تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي : تحرير مرفق الكهرباء كنموذج

Liberalization of network-related public utilities: liberalization of the electricity facility as a model

د زوبيدة محسن **أ هاجر شناي**
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
جامعة ورقلة

تاريخ الاستلام :2018/10/02 تاريخ النشر : 2018/12/30

الملخص : تعود عملية تحرير المرافق العامة في الصناعات الشبكية بالأساس إلى سوء أداء القطاع العام (المحتكر) في تشغيل هذه المرافق.يهدف هذا العمل إلى دراسة الخصائص التي يتميز بها هذا النوع من المرافق، وأسباب ودوافع التي حملت تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي، كما سنتطرق في دراستنا هذه إلى دراسة التجربة الجزائرية في تحرير المرفق العام في القطاعات الشبكية قطاع الكهرباء كنموذج، وهذا يعبر عن رؤية الدولة لدورها في خلق مناخ اقتصادي حر.
الكلمات المفتاحية: تحرير المرافق العامة، الصناعة الشبكية، التجربة الجزائرية، قطاع الكهرباء.

Résumé: la libéralisation des services publics dans les Industries de réseau est principalement due à la piètre performance du secteur public (monopoleur) dans l'exploitation de ces installations. Le but de ce travail est d'examiner les caractéristiques de ce type d'installation, et les raisons et les motivations qui ont conduit à la libéralisation des installations publiques en réseau, dans cette étude, nous allons également examiner l'expérience algérienne dans la libéralisation de l'installation publique dans les secteurs de la grille du secteur de l'électricité comme un modèle, qui reflète la vision De l'État pour son rôle dans la création d'un climat économique libre.
Mots-clés: libréalisation services publics, Industrie de réseau, expérience algérienne, Secteur de l'électricité.

Summary: The liberalization of public utilities in the Network Industries is mainly due to the poor performance of the public sector (monopolist) in the operation of these facilities. The purpose of this work is to examine the characteristics of this type of facility, and the reasons and motives that have led to the liberalization of the networked public facilities, in this study, we will also examine the Algerian experience in the liberalization of the public facility in the grid sectors of the electricity sector as a model, which reflects the vision Of the State for its role in creating a free economic climate.

Keywords: liberation utilities, network Industry, Algerian experience , Electricitysector.

تمهيد: شهد الاقتصاد العالمي خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين عمليات الانفتاح الاقتصادي المصحوبة بتطور تكنولوجي كبير ومن بين القطاعات قطاع المرفق العام، حيث يندرج تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي ضمن عملية الانفتاح الاقتصادي.

وفي إطار اهتمام الدولة بتطوير مرفق الكهرباء ثم إعادة هيكلة المرفق عن طريق فصل أنشطة الإنتاج والنقل والتوزيع وتحويل شركة سونلغاز إلى شركة مساهمة ، وهذا يعبر عن رؤية الدولة لدورها في خلق مناخ اقتصادي حر، حيث تكون أنشطة إنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء أنشطة اقتصادية ما من شأنه تحقق مصالح المواطنين ويتوافق مع الإطار التشريعي للدولة وأيضا يتماشى مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما يحقق عائد مناسب لتلك الشركات يسمح لها بالنمو.

بالفعل شرع في الإصلاحات الاقتصادية والمؤسساتية منذ أكثر من 20 سنة بهدف تنظيم انتقال الاقتصاد الجزائري من نظام مركزي وبيروقراطي نحو نظام لا مركزي ونحو اقتصاد السوق مع إعادة توجيه الإدارة نحو دور تدعيم استخدام المرفق العمومي ورقابة نوعيته واستمراريته بهدف ضمان توفير خدمات للمستخدمين حسب قواعد الفعالية والنجاعة والشفافية.

سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على موضوع تحرير المرفق العامة بصفة عامة وتحرير مرفق الكهرباء بصفة خاصة، من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

ما المقصود بتحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي بصفة عامة وتحرير مرفق الكهرباء بصفة خاصة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

- ✓ يقصد بتحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي تلك العملية التي ترتكز على زيادة كفاءة وفعالية القطاع الخاص.
- ✓ يهدف تحرير المرفق العام ذات التنظيم الشبكي بصفة عامة ومرفق الكهرباء بصفة خاصة إلى جذب الاستثمارات الخاصة.
- ✓ تحرير المرفق العام قطاع الكهرباء الجزائرييعبر عن رؤية الدولة لدوها في خلق مناخ اقتصادي حر.

I- تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي

يندرج تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي ضمن عملية الانفتاح الاقتصادي، التي شهدها الاقتصاد العالمي خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين والمصحوبة بتطور تكنولوجي كبير، أصبحت فيه كل الأنشطة الاقتصادية مفتوحة أمام المنافسة، ولم يبق أي قطاع يحظى بالحماية. وهذا الواقع الاقتصادي الجديد أفقد أهمية التحليلات الاقتصادية الكلاسيكية التي كانت تميز بين قطاعين، واحد محمي وآخر تنافسي.

I-1- تعريف تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي

بالرجوع إلى مفهوم تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي، وبمراجعة الكثير من الدراسات التطبيقية ذات العلاقة، يتضح عدم وجود اتفاق حول المفهوم. فالموضوع تم تناوله بمسميات مختلفة: سياسات تحرير السوق، المنافسة، الخوصصة، اللاتنظيم (إلغاء القيود التنظيمية Déréglementation) ومشاركة القطاع الخاص في تقديم منتجات هذه المرافق.

