



# الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم الوحدة النمطية 6

مجموعة أدوات تنظيم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT)

مُلخَص تنفيذي

# الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم

الوحدة النمطية 6  
مجموعة أدوات تنظيم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT)

[www.ictregulationtoolkit.org](http://www.ictregulationtoolkit.org)

نوفمبر 2006



Telecommunications Management Group, Inc.

## 1. مقدمة

شهد قطاع الاتصالات تغييرات واسعة في السنوات الأخيرة. فقد تمت خصخصة كثير من شركات التشغيل المملوكة للدولة وشهد القطاع اتجاهاً إلى التحرر في كل أنحاء العالم حفزه ظهور تكنولوجيات وخدمات جديدة ونمو أهمية الاتصالات في الاقتصادات الوطنية وتطور التجارة الدولية في خدمات الاتصالات. ونتيجة لذلك مر قطاع الاتصالات في معظم البلدان بتغييرات أساسية من ناحية الهيكل وانتقل من الاحتكار إلى المنافسة.

وينشأ عن تقارب الاتصالات والإذاعة وتكنولوجيا المعلومات اختفاء الخطوط التي كانت واضحة من قبل والتي كانت تميز أسلوب التوصيل وتسمح بتنظيم منفصل لهذه القطاعات المختلفة. ومن أجل التكيف مع هذه التطورات الجديدة أخذت البلدان تستعرض أطرها القائمة وتسنّ تشريعات جديدة وتنشئ سلطات تنظيمية جديدة لتنفيذ هذه التشريعات. ووجود مثل هذا الإطار أمر جوهري للقطاع وخاصة مع انتقال البلدان من سيطرة الدولة إلى المنافسة السوقية كما أنه ضروري لجذب الداخلين الجدد والاستثمارات الخاصة.

ويتطرق كثير من القوانين والتنظيمات وأمثلة أفضل الممارسات التي يجري بحثها هنا إلى هذه التغييرات الأساسية في صناعة الاتصالات وتطورها في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وهي توفّر خطوطاً توجيهية من أجل تنظيم المنافسة تنظيمياً فعالاً. وإذا كنا نبرز أفضل الممارسات اللازمة للتنظيم الفعال فإنه من المهم أيضاً أن ندرك أن تنفيذ هذه الممارسات قد يختلف من بلد لآخر وهو ما يتطلب دراسة للأحوال المحلية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الأحوال والظروف عند تصميم الأدوات القانونية والتنظيمية الملائمة.

ويعرض هذا الملخص التنفيذي نظرة عامة عن النص الإلكتروني لقسم الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم التي اشترك في إصدارها الاتحاد الدولي للاتصالات وبرنامج المعلومات من أجل التنمية سلسلة مجموعة أدوات تنظيم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ([www.ictregulationtoolkit.org](http://www.ictregulationtoolkit.org))، وهذا القسم مرجع عن أفضل الممارسات للمنظمين وصانعي السياسات الممارسين في سياق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجارية. وتتضمن هذه الوحدة أكثر من 400 صفحة من النصوص المستندة إلى تحليل شامل للأطر القانونية والتنظيمية في كل أنحاء العالم، وإلى معلومات ودراسات من خبراء الصناعة ومؤسساتها مثل البنك الدولي والاتحاد الدولي للاتصالات وإلى ملاحظات واسعة عن الممارسات والمواد المرجعية.

## المختصرات والرموز

Australian Communications Industry Forum	المنتدى الأسترالي لصناعة الاتصالات	ACIF
Alternative Dispute Resolution	الحل البديل للمنازعات	ADR
Autoridade de Regulação Económica (Cape Verde)	سلطة التنظيم الاقتصادي (الرأس الأخضر)	ARE
Association of Southeast Asian Nations	رابطة أمم جنوب شرق آسيا	ASEAN
Andean Committee of Telecommunications Authorities	لجنة دول الأنديز لسلطات الاتصالات	CAATEL
Central African Economic and Monetary Community	الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا	CEMAC
Communications Regulatory Authority	سلطة تنظيم الاتصالات	CRA
Department of Communications, Information Technology and Arts	إدارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والفنون	DCITA
U.S. Department of Justice	وزارة العدل في الولايات المتحدة	DOJ
WTO Dispute-Settlement Body	هيئة تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية	DSB
European Commission	المفوضية الأوروبية	EC
Economic Community of West African States	الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا	ECOWAS
Electronic Numbering	الترقيم الإلكتروني	ENUM
European Union	الاتحاد الأوروبي	EU
Federal Communications Commission	لجنة الاتصالات الاتحادية	FCC
Federal Trade Commission	لجنة التجارة الاتحادية	FTC
General Agreement on Trade in Services	الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات	GATS
General Telecommunications Law	قانون الاتصالات العام	GTL
Information and Communication Technologies	تكنولوجيات المعلومات والاتصالات	ICT
Institute of Communications and Information Technology (Cape Verde)	معهد الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (الرأس الأخضر)	ICTI
Info-Communications Development Authority of Singapore	سلطة تنمية المعلومات والاتصالات في سنغافورة	IDA
Instituto Nacional de Telecomunicaciones	المعهد الوطني للاتصالات	INDOTEL
Internet Protocol	بروتوكول الإنترنت	IP
Internet Service Provider	مقدم خدمة الإنترنت	ISP
International Telecommunication Union	الاتحاد الدولي للاتصالات	ITU
Malaysian Communications and Multimedia Commission	اللجنة الماليزية للاتصالات والوسائط المتعددة	MCMC
Mercado Común del Sur	السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي	MERCOSUR
National Regulatory Authority	السلطة التنظيمية الوطنية	NRA
New regulatory framework	الإطار التنظيمي الجديد	NRF
Organization of Eastern Caribbean States	منظمة دول شرق البحر الكاريبي	OECS
Public Switched Telephone Network	الشبكة الهاتفية العمومية التبديلية	PSTN
Post and telecommunications companies	شركات البريد والاتصالات	PTT
South African Development Community	الجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي	SADC

National Communications Board of Estonia	مجلس الاتصالات الوطني في إستونيا	SIDEAMET
Telecom Regulatory Authority of India	سلطة تنظيم الاتصالات في الهند	TRAI
Telecommunications Regulators Association of Southern Africa, recently renamed The Communications Regulators Association of Southern Ahca (CRASA)	رابطة منظمي الاتصالات في الجنوب الإفريقي، وتغير اسمها مؤخراً إلى CRASA	TRASA
Universal Access	النفوذ الشامل	UA
West African Economic and Monetary Union	الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا	UEMOA
Universal Service	الخدمة الشاملة	US
Universal Service Obligations	التزامات الخدمة الشاملة	USO
Voice over Internet Protocol	نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت	VoIP
Wireless Fidelity	الأمانة اللاسلكية	Wi Fi
Worldwide Interoperability for Microwave Access	التشغيل البيئي في أنحاء العالم للنفوذ بالموجات الصغرية	WiMAX
Wireless Local Loop	العروة المحلية اللاسلكية	WLL
World Trade Organization	منظمة التجارة العالمية	WTO

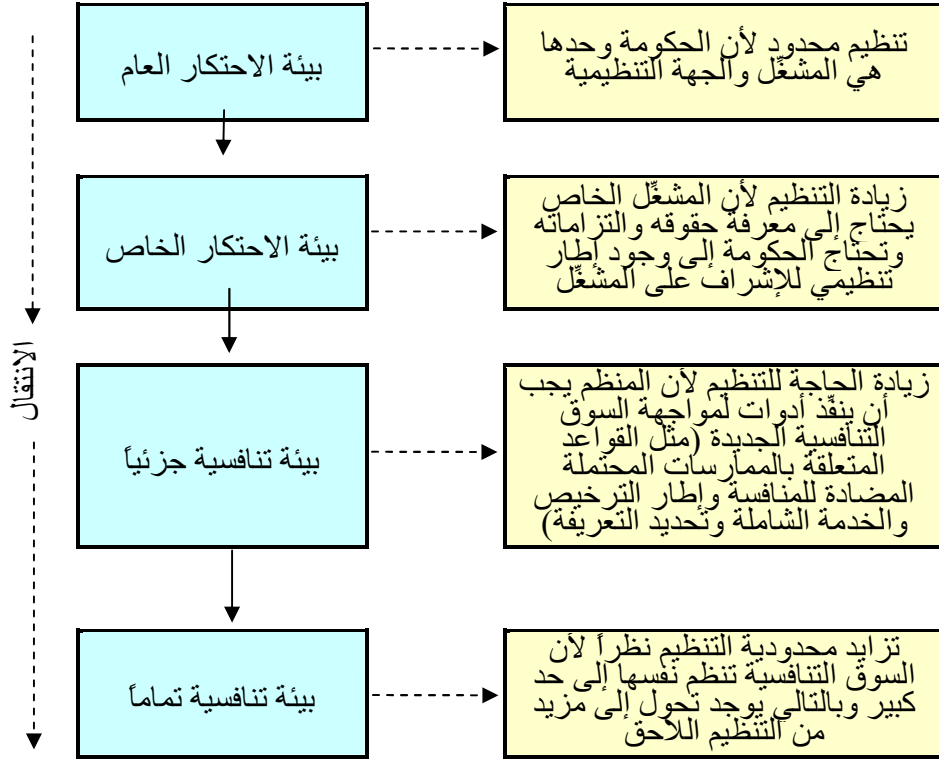
## 2. ما هي دواعي التنظيم؟

تتباين الحاجة إلى التنظيم حسب أحوال السوق. وحتى إذا اختلف تصميم الإطار التنظيمي فإن أي إطار تنظيمي فعال ينبغي أن يتضمن عناصر حاسمة معينة. وهذه السمات تتصل بعناصر خاصة بالتنظيم الفعال والجوانب التي يتعين النظر فيها عند تصميم الإطار التنظيمي والجوانب الوظيفية للسلطة التنظيمية وصنع القرارات والمساءلة وحماية المستهلك وحل المنازعات وسلطات الإنفاذ. وتمثل دراسة هذه السمات وتنفيذها تنفيذاً صحيحاً عنصراً رئيسياً في إنشاء بيئة تمكينية لتنمية القطاع ولزيادة رفاه المستهلك.

وكانت بلدان كثيرة قد أدخلت في تسعينيات القرن الماضي الموجة الأولى من الإصلاح من خلال خصخصة شركات التشغيل الوطنية لديها. وحتى ذلك الحين كان تقديم خدمات الاتصالات يجري في جانبه الأكبر في ظل ظروف احتكارية وبالتالي لم يكن هناك سوى قدر محدود من التنظيم لأن الحكومة كانت تعمل مشغلاً للاتصالات ومنظماً لها في آن واحد. وفي بداية المراحل الأولى من التحرر أنشأت بعض البلدان هيئة تنظيمية عند إدخال نظام للاحتكار الخاص. وهذه الهيئات التنظيمية تشرف على القطاع وتتأكد من أن شركة التشغيل الخاصة تعرف "قواعد اللعبة"، وتستطيع الامتثال لها. وفي الموجة الثانية من التحرر، وهي تحدث أحياناً في نفس الوقت الذي تجري فيه الخصخصة، تعتمد الحكومة نمطياً إلى التصريح بدخول مقدمي خدمة جدد وخدمات جديدة (مثل الخدمات المتنقلة وخدمات القيمة المضافة) في السوق. وينطوي ذلك عموماً على تعديل إطار الترخيص ليسمح بدخول اللاعبين الجدد، وكذلك تطبيق قواعد ولوائح تكميلية تسمح لهؤلاء المشغلين بالمشاركة في السوق.

## الشكل 1: الحاجة إلى التنظيم

### الحاجة إلى التنظيم

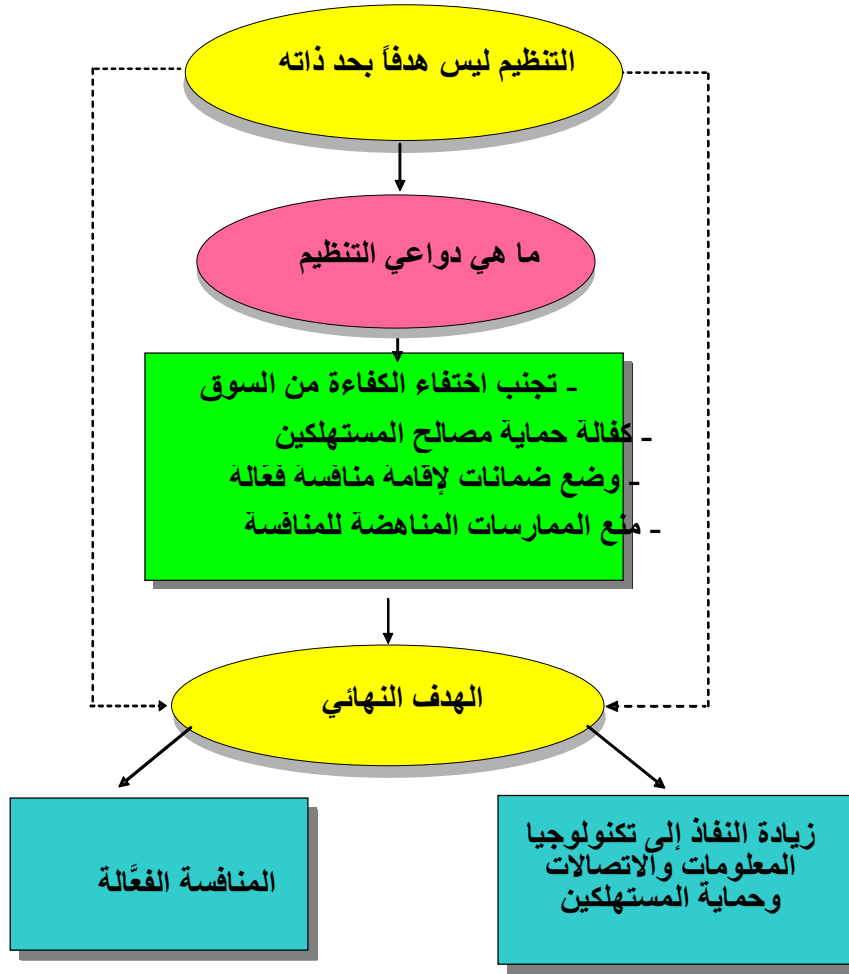


المصدر: مجموعة إدارة الاتصالات المتحدة.

وتأتي الموجة الثالثة من التحرر عند انتهاء فترة انفراد الشركة القائمة بالتشغيل وإمكانية تطبيق المنافسة الكاملة. ومع تطبيق المنافسة الكاملة يتزايد دور المنظم بالفعل (انظر الشكل 1)، وخاصة أثناء المراحل الأولى من عملية الانتقال من الاحتكار السابق إلى المنافسة الفعالة. وكما لوحظ في الشكل 2 أدناه لا يمثل التنظيم هدفاً بحد ذاته ولكنه بالأحرى أداة لتحقيق ثم مواصلة النفاذ واسع الانتشار والمنافسة الفعالة وحماية المستهلك.

ولكي يمكن الانتقال إلى بيئة تنافسية فعالة يجب أن يشمل الإصلاح التنظيمي تدابير تهدف إلى ما يلي: '1' إنشاء هيئات تنظيمية وظيفية للإشراف على إدخال المنافسة؛ '2' إعداد شركة التشغيل القائمة لمواجهة المنافسة (وذلك مثلاً بوضع مواعيد لإنهاء حالات الاستئثار بالسوق)؛ '3' توزيع وإدارة الموارد الشحيحة بطريقة غير تمييزية؛ '4' توسيع وتعزيز النفاذ إلى شبكات وخدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ '5' تعزيز وحماية مصالح المستهلك، بما في ذلك النفاذ الشامل والخصوصية.

## الشكل 2: غايات التنظيم



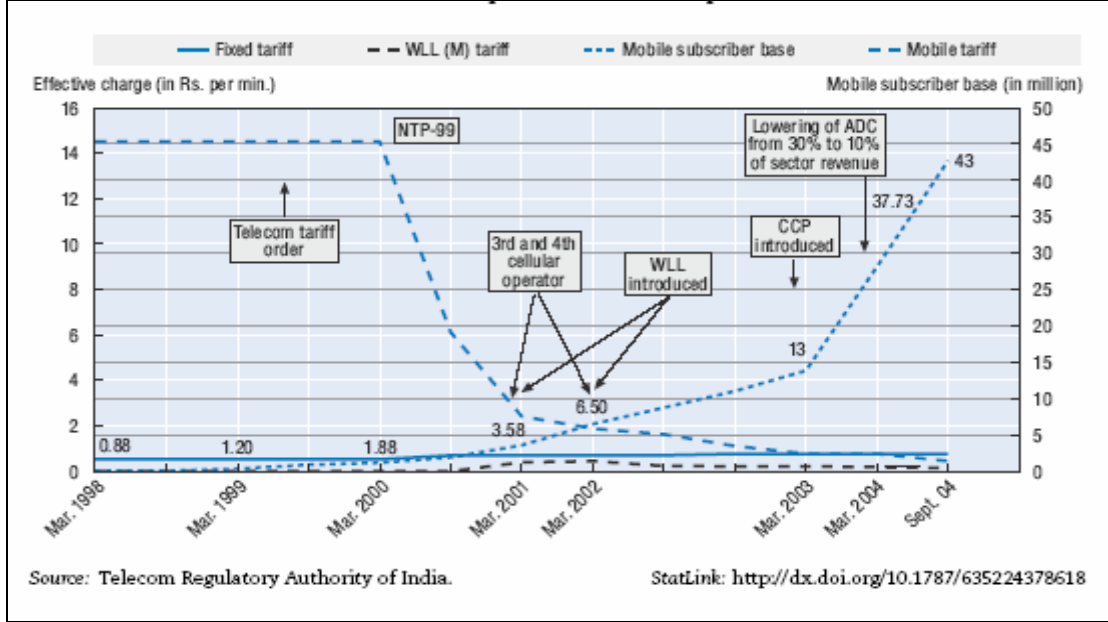
المصدر: مجموعة إدارة الاتصالات المحدودة.

ومن المتفق عليه عموماً أن الحاجة إلى التنظيم تقل بعد إقامة بيئة تنافسية تماماً. ولكن قوى السوق تتخاذل في بعض المجالات مثل النفاذ الشامل والخدمة الشاملة عن إنشاء الظروف اللازمة للوفاء بأهداف المصلحة العامة وبالتالي يتطلب الأمر تدخلاً تنظيمياً. وبالمثل يجب أن تكفل الوكالات التنظيمية إدارة وتوزيع الطيف على النحو الصحيح.

وبالإضافة إلى ذلك، ورغم فوائد التكنولوجيات الجديدة، يجب أيضاً على المنظمين الاهتمام والاستجابة للقضايا التنظيمية التي تنشأ عن تنفيذ هذه التكنولوجيات الجديدة وما يتصل بها من خدمات. وعلى سبيل المثال يسعى المنظمون في بيئة اليوم إلى معالجة قضايا مثل الرسائل الإقتحامية واهتمامات المستهلكين بشأن الخصوصية، وهي قضايا لم تكن تدخل في اهتمامات المنظمين منذ عشر سنين. وبالإضافة إلى ذلك، تقوم الحكومات باستعراض هياكلها التنظيمية لتحديد ما إن كانت الهياكل التنظيمية الجارية هي أفضل الهياكل الملائمة لتنظيم سوق متقاربة تشمل العديد من الخدمات المتاحة من منصة واحدة. وإلى جانب ذلك، يدرك المنظمون الآن أن أطرهم التنظيمية القائمة قد تعرقل قدرة المشغلين على عرض خدمات ثلاثية أو رباعية على المستهلكين أو نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت الذي يتسم بانخفاض التكلفة. وبالمثل، تقوم حكومات عديدة في الوقت الحاضر بإجراء مشاورات تتعلق بالتلفزيون الرقمي من أجل تقييم المعيار الذي ينبغي استخدامه لهذه الخدمات. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكفل المنظمون أن المستهلكين يُدركون القيودات المحتملة التي ترتبط بالتكنولوجيات الجديدة (فعلى سبيل المثال، قد لا تتوفر خدمات الطوارئ من خلال هذه الخدمات كما أن الخدمات المعروضة قد تكون بنوعية أقل).

وقد أدى تنفيذ الإطار التنظيمي الفعّال إلى مزيد من النمو الاقتصادي وزيادة الاستثمارات وانخفاض الأسعار وتحسين نوعية الخدمة وارتفاع معدل التغلغل وزيادة سرعة الابتكار التكنولوجي في القطاع. وفي الواقع، يعتبر المستثمرون البيئة التنظيمية عاملاً حاسماً في تحليلهم للاستثمار أو عدم الاستثمار في أي بلد.

### الشكل 3: أثر الإصلاحات التنظيمية في الهند على تغلغل الخدمة المتنقلة وسعرها



وكما يتضح من الشكل 3 أعلاه، قامت سلطة تنظيم الاتصالات في الهند بإصلاح شامل للإطار التنظيمي من أجل تعزيز الحياض التكنولوجي والاستفادة من المنافسة بين الوسائط. وحققت هذه الجهود التنظيمية نمواً اقتصادياً في القطاع وأدت إلى زيادة ملحوظة في عدد المشتركين في الخدمة المتنقلة وانخفاضاً في تعريفات الخدمة المتنقلة. وفي عام 1999، التي اعتمدت فيها سياسة الاتصالات الجديدة، كان يوجد في الهند قرابة 1,2 مليون مشترك في الخدمة المتنقلة، وكانت الرسوم الفعلية 14,5126 روبية للدقيقة<sup>2</sup> وبين عامي 1999-2004 أدت سياسات مشجعة للمنافسة وموجهة نحو التحرر، مثل إصدار ترخيصات خدمة متنقلة إضافية في 2001 و2002، ومنح ترخيصات العروة المحلية اللاسلكية في 2002، إلى أثر إيجابي على التغلغل والأسعار معاً. ويستمر هذا التقدم، ففي يونيو 2006، زاد عدد المشتركين في الخدمة المتنقلة (باستثناء مشركي العروة المحلية اللاسلكية) إلى 105 مليون مشترك وانخفضت الأسعار إلى 0,7658 روبية للدقيقة<sup>3</sup>.

وبالمثل يتناظر انخفاض أسعار المكالمات الهاتفية الدولية على سبيل المثال تناظراً كبيراً مع مستوى المنافسة. ففي إفريقيا حيث تنخفض مهاتفة المسافات الطويلة إلى أدنى حد ترتفع أسعار كلا المكالمات الهاتفية الدولية وخدمات النطاق العريض ارتفاعاً كبيراً عنها في مناطق أخرى<sup>4</sup>. ويجب على المنظمين في أحيان كثيرة التدخل لعلاج أوجه النقص في المنافسة وكفالة سير المنافسة سيراً فعّالاً. وفي بعض الحالات يتضمن ذلك فرض شكل من أشكال التنظيم مثل القواعد المتصلة برسوم التوصيل البيئي التي تتطلب من المشغلين القائمين فرض أسعار الجملة على أساس التكلفة على المشغلين المنافسين، وتحرير طريق البوابة الدولية والقضاء على القيود المفروضة على إعادة البيع للسماح بدخول مشغلين عديدين وزيادة المنافسة.



### 3. السياق القانوني للإصلاح التنظيمي

لا يجري التنظيم في فراغ، ويتحدد إنشاء إطار قانوني وتنظيمي في جانب كبير منه بالتراث القانوني للبلد، والالتزامات متعددة الأطراف والالتزامات الإقليمية ونضج السوق والتشريعات الأخرى غير الخاصة بالاتصالات مثل الضرائب والملكية الأجنبية وحماية المستهلك وقوانين الممتلكات العقارية.

#### 1.3 أثر اختلافات التراث القانوني على الإطار التنظيمي

يختلف تصور القانون والأنظمة القانونية حسب البلد ويترسخ هذا التصور في كثير من الأحيان بمفاهيم تستند إلى الأعراف والثقافة والدين والسياسة<sup>5</sup> وكثيراً ما تكون الأنظمة السياسية للبلدان تجميعاً لمختلف الأنظمة القانونية ويدخل فيها عناصر من أشكال مختلفة من التراث القانوني، ويرجع ذلك لأسباب تاريخية وكذلك لمؤثرات سياسية واقتصادية.

وقد أدى تحرير السوق في العقدين الأخيرين إلى تغيرات هيكلية في الأطر التنظيمية للاتصالات في كثير من البلدان. ووضعت نماذج تنظيمية تتضمن أفضل الممارسات المعترف بها دولياً وفي تنفيذ هذه النماذج يؤثر التراث القانوني على الإجراءات والنهج المتبعة لتحقيق الأهداف السياسية والتنظيمية التي تدعم أفضل الممارسات المذكورة، دون أن يحدد بالضرورة محتوى الإطار التنظيمي للاتصالات<sup>6</sup>.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن تصميم الصكوك القانونية المستعملة لتنظيم قطاع الاتصالات يمكن أن يتباين حسب التراث القانوني للبلد. ولكن الإطار القانوني يتبع عموماً تراثاً هرمياً يبدأ بالتشريع الأولي مثل القوانين والمراسيم التي تنشأ عنها التشريعات الثانوية مثل اللوائح والقرارات والخطوط التوجيهية. وهذا التشريع بدوره يوفر الأساس القانوني للهيئة التنظيمية أو للوزارة ذات الصلة لإصدار وثائق التحويل مثل التراخيص والامتيازات والتصريحات للمشغلين.

