

## الباب السابع

### السياسة العامة Public Policy

#### التنظيم والمؤسسات العامة Regulation and Public Enterprise

هل أفضل استراتيجياتنا لتحسين الإنجاز السوقي هي التطبيق الصارم لقوانين مكافحة الاحتكار Antitrust Laws ؟ أو أننا يجب أن نأخذ في اعتبارنا تدخلاً شديداً ومباشراً في السوق؟ وإذا أخفقت قوى السوق في تحديد أسعار مساوية للتكاليف الحدية - القاعدة لتحقيق الكفاءة التوزيعية - فلماذا لا ندعم التنظيم الحكومي المباشر ونجبر الأسعار على أن تكون قائمة بهذه الطريقة؟ أو لماذا لا نؤم المؤسسات في صناعات معينة Malfunctioning Industries ونضعها تحت مسؤولية الخدمات المدنية (بدرجات مختلفة في الاقتصاد).

في هذا الباب سنتطرق إلى الآثار المستقبلية لهذه الأشكال العنيفة من التدخلات في السياسة العامة وخبرتنا معها. وسوف نحللها مستندياً إلى مفاهيم الهيكل، والسلوك، والإنجاز السوقي التي تحدثنا عنها من قبل. في العقود الماضية تراخت بعض أنواع التنظيمات أو هجرت، في حين أضيف غيرها، وبذلك تكون لدينا الكثير من التجارب للملاحظة والاعتبار في هذا المجال.

## التنظيم المباشر للأعمال Direct Regulation of Business

في قطاعات عديدة هامة من الاقتصاد الأمريكي، وخاصة المنافع العامة والمواصلات لم تحاول السياسة العامة تطوير المنافسة. وبدلاً من ذلك، فقد رضيت بقيام احتكارات لخدمة أسواق محلية وحاولت في الوقت نفسه إيجاد وسائل لتنظيم هذه الاحتكارات لضمان إنجاز سوقي معقول. وتعطي المنافع العامة المحلية أوضح مثال لهذه الحالة السوقية. وبشكل عام تملك المنشآت التي تزود الطاقة الكهربائية، والغاز الطبيعي، والخدمات الهاتفية، والمياه، والنقل قدرات احتكارية أجازتها السلطات الرسمية وأخذت تعمل تحت تنظيمات ولوائح مفصلة تحكم ممارساتها العملية. والمقننون على مستوى الولايات والمحافظات المحلية، لبعض وحدات الأعمال الأخرى، أخضعوا الداخليين الجدد إلى بعض القيود من خلال التراخيص أو الامتيازات، وبذلك أصبح عدد المنافسين محدوداً حتى لو لم تكن الأسواق أسواقاً احتكارية. وفي بعض الأحيان يكون الترخيص قد صمم فقط لضمان أن يكون الممارسون ذوي قدرات ومهارات مناسبة لوظائفهم (كما في الطب). وفي حالات أخرى مثل سائقي الأجرة، تحد الحكومة ببساطة الموارد في هذه الصناعة عمّا يمكن أن يتيح السوق.

لقد تملك هيئات من الحكومة الفيدرالية قوة تنظيمية هائلة موجهة إلى صناعات هامة، على الرغم من أن الكثير من هذه القوانين والتنظيمات قد تسوّهل في تطبيقها أو استبعدت خلال العقد الماضي. فوكالة تنظيم الطاقة الفيدرالية The Federal Energy Regulatory Commission تمتلك السلطة القضائية في تحديد أجور وخدمات خطوط أنابيب الغاز الطبيعي بين

الولايات، ولها صلاحية Status تنظيم النقل العام والتسعير المحلي للغاز الطبيعي الذي يمر خلال خطوط الأنابيب هذه. ويمكنها أيضا أن تثبت معدلات أسعار الجملة للطاقة الكهربائية المنقولة بين الولايات. والقانون الذي أجاز عام ١٩٧٨م قام بقوة بديلا للتحكم السعري المتساهل الذي طبق مدة عقد كامل على الغاز الطبيعي. أما وكالة الاتصالات الفيدرالية The Federal Communication Commission فتنظم معدلات تسعيرات الهاتف والتلغراف وخدماتها المرافقة. وتتحكم أيضا في الدخول إلى مجال الإذاعة والبث التلفزيوني من خلال التحكم في توزيع العرض النادر لمحطات البث. ولها بعض الصلاحيات في التأثير على نوعية البث، ولكن ليس لها قدرة في التحكم في السعر. ولم يعد نظام التلفاز السلكي (أو المربوط بالكابل) تحت تحكمها، كما أن معظم الزيادات في حدة المنافسة في مجال الاتصالات طويلة المسافة نتجت من إحدى حالات مكافحة الاحتكار. أما وكالة التجارة بين الولايات The Interstate Commerce Commission، وهي أقدم الوكالات التشريعية الفيدرالية، فقد ظلت مدة طويلة تمتلك القوة في وضع معدلات الأسعار والخدمات للسكك الحديدية ولشركات النقل على الطرق السريعة. ولقد زالت صلاحياتها في وضع معدلات الأسعار لخدمات النقل على الطرق السريعة إلى حد كبير، واقتصرت صلاحياتها على التحكم في معدلات أسعار السكك الحديدية في المواقع التي تظهر فيها بعض الشركات سيادة سوقية. أما لجنة الطيران المدني The Civil Aeronautics فقد كان لها صلاحية مكثفة على خطوط وأسعار الناقلين الجويين بين الولايات، ولكن الهيئة توقف عملها، وتخضع الخطوط الجوية الآن فقط لتنظيمات السلامة.

يتضمن ملف أي هيئة من الهيئات التنظيمية العديد من الوظائف، لكن هذه الوظائف لها القليل من العلاقة بالهيكل السوقية. ففي حدود مسؤوليتها عن السياسة النقدية العامة، فإن لجنة الاحتياط الفيدرالية Federal Reserve Board تقوم بتنظيم نواح عديدة من تعاملات البنوك التجارية التابعة لنظام الاحتياط الفيدرالي. وتنظم وكالة تبادل الأوراق المالية Securities and Exchange Commission أعمال سمسرة الأسهم والتبادل المالي بطريقة تسعى من خلالها لضمان نوعية وجودة خدماتهم. فهي تطلب توفير أنواع محددة من المعلومات حول أسهم الشركات للمستثمرين وتعمل كذلك على توفير الحماية من عدد من أنواع الحيل الممارسة ضد الذين يتعاملون في الأوراق المالية Securities في أسواق الأسهم والسندات. وعلى الرغم من أن المشرعين القدماء الذين أشرنا إليهم سابقاً قد تساهلوا في معظم أدوارهم التشريعية خلال العقد الماضي، إلا أنه دخلت مجموعة من الهيئات الأخرى لتحمل على عاتقها مسؤولية التنظيم الاجتماعي - لقضايا تلوث البيئة، وسلامة المركبات، والمنتجات الاستهلاكية الأخرى، والصحة الوظيفية والسلامة. ولعلنا نستقرئ بعضاً من الروابط التي تربط بين الهيكل السوقية والتنظيمات الجديدة.

### *أسباب التنظيم Reasons for Regulation*

لماذا وضعت التنظيمات القديمة؟ إننا يمكننا أن نتعامل مع هذا السؤال من زاوية تاريخية لتتعرف على الأحداث التي أدت إلى القرار السياسي لوضع نشاط ما تحت طائلة التنظيم العام. أو يمكننا أن نتعامل معه على أنه سؤال تحليلي للإجابة عن السبب في كون المصلحة العظمى قد تتحقق من خلال

العمل على تطبيق هذه التنظيمات في الواقع. والمنهجان بالطبع ليسا متضادين: حيث إن المنهج التحليلي يقوم بمد المؤرخ بالفروض اللازمة، والدلائل التاريخية يمكن أن تؤكد، أو ترفض، أو تعدل هذه الفروض.

### (١) إصلاح فشل السوق Correcting Market Failure

تقليدياً، افترض الاقتصاديون أن التنظيم ظهر ليتواءم مع الهياكل السوقية غير التنافسية. وشركات المنافع العامة المحلية تمدنا بأوضح الأمثلة؛ فإنتاج معظم هذه الشركات من الخدمات يتضمن اقتصاديات السعة والذي يُعدّ كبيراً بالنسبة لأسواقها المحلية. وشركات المنافع تميل لأن تكون ذات تكلفة ثابتة عالية جداً، وهي حالة ربما تجعل المنافسة السعرية تعمل بشكل سيئ ما لم يكون في الصناعة العديد من المنشآت. والطلب على منتجاتها طلب غير مرن، وبذلك يمكن أن ينتزع الاحتكار أرباحاً كبيرة من العامة. والمنافسة بين مثل هذه الشركات يمكن أن تتضمن عدم وفورات اقتصادية خارجية External Diseconomies: فكر مثلاً في مدى الإزعاج الذي يمكن أن يحدث لو أننا نريد أن نتعرف على أي شركات الهاتف الثلاثين التي تقوم بتقديم الخدمة إلى منزل أحد أصدقائنا، أو أي شركات الغاز الأربعين التي يلزمها أن تحفر الشوارع كل مرة يتحول فيها صاحب المنزل بين الشركات المقدمة لخدمة الغاز. ولهذا تقوم في هذه الأسواق الاحتكارات الطبيعية Natural Monopolies.

