

الخصخصة في زمن الأزمة: استعراض الخيارات الممكنة لقطاع الاتصالات في لبنان

جولان عبد الخالق*

٤ تشرين الأول ٢٠٢١

في خضمّ الأزمة الاقتصادية المستمرة وغير المسبوقة التي يشهدها لبنان، يتجدّد النقاش حول ضرورة شروع الحكومة في خصخصة بعض القطاعات الاقتصادية الحيوية، بما فيها الاتصالات. وقد يعتبر البعض أن خصخصة قطاع الاتصالات في لبنان هو حلّ سريع لأزمة الدين العام في البلد؛ غير أنه، بدون إجراء إصلاحات فعلية في السوق لتعزيز المنافسة الحقيقية وتحفيز الاستثمار المستمر في القطاع، من المرجّح ألا يكون لبيع الأصول العامة إلا أثرًا محدودًا على الاقتصاد.

تزيد الأزمة الاقتصادية المستمرة في لبنان الوضع تعقيداً، إذ من المرجّح أن يتقلّص العائد المالي الناتج عن أي خصخصة مع استمرار انهيار سعر صرف الليرة اللبنانية مقابل العملات الأجنبية بما يؤثّر سلبيًا على قيمة الشركات التي تملكها الدولة في قطاع الاتصالات. من جهة أخرى، أصبح لبنان اليوم في أمسّ الحاجة إلى النهوض بقطاع الاتصالات الذي قد يساعد بدوره في تحفيز اقتصاد البلد. هنا تكمن المفارقة: من جهة، تقدّم الخصخصة خيارًا جذابًا يمكن ان يساعد في تحرير قطاع الاتصالات في لبنان، ومن جهة أخرى، بدون إصلاحات فعلية في السوق وتحت وطأة أزمة اقتصادية كارثية، من المستبعد أن تحمل الخصخصة أي ثمار اقتصادية حقيقية.

بالتالي، من أجل معاينة هذه المعضلة المعقّدة: أود أولاً أن أعرض بعض الأسباب الموجبة لتشجيع مشاركة القطاع الخاص في مجال الاتصالات. ثانيًا، سأعتمد إلى تقييم آفاق تحرير قطاع الاتصالات دون اللجوء إلى الخصخصة كخطوة أولى في هذا الاتجاه. ثالثًا، سوف أتطرّق إلى الآفاق الحالية لخصخصة قطاع الاتصالات وأناقش أثر الأزمة الاقتصادية الراهنة على قيمة الشركات المملوكة من الدولة. وأخيرًا، أختتم الدراسة بتقديم توصيات حول الخطوات التي يمكن اتخاذها نحو التحرير الكامل للقطاع في المستقبل القريب.

١. مسألة مشاركة القطاع الخاص في قطاع الاتصالات

تعجز الدولة اللبنانية وحدها عن تلبية المتطلبات المالية لقطاع اتصالات متطوّر ورائد عالميًا. ففي البلدان التي تعاني من نقص في الموارد، حيث تبقى عائدات الدولة محدودة وتكون الاستثمارات ضرورية لمواكبة سرعة [تطوّر تكنولوجيا الاتصالات](#)، تُعتبر مشاركة القطاع الخاص ركناً أساسيًا في المعادلة. طوال أكثر من ٣٠ عامًا، وعلى الرغم من الديون المتراكمة وضعف الموارد، مولّت الدولة اللبنانية مباشرةً معظم البنية التحتية في القطاع من أموال المكلّفين، دون فتح أي مجال أمام مشاركة القطاع الخاص.