وفي حين أن التشريع الأولي ينبغي أن يعالج القضايا التنظيمية الأساسية فإن تفاصيل هذه القضايا تعالج على نحو أفضل من خلال التشريع الثانوي. والعناصر التي يتم تنظيمها عن طريق التشريع الأولي في بلدان القانون المدني والقانون العام على السواء تتشابه جداً في أحوال كثيرة. ولكن في بلدان تراث القانون المدني قد يتطلب الأمر أيضاً إدراج الموضوعات التي يغطيها مبدأ التحفظ القانوني في نص التشريع الأولي (ويقصد بالتحفظ القانوني الموضوعات التي يتم تخصيصها دستورياً للتنظيم بموجب صك يأخذ مكانة القانون). وبالإضافة إلى ذلك يحدث كثيراً في ولايات القانون المدني أن يتم تنظيم بعض الموضوعات من خلال التشريع الثانوي على نحو يتطلب إحالتها إلى التشريع الأولي. وبالإضافة إلى ذلك فإن مدى التحديد الوارد في التشريع الأولي من ولايات القانون المدني يتباين بين البلدان. ففي بلغاريا<sup>7</sup> على سبيل المثال، نجد أن التشريع الأولي بأنه شامل إلى حد كبير، في حين أن التشريع الأولي في بلدان مثل الجزائر<sup>8</sup> يعالج قضايا مشابهة ولكن أحكامه أقل تفصيلاً بكثير. ويتضمن النص الإلكتروني لقسم الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم أمثلة قانونية من مختلف البلدان في أنحاء العالم.

#### 2.3 تأثير الالتزامات المتعددة الأطراف والإقليمية

قد تتزايد سرعة الإصلاح التنظيمي في البلدان التي تضطلع بالالتزامات عالمية وإقليمية بفتح أسواق اتصالاتها أمام الاستثمار الأجنبي وتنسيق تشريعاتها المحلية مع تشريعات البلدان الأخرى التي تشترك معها في نفس الظروف الجغرافية أو الاقتصادية، وهذه الالتزامات يمكن أن تسهل أيضاً أفضل الممارسات التنظيمية العالمية أو الإقليمية وتعطي لمستثمري الاتصالات قدراً من التأكد وإمكانية التنبؤ.

##### 1.2.3 الالتزامات متعددة الأطراف

اضطلع أعضاء منظمة التجارة العالمية بالالتزامات تعاهدية تؤثر تأثيراً مباشراً على قطاع الاتصالات. وتشكل الالتزامات والتعهدات في إطار منظمة التجارة العالمية التزامات ملزمة قانوناً على الأعضاء وقابلة للنفذ من خلال عملية تسوية المنازعات الملزمة التي تطبقها المنظمة ونتيجة لذلك يمكن مشاهدة أثر تعهدات المنظمة على الإطار التنظيمي لأي بلد من خلال الامتثال الطوعي بتعهدات

العضو أو نتيجة الإنفاذ من خلال آلية تسوية المنازعات التي تطبقها المنظمة. وتستعمل "جولات" من التفاوض على مراحل من أجل التوصل تدريجياً إلى تحسين وتوسيع الالتزامات والتعهدات.

ويمثل الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات أهم صك من صكوك منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بالاتصالات. ويتألف هذا الاتفاق العام في جزء منه من نص أساسي وملحقات ("الإطار")، تنطبق على جميع الأعضاء. ويعترف الملحق الخاص بالاتصالات في الاتفاق العام بأن النفاذ إلى شبكات الاتصالات العمومية واستعمالها يمثلان عنصراً جوهرياً في فعالية توفير الخدمات المشمولة بالاتفاق العام ويفتضي من أعضاء المنظمة كفاءة إمكانية وصول مقدمي الخدمات المشمولة إلى "الخدمات والشبكات العمومية لنقل الاتصالات" بشروط معقولة وغير تمييزية. وأكد حكم فريق المنظمة لعام 2004 في قضية تسوية النزاع في إطار منظمة التجارة العالمية بشأن لوائح تليكوم المكسيكية على أهمية هذه الضمانات ووزنها القانوني.

وبالإضافة إلى ذلك، يشمل الاتفاق العام مجموعة من الجداول التي تتضمن تعهدات النفاذ إلى السوق في خدمات محددة أضافتها كل دولة عضو في تذييل. ويجوز لكل عضو أن يقرر متى يمكن النفاذ إلى سوق اتصالاته وإلى أي مدى. وفي الوقت الحاضر أصدر 105 أعضاء التزامات بشأن الاتصالات نشأ معظمها عن المفاوضات الأساسية في الاتصالات (1994-1997). وكانت هذه المفاوضات قد وضعت أساساً للإصلاح الهيكلي في قطاع الاتصالات من خلال جهود متضافرة لإزالة الحواجز التي تعترض الدخول والمنافسة. ومع ذلك فإن التزامات الأعضاء تتباين تبايناً كبيراً من جدول إلى آخر. ويتضح من الخدمات المفتوحة للمنافسة وأنواع القيود التي يستمر العمل بها نوع الإصلاحات الجارية أو المتوقعة من كل حكومة عند إجراء المفاوضات<sup>9</sup>.

ونشأت عن المفاوضات بشأن الاتصالات الأساسية أيضاً "ورقة مرجعية عن المبادئ التنظيمية"<sup>10</sup> وقد وضعت هذه الورقة في شكل نموذج لإطار لتنظيم القطاع يتكيف مع البيئة التنافسية وهدف المبادئ من المنظور التجاري هو كفاءة فعالية وقيمة التعهدات التي تم الإعراب عنها بشأن النفاذ إلى السوق. ولكن هذه الورقة التي تم التفاوض عليها بصورة مشتركة بين مسؤولي التجارة والاتصالات تعبر إلى حد كبير عن أفضل الممارسات في مجال تنظيم الاتصالات لدعم الإصلاح. وحتى الآن، وافق قرابة 80 عضواً من منظمة التجارة العالمية على احترام هذه المبادئ بتذييلها في جداولهم. وقد أصبحت المبادئ الستة في الورقات المرجعية تشكل "قائمة بنود للنجاح" في إصلاح الاتصالات في كثير من البلدان. وتتعلق هذه المبادئ بما يلي: '1' ضمانات المنافسة؛ '2' ضمانات التوصيل البيئي؛ '3' آليات الخدمة الشاملة التي تتسم بالشفافية والحياد بين المتنافسين؛ '4' توفر معايير إصدار التراخيص العامة؛ '5' استقلال الهيئات التنظيمية؛ '6' الإجراءات المنصفة لتوزيع واستعمال الموارد الشحيحة.

### 2.2.3 الالتزامات الإقليمية

تشكل الالتزامات الإقليمية هي الأخرى محركاً هاماً في التحرر وتنسيق الأطر التنظيمية للاتصالات. وكانت المنظمات الإقليمية في مختلف القارات رأس حربة لجهود الإصلاح التنظيمي، حيث أنشأت بيئة تمكينية لتنمية القطاع.

#### أوروبا

في عام 2002 وافقت المفوضية الأوروبية على إطار تنظيمي جديد يتألف من توجيه إداري وأربعة توجيهات رئيسية محددة: '1' التوجيه الخاص بالتصريحات؛ '2' توجيه النفاذ؛ '3' توجيه الخدمة الشاملة؛ '4' توجيه خصوصية البيانات. وشمل الإطار التنظيمي الجديد أيضاً توصية المفوضية بشأن الأسواق ذات الصلة والخطوط التوجيهية للمفوضية بشأن تحليل السوق، التي توجه السلطات التنظيمية إلى إجراء تحليلات بشأن أسواق محددة يمكن أن تخضع للتنظيم.

والأهداف العامة للإطار التنظيمي الجديد هي تشجيع المنافسة في أسواق الاتصالات الإلكترونية وتحسين تشغيل السوق الداخلية وضمان المصالح الأساسية للمستهلكين التي لا يمكن ضمانها من خلال قوى السوق. وبالإضافة إلى ذلك، وكنتيجة طبيعية لدروس التقارب، وضع الإطار التنظيمي بحيث يكون محايداً تكنولوجياً مع التوقف عن استعمال مفاهيم من قبيل المهاتفة الصوتية والتميزات بين الاتصالات الثابتة والمتنقلة التي كان الاتحاد الأوروبي يعتمد عليها من قبل.

## الأمريكتان ومنطقة الكاريبي

أنشئت السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي في 1995، وهي كتلة اقتصادية تتألف من الأرجنتين والبرازيل وباراغواي وأروغواي وفنزويلا وتشترك فيها بوليفيا وبيرو وشيلي كدول أعضاء منتسبة. ورغم أن هذه السوق المشتركة لا توجد فيها مجموعة واحدة من القواعد أو التوجيهات الخاصة بالاتصالات فإن القرارات الصادرة عن مجلس السوق المشتركة بشأن الموضوعات التجارية ذات الصلة بموجب معاهدة السوق المشتركة تعتمد في مرحلة تالية في التشريعات الوطنية للدول الأعضاء. وفي عام 1995 أنشأت مجموعة السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي فريق العمل الفرعي 1 (SGTI) ليكون مسؤولاً عن موضوعات التفاوض المتعلقة بالاتصالات. وأصدر فريق العمل الفرعي 1 عدة توصيات أدمجت في التشريعات الوطنية للدول الأعضاء في موضوعات مثل توفير الخدمات الهاتفية العمومية الأساسية في مناطق الحدود في السوق المشتركة وتنسيق بعض نطاقات الطيف بين موضوعات أخرى.

وجماعة دول الأنديز، التي أنشئت أصلاً في عام 1969، تتشكل في الوقت الحاضر من إكوادور وبوليفيا وبيرو وكولومبيا، مع وجود الأرجنتين وأروغواي وباراغواي والبرازيل وشيلي كدول أعضاء منتسبة. وقد ساعدت هذه الجماعة على تشجيع تحرير خدمات الاتصالات في المنطقة. وفي مايو 1999، اعتمدت قراراً مشتركاً وملزماً بإزالة حواجز الدخول إلى الأسواق في القطاع (باستثناء الإذاعة). وبالإضافة إلى ذلك، وفي نوفمبر 1991، أنشئت لجنة دول الأنديز لسلطات الاتصالات لتقوم بجملة أمور منها تقديم المشورة إلى مختلف هيئات منظومة التكامل في بلدان الأنديز في مسائل الاتصالات على مستوى الجماعة.

وفي منطقة الكاريبي أنشئت منظمة دول شرق البحر الكاريبي في 1981، وهي منظمة تتشكل من أنتيغوا وبربودا وكومونولث دومينيكا وغرينادا ومونسيرات وسانت كيتس ونيفيس وسانت لوسيا وسانت فنسنت وغرينادين. وهدفها الرئيسي هو تشجيع التكامل الاقتصادي والتعاون بين دولها الأعضاء. وفي إطار جهود إدخال المنافسة في قطاع الاتصالات وافقت خمسة بلدان - وهي كومونولث دومينيكا وغرينادا وسانت لوسيا وسانت كيتس ونيفيس وسانت فنسنت وغرينادين - على اعتماد إطار تنظيمي منسق وسلطة تنظيمية تنافسية.

## إفريقيا

الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا هي واحدة من مختلف الجماعات الاقتصادية الإقليمية في إفريقيا التي تعمل بنشاط في وضع مبادرات لتشجيع التعاون وتكامل أنشطتها الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتتوخى معاهدة الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا تنسيق التشريعات، بما في ذلك في مجال الاتصالات على نسق نموذج الاتحاد الأوروبي. ولهذا الغرض اضطلعت الجماعة، مشتركة مع الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا، بمشروع تنسيق تنظيم الاتصالات<sup>11</sup> بهدف تصميم استراتيجية لتنسيق سياسات الاتصالات في الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا.

## الإطار 1: المبادرات الإقليمية الإفريقية الأخرى

### الجماعة الاقتصادية: الجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي (SADC)

الدول الأعضاء: أنغولا، بوتسوانا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ليسوتو، ملاوي، موريشيوس، موزامبيق، ناميبيا، جنوب إفريقيا، سوازيلاند، جمهورية تنزانيا المتحدة، زامبيا، زيمبابوي.

اتحاد الاتصالات في الجماعة: رابطة منظمي الاتصالات في الجنوب الإفريقي (TRASA)<sup>12</sup> (وتغير اسمها مؤخراً إلى CRASA).

جهود التنسيق: الجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي واحدة من أكثر الجماعات الاقتصادية الإقليمية تقدماً في مجال تحرير الاتصالات وقضايا تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وظلت رابطة منظمي الاتصالات في الجنوب الإفريقي تتناصر إنشاء هيئات تنظيمية مستقلة وتعمل بنشاط على جذب الاستثمارات الأجنبية في مجال تنمية البنية التحتية للاتصالات. وتتناصر إدخال المشغلين للتنافس مع مشغلي الاتصالات القائمين وتحويل المشغل العمومي إلى شركة عامة<sup>13</sup> وقد وضعت الرابطة أيضاً سياسات ووثائق تشريعات وخطوط توجيهية تنظيمية نموذجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لبلدان الاتحاد.

### الجماعة الاقتصادية: الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا (UEMOA)

الدول الأعضاء: بنن، بوركينا فاسو، كوت ديفوار، غينيا - بيساو، مالي، النيجر، السنغال، توغو.

اتحاد الاتصالات في الجماعة: لا يوجد

جهود التنسيق: يعمل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا في الوقت الحاضر على وضع توجيهات تهدف إلى تنسيق قوانين الاتصالات في البلدان الأعضاء. ونظراً لأن كل أعضاء الاتحاد أعضاء أيضاً في الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا فقد شارك الاتحاد بنشاط في ورش عمل الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا ورابطة هيئات تنظيم الاتصالات (WATRA) بشأن الخطوط التوجيهية للجماعة ويهدف إلى تنسيق توجيهاته مع الجماعة.

### الجماعة الاقتصادية: السوق المشتركة لشرق إفريقيا والجنوب الإفريقي (COMESA)

الدول الأعضاء: أنغولا، بروندي، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جيبوتي، مصر، إريتريا، إثيوبيا، كينيا، ليبيا، مدغشقر، ملاوي، موريشيوس، رواندا، سيشيل، السودان، سوازيلاند، أوغندا، زامبيا، زيمبابوي.

اتحاد الاتصالات في الجماعة: رابطة منظمي المعلومات والاتصالات في إفريقيا الوسطى والشرقية (ARICEA)

جهود التنسيق: ظلت الكوميسا تعمل بنشاط كبير من خلال رابطة منظمي المعلومات والاتصالات في إفريقيا الوسطى والشرقية (ARICEA) من أجل بناء القدرات في الدول الأعضاء. وأطلقت برامج لتنسيق سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وجذب الاستثمارات الأجنبية إلى المنطقة وصياغة نماذج للسياسات وقواعد الترخيص والأطر المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ووضعت أيضاً برنامج عمل لحفز التنسيق التنظيمي.

### الجماعة الاقتصادية: الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا (CEMAC) والجماعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا (CEEAC)

الدول الأعضاء للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا: الكاميرون، جمهورية إفريقيا الوسطى،

تشاد، جمهورية الكونغو، غينيا الاستوائية، غابون.

الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا: أنغولا، بروندي، الكامبيرون، تشاد، جمهورية إفريقيا الوسطى، غابون، جمهورية الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا الاستوائية، رواندا، سان تومي وبرينسيبي.

اتحاد الاتصالات في الجماعة: رابطة منظمي الاتصالات في وسط إفريقيا

جهود التنسيق: العمل صوب تعزيز التكامل الاقتصادي بين دول إفريقيا الوسطى.

## آسيا

ظل إنشاء إطار فعال لتعزيز النمو في صناعة الاتصالات أولوية عليا طوال العقد الأخير في رابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN)، وهي منظمة حكومية دولية تتألف من حكومات بروني دار السلام وكمبوديا وإندونيسيا ولاوس وماليزيا وميانمار والفلبين وسنغافورة وتايلاند وفيتنام. ولكن اقتراحات الإصلاح التنظيمي في هذه الرابطة (مثل صياغة إطار تنظيمي موحد بين بلدان الرابطة) لم تؤد بعد إلى نتائج ملموسة، ويرجع ذلك في جانب كبير منه إلى عدم وجود سلطة ملزمة لقرارات الرابطة على بلدانها الأعضاء.<sup>14</sup>

### 3.3 نضج السوق - العلاقة بين تشريعات الاتصالات وسياسة المنافسة

#### 1.3.3 من التنظيم الخاص بالقطاع إلى التنظيم القائم على المنافسة

تشهد البلدان التي ترتفع فيها المنافسة في أسواق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات اتجاهاً متنامياً نحو زيادة الاعتماد على قوانين المنافسة لتنظيم القطاع. وتتباين العلاقة بين التشريع القطاعي وسياسة المنافسة حسب كل بلد وتتأثر بمستوى التنمية الاقتصادية في البلد ونضج السوق فيه. ومن الجوهري، بغض النظر عن النموذج التنظيمي الذي يتقرر الأخذ به، أن تسترشد السياسات بالمبادئ الأساسية للمنافسة لكي تتطور الأسواق لصالح المستهلكين.

ويتجه قانون المنافسة إلى أن يكون قانوناً لاحقاً على أساس الأمر الواقع، حيث يتعين على سلطات المنافسة عموماً أن تتدخل بعد ارتكاب ممارسة مناهضة للمنافسة. ومن ناحية أخرى، يتجه تشريع الاتصالات إلى أن يكون تشريعاً استباقياً نظراً لأن الهيئات التنظيمية تحصل نمطياً على سلطة فرض شروط الموافقة (مثل منح التراخيص) والتدخل قبل اتخاذ بعض الإجراءات من جانب المشاركين في الصناعة (مثل الموافقة على الانضمامات والحيازات). وهناك حجة تؤيد التنظيم اللاحق وهي أنه أكثر مرونة ويقل طابع التدخل فيه عن التنظيم الاستباقي لأنه يعتمد على قوى السوق من أجل فرض قواعد اللعبة، ما لم ترتكب تجاوزات. ومن بين العيوب التي يستشهد بها في التنظيم اللاحق أنه قد يكون بطيئاً أكثر مما ينبغي في التكيف مع بيئة الاتصالات التي تتسم بتسارع الخطى.<sup>15</sup> ولكن هناك اعتراف بضرورة اللجوء إلى التنظيم الاستباقي لفترة من الوقت باعتبار ذلك وسيلة ضرورية لتعزيز المنافسة في الأسواق إذا لم تكن المنافسة قد تطورت تطوراً فعلياً وفي بعض أسواق الخدمات التقليدية التي قد لا تكون مستعدة لإلغاء هذا التنظيم الاستباقي إلغاءً فورياً.

فقد بدأت عملية التحرر في الاتحاد الأوروبي مثلاً بشرائح سوقية متخصصة (مثل معدات الأجهزة الطرفية) وانتقلت تدريجياً صوب الشرائح السوقية الأساسية (مثل المهاتفة الصوتية). ومن المقرر بموجب الإطار التنظيمي الجديد أن يقتصر التنظيم الخاص بالقطاع (القواعد التنظيمية الاستباقية) على الحالات التي تغيب فيها المنافسة الفعلية (أي الأسواق التي يتمتع فيها نشاط واحد أو أكثر بسيطرة وعندما لا تكفي وسائل الانتصاف الوطنية في قانون المنافسة لعلاج المشكلة).<sup>16</sup> ولهذا فإن الإطار

التنظيمي الجديد يضع تشديداً أكبر على قانون المنافسة النوعية في الاتحاد الأوروبي ويسعى إلى تطبيق نهج تنظيمي "يستند إلى السوق" مقابل نهج "يستند إلى الخدمات".

و بموجب التوجيه الإطاري يجب على المفوضية الأوروبية أن تعين "أسواق" المنتجات والخدمات التي قد تثير قضايا في المنافسة ويمكن أن تخضع للتنظيم الاستباقي<sup>17</sup> (انظر الجدول 1 للاطلاع على قائمة الأسواق التي تم تعيينها في الوقت الحاضر في المفوضية الأوروبية). وفي المقابل يجب على السلطات التنظيمية الوطنية أن تقوم بتحليل للأسواق التي تم تعيينها بصفقتها قابلة للتنظيم. وإذا حددت السلطة التنظيمية الوطنية بعد هذا التحليل أن التنظيم مطلوب فإنها تستطيع أن تقترح تشريع تدابير وقد تطلب المفوضية الأوروبية سحبها في ظل معايير محددة سلفاً. وبموجب هذا النظام فإن التنظيم الاستباقي لا يكون مطلوباً إلا استناداً إلى التوصل إلى نتيجة مفادها أن المنافسة الفعالة غير قائمة في السوق المعني.

### الجدول 1: الأسواق المعرضة للتنظيم الاستباقي في الاتحاد الأوروبي<sup>18</sup>

مستوى التجزئة	مستوى الجملة
1. النفاذ إلى شبكة الهاتف العمومي في موقع ثابت للعملاء المنزليين.	8. المكاملة الناشئة في شبكة هاتفية عمومية متوفرة في موقع ثابت.
2. النفاذ إلى شبكة الهاتف العمومي في موقع ثابت للعملاء غير المنزليين.	9. إنهاء المكاملة على شبكات هاتفية عمومية فردية مقدمة في موقع ثابت.
3. خدمات المهاتفة المحلية و/أو الوطنية المتوفرة للجمهور والمقدمة في موقع ثابت للعملاء المنزليين.	10. خدمات العبور في شبكة عمومية ثابتة.
4. خدمات المهاتفة الدولية المتاحة للجمهور والمقدمة في موقع ثابت للعملاء المنزليين.	11. النفاذ المفكك بالجملة (بما في ذلك النفاذ المتقاسم) إلى العري والعري الفرعية المعدنية لأغراض تقديم الخدمات الصوتية وخدمات النطاق العريض.
5. خدمات المهاتفة المحلية و/أو الوطنية المتاحة للجمهور والمقدمة في موقع ثابت للعملاء غير المنزليين.	12. نفاذ النطاق العريض بالجملة.
6. خدمات المهاتفة الدولية المتاحة للجمهور والمقدمة في موقع ثابت للعملاء غير المنزليين.	13. قطاع الإنهاء بالجملة للخطوط المستأجرة.
7. المجموعة الدنيا من الخطوط المستأجرة.	14. قطاعات الشبكة الرئيسية بالجملة للخطوط المستأجرة.
	15. النفاذ وبدء المكالمات على الشبكات الهاتفية المتنقلة العمومية.
	16. إنهاء المكالمات الصوتية على الشبكات المتنقلة الفردية.
	17. سوق الجملة الوطنية للتجوال الدولي على الشبكات المتنقلة العمومية.
	18. خدمات الإرسال الإذاعي لتوصيل المحتوى الإذاعي إلى المستعملين النهائيين.

[يلاحظ أن الأسواق يشار إليها في كثير من الأحيان بالأرقام المخصصة لها في توصيات المفوضية الأوروبية (مثل سوق إنهاء الخدمة المتنقلة الذي يمكن أن يشار إليه باسم "السوق 16").]

### 2.3.3 التقسيم الاختصاصي للسلطة بين هيئات المنافسة والمؤسسات التنظيمية

يمكن توضيح العلاقة بين قوانين الاتصالات وسياسات المنافسة من خلال التقسيم الاختصاصي للسلطة بين هيئات المنافسة والمؤسسات التنظيمية. وعندما توجد كيانات منفصلة تقوم بتنفيذ القواعد الخاصة بالقطاع وقواعد المنافسة فإن إقامة التوازن في التفاعل والاختصاصات بينها يمثل عنصراً رئيسياً في تمكين الصناعة من التوسع. ومن جهة أخرى، (سواء كان هيئة تنظيمية للقطاع أو سلطة

عامة للمنافسة) فإن السياسات المنطبقة على سوق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ينبغي أيضاً أن تشجع النمو والمنافسة في الصناعة. وتشمل أمثلة النماذج المختلفة المعتمدة ما يلي:

1. أكثر السيناريوهات شيوعاً هو وجود منظم للاتصالات وكيان أو أكثر يتمتع باختصاص في مسائل المنافسة في الاقتصاد كله (مثل حالة الولايات المتحدة وشيلي وجنوب إفريقيا)؛ أو عندما يوجد منظم للاتصالات وسلطة للمنافسة بولاية محددة في موضوع المنافسة في قطاع الاتصالات (مثل حالة أستراليا)؛
2. وهناك نموذج آخر اعتمده بعض البلدان النامية وهو عدم وجود سلطة للمنافسة ولكن مع وجود منظم خاص بالقطاع مع التمتع بولاية في موضوعات المنافسة الخاصة بالقطاع (مثل الجمهورية الدومينيكية)؛
3. وأقل النماذج شيوعاً هو وجود مفوض خاص بالقطاع في إطار سلطة عامة تختص بالمنافسة في كل جوانب الاقتصاد.

وليس من الضروري أن يكون هيكل سياسة المنافسة والتفاعل بين المؤسسات محدداً سلفاً بالنظام القانوني القائم. ففي بعض الحالات قد ينشأ ذلك عن اعتبارات سياسية وعملية مثل إدارة الموارد البشرية والمالية القائمة وتنمية سوق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وحجمها؛ ومستوى المنافسة في السوق.