إن الإيضاح التقليدي يتلاءم بطريقة رائعة مع تحليل هذا الكتاب. فلو تركت هذه الهياكل السوقية دون تدخل فإنها ستنتج إنجازاً توزيعياً ضعيفاً للموارد، وكفاءة تقنية هزيلة، أو كليهما معاً. ويمكننا أن نفترض أن المصوتين

في مسائل التنظيم لديهم المنطق الجيد لمعرفة ما إذا كانت هذه الصناعات تمثل حالات من "فشل السوق" التي يجب أن تخضع للتنظيم. وحالياً، على الرغم من ذلك، فقد طُوّرت العديد من التفسيرات عن دوافع التنظيم التي نشأت من نماذج مبنية على السلوك السياسي الكثير التشكك والتشاؤم.

## (٢) حل النزاعات السياسية Resolving Political Conflicts

ربما يوضع التنظيم أحياناً حلاً وسطاً للخلافات السياسية. فمثلاً قد يشعر الفلاحون أن سكك الحديد تتقاضى منهم أسعاراً كبيرة جداً لإيصال محصول حبوبهم إلى السوق. وسكك الحديد من ناحيتها قد ترى أنها تتقاضى فقط أرباحاً ضرورية ومعقولة. وكل مجموعة قد تسعى لأن تطالب الحكومة بحماية مصالحها. والحكومة المنتخبة (الرئيس أو الجهة ذات السلطة) تريد أن تجد طريقة تجعل من خلالها كلا الطرفين سعيداً، لأن هدف الحكومة هو إرضاء الأغلبية حتى يمكن أن يعاد انتخابها مرة أخرى. ولا توجد طريقة يمكن أن تؤثر بها الحكومة مباشرة على أسعار نقل الغلال دون أن تغضب أحد الأطراف. والتنظيم أو التقنين هنا يتيح حلاً ممكناً. فيمكن للحكومة أن تفوض لجنة تنظيمية لتحديد السعر المناسب، ومن ثم نبعد الخلاف بزوايته السياسية وفي الوقت نفسه تظهر اللجنة وهي تتعامل معه بشكل عادل. واللجنة التنظيمية يمكنها عندئذ أن تعطي الحل من جانبها وقد يكون كما يلي: الفلاحون يرغبون في أسعار منخفضة، وسكة الحديد ترغب في أرباح معقولة. ويمكن للجنة أن تحقق الرضا للطرفين إذا أمرت بتغريم أسعار منخفضة من الفلاحين، وفي الوقت نفسه تسمح أو تطلب من سكة الحديد بأن تتقاضى أسعاراً أعلى من ناقلين آخرين. وهنا إذا كان الناقلون الآخرون أقل حساسية

لتكلفة النقل من قبل الفلاحين، أو أقل تنظيماً من الناحية السياسية، فإن هذا الإجراء ربما يجلب ما يمكن تسميته بتوازن سياسي جديد. ومن الناحية الاقتصادية فإن الناقلين الآخرين أصبحوا الآن داعمين بشكل غير مباشر لمجموعة الفلاحين وذلك بدفع جزء من فاتورة نقل منتجاتهم<sup>(١)</sup>.

### (٣) منح فوائد سياسية Providing Political Benefits

وهناك شرح أبسط له إشارات سياسية ينبع من أن الحكومة قد تضع تنظيماً يخدم مصالح مجموعة ما تمتلك قوة سياسية لفرض طلباتها. وربما عرف أعضاء الصناعة أن مثل هذا التقنين يمكن أن يستخدم لاستبعاد المنافسين الجدد مع قصر المنافسة بينهم فقط. لكن قد تكون الأرباح المتوقعة دافعاً لقرار هذه المجموعة نحو بذل التكلفة العالية لكسب التأييد السياسي من أجل ضمان إيجاد تنظيم حمائي لصناعتهم. وهنا ستكون عامة الناس هي الطرف الخاسر، ولكن خسارة أي واحد من هؤلاء العامة على حدة لن تكون كبيرة بالدرجة التي تدفعه إلى إنفاق الوقت والموارد ليجابه تفرد الصناعة بهذه المزايا والمنافع. وهذه الحالة هي ما نسميها نظرية (الاستيلاء) في التنظيم<sup>(٢)</sup> The "Capture" Theory of Regulation. ولكن نموذج الاستيلاء في الصورة الموضحة سابقاً يعطي حيزاً ضيقاً لطبيعة القرارات السياسية. تأمل مثلاً حالة سياسي طموح شديد الرغبة لأن ترضى عنه شريحة كبيرة من الناخبين، وقد وعدهم، إذا دعموه، أن يفرض تنظيماً يحقق بعض الأهداف الشائعة، مثل

(1) This Model is Advanced by John R. Baldwin, The Regulatory Commission and the Public Corporation: The Canadian Air Transportation Industry (Cambridge, MA: Ballinger, 1975), and Richard A. Posner, "Taxation by Regulation", Bell Journal of Economics, Vol. 11 (Spring, 1971), PP. 22-50.

(2) George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics, Vol. 11 (Spring 1971) pp 2-51

إتاحة غاز طبيعي أرخص، أو إزالة التلوث. لا شك أن الكثير من الناخبين سيتمتعون بفوائد هذا التنظيم الذي تجاوز ما توقعوه (وسواء أكان صائبا أم خاطئا) فنتيجته تمثل التكاليف بالنسبة لهم. والتكاليف قد يتركز تأثيرها على الأقلية من الناخبين أو ربما تكون غير متوقعة من قبل بعض الأغلبية. والحاصل أن السياسي سيحصل على الأصوات، والصناعة ستجبر على تخفيض أسعار غازها الطبيعي أو تستثمر في خفض التلوث الذي تسببه. وباختصار فإن المراحل السياسية قد تسفر عن تنظيم حمائي أو عقابي Punitive، معتمداً ذلك على طريقة توزيع الفوائد والتكاليف المتوقعة، والفرص التي تظهر لرجال السياسة<sup>(3)</sup>.

إن كلا من هذه النماذج يعد نموذجا بنائيا قادرا على التنبؤ بنتائج اتخاذ القرار السياسي وذلك من خلال توليفة من العناصر الاقتصادية للهيكل السوقي وللملامح الهيكلية المقابلة في العملية السياسية. وفرضية فشل السوق Market-Failure Hypothesis تمثل عنصرا محددًا من عناصر الهيكل السوقي التي تجعل المنافسة عملية غير فعالة، وهذه الملامح الهيكلية واضحة بجلاء في بعض الصناعات المنظمة - كالمنافع العامة المحلية، والسكك الحديدية. أما فرضية الدعم المتقاطع أو العرضي Cross - Subsidy فتشير إلى أن الصناعات المنظمة كل منها يخدم مجموعات متنوعة من الزبائن الذين لديهم قدرات مختلفة على تنظيم أنفسهم سياسيا. ويشاهد هذا النمط أيضا في الزبائن الموزعين جغرافيا في خدمات المواصلات، وفي الصناعات المميزة،

(3) James Q. Wilson, ed., The Politics of Regulation (New York, Basic Books, 1980), esp. Chap. 10.

والخدمات التجارية، وخدمات المنافع العامة لزبائن الأحياء السكنية وما شابهها. ونظرية الاستيلاء The Capture Hypothesis تتوقع أن التنظيم سيظهر عندما تكون آثار احتكار صناعة ما، هو في إعطاء تمركز أعلى للثروة للمالكين لهذه المنشآت على حساب الزبائن المنتشرين والموزعين وكذلك على حساب المستهلك العادي والذي سيتأثر، لكن بنسبة أقل، وفي مثل هذه الحالة سيكون مفيدا للصناعة تنظيم وحماية نفسها بتنظيم حمائي. لكن لن يكون مفيدا لأفراد المجتمع من عامة المشترين تنظيم أنفسهم لمقابلة تنظيم الصناعة السابق. ولعل تراخيص العمل في الولايات والمدن الأمريكية تعطي أمثلة كثيرة على ذلك. ويبدو أن النموذج العام للمنافع والتكاليف السياسية قادر على شرح الكثير من التنظيمات الاجتماعية الجديدة، وشرح أيضا القرارات الحديثة التي أخرجت الخطوط الجوية وصناعة النقل من قيود هذه التنظيمات بالرغم من الصيحات المكروية من قبل المنشآت المقننة وعمالها المتحدين.

