

Distr.
GENERAL



الجمعية العامة

A/CN.9/444/Add.3
6 April 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الدورة الحادية والثلاثون
نيويورك ، ١ - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨

مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص

مشاريع فصول دليل تشريعي بشأن مشاريع
التمويل من القطاع الخاص

تقرير الأمين العام

إضافة

الفصل الثاني - هيكل القطاع وتنظيمه*

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	-	التوصيات التشريعية
٨	٩٥-١	ملحوظات بشأن التوصيات التشريعية
٨	١٣-١	ألف - هيكل السوق ، والمنافسة

* تود الأمانة أن تعرب عن تقديرها لإدارة تنمية القطاع الخاص بالبنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي) لمساهمتها بمادة مشروع هذا الفصل .

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات
٨	٤-٣ عناصر لتحليل أسواق البنية التحتية - ١
٩	٩-٥ سياسات التنافس والاحتكارات - ٢
١١	١٣-١٠ نطاق التنافس في القطاعات المختلفة - ٣
١٢	٤٠-١٤ التدابير التشريعية الرامية الى تنفيذ الاصلاح القطاعي - ١٢
١٣	١٦-١٥ الغاء الحواجز والعقبات القانونية - ١
١٣	٣١-١٧ اعادة هيكلة قطاعات البنى التحتية - ٢
١٧	٣٥-٣٢ التدابير الانتقالية - ٣
١٩	٤٠-٣٦ مراقبة الاحتكارات المتبقية - ٤
٢١	٩٥-٤١ التنظيم القانوني لخدمات البنى التحتية - جيم
٢١	٤٨-٤١ ملاحظات عامة - ١
٢٣	٦٣-٤٩ القواعد الموضوعية - ٢
٢٨	٨٢-٦٤ الهيئات الرقابية - ٣
٣٢	٩٥-٨٣ العمليات والاجراءات الرقابية - ٤

التوصيات التشريعية

هيكل السوق ، والمنافسة

(١) من المفيد ، لدى وضع برامج لترويج استثمارات القطاع الخاص في تطوير البنية التحتية وتشغيلها استعراض الافتراضات التي أنشئت لاحتكارات الدولة استنادا إليها ، وذلك بهدف :

(أ) استبانة الأنشطة التي لا تزال تحافظ على خصائص الاحتكار الطبيعي ،

(ب) وتقدير جدوى ومدى استصواب استحداث المنافسة في قطاعات أخرى من قطاعات البنية التحتية أو في شرائح من تلك القطاعات (انظر الفقرات ١ - ١٣) .

الغاء الحواجز والعقبات القانونية

(٢) ان فتح قطاعات البنية التحتية للمشاركة والمنافسة من جانب القطاع الخاص يقتضي الغاء القواعد التي تحظر مشاركة القطاع الخاص أو دخول منشآت جديدة ، وإزالة العقبات القانونية الأخرى للمنافسة (انظر الفقرتين ١٥ - ١٦) .

إعادة تشكيل قطاعات البنية التحتية

(٣) يستصوب ، لدى صوغ سياسات المنافسة لقطاعات البنية التحتية كلا على حدة ، أن ينظر في إمكان الاحتياج الى فصل تقديم الخدمات الخاصة بالبنية التحتية عن تشغيل البنية التحتية المادية التي تستند إليها تلك الخدمات ، والنظر في التكلفة التي يمكن أن تترتب على ذلك النقل (انظر الفقرات ١٨ - ٢١) .

التدابير الانتقالية

(٤) حيثما لا يكون من المستصوب استحداث المنافسة فورا ، يمكن أن ينص القانون على حقوق امتياز حصرية مؤقتة ، أو على تحديد عدد أصحاب الامتياز ، أو على أية قيود أخرى على المنافسة . وينبغي أن يقتصر نطاق هذه القيود ومدتها عادة على الحد الأدنى الضروري . ويمكن أن ينص القانون على اجراء مراجعات دورية لتلك القيود بهدف التأكد مما اذا كانت الظروف التي كانت تبررها عند استحداثها لا تزال سائدة (انظر الفقرتين ٣٣ - ٣٤) .

(٥) حيثما يقتضي الإصلاح إعادة تشكيل الجهة التي تقدم الخدمة العامة حالياً أو خوصصتها ، يستصوب إنهاء حقوقها الحصرية أو احتكاراتها أو تقييدها أو تقصير مدتها قبل الخوصصة (انظر الفقرة ٣٥) .

مراقبة الاحتكارات المتبقية

(٦) يستصوب ، عندما يكون الحق في تقديم خدمة معينة مقيداً ، أن تمنح التراخيص أو الامتيازات ذات الصلة بواسطة اجراءات اختيار تنافسية وأن يشترط أن يعاد طرح التراخيص أو الامتيازات الحصرية للتنافس مجدداً من حين إلى آخر . وينبغي أن يراعى في تحديد المدة بين منح الترخيص أو الامتياز في البداية وطرحه للتنافس مجدداً بعد ذلك مستوى المخاطر الاستثمارية وغيرها من المخاطر التي يواجهها صاحب الترخيص أو الامتياز (انظر الفقرتين ٣٧ - ٣٨) .

(٧) يمكن أن يكون من المفيد تقسيم أقاليم الاحتكارات المتبقية إلى مناطق أصغر ، كلما كان ذلك ممكناً من الناحيتين الاقتصادية والتقنية (انظر الفقرة ٤٠) .

شروط منح التراخيص والامتيازات

(٨) حيثما يكون الدخول في السوق غير مقيد ، يمكن أن يكون دور سلطة منح التراخيص مقتصرًا على التأكد مما اذا كانت المؤسسة الجديدة الداخلة تفي بالشروط القانونية الأساسية لتقديم الخدمات . ويستصوب ، حيثما يكون عدد الداخلين محدوداً ، استخدام اجراء اختيار تنافسي لمنح الترخيص الوحيد المعروض أو التراخيص المتعددة المعروضة (انظر الفقرة ٥٠) .

تنظيم الترابط والوصول

(٩) ينبغي أن يكون لمقدمي الخدمات الحق في استخدام البنية التحتية الخاصة بمشغل الشبكة ، بشروط لا تقل مواتاة عن الشروط التي يمنحها مشغل الشبكة للخدمات التابعة له أو للجهات المنافسة التي تقدم الخدمة (انظر الفقرات ٥١ - ٥٤) .

تنظيم الأسعار والأرباح

(١٠) يمكن أن يكون من المستصوب ، حيثما تسود ظروف احتكارية أو حيث لا تكون الأسواق تنافسية حقا بعد ، استحداث آلية لتنظيم الأسعار أو الأرباح (انظر الفقرتين ٥٥ - ٥٦) .

(١١) يمكن أن يكون تنظيم الأسعار مقتصرًا على الشرائح غير التنافسية من السوق ، مع ترك الأسعار حرة في الشرائح التنافسية . ويمكن أن يكون من المفيد ألا تدرج في التشريعات سوى مبادئ التسعير العامة مع ترك تنفيذها الفعلي للهيئة الرقابية المعنية ولشروط وأحكام التراخيص والامتيازات . ويستصوب إيجاد آلية لتنقيح صيغة التعريفات (انظر الفقرة ٥٧) .

الدعوم والخدمة الشاملة

(١٢) حيثما يقتضي من مقدمي الخدمات أن يقدموا خدمات معينة دون عوض أو بسعر أقل من التكلفة ، يمكن أن يكون من الضروري النظر في أشكال ملائمة من أشكال التعويض المباشر (انظر الفقرة ٦٢) .

معايير الأداء

(١٣) ينبغي أن يقتضي من مقدمي الخدمات الوفاء بمعايير تقنية وخدمية ، ينبغي أن تحدد تفصيليا ، على النحو الملائم ، في المراسيم التنفيذية أو التراخيص أو الامتيازات أو الوثائق الأخرى (انظر الفقرة ٦٣) .

استقلال الهيئات الرقابية وحرية تصرفها

(١٤) يستصوب النظر في فصل الوظائف الرقابية عن الوظائف التشغيلية وذلك بانتهاء أية وظائف رقابية ربما يكون لا يزال معهودا بها الى مقدمي الخدمات العامة وتخويلها لهيئة مستقلة استقلال قانونيا ووظيفيا (انظر الفقرات ٦٧ - ٦٩) .

(١٥) ويستصوب ، علاوة على ذلك ، النظر في منح الهيئة الرقابية مستوى من حرية التصرف يكفي لضمان أن تتخذ قراراتها على أسس تقنية لا على أسس سياسية (انظر الفقرتين ٧٠ - ٧١) .

الخصائص القطاعية للهيئات الرقابية

(١٦) يستصوب النظر في المزايا والمثالب الممكنة ، بما فيها اعتبارات التكلفة ، لتنظيم المسؤوليات الرقابية على أساس قطاعي أو على أساس مشترك بين القطاعات (انظر الفقرتين ٧٢ - ٧٣) .

ولاية الهيئات الرقابية

(١٧) من المفيد أن ينص القانون الذي ينشئ آلية رقابية على عدد من الأهداف العامة التي ينبغي أن تسترشد بها الهيئات الرقابية في تصرفاتها (مثل ترويج التنافس ، وحماية مصالح المستعملين ، وإشباع الطلب ، وكفاءة القطاع أو مقدمي الخدمات العامة ، وسلامة أوضاعهم المالية ، وحماية المصلحة العامة أو حماية التزامات الخدمات العامة ، وحماية حقوق المستثمرين) (انظر الفقرة ٧٤) .

صلاحيات الهيئات الرقابية

(١٨) ينبغي أن يبين القانون بوضوح ما إذا كانت للهيئات الرقابية صلاحيات اتخاذ القرارات أم أن لها صلاحيات استشارية وحسب . وينبغي علاوة على ذلك أن يبين القانون ما هي الصلاحيات المخولة لهيئات حكومية أخرى وما هي الصلاحيات المخولة للهيئة الرقابية (انظر الفقرات ٧٥ - ٧٨) .

تشكيل الهيئة الرقابية

(١٩) حيثما تتخذ الهيئة الرقابية شكل لجنة رقابية ، يمكن أن يكون من المستصوب إبقاء عدد أعضائها قليلا (انظر الفقرة ٨٠) .

(٢٠) يمكن أن يكون من المفيد إشراك مؤسسات مختلفة في العملية المفضية الى ترشيح أعضاء اللجنة الرقابية ، واشتراط مؤهلات مهنية دنيا معينة ، وكذلك اشتراط عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يجعل الأعضاء فاقدين للأهلية لأداء الوظيفة (انظر الفقرة ٨١) .

اشتراطات افشاء المعلومات

(٢١) يمكن أن يكون من المستصوب أن ينص القانون صراحة على التزامات محددة معينة تقع على عاتق مقدمي الخدمات العامة ، منها الالتزام بتزويد الهيئة الرقابية بمعلومات دقيقة وفي أوانها عن تشغيل الشركة ، ومنح الهيئة الرقابية حقوق إنفاذ محددة . ويمكن أن تشمل هذه الحقوق الحق في اجراء التحريات وعمليات المراجعة ، بما فيها عمليات المراجعة التفصيلية للأداء وللامتثال ؛ أو الحق في توقيع جزاءات على الشركات غير المتعاونة ؛ أو صلاحية اصدار الأوامر أو على الأقل استصدار الأوامر ، أو اجراءات عقابية لانفاذ افشاء المعلومات (انظر الفقرات ٨٤ - ٨٦) .

الاجراءات

(٢٢) ينبغي أن يشترط التشريع نشر الاجراءات الرقابية ، التي ينبغي أن تكون موضوعية وواضحة . وينبغي أن يشترط التشريع ، علاوة على ذلك ، أن تنص القرارات الرقابية على الأسباب المستند اليها في اصدارها وأن يتاح للجهات المهتمة الاطلاع على تلك القرارات من خلال النشر أو بوسيلة أخرى (انظر الفقرتين ٨٧ - ٨٨) .

(٢٣) يمكن أن تشمل العملية الرقابية اجراءات تشاورية فيما يتعلق بالقرارات أو التوصيات الرئيسية . ويمكن أن يلزم ، من أجل تعزيز الشفافية ، نشر التعليقات أو التوصيات الناتجة عن عملية التشاور أو اتاحة الاطلاع عليها للجمهور (انظر الفقرة ٨٩) .