ويشمل النص الإلكتروني لقسم الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم قسماً خاصاً بالدروس العملية للبلدان النامية في تنسيق أنشطة منظمي الاتصالات وسلطات المنافسة.

## الإطار 2: النموذج المعتمد في الولايات المتحدة وفي الجمهورية الدومينيكية

توجد في الولايات المتحدة لجنة الاتصالات الاتحادية (FCC) وهي منظم مستقل مسؤول عن الإشراف على الاتصالات بين الولايات والاتصالات الدولية، ولكن يجب عليها عند التعامل في الموضوعات التي تدخل فيها قضايا المنافسة أن تنسق أعمالها مع وزارة العدل في الولايات المتحدة أو لجنة التجارة الاتحادية حسب الصناعة المعنية والأثر الاقتصادي<sup>19</sup>. وفي حالة تحليل الاندماجات مثلاً، تركّز وزارة العدل ولجنة التجارة الاتحادية على قضايا المنافسة فقط وتستند في قراراتها إلى ما إن كانت أي صفقة بعينها تؤدي إلى تراكم للقوة السوقية بما يؤدي إلى تقليل المنافسة والتأثير على المستهلكين<sup>20</sup>. وفي حين أن لجنة الاتصالات الاتحادية قد تقوم أيضاً بتحليل للمنافسة فإنها تطبق تحليلاً أوسع موجهاً للقطاع ويركّز على ما إن كانت عملية النقل ستفيد أو تضر المصلحة العامة والملاءمة والضرورة<sup>21</sup>. وفي بعض الحالات، يمكن أن توافق لجنة الاتصالات الاتحادية على عملية الاندماج ولكنها قد تفرض شروطاً على الاندماج بعد التشاور مع وزارة العدل بشأن قضايا المنافسة.

ومن ناحية أخرى، لا يوجد في الجمهورية الدومينيكية قواعد أو سلطة للمنافسة عموماً. فهناك بدلاً من ذلك مجموعة واسعة من القواعد التنظيمية الخاصة بالاتصالات وهي تمنح لمنظم الاتصالات سلطة حصرية في موضوعات المنافسة في هذه الصناعة. وبموجب قانون الاتصالات العامة<sup>22</sup> تضطلع السلطة التنظيمية (الهيئة الوطنية للاتصالات) بالمسؤولية عن "منع أو تصويب الممارسات المناهضة للمنافسة أو الممارسات التمييزية وفقاً للقانون ولوائحه التنظيمية"<sup>23</sup>.

## 4.3 تأثير التشريعات الأخرى

يمكن أن يتأثر التنفيذ الفعّال لتنظيم الاتصالات وتحقيق أهدافه بالقوانين الأخرى التي تؤثر على القطاع. وهذه القوانين، التي تشمل عموماً قوانين الضرائب والملكية الأجنبية وحماية المستهلك والملكية العقارية، قد تُسهل أو تُعرق إقامة البيئة التمكينية لتطوير القطاع.

ويتأثر تنظيم خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالضرائب الخاصة بهذه الخدمات، سواء كان ذلك على الصعيد الاتحادي أو صعيد الولاية أو الصعيد المحلي. ورغم أن الضرائب تمثل مصادر هامة للإيرادات لكثير من الحكومات فإن الضرائب الباهظة على صناعة الاتصالات يمكن أن تؤخر المنافسة وتكبح التطور التكنولوجي والاستثمارات في القطاع<sup>24</sup>.

وبالمثل، فإن التقييدات على الملكية الأجنبية - سواء كانت بموجب تشريعات الاتصالات أو قوانين الاستثمار الأجنبي في البلد - تؤثر تأثيراً هاماً على جذب الاستثمارات. وعندما يستمر وجود تقييدات للملكية الأجنبية، فإنه ينبغي للحكومات أن توازن أسباب هذه التقييدات بضرورة إنشاء بيئة مواتية لظهور المنافسة والتنمية، إلى جانب النفاذ الكافي إلى رأس المال.

وتؤدي تنظيمات حماية المستهلك أيضاً دوراً رئيسياً في إنشاء بيئة تعزز الاهتمام العام والثقة العامة والمشاركة العامة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وقد سنت معظم البلدان أحكاماً خاصة بالمستهلك في تشريعات الاتصالات، مثل خدمة نقل الأرقام ونوعية الخدمة والخدمة الشاملة. ويوجد أيضاً في كثير من البلدان قوانين عامة لحماية مصالح المستهلكين عند شراء السلع والخدمات وهي تؤثر أيضاً على الاتصالات. ومع ذلك يجب الحفاظ على الاتساق بين قوانين حماية المستهلك التي ينفرد بها القطاع والقوانين العامة لضمان تطبيق أعلى مستويات حماية المستهلك.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التطورات التكنولوجية المتحركة باستمرار في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تثير بعض التحديات التي قد لا يمكن معالجتها بموجب قوانين الاتصالات أو قوانين حماية المستهلك التقليدية. وللتعامل مع ذلك، تعتمد بلدان كثيرة قوانين ولوائح إضافية تركز على موضوعات حماية المستهلك في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل قوانين حقوق الملكية الفكرية ومكافحة الرسائل الأتقامية والخصوصية والغش وسرقة الهوية والجريمة السيبرانية وصفقات التجارة الإلكترونية. وهذه التشريعات ضرورية لإقامة الطمأنينة والثقة في استعمال الشبكات الرقمية.

وأخيراً، يجدر ملاحظة أن القوانين الوطنية بشأن الصفقات العقارية يمكن أيضاً أن تؤثر على فعالية تشريعات الاتصالات بعدة طرق. فقوانين الملكية العقارية المتعلقة بحقوق الملكية والمصادرة الحكومية تدخل في العوامل التي يضعها المستثمرون عادة في اعتبارهم عند اتخاذ قرار بشأن الاستثمار في بلد بعينه. وتؤثر هذه القوانين على ثقة المستثمر في استقرار القطاع.

ويشمل النص الإلكتروني لقسم الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم أمثلة للتشريعات واللوائح الوطنية أو النموذجية المتصلة بقوانين الضرائب والملكية الأجنبية وحماية المستهلك ومكافحة الرسائل الأتقامية والملكية العقارية.



#### 4. تأثير التقارب على التنظيم

##### 1.4 ما هو التقارب؟

يُفهم التقارب عموماً بأنه يعني قدرة مختلف الشبكات على حمل أنواع متشابهة من الخدمات أو قدرتها بدلاً من ذلك على توفير مجموعة من الخدمات على شبكة واحدة مثل ما يسمى "الإمكانية الثلاثية". ومع تعديل الشبكات القائمة لتقديم خدمات جديدة يمكن لمختلف أنواع البنى التحتية اليوم أن تقدم مجموعة لا حصر لها من الخدمات (انظر الجدول 2).

##### الجدول 2: تطوير نماذج تجارية مجدية من خلال التقارب

تقديم خدمات متعددة حسب مختلف أنواع البنى التحتية للشبكات			
البنية التحتية	الصوت	البيانات	الفيديو
الخطوط المعدنية (الألياف)	الشبكة الهاتفية العمومية التبديلية	FTTC ،FITH ،DSL	IPTV ،VOD
الكبل	تماثلية، نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت	المودم الكبلي	تماثلي، DTV
المتنقلة	تماثلية، الجيل الثاني، الجيل الثالث	الجيل 2.5، الجيل 3	DVB-H، أخرى
اللاسلكية الثابتة	نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت	الخاضعة للملكية الخاصة، الجيل 3 ،LMDS ،WiMAX MMDS	DVB
اتصالات خطوط الطاقة	نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت	النطاق العريض عبر خطوط الطاقة	IPTV ،DVB ،VOD

DSL = خط المشترك الرقمي، FTTH = الألياف إلى المنازل، FTTC = الألياف إلى مركز الاتصالات، VOD = الفيديو حسب الطلب، IPTV = التلفزيون بروتوكول الإنترنت، VoIP = نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت، DTV = التلفزيون الرقمي، DVB = الإذاعة الفيديوية الرقمية، 2G = الخدمة المتنقلة من الجيل الثاني، 3G = الخدمة المتنقلة من الجيل الثالث، WiMAX = LMDS = أنظمة التوزيع المحلي متعدد النقاط، BPL = النطاق العريض عبر خطوط الطاقة.

المصدر: مجموعة إدارة الاتصالات المحدودة.

ويثير التقارب تحدياً للمفاهيم الشائعة عن أفضل أساليب الترخيص لمقدمي الخدمة وتنظيمهم في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وقد حدث أولاً انتقال في اتجاه المعاملة التنظيمية المتساوية أو المحايدة تكنولوجياً لمختلف أنواع البنى التحتية للاتصالات والمعلومات. وعلى سبيل المثال، أدخل الاتحاد الأوروبي والهند وكينيا<sup>25</sup> أو هي في سبيلها إلى إدخال أطر قانونية وقواعد تنظيمية لتنظيم جوانب التقارب من خلال نهج مرن محايد تكنولوجياً.

وثانياً، تقوم حكومات مثل ماليزيا وسنغافورة والمملكة المتحدة بتعديل هيكل السلطات التنظيمية بنزويدها بالسلطة لتنظيم قطاعات الاتصالات والإذاعة وتكنولوجيا المعلومات.

وأخيراً، تقوم الحكومات بصياغة وتنفيذ قوانين ولوائح جديدة لإنشاء الإطار التمكيني القانوني اللازم لدعم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وهذه القوانين واللوائح تعالج قضايا مثل الملكية الفكرية والمحتوى وحماية البيانات والأمن والجريمة الحاسوبية.

## 2.4 النهج المختلفة في تنفيذ تنظيم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

اعتنقت البلدان عموماً ثلاثة نهج في معالجة التقارب: '1' نهج تشريعي؛ '2' نهج تنظيمي؛ '3' نهج التنظيم الذاتي. وكل نهج من هذه النهج ينطوي على مزايا وعيوب، ولكن لا يؤدي أي منها إلى الحل الأمثل. وعموماً تشهد البلدان نتائج أكثر فعالية عند الجمع بين عدة نهج، وخاصة النهجين التشريعي والتنظيمي.

والنص الإلكتروني لقسم الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم يشمل العديد من ملاحظات الممارسات ودراسات الحالات وغيرها من أمثلة تنفيذ تدابير التقارب على الصعيد الوطني.

### 1.2.4 النهج التشريعي

ينطوي النهج التشريعي على صياغة تشريعات تستجيب للتقارب سواء بصورة فورية أو انتظاراً لاتجاهات التقارب. وتحدد الحلول التشريعية القوانين الجديدة أو تنشئ أطراً تنظيمية جديدة للاستجابة للتقارب وإرشاد اتجاهات السياسة المقبلة. ويمكن تحقيق ذلك إما بصياغة وتنفيذ عملية إصلاحية تمس كل الإطار القانوني للاتصالات أو بإدخال تعديلات في القوانين القائمة.

وعند تصميم أطر تشريعية جديدة لمعالجة التقارب يجب أن يهتم المشرعون بعدم صياغة تشريعات قد تتحول بسرعة إلى تشريعات عتيقة. وينبغي أن يسمح التشريع للمنظم بالمرونة الكافية للتفسير بحيث يمكن تنفيذ الحلول حسب الحاجة دون تقييد التطبيقات والتكنولوجيات المقبلة التي يمكن أن يستفيد منها الاقتصاد وأن تزيد رفاه المستهلك.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطور التقارب، مقترناً بعدم التأكد من التكنولوجيات والخدمات التي سوف تنجح في السوق، يتطلب الاستمرار في استعراض التشريعات المنطبقة. وقد أنشأت بعض المناطق مثل الاتحاد الأوروبي وماليزيا عملية استعراض تشريعي دائمة لمعالجة التقارب.<sup>26</sup>

### 2.2.4 النهج التنظيمي

تقوم البلدان في ظل النهج التنظيمي بتعديل قواعدها التنظيمية القائمة أو إنشاء قواعد جديدة لمعالجة التكنولوجيات الجديدة بدلاً من وضع تشريعات جديدة لمعالجة التقارب.

والنهج التنظيمي يمكن أن يكون طريقة عملية لمعالجة التقارب. ولكن هذا النهج يجب أن يدار بدقة لتقليل التضارب إلى أدنى حد بين القواعد الجديدة والقائمة. وفي أكثر الأحيان يستعمل صانعو السياسات النهج التنظيمي بالاقتران بالنهج التشريعي. وهذا المزيج المتكامل يسمح للحكومات بإقامة أطر قانونية لمعالجة التقارب مع القيام في الوقت نفسه بالتعامل مع آثاره المحددة من خلال التنظيم.

وعلى سبيل المثال، استخدم هذا النهج المختلط في إسبانيا حيث كانت الحكومة قد نفذت بالفعل الإطار التنظيمي الجديد وعدلت لوائحها لتسمح بتوصيل بيني أوسع مما كان متاحاً بموجب التبديل التقليدي (فقد أصبح المشغّلون يستطيعون على سبيل المثال القيام بالتوصيل البيني إلى أجزاء من البنية التحتية أو النفاذ إلى خدمات الجملة من أجل عمليات إعادة البيع لاحقاً (أي خدمة النطاق العريض بالجملة)). ولكن تغير احتياجات المشغّلين بسبب زيادة توفر الأنظمة والخدمات القائمة على بروتوكول الإنترنت دفع الهيئة التنظيمية إلى تنفيذ قرار في مرحلة لاحقة أدى إلى تطبيق: '1' نظام توصيل بيني يستند إلى السعة ليكون بديلاً عن النظام التقليدي المستند إلى الوقت؛ '2' النفاذ إلى أجزاء من البنية التحتية وخدمات الجملة.

### 3.2.4 عملية التنظيم الذاتي

تتألف عملية التنظيم الذاتي من صياغة وتصميم سياسة التقارب من خلال هيئة استشارية هيئة استشارية قائمة أو تنشأ خصيصاً لهذا الغرض. وهذه الهيئة تتألف نمطياً من عدة وكالات حكومية ومن ممثلي الصناعة وغير ذلك من الأطراف المهتمة.

ويتباين دور ووظائف هذه الهيئات الاستشارية ولكنها تُصدر عموماً توصيات إلى الحكومة تنصب على الحاجة إلى إدخال تغييرات في تشريعات التقارب و/أو لوائحها. والهيئة الاستشارية أداة هامة توفر سبيلاً للقيام باستعراض مستمر ورصد دائم لآثار التقارب وتوفير اتصال مباشر بالصناعة والأطراف الأخرى التي تواجه القضايا المتصلة بالتقارب على أساس يومي. ولكن عملية التنظيم الذاتي تنطوي على بعض المشاكل الكامنة نظراً لأن تدخل ممثلي الصناعة في العملية قد يمثل خطراً في تلك البلدان التي لم تتطور فيها المنافسة. وقد تنشأ المشاكل أيضاً في حالة وجود أشكال كبيرة من

عدم التوازن بين المشغلين لأن الهيئة الاستشارية قد تخضع لسيطرة هؤلاء المشغلين وقد تعبر استنتاجات هذه الهيئة عن مصالح ضيقة.

تعتمد أستراليا اعتماداً كثيفاً على عملية التنظيم الذاتي ويوجد فيها عدة منتديات استشارية لقطاع الاتصالات أهمها المنتدى الأسترالي لصناعة الاتصالات (ACIF).<sup>27</sup> ويقوم هذا المنتدى الأسترالي بتنفيذ وإدارة التنظيم الذاتي للصناعة وقام بمعالجة التقارب بالتحديد في اجتماع في ديسمبر 2004، بشأن أنشطة التنظيم الذاتي لنقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت.<sup>28</sup> ونتيجة لهذه الاجتماعات وغيرها من الأنشطة اللاحقة تمت الموافقة على تقرير بشأن الاعتبارات السياسية والتنظيمية للخدمات الجديدة والناشئة وسيحال هذا التقرير رسمياً إلى وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والفنون وهي فرع الحكومة المسؤول عن الاتصالات.<sup>29</sup>

### 3.4 تعديل تشريعات الاتصالات لمعالجة التقارب

تركز معظم الإصلاحات القانونية المنقذة لمعالجة القضايا التي أثارها التقارب على تشريعات الاتصالات وتنظيمها. ولكن التقارب أدى إلى تزايد تنسيق الإصلاحات القانونية لتشريعات الاتصالات مع التشريعات التي تؤثر على قطاعي الإذاعة وتكنولوجيا المعلومات، بل وإدماجها في هذه التشريعات في بعض الحالات. وتسير الإصلاحات الناشئة بسبب التقارب في اتجاهات مشتركة تؤثر على مختلف جوانب تنظيم الاتصالات وخاصة في مجالات الترخيص والطفيف والتوصيل البيئي والخدمة الشاملة والترقيم.

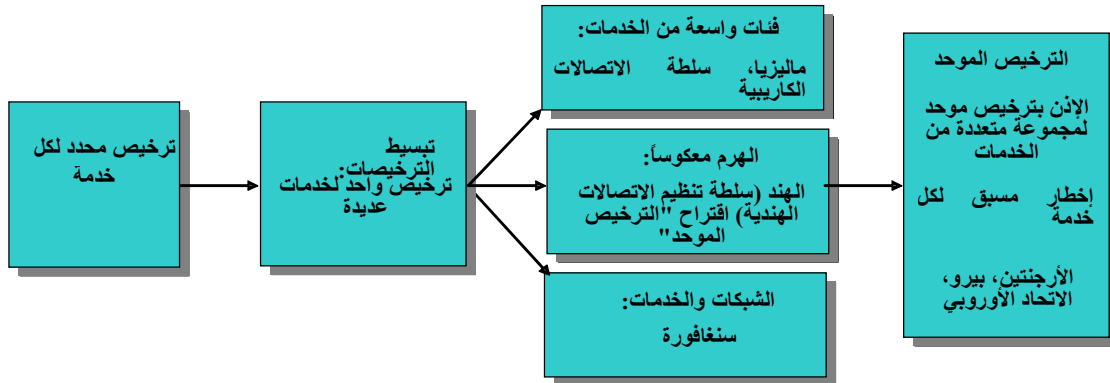
#### 1.3.4 الترخيص

يتولد عن التقارب أثر على التقسيم التقليدي لفئات أنظمة الترخيص على أساس الخدمات وعلى أساس التكنولوجيا، وهذا الأثر يجعل من الأصعب على الهيئات التنظيمية أن تستمر في منح التراخيص بهذه الطريقة. ولهذا السبب تعدد البلدان إلى تعديل أطرها الترخيصية لمعالجة هذه الحالة الجديدة بتبسيط أنظمة الترخيص (انظر الشكل 5).

والإتجاه الأول في إصلاح الترخيصات هو تطبيق الترخيصات المحايدة تكنولوجياً والتي تجمع خدمات متقاربة أو تتوسع في أنواع الخدمات التي تندرج في ترخيص واحد. ففي ماليزيا، على سبيل المثال، كان إطار الترخيص السابق يتألف من 31 ترخيصاً على أساس الخدمات في حين أن إطارها الجديد يتألف من أربعة ترخيصات عامة ومحايدة تكنولوجياً.<sup>30</sup>

والإتجاه الثاني هو تطبيق نظام ترخيص موحد، تتجه فيه الترخيصات إلى أن تصبح ترخيصاً واحداً يغطي مجموعة واسعة من الخدمات. وقد تم اعتماد هذا النهج أو يجري اعتماده في عدة بلدان منها كينيا والهند. فنظام الترخيص الجديد في كينيا الذي أعلن في سبتمبر 2004 يعنتق إطاراً ترخيصياً موحداً ومحايداً تكنولوجياً يسمح باستعمال أي شكل من أشكال البنية التحتية للاتصالات من أجل تقديم أي نوع من أنواع خدمات الاتصالات.<sup>31</sup> وهذا النظام الترخيصي يختلف اختلافاً كبيراً عن نظام الترخيص السابق الذي يختص بكل خدمة على حدة ويتألف من 46 نوعاً من الترخيصات مجمعة في تسع فئات.

### الشكل 5: تبسيط فئات الترخيصات

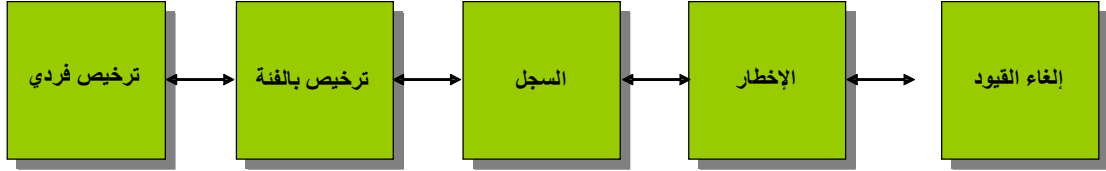


المصدر: مجموعة إدارة الاتصالات المحدودة.

والاتجاه الثالث هو الانتقال في بعض البلدان صوب أنظمة ترخيصية أخف وطأة أو إلغاء الحاجة إلى الترخيص. وينطوي إلغاء الترخيص إلى إذن عام أو نظام ترخيص فئوي يتمتع المشغلون في ظلّه بحرية تقديم خدمات رهناً بالتزامات تنظيمية. ويجب على المشغل نمطياً أن يقدم إلى الهيئة التنظيمية إخطاراً يتضمّن حداً أدنى من المعلومات قبل بدء الخدمة أو في غضون فترة قصيرة بعد بدايتها. ويحدث ذلك في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي انتقلت إلى نظام الإذن البسيط باستعمال التدخل التنظيمي الأدنى الذي يتطلب ترخيصات فردية فقط في حالة الضرورة القصوى (مثل الترخيص لاستعمال موارد من قبيل ترددات الراديو والترقيم).

وهناك اتجاه رابع في الإصلاح الترخيصي وهو إزالة متطلبات التسجيل لأن الخدمات تندرج خارج سلطة الجهة التنظيمية أو لأن الجهة التنظيمية قررت أن تمتنع عن تنظيم خدمة بعينها. وقد أتبع هذا النهج في الولايات المتحدة في شأن مقدمي خدمة الإنترنت والخدمات التي يقدمونها (مثل البريد الإلكتروني والنفاذ إلى الإنترنت ونقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت). وفي الوقت الحاضر، تعامل الخدمات المقدّمة من مقدمي خدمة الإنترنت باعتبارها "خدمات معلوماتية" بدون ترخيص من أجل تعزيز استمرار تطوير الإنترنت.<sup>32</sup> (انظر الشكل 6)

### الشكل 6: تبسيط الإجراءات الإدارية



المصدر: مجموعة إدارة الاتصالات المحدودة.

### 2.3.4 الطيف

بدأ صانعو السياسات والمنظمون يدخلون تغييرات داخل لوائح الطيف للتعامل مع تحديات التقارب. فقد أخذ المنظمون أولاً يمنحون حق استعمال الطيف بدون اعتبار لنوع التكنولوجيا المستعملة (أي النهج المحايد تكنولوجياً). والأساس الذي يقوم عليه النهج المحايد تكنولوجياً هو أنه ينبغي تقديم أي خدمة من خلال أي نوع من التكنولوجيا في أي نطاق تردد، لأن استعمال الطيف يمكن أن يتغير في أي وقت. ولكن هذا يتفقد ببعض القضايا مثل ضرورة إدارة التداخل؛ والحاجة إلى تحقيق وفورات الحجم لكي تصبح التكنولوجيات أكثر كفاءة مقارنة بتكاليفها؛ والتقييدات التي يفرضها التنسيق الدولي للترددات (أي التنسيق من خلال لوائح الراديو الصادرة عن الاتحاد الدولي للاتصالات). وقد اتخذت بلدان مثل أستراليا وغواتيمالا ونيوزيلندا والولايات المتحدة خطوات كبيرة في إنشاء سياسات محايدة تكنولوجياً للطيف وتسمح بتوزيع الطيف لاستعمالات مرنة.

وتمثلت الاستجابة الثانية للتقارب في إدخال الاتجار بالطيف والانتقال داخل النطاق. ويشير الاتجار بالطيف إلى قدرة الجهات التي صدر لها الترخيص ببيع حقوقها الطيفية أو الاتجار بها. ففي داخل الاتحاد الأوروبي يسمح الإطار التنظيمي الجديد بالاتجار بالطيف.<sup>33</sup> وقد سمحت المملكة المتحدة مثلاً بالاتجار بالطيف في بعض أنواع الإرسال المرخص بها.<sup>34</sup>

ويشير الانتقال داخل نطاق التردد إلى سياسة السماح للمشغلين باستعمال الطيف المرخص به في الوقت الحاضر لتقديم خدمات جديدة. وقد استعملت بعض البلدان في الأمريكتين وآسيا هذه السياسة لدى إدخال أنظمة الاتصالات المتنقلة الدولية-2000 (IMT-2000)،<sup>35</sup> وهو ما سمح لمشغلي الخدمة المتنقلة بتقديم شبكات الجيل الثالث في الترددات المخصصة لهم. وكانت هذه السياسة فعّالة في تقليل تكاليف تنفيذ هذه الأنظمة حيث سمحت للمشغلين باستعمال الطيف الخاص بهم في الوقت الحاضر بدون تكبد تكلفة الحصول على ترخيصات جديدة.

