



الاتحاد الدولي للاتصالات



الوثيقة A-58
30 يناير 2002
الأصل: بالإنكليزية

المؤتمر العالمي لتنمية الاتصالات
عام 2002

إسطنبول، تركيا، 18 - 27 مارس 2002

اللجنة 4

البلدان 2 (أ) و3 (ب) من جدول الأعمال

مكتب تنمية الاتصالات، الاتحاد الدولي للاتصالات

مذكرة من المدير

الاتجاهات السائدة في إصلاح الاتصالات - 2002: التنظيم الفعال

يجري نشر الطبعة الرابعة من الاتجاهات في إصلاح الاتصالات (2002). بمناسبة المؤتمر العالمي لتنمية الاتصالات في عام 2002. وموضوع تقرير هذا العام هو التنظيم الفعال.

وقد قدمت الطبعة الأولى إلى المؤتمر العالمي لتنمية الاتصالات في عام 1998 حيث تقرر الاستمرار في نشر هذا التقرير سنوياً.¹

وتقدم طبعة 2002 من "الاتجاهات" نظرة متعمقة تفصيلية عن التنظيم الفعال. وتمشياً مع التقاليد التي أرسيت في الطبقات السابقة تشمل الاتجاهات 2002 فصلاً يبرز الاتجاهات العالمية في إصلاح السوق. وتستكشف الفصول الأخرى أسباب الحاجة إلى الهيئات التنظيمية والإطار المؤسسي لعملية التنظيم والوظائف والسلطات العامة والخاصة لأعمال التنظيم والشفافية والتمويل والموظفين والتمويل.

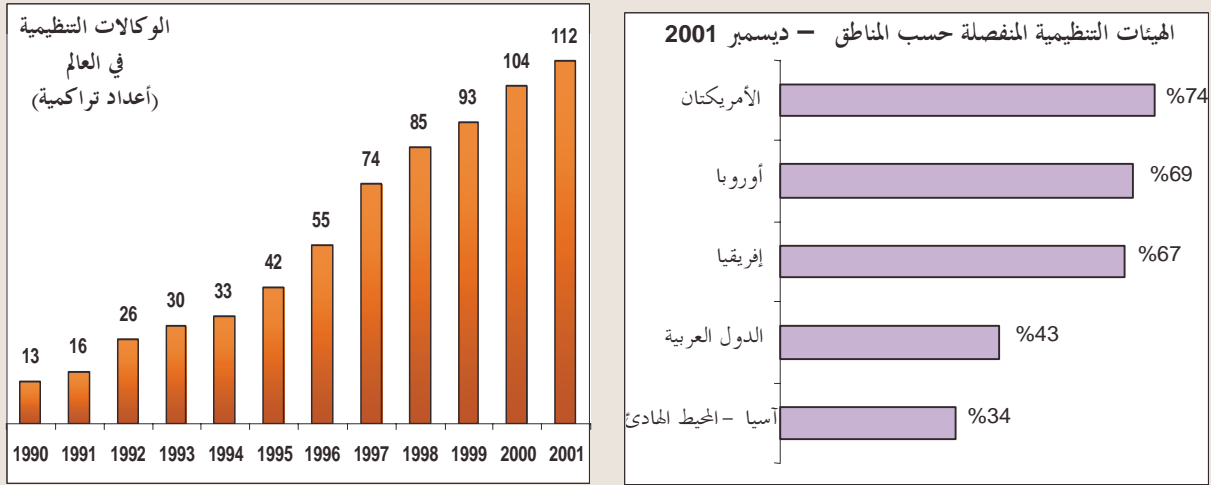
وتقدم هذه الوثيقة موجزاً قصيراً للتقرير. ويستند التقرير إلى المعلومات المتجمعة من البلدان الأعضاء بفضل الدراسة الاستقصائية السنوية التي يجريها الاتحاد بشأن القواعد التنظيمية وكذلك دراسات الحالات الخمس عن التنظيم الفعال التي قام بها مكتب تنمية الاتصالات في عام 2001. وقد أجريت هذه الدراسات في البرازيل وبوتسوانا والمغرب وبيرو وسنغافورة. وتوضح الفصول التالية بعض الطرق التي يمكن اتباعها للوصول إلى التنظيم الفعال والشفاف.