### المشكلات الاقتصادية للقرارات التنظيمية

#### *Economic Problems of Regulatory Decisions*

مهما كانت أسباب تنظيم الأعمال، فإن هناك محددات هامة لعملية التنظيم الاقتصادي: ما الذي تستطيع أن تقرره الهيئة التنظيمية باقتدار؟ وكيف ستستجيب وحدات الأعمال المقننة لهذه القرارات؟ إننا في حاجة لأن نأخذ في اعتبارنا مناقشة مثل هذه المشكلات قبل تقييم مدى صلاحية التنظيم لتحسين الإنجاز السوقي. ولكي تقر بعض الهيئات التنظيمية السعر الذي ينبغي أن تتقاضاه منشأة ما فإنها في العادة تستخدم معادلة رياضية يمكن وصفها بأنها تسمح للمنشأة بتحقيق عائد معقول على القيمة العادلة لاستثماراتها. وهذه

المعادلة قد أجزيت استخدامها بواسطة الكثير من قرارات المحكمة العليا الأمريكية عندما احتكمت إليها هذه القرارات التنظيمية. وتبدو المعادلة المشار إليها متنسقة مع مفهوم الكفاءة التوزيعية، كما عرفناها في الباب الخامس. إن المنشآت في الصناعات التنافسية الخالصة (التي تنتج ضمن إطار العائد الثابت للسعة) والتي تحدد قرار إنتاجها الأمثل بمساواة السعر مع التكاليف الحدية، ستحقق معدل عائد طبيعي على رأس مالها. وكلمة "طبيعي" هنا تشير إلى التكاليف السوقية لرأس المال في سوق رأس مال تنافسي. وإذا كان العائد المعقول على القيمة العادلة لاستثمارات المنشأة متساويا مع هذا العائد الطبيعي الذي أشرنا إليه، أفلا تكون بهذا المنشأة كفؤة؟

ليس بالضرورة. دعنا نفترض أن الهيئة المنظمة في الحقيقة تسمح للشركة بتحقيق معدل ربحي على رأس مالها أقل من أقصى أرباح احتكارية يمكنها تحقيقه، لكنه أعلى من تكلفة الفرصة البديلة التنافسية لرأس المال. إن الشركة هنا لن يكون لديها حافز لاستخدام الكمية الكفؤة، والكفؤة فقط من رأس المال. ولنفترض أيضا أنه لكي تنتج المنشأة كمية معينة من الناتج، فإن عليها أن تبني مصنعا أكثر تكثيفا لرأس المال مقارنة بما ستفعله في حالة عدم التنظيم. والمنظمون هنا سيسمحون للمنشأة بوضع أسعار تعطيها فرصة تحقيق عائد عادل على "القيمة العادلة" المضخمة لاستثماراتها في المصنع، وسيتوافر في هذه الحالة للمؤسسة دولارات أكثر من الأرباح مقارنة بالوضع في حالة عدم التنظيم. ولذلك نتوقع أن الشركات المنظمة ستسعى إلى استخدام تنظيمات أكثر تكثيفا لرأس المال مقارنة بما ستستخدمه الشركات غير الخاضعة للتقنين وذلك لإنتاج المنتج نفسه. وقد يكون من الحكمة أن تقوم المنشآت المقننة بالسماح

لموردي الأجهزة لهم بتقاضي أسعار منهم أعلى مما يجب، لأن القيمة العادلة لاستثماراتهم عندئذ (معدل الأساس Base Rate) سترتفع. ولن تستطيع الهيئة المنظمة حل هذه المشكلة بوضع المعدل العادل للعائد مساويا للتكلفة السوقية لرأس المال. وهذه حقيقة، لأن شركات المنافع لم يعد بإمكانها أن تحصل على دولارات إضافية من الأرباح بتضخيم مخزونها من رأس المال. لكنها وبالمناطق نفسها لا تخسر دولارات من الأرباح إذا استخدمت الكمية الخاطئة من رأس المال، ولا يوجد هناك حافز إيجابي للاستخدام الكفء لرأس المال.

هذا التحيز تجاه تكثيف رأس المال عند تنظيم نسبة العائد يعرف بأثر "أفيرش جونسون Averch Johnson" <sup>(4)</sup>. وتشير الدلائل إلى أن المنشآت المقننة في العادة تسلك السلوك الذي توقعه أفيرش جونسون. فمثلا، التشغيل الكفء للكهرباء يجب أن يأخذ في اعتباره أن الطلب على الكهرباء يكون مختلفا بين ساعات اليوم ومواسم السنة. ولأن الكهرباء يجب أن تنتج في الوقت نفسه الذي تستهلك فيه، لذا كان من الواجب على شركة الكهرباء أن تجعل طاقة وحداتها كبيرة لتقابل الأعباء في وقت الذروة، حتى لو كانت أقل استغلالا في غالب الأوقات. إن هذا الهدر يمكن تقليله إذا استخدمت شركة الكهرباء ما يسمى "بتسعيرة الذروة" حيث تتقاضى أسعارا أعلى وقت الذروة وأسعارا أقل في الأوقات الأخرى، وذلك لموازنة التقلبات في الكميات المطلوبة. إن شركات المنافع تباطأت في الماضي في تطبيق أسعار الذروة وقد يفسر ذلك بأثر أفيرش جونسون. فهذه التسعيرة ستؤدي إلى تخفيض كمية رأس المال

(4) Harvey Averch and Leland Johnson, "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint," American Economic Review, Vol.L11 (December, 1962), PP.1052-69.

اللازمة لتقديم خدمة الكهرباء، ومن ثم ستخفض الأرباح المسموح بها باستخدام معادلة العائد العادل<sup>(٥)</sup>. إن الحقيقة الواقعية لأثر أفيرش جونسون لا تثبت بذاتها أن التنظيم شيء سيئ، وإنما تشير إلى أن هناك له سلبيات محددة يجب أن تقارن مع فوائده. وعلى أي حال، فإن المنشأة المقننة التي تبدي أثر أفيرش جونسون سوف تعرض منتجات أكبر مقارنة بما ستعرضه منشأة احتكارية غير مقننة.

ومشكلة أخرى تتعلق باستجابات المنشآت للقرارات التنظيمية، تظهر في صناعات مثل الخطوط الجوية، حيث تتنافس المنشآت الخاضعة للتنظيم مباشرة مع بعضها. وقد كان مجلس الطيران المدني يملك سلطة شاملة لتحديد الأسعار التي تستطيع أن تتقاضاها الخطوط الجوية المحلية، ولكنه لا يملك أي سلطة في التحكم في الأبعاد غير السعرية لتنافس هذه الشركات. دعنا نتأمل ما يحدث عندما يحدد المجلس أسعارا فوق الحد الأدنى للتكاليف المتوسطة و(الحدية) لهذه الشركات وذلك لتقديم خدمة النقل الجوي. هنا ما لم تتعاون الخطوط الجوية فيما بينها وبشكل كامل، فإن كل شركة سيكون لديها الرغبة في أن تخطف المسافر الإضافي الذي يزيد سعره عن التكاليف الحدية لخدمته. وشركات الطيران حاليا اشترت طائرات مريحة، وأتاحت رحلات مكررة، وأعطت الراكب مساحة أكبر لقدميه في الطائرة، ووجبات أفضل، وتسهيلات شخصية أكثر - أو بعبارة أخرى قدمت كل أشكال المنافسة غير السعرية التي يمكن أن تزيد الطلب وتزيد الحصة السوقية

(5) For Other Examples See A.E. Kahn, The Economics of Regulation, Vol 11 (New York, John Wiley, 1971. PP. 49. 59.

لنناقل، إذا لم تقابل بإجراءات مماثلة من الخطوط الجوية المنافسة. وبالطبع فإن هذه الميزات أدت إلى زيادة متوسط التكلفة للناقل. وفي الحقيقة، إذا كانت درجة الاعتماد التعاوني بين الناقلين قليلة بدرجة واضحة، فإن التكاليف ستتزن بشكل تام إلى مستوى السعر المسموح به من قبل المجلس. أو بعبارة أخرى، إذا قرر المجلس أن الأسعار يجب أن ترتفع في الوقت الذي تكون فيه أرباح الخطوط الجوية طبيعية، فإن استجابة الآخرين من الناقلين من خلال المنافسة غير السعرية سوف تؤدي إلى زيادة التكاليف حتى تعود أرباحهم المتضخمة المؤقتة إلى مستواها السابق. بالطبع سنجد العملية صحيحة في حالة خفض الأسعار: فتقليل الأسعار سوف يعمل على الضغط على الأرباح ويجبر الخطوط الجوية على تقديم خدمات أقل أو نوعية أسوأ (طائرات مليئة، عدم وجود رحلات ليلية متأخرة)<sup>(٦)</sup> وقد رأينا هذا الأثر لكن من زاوية أخرى في الباب الرابع: والذي يشير إلى أن الاتفاقات السعرية في صناعات غير منظمة تبعد التنافس إلى جوانب تنافسية غير سعرية.