### 3.3.4 التوصيل البيئي

وضع تنظيم التوصيل البيئي التقليدي لمشغلي الاتصالات الذين يعملون بمعدلات توصيل بيئي تستند عموماً إلى الوقت (أي بالدقيقة) ولكن الخدمات التي تقوم على أساس بروتوكول الإنترنت لا يمكن استيعابها في هذه المخططات التقليدية للتوصيل البيئي الصوتي التبدلي وتتطلب أنواعاً مختلفة من النفاذ والرسوم. وهذا ضروري في بيئة متقاربة للسماح بتطبيق المبدأ الأساسي بأن أي مشغل شبكة يستطيع تحقيق التوصيل البيئي مع أي مشغل آخر بغض النظر عن الشبكة (أي التوصيل البيئي "أي واحد باي واحد").

وتواجه البلدان هذه الاحتياجات بإدخال سلسلة من التدابير التنظيمية. فالدانمارك والأرجنتين اعتمدتا أنظمة متناسقة للتنظيم البيئي يكون على أي مشغل في إطارها، بغض النظر عن نوع الشبكة التي يملكها، أن يحقق الاتصال البيئي مع أي مشغل آخر.

وبالمثل أنشئت أنواع جديدة من "النفاذ" من خلال تنظيم التوصيل البيئي. ومن أجل معالجة الاحتياجات المختلفة لمشغلي شبكات وخدمات بروتوكول الإنترنت من التوصيل البيئي أدخل الإطار التنظيمي الجديد في الاتحاد الأوروبي مفهوم "النفاذ"،<sup>36</sup> الذي ينصب أساساً على المنشأ، ويسمح بالتوصيل البيئي على أساس كل حالة للبنية التحتية للشبكة عن طريق النفاذ المباشر أو إعادة البيع (مثل النفاذ المحلي المشترك<sup>37</sup> أو نفاذ تيار البتات).<sup>38</sup>

ويجري تنفيذ تدبير جديد نسبياً لمعالجة احتياجات التقارب إلى التوصيل البيئي وهو فرض رسم موحد يمثل تكلفة السعة بدلاً من السعر بالدقيقة. وقد نفذت بعض الاختصاصات القضائية مثل إسبانيا وكولومبيا طريقة للتوصيل البيئي تستند إلى السعة وتسمح للمشغلين بطلب سعة محددة للتوصيل البيئي ويدفع المشغلون رسماً موحداً يعبر عن طبيعة التكلفة المحددة لسعة التوصيل البيئي.

### 4.3.4 الترقيم

وضعت سياسات وتنظيمات الترقيم أصلاً لمعالجة خدمات المهاتفة الصوتية. ونتيجة لذلك أنشأت خطط الترقيم خدمات مختلفة للخدمات الصوتية. ففي إطار المهاتفة الثابتة تم تقسيم الترقيم إلى مناطق جغرافية. ولكن مع ظهور التقارب بدأ المنظمون يجدون أنه من الضروري إدخال تعديلات في هذه السياسات والقواعد التنظيمية.

وتكاثر خدمات نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت يثير أسئلة بين المنظمين بشأن ما إن كان ينبغي تخصيص موارد الترقيم لنقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت وما إن كان ينبغي فرض الالتزامات التقليدية لمشغل الخدمة الهاتفية على مقدمي الصوت على بروتوكول إنترنت. وعلى سبيل المثال، يجري السماح في بعض المناطق لمقدمي الخدمة باستعمال الأرقام الجغرافية إذا عرضوا خدماتهم بموجب نظام الخدمة الصوتية التقليدية وخضعوا للالتزاماتها. وقامت بلدان أخرى مثل سنغافورة وكوريا الجنوبية وبعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مثل (أيرلندا وفرنسا وألمانيا والنمسا) بإنشاء نطاق ترقيم محدد لخدمات نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت، والسبب الأبرز في ذلك هو الاستعمال الترحالي للخدمة. وأخيراً، جمعت بلدان أخرى مثل إسبانيا والمملكة المتحدة للتدبيرين معاً وتمنح أرقاماً جغرافية لمقدمي خدمة نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت إذا قاموا بالعمل بموجب نظام الخدمة الصوتية. وهذه البلدان تمنح أيضاً مدى رقمياً محدداً إذا كان مقدم خدمة نقل الصوت باستعمال بروتوكول الإنترنت يعمل بموجب نظام "خدمة المعلومات".

والتعديل التنظيمي الثاني المتصل بالترقيم هو إدخال إمكانية نقل الأرقام فيما بين وسائط الإرسال (مثل نقل الرقم من شبكة ثابتة إلى شبكة متنقلة أو العكس). وعلى سبيل المثال توفر الولايات المتحدة خدمة مفيدة جغرافياً لنقل الأرقام بين الوسائط، ويسمح قانون الاتصالات في الأرجنتين بقيام منظم الاتصالات بتنفيذ خدمة نقل الأرقام بين الوسائط رغم أن ذلك لم يُعتمد بعد.

ولكن اتجاه سياسات الترقيم في المستقبل قد يتحدد بالتطورات الحاصلة في نظام ENUM (الترقيم الإلكتروني) ونظام ENUM مبادرة دولية تتعلق بالترقيم الإلكتروني وتتألف من بروتوكول يحول الرقم الهاتفي في الشبكة الهاتفية العمومية التبدلية (PSTN) إلى عنوان بروتوكول الإنترنت.<sup>39</sup> وعندما يحول نظام ENUM رقم الشبكة العمومية إلى عنوان بروتوكول الإنترنت، فإنه يجعل من الأيسر الاتصال بالأشخاص بالطرق الإلكترونية (مثل ربط البريد الإلكتروني والأرقام الهاتفية وعناوين الفاكس والرسائل الفورية للمستعملين ليتمكن الوصول إلى أي منها من خلال رقم واحد). وقد بدأت عدة بلدان تجارب ENUM ومنها أستراليا والصين وفرنسا واليابان وجمهورية كوريا والسويد.<sup>40</sup>

#### 5.3.4 النفاذ الشامل والخدمة الشاملة

يمثل التقارب تحدياً لسياسات الخدمة الشاملة التقليدية والأساليب التي يجري بها الوفاء بأهداف النفاذ الشامل والخدمة الشاملة في الوقت الحاضر. والسؤال الأولي الذي يواجه المنظمين في هذا المجال هو ما إن كان ينبغي للمشغلين الذين يعرضون خدمات متقاربة مثل خدمة نقل الصوت باستعمال برتوكول الإنترنت الاضطلاع بالتزامات الخدمة الشاملة، وما إن كان ينبغي لهم المساهمة على نفس الأساس الذي يساهم به المشغلون الراسخون تقليدياً. وقد امتنعت معظم البلدان عن فرض التزامات الخدمة الشاملة على مقدمي الخدمة من هذا النوع بسبب القلق من أن يكون ذلك سبباً في كبح تطورهم وتطور التكنولوجيا الجديدة واللاعبين الجدد في السوق. ولكن يبدو أن هذا الاتجاه في سبيله إلى التغيير مع تحول مزيد من الحركة من الشبكة الهاتفية العمومية التبديلية إلى شبكات برتوكول الإنترنت. وفي كندا، على سبيل المثال، فُرضت متطلبات الخدمة الشاملة على جميع مقدمي الخدمة بما فيهم مقدمو خدمة نقل الصوت باستعمال برتوكول الإنترنت.

#### 4.4 تعديل تشريعات الإذاعة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لمعالجة التقارب

يتطلب قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات اليوم من الحكومات أن تعتنق منظوراً أوسع للقانون والتنظيم وأن تقيّم أثر تفاعل تشريعات الاتصالات مع التشريعات المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل تشريعات الوسائط/الإذاعة، وقوانين المحتوى، وقوانين الملكية الفكرية، وقوانين الخصوصية.

ومع انتشار الرقمنة، فإن المحتوى الذي كانت تفرد به بعض الشبكات أصبح قابلاً للنقل الآن من خلال أشكال مختلفة من البنى التحتية ومنصات التوصيل. ويثير ذلك صراعاً محتملاً في التنظيم نظراً لتطبيق معايير مختلفة من تنظيم المحتوى على المهاتفة الإذاعية الصوتية والتلفزيونية والوسائط المطبوعة والإنترنت. وقد يتعيّن مع التقارب إدخال تغييرات في السياسات لتحقيق أهداف اجتماعية مشتركة تتمثل في تعزيز وحماية التراث الثقافي والخدمة العمومية وحماية المواطنين من المواد الضارة عبر كل أنواع الشبكات ومنصات التوصيل.

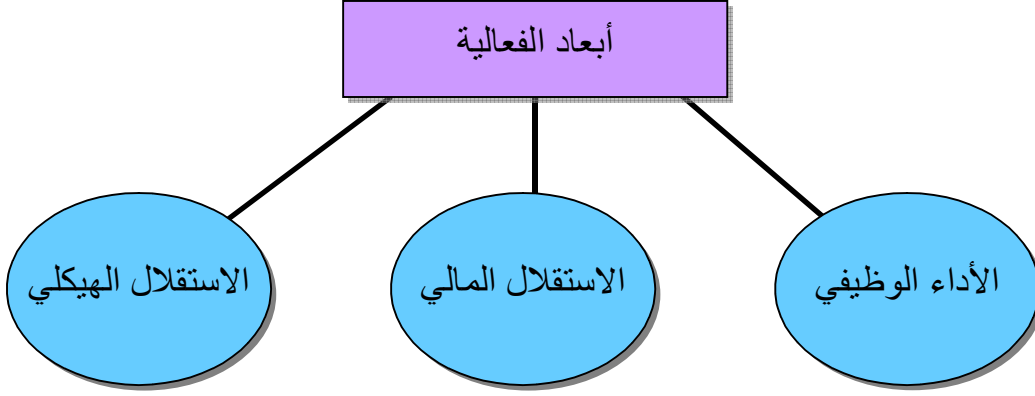
وهناك قضية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتشريعات المتعلقة بالمحتوى وهي قضية حماية حقوق الملكية الفكرية المرتبطة بنمو استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وبالإضافة إلى ذلك أدت بيئة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى تسهيل كبير في الإرسال العالمي للمعلومات الشخصية، وهو ما يجعل من الأيسر جمع وتقاسم المعلومات الخاصة من خلال استعمال الإنترنت. ونتيجة لذلك قام كثير من البلدان بسن تشريعات لحماية البيانات من أجل حماية حقوق الأطراف في الخصوصية.

#### 5 عناصر التنظيم الفعال

تهدف الهيئات التنظيمية إلى كفالة سير أعمال القطاع بالطريقة الصحيحة وإلى حماية مصالح المستهلك وغيره من أصحاب المصلحة بطريقة منصفة ومتوازنة. فالتنظيم الفعال أداة لكفالة الدخول الموثوق إلى السوق والامتثال للقواعد التنظيمية القائمة وتنفيذها. ولتحقيق ذلك يجب على الحكومات أن تنشئ وتقيم بيئة تؤدي إلى الإدارة السليمة والنجاح التنظيمي.

والاستقلال صفة حاسمة لكي تكون الهيئة التنظيمية فعّالة. ولكن الفعالية لها أبعاد إضافية (انظر الشكل 7). فالهيئة التنظيمية الفعّالة بمعناها العريض هيئة مستقلة هيكلياً ومالياً، ولكن الفعالية الحقيقية لهذه الهيئة تتوقف على طريقة تحقيق الأداء الوظيفي الناجح، والأمر المثالي أن يتحقق ذلك بطريقة مستقلة وغير خاضعة لجهة خارجية.

الشكل 7: أبعاد الفعالية



المصدر: مجموعة إدارة الاتصالات المحدودة

### 1.5 الاستقلال الهيكلي

دفعت الورقة المرجعية الصادرة عن منظمة التجارة العالمية، والتي تتطلب من البلدان إنشاء هيئة تنظيمية منفصلة عن جهة التشغيل، كثيراً من البلدان إلى إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة هيكلياً تفصل وظيفة تنظيم سوق الاتصالات عن وظيفة تقديم الخدمات.<sup>41</sup> وتزويد الهيئة التنظيمية بالاستقلال الهيكلي يقلل من إمكانية السيطرة السياسية أو سيطرة الصناعة. وعندما تنحني الهيئة التنظيمية أمام الضغوط الخارجية من جهات التشغيل أو كيانات الحكومة فإنها تفقد في كثير من الأحيان استقلالها ولن تكون قراراتها موضوعية أو شفافة.

## 2.5 الاستقلال المالي

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضاً أن تؤثر موارد التمويل وعملية الميزانية للسلطات التنظيمية تأثيراً كبيراً على استقلالها وكفاءتها وتكلفة التنظيم. والمصدر الذي تأتي منه أموال السلطة التنفيذية وعملية إدراج هذه الأموال من الميزانية الفعلية للسلطة التنظيمية قد يؤثران بصورة مباشرة على درجة الاستقلال الذاتي للهيئة التنظيمية وكفاءتها عند الاضطلاع بمسؤولياتها. وفي حين أن ميزانية الهيئة التنظيمية قد تأتي من الحكومة أو من قطاع الاتصالات نفسه من خلال رسوم الترخيص والغرامات وغير ذلك من الرسوم الإدارية، فإن العنصر الرئيسي هو تحرر التمويل من المصالح السياسية والخاصة.<sup>42</sup>

وفي بعض البلدان، تشكّل ميزانية الهيئة التنظيمية جزءاً من الاعتمادات الحكومية المخصصة للوزارة التي تقوم الهيئة تحت سلطتها وفي هذه الحالات فإن سلطة الحكومة في تحديد الميزانية تعطي للحكومة درجة من النفوذ المباشر والتدخل في السياسات واللوائح التي قد ترغب الوكالة في تنفيذها، أو على الأقل شبهة النفوذ والتدخل. وقد يقلل ذلك من فعالية الوكالة في تنظيم قطاع الاتصالات.

ومن ناحية أخرى، فإن الاعتماد على مصادر عديدة من التمويل بدلاً من الاعتمادات الحكومية وحدها يسمح للهيئات التنظيمية بالتمتع بقدر أكبر من الاستقلال المالي ويجعلها أقل عرضة للمؤثرات الخارجية. والهيئات التنظيمية مثل اللجنة الاتحادية للاتصالات أو مجلس الاتصالات الوطني في إستونيا تعتمد على عدة مصادر من التمويل، رغم أن سيطرتها قد تكون قليلة أو معدومة على الأموال التي تجمعها. وأخذت هيئات تنظيمية أخرى في بلدان مثل البحرين وبوتسوانا والبرازيل ونيجيريا وتنزانيا وأوغندا الاستقلال المالي مقترناً بسلطة إدارة وتنظيم أموالها. وتبين أن ذلك يمنح الوكالات التنظيمية درجة أكبر من التأكد التنظيمي حيث تستطيع أن تمارس قدراً أكبر من الاستقلال في تنظيم القطاع.

## 3.5 الأداء الوظيفي

رغم كل المحاولات قد تنشئ إحدى الحكومات هيئة تنظيمية تنفصل هيكلياً ومالياً عن الأفرع الأخرى للحكومة ولكنها تخفق مع ذلك في العمل بطريقة فعّالة. وفي المقابل قد لا تكون الهيئة التنظيمية منفصلة قانونياً عن الوكالات الحكومية الأخرى ولكنها قد تتمتع بالفعالية الوظيفية. ولسوء الحظ لا توجد سمة واحدة يمكن أن تكفل الفعالية الوظيفية. فالفعالية الوظيفية تنشأ بالأحرى من مجموعة من العناصر مثل وضوح تحديد الوظائف والمسؤوليات؛ وسلطة اتخاذ القرارات الملائمة والتنفيذ وسلطات حل النزاعات؛ والقواعد الواضحة المتعلقة بتعيين السلطة التنظيمية وإلغائها وولايتها؛ وحوافز تعزيز الخبرة المهنية للموظفين؛ والأحكام الكافية لمعالجة الانشغالات الأخلاقية وتنازع المصالح. وتستند الفعالية الوظيفية أيضاً إلى لوائح تضمن اتساق قرارات السلطة التنظيمية وصدورها في الوقت المناسب والمساءلة عنها، إلى جانب إجراءات كفاءة الشفافية والمشاركة العمومية في العملية التنظيمية. وبدون الفعالية الوظيفية يصبح من العسير إن لم يكن من المستحيل أن تحقق السلطة التنفيذية المصدقية اللازمة بين المشاركين في القطاع والمستثمرين المحتملين.



## 6 النهج التنظيمية والمؤسسية في التنظيم

### 1.6 خيارات التصميم المؤسسي

من المهم بعد إرساء ولاية الهيئة التنظيمية واختصاصاتها أن يتم تحديد التصميم المؤسسي للهيئة وكذلك علاقتها بالحكومة والصناعة والجمهور. والتصميم المؤسسي للهيئة التنظيمية يؤثر على هيكل هذه الهيئة، بما في ذلك تنظيم القيادة والإدارة وهيكلها التنظيمية والإدارية.

ونظرت مختلف البلدان في أربعة خيارات أساسية للتصميم المؤسسي عندما واجهت مهمة تصميم وإنشاء كيانات تنظيمية للاتصالات: '1' هيئة تنظيمية وحيدة القطاع؛ '2' هيئة تنظيمية "مقاربة"؛ '3' هيئة تنظيمية متعددة القطاعات؛ '4' عدم إنشاء سلطة تنظيمية بحد ذاتها ولكن القيام بدلاً من ذلك بإنشاء هيئة عامة للمنافسة تضطلع بمسؤوليات عن الإشراف على قطاع الاتصالات.

ولا يكفل أي تصميم مؤسسي بحد ذاته نجاح تشغيل الهيئة التنظيمية ولكن عند تصميم الهيكل المؤسسي ينبغي مراعاة المبادئ الهامة التالية:

- يجب أن ترى الصناعة أن الهيئات التنظيمية مستقلة - ومن هنا تنشأ أهمية الشفافية والمساءلة في الهيئة التنظيمية.
- ينبغي أن تتمتع الهيئات التنظيمية بالخبرة الفنية لتقييم القضايا التقنية والخاصة بالصناعة وإصدار أحكام سليمة بشأنها - ومن هنا كانت أهمية توشي الآليات الملائمة لتعيين وتدريب الموظفين.
- يجب أن تأخذ الهيئات التنظيمية في اعتبارها مختلف وجهات النظر والمصالح، بما في ذلك الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وينبغي أن يتضح هذا التوازن في الهيكل المؤسسي وفي نظام الضوابط والموازن.
- يجب أن يتسم التصميم المؤسسي والهيكل الداخلي والإدارة بقدر كافٍ من المرونة بالسماح للهيئة التنظيمية بالاستجابة لحقائق السوق.

### 1.1.6 هيئة تنظيمية وحيدة القطاع

الوظيفة الوحيدة للهيئة التنظيمية وحيدة القطاع هي الإشراف على قطاع الاتصالات. وهذا النوع من الهيكل التنظيمي يركز أساساً على قطاع الاتصالات (والبريد أحياناً)، مع اضطلاع كيانات حكومية أخرى بالمسؤولية عن قضايا الإذاعة وتكنولوجيا المعلومات.

وتتعلق إحدى المزايا الرئيسية لهذا الخيار بتدبير الموظفين نظراً لأن الموظفين يختصون بالتحديد بقضايا الاتصالات. وينشئ ذلك مجموعة أساسية من الموظفين الفنيين المتخصصين الذين يتمتعون بمجموعة قوية من المهارات القانونية والسياسية والهندسية والتقنية التي تركز على قضايا القطاع. وأدت الحاجة الواضحة إلى وجود مجموعة من المهارات المتخصصة بحكومة الرأس الأخضر إلى إنشاء هيئة تنظيمية منفصلة تختص بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في 2004 (معهد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات) بالتوازي مع وجود هيئة تنظيمية (اقتصادية) متعددة القطاعات (هيئة التنظيم الاقتصادي) التي تضطلع أيضاً بولاية تنظيم الاتصالات.

وتتصل ميزة أخرى للهيئات التنظيمية وحيدة القطاع بالجهة التي يأتي منها الموظفون. ففي كثير من الحالات تتجه الهيئات التنظيمية وحيدة القطاع إلى أن ترث موظفيها من شركات البريد والاتصالات التي كانت تملكها الدولة من قبل. ولذلك نجد فيها مجموعة أساسية من الفنيين المتخصصين من بداية إنشائها، وهم يتمتعون بفهم دقيق للقضايا التقنية بمهارات هندسية قوية، تمثل ميزة رئيسية عند التعامل مع قضايا الشبكات المعقدة. ويحتج معارضو هيكل التنظيم وحيد القطاع بأن المصدر الذي تأتي منه هذه المجموعة من المهارات الخاصة تمثل في الواقع أحد العيوب الرئيسية لإنشاء هيئة تنظيمية وحيدة القطاع. ويحتج هؤلاء الناقدون بأن الموظفين يمكن أن يكونوا متحيزين لصالح شركة التشغيل القائمة وبالتالي أكثر عرضة للوقوع في براثن القوى المهيمنة. ورغم أن هذه إحدى قضايا المناقشة فإنها لا تقتصر على الهيئة التنظيمية وحيدة القطاع كما يتبين أدناه.

وهناك عيب إضافي لوجود هيئة تنظيمية تركز على قطاع الاتصالات وحده (أو أي قطاع واحد آخر) وهو إنشاء عدد كبير جداً من الهيئات التنظيمية لمختلف القطاعات، وهذا يؤدي إلى ارتفاع تكلفة التنظيم. وبالمثل فإن المسؤوليات المتداخلة بين منظمي القطاعات تصبح أيضاً موضع نزاع خاصة أن التقارب في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يجعل الحدود بين الصناعات غير واضح. وقد يؤدي هذا التشابك أحياناً إلى ازدواج القواعد التنظيمية ويستدعي إصدار تصريح لخدمات تقدم إلى الجمهور في حين أنها متشابهة في جوهرها.

وقد أدت تحديات التقارب بعدة بلدان، بما فيها جنوب إفريقيا والمملكة المتحدة، إلى الابتعاد عن الهيئات التنظيمية وحيدة القطاع والاتجاه صوب هيئة تنظيمية مقاربة، مع إدماج وكالات مسؤولة عن مختلف جوانب قطاع الاتصالات.

### 2.1.6 الهيئة التنظيمية المتقاربة

يعني التصميم المؤسسي المتقارب أن جميع خدمات الاتصالات، أي الاتصالات بما فيها الاتصالات الراديوية والإذاعة والوسائط (والخدمات البريدية في بعض الحالات) تدخل تحت مظلة وكالة واحدة. وقد سارت عدة بلدان، مثل النمسا وإيطاليا وفنلندا وهولندا والمملكة العربية السعودية وسنغافورة وجنوب إفريقيا والمملكة المتحدة في طريق التقارب بين مؤسساتها التي تتعامل مع قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات فجمعت نمطياً بين شتى الوكالات التي كانت مسؤولة من قبل عن الاتصالات أو الإذاعة أو تكنولوجيا المعلومات في كيان واحد.

والهيئة التنظيمية المتقاربة، مثلها مثل هيئة تنظيم الاتصالات وحيدة القطاع، تتجه عموماً إلى أن تكون هيئة قوية من ناحية المهارات الهندسية المتخصصة في قطاع الاتصالات، وهي مجموعة حاسمة من المهارات للتعامل مع قضايا الشبكات المؤقتة. وبالإضافة إلى ذلك فإن هيئة تنظيم الاتصالات المتقاربة تفي أيضاً بالتحديات التي يثيرها تقارب الخدمات، وتتغلب على واحد من أهم عيوب الهيئة التنظيمية وحيدة القطاع (أي الهيئة التي تركز تركيزاً مفرطاً على قطاع الاتصالات).

وللأغراض الإدارية الداخلية يتيح هذا النموذج مرونة أكبر ويتسم ببساطة إدارية نظراً لأن كل الخدمات تدرج في وكالة حكومية واحدة ويستطيع الموظفون المسؤولون عن خدمات بعينها العمل مع المكاتب الأخرى في الهيئة التنظيمية التي تتناول قضايا متصلة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن اعتناق نهج أكثر اتساقاً داخل السلطة التنظيمية مع تكيفها للتعامل مع التكنولوجيات المتغيرة وأثرها على القواعد التنظيمية التراثية. وبالإضافة إلى ذلك، ومع توسع الولاية التنظيمية لاستيعاب التقارب، يعتبر من الضروري وجود عدد أقل من الهيئات التنظيمية الفردية، وبذلك يتم حل بعض حالات التشابك في الوظائف التنظيمية وتقليل تكاليف عملية التنظيم الشاملة.

### 3.1.6 الهيئة التنظيمية متعددة القطاعات

لا تقف الهيئات التنظيمية متعددة القطاعات عند حد الإشراف على قطاع الاتصالات ولكنها تشرف أيضاً على قطاعات أخرى من الصناعة ذات سمات اقتصادية وقانونية مشتركة (مثل الاتصالات والمياه والطاقة والنقل). وقد وقع الاختيار على هذا النوع من الهيكل التنظيمي في كوستاريكا وغامبيا وجامايكا ولاتفيا ولكسمبرغ والنيجر وبنما وكذلك بعض لجان المرافق العمومية في أحاد الولايات في الولايات المتحدة.

