

النص النهائي

مبادئ توجيهية بشأن أفضل ممارسات الإستراتيجيات المبتكرة لتقاسم البنى التحتية

والنهوض بتوفير النفاذ للجميع بتكلفة معقولة

شهد قطاع الاتصالات طوال العقد الماضي في شتى أنحاء العالم موجة أولى من موجات الإصلاح أفضت إلى إنشاء هيئات تنظيمية وطنية في الغالبية العظمى من البلدان وإدراج عنصر المنافسة في بعض أو جميع مجالات الخدمات وعملية خصخصة جزئية على الأقل لشركات الاتصالات القائمة (من بين مجموعة تدابير). وكانت النتيجة طفرة لم يسبق لها مثيل في الخدمات الصوتية المتنقلة في البلدان النامية. ومع ذلك، ورغم هذه المكاسب الباهرة، ما زالت غالبية سكان العالم لا يتوفر لها النفاذ حتى إلى الخدمات الصوتية، وقلة قليلة من مواطني البلدان النامية تتمتع بالنفاذ إلى خدمات النطاق العريض متعددة الوسائط بما فيها الإنترنت. وتنتظر هيئات تنظيم الاتصالات حول العالم في إمكانية تقاسم البنى التحتية كأداة للنهوض بنشرها، لا سيما الشبكات الأساسية التي تعتمد بروتوكول الإنترنت وشبكات النفاذ عريض النطاق. أما اليوم فإننا نشهد ضرورة موجة ثانية من الإصلاحات التنظيمية.

نحن، منظمي الاتصالات المشاركين في الندوة العالمية لمنظمي الاتصالات لعام 2008، قد حددنا واقتصرنا مبادئ توجيهية بشأن أفضل ممارسات الإستراتيجيات المبتكرة لتقاسم البنى التحتية والنفاذ المفتوح من أجل النهوض بالنفاذ عريض النطاق معقول التكلفة.

ألف النهوض ببيئة تمكينية

(1) إطار تنظيمي ملائم

إننا ندرك الحاجة إلى إطار تنظيمي ملائم يعزز النفاذ عريض النطاق بما في ذلك النفاذ إلى الإنترنت، لتمكين تطوير المنافسة في البنى التحتية، بالإضافة إلى المنافسة في الخدمات، ولتمكين نشوء مجموعة جديدة من الجهات الفاعلة المبتكرة على الصعيد الوطني.

وتتطوي بعض خيارات التقاسم على منافع معينة بينما تتطوي خيارات أخرى على بعض المخاطر، لا سيما من حيث تخفيض المنافسة، ولا بد لدى تصميم أكثر الإستراتيجيات التنظيمية ملاءمة من موازنة هذه الخيارات بعناية في ضوء الظروف الوطنية ذات الصلة.

ولهذه الغاية، تدرك الهيئات التنظيمية أهمية عقد مشاورات عمومية مع جميع أصحاب المصلحة بشأن مختلف الإستراتيجيات والقواعد التنظيمية التي تتناول تقاسم البنى التحتية.

(2) حوافز المنافسة والاستثمار

إننا ندرك المنافع الكامنة لتقاسم البنى التحتية، سواء أكان إلزامياً أم طوعياً، في الأحوال التي لا تنال من حوافز المنافسة والاستثمار، أخذين في الحسبان الحاجة إلى حماية حوافز المنافسة والاستثمار. وإننا ندرك أن توفير تقاسم المرافق ينبغي ألا يميل إلى صالح أي مقدم خدمات بعينه أو أي أنواع بعينها من الخدمات.

عندما يكون من الممكن تخفيض النفقات الرأسمالية والنفقات التشغيلية من خلال المشاركة في نشر بعض المرافق والعمل على إدارتها وصيانتها (من خلال تقاسم الأبراج مثلاً)، فإن من شأن عملية التقاسم هذه أن تعود بقدر من وفورات الكفاءة طويلة الأجل والتي قد تمكن بدورها المزيد من الاستثمارات في المنتجات والخدمات المبتكرة وتعود بالمنفعة على المستهلك في نهاية المطاف.

إننا ندرك أهمية الحرص على ألا تقيد السياسة التنظيمية الجهات الفاعلة المتنافسة في السوق والتي تعتمد إلى إقامة المرافق المستقلة الخاصة بها، وعلى أن تعزز هذه السياسة النفاذ المفتوح إلى المقدرة الدولية والبوابات الدولية (مثل خدمات التوصيل والمواقع المشتركة في محطات الهبوط الكبلية البحرية).