بخصوص اللاتنظيم، فقد ظهر هذا المصطلح عام 1978، بهدف رفع يد الحكومة من السيطرة على النشاط الاقتصادي، والتحكم في هيكل السوق، وحرية الدخول والخروج، و

وضع القيود الكمية والسعرية، مما يحقق التحسن الكلي في تخصيص الموارد، والاستغلال الأمثل لتعزيز التنمية الاقتصادية.

بالانتقال إلى مفهوم مشاركة القطاع الخاص للحكومة في المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي، يتضح أن مؤيدي هذا المصطلح يقصدون به المساهمة بالتمويل الجزئي أو عقود الامتياز*؛

مما تقدم، يمكن تحديد المقصود بتحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي على أنه العملية التي ترتكز على زيادة كفاءة وفعالية القطاع الخاص في إدارة وتشغيل المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي[1]، كما أنها تتمثل في زيادة كفاءة إدارة وتشغيل المشروعات العامة من خلال الاعتماد على آليات السوق والتخلص من الترتيبات البيروقراطية[2]، بهدف زيادة الكفاءة الاقتصادية في الإنتاج، والاستهلاك والتوزيع، ورفع الأعباء المالية على عاتق الحكومة، لعجزها عن تقديم منتجات هذه المرافق بما يتناسب مع الطلب عليها.

I-2- أسباب تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي:

تعود عملية تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي بالأساس إلى سوء أداء القطاع العام (المحتكر) في تشغيل هذه المرافق، مما نتج عنه نتائج سلبية على مستوى اقتصاد الدولة والتيتعد هي أسباب ودوافع تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي. ومن أهمها:

-تدني أداء القطاع العام في تقديم منتجات هذه المرافق من الناحية الكمية والنوعية. ومن مظاهر تدني الأداء، انخفاض الكفاءة، تخلف الفن الإنتاجي، التضخم الوظيفي والفساد في وحدات هذا القطاع، بالإضافة إلى ارتفاع نسبة خسائرها؛

- استنزاف الموارد المالية؛ فقد أدى تخفيض الأسعار إلى مستويات أقل من التكاليف إلى اعتماد القطاع العام على الدعم الحكومي واسع النطاق لتمويل أنشطته المختلفة ؛

-تغير الاتجاه العالمي من القطاع العام في احتكار المرافق العامة، والتحول إلى القطاع الخاص، وارتباط دعوات التحرير الاقتصادي ببرامج الإصلاح التي تنفذها الدول النامية ؛

- الثورة التكنولوجية المتسارعة التي ساهمت في تغيير الظروف الاقتصادية لإنتاج سلع هذه المرافق؛

- ابتكار أساليب فنية تمكن من قياس استهلاك منتجات هذه المرافق مما سمح بإمكانية تسعيرها بدقة.

I-3- متطلبات سياسة تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي:

تحتاج سياسية تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي إلى مجموعة من المتطلبات الرئيسية، التي يجب التأكد من توفرها بغرض التحقق من نجاح عملية التحرير، مهما اختلفت الطرق والمناهج المستخدمة في تطبيقها. وتتمثل هذه المتطلبات في:

-وضع تعريف واضح وحدد لتحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي؛

- وضع قائمة بالأهداف المتوقعة بغرض تحديد المرافق المرغوب تحريرها، ثم وضع معايير يتم الاستناد إليها في اختيار أفضل الطرق لتحرير هذه المرافق؛

- التسويق الجيد للمرافق المراد تحريرها؛

---

*نكون أمام حالة إعانة مالية عندما يوجد متعامل في سوقين او أكثر؛ حيث يمارس تعريفات وأسعار منخفضة في سوق تنافسي مما يسبب لها خسائر تعوضها بالأرباح التي يحققها المتعامل من السوق الثاني حيث يتمتع بالاحتكار أو الهيمنة.

[1]- ميمون الطاهر،**دور الضبط الاقتصادي في تحقيق المنافسة العادلة في أسواق الخدمات العامة ذات التنظيم الشبكي**، أطروحة دكتوراه، جامعة المسيلة، سنة 2016، ص 72.

[2]-محمد المتولي، **الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق**، ط1، دار النهضة العربية 32 شارع عبد الخالق ثروت- القاهرة، ص 32.

- الحاجة إلى إطار قانوني وتشريعي، أو تعديل ما هو قائم بما يتماشى مع رغبة المجتمع في تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي.

II- تحرير المرافق العامة تحرير مرفق الكهرباء كنموذج.

تتعدد المناهج المستخدمة في تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي، وليس هناك أسلوب وحيد يمكن تطبيقه في كل مراحله. فالمرافق العامة ذات التنظيم الشبكي وإن كانت تقوم على نفس الخصائص، إلا أنها لا تتشابه بالضرورة في المناهج المناسبة لتحريرها، نظرا لاختلاف ظروف وطبيعة عمل كل منها. فاختيار المنهج يختلف من دولة إلى أخرى، باختلاف الأهداف المتوخاة وحجم القطاع العام.

هذا، وتبنت دول العالم منهجين أساسين لتحقيق الأهداف المنشودة من وراء تطبيق سياسة تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي، هما الاصلاح القطاعي الشامل وإدخال القطاع الخاص بطريقة مباشرة في سوق القطاع المراد تحريره.

II-1- الإصلاح القطاعي الشامل

ينطوي منهج الإصلاح القطاعي الشامل على إعادة هيكلة المرفق المراد تحريره بأكمله، وذلك من خلال اتباع مجموعة من الاجراءات، تتمثل في الآتي:

-فتح المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي أمام المنافسة؛

-إعادة هيكلة دور الدولة وإنشاء أجهزة تنظيمية؛

- التسعير الجيد لسلع المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي.