ومن الحجج الرئيسية التي تثور عموماً تأييداً للهيئة التنظيمية متعددة القطاعات ما يستند إلى النقص المشاهد في الموارد وضرورة تحقيق وفورات الحجم لتحقيق كفاءة تنظيم مختلف صناعات وقطاعات البنية التحتية. ويقال في كثير من الأحيان بأنه يمكن مع وجود هذا النوع من التنظيم الهيكلي استعمال مجموعة واحدة من الموظفين للإشراف على مجموعة من الصناعات. ومع ذلك وكما تشهد حالة بليز ولكسمبرغ فإن الموظفين يتم تعيينهم عموماً على أساس القطاع الذي تنظمه الهيئة التنظيمية فلا يتم تجميع سوى الموظفين القانونيين وأحياناً الموظفين الاقتصاديين للتعامل مع القضايا المحددة التي تظهر عبر القطاعات. فكثير من القضايا، مثل التعريف أو إدارة الطيف لا يمكن نقلها بين القطاعات.

وبالإضافة إلى ذلك، أثبتت تساؤلات عن ملائمة هيئة تنظيمية متعددة القطاعات للقيام بالتعامل على وجه صحيح مع تكنولوجيا الاتصالات وخدمات الجيل التالي. والسبب في ذلك هو وجود خطر من أن مجموعة الخبرات ستكون أكثر تشتتاً بسبب تقاسم الخبراء الاقتصاديين والخبراء القانونيين عبر قطاع المرافق، وهو ما يهدد قدرة الهيئة التنظيمية ومصادقيتها في نهاية الأمر.

وهناك عيب آخر لهذا النموذج وهو أن قطاع الاتصالات في كثير من الأحيان يصبح أكثر القطاعات تحرراً من بين القطاعات الخاضعة لرعاية الهيئة التنظيمية متعددة القطاعات. ولذلك فإنه قد يتأثر سلباً في حالة تنظيمه في بيئة تضم مرافق تتقدم بخطى مختلفة مع اختلاف الاحتياجات والأولويات. وإلى جانب ذلك فإن إضافة قطاعات أخرى مثل الكهرباء والغاز لا تولد دائماً إيرادات للهيئة التنظيمية قد يؤدي بقطاع الاتصالات إلى تحمل نصيب غير متناسب من تكاليف التنظيم وهو ما قد ينطوي على رفع تكاليف التنظيم على مقدمي خدمات الاتصالات.

ويحتج مؤيدو هذا النموذج بأن وجود هيئة تنظيمية متعددة القطاعات يمكن أن يقلل المؤثرات السياسية وغيرها من المؤثرات على عملية صنع القرار مقابل ما يحدث مثلاً في هيئة تنظيمية وحيدة القطاع. ورغم هذه الادعاءات بشأن "الاستيلاء" (بمعنى التأثير بدون حق من جانب السياسيين و/أو اللاعبين المهمين)، فإن ذلك لا يبدو بالضرورة مرتبطاً بخيار التصميم المؤسسي بحد ذاته ولكنه بالأحرى نتيجة لإدماج أو عدم إدماج مجموعة واضحة من "الضوابط والموازين" في تصميم الهيئة التنظيمية.

#### 4.1.6 عدم وجود سلطة خاصة لتنظيم الاتصالات

هناك نهج مؤسسي بديل يتمثل في قرار عدم إنشاء أي هيئة لتنظيم الاتصالات خاصة، ولكن الاعتماد على تطبيق قواعد المنافسة ومناهضة الاحتكار بدلاً من الاعتماد على قواعد تفصيلية وتصميمات مؤسسية خاصة بالقطاع.

وهذا النموذج لا يكلف كثيراً وتنفيذه أمرٌ بسيط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاعتماد على قواعد ومؤسسات تشمل الاقتصاد بأكمله لتنظيم القطاع تعزز المعاملة المتساوية بين الاتصالات وغيرها من القطاعات والميزة الأخرى هي انخفاض مخاطر الاستيلاء السياسي عندما يكون القضاة في نهاية الأمر هم المسؤولون عن تنفيذ التنظيم الاقتصادي في قطاع الاتصالات.

ومن بين عيوب هذا الخيار أن القضاة غير المتخصصين لن يكونوا مؤهلين تماماً للتعامل مع قضايا تنظيم الاتصالات المعقدة. وبالفعل، فإن القضايا الخاصة بالقطاع مثل التوصيل البيئي وإمكانية نقل الأرقام قد تكون قضايا يصعب حلها مع عدم وجود المتطلبات الخاصة بالقطاع.

واليوم لا يوجد أي مثال قائم بالفعل لهذا النموذج في أي بلد. وفي الواقع كانت نيوزيلندا هي البلد الوحيد الذي يطبق هذا النموذج حتى إصدار قانون الاتصالات لعام 2001، نظراً لأنها اختارت أن تعهد لسلطات مكافحة الاحتكار بمهمة إدارة جميع القواعد التي تسيطر على القوة السوقية في مجال الاتصالات<sup>43</sup> وبدلاً من التنظيم الخاص بالقطاع كان الجهاز التنظيمي للاتصالات في نيوزيلندا يعتمد في المقام الأول على قانون المنافسة العامة، وهو قانون التجارة لعام 1986، من أجل منع السلوك المناهض للمنافسة. ولكن قانون الاتصالات لعام 2001 أنشأ وظيفة مفوض الاتصالات، وهو مفوض متخصص قائم بذاته في لجنة التجارة، لتنظيم قطاع الاتصالات. ويقوم هذا المفوض بحل المنازعات بشأن الخدمات موضع التنظيم؛ ويقدم تقاريره إلى الوزير عن أي تسميات أو مواصفات أخرى للخدمات الإضافية؛ ويقوم برصد وتنفيذ التزامات اتفاق الاتصالات (Kiwi Share)<sup>44</sup>.

#### 5.1.6 هياكل تنظيمية مختلفة

يتطلب تحديد الهيكل التنظيمي المثالي للسلطة التنظيمية تقيماً لعوامل مختلفة تشمل احتياجات البلد وأهدافه؛ والبيئة السياسية؛ والمتطلبات القانونية؛ والخبرات المتوفرة في سوق العمل<sup>45</sup> ومن الناحية الجوهرية يوجد نموذجان لتنظيم القيادة في السلطات التنظيمية: '1' الهيئة الجماعية (مجلس أو لجنة يتشكل أيهما من العديد من الأعضاء)؛ '2' منظم واحد (يأخذ في كثير من الأحيان رتبة رئيس أو رئيس مجلس الإدارة). ولكل نموذج مزاياه وعيوبه، وتستخدم تنويعات من كل نموذج في أنحاء العالم.

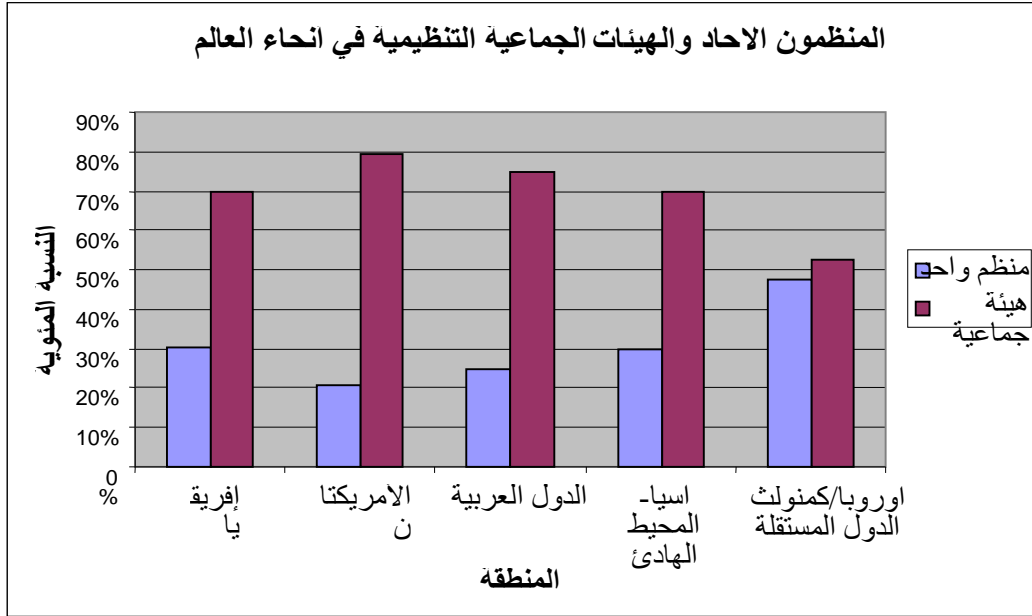
وينطوي نموذج الهيئة الجماعية عادة على وجود مجلس أو لجنة تتألف من أفراد من مختلف مجالات الخبرة، ومن الممكن أن يؤثر اختلاف المنظور على كل قضية من القضايا التنظيمية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن اعتبار الهيئة الجماعية أكثر استقلالية نظراً لانخفاض احتمال وقوع جميع الأعضاء تحت تأثير نفس الفعاليات، سواء من الحكومة أو القطاع الخاص. ولكن صياغة القرارات التنظيمية يمكن أن تكون عملية أبطأ وأكثر عرضة للصراع الداخلي، وهو ما يحدث في أي عملية لصنع القرار تنطوي على أكثر من عنصر واحد.

وبالمقارنة، ينطوي نموذج المنظم الواحد على المزايا المحتملة الناجمة عن نهج عدم التضارب في التعامل مع التنظيم وصنع القرار، نظراً لأن سلطة صنع القرار تقع في يد فرد واحد قد تكون لديه خطة موحدة لقطاع الاتصالات. وبالعكس نموذج الهيئة الجماعية، يستطيع المنظم الواحد أن يتخذ

قرارات بسرعة أكبر بكثير حتى في حالة تقيده بقواعد الإجراءات القانونية الواجبة. ومع ذلك، فمن المحتمل أن يكون المنظم الواحد أكثر عرضة أيضاً للمؤثرات غير الواجبة التي تمارسها فعاليات خارجية، سواء من الحكومة أو القطاع الخاص. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الفرد الواحد قد لا يتمكن من مناظرة خبرة الهيئة الجماعية التي تتألف من أفراد من مختلف الخلفيات رغم أن الموظفين أصحاب الخبرة يستطيعون توفير خبرة فنية كبيرة.

ويظل عدد الهيئات التنظيمية التي تقودها هيئات جماعية ومنظمون آحاد في التذبذب مع قيام الحكومات بإعادة هيكلة أطرها التنظيمية لقطاع الاتصالات. ولكن تبين استناداً إلى الردود الأخيرة التي تلقاها الاتحاد الدولي للاتصالات على دراسته الاستقصائية السنوية عن تنظيم الاتصالات أن قرابة 75 في المائة من الهيئات التنظيمية تتألف من هيئات جماعية، بينما تتألف النسبة الباقية، وهي 25 في المائة، من هيئات تنظيمية ذات منظم واحد. 46 وباستعمال بيانات 2005، 47 يمكن مشاهدة اختلافات كبيرة بين مجموع الهيئات الجماعية والمنظمين الآحاد في مختلف المناطق (انظر الشكل 8).

### الشكل 8: المنظمون الآحاد والهيئات الجماعية التنظيمية في أنحاء العالم



المصدر: قاعدة بيانات تنظيم الاتصالات في العالم في عام 2005-الاتحاد الدولي للاتصالات.

### 2.6 الهياكل الإدارية: ملاك الموظفين والأجور

يظهر الهيكل الإداري للهيئة التنظيمية، بما في ذلك عمليات استكمال ملاك الموظفين والمركز القانوني للموظفين ومبادئ الأجور والقدرة على التعاقد مع الاستشاريين الخارجيين ملامح رئيسية عن استقلالية الهيئة وعمق معارفها وحيادها إلى جانب قدرتها على جذب العاملين المؤهلين والاحتفاظ بهم.

وبفحص مؤهلات الهيئة التنظيمية نستطيع أن نكتشف أنواع الخبرة الفنية الموجودة لدى القيادة والموظفين. ففي الهند، على سبيل المثال، يجب أن يتمتع أعضاء سلطة تنظيم الاتصالات الهندية بمعرفة خاصة أو بتجربة مهنية في مجالات الاتصالات أو الصناعة أو التمويل أو المحاسبة أو القانون أو الإدارة أو شؤون المستهلك<sup>48</sup> واقتضاء حصول المنظمين أو أفراد الهيئة الجماعية على خبرة في بعض القطاعات الفنية يعني بذل جهد لكفالة وجود أفراد على رأس السلطة التنظيمية يتمتعون بخبرة فنية أكثر من الخبرة في مجال الاتصالات فقط. والنهج المتبع في بلدان أخرى، مثل الكاميرون وإكوادور وماليزيا والولايات المتحدة، هو تجنب النص على أي متطلبات تتعلق بخبرة قيادة الهيئة التنظيمية. وفي حين أن هذا النهج يتيح بالتأكيد أكبر قدر من المرونة في تعيين المنظمين في الممارسة العملية فإنه ليس من المرجح أن يتم تعيين شخص غير مؤهل تماماً لقيادة سلطة تنظيمية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الطريقة التي يتم بها تعيين رئيس السلطة التنظيمية تتيح نظرات هامة عن استقلال الهيئة. وعموماً إذا كان تعيين رأس أي سلطة تنظيمية يتم من خلال فرع واحد من الحكومة فستقل احتمالات التحلي بالاستقلال عنها في حالة المنظم الذي يتمتع بدعم عدة أفرع من الحكومة. وعلى سبيل المثال، قد تضم أي هيئة جماعية أعضاء يتم اختيارهم من مختلف فروع الحكومة وهو ما يكفل أن فرعاً واحداً لن يتمتع بتأثير مفرط على السلطة التنظيمية. وتظهر هذه الحالة في بلدان مثل نيجيريا<sup>49</sup> والولايات المتحدة<sup>50</sup>، حيث يعين رئيس البلد أعضاء اللجنة مع اقتضاء تأكيد هذا التعيين من مجلس شيوخ البلد. ومن ناحية أخرى تنص بلدان أخرى مثل الجمهورية الدومينيكية وتركيا وأوغندا على نظام يقوم بمقتضاه أصحاب المصلحة الآخرون (مثل مقدمي الخدمة والمنظمات المهنية) بتسمية بعض أعضاء مجلس الهيئة التنظيمية.

وبالمقارنة، نجد أن رؤساء السلطات التنظيمية الذين يعملون بناءً على رضاء الحكومة، أو رضاء فرع معين من الحكومة، مثل رؤساء السلطات التنظيمية في بربادوس وإندونيسيا، قد يعتبرون أقل استقلالاً لأن ضمان عملهم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بجهة فاعلة واحدة.

والمركز القانوني لموظفي الهيئة التنظيمية يمثل مؤشراً هاماً للحماية المتاحة للموظفين. وينطبق ذلك بصورة خاصة بشأن المسؤولية المتعلقة بالقرارات التي تتخذها الهيئة التنظيمية، نظراً لأن الحماية من المساءلة تمثل اعتباراً هاماً لدى الموظفين الحاليين والمحتملين. وفي معظم الحالات يعتبر موظفو السلطات التنظيمية موظفين عموميين (أو يُطلق عليهم مصطلحات مشابهة مثل موظف الخدمة المدنية أو موظف الخدمة العامة) وهو ما يجعلهم في عملهم خاضعين لنفس القواعد المنطبقة على المستخدمين العموميين في أي مكان في الحكومة. وفي بعض البلدان، مثل كندا والهند وسنغافورة، يُمنح هذا المركز أيضاً لرئيس (رؤساء) السلطة التنظيمية. ومع ذلك لا تُصنف جميع السلطات التنفيذية العاملين فيها باعتبارهم مستخدمين عموميين. ففي بوتسوانا، يعتبر مستخدمو الهيئة التنظيمية موظفين شبه حكوميين ويخضعون لشروط خدمة خاصة توضع لهذه السلطة التنظيمية.

وتتيح مبادئ الأجور لكلا مواقع القيادة والموظفين نظرات متعمقة في قضايا متعددة منها المركز الممنوح للقيادة وللموظفين مقارنة بالعاملين الحكوميين الآخرين والمرونة المتاحة للهيئة التنظيمية في عرض مرتبات لجذب الموظفين المؤهلين والاحتفاظ بهم.

وفي معظم الحالات، تكون التعويضات المدفوعة لرؤساء السلطة التنظيمية أو أعضاء الهيئة الجماعية أقل مما يمكن الحصول عليه في مواقع تنفيذية معادلة في القطاع الخاص. ولكن ليس من النادر أن تتألف الهيئة التنظيمية، وخاصة في مواقع القيادة، من أفراد لا يهتمون كثيراً بالأجور قدر اهتمامهم بجمع الخدمة العامة بالخبرة والتواجد الإعلاني والصلات التي يمكن اكتسابها من خلال موقع قيادي في السلطة التنظيمية. وفي عدة حالات تسمح القوانين أو اللوائح ذات الصلة للحكومة أو ممثلها المعين بتعديل المرتبات لرئيس السلطة التنظيمية أو أعضاء الهيئة الجماعية حسب اللزوم. ويحدث ذلك في السودان، حيث يحصل أعضاء المجلس على أجور بالمبالغ التي يحددها ويقرها الوزير المختص.<sup>51</sup> وفي بلدان أخرى، يحدد القانون مرتبات هؤلاء المسؤولين رغم أن ذلك قد لا يكون بأرقام صريحة. فعلى سبيل المثال تُدفع مرتبات لأعضاء الهيئة الجماعية في بلغاريا ترتبط بالمرتبات المدفوعة للممثلين التشريعيين.<sup>52</sup>

وتمثل قدرة الهيئات التنظيمية على التعاقد مع الخبراء الخارجيين تعزيزاً هاماً آخر لقدرة الهيئة التنظيمية على العمل بصورة مستقلة وبكفاءة حيث يوفر ذلك إمكانات التحليل غير المتحيز وتعزيز القدرة غير المتوفرة داخل الهيئة التنظيمية واجتذاب المشورة من أصحاب المصلحة المعنيين. ففي البحرين، على سبيل المثال، يصرح للمدير العام لسلطة تنظيم الاتصالات باستخدام الخبراء الاستشاريين الذين يمكّنون الهيئة التنظيمية من الوفاء بالتزاماتها بموجب القانون مع القيام أيضاً بوضع اعتبارات الميزانية في الحسبان.<sup>53</sup>

ويحوّل لبعض المنظمين أيضاً تفويض سلطاتهم، ولا يقتصر ذلك على التفويض لشعب خاصة داخل السلطة، ولكن أيضاً لخبراء خارجيين. ويحدث ذلك في بلدان مثل سنغافورة، حيث تحوّل سلطة تنمية المعلومات والاتصالات في سنغافورة إنشاء لجان للأغراض التي ترى أنه من الأفضل إدارتها أو تنظيمها على يد إحدى اللجان. وهذه اللجان قد تتألف من أفراد من داخل سلطة تنمية الاتصالات والمعلومات أو من خارجها.

وبالإضافة إلى استئجار استشاريين خارجيين وإلى تفويض السلطة، يتمثل أسلوب آخر للتعاقد الخارجي في إنشاء لجان استشارية. وتتألف اللجان الاستشارية عموماً من أطراف مهتمة أو من

أصحاب مصلحة كبار وفق ما تحدده الهيئة التنظيمية. ويزوّد هذا الهيكل السلطات التنظيمية بالخبرة الخارجية التي يمكن الاستفادة منها في سياق العمل العادي، دون استخدامهم للقيام بمهمة تنظيمية محددة أو إعطائهم سلطة القيام بدور في إطار سلطة تفويضية. وتشمل الهيئات التنظيمية المصرّح لها باستخدام هذه اللجان الاستشارية أستراليا<sup>54</sup> والبحرين<sup>55</sup> وهونغ كونغ ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة<sup>56</sup> والولايات المتحدة<sup>57</sup>.

### 3.6 فصل السلطات والعلاقة بين الهيئات التنظيمية والكيانات الأخرى

تتوقف ولاية السلطة التنظيمية واختصاصاتها وكذلك علاقتها مع الحكومة واللاعبين الآخرين في السوق على تفويض السلطات من جانب الدولة. ودرجة تفويض هذه السلطات تتحدد بالتراتب القانوني للبلد وبالإرادة السياسية لإنشاء سلطة تنظيمية مستقلة ومؤهلة. وهذه العوامل تؤثر على المسؤوليات المحددة والسلطة والمساءلة عن أداء الأنشطة الخاصة بالهيئة التنظيمية.

ورغم أنه يكاد يكون من المستحيل أن يتحقق "الاستقلال" الكامل فإن الهيئة التنظيمية ينبغي أن تتمتع بقدر كافٍ من الاستقلال في تنفيذ القواعد التنظيمية والسياسات بدون تدخل لا داعي له من الأطراف المهمة مثل السياسيين وغيرهم من الوكالات الحكومية (الاستقلال الوظيفي). واللوائح المؤسسية التي تقيمها القوانين واللوائح إلى جانب الهيكل الإداري للسلطة التنظيمية أمور تنسم بالأهمية الحاسمة في كفاءة هذا الاستقلال بهذا الشكل وتختلف درجة الاستقلال اختلافاً كبيراً من بلدٍ لآخر.

والهيكل المؤسسي الأكثر شيوعاً اليوم هو إنشاء سلطة تنظيمية مستقلة تضطلع بالمسؤولية عن تنفيذ وإدارة الإطار التنظيمي، مع ترك مسؤوليات صنع السياسة لوزارة بعينها (انظر الجدول 3).

#### الجدول 3: الهيكل المؤسسي التنظيمي

الوظيفة	المنظمة المسؤولة
وضع السياسات	الحكومة أو الوزارة أو السلطة التنفيذية
التنظيم	سلطة تنظيمية منفصلة
تشغيل الشبكات/تقديم الخدمات	شركات تشغيل الاتصالات مملوكة ملكية خاصة أو تجارية

ومع ذلك، ينبغي أن يلاحظ أن الاستقلال لا يعني أن الهيئات التنظيمية تعمل في فراغ، وخاصة في البلدان التي تنسم بضعف البنية التحتية القانونية والقضائية. إذ يجب أن يتوازن الاستقلال بمتطلبات المساءلة التي يتم تحديدها بوضوح. وينطوي ذلك على وضع ما يلي: '1' سياسات تفصيلية وقوانين تحدد الأهداف الصريحة التي تحكم الهيئة التنظيمية؛ '2' متطلبات محددة بتقديم تقارير إلى الحكومة أو البرلمان؛ '3' متطلبات إجرائية؛ '4' إمكانية الاستعراض القضائي.

### 4.6 المركز القانوني للسلطات التنظيمية

يستند المركز القانوني للسلطة التنظيمية عموماً إلى توفير الهيكل التنظيمي الملائم أكثر من غيره لكفاءة الاتساق مع الإطار القانوني والإداري في البلد. ولهذا فإنه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي والقانوني لكل بلد. ومعظم السلطات التنظيمية هي إما مؤسسات عمومية أو شبه عمومية رغم أن بعض الهيئات التنظيمية أنشئت بوصفها هيئات اعتبارية ولكن يظهر من حالتي البرتغال والنمسا أن الهيئات التنظيمية التي أنشئت بوصفها هيئات اعتبارية تعمل في الممارسة العملية بنفس الطريقة تقريباً التي تعمل بها الهيئات التنظيمية التي تأخذ شكل هيئات إدارية من ناحية مسلسل التبعية والميزانية والإدارة الداخلية.

وبالإضافة إلى ذلك، تضطلع سلطات تنظيم الاتصالات في أنحاء العالم بمجموعة متنوعة من المسؤوليات التي تندرج بصورة تقريبية في فئات مختلفة توضح عناصر الأفرع الحكومية الثلاثة. وتتمتع الهيئات التنظيمية في بلدان كثيرة بسلطات قضائية أو شبه قضائية إلى جانب السلطات التشريعية أو شبه التشريعية، ويتوقف ذلك على ولايتها المحددة. وفي حالة الولايات المتحدة، تعمل لجان المرافق العمومية في الولايات، والتي تتمتع بالاختصاص في "المرافق العامة" العاملة في عدة ولايات، بصفة شبه تشريعية في جانبين حيث تقوم بتحديد الأسعار والموافقة على التعريف، إلى جانب النظر في الشكاوى والفصل في انتهاكات القواعد ضد أطراف محددة.

## 5.6 القواعد الأخلاقية وتضارب المصالح

تستند قدرة الهيئة التنظيمية للتصرف المشروع والفعال إلى صفات النزاهة والأمانة والسلوك الأخلاقي الحقيقية والمتصورة التي يتصف بها المسؤولون والعاملون وقراراتهم. وهكذا من الضروري أن تعتمد هيئات التنظيم إلى وضع إطار أخلاقي يحكم أنشطة موظفيها ويكفل الامتثال للمعايير الدنيا للسلوك المهني والأخلاقي.