إن مشكلات قرارات التنظيم تتضمن اتخاذ القرار الصحيح في المقام الأول، بالإضافة إلى حفز المنشآت المقننة لأن تكون ردود أفعالها فيما يختص بمواردها ضمن قرارات توزيعية مرغوبة. لنفترض أن هيئة التنظيم الفيدرالية للطاقة وضعت على عاتقها مهمة تحديد أفضل سعر للغاز الطبيعي وفقا للمقاييس الاقتصادية في الاستخدام الكفء للموارد. هنا ونظرا لأن المخزون المتاح من الغاز الطبيعي يعد ثابتا ضمن طبقات الأرض، فإن سعره المناسب في

(6) R.E.Caves, Air Transport and its Regulators (Cambridge MA: Harvard University Press, 1962) Chap.14, George W. Douglas and James C. Miller, 111, Economic Regulation of Domestic Air Transport (Washington, DC: Brookings Institution, 1974).

أي وقت سيعتمد على الطلب المتوقع عليه في كل الأوقات المستقبلية (لأن المستخدم منه الآن لا يمكن استخدامه لاحقا). ولذلك سيكون من الصعوبة على اللجنة تأمين البيانات وإنجاز التحليلات الضرورية، حتى تكون قادرة على إقناع المحكمة (فيما لو استؤنف حكم المحكمة) بأنها قد طبقت أسلوبا عادلا وموضوعيا. وليس نادرا أن يطلب من الهيئات التنظيمية اتخاذ قرارات تحتاج إلى طاقات تحليلية تتجاوز قدراتها، أو تعتمد على بيانات لا توجد بأي شكل موضوعي<sup>(٧)</sup>.

حتى متطلبات الإجراءات القانونية تبرهن بأنها عائق مهم للتنظيم. والعمليات البطيئة والمرهقة تبقى شاهدا على أن وقتا طويلا سيمضي بين طرح القضية على الجهاز التنظيمي إلى حين خروجها من نهايته الأخرى. والتأخير الإجرائي (وبدعم من الميكانيكيات السياسية) قد تزامن مع مستويات متزايدة من التضخم في العقد الماضي فأدى بالأسعار المنظمة لأن تكون منخفضة جدا. ولنأخذ حالة منافع الكهرباء مثالا. فخلال سني الستينيات حققت إنجازات إنتاجية سريعة بسبب آلات التوليد الجديدة ذات السعات الكبيرة، لدرجة أن أسعار الكهرباء التي قررتها لجان التنظيم كانت تؤدي إلى أرباح متزايدة. وكانت الهيئات التنظيمية في بعض الأحيان تطلب تخفيضا للأسعار، وربما قامت شركات المنافع ابتداء بعمل هذا التخفيض. ولكن مع نهاية سني الستينيات بدأ التضخم يتفوق على مستوى الزيادة في الإنتاجية، ولذلك تعاضدت شركات المنافع للمطالبة بزيادة أسعارها. وعندما تزايدت سرعة

(7) For a Study of These Constraints on a Regulatory Decisions, See M.E. Porter and J.F. Sagansky", Information, Politics, and Economic Analysis: The Regulatory Decision Process in the Air Freights cases, "Public Policy, Vol. XXIV (Spring 1976), PP. 263-307.

التضخم بعد ذلك، وبعدها حصلت شركات المنافع على الزيادة التي طلبتها بموافقة اللجنة، أصبح المعدل الجديد يؤدي إلى أرباح أقل من الأرباح العادية<sup>(٨)</sup>. إن المنظمين قد فهموا المشكلة، ولكنهم أيضا عرفوا أن القادة السياسيين سيتدخلون بسرعة نيابة عن المستهلكين المتأثرين بالتضخم إذا تسببت اللجنة التنظيمية في إضافة ذلك إلى أعبائهم.

### أثر التنظيم *Effects of Regulation*

لقد بدأنا هذا الباب باقتراح كون التنظيم المباشر للأعمال لضمان إنجاز سوقي مناسب بأنه البديل لوضع ثقتنا في العمليات التنافسية (التي تحت مراقبة عين سلطات مكافحة الاحتكار). وحينما نزن آثار التنظيم، فإننا لا نحتاج إلى معرفة كيفية إنجاز الصناعات المقننة بحس مطلق، وإنما نحتاج إلى معرفة هل ستعمل بشكل أفضل أو أسوأ فيما لو كانت غير مقننة وفي سوق ذي عمليات تنافسية؟ لقد أجرى الاقتصاديون في الآونة الأخيرة الكثير من البحوث عن الصناعات المقننة، وكانت نتائج هذه البحوث متشائمة إلى درجة كبيرة بشأن مدى قدرة التنظيم على تحسين الإنجاز السوقي.

إن الإنجاز السوقي يجب أن يتم تقييمه لكل صناعة على حدة، ونحن بدورنا سنختبر هنا بعضا من الصناعات المقننة. إن شركات الطاقة الكهربائية تقترب من استيفاء المفهوم الهيكلي للاحتكار الطبيعي، وربما نتوقع أن يكون إنجازها السوقي أفضل عند تنظيمها مقارنة بأي قطاع آخر. ومن السهل

(8) Paul L. Joskow, "Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation," *Journal of Law and Economics*, Vol. XV11 (October, 1974), pp. 201 - 277

اختبار هذا الأمر وذلك بمقارنة إنجاز شركات المنافع الكهربائية بين الولايات الخاضعة للتنظيم وغير الخاضعة للتنظيم، حيث لم تطبق كل الولايات هذه التنظيمات في الوقت نفسه. وتشير بعض الدراسات - وليس كلها - أن شركات المنافع الخاضعة للتنظيم حققت أرباحا وتقاومت أسعارا أقل من غير الخاضعة للتنظيم وذلك قبل أواخر الستينيات الميلادية<sup>(٩)</sup>. ومنذ ذلك الوقت والدلائل تشير إلى أن التنظيم يؤدي إلى خفض الأسعار إلى مستويات أقل من تكاليف شركات المنافع، وذلك بسبب نتائج التضخم والتأخير في الإجراءات التنظيمية، والشركات المقننة المشار إليها قد حققت عوائد قدرها ٤٪ في الوقت الذي كانت فيه التكلفة الحقيقية لرأس المال نحو ٧٪، ولذلك فقد أجبرت على تأجيل الاستثمارات من أجل تقليل التكاليف ومقابلة الطلبات المستقبلية على الطاقة الكهربائية. وتوجد دلائل أيضا على أن التنظيم قد أدى إلى ظهور العديد من الأنظمة الكهربائية ذات السعات الصغيرة، وإلى معدلات بطيئة في تطوير الموصلات الكهربائية، وإلى مولدات جملة ذات سعات كبيرة لتوليد الكهرباء. وعلى هذا فالتنظيم ربما يكون قد أدى إلى رفع تكلفة الكهرباء إلى مستويات أعلى من الحد الأدنى الممكن للتكاليف. ولا نستطيع بناء على ذلك القول بأن التنظيم كان مفيدا بشكل واضح.

هل يجب إذا أن ندفع الطاقة الكهربائية إلى خارج عربة التنظيم؟ إن الاقتصاديين متشككون في كون تحرير الطاقة الكهربائية من التنظيم مفيدا.

(9) The Evidence is Summarized by Louis De Alessi, "An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and the Evidence From the Electric Power Industry," Public Choice, Vol. XIX (Fall, 1974), PP. 12-22, Almarin Phillips, ed., Promoting Competition in Regulated Markets (Washington, DC: Brookings Institution, 1975), Chaps, 5,6.

أضف إلى ذلك أن الأنظمة التوزيعية المحلية لمنافع الكهرباء ما تزال محتكرة احتكاراً طبيعياً، ومن ثم فإن تحريرها من التنظيم ليس مثار تساؤل. وما يمكن أن يكون مجدياً هو فصل وحدات توليد الكهرباء عن شبكات التوزيع، لإيجاد سوق جملة ذي باع طويل تساوم فيه أنظمة توزيع الكهرباء المقننة عارضي الطاقة الكهربائية من المنشآت المنتجة غير المقننة. ولكن مثل سوق الجملة هذا ليس بالضرورة أن يكون إنجازاً حسناً. فقد يواجه موزع معين بائعين ذوي تركيز سوقي معتدل، وبذلك يمكن أن تظهر المشكلة القديمة للاحتكار. بالإضافة إلى ذلك، فالطاقة الكهربائية تنتج وتستهلك في الوقت نفسه، ولا يبدو جلياً أن الإشارات السوقية يمكنها أن تضمن بشكل مثالي أن يكون مجموع الطلب تتم تلبية من خلال أكفاً مجموعة من المنشآت الإنتاجية<sup>(١٠)</sup>.

والنقل الجوي هو أحد القطاعات الأخرى الذي استحوذ إنجازاً في ظل التنظيم على تمحيص محكم، ولدينا الآن دلائل مؤكدة عن النية في إخراجه من إطار التنظيم. لقد كان الأثر الرئيسي للتنظيم هو جعل الأسعار لخطوط السفر بين المناطق الأكثر رواجاً وكثافة في الطلب أعلى مما يجب. ولكن الخطوط الجوية لم تحقق أرباحاً إضافية من هذه الإيرادات، ويرجع ذلك جزئياً إلى التوازنات التي أحدثتها المنافسة غير السعوية. ولقد أدى التنظيم إلى عدم كفاءات أخرى. حيث أجبر الخطوط الجوية للتحويل إلى نمط تاريخي ولخطوط سفر محددة تربط بين مدن مختلفة، على الرغم من أن هيكل خطوط السفر هذه كان ينبغي أن يعاد تشكيلها في إطار التطور السريع في الطائرات

(10) Paul L. Jaskow and Richard Schmalensee, Markets for Power (Cambridge, MA: MIT Press, 1983).