الجزاءات

(٢٤) يمكن أن يمنح القانون الهيئة الرقابية صلاحيات انفاذية كافية ، منها صلاحية تعديل الترخيص أو الامتياز أو الاذن أو تعليقه أو سحبه ؛ وصلاحية وضع شروط العقود التي تبرم بين مقدمي الخدمات العامة (مثلا اتفاق الربط أو النفاذ) ؛ وصلاحية السعي الى تفكيك جهة مسيطرة من الجهات التي تقدم الخدمات ؛ وصلاحية اصدار أوامر الى مقدمي الخدمات العامة ؛ وصلاحية توقيع عقوبات مدنية ، بما فيها عقوبات على أي تأخير في تنفيذ قرارات الهيئة الرقابية ، وصلاحية بدء اجراءات قضائية (انظر الفقرة ٩٤) .

الاستثناءات

(٢٥) يستصوب أن يضع القانون اجراءات للاستئناف ضد قرارات الهيئة الرقابية . ويمكن أن يحد القانون من الأسباب التي تتيح الاستئناف ، بغية منع طلبات الاستئناف الضعيفة أو التعطيلية (انظر الفقرة ٩٥) .

ملحوظات بشأن التوصيات التشريعية

ألف - هيكل السوق ، والمنافسة

١ - في معظم البلدان التي أنشأت مؤخرا بنى تحتية جديدة من خلال الاستثمار الخاص ، تمثل مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص بديلا للتمويل التقليدي للبنى التحتية العامة ، وليس ذلك فحسب ، بل تمثل أيضا أداة هامة لتلبية الاحتياجات الوطنية الى البنية التحتية . ولذلك فان الشروط التي تنفذ بموجبها المشاريع المنفردة توضع ، عادة ، على ضوء السياسة العامة للحكومة المضيفة فيما يتعلق بقطاع البنية التحتية المعني . ومن العناصر الجوهرية للسياسات الوطنية مستوى المنافسة المنشود لكل من قطاعات البنية التحتية على حدة ، والطريقة التي يتشكل بها القطاع ، والآليات التي تستخدم لضمان أن تؤدي أسواق البنية التحتية وظائفها أداء كافيا .

٢ - وكثيرا ما تكون السياسات الوطنية الرامية الى ترويج الاستثمار الخاص في البنية التحتية مقترنة بتدابير تهدف الى استحداث التنافس بين مقدمي الخدمات العامة أو الى منع اساءة استخدام الظروف الاحتكارية ، حيثما لا يكون التنافس مجديا . وقد اتضح أن التنافس يخفض التكاليف ويزيد انتاجية الاستثمار في البنية التحتية ، علاوة على أنه يعزز الاستجابة الى احتياجات العملاء . ومن خلال تخفيض التكاليف وتحسين النوعية المتحصل عليهما ، يؤدي التنافس عادة الى تحسين بيئة الأعمال في جميع قطاعات الاقتصاد ، وبذلك يزيد من قدرة البلد التنافسية . واتضح أيضا أن المشاركة الخاصة تحفز تطوير التقنيات الادارية الحديثة والحلول الابتكارية . ويمكن أن تسهم المشاركة الخاصة ، حيثما تتعلق بشركات من بلدان أخرى ، اسهاما هاما في الاستثمار المباشر الأجنبي ونقل الدراية التقنية على الصعيد الدولي .

١ - عناصر لتحليل أسواق البنية التحتية

٣ - يتفاوت المجال المتاح للتنافس تفاوتا كبيرا في القطاعات المختلفة من قطاعات البنية التحتية . ففي حين تم بنجاح فتح قطاعات معينة أمام التنافس الحر ، تتميز قطاعات أخرى ، أو شرائح منها بخصائص الاحتكارات الطبيعية ، وفي هذه الحالة لا يكون التنافس المفتوح خيارا مجديا من الناحية الاقتصادية في العادة (انظر الفقرات ٥-٩) . ومن أجل تحليل الظروف الاحتكارية (بما فيها وجود وضعية هيمنة) وتحديد امكانية التنافس يلزم اجراء تقييم دقيق للسوق المعنية تراعى فيه ، على النحو الملائم درجة ترابط بعض الأسواق أو تجزئتها . فمثلا جرى في بعض البلدان النظر في الاصلاحات الخاصة بقطاعي الطاقة الكهربائية والغاز معا ، مراعاة للدرجة العالية من امكانية الاستعاضة بأحد هذين المصدرين من مصادر الطاقة عن الآخر (وبالتالي امكانية التنافس بينهما) . ويصدق الشيء نفسه على النقل ، الذي كثيرا ما تتنافس فيه وسائل نقل مختلفة ؛ ويمكن أن تكون السوق المعنية هي مثلا سوق

نقل البضائع ، بما في ذلك نقلها بواسطة السكك الحديدية أو الطرق البرية أو المائية أو الجوية ، حسبما يكون الحال .

٤ - وستكون التدابير اللازمة لترويج التنافس في مختلف قطاعات البنية التحتية متوقفة أساسا على الهيكل السوقي السائد (انظر الفقرات ٢٢-٢٢) . ومن العناصر الرئيسية التي يتميز بها هيكل سوقي معين العقبات التي تعترض دخول المنافسين (مثلا العقبات الاقتصادية أو القانونية أو التقنية أو غيرها) ، ودرجة التكامل الرأسي أو الأفقي ، وعدد الشركات التي تعمل في السوق ، وكذلك مدى توافر المنتجات أو الخدمات البديلة . وتحدد هذه العناصر مجتمعة درجة تنافسية السوق أو عدم تنافسيتها . ولذلك يتسم تحليل هذه العناصر بأهمية حاسمة في وضع استراتيجيات للتدخلات المتعلقة بالسياسات .

٢ - سياسات التنافس والاحتكارات

٥ - لدى وضع برامج لترويج استثمارات القطاع الخاص في تطوير البنية التحتية وتشغيلها ، وجد عدد من الحكومات أن من المفيد استعراض الافتراضات التي أسست احتكارات الدولة استنادا إليها ، وذلك بهدف ما يلي : (أ) استبانة الأنشطة التي لا تزال تحتفظ بخصائص الاحتكار الطبيعي و (ب) تقييم جدوى ومدى استصواب استحداث التنافس في قطاعات معينة من قطاعات البنية التحتية .

٦ - وعبارة "احتكار" ، بمعناها الدقيق ، تشير الى السوق التي لا يوجد فيها سوى جهة موردة واحدة . غير أن الاحتكار الخالص والتنافس التام هما طرفان لسلسلة متصلة . ويتميز معظم أسواق السلع أو الخدمات بدرجة من درجات التنافس تقع بين هذين الطرفين . وعموما يمكن تصنيف الاحتكارات الى احتكارات طبيعية ، واحتكارات قانونية ، واحتكارات بحكم الواقع ؛ ويمكن أن يستوجب كل صنف من هذه الأصناف نهجا متباينا من نهج السياسات :

(أ) **فالاحتكارات الطبيعية هي الأنشطة الاقتصادية التي تتيح لمورد وحيد أن يورد للسوق كلها بسعر أقل من السعر الذي يستطيع عرضه موردان أو أكثر من موردين . وهذه هي الحال المتعادة في الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب استثمارات كبيرة وتكاليف ثابتة عالية ولكن تتناقص فيها تكاليف إنتاج الوحدة الاضافية من الخدمات (مثلا إنتاج متر مكعب اضافي من الماء) تلبية لازدياد في الطلب . وتميل الاحتكارات الطبيعية الى أن تتميز بأنها تتطلب استثمارات ثابتة كبيرة قبل بدء التشغيل تجعل من الصعب على أية شركة جديدة ، تفتقر الى وفورات حجم مماثلة ، أن تدخل في السوق وتنافس المورد الراهن ؛**

(ب) **والاحتكارات القانونية تنشأ بموجب القانون ، ويمكن أن تشمل قطاعات وأنشطة هي احتكارات طبيعية أو ليست احتكارات طبيعية . وفي الفئة الأخيرة ، توجد الاحتكارات لسبب وحيد هو أن المنافسة محظورة . وكانت التطورات التي جعلت بلدانا كثيرة تنشئ الاحتكارات القانونية تستند في**

كثير من الأحيان الى اعتبار أن الاحتياجات الوطنية الى البنية التحتية لا يمكن تلبية كافية ، من حيث النوعية ومن حيث الكمية ، بترك البنية التحتية للسوق الحر .

(ج) وأخيرا فان الاحتكارات بحكم الواقع ربما لا تكون ناتجة بالضرورة عن أسس اقتصادية أو عن أحكام قانونية بل ربما تكون ناتجة عن مجرد غياب المنافسة المترتب ، مثلا ، على الطابع المتكامل لشركة البنية التحتية وقدرة تلك الشركة على السيطرة على التسهيلات الجوهرية مع استبعاد حصول الموردين الآخرين على تلك التسهيلات .

٧ - ومن منظور السياسات ، تطرح الاحتكارات (أيا كان شكلها) طائفة من المشاكل . فعادة ما يكون مقدم الخدمات الذي يعمل في ظروف احتكارية قادرة على تحديد الأسعار . ويسمى فائض الربح الناتج عن عدم كفاية المنافسة "الربح الاحتكاري" . ويمكن اعتبار الأرباح الاحتكارية أرباحا غير عادلة ، لأنها تنطوي على نقل أموال من المستهلكين الى المنتجين . وعلاوة على ذلك ، يمكن أن تكون الأرباح الاحتكارية مشكوكا فيها من الناحية الاقتصادية ، لأنها تفرض على رفاه الاقتصاد خسارة صافية . وهذه الخسارة في الرفاه ، التي تسمى أحيانا "الخسارة الخالصة" ، هي نتيجة لثلاثة أسباب رئيسية :

(أ) أن الأرباح الاحتكارية يحصل عليها من خلال أسعار مزيدة ناتجة عن تخفيض الانتاج تخفيضا مصطنعا (عدم الكفاءة السكوني) ؛

(ب) وأن عدم التنافس يخفض معدل الابتكار والجهود الرامية الى تخفيض تكاليف الانتاج (عدم الكفاءة الدينامي) ؛

(ج) وفي قطاع البنية التحتية على وجه الخصوص ، يمكن أن تكون هناك آثار ثانوية تقع على الأسواق الأخرى (مثلا تترتب على عدم وجود المنافسة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية وعدم كفاءته آثار سلبية على الاقتصاد في مجمله أو زيادة التكاليف فيه) .

٨ - وعلى الرغم من الآثار الاقتصادية السلبية للاحتكارات وغيرها من الحواجز الرقابية فقد جرى الحفاظ عليها أحيانا مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي . ومن الأسباب التي تذكر للمحافظة على الاحتكارات أنها يمكن أن تستخدم للعمل على تحقيق أهداف معينة تتعلق بالسياسات ، مثل ضمان تقديم الخدمات في مناطق معينة أو الى فئات معينة من المستهلكين بأسعار منخفضة أو حتى بأسعار أقل من التكلفة . ومن الأمثلة للخدمات التي يمكن ألا تغطي فيها الأسعار التكاليف خطوط الهاتف الخاصة بالاستغاثة ، وخدمات المياه أو القوى الكهربائية ، والنقل بأسعار منخفضة لفئات معينة من الركاب (مثل أطفال المدارس والمواطنين المسنين) ، وكذلك الخدمات الأخرى المقدمة الى ذوي الدخل المنخفض أو المستخدمين الريفيين . ويستطيع مقدم الخدمات الاحتكاري أن يمول تقديم هذه الخدمات من خلال "دعم تقاطعي" داخلي يتأتى من الخدمات الراجعة الأخرى التي تقدم في مناطق أخرى أو لفئات أخرى من

المستهلكين . غير أن تجربة عدد من البلدان دلت على أن الدعوم التقاطعية يمكن أن تكون مكلفة وغير جيدة التصويب نحو أهدافها ؛ وعلاوة على ذلك فإنها تكون عادة غير شفافة وتلتف حول الآلية العادية لتحديد مخصصات الميزانية بحيث تتيح تمويل نفقات يمكن ، لولا ذلك ، ألا تجتاز التمحيص العام . وقد وجد بعض البلدان أن هناك أدوات أخرى من أدوات السياسات ، منها الدعم المباشر الذي يدفع لمقدم الخدمة ، وهذه الأدوات أنسب لضمان تقديم تلك الخدمات ، ولا تتوقف على استمرار حالة الاحتكار .

٩ - وثمة سبب آخر يذكر أحيانا للحفاظ على الاحتكارات القانونية مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي هو جعل القطاع أكثر جاذبية لمستثمري القطاع الخاص . فيمكن أن يصر مشغلو الخدمات الخصوصيون على منحهم حقوق امتياز حصرية لتقديم خدمة معينة ، من أجل تخفيض المخاطرة التجارية لاستثماراتهم . غير أن هذا الهدف ينبغي أن يوضع موضع الموازنة بمصالح المستهلكين ومصالح الاقتصاد في مجمله . وتتمثل الخيارات البديلة ، وذات التكلفة الاجتماعية الأقل ، الرامية إلى جعل بيئة الاقتصاد أكثر جاذبية للمستثمرين في التدابير الهادفة إلى تعزيز الشفافية وتخفيض عدم اليقين فيما يتعلق بالتدابير الرقابية . وللبلدان التي يتضح فيها أن منح حقوق الامتياز الحصرية ضروري لحفز الاستثمار الخاص ، يمكن أن يكون من المستصوب النظر في تقييد المنافسة بصفة مؤقتة فقط (أنظر أيضا الفصل الرابع المنعون "إبرام اتفاق المشروع وشروطه العامة" ، الفقرات ١٧-٢١) .