مقدمة

لماذا تقوم الحاجة إلى التنظيم الفعال؟ في العقد الأخير أدى إصلاح قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى تغييرات كبرى في المستويات التنظيمية والمؤسسية. ومن أبرز التغييرات ارتفاع شأن وكالات تنظيم الاتصالات والصناعات المتصلة بها. فقد أنشأت أكثر من 110 حكومات من أنحاء العالم كيانات تنظيمية ويخطط كثير غيرها لأن يفعل ذلك في المستقبل القريب. وتعود الزيادة في الوكالات التنظيمية إلى اعتراف البلدان بأن المهمة الأساسية الأولى في إصلاح قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هو إنشاء سلطة تنظيمية فعالة وشفافة.

¹ المرجع: القرار 8 للمؤتمر العالمي لتنمية الاتصالات: جمع ونشر المعلومات، والبرنامج 1 في خطة عمل فاليتا.

الشكل 1: الهيئات التنظيمية عالمياً وحسب المناطق:



المصدر: قاعدة بيانات القواعد التنظيمية للاتصالات في العالم، الاتحاد الدولي للاتصالات، 2001.

والهيئات التنظيمية تشبه في جوانب كثيرة منارة تضيء الطريق إلى ميناء آمن ومزدهر. فهي تعطي الإشارة بأن أسواقها تتمتع بالأمن الذي يتيح قواعد الاستثمار الواضحة المطبقة بطريقة نزيهة وشفافة. ورغم أن الهيئات التنظيمية نفسها لا تبخر في خصم التجارة والتبادل ولا تعمل في "الطرق الملاحية" لخدمات وشبكات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ولا تباع منتجات أو خدمات إلى الزبائن فهي مثلها مثل المنارات تنشئ الظروف المؤدية إلى تمكين من يفعل ذلك من أداء أعمالهم. وهي تسمح بإنشاء الشبكات وإطلاق الخدمات الجديدة وخلق فرص عمل جديدة وكفالة رضا العملاء. ولهذا السبب تم اختيار صورة المنارة لعلف هذه الطبعة من الاتجاهات في إصلاح الاتصالات.

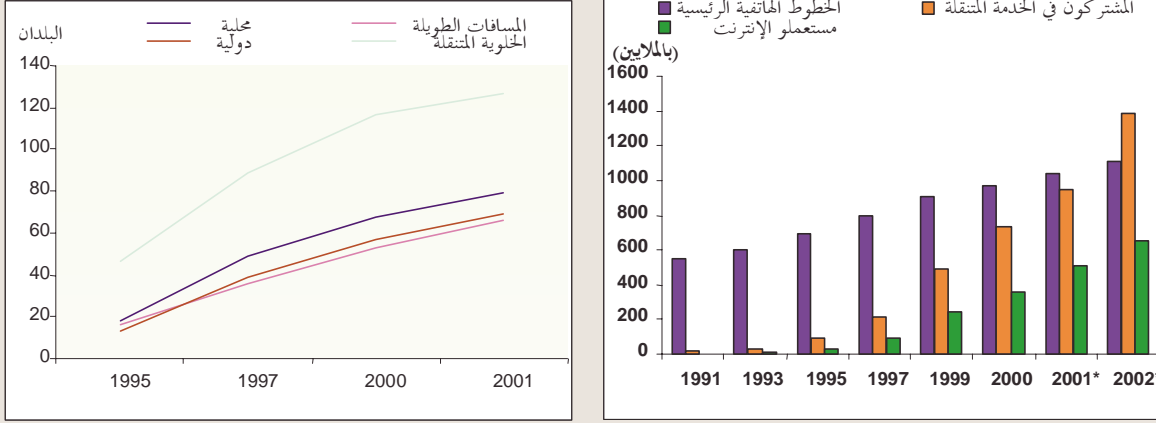
الإصلاح القطاعي

أصبح الإصلاح القطاعي هو المعيار للدول الأعضاء في الاتحاد وقد بدأت أغلبية منها على الأقل في برنامج للإصلاح القطاعي إن لم تكن دخلت في هذا الطريق بالكامل. وقد امتد زخم الحركة العالمية للإصلاح القطاعي التي تبلورت في التسعينات إلى القرن الجديد رغم أن الازدهار الاقتصادي الذي شهدته التسعينات في كثير من البلدان وصل حد الاستواء ومن ثم أخذ في الهبوط. ومع أن تناقص التوقعات الاقتصادية في عام 2001 قد أثر على إعادة هيكلة القطاع - وخاصة على عمليات الخصخصة المخططة ومزادات الطيف - فقد استمرت الحكومات في التزامها بفتح الأسواق أمام المنافسة لتحسين الوفاء بأهدافها في توفير الخدمة للجميع.