على سبيل المثال، جرى تمويل مشروع تمديد الألياف البصرية على المستوى الوطني الذي أطلقته شركة أوجيرو، وهي شركة الاتصالات المملوكة من الدولة، عبر سلفة من الخزينة قدرها ١٠٠ مليون دولار أميركي، [وافق](#) عليها مجلس الوزراء في العام ٢٠١٧. غير أن الوضع المالي في الدولة اليوم مختلف تمامًا عمّا كان عليه في العام ٢٠١٧ بعد [تخلّف لبنان رسميًا عن سداد](#) ديونه الخارجية في آذار ٢٠٢٠ ودخوله في أزمة اقتصادية حادة قد تدوم [عقدًا](#) من الزمن، بحيث ان البلد فقّد كلياً قدرته على تأمين تمويل مشروعات كبرى متعلقة بالبنى التحتية من الأموال العامة في المستقبل القريب.

* جولان عبد الخالق هو خبير مستقل متخصص في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات عمل على مدى أكثر من ١٠ سنوات في العديد من المنظمات الدولية بما في ذلك البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية.

وفي حالة الاتصالات، لا تنتهي القصة هنا. عادةً ما تكون الاستثمارات في البنى التحتية التي تشغل هذا القطاع مباشرة، وتأتي بعوائد في فترة قصيرة نسبيًا، كما وتُعتبر استراتيجية من الناحية التجارية، مما جعل هذا القطاع جذاباً للاستثمارات الخاصة عالمياً. على سبيل المثال، تصدّرت أهم الشركات العالمية في عالم الاتصالات والتكنولوجيا [عناوين الصحف](#) هذا العام في سباقها نحو تحديث البنى التحتية للاتصالات في القارة الأفريقية، بما في ذلك تمديد الألياف الضوئية في المناطق التي تعاني من نقص في الخدمات، والاستثمارات في مراكز البيانات، والتحسينات في شبكة الهواتف المحمولة. وبالنسبة للسوق اللبناني، فمع وجود حيّز مالي محدود وقدرات تمويل عامة شديدة التقييد، من الواضح أنه من المنطقي أن تركز الدولة اللبنانية على مجالات أخرى ذات أولوية، لا سيما إذا تبيّن أن مشاركة القطاع الخاص في الاستثمار في قطاع الاتصالات، مجدياً.

في النهاية، ونظرًا إلى التطورات الأخيرة في تكنولوجيا الاتصالات، ولكي تكون الاستثمارات في مجال الاتصالات ناجحة تجارياً، من الضروري اعتماد مقارنة جذريًا قائمة على مشاركة أكبر للدولة وللقطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك، عادة ما تكون دورات حياة تكنولوجيا الاتصالات قصيرة الأجل، لاسيما لناحية النفاذ إلى الشبكة أو لجهة تطبيقات المستهلك. ومع انطلاق تكنولوجيا [الجيل الخامس 5G](#) وغيرها من التقنيات اللاسلكية، [كالشبكة الواسعة النطاق بالطاقة المحدودة LoRaWAN](#) أو Sigfox، بدأت الحدود بين الاتصال اللاسلكي والخط الثابت بالتلاشي. ففي شبكة اتصالات من الجيل التالي، لا يهتم إن كنت تستخدم هاتفك المحمول، أو جهاز الكمبيوتر الشخصي، أو التلفزيون الذكي، أو جهاز استشعار صناعي. فكل من هذه الأجهزة، على الرغم من استخداماتها المختلفة، تتواصل مع العالم، وتصل إلى الملفات في السحابة، وتُجري عمليات حسابية معقدة من خلال استخدام مزيج من القدرات الأساسية لشبكتي الاتصالات الثابتة واللاسلكية.

ونظرًا [للتقارب](#) الحاصل بين عالمين كانا مستقلين تقليديًا، قد يجد المشغلين القداماء للشبكات الحكومية واللاعبين الجدد في القطاع الخاص أنفسهم على خلاف. بيد أنّ هذا المجال الجديد يتطلب إرساء تعاون سلس، قد يكون تلقائيًا ما بين القطاعين العام والخاص لضمان فعالية تزويد الخدمات. فشبكات اتصالات المستقبل لن تكون منازرة إلى شبكة أو إلى تكنولوجيا معينة بقدر تركيزها على الخدمات.