٣ - نطاق التنافس في القطاعات المختلفة

١٠ - حتى وقت قريب ، كانت الظروف الاحتكارية سائدة في معظم قطاعات البنية التحتية أما لأن القطاع كان احتكارا طبيعيا أو لأن الحواجز الرقابية أو عوامل أخرى (مثل الهيكل المتكامل رأسيا لمقدمي الخدمات العامة) حال دون التنافس الفعال . غير أن التقدم التكنولوجي السريع تحدى الأسس الاقتصادية للعديد من الاحتكارات الطبيعية السابقة . وأدت هذه التغيرات ، في أحيان كثيرة ، إلى وجود فجوة بين الهيكل السوقي المستصوب اقتصاديا والتشريع الساري المفعول . وحفز ذلك المشرعين في عدد من البلدان إلى مد التنافس إلى قطاعات البنية التحتية باعتماد تشريعات تلغي الاحتكارات والحواجز الأخرى التي تعترض الدخول في السوق ، وتستحدث تغييرات في طريقة تنظيم قطاعات البنية التحتية ، وترسي أطارا رقابيا يحفز التنافس الفعال . ويتوقف مدى إمكان عمل ذلك على القطاع وحجم السوق وعوامل أخرى .

١١ - ففي قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية مثلا ، اعتمدت في عدد من البلدان قوانين جديدة لذلك القطاع ، وذلك أساسا نتيجة للتكنولوجيا السريعة التغير فيه . فالتكنولوجيا الجديدة للارسال اللاسلكي تجعل الاتصالات المتنقلة ممكنة ، وليس ذلك فحسب ، بل أيضا تنافس ، بقدر متزايد ، الخدمات (السلكية) الثابتة . وتسهم أيضا في انهيار الاحتكارات التقليدية والطرائق التقليدية لتقديم الخدمات ، شبكات الألياف الضوئية ، وشبكات التلفزة بالكوابل ، وبث البيانات على خطوط القوى الكهربائية ، والمنظومات الساتلية العالمية ، وتزايد قدرات الحواسيب ، وتحسن تقنيات ضغط البيانات ، والتلاقي بين

الاتصالات والبث الاذاعي والتلفزي ومعالجة البيانات . ونتيجة لهذه التغييرات وغيرها ، أصبحت خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية تنافسية ، وتعتمد البلدان ، بقدر متزايد ، الى فتح هذا القطاع أمام الدخول الحر ، بينما لا تقيد الدخول الا في الخدمات التي تتطلب استخدام موارد عامة شحيحة ، مثل نطاقات التردد اللاسلكي . وفي هذه الصدد ، يلزم أن تكون هياكل السوق وقواعد التنافس مرنة بما يكفي للتكيف مع الظروف المتغيرة ، التي تتطلب ، بقدر متزايد ، نهجا محايدة تكنولوجيا .

١٢ - وفي قطاع الطاقة ، أدت تكنولوجيا التربينات الغازية ذات الدورة المتعددة وغيرها من التكنولوجيات التي تسمح بانتاج القوى الكهربائية بكفاءة على نطاقات صغيرة ، والتوحيد القياسي لصنع معدات توليد القوى الكهربائية ، الى قيام عدة بلدان بتغيير الهيكل الاحتكاري والمتكامل رأسيا للأسواق المحلية للكهرباء . وبفضل تزايد قدرات الحواسيب وتحسن برامجيات معالجة البيانات تسهل بث الكهرباء عبر الشبكة وتنظيم تجمعات القوى الكهربائية وغيرها من آليات الوصول الى الشبكة والاتجار في الكهرباء . وقد أخذت الكهرباء تتحول ، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية ، الى سلعة يمكن الاتجار فيها .

١٣ - والتكنولوجيا هي أيضا في كثير من الحالات مصدر للأنماط المتغيرة في قطاع النقل . فقد ترتبت على استحداث الحاويات وغير ذلك من الابتكارات ، مثل الاتصالات الساتلية التي تسمح بمتابعة الشحنات عبر الكرة الأرضية ، نتائج كبيرة على النقل البحري وإدارة الموانئ وكذلك النقل بالسكك الحديدية وبالشاحنات ، مع حفز تطوير النقل المشترك الوسائط . وأدى ذلك الى جعل وسائط النقل أكثر سرعة وأرخص تكلفة وأكثر قدرة على المنافسة ، والى ازالة الاحتكارات التي كثيرا ما كانت سائدة في قطاع النقل .

باء - التدابير التشريعية الرامية الى تنفيذ الاصلاح القطاعي

١٤ - وجدت بلدان كثيرة أن استحداث المشاركة الخاصة في قطاعات البنيات التحتية يتيح فرصة فذة لإعادة النظر في الهيكل الحالي للسوق وفي الاطار الرقابي الحالي . وعادة تبدأ التدابير التشريعية بإلغاء القواعد التي تحظر المشاركة الخاصة في قطاعات البنيات التحتية وبإزالة سائر العقبات القانونية التي تعترض سبيل التنافس . وعلاوة على ذلك ففي الحالات التي اتخذ فيها قرار بفتح قطاعات معينة من قطاعات البنى التحتية للمنافسة ، استحدث عدد من البلدان تغييرات في هيكل السوق أو في قواعد التنافس قبل فتح القطاع للمشاركة الخاصة أو بالتوازي مع فتحة لها .^(١)

(١) انظر World Development Report 1994. Infrastructure for Development, World Bank, Washington, D.C., ولاسيما الفصل ٣: "Using markets in infrastructure provision" (الصفحات ٥٢-٧٢).

١ - إلغاء الحواجز والعقبات القانونية

١٥ - تعد الأحوال الاقتصادية غير الناتجة ، أو التي لم تعد ناتجة ، عن أسس اقتصادية وتكنولوجية بل عن حالات حظر قانوني ، أسهل الأهداف للإصلاح . فاستحداث التنافس في هذه الأنشطة سهل نسبيا ، ويمكن ألا يقتضي إعادة هيكلة المنشأة الاحتكارية التي تقدم الخدمة العامة حاليا . والجراء الرئيسي اللازم هو إزالة الحواجز القانونية ، وربما يلزم دعم تلك بقواعد للتنافس (مثل حظر التواطؤ أو اتحادات المنتجين أو التسعير العدواني أو الممارسات التجارية الجائرة الأخرى) الاشراف الرقابي (انظر الفقرات ٤١-٩٥) .

١٦ - غير أنه ، فيما يتعلق بعدد من الأنشطة ، لا يمكن تحقيق التنافس الفعال من خلال مجرد إزالة الحواجز التشريعية دون اتخاذ تدابير تشريعية لإعادة هيكلة القطاع المعني . وفي بعض البلدان ، أبقى على الاحتكارات مؤقتا الى ما لا يزيد على الوقت اللازم لتيسير انتقال تدريجي وأكثر انتظاما ومقبول اجتماعيا من هيكل احتكاري للسوق الى هيكل تنافسي للسوق .

٢ - إعادة هيكلة قطاعات البنيات التحتية

١٧ - حتى عند عدم وجود حواجز اقتصادية أو قانونية تعترض الدخول ، يمكن أن تتمكن شركات البنيات التحتية المتكاملة رأسيا أو أفقيا من منع التنافس الفعال . ويمكن أن تحاول الشركات المتكاملة مد قوتها الاحتكارية الموجودة في سوق واحدة أو في شريحة واحدة من السوق الى أسواق أو شرائح أخرى من أجل الحصول على أرباح احتكارية في تلك الأنشطة أيضا . كما أن فصل العنصر الاحتكاري (مثل الشبكة المادية الموجودة في كثير من الشبكات) من العناصر التنافسية ، في قطاع من القطاعات ، يمكن أن يستوجب فض الترابط بين الأنشطة المتكاملة رأسيا أو أفقيا . وفض الترابط ييسر أيضا مراقبة العناصر الاحتكارية المتبقية والأقل تعقدا . ويجدر بالملاحظة أيضا أن العديد من خيارات فض الترابط لم يصبح متاحا لمقرري السياسات إلا مؤخرا ونتيجة للتقدم التكنولوجي .

(أ) فض الترابط الرأسي والأفقي

١٨ - يحدث فض الترابط الرأسي عندما يتم فصل الأنشطة الخلفية عن الأنشطة الأمامية ، وذلك مثلا بالفصل بين أنشطة إنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتوريدها في قطاع القوى الكهربائية . والهدف من ذلك هو عادة فصل مكونات رئيسية للشبكة أو مرافق جوهرية فيها من الشرائح التنافسية في قطاع الأعمال .

١٩ - ويحدث فض الترابط الرأسي عند تقسيم نشاط واحد أو أنشطة متوازية من أنشطة منشأة احتكارية تقدم خدمة عامة بين شركات منفصلة ، بحيث يمكن لهذه الشركات أن تتنافس تنافسا مباشرا في السوق

(وهذا هو الحال ، بقدر متزايد ، في إنتاج القوى الكهربائية) أو أن تحتفظ باحتكار في منطقة أصغر (وهذا ما يمكن أن يكون عليه الحال في توزيع القوى الكهربائية) . وتشير عبارة فض الترابط الأفقي الى تجزئة نشاط واحد أو شريحة واحدة (كما في قطاع القوى الكهربائية مثلا) وتنظيم البدائل منفصلا بعضها عن البعض الآخر في سوق واحدة أو أسواق (كما في حالة فصل خدمات الهاتف الخلوي من خدمات الخطوط الهاتفية الثابتة ، مثلا) .

٢٠ - وعلى وجه العموم ، تميل خدمات البنى التحتية الى أن تكون تنافسية ، بينما تكون للبنيات الأساسية المادية التي تستند اليها تلك الخدمات خصائص احتكارية في كثير من الأحيان . وقد وجد أن عدة بلدان استطاعت ، بالفصل بين الخدمات والبنى التحتية المادية ، تصميم حلول قطاعية جديدة وأكثر كفاءة . ويتيح فض الترابط استحداث التنافس في شرائح القطاع التي هي ليست احتكارات طبيعية . أما الأنشطة الاحتكارية المتبقية فتمارسها شركة (مثلا شركة لنقل القوى الكهربائية أو شركة خطوط سكك حديدية) ، يلزم تنظيم أنشطتها قانونا لأنها تشتمل على شريحة احتكارية . وفض الترابط يتيح للدولة وللهيئة الرقابية اعتماد أدوات ونهج مختلفة للأنشطة التنافسية أو الاحتكارات الطبيعية .

٢١ - بيد أنه يلزم النظر الدقيق في تكاليف هذه التغييرات ومنافعها . والتكاليف يمكن أن تشمل التكاليف المرتبطة بالتغيير نفسه (مثلا تكاليف الصفقة وتكاليف التحول ، بما فيها الخسارة الواقعة على الشركات التي تفقد ، نتيجة للمخطط الجديد ، منافع أو مواقع محمية) والتكاليف الناتجة عن تشغيل المخطط الجديد ، ولاسيما ازدياد تكاليف التنسيق (مثلا ازدياد تعقد تخطيط الشبكة ، والتوحيد القياسي التقني ، وكذلك التنظيم القانوني) . ومن الناحية الأخرى يمكن أن تشمل الفوائد الاستثمارات الجديدة ، وتقديم خدمات أحسن أو خدمات جديدة ، وازدياد حرية الاختيار ، وانخفاض التكاليف الاقتصادية . وتتباين التكاليف والمنافع أيضا تبعا لطريقة تنفيذ التغييرات .

(ب) الخبرة الجديدة في قطاعات البنى التحتية الرئيسية

'١' الاتصالات السلكية واللاسلكية

٢٢ - لم يكن فض الترابط شديد الانتشار حتى الآن في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية . وفي بعض البلدان فصلت خدمات المكالمات البعيدة المدى والدولية من الخدمات المحلية ؛ واستحدث التنافس في النوع الأول بينما ظل النوع الثاني احتكاريًا أساسا . وفي بعض تلك البلدان يجري الآن نقض هذا الاتجاه وذلك بالسماح لشركات الهاتف المحلية بتقديم خدمات المكالمات البعيدة المدى والسماح لشركات المكالمات البعيدة المدى بتقديم خدمات المكالمات المحلية ، وكل ذلك في سياق تنافسي . والقواعد التي تقضي بالوصول المفتوح الإلزامي شائعة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية ، الذي عادة ما يقوم فيه مقدم الخدمة العامة التقليدي بتقديم الخدمات بالتنافس مع مقدمين آخرين بينما يسيطر هو على أجزاء جوهرية من الشبكة .