إننا نعتقد أن إقامة نقاط التبادل على الإنترنت من شأنها أن تشجع أيضاً تقاسم النفاذ بتكلفة معقولة إلى قدرات النطاق العريض الوطنية والدولية أمام مقدمي خدمات الإنترنت الراغبين في الدخول إلى السوق.

باء الاستراتيجيات والسياسات التنظيمية المبتكرة للنهوض بتقاسم البنى التحتية

إننا ندرك أيضاً أن نجاح تقاسم البنى التحتية قد يتيسر بفضل الأخذ بالتزامات تنظيمية وسياسات تنظيمية، نذكر منها:

(1) شروط وأحكام معقولة

من الضروري أن تأخذ عملية التقاسم في الحسبان ضرورة حماية القيمة المتمثلة في الاستثمارات القائمة في البنى التحتية والخدمات غير أن الشروط والأحكام، سواء تعلقت بالأسعار أم بغيرها، ينبغي ألا تكون بمثابة حاجز اصطناعي أمام التقاسم.

(2) التسعير

ينبغي أن ينطوي تسعير المرافق المتقاسمة على الدلائل الاقتصادية الصحيحة اللازمة للجهات الفاعلة في الأسواق، مما يساعدها على اتخاذ قرارات معقولة وتجارية بشأن "البناء أو الشراء" (أي هل من الأقرب إلى الحكمة تجارياً التزود بالمرافق أم استئجار المرافق القائمة؟). وفي الوقت ذاته، ينبغي أن يوفر التسعير الحوافز الصحيحة من أجل الاستثمار في البنى التحتية (في شكل عائدات معقولة بالنسبة إلى الاستثمار) ولكن ينبغي ألا تستعمل بمثابة حاجز اصطناعي أمام دخول جهات فاعلة جديدة إلى السوق. وينبغي أن تكون القاعدة السائدة هي التسعير المتفاوض بشأنه تجارياً، سوى عندما تكون قوى السوق سائدة.

(3) كفاءة استعمال الموارد

من الممكن تقاسم الموارد غير القابلة للاستنساخ، مثل الأبراج والمسالك وحقوق العبور، من أجل المنشآت التي تخدم غرضاً مماثلاً، مما يمكن من الاستعمال الأمثل، ومن الممكن أن يكون التقاسم على أساس تقديم الخدمة بحسب ورود الطلبات رهناً بالاتفاقات التجارية في ظل ظروف تسعير عادلة.

(4) الموارد النادرة

من الممكن النهوض بتقاسم استعمال النطاقات طالما أمكن التحكم بالتداخل. ويمكن تقاسم الطيف على أساس جغرافي أو زمني أو الفصل بين الترددات.

(5) الترخيص

يمكن للهيئات التنظيمية أن تنظر في إمكانية ترخيص الجهات الفاعلة في السوق التي لا تقدم سوى العناصر المنفصلة في الشبكات، ولكنها لا تتنافس على المستخدمين النهائيين، مثل شركات أبراج الخدمة المتنقلة وشركات المرافق العامة التي تتمتع بالنفوذ بموجب حقوق العبور ومقدمي توصيلات الألياف البصرية.

(6) شروط التقاسم والتوصيل بين الشبكات

تدرك الهيئات التنظيمية أن تقاسم البنى التحتية لا يمكن أن يقوم إلا على أساس الحياد والشفافية والعدالة وعدم التمييز وأن أطر التوصيل البيني يمكن أن تكفل حق جميع المشغلين المرخص لهم في التوصيل بينياً بالإضافة إلى تشجيع تقاسم المرافق الأساسية والحرص على عدم تعرض أمن الشبكات ونوعية الخدمة للخطر.

(7) إقامة ترتيبات موحدة لتقاسم البنى التحتية

من شأن إقامة ترتيبات موحدة تيسير عملية تنسيق أعمال حفر الخنادق ومد المسالك فيما بين مقدمي خدمات الاتصالات، وكذلك بين مقدمي خدمات الاتصالات ومقدمي خدمات المرافق الأخرى.

