهم القطاع في حوزة أطراف محليين.

ثالثاً: كيف تقوّم الشبكات المطروحة للبيع، وما هي الحصيلة المتوقعة؟

لواعتمدنا في التقييم valuation نموذج التدفقات الصافية المخصومة discounted cash flow، فسنواجه مشكلة تقدير العائدات الصافية للقطاع، ومع أنّ إيراداته الإجمالية معروفة (وصلت العام الفائت إلى 1337 مليون دولار من بينها حوالي 970 مليون دولار للخلوي)، فليس من تقديرات رسمية للعائدات الصافية الفعلية، إذ يحددها المسؤولون المعنيون بحوالي 530 مليوناً فقط للشبكتين معاً، وهذا التقدير المتدني ناتج عن المبالغة في تقدير الحسومات الإضافية (التي تشمل الضرائب، تحويلات التخابر الخارجي، الإهلاك، ومخصصات الإدارة). وقد أدى الخفض -المتعمد ربما- للعائدات الصافية إلى خفض توقعات المؤسسات الدولية لعوائد البيع إلى أقل من 6 مليارات دولار للشبكتين (صندوق النقد الدولي، سيتي غروب، ج.ب.مورغان، كريدي سويس) بينما التقديرات المعتدلة المستندة إما إلى تقويم الأصول أو إلى احتساب دقيق أكثر للعائدات الصافية (حوالي 750 مليون دولار) فيسمح برفع الحصيلة إلى أكثر من 12 مليار دولار.

رابعاً: ما هو تأثير البيع على أوضاع الخزينة العامة؟

في عام 2007 مثلت عوائد القطاع ما يوازي ربع إيرادات الموازنة العامة، وساهمت في تغطية 40% تقريباً من خدمة الدين العام. وهذا ما يجعل جدوى الخصخصة محكوماً للمقارنة ما بين

الوفر الناجم عن إطفاء جزء من الدين العام من جهة ونقص الإيرادات الناتج عن البيع من جهة ثانية.

فلو افترضنا أن حصيلة البيع تطابقت مع التوقعات شبه الرسمية (ما بين 5 و6 مليارات لـ 90% من الهاتف النقال و40% من الشبكة الأرضية)، فإن ذلك يحرم الخزينة العامة دفعة واحدة من أكثر من 950 مليون دولار سنوياً، في مقابل خفض تدريجي لخدمة الدين العام يصل بعد ثلاث سنوات إلى 400 مليون \$، وهذا يدفع للقول بأن تنظيم القطاع على نحو يضمن مصالح الخزينة ويساهم في استيعاب مشكلة المديونية، يفترض بقاء الدولة شريكاً قوياً، من خلال إمساكها بحوالي 50% من أسهم القطاع.

وبانتظار الوصول إلى توافق حول سبل "تنظيم" القطاع أو "تحريره"، بوسع الحكومة البدء بإجراءات فورية لتحسين الخدمات وخفض الأسعار وزيادة التوظيفات، وفي الوقت نفسه الإعداد بتأن واحتراس لمنح التراخيص، مع مراعاة أن لا تصبح العملية برمتها غطاء لنقل الملكية من الداخل إلى الخارج، أو أن تجري خارج سياق شامل للإصلاح ومعالجة الأزمة.