٢٢' الكهرباء

٢٣ - يقضي معظم القوانين الجديدة الخاصة بالكهرباء بفض ترابط قطاع القوى الكهربائية بالفصل بين توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها . وفي بعض الحالات يجري أيضا التمييز بين التوريد والتوزيع ، لكي لا يظل خاضعا للاحتكار سوى النشاط الاحتكاري (أي نقل الكهرباء عبر الأسلاك من أجل الاستعمال العام) . وفي هذه البلدان لا تقوم شركات نقل الكهرباء وتوزيعها بشراء الكهرباء أو بيعها بل تنقلها وحسب مقابل رسم منظم قانونا . وتجرى التجارة في الكهرباء بين المنتجين أو الوكلاء من ناحية والمستخدمين من الناحية الأخرى . وفي بعض هذه البلدان يقتصر التنافس على كبار المستخدمين أو يجري استحداثه بالتدرج .

٢٤ - وفي الحالات التي اختارت فيها البلدان استحداث التنافس في قطاعي القوى الكهربائية والغاز ، صدرت تشريعات جديدة تنظم هيكل السوق ، ونصت على المدى الذي يتعين فض ترابط السوق (وشمل ذلك أحيانا عدد المنشآت المقدمة للخدمات العامة التي يتعين أن تنبثق من المنشأة الاحتكارية الحالية) ، أو أزلت الحواجز التي تعترض دخول المنشآت الجديدة الى السوق . وأقامت قوانين الطاقة هذه ذاتها أيضا قواعد محددة للتنافس ، سواء أكانت قواعد هيكلية (مثل حظر الملكية المتقاطعة التي تجمع بين شركات في شرائح مختلفة من السوق ، مثل الانتاج والنقل والتوزيع ، أو بيع وتوزيع الغاز والكهرباء) أو قواعد سلوكية (مثل قواعد وصول الشركات الأخرى الى البنى التحتية ، وحظر التحالفات أو الترتيبات التوطئية الأخرى) . وقد أنشئت مؤسسات جديدة وآليات رقابية جديدة ، مثل مجتمعات القوى الكهربائية أو آليات التوزيع أو الهيئات الرقابية الخاصة بالطاقة ، لكي يتسنى لهذه الأسواق الجديدة للطاقة أن تعمل بنجاح . وأخيرا فقد تعين ، بالاقتران مع هذه التغييرات ، تعديل جوانب أخرى من جوانب قانون الطاقة وسياساتها ، بما في ذلك القواعد التي تنظم أسواق النفط والغاز والفحم الحجري ومصادر الطاقة الأخرى .

٢٣' المياه والتصحاح

٢٥ - فض الترابط الأفقي هو أشيع ما استحدث في قطاع المياه والتصحاح من اصلاحات لهيكل السوق . وقد أنشأ بعض البلدان عدة مرافق عامة للمياه حيث كان يوجد سابقا مرفق عام وحيد . وهذا شائع بوجه خاص في البلدان التي توجد فيها شبكات منفصلة غير مترابطة أو قليلة الترابط ، وإن كان لا يقتصر على تلك البلدان . ومن مزايا هذا النوع من فض الترابط أنه ييسر المقارنة بين أداء مقدمي الخدمات .

٢٦ - ودعا بعض البلدان المستثمرين الخاصين الى توريد المياه السائبة الى مرفق ، أو دعاهم الى بناء وتشغيل محطات لمعالجة المياه أو ازالة ملوحتها ، مثلا . وفي فض الترابط الرأسي هذا ، تقدم الخدمات الخاصة (والاستثمارات المحددة اللازمة لها) عادة بموجب عقد مبرم مع مرفق عام ولا تحدث تغييرا جذريا

في الطبيعة الاحتكارية لهيكل السوق . فالمحطات لا تتنافس عادة ، ولا يسمح لها عادة بالتوريد للعملاء مباشرة متخطية المرفق العام . غير أن هذه مسألة تتوقف على الخطة الموضوعية ، وهذه الخدمات نفسها تقدم في سياق تنافسي في عدة بلدان . وقد استحدث عدد من البلدان التنافس في توريد المياه السائبة ونقلها ؛ وفي بعض الحالات ، توجد أسواق نشطة للمياه . وفي بلدان أخرى يقتصر التنافس على المياه المعبأة في زجاجات أو المنقولة بالشاحنات والعالية التكلفة ، وعلى الآبار الخاصة .

٢٧ - ويمكن تقسيم قطاع النفايات الصلبة الى شرائح مختلفة ، منها جمع تلك النفايات ، ومحطات التحويل ، ونقل النفايات ، ودفن النفايات أو محرقها أو النظام الآخر للتخلص من النفايات ، واعداد تدوير النفايات . وفي هذه الحالة أيضا استطاعت الحكومات ، بفض ترابط هذه الأنشطة القابلة للفصل ، استحداث المنافسة في هذا القطاع . وحجم السوق أحد البارامترات الرئيسية في تحديد ما إن كان بالوسع استحداث التنافس وتحديد المدى الذي يكون فيه الترابط مجديا .

'٤' النقل

٢٨ - يتزايد التمييز بين البنى التحتية للنقل وخدمات النقل . ويمكن أن تتميز البنى التحتية ، في كثير من الأحيان ، بخصائص الاحتكار الطبيعي ، في حين أن الخدمات هي تنافسية بصفة عامة . وينبغي النظر الى التنافس في خدمات النقل لا داخل نوع واحد من أنواع النقل فحسب بل أيضا بين أنواع النقل المختلفة ، لأن القطارات والشاحنات والحافلات والخطوط الجوية والسفن تميل الى التنافس على الركاب والبضائع .

٢٩ - وفيما يتعلق بالسكك الحديدية ، اختار بعض البلدان أن يفصل بين ملكية وتشغيل البنى التحتية (مثل الخطوط ، ونظم الاشارات ، ومحطات القطارات) ، من ناحية ، وخدمات النقل بالسكك الحديدية (مثل نقل الركاب والبضائع) ، من الناحية الأخرى . وفي هذه المخططات ، لا يسمح القانون لمشغل الخطوط بأن يقدم أيضا خدمات النقل ، التي تقدمها شركات أخرى تكون في كثير من الأحيان متنافسة فيما بينها . وسمحت بلدان أخرى لشركات متكاملة بأن تشغل البنى التحتية علاوة على تقديم الخدمات ولكن جعلت وصول الشركات الأخرى الى البنى الأساسية الزاميا ، ويسمى ذلك الوصول أحيانا حقوق استخدام الخطوط . وفي هذه الحالات يكون لشركات النقل ، سواء أكانت سكا حديدية أخرى أو شركات تقدم خدمات النقل ، الحق في استخدام الخطوط بشروط معينة ، ويتعين على الشركة التي تسيطر على الخطوط أن تسمح بذلك الاستخدام . وتجري كذلك تدريجيا ازالة الحواجز التي تعترض سبيل الاستثمار والتشغيل في هذا القطاع .

٣٠ - وفي العديد من البلدان كانت تدير الموانئ ، حتى وقت قريب ، احتكارات قطاع عام . ولدى فتح هذا القطاع أمام المشاركة الخاصة ، نظر المشرعون في نماذج متباينة . ففي نظام "ميناء المالك" تكون هيئة الميناء مسؤولة عن البنى التحتية علاوة على التنسيق العام لأنشطة الميناء ؛ غير أنها لا تقدم

الخدمات الى السفن ولا خدمات البضائع . وفي موانئ الخدمات ، تكون هيئة واحدة مسؤولة عن البنية الأساسية وعن الخدمات . وربما يكون استحداث التنافس والحفاظ عليه بين مقدمي الخدمات (مثل قوارب الجر ، والشحن والتفريغ ، والتخزين) أسهل في اطار نظام المالك . فضلا عن التنافس بين مقدمي الخدمات الذين يستخدمون مرافق مشتركة أو بين مرافق متنافسة داخل ميناء واحد ، يمكن أن يكون هناك تنافس قوي بين الموانئ . والواقع أن المناطق الداخلية التي تخدمها الموانئ تتداخل ، وكثيرا ما يكون بوسع الشاحنين أن يختاروا بين الموانئ . وعليه يمكن أن يتمثل نوع ثان من أنواع الاصلاح القطاعي في تشجيع التنافس بين الموانئ ، سواء أكان ذلك بتجزئة هيئات الموانئ الوطنية أم بتقوية الترابط بين وسائل النقل المختلفة في الموانئ الضعيفة أم بوسائل أخرى . وقد وجد العديد من الحكومات أن حفز التنافس بين الموانئ وداخل الموانئ أدى الى تحسين نوعية الخدمات وتقليل الحاجة الى التنظيم القانوني .

٣١ - وربما يلزم أيضا ادخال تغييرات على التشريعات التي تنظم المطارات ، سواء للسماح بالاستثمار الخاص أو للسماح بالتنافس بين المطارات أو داخل المطارات . وربما يلزم أن ينظر بعناية أيضا في الصلات بين تشغيل المطارات ومراقبة الحركة الجوية . وقد استحدثت بلدان عديدة التنافس داخل المطارات في خدمات مناولة البضائع وتقديم الطعام وغير ذلك من الخدمات التي تقدم الى الطائرات ، وكذلك في تقديم خدمات تجارية للركاب مثل حوانيت البيع بالتجزئة والمطاعم ومواقف السيارات وما الى ذلك . وفي بعض البلدان عهد بتشديد وتشغيل محطة سفر جديدة في مطار قائم الى مشغل جديد ، وبذلك استحدث التنافس بين محطات السفر . وفي بلدان أخرى بنيت مطارات جديدة على أساس نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (بوت) وحولت ملكية المطارات القائمة الى القطاع الخاص . وأخيرا فقد وجدت بلدان كثيرة أن تحرير النقل الجوي (خطوط الطيران) يسهم اسهاما كبيرا في زيادة الطلب على خدمات المطارات وبالتالي في السلامة المالية لمشاريع المطارات التابعة للقطاع الخاص .

٣ - التدابير الانتقالية

٣٢ - في كثير من الأحيان ، أولت الحكومات عملية الاصلاح عناية كبيرة ، سواء أكانت الاصلاحات القطاعية تتعلق بالغاء الحواجز القانونية التي تعترض الدخول ، أم كانت تتعلق بفض ترابط الشرائح السوقية التي يمكن الفصل بينها ، أم تدابير أخرى ، أم خليطا من ذلك . وتلزم ادارة التحول من الاحتكار الى السوق ادارة حذرة . وقد دفعت العوامل السياسية أو الاجتماعية أو عوامل أخرى بعض البلدان الى اتباع نهج تدريجي أو مرحلي في التنفيذ . وبما أن التكنولوجيا والعوامل الخارجية الأخرى دائمة التغير فقد اعتمد بعض البلدان اصلاحات قطاعية يمكن تعجيلها أو تعديلها لمراعاة هذه الظروف المتغيرة .

(أ) الإزالة التدريجية للحواجز التي تعترض الدخول

٣٣ - رأى بعض البلدان أن التنافس لا ينبغي أن يستحدث فوراً . وفي تلك الحالات ، نص التشريع على حقوق امتياز حصري مؤقتة ، أو على تقييد عدد مقدمي الخدمات العامة ، أو على قيود أخرى على التنافس . وينبغي عادة أن يقتصر نطاق هذه القيود ومدتها على الحد الأدنى اللازم (وهو عادة أضييق من نطاق ومدة الترخيص أو الامتياز) . وتحدد مدة القيود بحيث تعطي مقدم الخدمة الحالي وقتاً كافياً للاستعداد للتنافس ، وتعديل التعريفات ، بينما ترمي مدة الترخيص إلى إعطاء مقدم الخدمة العامة حوافز كافية للاستثمار وتوسيع الخدمة . ويتضمن بعض القوانين أحكاماً بشأن فقدان بعض حقوق الامتياز الحصري أو الحماية هذه أو فقدان جزء منها إذا لم يمثل مقدم الخدمة العامة إلى مقتضيات الترخيص الممنوح له ؛ فحق الامتياز الحصري الخاص بتقديم خدمات معينة يمكن أن ينتهي ، مثلاً ، في حالة عدم قيام مقدم الخدمة العامة المهيم بتقديمها بطريقة فعالة . وأدرجت بلدان أخرى أحكاماً تقضي بإجراء مراجعة دورية (في أوقات استعراض التعريفات مثلاً) لهذه القيود بهدف التأكد مما إذا كانت الظروف التي كانت تبرزها عندما استحدثت لا تزال سائدة .