٢. التناقضات في قانون تنظيم قطاع خدمات الاتصالات رقم ٢٠٠٢/٤٣١ في لبنان

إذا كانت مشاركة القطاع الخاص ضرورية في قطاع الاتصالات، فما هي بيئة السوق المثلى كي تعمل ضمنها الشركات الخاصة؟ يدعو [القانون اللبناني الأحدث لتنظيم قطاع خدمات الاتصالات](#) (٢٠٠٢) إلى إعادة هيكلة الأصول التي تملكها الدولة في القطاع وخصخصتها، إلى جانب إنشاء [هيئة ناظمة للاتصالات](#) مستقلة ومكلفة بضمان المنافسة والتحرير الكلي للقطاع. لكن، على إثر النزاعات السياسية، وضعف الأنظمة الرقابية وانتشار الفساد، لا تزال معظم هذه الأحكام غير نافذة حتى الآن. وبعد مرور نحو ٢٠ عامًا، والمطالبة بالإصلاح في جميع أنحاء لبنان، قد يكون مفيداً استعراض بعض الأحكام الرئيسية التي نصّ عليها قانون تنظيم قطاع خدمات الاتصالات رقم ٢٠٠٢/٤٣١.

وفقًا للقانون الراهن، يحقّ لأي شخص يستوفي الحد الأدنى من الشروط القانونية، الاستثمار في شركة في مجال الاتصالات، أو إنشاء شركة جديدة، وتقديم الخدمات في بيئة تنافسية ترعاها هيئة ناظمة مستقلة (المادة ٤، القسم ٢). وتتولّى الهيئة الناظمة الحرص على المنافسة ومراقبة الأسعار وإصدار تراخيص جديدة وتحديد [أسعار الترددات اللاسلكية](#) والإشراف على تطوير القطاع (المادة ٢، القسم ٥). كما يعرض القانون الآلية التي يتم بموجبها نقل جميع أصول

المؤسسات التي تملكها الدولة في مجال الاتصالات إلى مؤسسة جديدة مملوكة للدولة ومتكاملة عمودياً (شركة اتصالات لبنان Liban Telecom) قبل المباشرة بالخصخصة الجزئية مع شريك استراتيجي (المادة ٨ والمادة ٩).

مع ان هذه الأحكام تبدو ليبرالية، إلا ان قانون الاتصالات لعام ٢٠٠٢ يحفظ الكثير من الصلاحيات بيد الدولة الممثلة بوزير الاتصالات في مجلس الوزراء. ويشمل ذلك إصدار التراخيص الجديدة لمشغلي الهاتف الخليوي ومقدمي خدمات الهاتف الدولي (المادة ٤، القسم ١٩). كما يترك القانون موضوع إصدار التراخيص لـ "فئات جديدة غير محددة من خدمات الاتصالات" - مثل خدمات الاتصالات من الجيل التالي- خاضعاً للاجتهاد والتفسير. بالإضافة إلى ذلك، تستوفي وزارة الاتصالات مباشرة بدلات استخدام الترددات اللاسلكية (المادة ٣، القسم ١٧).

إذا كانت الدولة تعتزم الاحتفاظ بأغلبية الحصص في الشركة المشغلة للاتصالات المتكاملة عمودياً (شركة اتصالات لبنان) بناء على هذا القانون، فإن قدرتها على اتخاذ قرارات هامة في القطاع تضعها في حالة تضارب خطير في المصالح مع الشركات الخاصة المنافسة. في الواقع، غالباً ما اقترن التحرير الناجح لسوق الاتصالات بالرقابة الوافية على السلطة التنفيذية في الدولة، والنزاهة القانونية، والتحرر من الفساد. في بعض البلدان، برزت **انتقادات** ضد التحرير والخصخصة لأنهما أديا إلى شركات خاصة تمارس الاحتكار العمودي ولا تخضع للرقابة، مع أسعار باهظة وتحسن بسيط في جودة الخدمات.