تدرك الهيئات التنظيمية الدور الرئيسي الذي تؤديه السلطات المحلية في تشجيع نشر النفاذ إلى النطاق العريض وتعزيز المنافسة وأهمية التعاون الوثيق لتبسيط الإجراءات الإدارية وضمان الاستجابة في الوقت المناسب إلى طلبات التماس تقاسم البنى التحتية.

(8) تحسين الشفافية وتقاسم المعلومات

تدرك الهيئات التنظيمية ضرورة العمليات الشفافة لتيسير تقاسم البنى التحتية كما تدرك حاجة الجهات الفاعلة في السوق لمعرفة ما هو متوفر للتقاسم بموجب شروط وأحكام محددة بوضوح تقادياً لإجراءات

مجحفة. وقد تشترط الهيئات التنظيمية أن تنشر على مواقع الويب تفاصيل منشآت البنى التحتية القائمة والمخطط لها في المستقبل المتاحة للتقاسم من جانب مقدمي الخدمات الآخرين، من قبيل الحيز المتاح في المسالك القائمة أو عمليات النشر المخطط لها أو أعمال تحديث الشبكات والتوصيل البيني.

(9) آلية تسوية المنازعات

إننا نعتقد أن الهيئات التنظيمية ينبغي لها أن تضع أدوات الإنفاذ الضرورية لضمان الامتثال إلى لوائح تنظيم تقاسم البنى التحتية ونجاح اعتمادها. وبما أن علاقة تقاسم البنى التحتية بين مقدمي الخدمات تتناول عناصر تنطوي على كل من التعاون والتنافس معاً، فإن الهيئات التنظيمية تدرك الحاجة إلى العمل أولاً على استكشاف آليات بديلة لتسوية المنازعات تتسم بالسرعة والبساطة لتشجيع الحلول حاصيلة التفاوض والأطمئنان في الوقت ذاته إلى قرار قضائي إذا دعت الضرورة.

(10) النفاذ الشامل

يمكن للجهات التنظيمية، تشجيعاً لتقاسم البنى التحتية دعماً لأهداف النفاذ الشامل، أن تنظر في إمكانية وضع حوافز لمقدمي الخدمات الذين يتقاسمون البنى التحتية كجزء من جهودهم لنشر الشبكات نحو المناطق الريفية والمناطق التي تفتقر إلى الخدمة. وقد تتخذ هذه الحوافز مثلاً شكل إعفاءات تنظيمية (مع الحرص على ألا تؤدي هذه الإعفاءات إلى إعادة احتكار السوق والأتقيد بلا مبرر من اختيارات المستهلك) أو إعانات مالية مع الحرص على عدم المساس بالمنافسة.

(11) التقاسم مع جهات فاعلة أخرى في السوق ومع صناعات أخرى

تدرك الهيئات التنظيمية أيضاً ضرورة تشجيع التقاسم دون أن يقتصر ذلك على التقاسم داخل حدود صناعة الاتصالات/تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وصناعة الإذاعة، بل أن يتعداه إلى التقاسم مع صناعات أخرى تستعمل البنى التحتية (مثل مرافق الكهرباء والغاز والماء والمجاري، وغير ذلك) على حد سواء. وفي سياق التطور التكنولوجي، يمكن تشجيع إقامة البنى التحتية المشتركة (مع جهات فاعلة أخرى في السوق ومع صناعات أخرى) مما يوفر الفرص السانحة والمنظمة من أجل النفاذ إلى المسالك والتمديدات (للمشاركة في مد الألياف مثلاً) لتوزيع تكاليف الأشغال العامة بين مقدمي الخدمات وتخفيف أسباب المضايقة بالنسبة لحركة المرور في المدن. وينطوي ذلك أيضاً على أثر بيئي إيجابي (حتى من الناحية الجمالية)، ولا سيما بتخفيض عدد الصواري والأبراج للخدمة المتنقلة.

(12) تقاسم الممارسات التنظيمية

تدرك الهيئات التنظيمية ضرورة توفير مستوى ملائم من الاتساق على الصعيدين الدولي والإقليمي لضمان انتشار واسع لأفضل ممارسات السياسات التنظيمية بشأن التقاسم، وللمنظمات الإقليمية دور هام عليها أن تؤديه في هذا المجال. ويتسم ذلك بقدر أكبر من الأهمية في المناطق التي يكون فيها لمسألة تنظيمية معينة تأثير هام عبر الحدود، ومن ثم لا يمكن أن نتناولها هيئة تنظيمية وطنية واحدة.