والنقطة المحورية في أي إطار أخلاقي هي منع تضارب المصالح، الذي يمكن أن يهدد قدرة الهيئة التنظيمية على اتخاذ قرارات موضوعية وشفافة. وهناك طريقة لترسيخ المجموعة الأساسية من القيم ومعايير السلوك التي ينبغي أن تحكم الخدمة العامة وهي اعتماد وإنفاذ مدونة للسلوك الأخلاقي ليقيد بها جميع العاملين. وفي معظم البلدان تكون المدونات الأخلاقية للخدمة العامة بمثابة خطوط توجيهية أخلاقية عامة لجميع الوكالات الحكومية، بما فيها الكيانات التنظيمية المستقلة غير أن مختلف الإدارات والوكالات والهيئات التنظيمية يمكن أن تضع خطوطاً توجيهية تكميلية لمراعاة وظائفها وظروفها المحددة. ويمكن أن تكون مدونة الأخلاق جزءاً من مدونة إدارية أكثر شمولاً، مثل مدونة الإدارة المالية في المملكة المتحدة<sup>58</sup> أو يمكن إصدارها بصفقتها تشريعاً مستقلاً، كما في حالة مدونة تضارب المصالح والسلوك بعد التعيين في وظائف الخدمة العمومية في كندا.<sup>59</sup> وتدرج هيئات تنظيمية أخرى، مثل سلطة تنظيم الاتصالات في البحرين، أحكاماً بشأن تضارب المصالح في تشريعات الاتصالات.

ومدونة الأخلاق قد تشجع العاملين على تجنب المواقف التي قد تؤدي إلى احتمال تضارب المصالح أو تعطي انطباعاً بعدم الاستقامة ويحدث ذلك على سبيل المثال في دليل الموظف العمومي في منطقة هونغ كونغ (الإدارية الخاصة) الذي ينص على الخطوط التوجيهية التالية: "تجنب أن توضع في موضع الالتزام تجاه أي شخص بأن تقبل دعوات أو خدمات مفرطة" و"تجنب أن توضع نفسك في موضع قد يثير شبهة عدم الأمانة، أو استعمال مركزك الرسمي لتحقيق فائدة لنفسك أو لأسرتك وأقاربك أو أصدقائك".<sup>60</sup>

ويمكن بصورة نمطية أن يكشف العاملون أيضاً عن أي مصالح مالية متضاربة أو اهتمامات شخصية والحصول على هدايا تزيد عن قيمة نقدية معينة. وعلى سبيل المثال حظرت اللوائح الإدارية الداخلية في وكالة تنظيم الاتصالات البرازيلية أناتل والعاملين في الوكالة المشاركة في إجراءات إدارية في الحالات التالية: '1' إذا كان لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في الموضوع الذي يجري العمل بشأنه؛ '2' إذا شاركوا أو يمكن أن يشاركوا بصفة خبير أو شاهد أو ممثل، أو إذا كانت هذه الأوضاع تتصل بأحد الأزواج أو الأقارب والأقارب من الدرجة الثالثة؛ '3' إذا كانوا داخلين في نزاع قضائي أو إداري مع الطرف المهتم.

وفي حالة ظهور تضارب للمصالح، يمكن أن يطلب من الموظف أن يستقيل أو يتخلص من المصلحة المتعارضة. وعلى سبيل المثال تنص كندا على أنه باستثناء "الأصول المعفاة"<sup>61</sup>، يجب على العاملين في الوظائف العمومية إعلان "الأصول المراقبة"، و/أو التخلص منها، وهي تلك الأصول التي يمكن أن تتأثر تائراً مباشراً أو غير مباشر من حيث قيمتها بقرارات أو سياسات الحكومة التي تلعب فيها الوكالة التي ينتمي إليها الموظف دوراً ما.<sup>62</sup> ويمكن أن تكون أشكال القرارات الأخرى هي التنحي أو الاستبعاد أو الإقصاء للموظف من موضوع بعينه ينطوي على تضارب مصالح.

ويشمل النص الإلكتروني لقسم الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم أمثلة عديدة للمدونات الأخلاقية الوطنية وغيرها من المواد المرجعية المتصلة بمدونات السلوك وقبول الهدايا.

## 7. الجوانب الوظيفية للتنظيم

### 1.7 نظرة عامة على صلاحيات واختصاصات الهيئة التنظيمية

من الضروري، عند قياس الفعالية والاستقلال للهيئة التنظيمية، ألا نتوقف عند التصميم الهيكلي والتنظيمي بل ننظر أيضاً إلى الجوانب الوظيفية في التنظيم والتنظيم الفعال يتطلب أن تتمتع الهيئة التنظيمية بالسلطة والاختصاص على النحو الواجب، بالإضافة إلى التصميم المؤسسي، من أجل ممارسة وظائفها التنظيمية. وينبغي أن يتحدد نطاق ولاية الهيئة التنظيمية بوضوح، وهذه الولاية يمكن أن تتباين حسب درجة استقلال الهيئة وتفاعلها مع الكيانات الأخرى المسؤولة عن قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل الوزارة المسؤولة عن القطاع.

وتمنح هيئات تنظيم الاتصالات عموماً سلطة القيام بمجموعة واسعة من الوظائف من خلال صكوك قانونية مثل قانون الاتصالات واللوائح الفرعية والمراسيم الحكومية. وهذه الوظائف تشمل سلطة القيام بوضع القواعد وإصدار اللوائح؛ ومنح التراخيص وغير ذلك من التصريحات؛ والاضطلاع بموضوعات الفصل في المنازعات والإنفاذ؛ ومعالجة مختلف قضايا الاتصالات، بما فيها التوصيل البيئي وتنظيم الأسعار والترقيم وإدارة الطيف.

#### 1.1.7 وظيفة وضع القواعد

تسمح وظيفة وضع القواعد للهيئات التنظيمية بإصدار القواعد التنظيمية المقترحة التي تحدد الإجراءات المقترحة قبل إصدار أي قواعد ولوائح جديدة. ولأداء هذه الوظيفة يجب أن تنفذ الهيئات التنظيمية إجراءات داخلية ملائمة لا تقتصر على الخطوات التفصيلية التي تحكم جميع جوانب عملية صنع القرار الخاصة بالهيئة التنظيمية، ولكنها تشمل أيضاً القدرة المؤسسية اللازمة لأداء أدوارها التنفيذية بفعالية.

وتشمل وظيفة وضع القواعد عموماً الإجراءات التالية: التماسات إصدار القواعد؛ وطلبات إصدار أحكام إعلانية؛ وإجراءات الشكاوي؛ وطلبات الحصول على ترخيصات؛ وطلبات تعديل التراخيص؛ والخطوط التوجيهية للتفاعل مع أفراد الجمهور والأطراف المهتمة أثناء النظر في قضية بعينها؛ وإجراءات الإصدار الرسمي للقرارات ونشرها؛ وإجراءات التماس طعن رسمي أو إعادة النظر في قرارات تنظيمية. وفي بلدان مثل الولايات المتحدة تعتمد الهيئة التنظيمية بكثافة على إجراءات وضع القواعد من أجل تفسير وتطبيق تشريعات الاتصالات ذات الصلة.

#### 2.1.7 الوظيفة الإشرافية

تتألف هذه الوظيفة من قدرة الهيئة التنظيمية على رصد أداء شركات الاتصالات وكفالة الامتثال لتنظيمات الاتصالات وغيرها من القواعد الفرعية وكفالة فعالية وشفافية وظيفة الإشراف يجب أن تنفذ الهيئات التنظيمية خطوطاً توجيهية فرعية مفصلة مثل إجراءات حل المنازعات والإنفاذ.

وبالإضافة إلى ذلك، وكفالة الامتثال للقواعد التنظيمية وشروط الترخيص وإعمالها، يجب أن تتمتع الهيئة التنفيذية بسلطة التحقيق في الأنشطة وفي سجلات شركات مقدمي الخدمة عند الحاجة، وفرض غرامات عن انتهاك القانون أو اللوائح أو شروط الترخيص. وتشتد هذه الحاجة في الأسواق التي تمر بمرحلة الانتقال إلى المنافسة، نظراً لأن الشركات القائمة لديها حوافز واضحة لتأخير دخول اللاعبين الجدد إلى السوق من أجل إطالة فترة هيمنتها على السوق. ففي بيرو، على سبيل المثال، تشمل الوظائف الإشرافية للهيئة التنظيمية سلطة طلب معلومات من الأطراف العامة والخاصة على السواء. وعلى سبيل المثال يمكن أن تطلب من شركات الاتصالات تقديم معلومات تتعلق ببنود مثل السجلات المالية وعقود العملاء والبنية التحتية المنشأة.

وعموماً، تشمل القواعد التنظيمية المتعلقة بالرصد والتنفيذ إجراءات التحقيق في الانتهاكات وتحديد معايير الخطأ وفرض الغرامات والطلبات إلى الجهة التنظيمية لإعادة النظر في قرارات التنفيذ وتقديم الطعون إلى الهيئة التنفيذية أو إلى المحاكم.

#### 3.1.7 الترخيص

يمثل الترخيص في معظم البلدان وظيفة من الوظائف الأولية للهيئة التنظيمية، رغم أن هذه المسؤولية تندرج في بعض البلدان في اختصاص وزارة القطاع أو يجري تقاسمها بين الهيئة التنظيمية والوزارة.



ومن خلال الترخيص تقوم الحكومات في كثير من الأحيان بتنفيذ السياسات الهادفة إلى فتح السوق وتوفير الخدمات للمناطق الفقيرة في الخدمات وتحديث البنية التحتية للاتصالات ودعم السياسات الأخرى لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وتشمل مسؤوليات الترخيص عموماً ما يلي: إعداد ونشر نماذج الترخيص؛ وصياغة الخطوط التوجيهية لطلبات الترخيص ومعايير التقييم؛ وتحديد رسوم الترخيص والتجديد. وفي الآونة الأخيرة بدأت الهيئات التنظيمية تُعيد بحث ممارساتها الترخيصية نتيجة زيادة تقارب التكنولوجيا ووضع نماذج الترخيص الموحدة أو المتقاربة.

#### 4.1.7 سياسة المنافسة والضمانات التنافسية

يتطلب التحليل وزيادة المنافسة في أسواق الاتصالات مشاركة تنظيمية نشطة لتوفير ساحة تتساوى فيها فرص العمل أمام الداخلين الجدد عند محاولة التنافس ضد شركات التشغيل القائمة الراسخة. وعادة تتمتع شركات التشغيل القائمة بمزايا كبيرة، مثل الشبكات المورثة والموجودة في كل مكان مع تخفيض قيمتها إلى حد كبير، وكذلك وجود قاعدة كبيرة من العملاء إلى جانب القوة السوقية.

ويتطلب الداخلون الجدد ضمانات بتوفير حماية تنظيمية كافية بحيث لا تستطيع شركات التشغيل القائمة ممارسة سلوك مناهض للمنافسة أو إساءة استعمال مركزها المهيمن.

#### 5.1.7 تنظيم التعريف

يجب أن تضع الهيئات التنظيمية أنظمة تعريفية فعّالة وشفافة من أجل المساهمة في التطور المنتظم للمنافسة في قطاع الاتصالات. ومع زيادة المنافسة في الأسواق يصبح تنظيم التعريف وظيفية تنظيمية أقل أهمية. ولكن ينبغي أن تكون التعريفات عندما تضعها الهيئة التنظيمية محدّدة بشكل رسمي من خلال إصدار القواعد وغيرها من الصكوك التنظيمية.

#### 6.1.7 التوصيل البيئي

يعتبر التوصيل البيئي في كثير من الأحيان، نظراً لتأثيره الأساسي على التشغيل العام لشبكات الاتصالات المتنافسة، أكثر القضايا التنظيمية التي تواجه القطاع إثارة للجدل. وتؤدي الهيئات التنظيمية دوراً حاسماً في الإشراف على التوصيل البيئي، وفي معظم الحالات يجب عليها أن تستعرض المبادئ الاقتصادية ذات الصلة بشأن التسعير، وأن تحلل وتقدّر نُهجاً لتحديد تكلفة التوصيل البيئي، وأن تضع نماذج تكاليف مشتركة لاستخدامها من جانب جميع المشغلين، وأن تضع خطوطاً توجيهية ولوائح.

#### 7.1.7 نوعية الخدمة - أدوار ومسؤوليات الهيئات التنظيمية

تسعى الهيئة التنظيمية إلى هدفين أساسيين عند تحديد أهداف نوعية الخدمة والتبليغ عنها. إذ يجب عليها أن تكفل توفير خدمة كافية للجمهور (أي المستهلك)، ولكن ينبغي لها أيضاً أن تتأكد أن المشغل لا يواجه عقبات تنشأ عن القيام بالأعمال التشغيلية الروتينية اليومية نتيجة متطلبات إبلاغ مفرطة.

ويتوقف مستوى التدخل التنظيمي في موضوع نوعية الخدمة في كثير من الأحيان على درجة المنافسة الموجودة في السوق. وعموماً، تتخذ الهيئة التنظيمية موقفاً يتسم بمزيد من عدم التدخل في موضوع متطلبات رصد نوعية الخدمة والتبليغ عنها إذا كان السوق يتسم بدرجة عالية من المنافسة. ومع ذلك، فإن عملية التبليغ وتحليل التقارير لا ينبغي أن تكون مجهداً للغاية سواء للمشغل أو المنظم بغض النظر عن أحوال السوق.

#### 8.1.7 حماية المستهلك

من الضروري، في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وضع لوائح لحماية المستهلك وينبغي أن توجه هذه اللوائح إلى تحديد التزامات شركات التشغيل تجاه العملاء. وينبغي أن تشمل التزامات شركات التشغيل بعض البنود دون أن تقتصر عليها مثل: سرعة ودقة الفواتير؛ وسياسات وإجراءات عقود العملاء وحماية خصوصية المستهلك؛ والبنود المرجعية لوقف الخدمة؛ والإجراءات اللازمة للرد على مطالبات المستعملين وحلها.

### 9.1.7 إنشاء وإدارة صناديق الخدمة الشاملة/النفاذ الشامل

أحد الأهداف الأولية لأي هيئة لتنظيم الاتصالات هو كفاءة نفاذ أكبر عدد من المستعملين إلى خدمات الاتصالات بأقل تكلفة. ومن الآليات الشائعة المستعملة للمساعدة في تحقيق هذا الهدف إنشاء صناديق لتنمية الخدمة الشاملة/النفاذ الشامل. ويجري استعمال هذه الصناديق بصورة متزايدة في الأسواق المتنافسة لاستكمال السياسات السوقية ومعالجة ثغرات النفاذ وإخفاقات السوق في المناطق النائية والفقيرة في الخدمات.

وقد اعتنقت البلدان نهجاً مختلفة بشأن إنشاء صناديق النفاذ الشامل. وسواء أنشئت هذه الصناديق في إطار السلطة التنفيذية أو الوزارة المسؤولة عن القطاع أو أنشئت بصفتها هيئة مستقلة تعمل بعيداً عن الهيئة التنظيمية، فإنه يجب أن تتوفر الإجراءات اللازمة والهيكل التنظيمي لكفاءة تنظيم هذه الصناديق وإدارتها بطريقة ملاءمة.

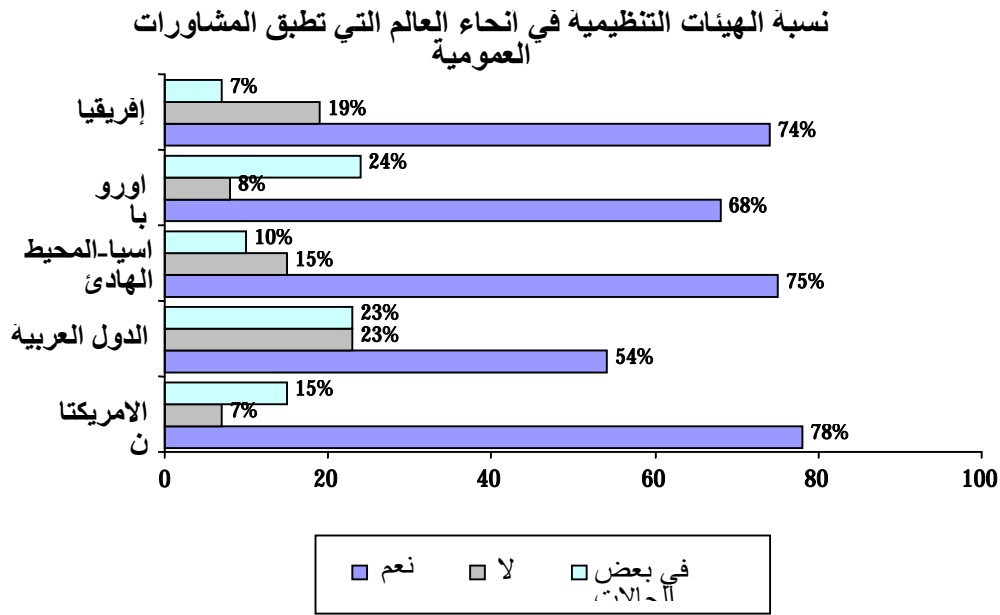
وبعيداً عن صناديق الخدمة الشاملة تعترف الهيئات التنظيمية في كل أنحاء العالم بأنها تستطيع أن تستعمل الإصلاح التنظيمي كخطوة أولى لتحقيق النفاذ الشامل. ويشمل ذلك وضع سياسات ولوائح وممارسات تنشئ حوافز للقطاع الخاص لتوسيع النفاذ الشامل إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكذلك إصدار الأطر التمكينية في مجالي الترخيص والتوصيل البيئي.<sup>63</sup>

### 2.7 عملية صنع القرار وإطار التشاور

تتسم مبادئ صنع القرار التنظيمي الجيد بأنها مبادئ عالمية وهي: '1' الشفافية؛ '2' الموضوعية؛ '3' المهنية؛ '4' الكفاءة؛ '5' الاستقلال.<sup>64</sup> ورغم أن جميع هذه المبادئ ضرورية لنجاح التنظيم فإن الشفافية بالذات تتسم بأهمية حاسمة نظراً لأنها تضيف على القرارات التنظيمية صفات المساءلة والمشروعية. وفي سياق تنظيم الاتصالات تشير الشفافية إلى انفتاح عملية ممارسة السلطة التنظيمية التي تكفل بدورها النزاهة والمساءلة ومصداقية النتائج.<sup>65</sup>

وهناك طريقة شائعة لتعزيز الانفتاح في العملية التنظيمية وهي الدخول في مشاورات عمومية قبل اتخاذ قرارات بما يكفل مشاركة الجمهور والصناعة وغيرهما في نتيجة القرارات والمشاورات العمومية ليست مطلوبة في كل البلدان ولكن قامت معظم الهيئات التنظيمية بتنفيذ شكل من أشكال عمليات التشاور في اعتماد السياسات ووضع اللوائح وإصدار الترخيصات (انظر الشكل 9).<sup>66</sup>

### الشكل 9: نسبة الهيئات التنظيمية في أنحاء العالم التي تُطبق المشاورات العمومية



المصدر: قاعدة بيانات تنظيم الاتصالات في العالم لعام 2005-الاتحاد الدولي للاتصالات.<sup>67</sup>

ورغم أن إجراءات المشاورات العمومية تتباين من بلد لآخر فإنه يتم عموماً وضع حد أدنى من الضمانات الإجرائية التي تكفل وجود مشاركة قصوى في عملية صنع القرار. وتشمل هذه الضمانات الإجرائية ما يلي: '1' إصدار إشعار عمومي عن إجراء المشاورات؛ '2' تحديد فترة ملائمة للتعليق والرد؛ '3' نشر نتائج المشاورة والقرارات النهائية.

### 1.2.7 نظرة عامة على عملية المشاورة العمومية

يمكن أن تأخذ المشاورات العمومية أشكالاً مختلفة حسب طبيعة القضية التي يجري التشاور بشأنها؛ وعدد الأشخاص الذين يمكن أن يتأثروا بالقرار؛ وأثر القرار على السوق؛ وما إن كانت عملية المشاورة المكتوبة مسموح بها بموجب التشريع. ويمكن أن تتراوح المشاورات العمومية من الاجتماعات غير الرسمية إلى المشاورات المكتوبة التي تتسم بقدر أكبر من الطابع الرسمي والتنظيمي.

ويجد الكثير من الهيئات التنظيمية أن عملية المشاورة المكتوبة هي الأسلوب الأكثر كفاءة لإجراء مشاورات عمومية. ففي المملكة المتحدة، يدخل مكتب الاتصالات عادة في عملية تشاور رسمي للحصول على آراء مكتوبة من الجمهور. ومع ذلك فإن المكتب يعترف بأن التشاور الرسمي محدود في الوصول إلى الشركات التجارية الأصغر أو المجموعات المجتمعية أو الأفراد الذين يفتقرون إلى الوقت والمهارات المتخصصة، ولذلك يستكمل المكتب المشاورة المكتوبة الرسمية بأساليب أخرى من جمع المعلومات، مثل تنظيم معارض متجولة وعقد اجتماعات مفتوحة والنشرات الإعلانية عن طريق الإنترنت أو تنظيم مجموعات مناقشة مركزة.<sup>68</sup>

### الإطار 3: أهداف المشاورة العمومية

1. الحصول على مُدخلات ومعلومات وتعليقات من الأشخاص المتأثرين بالقرار المقترح وغيرهم من أصحاب المصلحة والجمهور كغاية حصول المستهلكين على أفضل ما يمكن من خدمات الاتصالات من ناحية الاختيار والنوعية والقيمة مقابل ما يدفعونه من أموال.
2. الحصول على معلومات ومعارف جوهرية من أصحاب المصلحة ومن العاملين في المجالات التنظيمية والصناعة ومن المؤسسات التنظيمية الأخرى لإحداث انتقال منتظم إلى سوق يتسم بقدر كامل من التحرر والمنافسة.
3. كغاية قيام اللجنة ببحث جميع جوانب أي قضية.
4. كغاية شفافية قرارات اللجنة.

المصدر: أنغويلا، لائحة الإجراءات الإدارية، 2004.

وتستند عملية المشاورة العمومية العامة نمطياً إلى عملية من ثلاث مراحل، يمكن أن تشمل إجراءات غير رسمية وإجراءات رسمية حسب طبيعة العملية<sup>69</sup> ففي المرحلة الأولى، يتم تحديد أي قضية تصدر الهيئة التنظيمية وثيقة مشاورة رسمية تطلب تعليقات من الجمهور. ويتبع ذلك فترة للتعليقات في مرحلة ثانية. وبالإضافة إلى الحصول على التعليقات المكتوبة، يمكن للهيئة التنظيمية أن تستعمل فترة التعليقات للدخول في مشاورات غير رسمية أيضاً، مثل عقد جلسات استماع مفتوحة لجمع مزيد من المعلومات أو توضيح المعلومات التي تحصل عليها. وفي المرحلة الأخيرة، تتخذ الهيئة التنظيمية قراراً يستند إلى السياسة العامة وإلى المعلومات التي يتم الحصول عليها.

### 2.2.7 العلاقات بوسائط الإعلام

يمثل تسيير العلاقات بوسائط الإعلام جانباً هاماً من شفافية الهيئة التنظيمية وكغاية معرفة الجمهور بأنشطتها. ورغم أن تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات جعل الإنترنت الأسلوب الشائع الذي يمكن للهيئات التنظيمية أن تتفاعل به مع الجمهور فقد لا يكون من السهل الوصول إلى الإنترنت في بعض البلدان النامية. ولهذا تظل الهيئات التنظيمية بحاجة إلى الاعتماد على الإذاعة والوسائط المطبوعة مثل الصحف والتلفزيون والإذاعة كغاية حصول الجمهور على المعلومات الهامة. وتشمل الأساليب الأخرى لنشر المعلومات عقد مؤتمرات صحفية وإصدار بلاغات صحفية وعقد جلسات معلومات للصناعة وتنظيم حلقات دراسية وورش عمل أو تقديم مقالات وإعلانات مباشرة إلى المجالات التجارية والصحف.

وفي البرازيل، أنشأت الوكالة التنظيمية أناتل عدة آليات لتشجيع الاتصال بالجمهور بالإضافة إلى نشر قراراتها في الجريدة الرسمية ونشر معلومات في موقعها على شبكة الويب. وأنشأت أناتل "غرف المواطنين" في كل أنحاء البلد، وهي أماكن عمومية تتيح وسيلة يتفاعل بها الجمهور مع الوكالة التنظيمية وتقدم بها الوكالة معلومات تتعلق بأنشطتها إلى الجمهور<sup>70</sup> وبالإضافة إلى ذلك، تقوم أناتل بحملات مؤسسية على فترات منتظمة لإعلام الجمهور في بعض الحالات عندما يتطلب الأمر نوعية المجتمع عموماً بالموضوعات التي تهم المجتمع الواسع.

### 3.7 مساءلة الهيئات التنظيمية وحماية المستهلك

#### 1.3.7 مساءلة الهيئات التنظيمية

تضفي المساءلة على الأنشطة التنظيمية مشروعيتها ومصداقيتها، وهي تعزز ثقة الجمهور في الهيئة التنظيمية وتكفل قدرة القرارات التنظيمية على مواجهة التحديات أو الفحص العام والحكومي.

ويمكن رصد مساءلة الهيئات التنظيمية بتنفيذ الشفافية التنظيمية وتقديم تقارير إلى الحكومة عن الأنشطة التنظيمية. وبالإضافة إلى ذلك، تكون الهيئة التنظيمية أيضاً مسؤولة أمام الجمهور الذي تتأثر مصالحه بأنشطة الهيئة التنظيمية، وينبغي تنفيذ آليات كافية لتثقيف وحماية المستهلكين وتمكين المستهلكين من التعبير عن آرائهم واهتماماتهم لدى الهيئة التنظيمية.