٣٤ - وتتيح التجارب الأخيرة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية أمثلة لهذا النوع من التدابير الانتقالية . ويسمح عدد من القوانين الحديثة الخاصة بالاتصالات السلكية واللاسلكية ، في بلدان كثيرة ، بالتنافس الكامل في جميع شرائح السوق أو في معظمها . وكثيراً ما اختار المشرعون أن يديروا التحول إلى قطاع اتصالات سلكية ولاسلكية مفتوح إدارة تدريجية ، وذلك بتخفيض الحواجز التي تعترض الدخول والتنافس ، أو إزالتها ، خلال مدة زمنية ، تتراوح عادة بين سنة وسبع سنوات . وكثيراً ما بدأت البلدان التي اختارت النهج التدريجي بتحرير المعدات الطرفية (مثل أجهزة الهاتف ، وأجهزة المودم الحاسوبية ، والبدالات الخصوصية) ، ثم السماح بدخول شركة أو شركات منافسة تقدم خدمة متنقلة (مثل الهواتف الخلوية أو أجهزة النداء اللاسلكي) وتحرير خدمات القيمة المضافة (مثل البريد الإلكتروني ، أو قواعد البيانات الإلكترونية أو البريد الصوتي) . وبعد بضع سنوات تفتتح خدمات المكالمات البعيدة المدى والمكالمات الدولية أمام مقدمي الخدمات المحلية ، ويحرر القطاع كله بما فيه البنى التحتية والخدمات . ومزية هذا النهج هي إعطاء مقدمي الخدمات العامة الحاليين وقتاً يكفي للتكيف مع السياق التنافسي الجديد ، وبوجه خاص تعديل تعرفاتهم من أجل إزالة الدعم التقاطعية الحالية بين الخدمات . وسعى بعض البلدان إلى تحقيق نفس الهدف بوسائل أخرى ، منها مثلاً التخفيض التدريجي لرسوم الربط بالشبكة ، العالية في البداية ، إلى مستويات تستند إلى التكلفة ، مع إلغاء الدعم التقاطعية . ومن تكاليف الفترة الانتقالية تأخر تحقيق المنافع التي تعود على المستخدمين من التنافس ، وربما إضعاف مقدمي الخدمات العامة المحليين المحميين بالنسبة إلى منافسيهم الأجانب الذين يعملون في بيئات محررة . وبهذا المعنى يمكن أن تكون البلدان التي أجرت الإصلاحات أولاً قد أتت لها وقت أطول لإدارة التحول إلى الأسواق التنافسية من الوقت الذي أتت للبلدان التي أجرت الإصلاحات في وقت متأخر .

(ب) إعادة الهيكلة ، والخصوصية

٣٥ - تمثل تدبير آخر ، على الأقل في البلدان التي يوجد بها مقدمو خدمات عامة تابعون للدولة ، في إعادة هيكلة المنشأة التي تقدم الخدمة حاليا أو خصوصتها . وبطبيعتها تطلبت جميع الاصلاحات المنطوية على فض الترابط الرأسي والأفقي إعادة هيكلة المنشأة التي تقدم الخدمة حاليا . وعلاوة على ذلك فان خصوصية المنشأة التي تقدم الخدمة والمملوكة للدولة اعتبرت في كثير من الأحيان ضرورية لتنافس تلك الشركة تنافسا فعالا وعادلا مع الشركات الخاصة الداخلة حديثا . وفي حين أن التتابع الزمني بين الخصوصية والتحرير اختلف من بلد الى آخر فان التحرير كان على وجه العموم مصاحبا للخصوصية أو سابقا لها . وثمة بلدان سارت على نسق آخر وخصوصت شركات ذات حقوق امتياز حصرية هامة ، وكان ذلك في أحيان كثيرة من أجل زيادة متحصلات الخصوصية . غير أنها وجدت أنه من الصعب ، ومن الأمور المكلفة أحيانا ، أن تزيل في مرحلة لاحقة حقوق الامتياز الحصرية أو الاحتكارات التي تحمي مقدمي الخدمات الحاليين الخاصين أو المخصصين أو تقيدها أو تقصر مدة سريانها .

٤ - مراقبة الاحتكارات المتبقية

٣٦ - في الحالات التي تسود فيها ظروف احتكار طبيعي ولا يمكن استحداث التنافس في السوق (أي بين شركات تتنافس على نفس الزبائن) ، عمدت بلدان عديدة الى استحداث التنافس على السوق (انظر الفقرات ٣٧ - ٣٩) . واستحدث التنافس غير المباشر بين الشركات أيضا بواسطة بيانات أساسية (انظر الفقرة ٤٠) . وفي بعض الحالات ، ربما لا تستطيع الحكومة الغاء الحواجز القانونية ، أو فض ترابط القطاعات المتكاملة ، أو اتخاذ تدابير أخرى تؤدي الى اقامة قطاع تنافسي . وفي هذه الحالات يمكن أيضا استخدام التنافس على السوق والتنافس غير المباشر لتخفيض تكاليف الاحتكار .

(أ) استخدام اجراءات الاختيار التنافسية

٣٧ - تشير عبارة التنافس على السوق الى عملية تفضي الى اختيار شركة من بين عدة مجموعات من الشركات المتنافسة ، لاعطاء تلك الشركة الحق في تقديم خدمة البنى التحتية (للاطلاع على مناقشة لطرائق الاختيار ، انظر الفصل الثالث ، "اختيار صاحب الامتياز") . ويتيح هذا التنافس آلية لتخفيض أرباح الاحتكار أو ازالتها وذلك بدعوة الشركات المتنافسة الى المزايدة للحصول على هذا الحق . ويقتضي هذا التنافس أيضا مشاركة القطاع الخاص ، وإن كان لا يقتضي بالضرورة استبعاد المرشحين التابعين للقطاع العام . فقد عمد بعض الحكومات المحلية ، مثلا ، الى منح تراخيص أو امتيازات جمع النفايات الصلبة للهيئة العامة الحالية أو للهيئات الخالفة لها التي فازت في مزايدات تنافست فيها مع مقدمي عطاءات من القطاع الخاص ؛ وفي هذه الحالات أدى الاحتمال الفعلي لدخول منشآت القطاع الخاص في السوق الى تحسينات كبيرة في أداء القطاع العام .

٣٨ - واعتمد عدد من البلدان تشريعات تتطلب إعادة طرح التراخيص أو الامتيازات الحصرية للمزايدة من وقت الى آخر (انظر أدناه ، الفصل العاشر ، "المدة والتمديد والانتهاء المبكر" ، —) . وينبغي أن يراعى في تحديد المدة التي تفصل بين منح الترخيص أو الامتياز في البداية وأول عملية إعادة مزايدة (وعمليات إعادة المزايدة اللاحقة لها) مستوى الاستثمارات وغيرها من المخاطر التي يواجهها المستثمر . فلتراخيص جمع النفايات الصلبة ، التي لا تتطلب استثمارات ثابتة كبيرة ، يمكن أن تكون المدة قصيرة نسبيا (كل ثلاث سنوات الى خمس سنوات مثلا) ، في حين ربما يكون من المستصوب أن تكون الفترات أطول لعقد توزيع قوى كهربائية أو مياه ، مثلا . وفي كثير من البلدان تتزامن إعادة المزايدة مع نهاية مدة العقد ، ولكن في بلدان أخرى يمكن أن يمنح الامتياز لمدة طويلة (تسعا وتسعين سنة مثلا) ، مع إعادة المزايدة دوريا (كل عشر سنوات أو خمس عشرة سنة مثلا) . وفي الآلية الأخيرة ، التي اعتمدت في بضعة بلدان ، تجرى أول إعادة مزايدة قبل أن يكون المستثمر قد استرد تكاليف استثماراته استردادا تاما ؛ وتكون لمقدم الخدمات الراهن حقوق ملكية يلزم تعويضه عنها اذا لم يفز بجولة إعادة المزايدة التالية ، وفي تلك الحالة تعود الى مقدم الخدمات الراهن كل متحصلات المزايدة أو جزء منها . ويمكن أن تهيء إعادة المزايدة الدورية حوافز قوية للأداء لمقدمي الخدمات العامة . وفي حين أنها تزيد ما يواجهه المستثمرون والمقرضون من مخاطرة طويلة الأجل فيمكن أيضا أن تتيح لهم مخرجا مفيدا .

٣٩ - ويمكن أن يستخدم التنافس على السوق لا عندما تكون السوق المعنية احتكارا طبيعيا وحسب بل أيضا عندما تحد قيود الموارد (مثل توافر طيف نطاقات الترددات الموجية) أو القرارات الحكومية من عدد الامتيازات أو التراخيص الممنوحة ، بحيث ينشأ ريع "ندرة" . فاذا قررت الحكومة ألا تصدر سوى ترخيصين أو ثلاثة لتقديم خدمات الهاتف الخليوي ، مثلا ، فسوف تستخدم الآليات ذاتها لاختيار صاحب الترخيص ؛ بيد أنه في هذه الحالات لا يكون الترخيص مشتملا في العادة على حق حصري أو ، اذا كان يشتمل عليه ، فلا يكون إلا حقا مؤقتا يتيح للحكومة أن تصدر تراخيص أخرى بعد بضع سنوات .

(ب) التجزئة الجغرافية للاحتكارات المتبقية

٤٠ - على سبيل فض الترابط ، قامت حكومات عديدة بتهيئة الظروف الملائمة للتنافس غير المباشر ، أي التنافس المستند الى بيانات أساسية ، حيث لا يتنافس أصحاب الامتيازات على الاقليم نفسه بل يكون بوسع الهيئات الرقابية أن تقارن أداء شركات مختلفة (لكل منها احتكار اقليمي) وأن تستخدم هذه المعلومات في ممارسة مهامها الرقابية (انظر الفصل الثامن ، "المرحلة التشغيلية" ، —) . وبهذه الطريقة يمكن أن تكون الهيئة الرقابية التي لها سلطة على عدد من الشركات صاحبة الامتياز في قطاع معين (التي يمكن أن تكون ملكية وتشغيل بعضها بيد القطاع العام) في وضع أفضل لمراقبة تلك الشركات . ومن ناحية أعم ، يمكن أن يكون بوسع الهيئات الرقابية استخدام الأسعار الدولية بصفة بيانات أساسية يستند اليها في الحكم على تكاليف وأداء الشركات الخاضعة للمراقبة . ويمكن أن تهيء هذه المؤشرات المحلية والدولية حافزا قويا غير مباشر للأداء للشركات في القطاعات الاحتكارية . وفي بعض الحالات ، أدرجت هذه الأسعار الأساسية في صيغ تحديد التعريفات .

جيم - التنظيم القانوني لخدمات البنى التحتية

١ - ملاحظات عامة

٤١ - ينطوي التنظيم القانوني على عدة عناصر بارزة ، بما فيها القواعد الموضوعية والاجراءات والصكوك والمؤسسات . والاطار الرقابي في بلد أو قطاع معين - الذي يحدد حقوق والتزامات مقدمي الخدمات والمستهلكين والهيئات الرقابية والحكومة - ينتج عن التفاعل بين هذه العناصر . ويمكن لهذا الاطار ، اعتمادا على البلد وأعرافه القانونية والسياسية ، أن يوضع بموجب معاهدات أو دستور أو قوانين أو مراسيم تنفيذية أو لوائح أو قرارات هيئات رقابية أو قانون سوابق أو تراخيص أو امتيازات أو غير ذلك من العقود أو الصكوك .

(أ) السياق التاريخي

٤٢ - استحدث التنظيم القانوني للبنى التحتية في بلدان عديدة بغية احتواء تجاوزات مقدمي الخدمات الاحتكاريين وكارتلات مقدمي الخدمات العامة الذين يحاولون مضاعفة أرباحهم عن طريق تخفيض الانتاج وزيادة الأسعار الى ما فوق المستوى المستصوب اقتصاديا واجتماعيا . وقد انتهجت الحكومات نهجا مختلفة لمراقبة هذه الاتجاهات الاحتكارية . وفي حالات عديدة ، عين مقدم خدمة البنى التحتية الاحتكاري (أو أصبح بعد التأميم) مؤسسة للقطاع العام . واعتبرت ملكية الدولة أو البلدية ضمانا ضد التجاوزات وحماية لمصالح المستهلكين ؛ ومورس التنظيم القانوني في هذه الحالات عن طريق ملكية القطاع العام . وفي بلدان أو قطاعات أخرى كان مقدم خدمة البنى التحتية شركة خاصة أو بقي كذلك . وبغية مراقبة عملياته ومنع ممارسة التسعير واستراتيجيات التسويق بشكل احتكاري ، كثيرا ما أنشأت الحكومات آليات رقابية عامة (لمكافحة الاحتكار ، على سبيل المثال) ومحددة القطاعات . وقد أنشئت أول لجان رقابية في منتصف القرن التاسع عشر .