II-1-1- فتح المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي أمام المنافسة

على الرغم من تمتع بعض أنشطة المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي بسمة الاحتكار الطبيعي، إلا أنه يمكن فتح بعض هذه الأنشطة أمام المنافة، بما يكفل عدم المغالاة في التسعير.

تتمثل أهم وسائل فتح المرافق أمام المنافسة فيما يلي:

II-1-1-1- الفصل الوظيفي(La séparation fonctionnelle): يقصد بالفصل الوظيفي في مجال المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي، تجزئة أنشطة هذه المرافق إلى مراحل أو أجزاء مستقلة، تُمَكن من قيام مشغلين مختلفين بأداء هذه الأنشطة، خاصة في مجال الإنتاج.

ينقسم الفصل بين الأنشطة إلى قسمين هما:

أ-الفصل المحاسبي (La séparation comptable): هو أداة تستعمل من أجل التأكد من احترام مشغل ينشط في أكثر من نشاط (كالمتعامل الذي يقدم خدمة الهاتف النقال وخدمة النفاذ للإنترنت)[3]،

ب-الفصل الهيكلي (La séparation structurelle): يحتوي على صورتين من الفصل هما:

الفصل القانوني أو الفصل العمودي (La séparation légale): تتم في هذا الفصل، التجزئة بين الأنشطة المختلفة للمرافق، مثل فصل نشاط توليد الكهرباء عن نشاط النقل إلى مراكز التوزيع، وكذلك عن نشاط التوزيع للمستهلكين النهائيين، وإبقاء النشاط الثاني تحت سيطرة هيئة عامة لكونه احتكارا طبيعيا[4].

[3]-ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص77.

[4]-ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص78.

تكمن أهمية الفصل الهيكلي القانوني في مجال الكهرباء كونه مجال يحتوي على احتكار طبيعي، وعليه ومن أجل السهر على احترام مبدأ عدم التمييز والشفافية في المجال بين جميع المتعاملين[5].

فصل الملكية أو الفصل الأفقي (La séparation de propriété): تتمثل هذه الأخيرة في تولي مشغل جديد النشاط، لا تربطه أي علاقة قانونية مع المشغل الذي يقوم بالنشاط، فيتم الفصل بين الأنشطة حسب الأسواق، إما جغرافيا، أو حسب أنواع السلعة الواحدة.

الجدول رقم (01): يوضح تجزئة المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي إلى الأنشطة المكونة لها

القطاع	الأنشطة الخاضع غالبا للاتنافسية	الأنشطة الخاضعة للتنافس
السكك الحديدية	-الخطوط الحديدية والبنى التحتية والقاعدية للإشارة.	-استغلال المركبات وإصلاحها.
الكهرباء	-تحويل الكهرباء من خلال الشبكة العالية التواتر؛ -التوزيع المحلي.	-إنتاج الكهرباء؛ -تزويد الزبائن النهائيين بالكهرباء أو الأنشطة التجارية ؛ -الأنشطة التفاوضية حول أسواق الكهرباء.
الخدمات البريدية	-توزيع الأظرفة الطرود البريدية غير الضرورية إلى المنازل المتواجدة في مناطق وأحياء إقامية.	-توزيع الأظرفة والطرود البريدية؛ -توزيع الأظرفة والطرود البريدية الضرورية؛ -توزيع الأظرفة والطرود البريدية ذات الأحجام الكبيرة للمؤسسات خصوصا في المناطق ذات الكثافة المرتفعة و الاكتضاض المروري.
الاتصالات	-خدمة وتهيئة شبكات الهاتف في مكان إقامي ريفي.	-خدمات المسافات البعيدة؛ -خدمات الهاتف النقال؛ -خدمات القيمة المضافة؛ -الخدمات المحلية في شكل حلقات بالأحجام المعتبرة لصالح زبون مؤسساتي خصوصا في مناطق الاكتضاض؛ -خدمات الحلقات المحلية في مناطق الشبكات؛ -الناطق العريض التلفزي.
الغاز	-نقل الغاز في شكل ضغط المنخفض التوزيع المحلي للغاز.	-إنتاج الغاز، -تخزين الغاز (في بعض البلدان)؛ -أنشطة توزيع الغاز لزبائن خاصين والأنشطة التجارية المرتبطة بها.
النقل الجوي	-خدمات المطار كجدول الذهاب والإياب (الإقلاع والهبوط)؛	-استغلال الطائرات أو المركبات وإصلاحها؛ -خدمات الطعام؛

[5]-ميموني إيمان، نفس المرجع السابق، ص134.

النقل البحري	-تهيئة الموانئ (في بعض المدن).	-قيادة السفن، خدمات الموانئ.

Source : OCDE **, concurrence et restructuration des services publics :concurrence et réforme réglementaire**, OCDE, Paris, 2001, pp. 09-10.

II-1-1-2- الأسواق التسابقية(Les marchés contestables): افترض (W BAUMOL, 1982) أنه لتحقيق تسابقية الأسواق في الأنشطة التي تتمتع بوفورات الحجم وتستلزم وجود محتكر –مثل المرافق العامة-، أن تتميز بغياب التكاليف الغارقة أو غير المسترجعة (Sunkcosts) لتتيح حرية الدخول والخروج للمشغلين المحتملين، وتتيح قيام المنافسة.