ورغم أن مساءلة الهيئات التنظيمية تتحدد بعوامل عديدة، فإنها تتأثر بالهيكل التنظيمي للهيئة ومكانها داخل الهيكل الحكومي. ويمكن تسهيل المساءلة إذا اعتمدت الهيئات التنظيمية إجراءات داخلية لضمان الشفافية في أنشطتها ولضمان مساءلة الموظفين، وتقديم التقارير إلى الهيئات الإشرافية، مثل الهيئة التشريعية أو غيرها من كيانات السلطة التنفيذية مثل الوزارات. وتبين من دراسة استقصائية قام بها الاتحاد الدولي للاتصالات في 138 بلداً أن 126 بلداً منها تطبق متطلبات تقديم التقارير إلى وزارة القطاع و/أو الهيئة التشريعية.<sup>71</sup> وهناك أربعة بلدان فقط، وهي البرازيل والبحرين وإكوادور وباكستان لا تطبق متطلبات تقديم التقارير.<sup>72</sup>

وهناك آلية أخرى لكفالة مساءلة الهيئات التنظيمية وهي السماح بالطعون في القرارات التنظيمية أمام مستوى أعلى في الإطار التنظيمي والمؤسسي. ونمطياً يمكن الطعن في القرارات التنظيمية أمام السلطة التنظيمية نفسها كخطوة أولى.<sup>73</sup> وبعد إعادة النظر في الهيئة التنظيمية، يمكن عادة تقديم الطعن أمام سلطة أعلى، مثل وزارة القطاع، أو محكمة. ففي الفلبين مثلاً، يمكن استئناف قرارات مجلس لجنة الاتصالات الوطنية وأحكامها وأوامرها وقراراتها أمام محكمة عليا.<sup>74</sup>

ولكن يجب إقامة التوازن الصحيح لتجنب تفويض فعالية الهيئة التنظيمية بعمليات الطعن التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسلطة التنفيذية والتي تجرد أو "توقف تنفيذ" قرارات الهيئة التنظيمية أثناء عملية الطعن، ولمنع سهولة التلاعب بعملية الطعن تحقيقاً لصالح بعض أصحاب المصلحة بالذات. وإجراءات الطعن الواضحة والشفافة تُعزز مصداقية الهيئة التنظيمية المستقلة وتعطي المشغلين وغيرهم من أصحاب المصلحة، بما فيهم المستهلكون، إحساساً بالاستقرار في العملية التنظيمية.

### 2.3.7 المساءلة تجاه المستهلكين

تنطوي المساءلة التنظيمية أيضاً على قيام الهيئات التنظيمية بوضع إجراءات ملائمة لتسيير استفسارات أو مطالبات المستهلكين في مجراها، وتثقيف المستهلكين بشأن حقوقهم وحماية المستهلكين في حالة إخفاقات السوق. وفي معظم البلدان، تضطلع الهيئات التنظيمية بالمسؤولية عن معالجة شكاوى المستهلكين.<sup>75</sup> وفي بلدان أخرى، مثل أستراليا ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة وماليزيا، تضع الهيئات التنظيمية تأكيداً كبيراً على التنظيم الذاتي في الصناعة وعلى المدونات التي تضعها الصناعة وتوافق عليها الهيئة التنظيمية. وقد تختلف الآليات المحددة التي يتم صياغتها وتأسيسها لحماية المستهلك في كل بلد وتتطلب تعديلاً لتوافق احتياجات البلد حسب أنظمتها وثقافته القانونية والمؤسسية الخاصة.

وأنشأت هيئات تنظيمية أخرى أيضاً لجاناً استشارية ومنتديات خاصة بالمستهلك لتزويد الهيئة التنظيمية بالمشورة بشأن اهتمامات المستهلك وتشجيع مدخلات المستهلك في السياسات والقواعد التنظيمية وكفالة وضع مصالح المستهلك في الحسبان أثناء عملية صنع القرارات في الهيئة التنظيمية. ففي أستراليا على سبيل المثال، تطالب التشريعات الهيئة التنظيمية بإنشاء منتدى للمستهلك.<sup>76</sup>

## 4.7 حل المنازعات والإنفاذ

### 1.4.7 حل المنازعات

مع استمرار التغييرات التي يشهدها قطاع الاتصالات نتيجة الخصخصة والتحرير والتقارب يصبح وجود نظام يتسم بالفعالية والكفاءة لحل المنازعات أمراً متزايد الأهمية للبلدان والهيئات التنظيمية. والإخفاق في حل المنازعات بسرعة يمكن أن يحد من المنافسة ويسبب تأخيراً في تطبيق الخدمات والبنى التحتية الجديدة ويعرقل أو يقلل الاستثمارات في القطاع ويعوق التحرير وتطوير القطاع.<sup>77</sup>

### الأنواع الرئيسية للمنازعات في قطاع الاتصالات

تنشأ المنازعات في قطاع الاتصالات عموماً في عدة ظروف. ولكن المنازعات التي تؤثر أكبر تأثيراً على الاستثمارات والنمو في الاتصالات تنصل نمطياً بما يلي: '1' التوصل البيئي؛ '2' العلاقات بين مقدمي الخدمة والمستهلكين؛ '3' التحرير؛ '4' الاستثمار الأجنبي والتجارة الأجنبية؛ '5' استعمال ترددات الراديو.

ومنازعات التوصل البيئي هي أكثر الأنواع شيوعاً بين مقدمي الخدمة نظراً لأن مشغلي مختلف أنواع شبكات النفاذ (مثل النفاذ بين الخدمة الثابتة والمتنقلة والنفاذ بين الخدمة السلكية واللاسلكية) يجب أن يتمكنوا من التوصل البيئي فيما بينهم. وتنطوي جوانب كثيرة من علاقة التوصل البيئي على اعتبارات سياسية رئيسية في قطاع الاتصالات؛ ولذلك يعتبر معظم الهيئات التنظيمية من المهم الحفاظ

على شكل من أشكال الإشراف التنظيمي على عمليات التفاوض بشأن ترتيبات التوصيل البيئي وتنفيذها.

والمنازعات بين مقدمي الخدمة والمستهلكين شائعة هي الأخرى وتحدث في كل المناطق. وتنشأ هذه المنازعات أساساً عن افتقار المستهلك إلى القدرة التفاوضية أو بسبب غياب خيارات المنافسة مع شركة التشغيل القائمة.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تنشأ المنازعات أيضاً نتيجة عملية التحرير التي تقوض في كثير من الأحيان المصالح التجارية والمالية الراسخة لشركات تشغيل الشبكات القائمة. وهذه المنازعات المتصلة بالتحرير تنشأ عموماً من رغبة الشركة القائمة في حماية ومواصلة مركزها المهيمن في السوق. وبالمثل تحدث المنازعات الاستثمارية والتجارية كثيراً عندما تقلل الإصلاحات أو الإجراءات التنظيمية من قيمة مصالح القطاع. وهذه الأنواع من المنازعات تنطوي على إمكانية تدويل المنازعات الناشئة بين الهيئات التنظيمية والمستثمرين الأجانب في قطاع الاتصالات. وتشير الاتجاهات الجارية إلى ارتفاع أخير في منازعات الاستثمارات الدولية ضمن قطاع الاتصالات تستند في المقام الأول إلى أحكام معاهدات الاستثمار الثنائية.

وأخيراً يتم التعامل مع منازعات توزيع الترددات الراديوية وتخصيصاتها على الصعيد الدولي من خلال آليات تتوفر من خلال الاتحاد الدولي للاتصالات، وخاصة مكتب الاتصالات الراديوية (قطاع الاتصالات الراديوية). وقد تنشأ المنازعات على الصعيد المحلي من التداخل وشروط الترخيص والتسعير.

### آليات حل المنازعات

يمكن معالجة حل المنازعات من خلال نهجين منفصلين، هما الآليات الرسمية والآليات غير الرسمية. فالسلطات الحكومية والهيئات القانونية والمحاكم تؤدي عادة وظائف رسمية في حل المنازعات، وتأتي سلطتها أساساً من الإطار الدستوري والتشريعي والتنظيمي المنطبق على قطاع الاتصالات. أما حل المنازعات بطريقة غير رسمية - أو ما يسمى بحل المنازعات البديل - فيتألف من آليات لا يؤدي الأفراد المرتبطون بعملياتها أي واجبات تنفيذية أو قضائية. ووجود قطاع "رسمي" مجهز بالموارد الكافية ويستخدم الفصل التنظيمي في المنازعات والمحاكم يمثل عنصراً حاسماً في نجاح بيئة حل المنازعات. ولكن النهج البديلة مفيدة في كثير من الأحيان لمواجهة نقص الموارد التنظيمية أو القضائية المتاحة، أو إذا كانت التقنيات الأقل رسمية تنطوي على مزايا محددة.<sup>78</sup> ولذلك فمن المهم تحديد هذه الظروف التي يكون فيها استعمال آلية بعينها أكثر ملاءمة. وفي ضوء التغيرات السريعة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، أنشأت بلدان مثل المملكة العربية السعودية نهجاً مرناً إلى درجة كبيرة لتحديد أي الآليات (مثل الوساطة أو التحكيم أو الفصل التنظيمي في المنازعات) يتم اعتمادها لحل منازعات بعينها.<sup>79</sup>

ويشير الفصل التنظيمي في المنازعات إلى السلطات القانونية التي تمارسها الهيئات التنظيمية عملاً بالمنازعات المعروضة عليها. وفي الوقت الحاضر، يسود الاعتراف بالفصل التنظيمي في المنازعات باعتباره حجر الزاوية في حل المنازعات في قطاع الاتصالات. وتمنح بلدان مثل كندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الهيئات التنظيمية تقليدياً سلطات الفصل في المنازعات. ومع ذلك، فإن بلداناً كثيرة ذات سلطات تنظيمية أحدث مثل المغرب منحت فئاتها التنظيمية سلطات واسعة لحل المنازعات.

وفي الجانب الآخر، يشمل الحل البديل للمنازعات مختلف العمليات والإجراءات الموجهة نحو تسوية المنازعات بوسائل غير الدعاوى القضائية والفصل الإداري في المنازعات. ويستند الحل البديل للمنازعات إلى مبدأ عام يقول بأنه من الأفضل للأطراف الخاصة أن تكون تسوية المنازعات بعمليات خاصة واتفاقات تفاوضية كلما أمكن بدلاً من الدعاوى القضائية الخلافية أو الفصل التنظيمي في المنازعات. وبسبب ذلك، نجد في أوروبا على سبيل المثال، أن التوجيه الإطاري في الاتحاد الأوروبي يشير صراحة إلى أن السلطات التنظيمية الوطنية ينبغي أن تشجع على استعمال آليات الحل البديل للمنازعات مثل الوساطة كلما توفرت هذه الآليات.

وتتدرج إجراءات الحل البديل للمنازعات إلى ثلاث فئات رئيسية: '1' التفاوض؛ '2' الوساطة والصالح؛ '3' التحكيم.

- التفاوض هو الفرضية الأساسية التي تستند إليها كل أنشطة الحل البديل للمنازعات. وهي عملية توافقية تهدف إلى حل مقبول للجميع.
- والوساطة من ناحية أخرى هي عملية توافقية تنطوي على وجود طرف ثالث محايد يكون دوره تسهيل حل النزاع. ويمكن أن يقوم المنظّمون والأفراد غير الداخليين في العملية التنظيمية بالعمل كوسطاء. وعند القيام بهذه الودجات يجب على الوسيط أن يبدأ أولاً بالحصول على آراء الطرفين بشأن طبيعة النزاع وبشأن القضايا الرئيسية. والهدف هنا هو التماس نقاط الاتفاق المحتملة بين الطرفين واقتراح حلول ببناءة "مفيدة للجميع". وعلى سبيل المثال، تُستعمل الوساطة في اليابان لحل منازعات التوصيل البيئي.
- والمصالحة تتصل اتصالاً وثيقاً بالوساطة ولكنها تنطوي على إجراءات رسمية بقدر أكبر. ففي هذه الحالة لا يجتمع الطرفان معاً حيث يضطلع القائم بالمصالحة بدور الوسيط أو جهة الاتصال. والوظيفة الأولية للقائم بالمصالحة هي تبليغ موقف كل طرف من طرفي النزاع إلى الطرف الآخر ونقل خيارات التسوية إليه وأحياناً عرض مشورة غير ملزمة في محاولة دفع الجانبين في اتجاه التسوية.
- والتحكيم كأسلوب لحل المنازعات يأخذ مكان المقاضاة التقليدية. ومن خلال هذه العملية التوافقية يوافق الطرفان على تقديم النزاع إلى محكم ثالث محايد أو فريق من المحكمين لحل المنازعة. وقد ينشأ الالتزام بالتحكيم عند بداية الاتفاقات التجارية من خلال بنود التحكيم التي تفرض على الطرفين التماس التحكيم في المنازعات المقبلة أو قد ينشأ عن صكوك قانونية أو اتفاقات دولية. ويمكن أيضاً اختيار التحكيم عندما تنشأ المنازعات كبديل عن المقاضاة أو الفصل التنظيمي في المنازعات.

ورغم أن الأطراف الداخلة في علاقة تعاقدية محدّدة هي التي توافق عموماً على التحكيم كأداة لحل المنازعات، فإن التحكيم يكون في بعض الحالات إجبارياً أو قد تشجّع عليه السياسة التنظيمية أو التشريعات. وعلى سبيل المثال يتطلب التنظيم الداخلي في بعض البلدان حل منازعات التوصيل البيئي من خلال التحكيم. وهذا يحدث مثلاً في حالة البرازيل حيث يجب على وكالة تنظيم الاتصالات أناتل أن تعتمد إلى حل المنازعات المتصلة بتطبيق وتفسير القواعد التنظيمية أثناء مفاوضات عقود التوصيل البيئي من خلال التحكيم، ويجري هذا الإجراء من خلال مجلس التحكيم الذي يتألف من ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس أناتل. وفي بلدان أخرى، مثل الأردن، يعتمد الإطار التنظيمي نهجاً أكثر مرونة ويسمح لطرفي النزاع باختيار نوع أسلوب حل المنازعات، سواء كان فصلاً تنظيمياً أو تحكيمياً.

### منازعات الاستثمار

تنشأ منازعات الاستثمار عموماً عندما تؤثر عملية الإصلاح التنظيمي تأثيراً سلبياً على قيمة مصالح المستثمر الأجنبي في القطاع. ومن أمثلة هذه التغييرات التنظيمية ما يلي: '1' إنهاء احتكار شركة التشغيل القائمة؛ '2' إعادة التوازن إلى الأسعار؛ '3' التوصيل البيئي الإلزامي؛ '4' تطبيق هيكل جديد لتحديد الأسعار؛ '5' التغييرات في أحكام وشروط الامتيازات أو الترخيصات.<sup>80</sup> ويوجد نوعان محدّدان من أنظمة تسوية المنازعات التي تتصل اتصالاً مباشراً بالاستثمارات الأجنبية في قطاع الاتصالات: '1' منازعات الاستثمارات الدولية؛ '2' المنازعات التجارية الدولية.

وتثور منازعات الاستثمارات الدولية بين الدول أو بين مواطني مختلف الدول وتنشأ إما عن أحكام في العقود المبرمة بين الحكومات والمستثمرين أو عن تشغيل قوانين الاستثمار المحلية ومعاهدات الاستثمار الثنائية. وفي السنوات الماضية، حدثت زيادة في استعمال هذه الآلية لتسوية المنازعات في مختلف القطاعات، بما فيها قطاع الاتصالات.

ومن ناحية أخرى، ينطبق أيضاً القانون التجاري الدولي في بعض الحالات على المنازعات داخل قطاع الاتصالات. والاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات المبرم في منظمة التجارة العالمية هو الاتفاق التجاري الأساسي متعدد الأطراف الذي يؤثر على تقديم خدمات الاتصالات. وينشأ النزاع التجاري الدولي عندما يعتمد أحد البلدان تدبيراً خاصاً بالسياسة التجارية أو يتخذ أي إجراء (مثل تنظيم سعر التوصيل البيئي) ويعتبره واحد أو أكثر من أعضاء منظمة التجارة العالمية انتهاكاً للالتزامات أو التعهدات المبرمة في ظل المنظمة. وفي هذه الحالات يوافق أطراف منظمة التجارة العالمية على استعمال النظام المتعدد الأطراف لتسوية المنازعات، بدلاً من اتخاذ إجراءات من جانب واحد. وبموجب قواعد منظمة التجارة العالمية لا يحصل مقدمو الخدمة الأفراد على "المكانة" اللازمة للتماس الانتصاف من خلال إجراءات تسوية المنازعات بموجب الاتفاق العام للتجارة في الخدمات.

ولذلك تنص منظمة التجارة العالمية على أن حكومة بلد مقدّم الخدمة الأصلي تضطلع في البداية بمشاورات ثنائية مع حكومة البلد الآخر لحل المشكلة، قبل اللجوء إلى آلية تسوية المنازعات. وحتى الآن، لم تعرض سوى قضية واحدة تتعلق بالاتصالات - وهي قضية الولايات المتحدة والمكسيك - على هيئة تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية لحلها.

#### 2.4.7 الإنفاذ

تتمثل إحدى السمات الرئيسية للتنظيم الفعّال في القدرة على إنفاذ الامتثال لسياسة القطاع وقوانينه وقراراته التنظيمية، بما في ذلك قرارات حل المنازعات. واليوم لا يفتقر سوى عدد قليل جداً من الهيئات التنظيمية إلى نوع أو آخر من سلطات الإنفاذ. وتؤثر الاختلافات في السوق والنضج التنظيمي، وفي الممارسات القانونية والقضائية، على ممارسات الإنفاذ وإجراءاته في أحاد البلدان. ومع ذلك، من المتفق عليه عموماً أن نظاماً فعالاً للإنفاذ أمر جوهري في أي اقتصاد من أجل أعمال تلك القواعد اللازمة للحفاظ على النظام في القطاع؛ ومواصلة وتسهيل الاستقرار والنمو والتنمية في القطاع؛ وردع المخالفات؛ وحماية المستهلكين؛ وتعظيم رفاه المجتمع والشركات.<sup>81</sup>

#### ممارسات وإجراءات الإنفاذ

يتطلب الأمر وجود إجراءات إنفاذ واضحة ومنشورة من أجل كفاءة الشفافية والمساءلة بأن يتم على سبيل المثال إصدار الجزاءات بعد تحقيقات كافية وتزويد الطرف المتهم بالإشعار الواجب عن الانتهاك المزعوم وفرصة الدفاع. والشفافية أيضاً تُسهّل وتشجّع الامتثال الطوعي للقواعد واللوائح وتقلل ضرورة التدخل من جانب الهيئة التنظيمية ونقل التكاليف التنظيمية على الحكومة وأطراف الصناعة.<sup>82</sup>

#### التنظيم والموارد

لممارسة سلطات الإنفاذ بالكامل يجب أن تمتلك الهيئات التنظيمية البنية التحتية التنظيمية اللازمة والموارد الضرورية لدعم أنشطتها. وتتطلب أنشطة الإنفاذ أن يكون لدى الهيئة التنظيمية ما يلي: '1' عدد كافٍ من الموظفين المهرة المسؤولين عن رصد الامتثال وإجراء التحقيقات؛ '2' القدرة التقنية الكافية مثل أنظمة إدارة الطيف ورصد الراديو؛ '3' الأموال اللازمة. وتخصص الهيئات التنظيمية في كثير من الأحيان جانباً كبيراً من مواردها المالية لدعم أنشطة الإنفاذ. وعلى سبيل المثال تنفق أناتل في البرازيل قرابة نصف مواردها المالية والبشرية على أنشطة الرصد والإنفاذ.<sup>83</sup> وفي الولايات المتحدة، يعمل قرابة 20 في المائة من موظفي لجنة الاتصالات الاتحادية في قضايا الإنفاذ.<sup>84</sup> في ليتوانيا، كان قرابة 56 من 135 موظفاً في سلطة تنظيم الاتصالات يزاولون أعمال الإنفاذ في عام 2003.<sup>85</sup>

#### إجراءات الإنفاذ

تكفل إجراءات الإنفاذ عموماً درجة ما من مراعاة القواعد القانونية قبل إصدار الجزاءات. وعادة تعطي الهيئة التنظيمية إشعاراً بالانتهاك المدعى بعد تلقّيها شكوى أو قبل قيامها بالتحقيق بناءً على مبادرة منها ثم تسمح بفترة زمنية كافية للطرف كي يقدم إجابته أو دفاعه. وعموماً يتضمن إشعار الانتهاك المزعوم تبليغ الأطراف بتقديم شكوى وبعين أحكام التشريعات التي يدعى انتهاكها ويتضمن تفاصيل الإجراءات التي تنوي السلطة التنفيذية اتخاذها. ونمطياً يحصل المدعى عليهم على فرصة لإرسال الرد على الادعاءات الواردة في الشكوى، وتتنظر الهيئات التنظيمية في الرد قبل التوصل إلى قرارها النهائي بشأن الجزاءات وعلى سبيل المثال، لا تتوصل اللجنة الماليزية للاتصالات والوسائط المتعددة إلى نتيجة معاكسة بشأن الشكوى أو للمدعى عليه في أي تحقيق إلا بعد حصول الأطراف على فترة 30 يوماً على الأقل لتقديم دفاعهم.<sup>86</sup>

وبالمثل ينبغي أن تتوفر للهيئات التنظيمية مجموعة متنوعة من أدوات الجزاءات لإنفاذ الامتثال وكفالة التناسب بين شدة الجزاء وشدة الانتهاك. وينبغي للهيئات التنظيمية عند نظرها في الجزاء الملزم الذي تفرضه أن تبحث العوامل المشددة والمخففة، وقد تشمل هذه العوامل شدة الانتهاك وما ينشأ عنه من ضرر للمستعملين وتقديم الخدمة والفوائد التي حصل عليها المخالف نتيجة الانتهاك والانتهاكات السابقة؛ وتكرار الانتهاكات والاعتراف مبكراً بالانتهاك والتعاون أو رفض التعاون في التحقيق؛ والحالة الاقتصادية والمالية للمخالف. وتفرض كل الهيئات التنظيمية تقريباً جزاءات نقدية أو غرامات. ويوجد لدى معظم الهيئات التنظيمية جدولاً محدداً بالغرامات، في حين أن هيئات تنظيمية أخرى في بيرو وبولندا والبرتغال وتركيا تحصل غرامات على أساس نسبة مئوية من عوائد الطرف المخالف.<sup>87</sup>



ولكفالة الإنصاف في نظام الإنفاذ ينبغي أن يكون بوسع الأطراف المتأثرة بحل النزاع أو بقرار الإنفاذ التماس الطعن في القرار الأولي أمام مستوى أعلى، حتى بعد إصدار الجزاء. ويمكن تقديم الطعون في إطار الهيئة التنظيمية إلى المستوى الأعلى في السلم الهرمي أو إلى هيئات خارجية مثل المحاكم أو الوزارة الملائمة. وفي سنغافورة يتاح للأطراف القائمين بالطعن ضد قرار تنظيمي فترة 14 يوماً لمطالبة الهيئة التنفيذية لإعادة النظر في قرارها أو توجيهها، أو تقديم طعن أمام الوزير في غضون 14 يوماً من قرار الهيئة التنظيمية بشأن طلب إعادة النظر.<sup>88</sup> ولكن ينبغي أن لا يكون إجراء الطعن ممتداً إلى درجة تقلل فعالية قرار الإنفاذ. ولهذا الغرض تحظر بلدان كثيرة على الأطراف إثارة حجج جديدة أثناء عملية الطعن. وتحصر نيوزيلندا مثلاً الطعون ضد قرارات الهيئة التنظيمية في الجوانب القانونية.<sup>89</sup>

### التنظيم الذاتي للصناعة

استكمالاً لنظام الإنفاذ تشجّع بعض الهيئات التنظيمية الصناعة على التنظيم الذاتي حيث تقتضي استعمال حل المنازعات البديل لحل المنازعات بالطريقة المذكورة أعلاه. وتمارس بعض الهيئات التنظيمية، وخاصة في الاقتصادات الأكثر تحراً وتنافساً، تنظيمياً أقل تشدداً وتشجّع على الامتثال الطوعي لمدونات ومعايير الصناعة لتقليل ضرورة التدخل التنظيمي.<sup>90</sup>

وعلى سبيل المثال، يتعيّن على اللجنة الماليزية للاتصالات والوسائط المتعددة صراحة أن تعزّز وتشجّع التنظيم الذاتي في الصناعة.<sup>91</sup> ولا تمثل هذه الأطر للامتثال الطوعي بديلاً عن الإنفاذ التنظيمي، حيث تظل الهيئة التنظيمية مطالبة بالتدخل وإنفاذ الامتثال إذا أخفق الأطراف في الامتثال للقواعد الطوعية عندما يقع تأثير معاكس على مصالح المستهلكين والمنافسة في القطاع.<sup>92</sup>

### إنفاذ قرارات حل المنازعات

تتطلب جميع عمليات حل المنازعات مستوى ما من دعم الإنفاذ من القطاع الرسمي، سواء جاء ذلك من الهيئة التنظيمية أو من المحاكم.<sup>93</sup> وعمليات التوافق مثل الوساطة والتفاوض تعتمد على المحاكم لإنفاذ اتفاقات التسوية.