ويتزايد إدراك الحكومات بأن قيمة أصولها الوطنية في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ترتبط بقوة برامجها للإصلاح القطاعي. وبالمثل يستمر نمو عدد المشتركين في خدمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في أنحاء العالم في الارتفاع وخاصة المشتركين في الخدمات المعروضة للاتصالات الخلوية والنفاذ إلى الإنترنت. ويتم الآن تقديم هذه الخدمات عموماً في إطار تنافسي يتطلب من الهيئات التنظيمية الفعالة أن تكفل وجود قواعد منصفة وشفافة للسوق. وببساطة يتطلب المستثمرون سواء في شركات التشغيل الحالية أو المتنافسة الشعور بالأمن الذي ينشأ عن وجود مجموعة كاملة قوية من تدابير الإصلاح القطاعي. وتدرك البلدان أكثر من ذي قبل أن جهودها لتعزيز نمو قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يرتبط بالإصلاح القطاعي ارتباطاً لا فكاك منه.

الشكل 2: السوق ينمو وينمو

النمو في عدد المشتركين (إلى اليمين) والمنافسة في خدمات مختارة (إلى اليسار)



المصدر: قاعدة بيانات القواعد التنظيمية للاتصالات في العالم، الاتحاد الدولي للاتصالات، 2001.

وعندما بدأت الحكومات تصرح بالمنافسة في مجموعة متزايدة من الخدمات فقد اكتشفت أنها لا تستطيع أن تكتفي بإعلان فتح الأسواق ثم تنفض يديها. وفي الحقيقة يصعب القول حتى بوجود أسواق منتظمة لخدمات الاتصالات في كثير من البلدان، إن لم يكن معظمها - وخاصة تلك البلدان التي شهدت تاريخاً طويلاً من ملكية الحكومة لشركات تشغيل الاتصالات. فقد كانت الاتصالات في تلك البلدان مرفقاً حكومياً وليست خدمة خاضعة لقوى السوق. والاكتفاء بإعلان أن الاتصالات أصبحت "منافسة" لا يكفي لضمان أن الداخلين الجدد في السوق سوف يبدأون أو يستطيعون فعلاً الدخول في المنافسة.

وأصبح واضحاً أن الإجراءات والتوجيهات الحكومية ضرورية في كل بلد تقريباً - بما في ذلك البلدان المتقدمة - ولو لحماية المنافسة الوليدة حتى تبلغ أشدها. وبالإضافة إلى ذلك تحتاج القضايا العاجلة في المنافسة، مثل التوصيل وإصدار التراخيص والتسعير مستوىً عالياً من الخبرة التنظيمية. وهكذا فإن الحاجة إلى الهيئات التنظيمية لم تقل بل ازدادت حدة.

ويعتقد كثير من الهيئات التنظيمية أن هذه الحالة تنطبق فقط على فترة التحول إلى المنافسة الكاملة. ورغم ذلك فإننا نرى أن دور الهيئات التنظيمية لم يتلاش بالتأكيد رغم تغيره حتى في الأسواق التي ازدهرت فيها المنافسة في بعض الخدمات (مثل الخدمات المتنقلة والمهاجرة الصوتية للمسافات الطويلة). وإذا كانت أسواق ما قبل المنافسة تستدعي وجود قواعد مسهبة تحدد السلوك في السوق على اعتبار ما سيكون فإن الأسواق التي بلغت درجة المنافسة الكاملة قد تتطلب نمجا يشبه أسلوب حكم المباراة وفي هذا الإطار لا يتم التدخل إلا عندما تقصر قوى السوق عن حماية المنافسة أو تحقيق الأهداف الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك يتزايد تكليف الهيئات التنظيمية بتنفيذ الخدمة للجميع ونوعية برامج الخدمة في إطار ولايتها مما يزيد الحاجة إلى وجود هذه الهيئات.