II-1-1- 3- المنافسة بالمقارنة(La concurrence par comparaison): تؤدي التجزئة الافقية (على اساس الجغرافيا مثلا) للنشاطات الاحتكارية بين مشغلين إقليميين مختلفين إلى تعدد مصادر البيانات عن هذا القطاع والتكنولوجيا الحديثة المستخدمة فيه، والطرق المتبعة لتخفيض تكاليف التشغيل، وهذا يستطيع واضع القواعد المنظمة لهؤلاء المشغلين ممارسة الرقابة على نشاطاتهم بكفاءة أكثر، ويقيس أداءهم بالنسبة لبعضهم البعض[6].

وكانت "الأرجنتين" من أوائل الدول التي طبقت هذا الأسلوب في قطاعات عديدة ؛ هذا إلى جانب إدخال المنافسة في السوق كلما امكن لها ذلك[7].

II-2- إعادة هيكلة دور الدولة في الاقتصاد وإنشاء أجهزة تنظيمية:

ينطوي منهج الإصلاح القطاعي الشامل على إعادة هيكلة دور الدولة، بحيث تقوم بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية عن طريق التنظيم والرقابة والتوجيه أساسا، وليس عن طريق ممارسة النشاط الاقتصادي بصورة مباشرة. ولعل أحد الأسباب المباشرة والرئيسية لتدهور جودة المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي هو قيام الدولة بدور المشغل، أي القيام بالعمل والإشراف عليه في ذات الوقت وهذا ما لا يستقسم.

تجدر الإشارة هنا، إلى أن التنظيم من قبل الدولة للقطاع المراد تحريره لا يعد مقابلا لمبدأ إلغاء القيود[8]. ولكن يراد به تدخل الدولة لتنظيم المرافق المحررة، والرقابة عليها من خلال الإشراف على تسعير الخدمات ونوعيتها لحماية المستهلك، بما يسمح باستمرار المنافسة ويوفر للداخلين الجدد الطمأنينة في القطاع محل التحرير[9]. بالإضافة إلى تطوير الاطر التنظيمية الخاصة بتحديد قواعد دخول السوق، فضلا عن وضع المعايير الفنية لجميع المشاركين في السوق على قدم المساواة، وكذلك القيام بخلق هيئات تنظيمية خاصة ومستقلة، لمراقبة عملية إرساء الصفقات والسلامة المالية للمؤسسات المستثمرة، و وضع معايير جودة السلع والحكم في المنازعات.

---

[6]- ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص81.

[7]-معهد التخطيط القومي، **تصورات حول خصخصة بعض مرافق الخدمات العامة**، تقارير وبيانات، مصر، 1يوليو 2003، ص49.

[8]-ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص81,

[9]-عادلة رجب، **تحرير قطاع النقل الجوي: الفرص والتحديات**، ورقة عمل رقم 109، المركز المصري للدراسات الإقتصادية، ديسمبر، 2005، ص1.

أوضحت تجارب الدول المختلفة وجود أكثر من نموذج مؤسسي لتنفيذ الدور الرقابي لدولة ؛ وجاء كل نموذج يحمل سمات خاصة به ويأتي بطبيعته منسجما مع الشروط الأولية السائدة في الدول المطبقة[10].

II-3- التسعير الجيد لسلع المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي:

يُجْمِع الاقتصاديون على ان التخصيص الأمثل للموارد لا يتحقق إلا من خلال سوق تنافسي يعكس قوى العرض والطلب. ويعتبر تسعير سلع المرافق العامة بعد التحرير من أكثر القضايا جدلا بين مؤيد ومعارض، سواء لمبدأ تحرير التسعير ذاته أو للأسلوب الذي تفرضه سلطة التنظيم.

يرى (P HAYASHI, 1987) أن التحرير الذي يفتح باب المنافسة، سوف يولد أعباء إضافية على المستهلكين الذين اعتادوا –لسنوات طويلة- الحصول على سلع المرافق بأسعار متدنية، نتيجة الدعم الذي تقدمه الحكومات. فالقطاع الخاص يسعى دائما لتحقيق الربح، ومت ثم سيحدد لسلعة أسعارا اعلى من تكاليف الإنتاج، وبالتالي لن تحقق كفاءة تخصيص الموارد. وعليه، فإن التسعير الجيد كهدف شامل يقتضي مراعاة عدة مبادئ أهمها: استرداد تكاليف توفير السلع مع تحقيق هامش ربح معقول، وأخذ قدرة المستهلك على الدفع في الحسبان، مع العمل على زيادة الاستثمار من أجل التوسع المستمر في حجم وانتشار السلع، مع العمل على التحديث التكنولوجي القائم.

II-4- أسباب ودوافع الاتجاه نحو تحرير قطاع الكهرباء:

زادت خطوات إصلاح وتحرير مرفق الكهرباء بسرعة، وأصبحت طبيعة الإصلاحات المتبناة بشكل منظم أكثر دقة وتعقيدا، خاصة في العقد الأخير من القرن العشرين. ففي العديد من الدول تم تبني بحماس عدة مناهج للإصلاح المبكر لمرفق الكهرباء، طبقا للظروف والاحتياجات الخاصة بكل دولة. وقد تم تقسيم القوى الدافعة نحو تحرير مرفق الكهرباء كالآتي:

II-4-1- الأسباب على المستوى الاقتصادي:

تتمثل الأسباب على المستوى الاقتصادي في ما يلي[11]:

-الأداء الضعيف من قبل الدولة تجاه تشغيل مرفق الكهرباء من ناحية التوسع غير الملائم نحو توفير وتقديم خدمات الكهرباء للسكان؛

-عدم القدرة العديد من الدول على تمويل التكاليف المطلوبة بالنسبة لإقامة مشروعات كهربائية جديدة، أو صيانة المشروعات القائمة بالفعل؛

-الحاجة إلى نقل أو تخفيض الإعانات المالية الحكومية أو الدعم الحكومي من مرفق الكهرباء، بهدف توفير مصادر مالية للاحتياجات الأخرى الملحقة للإنفاق العام[12].