التجارية. ولقد أدى التحرير القائم للخطوط الجوية من التنظيم إلى دفع الخطوط الجوية القائمة للتوسع في خطوط سفر جديدة، فجلب مزيدا من المنافسة لأسواق خطوط السفر المزدوجة بين المدن، وهذا بدوره أدى إلى جعل الناقلين أكثر ترشيدا لعملياتهم. كذلك دخل ناقلون جدد بأسعار أقل من أسعار المنشآت التي كانت تحت التنظيم والتي كان موظفوها (كما تبين لاحقا) يحصلون على أرباح كبيرة في شكل أجور تتجاوز متوسط أجور السوق. ونتيجة لذلك انخفضت الأسعار في الأسواق الأكبر بشكل عال نسبة للتكاليف التشغيلية لهذه الخطوط. فمتوسط الأسعار كان ١٠٠٪ من السعر السائد الذي استخدمته هيئة الطيران المدني Civil Aeronautics Board عام ١٩٧٥م، أي قبل التحرر من التنظيم، ولكن مع حلول عام ١٩٨٠م انخفضت هذه الأسعار إلى ٧٣٪ من ذلك السعر (معدلة على أساس تكلفة عام ١٩٨٠م) (١١).

أما الهيكل السوقي لصناعة ناقلات الطرق السريعة فقد كان حرا من الاحتكار الطبيعي. وكانت لديه اقتصاديات سعة محدودة، وكثافة رأس مال منخفضة، ودخول سهل، مع إمكانية كاملة لانتقال الشركات من سوق جغرافي إلى آخر، وعدم تمييز في المنتج.. إلخ. وفي الواقع كان يتوافق هيكله إلى حد كبير مع المتطلبات الكلاسيكية لسوق المنافسة الخالصة. ولم يصب أحد بالدهشة عندما دخل سوق الناقلات تحت طائلة التنظيم في الثلاثينيات الميلادية لأن تكلفة النقل فيه كانت أقل من تكلفة النقل بالسكك الحديدية الخاضعة للتنظيم. إننا نتوقع أن يؤدي التنظيم إلى سوء الإنجاز، وهو بالفعل

(11) Theodore H. Keeler "The Revolution in Airline Regulation," Case Studies in Regulation: Revolution and Reform, Leonard W. Weiss and Michael W. Klass, eds. (Boston: Little, Brown, 1981), Chap. 2.

قد أدى إلى ذلك. حيث قيدت وكالة التجارة بين الولايات شركات نقل الشاحنات بأن تقوم بنقل مدى محدود من السلع وذلك بين خطوط سفر محددة، وغالبا ما تمنعها من خدمة مناطق وسيطة أو تجبرها على استخدام طرق غير مباشرة. للأسباب السابقة، كانت كثيرا ما تعود هذه الشاحنات فارغة. هذه المتطلبات أدت إلى زيادة تكاليف الصناعة إلى مستوى بعيد عن حد التكلفة الأدنى الممكن. لقد بدأ إخراج صناعة نقل الشاحنات من التنظيم عام ١٩٧٨م وتم تأكيده قانونيا عام ١٩٨٠م. ومع حلول عام ١٩٨٣م انخفض سعر النقل بالشاحنات بنسبة ٢٥٪، وفي حالة الحمولة الأقل بنسبة ١١٪. ولا يوجد شاهد على أن الخدمة للمجتمعات الصغرى قد تدهورت - حيث كانت هذه أحد الآثار التي كان يخشى من وقوعها قبل تحرر هذه الصناعة من التنظيم. ولقد قام قانون عام ١٩٨٠م بتحرير كثير من أسعار السكك الحديدية المتنافسة من التنظيم، وأظهر ذلك انخفاضا في الأسعار أقل بلغ نحو ٧٪<sup>(١٢)</sup>. إن من المهم أن نتمعن في سوء توزيع الموارد في صناعة السكك الحديدية والشاحنات في وقت واحد، لأنهما يتنافسان بشكل كبير على أعمال الشحن المتاحة. فجعل أحد القطاعين تنافسيا في الوقت الذي تكون فيه أسعار النقل في القطاع الآخر مقننة يمكن أن يتسبب في نيل القطاع الآخر لأغلب أعمال الشحن في الصناعة<sup>(١٣)</sup>.

( 12) Thomas G. Moor, "Rail and Truck Reform The Record So Far," Regulation, Vol. V11 (November/ December, 1983), PP 33-41.

( 13) Ann F. Friedlander, "Equity, Efficiency, and Regulation in the Rail and Trucking Industries," Case Studies in Regulation: Revolution and Reform, Leonard W. Weiss and Michael W. Klass, eds. (Boston: Little, Brown, 1981), Chapter. 4.

*The New Regulation and Industrial Organization*

إن التنظيم الاجتماعي الجديد الذي بدأ منذ الستينيات ، لم يؤد إلى تنظيم الأسواق بشكل أفضل مما فعله التنظيم القديم. ويمكننا أن نسمي بعضاً من حالات فشل السوق لتقوم بشرح القرارات العامة التي أدت إلى إيجاد هذا التنظيم. فتنظيمات التلوث البيئي (وكالة حماية البيئة) وسلامة المركبات (وزارة النقل) تستند إلى "عدم الوفورات الاقتصادية الخارجية External Diseconomies". والمصنع الذي يتخلص من الفضلات الملوثة في أحد الأنهر لا يأخذ في اعتباره الأضرار التي يسببها للناس الذين يعيشون ناحية مصب النهر. كما أن سائق المركبة غير المأمونة قد قدر الاحتمالات التي ربما تقع له ، وبكامل إرادته ، لكنه لا يعطي اكتراثاً لأناس قد يتسبب في إحداث جراح لهم في حالة وقوع حادث. وهناك فشل سوقي آخر وراء بعض أنواع التنظيم الجديد ألا وهو شح توافر المعلومات المكلفة والمؤثرة Impacted Information. فليس لدى المستهلك وسائل سهلة ورخيصة ليزن أو يقدر مدى سلامة الأدوات المنزلية أو الأدوية التي يشتريها، وقد لا يكون المصنع بالضرورة راغباً في التنزل إلى مستوى المستهلك لتوضيح المخاطر التي تحويها هذه السلع. ووكالة سلامة المنتجات الاستهلاكية تقوم بإصدار مقاييس محددة للتصاميم، والإنشاءات، والجودة.. وغيرها وذلك لكثير من السلع الاستهلاكية، كما تقوم إدارة الغذاء والدواء (F.D.A) بتنظيم عملية إدخال أدوية جديدة.

وهذه التفسيرات الاقتصادية للتنظيمات الجديدة، إذا كانت فعلا هي التفسيرات الصحيحة، لا تستنبط مباشرة من النماذج المستخدمة في هذا الكتاب. (قارن مفهوم الاحتكار الطبيعي)، ولكن التنظيم الجديد يتداخل ويتفاعل مع الهياكل السوقية، ومن ثم ستساعدنا الأدوات التي نستخدمها في فهم أسبابه وآثاره. خذ على سبيل المثال المسؤولية التي تقع على عاتق إدارة الغذاء والدواء في إقرار دواء جديد. حيث تقوم هذه الإدارة بمراقبة كامل المراحل التي يتم فيها اختبار هذا الدواء أولا على الحيوانات، وبعد ذلك على أعضاء بشرية، للتأكد من أن الدواء مأمون ولا يسبب آثارا جانبية كبيرة. ومنذ عام ١٩٦٢م بدأت إدارة الغذاء والدواء في تحديد فعالية الدواء، وأخذت تطالب ببرهان أنه ليس فقط مأمونا ولكن أيضا فيه الفوائد الإيجابية التي تدعيها الشركات الصانعة. وفي الواقع نجد أن السياسة العامة تحل التنظيم محل تمييز المنتجات ومشكلاتها، كما وصفت في الباب الثاني. والعامة (سواء الأطباء أو المرضى) ليست لديهم القدرة على تقييم الدواء دون استخدامه في الواقع. ومن الحلول أن يقوم مصنعو الدواء بالوقوف وراء علاماتهم التجارية، مميزين منتجاتهم بوضع سمعتهم في هذه المنتجات. والمستخدم الذي لا يستطيع الحكم على سلامة وفعالية الدواء حينئذ يمكنه أن يجعل من الإعلانات التي يروجها المنتج والعلامة التجارية كإشارات على جودة الدواء. وعملية إجازة المنتج من قبل إدارة الغذاء والدواء حينئذ قد تأخذ في اعتبارها عملية الإشارات غير المباشرة هذه، كإحباطات التي يمكن أن تجلبها للمستهلكين، والدعاية والموارد المشجعة للمبيعات التي تستخدمها.