ولما كان كل بلد من بلدان العالم تقريباً يسمح الآن بالمنافسة ولو في بعض خدمات الاتصالات على الأقل ونظراً لأن برامج الإصلاح القطاعي تستند إلى احتياجات المستهلك في عدد متزايد من البلدان فإن الحكومات تواجه ثلاثة أسئلة أساسية:

- (1) كيف ينبغي أن يكون "التنظيم" في أسواق تتسم بمراحل مختلفة من التحول إلى المنافسة؟
- (2) ما هو النهج المؤسسي الأفضل لكل حكومة في التعامل مع الظروف السوقية التي تجدها داخل البلد؟
- (3) كيف يمكن للحكومات أن تكفل الوفاء باحتياجات المستهلكين؟

المؤسسات التنظيمية الجديدة

تستطيع الحكومات في حالات متزايدة الإجابة عن هذه الأسئلة من خلال التشريعات التي تنشئ مؤسسات تنظيمية جديدة أو تصلح المؤسسات القائمة. ومن الواضح أنه قد يكون من الضروري إنشاء سلطة تنظيمية لأول مرة في حالة أي بلد لم يبدأ إلا الآن في الخروج من النموذج الاحتكاري لهيئة البريد والبرق والهاتف وإنشاء شركة تشغيل تجارية. ولكن حتى في حالة الحكومات التي توجد لديها هيئات تنظيمية نجد أن هذه الهيئات تعيد فحص هياكل هذه الوكالات ولاياتها بهدف التكيف الناجح مع التغييرات السوقية المتصورة بما في ذلك "تقارب" صناعات خدمات الصوت والبيانات والوسائط المتعددة.

ويتزايد توجه الحكومات لإنشاء مؤسسات متخصصة بل وتكونقراطية. وفي كثير من الحالات تكون هذه الوكالات أو المكاتب منفصلة برئاسة مسؤولين مفوضين أو رؤساء تنفيذيين بالتعيين. وفي حالات قليلة تظل هذه الهيئات وحدات شبه مستقلة داخل الوزارات الحكومية. وفي أي من الحالتين يتم تشكيل السلطات التنفيذية لكي تقوم بضم وتعبئة المهارات المتخصصة التي تحتاجها الحكومة للعمل كجهات تسعى إلى تشجيع وتنمية سوق الاتصالات التنافسية المتنامية.

وكما أكد هذا التقرير فإن الهدف الأخير من إنشاء هذه المؤسسات هو إقامة إطار تنظيمي مستقل وفعال يوفر الظروف المثلى لاستثمارات القطاع الخاص في البنية التحتية والخدمات. ويتمثل واحد من أكثر هذه الظروف أهمية في الاستقرار التنظيمي. ويناقش الفصل 2 ضرورة معرفة المستثمرين بأهم لن يتعرضوا للمصادرة الصريحة أو "الإدارية" من خلال سلسلة من القرارات التنظيمية التعسفية أو المتحيزة أو التي تتسم بالتدخل المفرط. ويلتمس المستثمرون الوضوح في وضع السياسات والإنصاف في تنفيذها وتنفيذ القواعد التنظيمية بدون تضارب.

وتعتبر المنافسة والاستثمارات الخاصة، ولا سيما في العالم النامي، أداة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية مثل توفير النفاذ للجميع أو تطبيق تكنولوجيات النطاق العريض الجديدة التي تدفع على زيادة الإنتاج في الاقتصاد برمته. ويُنتظر من الهيئات التنظيمية في معظم البلدان أن تضع هذه الأهداف الاجتماعية النهائية نصب عينها في إطار ولايتها على صعيد المصلحة العامة.

كيف يمكن إذاً للسلطات التنظيمية أن تكون فعالة وشفافة بالقدر الكافي لتنفيذ ولاياتها؟ إن هذا التقرير يستكشف هذا السؤال الجوهري.

الفعالية

تستطيع الحكومات أن تقوم بما يلي لكفالة فعالية السلطات التنظيمية:

صياغة ولاية السلطة التنظيمية بعبارات واضحة. ينبغي أن يوضح التشريع الذي يصرح بإنشاء هذه السلطة ماذا تتوقع الحكومة أن تفعله الوكالة التنظيمية ويوضح ما تستطيع أن تفعله وكيف يمكنها أداء واجباتها وما هي السلطة القانونية التي تتمتع بها لتنفيذ قراراتها.