II-4-2- الأسباب على المستوى الصناعي:

شجعت العديد من المعالجات الفنية على تحرير صناعة الطاقة الكهربائية، وتتضمن تلك المعالجات الفنية الآتي:

-التغيرات السريعة في تكنولوجيا إدارة محركات الغاز التوربينية جنبا إلى جنب مع الزيادة في إنتاج الغاز، وإلغاء القيود المفروضة على استخدامها في توليد الطاقة الكهربائية في بعض الدول حيث إنها قللت من مخاطر وفورات الحجم في توليد الكهرباء؛

---

[10]- منى الجرف، **البدائل المؤسسية لإعادة التوازن بين دور الدولة والأسواق في مصر**، سلسلة أوراق العمل رقم 104، المركز المصري للدرسات الاقتصادية، أغسطس 2005، ص14.

[11]-ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص87.

[12]-R.W.Bacon& J. BESANT-JONES, **global electric power reformprivatization and liberalization of the electric power industry in developing countries**, The World Bank,Washington DC, 2002, p1.

- المتطلبات المتنامية من أجل تحقيق الفعالية والكفاءة في توليد الطاقة الكهربائية بعيدا عن التلوث، قد شجعت على تحديث قدرات وسعات محطات الكهرباء وتطوير شبكاتها؛

II-5- مناهج تحرير قطاع الكهرباء على المستوى العالمي:

اتجهت كثير من دول العالم خلال أواخر القرن العشرين إلى تحرير مرفق الكهرباء وجذب مزيد من الاستثمارات الخاصة إليه، سواء كانت أجنبية أو محلية، و وضع قواعد منظمة لإصلاح وتطوير هذا المرفق. وقد اقترن الوصول إلى هذه الأهداف القيام بمجموعة من الإجراءات التي تتمثل في:

-فصل الأنشطة؛

- خصخصة أصول مؤسسات الكهرباء، من خلال البيع المباشر لمستثمر استراتيجي عن طريق المزادات العلنية، أو بيع الأسهم في سوق الأوراق المالية؛

- إدخال المنافسة في نشاط التوليد (الإنتاج)، من خلال إبرام العقود المتعددة من نوعية عقود (B.O.T) وتطبيق نظام المشغلين المستقلين؛

- فتح السوق أمام الاستثمارات الأجنبية؛

- إنشاء جهاز مستقل للتنظيم؛

- الإصلاح التشريعي وآلية فض المنازعات؛

- تطبيق نظام محدد للتسعير.

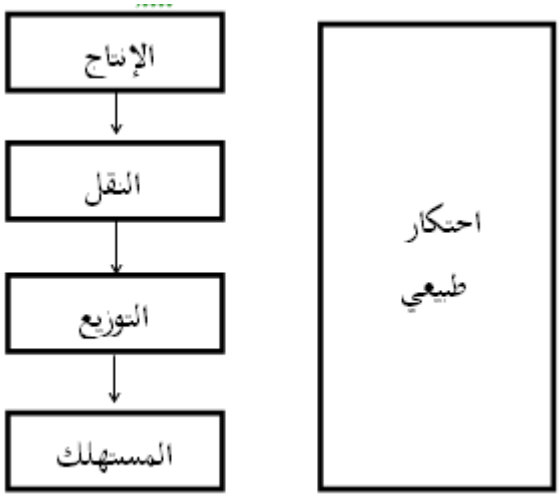
II-5-1- المنهج الأول : الإصلاح القطاعي الشامل:

يعتبر المنهج الذي إتباعه في معظم الدول المتقدمة وبعض دول أمريكا اللاتينية في تحرير مرفق الكهرباء. ويعتمد هذا المنهج على إصلاح المرفق ككل، ويقصد بذلك تطبيق الإجراءات السابق الإشارة إليها تدريجيا؛ حيث يتضمن ذلك إرساء قواعد دخول السوق وتنظيم الأسعار في ظل إطار مؤسسي وتشريعي لحل المشاكل التنظيمية.

1- فصل الأنشطة: تعد من أهم خطوات إصلاح وإعادة هيكلة مرفق الكهرباء، ويقصد بها تجزئة تقديم سلعة الكهرباء بمراحلها الثلاث المندمجة (التوليد، النقل والتوزيع) إلى أنشطة مستقلة، وذلك بغرض التمييز بين تلك التي تتمتع بخصائصالطبيعي كالنقل، عن تلك التي يمكن أن تتمتع بالمنافسة كالإنتاج (التوليد) والتوزيع والتسويق، بالصورة التي تتيح للأسعار أن تعكس التغيرات الموسمية في الطلب، ومن ثم تسمح بتحقيق أرباح أو ,عوائد للمؤسسات العاملة في القطاع، ويعرف هذا النوع من فصل الأنشطة بالتجزئة الرأسية؛ أما التجزئة الأفقية فيقصد به تقسيم السوق إلى عدة مناطق جغرافية، ومن ثم يقوم منتج مختلف بتوفير أجزاء هذه السلعة، بمعنى تقسيم نشاط المحتكر ذاته (الإنتاج أو التوزيع) إلى أكثر من مؤسسة تتنافس فيما بينها لتقديم السلعة.