وعلى الرغم من هذه التناقضات، فإن الهدف من قانون الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١ هو تعزيز المنافسة. علماً بأن المنافسة الحقيقية والشفافة والمطبقة جيداً يمكن أن تساعد في خفض **الأسعار** وإبقاء التكاليف منخفضة، كما تضمن الكفاءة في تشغيل الشبكة وصيانتها وتوسيعها وإدارتها مما يوقر رأس المال المطلوب والقوى العاملة اللازمة لقطاعات أخرى. هذا هو الدرس الأبرز المستخلص من برامج الخصخصة الناجحة في عدد من الأسواق حول **العالم** (علماً بأن معظم هذه الأسواق كانت تعتمد في الأصل ممارسات تنافسية قوية، إلى جانب درجة عالية من الاستقلالية الرقابية).

٣. آفاق الخصخصة: تخمين قيمة مؤسسات الاتصالات التي تملكها الدولة

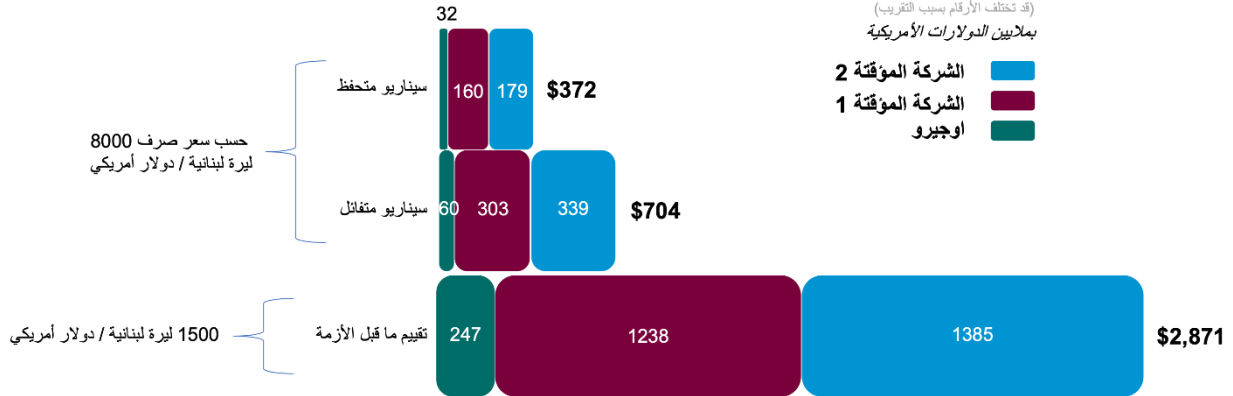
سوف تؤدي خصخصة قطاع الاتصالات في لبنان في خضم الأزمة الاقتصادية الراهنة إلى تخمين غير مؤاتٍ للشركات والأصول التي تملكها الدولة. ويُعزى ذلك بشكل رئيسي إلى تدهور سعر صرف الليرة اللبنانية خلال العامين الماضيين. إذ ينبغي على أي تخمين تجاري لقطاع الاتصالات أن يأخذ سعر الصرف الحالي بالاعتبار، نظراً إلى أن جميع عائدات الشركات التي تملكها الدولة مسعرة بالعملة الوطنية.

لدواعي هذا المقال، سأستخدم سعر الصرف . . . ٨. ل.ل. للدولار الأميركي الواحد، على افتراض أن أي إصلاحات هيكلية يتم تنفيذها في المدى القريب قد تحسن من قيمة الليرة اللبنانية وتساهم في استقرارها. تجدر الإشارة هنا إلى أنه، في حال استمر الهبوط المتسارع الحالي في سعر الليرة، تصبح خصخصة قطاع الاتصالات - أو أي قطاع آخر - مستحيلة. لذلك، فإن جهود الحكومة الرامية إلى تأمين استقرار العملة الوطنية من شأنها تعزيز تعافي لبنان في المدى القريب، فضلاً عن أنها تمنح الدولة خيار بيع الأصول العامة في المستقبل غير البعيد.