توفير الموارد البشرية والمالية الكافية. لا تستطيع أية وكالة تنظيمية أن تحقق الفعالية أو تحافظ عليها إذا كانت فقيرة في المواهب والمال. فقدرته الوكالة التنظيمية على مواصلة حياتها تتوقف على قيادة الوكالة نفسها وعلى الحكومة الأم. والطريقة المثالية هي أن يجدد التشريع الذي يصرح بإنشاء هذه الوكالة بعض المعايير الأساسية لتعيين القيادات والموظفين وكذلك لتمويل الوكالة من خلال مختلف الموارد بما في ذلك الرسوم. ولكن قيادة الوكالة تتحمل مسؤولية متساوية عن القيام بالإدارة السليمة والفعالة على صعيد الموظفين والميزانية.

إعطاء الهيئة التنظيمية سلطات تنفيذية كافية. يجب أن تتمتع الوكالات التنظيمية بالقدرة على ضمان ظهور قراراتها في واقع الحياة بما في ذلك قدرتها على فرض الجزاءات الملائمة. ويجب عدم التهاون بهذه الهيئات التنظيمية كما تجب طاعتها بوصفها ممثلة للسلطة المدنية وحكم القانون. ولا يعني ذلك أن هذه الهيئات لا تستطيع مناقشة بعض الحلول الوسط أو التسويات مع المشغلين أو التفاوض بشأنها معهم ولكن الواجب أن تدخل في هذه المناقشات من مركز قوة. ولا ينبغي أبداً السماح للهيئات التشغيلية سواء كانت الهيئات الحالية أو غيرها أن تملّي شروطها على الهيئات التنظيمية.

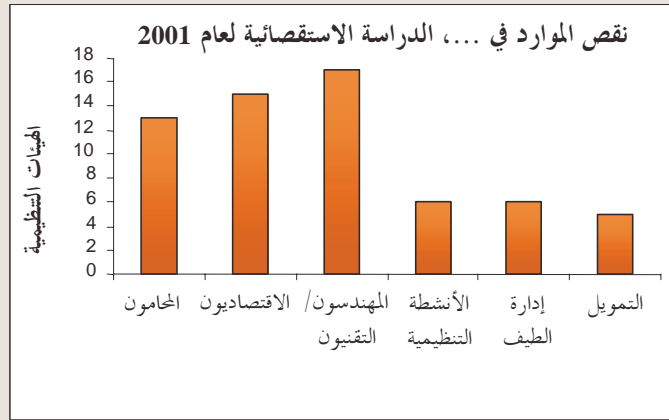
إعطاء الهيئة التنظيمية مرونة كافية في هيكلها. لا ينبغي الإقبال على الوكالات التنظيمية بمياكل بيروقراطية أو قواعد تشغيلية مفرطة الجمود. وينبغي أن تكون هذه الوكالات حرة في تجميع المواهب والخبرات التقنية من داخل الوكالة وخارجها بأكثر الطرق فعالية للوصول إلى قراراتها بسرعة وبطريقة بناءة. وبالإضافة إلى ذلك ينبغي أن تكون هذه الوكالات قادرة على تحديث أو مراجعة هيكلها التنظيمية للتعامل مع تطور الصناعة التي ترصدها.

وضع حدود زمنية وغايات للتوصل إلى القرارات بكفاءة وفعالية. يتمثل جانب من تأكيد التوقعات التنظيمية في معرفة أن السلطات التنظيمية سوف تتحرك بالسرعة الملائمة لإصدار قراراتها بشأن المسائل موضع الدراسة. وينطبق ذلك خصوصاً على طلبات الحصول على الرخص وغير ذلك من أشكال التصاريح. أما إهمال هذه الطلبات وعدم الاستجابة لها فهو يضر بالأهداف الحكومية من قبيل تشجيع المنافسة وإقامة البنية التحتية للشبكات.