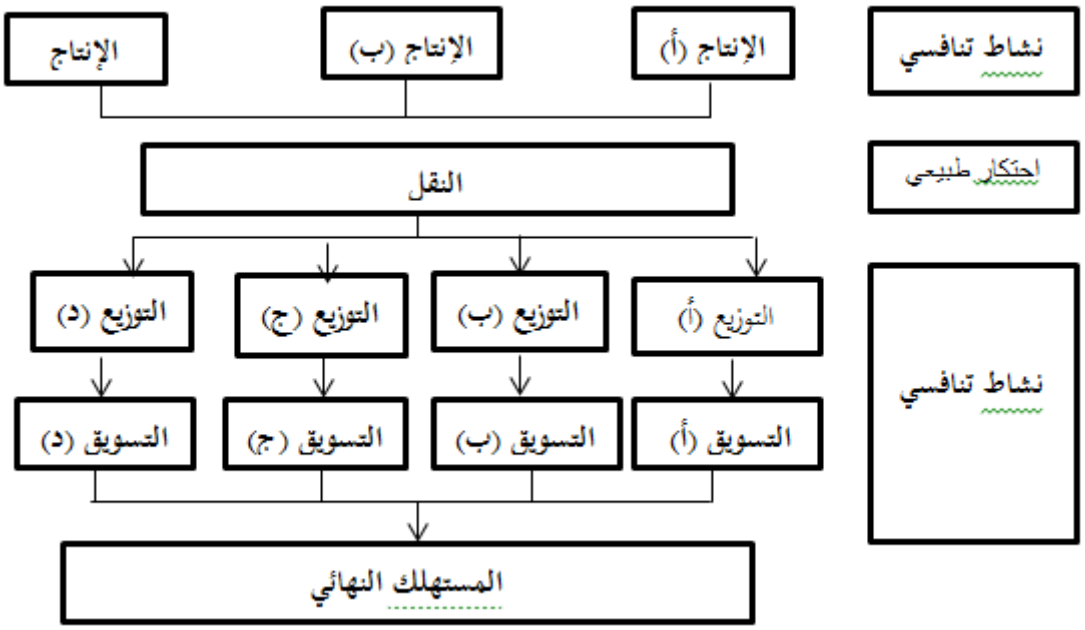
الشكل التالي يوضح الهيكل القديم قبل فصل الأنشطة (النظام المندمج رأسيا).

الشكل رقم (01): الهيكل القديم قبل فصل الأنشطة (النظام المندمج رأسيا)



المصدر: طاهر ميمون، نفس المرجع السابق، ص93.

الشكل التالي يوضح الهيكل الجديد بعد فصل الأنشطة
الشكل رقم (02) الهيكل الجديد بعد فصل الأنشطة



المصدر : ميمون طاهر، نفس المرجع السابق، ص93.

تجدر الإشارة إلى أن هذا الشكل يعد نموذجا مبسطا من عمليات إعادة الهيكلة التي جرت في عدد من دول العالم. وأثبتت التجارب الدولية في هذا المجال إمكانية إدخال المنافسة ونجاح تفكيك حزمة النشاط في مرفق الكهرباء، خاصة في نشاطي التوليد والتوزيع. أما بالنسبة لنشاط النقل، فتظل فرضية الاحتكار قائمة، لما لها من بعد أمني واستراتيجي في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء.

2- إنشاء جهاز التنظيم: كان لابد أن تستتبع عملية فصل الأنشطة تحقيق الإصلاحات التنظيمية، فتم إنشاء جهاز رقابي مستقل تماما عن الحكومة وعن المشغلين والمستثمرين في الأنشطة المختلفة.

3- أساليب التسعير المطبقة: ارتبط دور التنظيم بالإشراف على تحديد الأسعار بالشكل الذي يقلل من سيطرة الاحتكار، ويتيح للمؤسسة رفع الأسعار بصورة تعظم الربح مع تحقيق منفعة المستهلك. وبما أن الكهرباء من السلع شبه العامة القابلة لمبدأ الاستبعاد، فإن ذلك

يستوجب على السلطات التنظيمية أن تفرض أسلوبا للتسعير، يعكس تكلفة كل من إنتاجها وتوصيلها إلى مستخدميها (التكاليف المتغيرة، تكاليف الصيانة والتوسعات).

عند تتبع أساليب تنظيم تسعير الكهرباء في الدول المتقدمة والنامية، وجد أنها تنحصر في أسلوبين: الأول: هو تنظيم نسبة العائد؛ والثاني: هو تنظيم السقف السعري.

II-5-2- المنهج الثاني : إدخال القطاع الخاص بطريقة مباشرة

هو المنهج الذي تم اتباعه في كل من دول جنوب شرق آسيا والشرق الأوسط في تحرير مرفق الكهرباء. ويعد هذا المنهج أكثر تقييدا، حيث يعتمد في عملية التحرير على إبرام العقود المتعددة من نوعية عقود **(B.O.T)** مع منتجي الطاقة المستقلين.وطبقا لهذا المنهج، فإن الحكومة عادة ما تحافظ على هيكل السوق القائم، والذي يأخذ شكل مؤسسات احتكارية مملوكة للدولة ومندمجة رأسيان وتجذب الاستثمارات الخاصة من خلال عقود فردية.

III - تحرير المرفق العام لقطاع الكهرباء الجزائري:

III-1- تاريخ المرفق العام في الجزائر:

يمثل المرفق العام بالجزائر إرثاً من السلطة الاستعمارية التي اعتبرت منذ القرن 17 أن السلطة العمومية لها دور تقوم به في التنمية الاقتصادية للبلاد بمساندها إنجاز المرفق العمومي.