٤٣ - ورافق التحول نحو المزيد من المشاركة والمنافسة من جانب القطاع الخاص وعززته التحول الى التنظيم القانوني لمقدمي الخدمات العامة (سواء كانوا هيئات تملكها الدولة أو هيئات خاصة) بشكل أقل تخلا . واذ أدركت حكومات عديدة أن الضغوط السياسية القصيرة الأجل كثيرا ما أدت الى حواجز تعترض سبيل الدخول في المنافسة والى غيرها من التدخلات الرقابية التي لم تكن دائما في الصالح العام ، قامت بالحد من مستوى سلطتها التقديرية (من الناحية التعاقدية في أكثر الأحيان) واختارت آليات رقابية قائمة بذاتها ومستقلة وأقل تعرضا للضغوط السياسية . وقد قللت هذه الاصلاحات ، حيث استحدثت بنجاح ، من المخاطر التي يواجهها المستثمرون من القطاع الخاص وبالتالي من تكاليف التمويل .

(ب) أهداف التنظيم القانوني

٤٤ - الأهداف الرئيسية للتنظيم القانوني هي تشجيع المنافسة والكفاءة ، والتصدي لجوانب التقصير السوقي وتصحيحها الى الحد الممكن ، والقيام بصورة أعم بحماية المستخدمين من التجاوزات المحتملة من جانب مقدمي الخدمات العامة المهيمنين أو الاحتكاريين وحماية المستثمرين من الاجراءات الحكومية التعسفية المحتملة . وكثيرا ما يجري تبرير التدخل الرقابي بوجود وضع لا تعطي فيه السوق المتروكة لوسائلها الخاصة النتيجة الاجتماعية المرجوة . وقد يشمل التنظيم القانوني مراقبة السلطة الاحتكارية (بما في ذلك المراكز المهيمنة) ولكنه يتصدى أيضا للشواغل المتعلقة بالبيئة والسلامة والصحة العامة وغير ذلك من الشواغل . ولا تكون هذه الشواغل عادة مقتصرة على قطاعات البنى التحتية أو على الشركات الخاصة ، بل تشكل جزءا من الاطار التنظيمي العام الذي يخضع له النشاط الاقتصادي .

٤٥ - وتختلف طبيعة التنظيم القانوني اختلافا جوهريا وفقا لخصائص القطاع . ففي الاحتكارات الطبيعية ، يركز التنظيم القانوني في المقام الأول على انتاج المستوى المرغوب فيه اجتماعيا من الخدمات بأسعار اقتصادية ، وخاصة عن طريق الحد من الفرص المتاحة لمقدم الخدمة العامة لتحصيل الربوع الاحتكارية . وكثيرا ما تكون مراقبة الأسعار هي الأداة الرئيسية حيث يكون القطاع كله احتكاري . وقد يكون من الضروري ، حيثما تكون شريحة أو أكثر من القطاع احتكارية وتكون الشرائح المتبقية تنافسية ، ايلاء عناية خاصة للإشراف على وصول منافسين الى الشرائح الاحتكارية .

٤٦ - وهناك عامل آخر هو المدى الذي بلغه استحداث الاصلاحات السوقية أو القيام باستحداثها . والتغيير في بنية السوق أو استحداث المساهمات أو المنافسات من جانب القطاع الخاص في قطاعات البنى التحتية يتطلبان ، بصورة عامة ، قواعد ومؤسسات جديدة . أما في القطاعات الآخذة في الانتقال الى المنافسة السوقية ، فان التنظيم القانوني يركز في المقام الأول على تدبر أمر هذا الانتقال عن طريق كفالة استحداث وتشجيع هذه المنافسة بصورة فعالة . وحالما يصبح قطاع أو شريحة تنافسيا (كما يمكن أن تكون الحال في خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية في بعض البلدان) يمكن للتنظيم القانوني المحدد القطاع أن يفسح المجال أمام النظام التنافسي العام الذي يشمل معظم قطاعات الاقتصاد . ومن المعتاد أن تراعي القواعد والمؤسسات الرقابية التي ينشئها المشرعون هذه العوامل . ولا بد من المرونة بغية التكيف مع الأحوال المتغيرة .

(ج) تكاليف التنظيم القانوني وفوائده

٤٧ - التنظيم القانوني للبنى التحتية مهمة معقدة تتطلب موارد كبيرة . والعملية جديدة نسبيا في بلدان عديدة ويمكن تعلم دروس من خبرة البلدان التي سبق لها أن نفذت اصلاحات مماثلة .

٤٨ - بيد أن من المهم المقارنة بين تكاليف التنظيم القانوني وفوائده . فالتنظيم القانوني الفعال يمكن أن يعزز الانتقال الى السوق التنافسية ويحمي المستهلكين والمستثمرين ، غير أن له تكاليفه أيضا . ولا تشمل تكاليف التنظيم القانوني تكاليف الجهاز الرقابي نفسه فحسب بل تشمل أيضا تكاليف الامتثال من جانب المنشآت التي تجري مراقبتها ، حتى أنه يمكن لتكاليف التنظيم القانوني غير المباشرة أن تكون أكبر . ويمكن للتنظيم القانوني أن ينتج تشوهات قد تكون في بعض الأحيان أكبر من جوانب التقصير السوقية التي يفترض أن تتصدى لها . وقد ينتج هذا عن ضعف المعلومات المتاحة للهيئات الرقابية ، أو استحواذ الفئات صاحبة المصلحة على العملية الرقابية ، أو ندرة المؤهلات والخبرة المهنية لدى الهيئة الرقابية (الأمر الذي يمكن أن يتسبب جزئيا على الأقل عن عدم كفاية الموارد الرقابية والتمويل) ، أو عدم توفر المرونة في القواعد والاجراءات ، أو القواعد الموضوعية غير المدروسة أو المتقادمة . وأخيرا ، فإنه كلما سار قطاع في اتجاه البنية السوقية التنافسية زالت الحاجة الى التنظيم القانوني المحدد .

٢ - القواعد الموضوعية

٤٩ - يمكن تقسيم التدخلات الرقابية الى فئتين واسعتي النطاق . فالفئة الأولى تشمل مختلف الاجراءات الى حين منح التراخيص أو الامتيازات ؛ وتشمل هذه اصلاح القطاع والتشريع ، وادارة عملية الاختيار المتعلقة بمنح التراخيص أو الامتيازات . أما الفئة الثانية فهي التدخل الرقابي الذي يلي منح هذه التراخيص أو الامتيازات . وتبحث الفقرات التالية باختصار في بعض المسائل الرقابية الرئيسية التي تتم مواجهتها في سياق مماثل في قطاعات مختلفة ، بما في ذلك التنظيم القانوني لدخول المنافسين وخروجهم ، والترابط ، والأسعار (التعريفات) ، والاعانات والخدمة العالمية ، والنوعية والأداء .

(أ) شروط منح التراخيص والامتيازات

٥٠ - تحتل قواعد الدخول والخروج مركز الصدارة في تنظيم قطاعات البنى التحتية . فقد تسمح القواعد بحرية دخول مقدمي الخدمات الى قطاع أو شريحة منه أو قد يجعل هذا الدخول مقتصرًا على عدد من مقدمي الخدمات حسبما تقرر ذلك الحكومة من خلال مشروع للترخيص أو منح الامتيازات . وحيث يكون الدخول الحر هو القاعدة ، كما هي الحال في عدد متزايد من البلدان فيما يتعلق بالعديد من خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية أو فيما يتعلق بتوليد الكهرباء ، قد لا يكون دور سلطة الترخيص إلا التأكد من أن الداخل الجديد يفي بالمتطلبات القانونية الأساسية لتقديم هذه الخدمات . وفي بعض البلدان ، يتوجب على الداخل الجديد أن يقوم فقط بتقديم اعلان ، ومن ثم يمكنه أن يبدأ تقديم الخدمات ما لم تعرب سلطة الترخيص عن اعتراضها على ذلك خلال فترة زمنية محددة (شهر واحد ، على سبيل المثال) . وعندما يكون عدد الداخلين محدودا ، كثيرا ما يقتضي القانون من الحكومات أن تنظم عملية تنافسية لمنح الترخيص الوحيد أو التراخيص المتعددة المعروضة (انظر كذلك الفصل الثالث "اختيار صاحب الامتياز") .

(ب) التنظيم القانوني للترابط والوصول

٥١ - قد يحاول مقدم الخدمة العامة الأصلي أو المهيمن في الصناعات الشبكية ، مثل النقل بالسكك الحديدية ، والاتصالات السلكية واللاسلكية ، وتوريد الكهرباء أو الغاز ، أن يحول دون وصول أطراف ثالثة الى شبكته أو الحد من هذا الوصول الذي كثيرا ما يكون الشريحة الاحتكارية في هذه الصناعات . وبغية استحداث التنافس ، استحدثت قواعد الزامية بشأن الوصول الى الشبكة من جانب داخلين جدد باعتبارها جانبا رئيسيا من جوانب اصلاح القطاع وتنظيمه القانوني . وفي بعض الحالات ، كانت هذه القواعد استكمالا لتدابير فض الترابط الرأسي (انظر الفقرات ١٨ - ٢١) واعتمدت في البعض الآخر لتعزيز التنافس في قطاعات بقيت متكاملة بصورة كاملة أو جزئية .

٥٢ - وتفرض قواعد الوصول عموما على مشغل الشبكة التزامات تقضي بتوفير الوصول بشروط عادلة وغير تمييزية من وجهة النظر المالية وكذلك التقنية . ويعني عدم التمييز ضمنا أن الداخل الجديد أو مقدم الخدمة الجديد يستطيع استخدام البنية التحتية الخاصة بمقدم الخدمة العامة المهيمن بشروط ليست أقل ملاءمة من تلك التي يمنحها مشغل الشبكة للدوائر الخاصة به أو للدائرة الخاصة بمقدمي الخدمات المنافسين . بيد أن من الجدير بالملاحظة أن العديد من نظم الوصول الى المشروع ، على سبيل المثال ، لا تقتضي اعطاء شروط مساوية تماما للناقل أو المستخدمين المنافسين . ويمكن لالتزام الوصول أن يحدد بشكل ما : فقد يكون ، على سبيل المثال ، مقتصرا على القدرة الفائضة فقط أو خاضعا لأحكام وشروط معقولة (بدلا من مساوية) .

٥٣ - وعلى العموم ، قد ترغب الهيئات الرقابية في أن تكفل أن تكون الأسعار عالية الى حد يكفي اعطاء حافز ملائم للاستثمار في صيانة وتوسيع البنية التحتية المطلوبة ومنخفضة الى حد يشجع المنافسة في القطاع . ويقوم تسعير الوصول عادة على أساس التكلفة . وعندما تقدم شركة الشبكة الخدمات بشكل تنافسي مع مقدمي خدمات آخرين ، يمكن أن يتطلب هذا الأمر الفصل بين أنشطتها من الناحية الحسابية بغية تقرير التكلفة الفعلية لاستخدام أطراف ثالثة للشبكة أو لجزء منها .

٥٤ - وقد تكون أوضاع الوصول التقنية حرجة بصورة مساوية ويمكن أن يطلب من مقدمي الخدمات العامة المهيمنين تكييف شبكتهم بحيث تفي بمتطلبات الوصول للداخل الجديد . ويمكن أن يكون الوصول الى الشبكة ككل أو الى الأجزاء أو الشرائح الاحتكارية من الشبكة (يشار اليها أحيانا بأنها مرافق اختناقية أو أساسية) . وتسمح حكومات عديدة لمقدمي الخدمات انشاء البنى التحتية الخاصة بهم أو استخدام بنى تحتية بديلة حيث تكون متوفرة ؛ وفي هذه الحالات ، قد لا يحتاج مقدم الخدمة إلا الى الوصول الى جزء صغير من الشبكة كما أنه لا يمكن ، بموجب العديد من اللوائح ، أن يرغم على دفع ما يزيد على التكلفة المقابلة لاستخدام المرفق المحدد الذي يحتاج اليه ؛ وقد يكون هذا ، على سبيل المثال ، الحلقة المحلية في الاتصالات السلكية واللاسلكية ، أو في قدرة خطوط النقل على توريد الكهرباء ، أو في استخدام قسم من خطوط السكك الحديدية .