الشكل 3: الحاجة إلى المساعدة

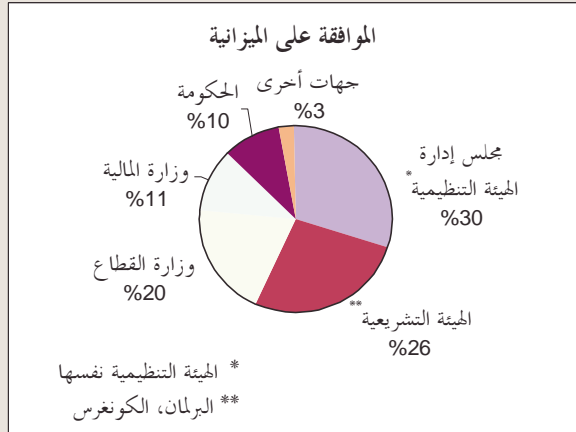
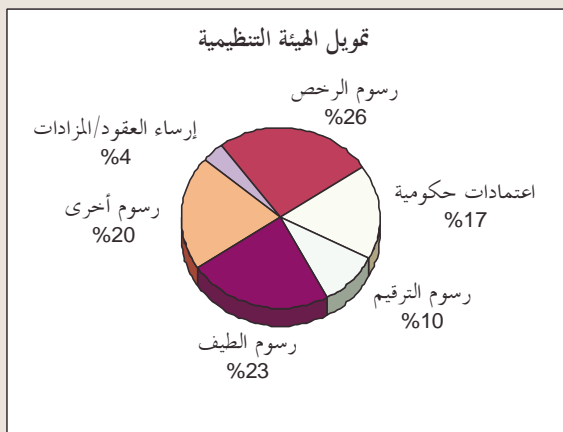
توضح الدراسة الاستقصائية السنوية للاتحاد بشأن القواعد التنظيمية أن 75 في المائة من جميع الهيئات التنظيمية تفتقر إلى الموارد من الموظفين - ويشمل ذلك بعضاً من أقدم الهيئات التنظيمية وأكثرها تطوراً.

الحاجة إلى المساعدة!



المصدر: قاعدة بيانات القواعد التنظيمية للاتصالات في العالم، الاتحاد الدولي للاتصالات، 2001.

الشكل 4: آليات التمويل في العالم وعملية الموافقة على الميزانية، 2001.



المصدر: قاعدة بيانات القواعد التنظيمية للاتصالات في العالم، الاتحاد الدولي للاتصالات، 2001.

الاستقلال

مفهوم استقلال الهيئات التنظيمية هو أحد المفاهيم التي تناقش أكثر من غيرها - وربما كان أقل المفاهيم التي تغطي باتفاق عليها - في قاموس القواعد التنظيمية. ويبدو هذا المفهوم من أكثر المفاهيم تشعباً أيضاً إذا نظر إليه من زاوية الثقافة السياسية. وفي الواقع فإن ما قد تعتبره إحدى الحكومات جوهرياً من ناحية الاستقلال قد تراه حكومة أخرى غير عملي وتنقصه الحكمة بل وقد تراه مستحيلاً.

ومع ذلك هناك بعض المجالات للاتفاق المشترك التي يمكن استخدامها للتحليل دون أن تنطوي على أحكام قيمة على أي نتائج محتملة. ويمكن أن يُنظر إلى الاستقلال بثلاث طرق مختلفة على الأقل:

- (1) الاستقلال عن اللاعبين في السوق.
- (2) الاستقلال عن المؤثرات أو السيطرة السياسية الحزبية الضيقة.
- (3) استقلال القدرات والمقدرات.²

وفي النهاية فإن الفعالية والمصدقية والاستقلال هي عناصر يدعم كل منها الآخر إلى حد ما. وسيسمح للوكالات في كثير من الحكومات باتخاذ مجموعة كاملة من الإجراءات المستقلة طالما ظلت تنفذ ولايتها بفعالية وتصدر قرارات ذات مبررات قوية دون أن تتجاوز سلطاتها القانونية والتنظيمية. وفي الجانب الآخر فإن الوكالة التنظيمية التي تخفق على الدوام في أداء أدوارها ومهامها الموزعة عليها سوف تفقد حتماً استقلالها سواء من خلال الاستيلاء التنظيمي أو بسبب دخول وكالة حكومية أخرى أو مكتب حكومي آخر لاحتلال الفراغ وأخذ مكان الوكالة التنظيمية. وبالمثل لا يمكن أن تكون أية وكالة أو سلطة فعالة حقاً إذا كانت إجراءاتها عرضة للتقييد الدائم بسبب الافتقار إلى الموارد أو بسبب التدخل السياسي أو بسبب وجود صورة عنها (سواء كانت حقيقية أو مفترضة وحسب) بأنها تفتقر إلى النزاهة بسبب صلات تربط بينها وبين واحد أو أكثر من هيئات التشغيل الخاضعة للتنظيم.