عند تفحص الأرقام، يتضح أن الأزمة الحالية خفّضت قيمة قطاع الاتصالات في لبنان بنسبة تفوق الـ ٧٥%. وعلى افتراض أنّ سعر صرف الليرة سيستقرّ عند . . . ٨. ل.ل./دولار أميركي بعد الأزمة، يمكن ان تتراوح قيمة القطاع بين ٣٧٢ الى ٧.٤ مليون دولار أميركي (التقدير المتفائل والمتحفّظ، على التوالي)، مقابل ٢,٨ مليار دولار أميركي قبل الأزمة.

تقييمات قطاع الاتصالات في لبنان

(قد تختلف الأرقام بسبب التقريب)
بملايين الدولارات الأمريكية



ملاحظة: تم احتساب عدد المشتركين من المواقع الإلكترونية الخاصة **بالشركات المشغّلة** ومن قاعدة بيانات الاتحاد الدولي للاتصالات. فالبيانات المالية لشركات الاتصالات المملوكة للدولة في لبنان ليست متاحة للجمهور، لذلك اعتمدنا بعض الافتراضات. **السيناريو المتفائل:** يبلغ متوسطّ العائدات لكل مستخدم ٢٠ دولارًا للشركات المشغّلة للهواتف الخليوية في لبنان (إسقاط يستند إلى **تقرير الاتحاد الدولي للاتصالات في ٢٠١٨**) و١٩ دولارًا لشركة أوجيرو (استناداً إلى **متوسط العائدات المعدّل** (ARPU) الخاص بالشركة المصرية للاتصالات لكل من المشتركين بالشبكات الصوتية الثابتة وشبكات النطاق العريض الثابت). ويقدر معدّل انسحاب المستخدمين (إلغاء الاشتراك) بنسبة ١٠%، وهامش الأرباح قبل الفوائد والضرائب والاستهلاك وإهلاك الدين EBITDA بنسبة ٢٥%. **السيناريو المتحفّظ:** تُقدّر معدلات متوسط العائدات لكل مستخدم بنسبة ٣% أقل من السيناريو المتفائل. أمّا معدل انسحاب المستخدمين، فُقدّر بنسبة ١٥%، وهامش EBITDA بنسبة ٢٠%. **تستند أرقام التقدير قبل الأزمة إلى المعدّل بين السيناريوهين.**

من الواضح أن الخصخصة بأسعار صرف عالية (أو شديدة التقلّب) من شأنها أن تؤدي إلى تقييم منخفض للغاية. وهذا وضع مؤسف لقطاع كان يحقق أرباحًا للخزينة اللبنانية حيث بلغ متوسط العائدات السنوية **١,٢ مليار دولار أمريكي** بين عامي ٢٠١٦ و٢٠١٩. ومع أن قانون الاتصالات ٢٠٢١/٢٠٢٠ يدعو إلى خصخصة شركة اتصالات لبنان (Liban Telecom)، فلا ريب في أنّ بيع أي أصول عامة في الوضع الحالي سيسفر عن خسائر كبيرة في إيرادات خزينة الدولة.

٤. قطاع متحرّر: الخطوة الأولى نحو الخصخصة الكلية

على الرغم من الصعوبات المقترنة بخصخصة قطاع الاتصالات في ظلّ أزمة اقتصادية خطيرة، تُقدّم إصلاحات القطاع اليوم مساهمة كبيرة في تحسين الآفاق المالية والاقتصادية لأي برنامج خصخصة في المستقبل. صحيح أنّ تحرير القطاع دون الشروع في عملية الخصخصة، كما اقترح البعض، قد يؤدي إلى إنشاء شركات جديدة في مجال الاتصالات، ويقلّص تالياً حصّة الشركات المملوكة من الدولة في السوق. ومع ذلك، من المرجّح أن تستقطب خصخصة الشركات العامة في بيئة سوق تنافسية بالكامل اهتماماً كبيراً من قبل المستثمرين المحليين والاجانب، ممّا يؤدي إلى تقييمات أعلى. بالإضافة إلى ذلك، فإن تحرير القطاع سيجبر شركات الاتصالات التي تملكها الدولة على العمل بكفاءة أكبر، ممّا يعزّز ربحيتها ويرفع قيمتها.