مفاهيم الهيكل السوقي تساعد أيضا في تحليل آثار التنظيم الجديد. وأساليب الاختبار التي تتبعها إدارة الغذاء والدواء تؤدي إلى تأخير تطوير الأدوية الجديدة وأيضا تزيد التكاليف والمخاطر التي تواجه مصنعي الأدوية. ومعظم الباحثين استخلصوا أن تنظيم إدارة الغذاء والدواء أسهم في إبطاء معدل إدخال أدوية جديدة، والتي أصبحت في معظم الأحيان متاحة في بلاد أخرى قبل استخدامها في الولايات المتحدة بزمن طويل. وأساليب الإقرار المكلفة وذات المخاطر أيضا تغير هيكل سوق الأدوية. وبسبب هذه المخاطر المتزايدة، يستفيد صانع الأدوية الأكبر من تقديم توليفة متنوعة من المنتجات. وتستطيع المنشأة الكبيرة بشكل أكفأ توزيع التكاليف الثقيلة لمشروع يفشل في كسب الموافقة أو الإقرار على غيره من المشاريع، ولعل هذا يكون وراء السبب في زيادة التركيز في صناعة الأدوية<sup>(14)</sup>.

وآثار التركيز على الهياكل السوقية نفسها تنتج من تقنين تلوث الصناعة. فالاستراتيجية المطبقة لتنظيف البيئة ركزت على مطالبة الشركات بتغيير تقنية عملياتها الإنتاجية لوقف أو خفض تلويثها للهواء والماء بدرجة كبيرة. وهذه التقنيات المقللة للتلوث، كما يظهر، مكثفة لرأس المال وتخضع لاقتصاديات السعة. ولذلك فإن التحكم في التلوث يؤدي إلى زيادة متوسط التكاليف للوحدة لكل المشاريع، ولكن بنسبة أعلى في المشاريع الصغيرة عنها في المشاريع الكبيرة. وبغض النظر عن كون الصناعة تنافسية أو احتكارية، فإن التحكم في التلوث سيتسبب في زيادة أسعار منتجاتها، وفي انخفاض الطلب

(14) See Henry G. Grobowski, Drug Regulation and Innovation: Empirical Evidence and Policy Options (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1976).

عليها، وفي خروج بعض الوحدات افتراضا من الصناعة، بدءا بالوحدات الصغيرة. لذلك سيصبح تركيز البائعين أعلى من ذي قبل - وربما يكون أعلى بشكل معنوي<sup>(١٥)</sup>.

### المؤسسة العامة Public Enterprise

إذا لم تكن سياسة مكافحة الاحتكار دائما مناسبة، والتنظيم المباشر له صعوباته في قيادة إنجاز سوقي جيد، فلماذا لا نؤمّم؟ إن المؤسسات العامة ومنذ أمد طويل موضوع جدل وبالذات حول المبادئ العامة "للاستراكية مقابل الرأسمالية". ولكن التحدي الحقيقي للرأسمالية، وخاصة من وجهة نظر هؤلاء الذين ينتمون إلى المعسكر الماركسي تبنى على اعتبارات توزيع الدخول الشخصية وعلى علاقات القوى الاقتصادية والاجتماعية داخل المجتمع، وليس على الإنجاز السوقي لسوق معين للسلع والخدمات. لكننا هنا ينصب اهتمامنا على الإنجاز السوقي. أو ماذا يمكن أن نتوقع من المؤسسات العامة؟ وما الذي نحصل عليه منها في الواقع؟

ربما يفترض طالب مبتدئ يدرس الاقتصاد الأمريكي أن المؤسسات العامة هي مسألة تساؤل أكاديمي بحثت في هذه القلعة الرأسمالية. إلا أننا نؤكد أن المؤسسات العامة تعد مهمة في قطاعات رئيسية من الاقتصاد، كخدمة البريد، وخدمات المياه والصرف، والمواصلات ومنافع الكهرباء والغاز المحلية في كثير من المناطق الحضرية، ومثل ذلك هيئة The Tennessee Valley Authority، والآن Canrail في قطاع السكك

( 15) Robert A. Leone, ed. Environmental Controls: The Impact on Industry (Lexington, MA: Lexington Books, D.C. Health, 1976).

الحديدية. وفي الواقع نجد أن نحو ١٥٪ من العمالة في الولايات المتحدة الأمريكية يعملون في القطاع العام (كل التوظيف الحكومي، وليس فقط مؤسسات الأعمال الحكومية)، وهذا أكثر منه في ألمانيا الغربية (٩٪)، أو اليابان (١٠٪)، أو سويسرا (١١٪). وفي البلاد ذات العمالة الأكثر في القطاع العام، نلاحظ أن هناك تدرجا سلسا بين الدول الصناعية الغربية والدول الاشتراكية، ففي فرنسا (١٧٪)، والسويد (٢٠٪)، والمملكة المتحدة (٢٥٪)، ويوغوسلافيا (٣٠٪)، وفنلندا (٣٤٪)، وبولندا (٤٨٪).. إلخ.<sup>(١٦)</sup> والتساؤل في موضوع المؤسسات العامة ربما يكون أكثر غموضا، أو أكثر تشابها من بلد إلى آخر، عما قد تبديه النظرة الأولية.

تتوزع المؤسسات العامة بالطريقة نفسها بين القطاعات في الاقتصادات الصناعية الغربية، هذا على الرغم من التنوع الكبير فيما بينها. وهي أكثر شيوعا في القطاعات التي تنتج ما يعده الناس ضروريا من ضروريات الحياة - كالماء، والكهرباء،.. إلخ. وهي شائعة أيضا في القطاعات التي تتضمن منتجاتها اقتصاديات أو عدم اقتصاديات خارجية - كالإذاعة، ومناجم الفحم. وتظهر أيضا في العمليات ذات الحجم الكبير وذات المخاطر العالية - كإكتشاف الزيت الخام وتطويره، والطاقة النووية. ومثلها في ذلك مثل التنظيم المباشر، تظهر هذه المؤسسات في الصناعات التي تكون عرضة للتصادم مع مصالح الأقليات - كإلسكك الحديدية، ومناجم الفحم. وبين الصناعات التحويلية في الدول الأوروبية تبدو هذه المؤسسات بشكل أكبر في الصناعات

(16) The data pertain to years around 1960 and are taken from Forderic L. Pryor, Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations (Bloomington: Indiana University Press, 1973) PP. 46-47.

الأقدم المكثفة لرأس المال، وخاصة التي تتسم شركاتها بالحجم الكبير. وهذه القائمة تمنحنا بعض الأصدقاء للتفسيرات التي ذكرناها سابقا والتي خلف الأسباب في اختيار السياسة العامة لها لتنظيمها المباشر - كالفشل السوقي، وتعارض اهتمامات جماعات المصالح، وما شابه ذلك.

### *Behavior of Public Enterprises* سلوك المؤسسات العامة

حتى يمكننا دراسة المؤسسات العامة فإننا نحتاج إلى إطار من التفكير يمكننا من معرفة سلوكها. فهي بشكل عام منظمة بشكل يشابه وحدات الأعمال في القطاع الخاص باستثناء أن الحكومة تملك رأسمالها الخاص. وأسهم رأسمالها هذه قد لا تكون في شكل شهادات ورقية، ومع ذلك فالحكومة تأخذ على عاتقها دور مالك الأسهم، لأنها يجب أن تعوض أي خسائر يمكن أن تقع فيها المؤسسة العامة، كما يمكنها أن تستولي على أي فوائض إذا اختارت ذلك. وقد تحصل المؤسسة العامة على بعض التوجيهات من الحكومة حول سياساتها، ولكنها في العادة تتمتع بقدر كبير من الاستقلال.

وإذا طلب من إدارة المؤسسة العامة أن تقوم فقط بخدمة "المصالح العامة"، فقد تتمتع بدرجة كبيرة من الحرية حول اختيار الأهداف التي تقوم باتباعها. وهي في هذا مثل الشركة الخاصة الكبيرة التي ينتشر حاملو أسهمها انتشارا واسعا (انظر الباب الأول)، وقد يختار مديروها أن يقرروا توجهات الشركة حسب رغباتهم. وقد تكون إحدى هذه الرغبات التي تم اقتراحها هو أن تعظم المؤسسة العامة فرصها في البقاء وكذا الاستقلال من التدخلات الخارجية. وهذا التوضيح البسيط يسمح لنا بتطوير بعض التنبؤات حول كيفية سلوك المؤسسة العامة. تأمل مثلا الأسئلة التالية:

(١) ما معدل الربح التي ترغب المؤسسة العامة في تحقيقه؟ بالتأكيد ستحصل وحدات الأعمال في القطاع العام على دعم سياسي من العملاء من خلال طرح سلعها وخدماتها بأسعار منخفضة. ولذلك لا نتوقع أن تحصل المؤسسة العامة على أرباح زائدة، لأنها تخلت عن ذلك في سبيل الحصول على الدعم السياسي. وبالمنطق نفسه لا نتوقع أن المؤسسة العامة ستختار الوقوع في خسائر دائمة. لأن ذلك سيدفعها للذهاب إلى الحكومة من أجل المساعدة المالية، وهذا بالتأكيد سيؤثر في استقلاليتها. ومن هنا فإن المؤسسات العامة ستميل إلى البحث عن معدل عادي للربح. ومن النادر فيما يبدو أن تسعى المؤسسات العامة إلى تحقيق أرباح زائدة إلا إذا كانت قد انشئت لتكون وسيلة أو وعاء للضراب (كمحلات المشروبات الروحية Liquor Stores في الولايات المتحدة، ومؤسسات التبغ الاحتكارية في فرنسا واليابان). والمؤسسات العامة في بعض الأحيان قد تحقق خسائر كبيرة، إلا أن ذلك غالبا سيكون مصحوبا بآثار متوقعة كأن تقع الحكومة في شرك دفع مساعدات عالية لها، وكذا وضع قواعد تشغيلية أكثر إحكاما على إدارتها. وكثير من المؤسسات العامة الأوروبية لم تدفع أي فوائد على رأس المال الخاص الذي حصلت عليه من الحكومة لسنوات طويلة، ولكن الحكومات أخيرا عرفت أن رأس المال هذا له تكلفة فرصة بديلة، وأجبرت مؤسساتها على تبرير استخدامه من خلال دفع فوائد عليه.