في الفترة ما قبل الاستقلال، تطور المرفق العمومي بالجزائر ليجعل حداً لعدم المساواة الاجتماعية للاستعمار بالبحث عن شروط تنمية إنسانية يتعذر تحقيقها بالطبع بواسطة مبادرة خصوصية وطنية أو أجنبية، مما يبرر في تلك الفترة التدخل المباشر للدولة في توفير وتسيير المرافق العمومية.

في الثمانينات والتسعينات، كانت المرافق العمومية تغطي قطاعات وحاجيات تابعة مبدئياً للمحيط التجاري الخاص، بالفعل وبالإضافة إلى المرافق العمومية التقليدية التي توفرها الدولة بالمجان أو بواسطة مساهمة من المستعمل، تدخلت الدولة مباشرة في تسيير نشاطات اقتصادية بحتة بضمانها توفير خدمات ومكاسب بأسعار مدعمة.

في متوسط الثمانينات أدى تراجع الموارد الخاصة بميزانية الدولة وعدم فعالية نظام الإنتاج إلى ترشيد التسيير وتوفير المرافق العمومية من أجل ضمان الاستمرارية في مجالات النشاط التقليدية للمرفق العمومي على الأقل مما أدى إلى تقليص ميدان تدخل الدولة في مجال توفير المرافق العمومية.

إذن المرفق العمومي يتميز عن النشاط الخاص الأول تحركه تحقيق المصلحة العامة، فمثلاً قانون 02-01 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات "يقوم بهذه النشاطات، طبقا للقواعد التجارية، أشخاص طبيعيون أو معنويون، خاضعون للقانون العام أو الخاص، ويمارسونها في إطار المرفق العام "[13].

III-2- تعريف المرفق العام الجزائري:

يمكن إعطاء تعريف للمرفق العام في الجزائر "المرفق العمومي هو نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها (وفي بعض الأحيان هو نفسه الجهاز العمومي الذي يقوم بهذا النشاط) بهدف تحقيق المصلحة العامة وخاضعاً في ذلك ولو جزئيا إلى قواعد القانون العمومي[14].

---

[13]- أنظر لقانون 02-01 المؤرخ في 2002/02/05، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 سنة 2002.

[14]-بغداد كمال، **النظام القانوني للمؤسسة المهنية في الجزائر**، مذكرة ماجستير في الحقوق فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، سنة2012/2011، ص44.

III-3- تحرير مرفق العام في قطاع الكهرباء:

في هذا التوجه قامت الدولة بإنشاء "لجنة ضبط الكهرباء" بموجب القانون رقم 01-02المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات وهي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية وقد تم تنصيب لجنة الضبط رسميا في 25 جانفي 2005 والغاية أيضا تقليص كلفة النظام الكهربائي وتحسين نوعية الخدمة المقدمة لمختلف المستهلكين.

III-5- مهمة المرفق العام في الجزائر:

ترمي مهمة المرفق العمومي إلى أسبقية توفير الطاقة للزبائن غير المؤهلين في أحسن شروط الإنصاف والاستمرارية ومعادلة أسعار البيع، وفي إطار المساواة في المعالجة إلى ضمان التوصيل بشبكات نقل الكهرباء واستخدامها من قبل الموزعين والزبائن المؤهلين ومنتجي الكهرباء كما ترمي مهمة المرفق العمومي إلى تلبية طلب الفئات من المواطنين المحددة مسبقاً والمناطق المحرومة وذلك من أجل ضمان تماسك اجتماعي أفضل والمساهمة في تضامن أكبر.

أوكلت "للجنة ضبط الكهرباء والغاز" مهمة مركزية في تطبيق ورقابة المرفق العمومي مع دور فيما يتعلق بتنظيم حراسة تنفيذ الالتزامات التعاقدية بين الدولة كسلطة مانحة للامتياز والمؤسسات المستفيدة من امتيازات التوزيع.

تمثل التحولات التي وقعت أو المستقبلية في المرافق العمومية دون أي شك، إحدى كبريات التحولات في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية لهذه العشريات الأخيرة، تعد هذه التحولات نتيجة التطور في الفكر السياسي وفي التحليل الاقتصادي للدولة ودورها الجديد في الاقتصاد[15].

III-6- اختبار الفرضيات:

اعتمادا على ما تقدم من الدراسة نستطيع الآن الإجابة على الفرضيات التي تم طرحها في المقدمة كما يلي:

- ✓ **يقصد بتحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي تلك العملية التي ترتكز على زيادة كفاءة وفعالية القطاع الخاص.**

شهد الاقتصاد العالمي خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين عملية الانفتاح الاقتصادي والمصحوبة بتطور تكنولوجي كبيرإذ يندرج تحرير المرافق العامة الشبكي ضمنهذا الانفتاح، وذلك بفتح الأنشطة الاقتصادية أمام المنافسة.

ومنه فإننا نثبت صحة الفرضية الأولى.

- ✓ **يهدف تحرير المرفق العام ذات التنظيم الشبكي بصفة عامة ومرفق الكهرباء بصفة خاصة إلى جذب الاستثمارات الخاصة.**

تعود عملية تحرير المرافق العامة ذات التنظيم الشبكي بالأساس إلى سوء أداء القطاع العام (المحتكر) في تشغيل هذه المرافق، مما نتج عنه نتائج سلبية على مستوى اقتصاد الدولة منها تدني أداء القطاع العام في تقديم منتجات هذه المرافق، وكذلك تغير الاتجاه العالمي من القطاع العام في احتكار المرافق العامة إلى القطاع الخاص.