كذلك، سيكون لتحرير القطاع أثرٌ كبيرٌ على الاقتصاد اللبناني، لا سيما في بلد لا يزال يجاهد من أجل توفير خدمات رقمية سهلة المنال وعالية الجودة ومنخفضة الثمن إلى جميع السكان. ومع ذلك، يجب أن تأخذ أي أجندة تحرير في الاعتبار الحاجة إلى هيئة ناظمة مستقلة تضطلع بالتطوير المستمر للقطاع. ومن المثير للاهتمام هو أنّ معظم هذه الإصلاحات منصوص

عليها صراحة في قانون الاتصالات ٢٠٠٢/٤٣١، إلا أنها لم تنفَّذ على الإطلاق، أو طُبقت بشكل غير صحيح بسبب الفساد المستشري، ومعايير الحوكمة الضعيفة، أو غياب نظام قضائي متين. في الواقع، يشكّل المناخ السياسي أحد أبرز المعوقات لضمان نجاح الخصخصة في لبنان، حيث أنّ الحكومات المتعاقبة عجزت عن الاتفاق على اي إصلاح اقتصادي بنيوي مؤثّر خلال العقود الثلاثة الماضية.

٥. التوصيات

على الرغم من الواقع الحالي، هناك ستّ خطوات يمكن اتخاذها بالتتابع لتحسين آفاق خصخصة قطاع الاتصالات في لبنان:

١. تمكين الهيئة النازمة للاتصالات من اتخاذ قرارات شفّافة وقائمة على الأنظمة فيما يتعلق بالتراخيص، والممارسات المناهضة للمنافسة، والاستثمارات السنوية لتطوير الشبكة، وفقاً لقانون رقم ٢٠٠٢/٤٣١.
٢. وضع خارطة طريق وطنية مبسطة لتطوير الاتصالات ذات أهداف واضحة للسنوات الخمس أو العشر القادمة تتناول تطوير القطاع، والاستثمار في البنى التحتية، وتحديد معايير السرعة والجودة، وتوافر الخدمات الرقمية.
٣. إقرار قانون جديد حول خصوصية البيانات من شأنه أن يضع معايير واضحة لسرية بيانات المستهلك، وينظّم شروط الوصول التجاري لهذه البيانات، ويكرّس آليات حماية المستهلك في حالة انتهاك الخصوصية.
٤. إعادة هيكلة جميع شركات الاتصالات التي تملكها الدولة وفقاً لقانون الاتصالات رقم ٢٠٠٢/٤٣١ والتي من شأنها تعزيز قدرتها التنافسية والتشغيلية، بما في ذلك إمكانية توظيف جهات من القطاع الخاص لإدارة هذه المؤسسات مؤقتاً.
٥. التحرير الكليّ لأسواق الهواتف المحمولة، وشبكات الانترنت، ومراكز البيانات من خلال السماح للمستثمرين المحليين و/أو الأجانب من القطاع الخاص من المشاركة كلياً في هذا المجال دون تحيّر أو بيروقراطية.
٦. الخصخصة الجزئية أو الكلية القائمة على عملية تنافسية وشفافة تماماً، وتعتمد على نجاح إعادة هيكلة الشركات المملوكة من الدولة، وإنفاذ تدابير واضحة تدعم التحرير الفعلي للقطاع وتعزّز المنافسة الحقيقية.