وتعتمد القرارات الناشئة عن فصل التنظيم في المنازعات على سلطة الإنفاذ لدى الجهة التنظيمية، وعلى المحاكم أيضاً في بعض الأحيان، حسب طريقة توزيع سلطات الإنفاذ، وحسب الكيان الذي يتمتع بالسلطة النهائية لإلغاء قرار الهيئة التنظيمية. وتعطي قوانين الاتصالات في كثير من البلدان للهيئات التنظيمية سلطة إنفاذ القرارات التنظيمية لحل المنازعات.

ويشمل النص الإلكتروني لقسم الجوانب القانونية والمؤسسية في التنظيم أمثلة عديدة للخبرات الوطنية في صدد المشاورات العمومية لحل المنازعات والإنفاذ.

1 منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: الإصلاح التنظيمي كأداة لسد الفجوة الرقمية، الشكل 13، ص

.19

2 منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: صورة الاتصالات في عام 2005، ص 311.

- 3 سلطة تنظيم الاتصالات في الهند: The Indian Telecom Services Performance Indicators April - June 2006, October 2006, at Annex 2.4. ويمكن الاطلاع عليه في الموقع: <http://www.traai.gov.in/traai/upload/Reports/29/ReportQJJune06fmal.pdf>.
- 4 بثينة غير مازي ودافيد ساتولا: *Creating the "Right" Enabling Environment for ICT*, Chapter 2 in e-Development: From Excitement to Efficiency, The World Bank (2005) ص 6.
- 5 دائرة المعارف الدولية للقانون الدولي، المجلد الثاني: *The Legal Systems of the World Their Comparison and Unification*, Chapter 2, Structure and Divisions of the Law, René David, Chief. Ed. p. 2-2. [ويشار إليها فيما يلي باسم *hereinafter Comparative Law Encyclopedia*].
- 6 Introduction to Comparative Legal Cultures: The Civil Law and the Common Law on Evidence and Judgment (oral presentation of the book by Antoine Garapon & Ioannis Papadopoulos, Jugar en A nerique et en France : Culture judiciaire francaise et common law, Ioannis Papadopoulos Universite Paris Pantheon-Sorbonne, Cornell Law School Working Paper Series), (2004), Paper 15.
- 7 قانون الاتصالات في بلغاريا: إصدار SG. 88/7، أكتوبر 2003، المعدل بالإصدار SG. 19/1 في مارس 2005، ويمكن الاطلاع عليه في <http://www.crc.bg/v1/eng/index.htm>.
- 8 القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 جمادى الأولى 1421 الموافق 5 أغسطس 2000: لتحديد القواعد العامة المتصلة بالبريد والاتصالات، ويمكن الاطلاع عليه في الموقع <http://www.arpt.dz/lois.htm>.
- 9 للاطلاع على قائمة كاملة للالتزامات وإعفاءات الدول الأعضاء يُرجى الرجوع إلى: "الالتزامات والإعفاءات في مجال الاتصالات" في الموقع [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/telecom\\_commit\\_exempt\\_list\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_commit_exempt_list_e.htm).
- 10 البروتوكول الرابع للاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، يمكن الاطلاع على الورقة المرجعية في الموقع [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/tel23\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm).
- 11 هذا المشروع هو مشروع مشترك بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الدولي للاتصالات بهدف مساعدة بلدان الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا في تنسيق التشريعات في القطاع، ويتألف من المساعدة في تنسيق التشريعات والسياسة العامة والمساعدة لبناء القدرات المقدمة إلى بلدان الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا. للاطلاع على النص الكامل للخطوط التوجيهية انظر <http://www.itu.int/ITU-T/reg/Events/Seminars/ITU-EC-Project/Ghana/Ghana.html>.
- 12 <http://www.trasa.org.bw/>
- 13 Hodge, James, University of Cape Town, WTO Telecommunications Negotiations: *How Should' SADC Countries Respond*, SATRN, January 2003.
- 14 انظر A Commentary on Regional Institutions in the Pacific Rim: Do Apec and ASEAN Still Matter? 13 Duke J. Comp. & Int'l L. 337, \*372-373.
- 15 الاتحاد الدولي للاتصالات: سياسة المنافسة في الاتصالات: حالة الدانمارك، نوفمبر 2002، الإطار 3-4 (الذي يستشهد بالاتحاد كمصدر).
- 16 انظر: فيفيان ريدنغ، عضو المفوضية الأوروبية المسؤولة عن مجتمع المعلومات والوسائط *The Review of the Regulatory Framework for e-communications*, SPEECH/05/51, 1<sup>st</sup> Meeting of the centre for European Policy studies Taskforce on Electronic Communications, بروكسل، 15 سبتمبر 2005، ص 3 وجاء فيها: "أحد الأهداف الرئيسية للإطار هي تغيير نقطة تركيز التنظيم وسحب التنظيم مع تحول المنافسة إلى الفعالية".
- 17 لجنة الجماعات الأوروبية: *Commission Recommendation of 11/02/2003 on the Relevant Product and Service Markets within the Electronic Communications Sector Susceptible to ex ante Regulation in Accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services*, C(2003)497 [يشار إليها فيما بعد باسم *EC Recommendation on Relevant Markets*]. ويمكن الاطلاع عليها في الموقع: [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/documents/recomen.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/documents/recomen.pdf).
- 18 *التوجيه 2002/21/EC، الملحق.*
- 19 انظر *Communications Act of 1934 § 2(a)*, 47 U.S.C § 152(a) (2000) and *Clayton Act § 11(a)*, 15 U.S.C. § 21(2000).
- 20 انظر *1992 Horizontal Merger Guidelines*, U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission (المنقح في 8 أبريل 1997) المتوفر في الموقع <http://www.ftc.gov/bc/docs/horizmer.htm>.

- 21 *انظر تعليقات المحامي العام للجنة الاتصالات الاتحادية كرسنوفر ج. رايت* *Introducing the Transactions Team* قائمة بمعيار المصلحة العامة المنفرد إلى أربعة فروع والمستعمل في دراسة الاندماجات: '1' إن كان النقل سينتهك القانون؛ '2' إن كان النقل سينتهك التنظيم؛ '3' إن كان النقل سيحبط عرض قانون الاتصالات أو أي لائحة تنظيمية؛ '4' إن كان النقل سيوفر على الأرجح قواعد عمومية إيجابية، في الموقع <http://www.fcc.gov/Speeches/misc/statements/wright030100.html>.
- 22 Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98 [قانون الاتصالات العام رقم 153-98] الجريدة الرسمية، العدد 9983 السنة 146 (الجمهورية الدومينيكية)، 28 مايو 1998.
- 23 المرجع نفسه، المادة 78.
- 24 أظهرت دراسة أخيرة أن عدد الهواتف المتنقلة للفرد يقل في البلدان التي تفرض ضرائب عالية على الخدمة المتنقلة عن البلدان التي تفرض ضرائب منخفضة. *انظر Tax and the Digital Divide: How new approaches to mobile taxation can connect the unconnected*, GSM Association Mobile Tax Report, 2005, [hereinafter Tqx and the Digital Divide] available at <http://www.gsmworld.com/TAX/> ويمكن الاطلاع على الموقع
- 25 أعلنت لجنة الاتصالات في كينيا في 2004 أنها تعتمد تدريجياً إطار ترخيص موحداً ومحايداً تكنولوجياً. *انظر* المشاورة العمومية عن اعتراف إدماج الترخيصات المنشورة في 21 سبتمبر 2005 في [www.cck.go.ke](http://www.cck.go.ke).
- 26 التوجيه 2002/21/EC عن الإطار التنظيمي المشترك لشبكات وخدمات الاتصالات الإلكترونية (التوجيه الإطاري)، المادة 25، 7 مارس 2002، وقانون الاتصالات والوسائط المتعددة في ماليزيا لعام 1998، المادة 122، في الموقع [http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the\\_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722](http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722).
- 27 *انظر* <http://www.acif.org.au>.
- 28 *انظر* <http://www.acif.org.au/projects/seminars/voip>.
- 29 *انظر* Policy and Regulatory Considerations for New and Emerging Services في الموقع [http://www.acif.org.au/\\_data/page/275/Policy\\_&\\_Regulatory\\_report\\_final.pdf](http://www.acif.org.au/_data/page/275/Policy_&_Regulatory_report_final.pdf).
- 30 قانون الاتصالات والوسائط المتعددة لعام 1998 في ماليزيا، القانون 588، في الموقع [http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the\\_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722](http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722).
- 31 لمزيد من المعلومات *انظر* <http://www.cck.go.ke>.
- 32 47 U.S.C. § 230 (b).
- 33 *انظر*: التوجيه الإطاري، المادة 9.
- 34 Ofcom (مكتب الاتصالات)، بيان عن الاتجار بالطيف، (2004) في الموقع [http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/spec\\_trad/statement/sts.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/spec_trad/statement/sts.pdf).
- 35 جاء في صفحة الاتحاد الدولي للاتصالات في شبكة الويب ما يلي: "الاتصالات المتنقلة الدولية-2000 (IMT-2000) هي المعيار العالمي للاتصالات اللاسلكية من الجيل الثالث، وتحدد مجموعة مترابطة من توصيات الاتحاد. وتتيح الاتصالات المتنقلة الدولية-2000 إطاراً للنفاذ اللاسلكي في أنحاء العالم بربط مختلف أنظمة الشبكات الأرضية و/أو الساتلية". وللاطلاع على مزيد من المعلومات *انظر* <http://www.itu.int/home/imt.html>.
- 36 التوجيه 2002/19/EC المؤرخ في 7 مارس 2002 عن النفاذ إلى شبكات الاتصالات الإلكترونية وما يرتبط بها من تسهيلات (توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن النفاذ) في الموقع [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/1\\_108/1\\_10820020424en00070020.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/1_108/1_10820020424en00070020.pdf).
- 37 "في حالة النفاذ المشترك تواصل شركة التشغيل القائمة بتقديم خدمة المهاتفة، في حين يقوم الداخل الجديد بتوصيل خدمات البيانات عالية السرعة على نفس العروة المحلية". *انظر*: تنظيم وأسواق الاتصالات الإلكترونية الأوروبية، 2004 (التقرير 10) المؤرخ في 2 ديسمبر 2004.
- 38 كما جاء تعريفها في تنظيم أسواق الاتصالات الإلكترونية الأوروبية 2004 (التقرير 10) المؤرخ في 2 ديسمبر 2004: "نفاذ تيار البيانات منتج للبيع بالجملة يتألف من توفير قدرة الإرسال بطريقة تسمح للدخلين الجدد بتقديم خدماتهم الخاصة ذات القيمة المضافة إلى عملائهم".
- 39 للاطلاع على مزيد من التفاصيل *انظر* القرار 49 لقطاع تقييس الاتصالات في الموقع [http://www.intemet.org.za/telecoms\\_act.html#Under-serviced\\_area\\_license](http://www.intemet.org.za/telecoms_act.html#Under-serviced_area_license).

- 40 انظر <http://www.itu.int/osg/spu/presentations/2004/enum-country-experiences-fira-uganda-rs.pdf> وللاطلاع على مثال تجربة الترفيم الإلكتروني (ENUM) انظر أيضاً <http://www.enum.org/>.
- 41 تلاحظ الورقة المرجعية لاتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن خدمات الاتصالات الأساسية بالتحديد أنه ينبغي وجود هيئة تنظيمية تنشأ "منفصلة عن أي مقدم لخدمات الاتصالات الأساسية ولا تكون مسؤولة أمامه. وتكون قرارات الهيئات التنظيمية والإجراءات التي تستعملها غير منحازة تجاه جميع المشاركين في السوق". انظر [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/te123\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/te123_e.htm)
- 42 .Thomas E. Leavey, *Benchmarking Postal Regulator Effectiveness*, Universal Postal Union, January 30, 2004, at 4
- 43 Michel Kerf and Damien Geradin, *Controlling Market Power in Telecommunications: Antitrust vs. Sector-Specific Regulation: An Assessment of the United States, New Zealand and Australian Experiences*, Berkeley Technology Law Journal العدد 14:3 (خريف 1999).
- 44 Hon. Paul Swain, Minister of Communications, *Government announces 'world-leading' telecommunications reform* 20 ديسمبر 2000، في الموقع <http://www.med.govt.nz/pbt/telecom/response/index.html>، نشره
- 45 الاتحاد الدولي للاتصالات: اتجاهات الإصلاح في قطاع الاتصالات لعام 2002: التنظيم الفعّال، الفصل 7، الصفحتان 117-118 (2002).
- 46 الاتحاد الدولي للاتصالات - قاعدة بيانات تنظيم الاتصالات في العالم لعام 2005.
- 47 المرجع نفسه. تشمل البيانات آخر الردود الخاصة بالبلدان التي لم تقم بالرد في عام 2005.
- 48 قانون سلطة تنظيم الاتصالات في الهند، 1997 (رقم 24 لعام 1997) الفصل الثاني، القسم 4 (ب) بالصيغة المعدلة في 2000.
- 49 قانون الاتصالات النيجيري، 2003، الجزء 2، المادة 8.
- 50 لجنة الاتصالات الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية، *About the FCC: A Consumer Guide to Our Organization*. Functions and procedures, at 2، في الموقع <http://www.fcc.gov/aboutus.html>.
- 51 قانون مجلس الاتصالات الوطني السوداني لعام 1994، بصيغته المعدلة، الفصل الثالث (13).
- 52 بلغاريا، قانون الاتصالات لعام 2003، المادة 23.
- 53 البحرين، المرسوم التشريعي رقم 48 لعام 2002: إصدار قانون الاتصالات، الفصل 4، القسم 14.
- 54 انظر [http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.10289722:STANDARD:1475878828;pc=PC\\_1514](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.10289722:STANDARD:1475878828;pc=PC_1514)
- 55 المرسوم التشريعي رقم 48 لعام 2002: إصدار قانون الاتصالات، الفصل 2، القسم 3 (د) (2).
- 56 انظر: <http://www.ofta.gov.hk/en/ad-comm/main.html>.
- 57 ترد قائمة اللجان الاستشارية للجنة الاتصالات الاتحادية في موقع اللجنة الاتحادية في: <http://www.fcc.gov>.
- 58 المملكة المتحدة، مدونة إدارة الخدمة المدنية، في الموقع [http://www.civilservice.gov.uk/management\\_information/management/management\\_code/index.asp](http://www.civilservice.gov.uk/management_information/management/management_code/index.asp)
- 59 كندا، القانون الخاص لشاغلي الوظائف العامة فيما يتعلق بتعارض المصالح وما بعد الخدمة، 2004، في الموقع [http://www.parl.gc.ca/oec-bce/site/content/coi\\_2004\\_e.bdf](http://www.parl.gc.ca/oec-bce/site/content/coi_2004_e.bdf).
- 60 منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة، مكتب الخدمة المدنية، دليل الموظفين المدنيين بالممارسات السلمية، القسم 6 (2005).
- 61 كندا، مدونة شاغلي الوظائف العامة فيما يتعلق بتنازع المصلحة وما بعد الخدمة، 2004، الجزء الثاني، المادة 10 (1). والأصول المعفاة وهي الأصول والمصالح للاستخدام الخاص لشاغلي الوظائف العامة وأسره التي لا تنسم بطابع تجاري ولا تخضع للإعلان العام أو التجريد تشمل في جملة أمور: '1' أماكن الإقامة أو الممتلكات الأخرى التي يستعملها أو يعزز باستعمالها شاغلو الوظائف العمومية وأفراد أسرهم؛ '2' المنقولات المنزلية والأمتعة الخاصة؛ '3' حقوق المعاش التقاعدي وبوالص التأمين على الحياة والمستحقات السنوية؛ '4' السيارات ووسائل النقل الشخصية الأخرى.
- 62 المرجع نفسه، المواد 11-13. تشمل الأصول المراقبة ما يلي: '1' الأوراق المالية المتبادلة من الجمهور والخاصة بالشركات والحكومات الأجنبية، سواء كانت مملوكة ملكية فردية أو في حساب حافطة استثمارية وتشمل دون أن تقتصر على الأسهم والسندات ومؤشرات أسواق الأسهم والوحدات الاستثمارية وصناديق الاستثمار المحدود والأوراق التجارية والأوراق التجارية والسندات متوسطة الأجل؛ '2' خطط الادخار التقاعدي المسجلة والخاضعة لإدارة شخصية وخطط الادخار التعليمي المسجلة الخاضعة لإدارة شخصية وصناديق الدخل التقاعدي المسجلة، باستثناء

- الصناديق التي تقتصر على الأصول الموصوفة في القسم 10 (الأصول المعفاة)؛ '3' السلع الأساسية والأوراق المالية الأجلة والعملة الأجنبية التي يتم الاحتفاظ بها أو الاتجار بها لأغراض المضاربة؛ '4' خيارات الأسهم وإشعارات الاشتراك في الأسهم ومستندات الحقوق والمستندات المشابهة.
- 63 الندوة العالمية لمنظمي الاتصالات التي عقدها الاتحاد الدولي للاتصالات في 2003 - الخطوط التوجيهية التنظيمية لأفضل ممارسات النفاذ الشامل، [http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR03/Documents/bestpractices\\_31.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR03/Documents/bestpractices_31.pdf).
- 64 دليل تنظيم الاتصالات، برنامج المعلومات من أجل التنمية، الوحدة الأولى، القسم 3.1 (2000).
- 65 الاتحاد الدولي للاتصالات، اتجاهات الإصلاح في قطاع الاتصالات لعام 2002: التنظيم الفعّال، الفصل 6 (2002).
- 66 المرجع نفسه، القسم 1.6. "الجدير بالملاحظة أن كثيراً من السلطات التنظيمية غير مقيدة بموجب متطلبات قانونية صريحة بأن تتبع إجراءات شفافة. ومع ذلك تمارس وكالات كثيرة التشاور العالمي طواعية".
- 67 الاتحاد الدولي للاتصالات - الدراسة الاستقصائية لتنظيم الاتصالات عن المشاركة العمومية. وفي الأمريكتين قام بالرد 27 بلداً من 31 بلداً خاضعاً للدراسة الاستقصائية، وبذلك كان معدل الإجابة 87 في المائة. وفي الدول العربية، ورد 13 رداً من 19 بلداً موضع الدراسة بمعدل إجابة يبلغ 68,4 في المائة. وخضع 28 بلداً للدراسة في منطقة آسيا- المحيط الهادئ رداً منها 20 بلداً بمعدل إجابة يبلغ 71,4 في المائة. وفي أوروبا خضع 45 بلداً للدراسة رداً منها 38 بلداً، بمعدل إجابة 84,4 في المائة. وفي إفريقيا، خضع 41 بلداً للدراسة لم يرد منها سوى 27 بلداً بمعدل إجابة بلغ 65,8 في المائة.
- 68 Ofcom (مكتب الاتصالات)، *How will Ofcom Consult? A guide to our consultation process*، في موقع مكتب الاتصالات: [http://www.Ofcom.org.uk/consult/consult\\_method/OFCOM\\_consult\\_guide](http://www.Ofcom.org.uk/consult/consult_method/OFCOM_consult_guide).
- 69 Irene Wu and Cathleen Xue, *Decision-making procedures ethics rules: The practical enablers of integrity and impartiality in telecommunications regulation*, Part II, 15 August 2002.
- 70 الاتحاد الدولي للاتصالات - دراسة حالة التنظيم الفعّال: البرازيل (2001) في الموقع <http://www.itu.int/osg/spu/casestudies/>.
- 71 الاتحاد الدولي للاتصالات - قاعدة بيانات تنظيم الاتصالات في العالم 2005.
- 72 المرجع نفسه.
- 73 جاء في قاعدة بيانات تنظيم الاتصالات في العالم لعام 2005 أن من بين 71 بلداً أجاب على الاستبيان قال 70 بلداً إنهم يسمحون بالطعون في السلطة التنفيذية (ولم يرد 94 بلداً على السؤال).
- 74 انظر الجزء السابع من NTC practices and Procedures Manual، في الموقع [http://www.ntc.gov.ph/manual/manual\\_toc\\_and\\_preface.pdf](http://www.ntc.gov.ph/manual/manual_toc_and_preface.pdf).
- 75 الاتحاد الدولي للاتصالات - قاعدة بيانات تنظيم الاتصالات في العالم 2005. من بين 124 بلداً خاضعاً للدراسة قال 120 بلداً (83 في المائة) إن السلطة التنظيمية مسؤولة عن التعامل مع شكاوى المستهلكين.
- 76 أنشئ المنتدى الاستشاري للمستهلكين بموجب قانون سلطة الاتصالات الأسترالي لعام 1997 ولا يزال قائماً بموجب قانون الاتصالات والوسائط المتعددة الأسترالي لعام 2005. انظر: قانون الاتصالات والوسائط المتعددة الأسترالي لعام 2006، القسم 59.
- 77 Robert R. Bruce, Rory Macmillan, Timothy St. J. Ellam, Hank Intven and Theresa Miedema, *Dispute Resolution in the Telecommunications Sector: Current Practices and Future Directions*، البنك الدولي/الاتحاد الدولي للاتصالات، أكتوبر 2004، ص 5، [يشار إليه فيما بعد باسم WB/ITU, *Dispute Resolution in the Telecommunications Sector* (الاتحاد الدولي للاتصالات)].
- 78 WB/ITU, *Dispute Resolution in the Telecommunications Sector* ص 8.
- 79 المرجع نفسه ص 49. وعند اتخاذ قرار بشأن قبول طلب الحل التوافقي أو السير في طريق إجراءات وضع القواعد يجب أن تأخذ الهيئة التنظيمية السعودية في الاعتبار ما يلي: '1' ما إن كان النزاع ينطوي على قيمة تنظيمية أو قيمة في إنشاء سابقة، وما إن كان من المرجح قبول الإجراء التوافقي باعتباره سابقة رسمية كافية؛ '2' ما إن كان النزاع يؤثر فنياً تتعلق بالسياسة العامة ويمتد إلى ما هو أبعد من مصالح الأطراف المعنية وقد يتطلب تعليقاً إضافياً من أطراف معنية أخرى قبل التوصل إلى حل نهائي؛ '3' ما إن كان النزاع يؤثر مادياً على أشخاص غير أطراف (لائحة الاتصالات السعودية، المادة 45-8).
- 80 WB/ITU, *Dispute Resolution in the Telecommunications Sector* ص 27.
- 81 الإنفاذ المحلي لقوانين الاتصالات: خطوط توجيهية للمجتمع الدولي - تقرير عن المسألة 18/1 لقطاع تنمية الاتصالات، 22 سبتمبر 2005، ص 4.

- 82 انظر: *Effective Compliance and Enforcement Guidelines and Practices*, APEC Telecommunications and Information Working Group, 31<sup>st</sup> Meeting, Document no. TelWg 31/LSG 14، أبريل 2005، الصفحتان 5-4.
- 83 الاتحاد الدولي للاتصالات، اتجاهات الإصلاح في قطاع الاتصالات لعام 2002: *التنظيم الفعّال*، 2002، ص 46.
- 84 الإنفاذ المحلي لقوانين الاتصالات: *خطوط توجيهية للمجتمع الدولي - تقرير عن المسألة 18/1 لقطاع تنمية الاتصالات*، الاتحاد الدولي للاتصالات، مكتب تنمية الاتصالات، 22 سبتمبر 2005، ص 43.
- 85 مساهمة من ليتوانيا في المسألة 18/1 لقطاع تنمية الاتصالات، 10 مارس 2003، ص 2.
- 86 قانون لجنة الاتصالات والوسائط المتعددة لعام 1998 في ماليزيا، القانونان 588 و589.
- 87 الإنفاذ المحلي لقوانين الاتصالات: *خطوط توجيهية للمجتمع الدولي - تقرير عن المسألة 18/1 لقطاع تنمية الاتصالات*، الاتحاد الدولي للاتصالات، مكتب تنمية الاتصالات، 22 سبتمبر 2005، ص 36.
- 88 سنغافورة، مدونة الممارسات لأغراض المنافسة في تقديم خدمات الاتصالات 2005، القسم 9.11.
- 89 نيوزيلندا، قانون الاتصالات لعام 2001، القانون رقم 130، المادة 60، 19 ديسمبر 2001.
- 90 الإنفاذ المحلي لقانون الاتصالات: *خطوط توجيهية للمجتمع الدولي - تقرير عن المسألة 18/1 لقطاع تنمية الاتصالات*، الاتحاد الدولي للاتصالات، مكتب تنمية الاتصالات، 22 سبتمبر 2005، الصفحتان 17-18.
- 91 قانون لجنة الاتصالات والوسائط المتعددة لعام 1998 في ماليزيا، أو القانون 589، القسم 16 (ز). انظر أيضاً Ann Buckingham, Camilla Bustani, David Satola, and Tim Schwarz, *Telecommunications Reform in Developing Countries*, in *Telecommunications Law and Regulation* (Ian Walden and John Angel, eds., 2005) ص 621.
- 92 انظر: *Effective Compliance and Enforcement Guidelines and Practices* أعضاء فريق العمل المعني بالاتصالات والمعلومات في مجلس التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، الجلسة الحادية والثلاثون، الوثيقة رقم Telwg31/LSG 14، أبريل 2005، ص 5.
- 93 WB/ITU, *Dispute Resolution in the Telecommunications Sector: Current Practices and Future Directions*, ص 77.