(ج) التنظيم القانوني للأسعار والأرباح

٥٥ - تشتمل القواعد التي تخضع لها قطاعات البنى التحتية في معظم البلدان على التنظيم القانوني للأسعار أو الأرباح . والأساس المنطقي الاقتصادي هو أنه حيثما تكون الأحوال الاحتكارية هي السائدة أو حيث لا تكون الأسواق بعد تنافسية فعلا ، يمكن أن يسعّر مقدمو الخدمات العمومية المهيمنون خدماتهم بأسعار فائقة الارتفاع بغية كسب أرباح مفرطة أو فائقة الانخفاض (على أساس مؤقت) لابعاد الداخلين الجدد (تسعير افتراضي) . وقد يكون للأسعار العالية والمنافسة غير الكافية في خدمات البنى التحتية تأثير ضار في القطاع المعني وكذلك في الاقتصاد الوطني .

٥٦ - ولقطاعات البنى التحتية بنى سوقية مختلفة ونطاق مختلف لفض الترابط والمنافسة . وتقوم البلدان بصورة متزايدة بجعل التنظيم القانوني للأسعار مقتصرًا على شرائح السوق غير التنافسية بينما تترك الأسعار في الشرائح التنافسية حرة . فعلى سبيل المثال ، يمكن لأسعار الهاتف الخليوي في بعض البلدان أن تترك دون تنظيم قانوني بينما تبقى تعريفات الهاتف المحلي خاضعة للتنظيم القانوني . وفي البلدان التي يوفر فيها النقل الطرقي (أو النقل المائي) ما يكفي من المنافسة ، يمكن لأسعار النقل بالسكك الحديدية أن تترك دون تنظيم قانوني على حد سواء . وحيث تقوم شركة بتوفير خدمات ذات أسعار منظمة قانونيا إضافة الى خدمات غير منظمة قانونيا ، قد يكون من الضروري وضع تدابير وقائية لمنع الشركة من اجراء معاوضة بين أنشطتها التنافسية من دخل الأنشطة المنظمة قانونيا ؛ وبغية تنفيذ حظر المعاوضة ، تشتمل التدابير الوقائية العادية على فصل حسابات التكلفة أو انشاء شركة تابعة واحدة أو أكثر للاهتمام بالأنشطة التنافسية أو الأنشطة التنافسية المحتملة . وعلاوة على ذلك ، لا يطبق سقف الأسعار في بلدان عديدة إلا على مقدمي الخدمات العمومية المهيمنين (لكبح قدرتهم على تجاوز مركزهم المهيمن) وليس على الداخلين الجدد .

٥٧ - وقد اختارت بلدان عديدة أن لا تضع إلا مبادئ تسعير واسعة النطاق في التشريعات بينما تركت تنفيذها الفعلي للهيئة الرقابية المعنية وشروط وأحكام التراخيص أو الامتيازات . واختارت بلدان أخرى سن تشريعات بشأن صيغ التعريفات . وعلى العموم ، يجري السعي لتحقيق توازن بين مصالح المستخدمين ومصالح المستثمرين ، وكثيرا أيضا مصالح المستخدمين الحاليين والمقبليين . فعلى سبيل المثال ، عندما يجري ابقاء التعريفات فائقة الانخفاض ، يتضرر مقدمو الخدمات العامة ولا يتشجع المستثمرون ويعاقب المستخدمون المقبولون إذ يتوجب عليهم أن يدفعوا تكاليف الاستثمارات المؤجلة . وسيطلب نظام التعريفات أيضا استقرارا كافيا وامكانية للتكهن به بغية تمكين مقدمي الخدمات العامة والمستخدمين من التخطيط وفقا لذلك .

٥٨ - ويتطلب العديد من مشاريع البنى التحتية استثمارا رأسماليا ضخما إضافة الى فترات استهلاك طويلة نسبيا . ولا يمكن وضع صيغ للتعريفات بشكل نهائي ، ذلك لأن التكنولوجيا وأسعار الصرف ومستويات الأجور والانتاجية والعوامل الأخرى لا مناص من أن تتغير تغيرا كبيرا (وكثيرا ما يجري ذلك

بشكل لا يمكن التنبؤ به) خلال هذه الفترات . وتوجد لدى بلدان عديدة آليات لتنقيح صيغ التعريفات . وتكون التنقيحات الدورية للصيغة عادة (كل أربع سنوات أو خمس مثلاً) بمثابة إعادة تفاوض بشأن العقد مع مراعاة مصالح المستخدمين ومصالح الاقتصاد بصورة عامة وكذلك مصالح المستثمرين والمقرضين .

٥٩ - وقد اختار المشرعون نظاماً مختلفة لمراقبة الأسعار كان أكثرها شيوعاً تنظيم معدل المردود وتنظيم سقف السعر . وتوجد لدى نظم تعريفات عديدة عناصر من الفئتين . وبموجب تنظيم معدل المردود ، يسمح لمقدمي خدمات البنى التحتية تحقيق مردود معين من استثماراتهم يحسب عنه عادة بنسب مئوية . وفي كل سنة (أو كل مرة تعتبر الهيئة الرقابية أو الشركة أو الأطراف المهتمة الأخرى أن الأسعار المعمول بها تعطي أرباحاً كثيرة جداً أو قليلة جداً) تقوم الهيئة الرقابية بالتحقق من نفقات المرفق وتقرر إلى أي حد تستحق فيه الاستثمارات المقدمة من الشركة أن تدرج في أساس المعدل ، وتحسب المداخل التي ينبغي توليدها لتغطية النفقات المسموح بها والمردود المتفق عليه للاستثمار . وتستخدم الهيئات الرقابية معدلات السوق المعدلة وفق المخاطر ، حيثما تكون متاحة ، بغية تقرير رقم معدل المردود . ويتطلب هذا النظام قدراً كبيراً من المعلومات وكذلك من المفاوضات (بشأن المصروفات المشروعة وتخصيص التكاليف ، مثلاً) . ولا يعطي هذا مقدمي الخدمات العامة حوافز قوية لتحسين الكفاءة لأن مكاسب الكفاءة التي يحققونها في سنة واحدة تؤدي إلى تعريفات أدنى في السنة التالية .

٦٠ - وبموجب نظام سقف السعر ، توضع صيغة سعر لفترة معينة (أربع أو خمس سنوات مثلاً) . ويسمح للأسعار في كل سنة بالتقلب ضمن حدود توفرها الصيغة . وتكون الصيغة في بعض البلدان متوسطاً مرجحاً لمختلف المؤشرات وتكون في بعضها الآخر مؤشر أسعار استهلاكية ناقصاً عامل إنتاجية . وحيث تكون هناك حاجة إلى استثمارات جديدة كبيرة ، يمكن أن تشمل الصيغة على مكون إضافي لتغطية هذه التكاليف الإضافية . ويمكن أن تنطبق الصيغة على جميع خدمات الشركة أو على سلال مختارة من الخدمات فقط ، كما يمكن استخدام صيغ مختلفة لسلال مختلفة . ويمكن استثناء الخدمات الموفرة في بيئة تنافسية من السلة وإزالة التنظيم القانوني الذي تخضع له ، كما يمكن أن يعاد النظر في تكوين السلة من وقت إلى آخر لكي تؤخذ في الاعتبار الأحوال السوقية الجديدة . وقد اعتمد أسلوب سقف السعر هذا بصورة متزايدة في السنوات الأخيرة . فهو يمكن أن يوفر حوافز أكبر لمقدمي الخدمات العامة إذ يمكن إبقاء مكاسب الكفاءة حتى فترة التعديل اللاحقة . وفي بعض البلدان ، تقضي صيغة سقف السعر بتحويل جزء من مكاسب الكفاءة إلى المستهلكين . بيد أن إعادة التعديل الدورية للصيغة تستند إلى حسابات من نوع معدل المردود تتطلب نفس النوع من المعلومات المفصلة حسبما هو مذكور أعلاه ، مع أن ذلك يتم على أساس أقل تواتراً .

٦١ - وهناك أسلوب آخر للتنظيم القانوني للأسعار يمكن استخدامه لتحديد الأسعار أو ، بصورة أعم ، لرصد مستويات الأسعار ، هو التسعير القياسي أو المعياري . ولدى مقارنة أسعار مقدم خدمات عامة بأسعار مقدم خدمات عامة آخر وبالمعايير الدولية ، قد تستطيع الهيئات الرقابية أن تحكم بما إذا كانت

التعديلات التعريفية التي يطلبها مقدم الخدمات العامة معقولة أم لا . وأيا كان الأسلوب المختار ، ينبغي ألا يتجاوز التعقيد في آلية التعريفات القدرة الادارية لدى المسؤولين عن تنفيذها ورصدها وتكليفها .

(د) الاعانات والخدمات العالمية

٦٢ - يقضي القانون في بلدان عديدة وجوب توفير خدمات محددة حتى وإن كان لا بد من تقديمها بدون تعويض أو أقل من التكلفة . ومن الأمثلة على الخدمات المجانية خدمات الطوارئ (مثل الاتصالات الهاتفية مع الشرطة وادارة مكافحة الحرائق وسيارات الاسعاف ؛ والكشف على ما يدعى من وجود تسرب للغاز أو خطوط كهرباء خطرة) . أما الخدمات التي يمكن لأسعارها ألا تغطي التكاليف فتشمل خدمة الهاتف أو المياه أو الكهرباء المنقذة للحياة ، والنقل المخفض لفئات معينة من الركاب (مثل تلاميذ المدارس وكبار السن من المواطنين) ، وكذلك الخدمات الأخرى المقدمة الى المستخدمين ذوي الدخل المنخفض أو الريفين . ويمكن لمقدمي الخدمات العامة تعويض أعباء أو تكاليف هذه الخدمات بطرق عديدة ، بما في ذلك الاعانات الحكومية ، أو الصناديق أو الآليات الرسمية الأخرى المنشأة بغية اقتسام الأعباء المالية لهذه الالتزامات من جانب جميع مقدمي الخدمات العامة ، أو الدعم التقاطعي الداخلي من الخدمات المربحة الأخرى . وينبغي التمييز بين الدعم التقاطعي والتسعير التفاضلي حيث تدفع فئات مختلفة من المستخدمين أسعارا مختلفة (اعتمادا على أمور في جملتها مرونة السعر الخاص بطلبهم) ولكن حيث تغطي جميع الأسعار الكلفة الهامشية للخدمة على المدى القصير على الأقل . وبهذا المعنى يمكن لتفاضل الأسعار أن يكون فعالا وينبغي عدم حظره . أما الاعانات الحكومية المباشرة أو اعانات الصناديق فميزتها أنها أكثر شفافية وأسهل للرصد من الدعم التقاطعي .

(هـ) معايير الأداء

٦٣ - يتوجب على الشركات العاملة في قطاعات خاضعة للتنظيم القانوني أن تفي بمجموعة من المعايير التقنية ومعايير الخدمة (انظر الفصل التاسع "التأخير والعيوب وأشكال التقصير الأخرى فسي الأداء" ، —) وكثيرا ما تكون هذه مفصلة بشكل مفرط يصعب معه ادراجها في التشريع الخاص بالقطاع ، كما يمكن أن تدرج في المراسيم التنفيذية أو الامتيازات أو التراخيص أو المستندات الأخرى . فهي تشمل ، على سبيل المثال ، الحد الأدنى من الشروط التي تكفل الترابط في القطاعات المتشابهة ، ومعايير النوعية (مثل المتطلبات المتعلقة بنقاء الماء وضغطه) ، والسقوف المفروضة على الوقت المخصص لاجراء التصليحات ، والسقوف المفروضة على عدد الأخطاء أو الشكاوى ، والأداء الموقوف لخدمات النقل ، والاستمرارية في التوريد ، وكذلك معايير الصحة والسلامة والبيئة . بيد أن التشريعات يمكن أن تفرض مبادئ أساسية توفر التوجيه في صوغ معايير مفصلة أو تتطلب الامتثال للمعايير الدولية .

٣ - الهيئات الرقابية

٦٤ - تشمل الأحكام التشريعية التي تنظم قطاعات البنية الأساسية بوجه عام كلا من القواعد الموضوعية والمؤسسية . وهذه القواعد تضعها هيئات مختلفة وتنفذها وترصدها هيئات أخرى . ويشير المصطلح "الهيئات الرقابية" الى الأجهزة المؤسسية اللازمة لتنفيذ القواعد الموضوعية ورصدها .