(٢) هل تتبنى المؤسسة العامة تفرقة سعرية؟ إن الإجابة على هذا السؤال تعتمد على كيفية تأثير الدعم السياسي للمؤسسة على علاقاتها مع

المجموعات المختلفة من عملائها. فنتوقع أن تحصل على أسعار أعلى من الذين لا يدلون بأصواتهم في الانتخابات مقارنة بأولئك الذين يدلون بأصواتهم. وعلى سبيل المثال ربما تطلب شركات منافع الكهرباء المحلية أسعاراً أعلى من العملاء الذين ينشطون في دائرة سياسية أخرى. ولكن عموماً هناك ما يبرر التوقع بأن تتجنب المؤسسة العامة مقاضاة الناس بأسعار مختلفة وأن تلجأ بدلاً من ذلك إلى استخدام هيكل سعري بسيط، ولذلك فإن التفرقة السعرية لصالح مجموعة من العملاء قد تكلف أكثر عند تطبيقها في الواقع. ومقاضاة السعر نفسه من الجميع قد يبدو أمراً أكثر عدالة، وهو دافع إلى تحسين الدعم السياسي. وإلى جانب ذلك فلو انخفضت تكلفة تقديم الخدمة إلى مجموعة معينة من العملاء، فلربما حصلت المؤسسة العامة على دعم سياسي أكثر من هذا التطوير في خفض التكلفة؛ وذلك بنشر منافعها من انخفاض التكلفة على مجموعات مختلفة من العملاء. كما يحصل لمكتب البريد الذي يتقاضى السعر نفسه لتسليم خطاب إلى مواقع ريفية بعيدة مقارنة بعنوان واضح في أحد المدن، رغم أن الأول يكلفها أكثر.

(٣) هل تدني المؤسسة العامة تكلفتها إلى الحد الأدنى؟ إنها بلا شك ترغب في تحقيق أقل تكلفة، لأن أي انخفاض في التكلفة يمكن أن تستفيد منه في تحقيق مزيد من الدعم السياسي من زبائنها. ومع ذلك فإن هذه النتيجة قد لا تبقى صحيحة إذا كانت مدفوعاتها للمدخلات تعد مصدراً من مصادر الدعم السياسي لها. ثم إن موظفي المؤسسة العامة هم ناخبون، وقد يمثلون كذلك أحد جماعات المصالح، ومن ثم فإن دفع أجور أعلى من

الأجور السوقية لهم قد يؤدي إلى حصول المؤسسة العامة على دعمهم السياسي. وحينما عانت الدول الأوروبية من نسبة بطالة عالية في العقد الماضي تحملت الكثير من مؤسساتها العامة آثار دفع مخصصات عمالتها المبالغ فيها. ويمكن لمصنعي المدخلات الإنتاجية المحليين، التي تستخدم منتجاتهم المؤسسة العامة، إعطاء الدعم السياسي لها في حين لا يستطيع المصنعون الأجانب عمل ذلك، ولذا يمكننا أن نتوقع أن تتخلى المؤسسات العامة عن هذه المدخلات المستوردة حتى ولو كانت أرخص. وهذا التفضيل للعارضين المحليين قد أدى إلى تضخم التكاليف في بعض الخطوط الجوية الأوروبية وشركات الاتصالات.

وهذه التوقعات التي أشرنا إليها تتضمن تطبيقات متداخلة لإنجاز المؤسسات العامة. فلا نتوقع أن تتصرف المؤسسة العامة كمؤسسة احتكارية إلا في حالة البيع إلى مجموعة ليس لها أي قوة سياسية، كما قد تتقاضى المؤسسة العامة أسعاراً منخفضة جداً لمنتجاتها، فيدفعها إلى توظيف موارد إنتاجية كثيرة. وعدم توجه المؤسسات العامة لاستخدام التفرقة السعرية يعد نقطة مضيئة أخرى، إلى حد ما بطبيعة الحال، لكن المؤسسات العامة تميل أيضاً لأن تتقاضى أسعاراً متماثلة من أولئك العملاء الذين يكلفونها أكثر عند تقديم الخدمة لهم مقارنة بغيرهم غير المكلفين، وهذا في حد ذاته يعد تفرقة سعرية. وأخيراً فقد تضحي المؤسسة العامة بتكلفة مدخلات منخفضة لكي تحصل على مزيد من الدعم السياسي<sup>(١٧)</sup>.

(17) The Ideas Presented are Developed by Baldwin, The Regulatory Agency, Part 11, Sam Peltzman "Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States," Journal of Law and Economics, Vol.XIV (April, 1971), PP.

هذا النموذج البسيط لسلوك المؤسسة العامة ربما أصابنا بالدهشة لوضوحه أو ربما لعدم وضوحه التام. فلماذا لا يجوز لنا أن نفترض ببساطة أن المؤسسات العامة ستفعل الأفضل للرفاهية الاقتصادية العامة؟ ومن ناحية أخرى، لماذا لا يجوز لنا أن نستنتج أن الحكومة أقل كفاءة من وحدات الأعمال الخاصة بسبب غياب حافز الربح؟ إن نقطة التحليل المهمة هنا أن نبين أن النظرة (لتجمعات اليسار واليمين السياسي، على الترتيب) التي وراء هذه التساؤلات قد بسطت بشكل مبالغ فيه. إن دعم الرفاهية الاقتصادية العامة ليست هدفا تشغيليا لمدير المؤسسة العامة الذي يعمل في بيئة مجموعة أصحاب المصالح الخاصة، وهذه حقيقة ضمنية معروفة داخل ترتيبات المؤسسة وعادة تعمل على عزل المؤسسات العامة عن الضغوطات التي تجلبها لنفسها عند انخراطها في السياسة المتغيرة من يوم إلى آخر. وبالمثل، إذا لم يكن حافز الربح من أجل الكفاءة سائدا وبشكل مستمر في سلوك إدارة المؤسسة العامة، فهو أيضا لن يسود على الحوافز في إدارة شركة كبيرة لها قوة سوقية وصاحبه انتشار واسع لحملة أسهمها. ولهذا فقد يكون منهجنا البسيط في عرض سلوك المؤسسة العامة أقل بساطة مما تقدمه الأفكار العلمية الأخرى المنافسة.

### *إنجاز المؤسسات العامة Performance of Public Enterprises*

هل يكون إنجاز المؤسسة العامة أفضل من إنجاز الشركة الخاصة التي تقوم بالنشاط نفسه وتخضع للتنظيم المباشر؟ أو أنها أفضل من الشركات الخاصة التي تخضع لقوانين مكافحة الاحتكار؟ إننا نحتاج إلى إجابات على هذه الأسئلة لأجل أن نقوم بالاختيار الأمثل للسياسات العامة. من سوء الحظ أن

التحقق من هذا الأمر في غاية الصعوبة. فالدراسات الكثيرة عن المؤسسات العامة، وخاصة تلك الموجودة خارج الولايات المتحدة الأمريكية، توضح شعورا بوجود اختلافات كبيرة. فغالبا ما تعمل المؤسسات العامة في أوضاع سوقية تحتوي على عناصر "الاحتكار الطبيعي" ومن ثم فإن باستطاعتها أن تسلك سلوكا متفاوتا في الحدود التي تسمح بها قوى السوق. وسيظهر في سلوكها كل الآثار للحوادث التاريخية التي أدت إلى نشوئها أو تأميمها. وأخيرا ستنعكس عليها كل القيم السياسية وآثار قوة المؤسسات الحكومية للدولة التي تعمل فيها هذه المؤسسة. والأفكار العامة التي سنذكرها في الأسطر التالية هي من باب المحاولات التوضيحية البسيطة<sup>(١٨)</sup>.