وهناك موضوع يتكرر في هذا التقرير وهو الشفافية وأهميتها الحاسمة في جهود الحفاظ على الفعالية والاستقلال. فالوكالة التي تراعي بدقة الإجراءات السليمة والشفافية لن يكون لديها ما تخفيه. وستستطيع التوصل إلى قرارات تستند إلى أوسع نطاق ممكن من المدخلات ووجهات النظر. وستستطيع الدفاع عن هذه القرارات المستندة إلى سجلات مجمعة بدقة وبصورة علنية. وفي هذا العصر الذي يتسم بتجميع المعلومات وإرسالها بسرعة تتزايد قدرة الوكالات على العمل بشفافية وسرعة في آن واحد باستعمال المواقع على شبكة الويب وغيرها من الوسائل لتزويد اللاعبين في السوق وموظفي الحكومة والمستهلكين بالمعلومات الكاملة.

التنويجات الوطنية وسط الاتجاهات العالمية

لا يوجد نموذج واحد لتحقيق فعالية الهيئات التنظيمية واستقلالها. والوكالات التنظيمية لا تنشأ في فراغ. فلا بد وأن تكون نتاج الظروف السياسية والاجتماعية والقانونية والاقتصادية السائدة في أية مرحلة زمنية في كل بلد. وبالمثل ستختلف الأولويات الوطنية على الأرجح في البلدان بل ونهجها الثقافية في معالجة المسائل التي تنطوي مباشرة على توزيع القوة والسلطة داخل الحكومة - وبين الحكومة والقطاع الخاص. وهذه الأولويات والنهج هي الأخرى ليست ثابتة؛ فالنهج والسياسات التنظيمية تتغير ومع تغيرها تتغير الوكالات التنظيمية. وبالإضافة إلى ذلك فإن الهيئات التنظيمية لا تجد أمامها بعد تسميتها وإنشائها مخططاً يرشدها إلى طريقة العمل والتنظيم ولا تجد في كثير من الأحيان سابقة وطنية ترشدها في ذلك. ومع ذلك فإن الأساليب التي يلجأ إليها كل بلد في إنشاء وبناء وتنفيذ سلطته التنفيذية تمثل واحداً من أهم العوامل في نجاح عملية الإصلاح في هذا البلد.

² يشير الاستقلال بهذا المعنى إلى الهيئة التنظيمية التي تثق في قدراتها على الوفاء بولايتها والتحكيم في النزاعات بما يفني بالمصلحة العامة والمساعدة على الوفاء بالأهداف الوطنية الشاملة في قطاع الاتصالات. وحسب هذا التعريف فإن الوكالة المستقلة هي الوكالة التي ترسي مصداقيتها وتحافظ عليها بين كل أصحاب المصلحة من القطاع الخاص وفي الحكومة.

وقد أوضح هذا التقرير أن هناك اتجاهاً عالمياً نحو إعادة تشكيل أو إنشاء الهياكل التنظيمية. وبالإضافة إلى ذلك توجد نقاط بارزة من التشابه في القضايا التي تواجهها جميع الحكومات في سعيها لإنشاء هياكل تنظيمية فعالة. ويجب على جميع الحكومات أن تعالج مسائل الموارد وتفويض السلطات للهيئات التنظيمية وتحديد القائمة الطويلة من المهام التنظيمية التي يتعين أن تؤديها هذه الهيئات. ومن الواضح أن الهيئات التنظيمية في أنحاء العالم - أي في البلدان النامية والمتقدمة على السواء - تعالج هذه القضايا بطرق بناءة ومبتكرة وذلك على سبيل المثال من خلال أشكال جديدة من المنظمات التي تقل فيها أهمية البناء الهرمي، وبرامج التدريب وأنظمة مزايا العاملين وكذلك أنظمة الإعلام والتشاور التي تعمل عن طريق الإنترنت.

ويؤمل أن يحفز هذا التقرير، من خلال استكشاف هذه القضايا والاستجابات البناءة، على زيادة الابتكار والتجربة من خلال تقاسم الخبرات والنهج بين الهيئات التنظيمية وغيرها من العاملين في مجال الاتصالات في كل أنحاء العالم.

وللحصول على مزيد من المعلومات عن هذا التقرير والأنشطة الأخرى لمكتب تنمية الاتصالات في مجال الإصلاح القطاعي يرجى الرجوع إلى <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.