ومنه فإننا نثبت صحة الفرضية الثانية.

- ✓ **تحرير المرفق العام قطاع الكهرباء الجزائرييعبر عن رؤية الدولة لدوها في خلق مناخ اقتصادي حر.**

---

[15]-توازنات،**المرفق العمومي للكهرباء والغاز**،رسالة لجنة ضبط الكهرباء والغاز،العدد 25 ديسمبر 2014،صص 7-8.

في إطار اهتمام الدولة بتطوير مرفق الكهرباء ثم إعادة هيكلة المرفق عن طريق فصل أنشطة الإنتاج والنقل والتوزيع وتحويل شركة "سونلغاز" إلى شركة مساهمة، حيث تكون أنشطة إنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء أنشطة اقتصادية ما من شأنه تحقق مصالح المواطنين ويتوافق مع الإطار التشريعي للدولة وأيضا يتماشى مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما يحقق عائد مناسب لتلك الشركات يسمح لها بالنمو.

ومنه فإننا نثبت صحة الفرضية الثالثة.

خلاصة:

من خلال هذه الدراسة خلصنا إلى النتائج التالية:

-أن التغيير التكنولوجي من الاسباب الدافعة لتحرير المرافق العامة في القطاع الشبكي، وذلك للقضاء على الاحتكار الطبيعي الذي يتميز به هذا النوع من المرافق؛

-التخفيف من الأعباء الإدارية عن عاتق الدولة من أهم أهداف تحرير المرافق العام في القطاع الشبكي؛

- هناك منهجين لتطبيق سياسة تحرير المرافق العامة في القطاع الشبكي وهما الاصلاح القطاعي الشامل وإدخال القطاع الخاص بطريقة مباشرة في السوق الذي سيتم تحريره.

عملية إعادة الهيكلة التي مست المرافق العمومية هي عبارة عن عملية تغيير هيكلية ضخمة تصاحبها عملية تغيير تنظيمية واسعة النطاق في جملة من القواعد والقوانين المنظمة للمحيط التنظيمي عموما ولقطاع الطاقة الكهربائية خصوصاً، إذ أن الغرض من إعادة هيكلة هذه المرافق هو تلبية طلب الفئات من المواطنين المحددة مسبقاً والمناطق المحرومة من أجل ضمان تماسك الاجتماعي أفضل والمساهمة في تضامن أكبر؛

- إن من المهام التي أسندت للمرفق العام هو ضمان الإمداد بالكهرباء والغاز في كل التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والنوعية والسعر واحترام للقواعد التقنية والبيئية؛

-تأثر المرفق العام الجزائري بالتحولات التي حدثت على مستوى الأنظمة الاقتصادية منها والاجتماعية؛

توصيات الدراسة:

- يجب على "سونلغاز" أن تأدية دوراً ريادياً سواء على المستوى الوطني أو الدولي، ضمن الإطار غير احتكاري.

- الاهتمام بحلقة الاتصال بين المؤسسة والمرفق العام؛

- تكوين نظام معلومات عالي الجودة يتم تحديده وفق التغيرات الداخلية المستمرة لغرض تحسين مؤشرات الأداء؛

- إدارة المهام وفق الاحتياجات.

المراجع والهوامش:

[1]- ميمون الطاهر،**دور الضبط الاقتصادي في تحقيق المنافسة العادلة في أسواق الخدمات العامة ذات التنظيم الشبكي**، أطروحة دكتوراه، جامعة المسيلة، سنة 2016، ص 72.

[2]- محمد المتولي، **الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق**، ط1، دار النهضة العربية 32 شارع عبد الخالق ثروت- القاهرة، ص .32

[3]- ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص.77

[4]- ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص78.

[5]-ميموني إيمان، **المظاهر الخاصة للقواعد التنافسية في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية في القانون الجزائري**، مذكرة ماجستير (غير منشورة)،جامعة الجزائر، سنة2013، ص.134

[6]- ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص81.
[7]- معهد التخطيط القومي، **تصورات حول خصخصة بعض مرافق الخدمات العامة**، تقارير وبيانات، مصر، 1يوليو 2003، ص.49
[8]- ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص81,
[9]- عادلة رجب، **تحرير قطاع النقل الجوي: الفرص والتحديات**، ورقة عمل رقم 109، المركز المصري للدراسات الإقتصادية، ديسمبر، 2005، ص1.
[10]-منى الجرف، **البدائل المؤسسية لإعادة التوازن بين دور الدولة والأسواق في مصر**، سلسلة أوراق العمل رقم 104، المركز المصري للدرسات الاقتصادية، أغسطس 2005، ص.14
[11]- ميمون الطاهر، نفس المرجع السابق، ص87.
-[12]R.W.Bacon& J. BESANT-JONES, **global electric power reformprivatization and liberalization of the electric power industry in developing countries**, The World Bank,Washington DC, 2002, p1.
[13]- أنظر لقانون 02-01 المؤرخ في 2002/02/05، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 سنة 2002.
[14]- بغداد كمال، **النظام القانوني للمؤسسة المهنية في الجزائر**، مذكرة ماجستير في الحقوق فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، سنة2012/2011، ص.44
[15]- توازنات،**المرفق العمومي للكهرباء والغاز**،رسالة لجنة ضبط الكهرباء والغاز،العدد 25 ديسمبر 2014،صص 7-8.