إن المؤسسات العامة التي تظهر أحسن السجلات هي تلك التي تقوم بأنشطة تخضع للاحتكار الطبيعي والفشل السوقي. فهئية الكهرباء القومية الفرنسية حصلت على درجات جيدة فيما يتعلق بخططها الفنية المتقدمة وعلى ممارساتها السعرية. وهي أيضا قد تعرفت على مزايا الشبكة القومية المتكاملة لمصادر الطاقة المترابطة، وهي الشبكة التي تم عملها بشكل أكثر تعقيدا لصالح صناعة الطاقة الأمريكية والتي عانت من التجزئة المستمرة وقد شارك التنظيم أحيانا في إحداثها. ومثال آخر هو هئية الفحم القومية البريطانية، إذ واجهت

---

(18) The Following Studies are helpful, in addition to those already Cited, Wolfgang Friedman and J.F. Garner, eds, Government Enterprise: A Comparative Study (New York: Columbia University Press, 1970), Richard Pryke, Public Enterprise in Practice (London: Mac Gibbon University Press, 1971), William G. Shepherd et. al., Public Enterprise Economic Analysis in Theory and Practice (Lexington, MA: Lexington Books, D.C. Heath, 1976), Part 11, Chris Harlow, Innovation and Productivity Under Nationalization (London: George Allen and Unwin, 1977).

مهمة خفض عدد مناجم الفحم غير الكفؤة، وتقليل التكلفة البشرية لعمال المناجم الذين أبعدها عن العمل.

والصورة الأكثر خلطا أظهرتها المؤسسات العامة الكبيرة التي تعمل في الصناعات التحويلية، والتي تتنافس مع منشآت أخرى من محتكري القلعة، وهذه الحالات معروفة في قطاع صناعات البترول والسيارات والصلب والصناعات الكيماوية. وبعض هذه الصناعات كانت مغامرة جدا ولديها رغبة في مواجهة مخاطر عالية وحققت بذلك نتائج رائعة لمنتجها وكانت اكتشافاتها التقنية أمرا غير نادر الحدوث. ورغم ذلك، فقد قامت المؤسسات العامة ذات السيادة بوضع العديد من اختراعاتها في سلة واحدة، وغالبا ما يكون ذلك بالمرهنة على أحد أنواع التقنية وإبعاد التقنية المنافسة لها من الساحة. وهناك حالات ظاهرة قامت فيها بعض المؤسسات ببناء إمبراطورية ضخمة دون منفعة عامة ظاهرة منها. وقد كان لمنافسي القلعة من مؤسسات القطاع العام في العادة تعاون كبير مع منافسيهم في القطاع الخاص، مروجين أو على الأقل متعاونين مع إدارات اتفاقات الكارتل ومستخدمين سلطة الحكومة في صد منافسة الواردات. إن القصور في المقدرة التنافسية في بعض الحالات عند بعض المؤسسات العامة راجع إلى أن لديها تكلفة أعلى نسبيا من منافسيها في القطاع الخاص (لأنها، على سبيل المثال، تمنع من طرد العمال الذين يزيدون عن حاجتها). وأيضا من الحقائق المعروفة أن حكومات الدول الغربية الرئيسية لا تشجع مؤسساتها العامة لأن تكون عرضة للمنافسة الحادة في قطاع الصناعات التحويلية المتميزة باحتكار القلعة.

إذا ما أفضل سياسة عامة للحصول على إنجاز سوقي جيد ؟ العبارة الوحيدة الأكثر حيطة فيما يبدو أنه : لا توجد طريقة نعدّها الأفضل لكل الهياكل السوقية والبيئات السياسية. وربما في المستقبل نكون قادرين على استخدام بيانات عن الهيكل السوقي ، ليس فقط للتوقع بإنجاز صناعة ما ، ولكن أيضا للتكهن بنوع البيئة السياسية التي تكون فيها قادرة على إعطاء أفضل إنجاز سوقي.

### ملخص Summary

تخضع الشركات في بعض الصناعات إلى التنظيم المباشر لأسعارها وبعض شروط مبيعاتها ، والدخول إلى مجال صناعاتها. وتقوم كل من الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات والحكومات المحلية بالأخذ على عاتقها وضع مثل هذه التنظيمات. ويحدث التنظيم المباشر نتيجة لأن الحكومة ترى أن الإنجاز السوقي ضعيف في حالات "الاحتكار الطبيعي" وحيث لا تفيد فيه قوانين مكافحة الاحتكار. وربما حدث التنظيم أيضا ليسوي الخلافات السياسية من خلال الدعم القانوني ، أو ببساطة ليفيد بعض تجمعات أصحاب المصالح المرتبطين (بالصناعة نفسها ، أو العملاء أو غيرهم من ذوي التأثير في الانتخابات). وتقع القرارات التنظيمية في بعض المشكلات عند محاولة إعطاء الحوافز الصحيحة للمنشآت تحت التنظيم. فحينما يسمح للشركات بتحقيق معدل ربح معبرا عنه بنسبة من رأسمالها المستثمر ، فقد يكون لديها الحافز لاستخدام الكثير من رأس المال. أيضا يمكن أن يسبب تنظيم الأسعار في صناعة

تنافسية مثل النقل الجوي إلى أن تدخل الشركات تحت التقنين في منافسة غير سعرية وغير كفؤة.

إن تقييم الاقتصاديين لآثار التنظيم المباشر كان تقييما سلبيا. فقد يؤدي إلى تقليل الأرباح الاحتكارية في القطاعات ذات الاحتكار الطبيعي مثل الطاقة الكهربائية، ولكن يبدو أن الكفاءة التقنية قد عانت خلال هذه العملية. وفي القطاعات الأكثر تنافسا مثل النقل الجوي وشاحنات الطرق السريعة كانت عدم الكفاءة التقنية مرتفعة جدا، والفوائد من تقييد الاحتكار، أو خفض أوجه القصور الأخرى في الإنجاز السوقي، كانت قليلة جدا.

والتنظيم الجديد أو التنظيم الاجتماعي (للصحة، والسلامة، والبيئة.. إلخ) يتناول مشكلات الفشل السوقي وليس له علاقة لصيقة بالتنظيم الصناعي. ومع ذلك فإن أسس بعض هذا التقنين تظهر علاقة قوية بمسألة تمييز المنتج ونتائجها تتضمن آثارا على الهيكل السوقي كزيادة تركيز البائعين، في بعض الحالات.

قيام المؤسسات العامة في القطاع العام يعد طريقة أخرى لضمان تحسين الإنجاز السوقي. حيث نجد في البلاد الصناعية الغربية المؤسسات العامة قائمة في صناعات المنافع العامة وفي الصناعات ذات السعات الكبيرة والمكثفة لرأس المال. وفي العادة تتمتع المؤسسات العامة بدرجة كبيرة من الاستقلال عن حكوماتها وتعطي فقط تعليمات عامة حول كيفية إدارة مهامها. وفي مثل هذه الحالات ربما يتوقع من هذه المؤسسات أن تقوم بتعظيم مستوى ولائها أو مقومات استمرار بقائها. ولعمل ذلك فإن عليها أن تسعى لتحقيق أرباح عادية (الأرباح الزائدة يمكن أن تستخدم لشراء الدعم السياسي وبالذات من العملاء

الذين يدفعون أسعاراً أقل، أما الأرباح دون العادية Subnormal فقد تجلب التدخل السياسي). وستسعى المؤسسات العامة إلى تخفيض تكاليفها ما لم تؤثر شروط شراء مدخلاتها على دعمها السياسي، ولربما توجهت إلى شراء الدعم من خلال دفع أجور أعلى لموظفيها أو تفضيل موفري مدخلاتها من المعارضين المحليين غير الأكفاء على الموردين الأجانب الأكثر كفاءة.

إن الإنجاز الحقيقي للمؤسسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية وخارجها يتفاوت بدرجة كبيرة جداً، وهذا يعطينا حرية تامة في التعميم. وفي خارج الولايات المتحدة نجد المؤسسات انعاماً ذات السجل الأفضل هي تلك التي تكون في بيئة "الاحتكار الطبيعي"، مثل الطاقة الكهربائية، وتلك التي تتعامل مع مشكلات الوفورات أو عدم الوفورات الاقتصادية الخارجية. والمؤسسات العامة في الصناعات الأوروبية التحويلية لم تشتمل على قوى إيجابية لضمان إنجاز سوقي تنافسي، على الرغم من أن بعضها كان كفاً ومبدعاً.

وفي الواقع، قد نجد أننا قادرون على التوقع وبشكل علمي، من خلال معرفتنا بالهيكل السوقي لصناعة ما، وبمقدور الصناعة أن يكون لها إنجاز سوقي أفضل في ظل التنظيم المباشر، بوصفها مؤسسة عامة، أو مؤسسة من مؤسسات القطاع الخاص التي تخضع لقوانين مكافحة الاحتكار العامة. ومع ذلك فلدينا مؤشرات ودلائل، تشير إلى أن أيام المستقبل ستعطينا مجالاً أوسع للتوقع الأكثر دقة.