٦٥ - وثمة حاجة الى الهيئات الرقابية لأنه من الضروري بوجه عام أن تسمح القواعد بقدر من حرية التقدير في مجال تشغيل مرافق البنية الأساسية ؛ فثمة حاجة الى أن تتولى جهة ما تطبيق القواعد الموضوعية أو تنفيذها وتفسير هذه القواعد ورصد الامتثال لها وفرض العقوبات وتسوية المنازعات الناشئة عن تنفيذ القواعد . أما المهام الرقابية المحددة ومدى حرية التقدير التي تنطوي عليها فستقررها القواعد المعنية ، التي يمكن أن تختلف اختلافا كبيرا .

(أ) نطاق الآليات المؤسسية

٦٦ - يختلف نطاق الآليات المؤسسية المعنية بمراقبة قطاعات البنى التحتية اختلافا كبيرا . ومع أن بلدانا عديدة ما زالت توكل المهام الرقابية الى ادارات حكومية (كالوزارات المعنية أو الادارات المسؤولة عن الأسعار أو المنافسة) ، فإن الاتجاه العام هو نحو انشاء هيئات رقابية تتمتع بحرية تصرف وتكون منفصلة عن الحكومة . ويمكن أن يخضع البلد ذاته بعض قطاعات البنية الأساسية لمراقبة مستقلة وقائمة على حرية التصرف بينما يترك القطاعات الأخرى خاضعة لمراقبة وزارية . كما يمكن أن تكون صلاحيات المراقبة مقسمة بين هيئة رقابية تتمتع بحرية التصرف والحكومة ، مثلما هو الحال في كثير من الأحيان فيما يتعلق بالترخيص .

(ب) استقلال الهيئات الرقابية وحرية تصرفها

٦٧ - ينبغي فصل الهيئات الرقابية وحمائتها من الضغوط غير الملائمة . وينبغي أن تتخذ قرارات المراقبة دون تدخل من جانب مقدمي الخدمات العامة . ولهذا الغرض ، تستوجب الأحكام التشريعية في معظم البلدان استقلال عملية اتخاذ القرارات الرقابية . فالاستقلال وحرية التصرف الفعليان يخطوان شوطا كبيرا في سبيل تقليص المخاطر الرقابية ، وبالتالي في سبيل تقليص تكلفة خدمات البنية الأساسية .

٦٨ - والاشتراط الأولي هو فصل الوظائف الرقابية عن الوظائف التشغيلية ، وذلك بسحب أي وظائف رقابية قد لا تزال منوطة بمقدمي الخدمات العامة واسنادها الى جهة مستقلة من الناحيتين القانونية والوظيفية . ومن أمثلة الاريباك الذي يحدث بين الوظائف الرقابية والوظائف التشغيلية يمكن ذكر حق مقدم الخدمات العامة الراهن في المصادقة على معدات ما لاستخدامها في شبكة ، أو في وضع شروط من

جانبه فقط فيما يتعلق بمنح امكانية الاستفادة من الخدمات أو ربط هذه الخدمات ببعضها البعض ، أو حق مشغل ميناء في تخصيص مراسي للسفن القادمة .

٦٩ - وثمة اشتراط أساسي آخر هو الاستقلال التام للهيئات الرقابية عن الصناعة التي تتولى هذه الهيئات مراقبتها . وهذا الاستقلال تعرقله في كثير من الأحيان الأحكام التي تحظر على موظفي الهيئة الرقابية أداء مهام لصالح الشركات الخاضعة للمراقبة أو شركاتها الأم أو الشركات المنتسبة إليها أو قبول هدايا منها أو ابرام عقود معها أو اقامة أي علاقة أخرى بها (اما بشكل مباشر أو عن طريق أفراد الأسرة أو وسطاء آخرين) . وهذا الاستقلال شرط لضمان مصداقية الهيئة الرقابية . وهو يعني أيضا أنه ، تجنباً لتنازع المصالح ، ينبغي أن تكون المراقبة ، خصوصا في البلدان والقطاعات التي تعمل فيها المنشآت المملوكة للدولة ، متحررة من تدخل الحكومة ومالكي المنشآت في القطاع .

٧٠ - وهذا يفضي الى مسألة ذات صلة وهي حرية تصرف الهيئة الرقابية بالنسبة للحكومة . ويمكن أن تكون حرية التصرف هذه ضرورية للتقليل من احتمالات أن تكون هنالك قرارات تتخذها أو تؤثر فيها هيئة هي أيضا مالكة لمنشآت تعمل في القطاع الخاضع للمراقبة ، أو هيئة تعمل على أسس سياسية لا تقنية .

٧١ - ولا ينبغي النظر الى الاستقلال وحرية التصرف على أساس الوضع المؤسسي للوظيفة الرقابية فحسب ، بل وكذلك على أساس حرية تصرفها الوظيفية ، وهذا يقتضي أن تكون لدى الهيئات الرقابية الموارد المالية والبشرية اللازمة لكي تضطلع بمسؤولياتها بطريقة تتسم بالتخصص المهني والنزاهة .

(ج) القطاعات المنوطة بالهيئات الرقابية

٧٢ - يمكن تنظيم المسؤوليات الرقابية على أساس قطاعي أو متعدد القطاعات . وقد قررت البلدان التي اختارت النهج القطاعي ، في حالات عديدة ، ادراج القطاعات أو شرائحها الوثيقة الصلة ببعضها البعض تحت مظلة رقابية واحدة ، ويمكن أن يكون هذا هو الحال مثلا فيما يتعلق بالاتصالات السلكية واللاسلكية والبيث التلفزيوني بالكابلات والبيث الاذاعي ؛ والقوى الكهربائية والغاز ؛ والمطارات والخطوط الجوية ؛ أو بشكل أعم وسائل النقل المتنافسة . وقد نظمت بلدان أخرى عملية المراقبة على أساس متعدد القطاعات ، وذلك في بعض الحالات على شكل جهة رقابية واحدة لكل قطاعات البنى التحتية ، وفي حالات أخرى على شكل جهة واحدة بشأن المرافق (المياه والقوى الكهربائية والغاز والاتصالات السلكية واللاسلكية) وجهة أخرى بشأن النقل .

٧٣ - ويتوقف القرار بشأن استخدام هذا النموذج أو ذاك ، جزئيا ، على القدرة الرقابية للبلد ؛ فكلما ضعفت هذه القدرة ازدادت دواعي التقليل من عدد الهياكل المستقلة ومحاولة تحقيق وفورات النطاق . ومن بين الدواعي الأخرى لايجاد وكالات متعددة القطاعات ما يلي : المسائل المشتركة المنبثقة من

مختلف قطاعات البنية الأساسية والقدرة على التعلم من التجربة المكتسبة في قطاعات أخرى ؛ والاتساق بين القطاعات في النهج الرقابي ونطاق وتتابع برنامج الإصلاح (إذا بدأ هذا البرنامج بقطاع واحد فقط كانت الجهة المعنية في كثير من الأحيان خاصة بقطاع محدد) ؛ وإيجاد مقاومة أفضل للضغوط من المجموعات القطاعية ذات المصلحة . ومن العيوب المحتملة للهيئات المعنية بقطاعات متعددة أن ذلك قد لا يعزز تنمية الخبرة التقنية (أي التي تخص قطاعا محدا) .

(د) ولاية الهيئات الرقابية

٧٤ - غالبا ما ينص قانون انشاء آلية رقابية على عدد من الأهداف العامة التي ينبغي لها أن توجه أعمال الهيئات الرقابية ، ومنها مثلا ترويج المنافسة ، وحماية مصالح المستخدمين ، وتلبية الطلب ، وفعالية القطاع أو مقدمي الخدمات العامة ، وجدواها المالية ، والحفاظ على المصلحة العامة أو الالتزامات المتعلقة بتوفير الخدمات العامة ، وحماية حقوق المستثمرين . ومن شأن توفر هدف أو هدفين أساسيين أن يساعد على توضيح ولاية الهيئات الرقابية وتحديد أولويات بين الأهداف المتضاربة في بعض الأحيان . ومن شأن توفر ولاية واضحة أن يزيد من حرية تصرف الهيئة الرقابية ومصداقيتها .

(هـ) صلاحيات الهيئات الرقابية

٧٥ - يمكن أن تكون للهيئات الرقابية صلاحيات اتخاذ القرارات أو صلاحيات ارشادية أو صلاحيات استشارية محضة أو تشكيلة من هذه الصلاحيات المختلفة حسب الموضوع . وفي بعض البلدان ، قرر المشرع منح الهيئة الرقابية صلاحيات محدودة في البداية لكنه زاد من هذه الصلاحيات في مرحلة لاحقة بعد أن حققت الهيئة سجلا من الأعمال المتواصلة التي برهنت على استقلالها ومهارتها الحرفية . وتحدد التشريعات في كثير من الأحيان الصلاحيات المنوطة بالحكومة والأخرى المنوطة بالجهاز الرقابي . ومن المهم في هذا الصدد التزام الوضوح لتجنب حالات التنازع والريبة التي لا داعي لها . وينبغي للمستثمرين ، وكذلك المستهلكين وغيرهم من الأطراف المهمة أن يعرفوا الى من يتوجهون بمختلف الالتماسات أو الطلبات أو الشكاوى .

٧٦ - والترخيص لمقدمي الخدمات العامة مثلا هو في بلدان عديدة عملية تشترك فيها الحكومة وكذلك الهيئة الرقابية . فاذا كان القرار بشأن اسناد مشروع ينطوي على رأي عام ذي طابع سياسي وليس تقنيا ، كما هو الحال في سياق خوصصة البنى التحتية في كثير من الأحيان ، غالبا ما تقع المسؤولية النهائية في هذا الخصوص على الحكومة . أما اذا كانت معايير اسناد المشروع ذات طابع تقني أكثر ، كما هو الحال فيما يتعلق بنظام ترخيص ليبرالي بشأن خدمات توليد القوى الكهربائية أو خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية ، فان بلدانا عديدة تسند القرار الى هيئة رقابية مستقلة . وفي حالات أخرى ، قد تضطر الحكومة الى أن تطلب رأي الهيئة الرقابية قبل اصدار الرخصة . ومن جهة أخرى ،

ثمة بلدان تستبعد التدخل المباشر من جانب الهيئات الرقابية في عملية الترخيص بحجة أن من شأن ذلك أن يؤثر في الكيفية التي تنظم بها هذه الهيئات استخدام هذه الرخص في مرحلة لاحقة .

٧٧ - ويمتد اختصاص الهيئات الرقابية في العادة ليشمل جميع المنشآت التي تعمل في القطاعات التي تراقبها هذه الهيئات ، دون التمييز بين منشآت القطاع العام والقطاع الخاص . ويمكن أن يكون استخدام بعض السلطات أو الصكوك الرقابية مقصورا بموجب القانون على مقدمي الخدمات العامة المهتمين في القطاع ؛ فيمكن لهيئة رقابية مثلا ، ألا تكون لها صلاحيات بشأن مراقبة الأسعار الا تجاه مقدم الخدمات العامة الراهن أو المهيم ، بينما يمكن السماح للداخلين الجدد بتحديد أسعارهم بحرية .

٧٨ - وتتراوح المسائل التي يتعين على الهيئات الرقابية أن تتخذ قرارا بشأنها ما بين المسؤوليات المعيارية (كالقواعد المتعلقة بمنح الرخص وشروط المصادقة على المعدات) ومنح الرخص أو الامتيازات أو الأذن ؛ وتعديل تلك الصكوك ؛ والموافقة على العقود أو القرارات التي تقترحها الجهات الخاضعة للمراقبة (كالمتعلقة مثلا بجدول زمني أو عقد يخول الوصول الى الشبكة) ؛ وتحديد التزام بشأن توفير خدمات معينة ؛ ورصد تنفيذه ؛ والإشراف على مقدمي الخدمات العامة (خصوصا الامتثال لشروط الترخيص والقواعد وأهداف الأداء) ؛ وتحديد الرسوم أو تعديلها ؛ وفحص الاعانات أو الاعفاءات أو غيرها من المزايا التي يمكن أن تشوه المنافسة في القطاع ؛ وتوقيع العقوبات ؛ وتسوية المنازعات .

(و) تشكيل الهيئات الرقابية وموظفوها

٧٩ - تتوقف ثقة المستثمرين والجمهور في المهارة الحرفية للوظيفة الرقابية وكفاءتها وفعاليتها ونزاهتها ، الى حد بعيد ، على الجهة التي تسند اليها هذه الوظيفة . وفي هذا الصدد ، تعد الطريقة التي يتم بها تعيين الهيئات الرقابية وموظفيها ، ومؤهلاتهم وخبرتهم والقواعد التي يعملون بموجبها أمورا بالغة الأهمية .

٨٠ - وعند انشاء هيئة رقابية ، اختارت بلدان قليلة أن تتكون الهيئة الرقابية من موظف واحد ، بينما فضلت معظم البلدان الأخرى أن تكون هناك لجنة رقابية . فبإمكان اللجنة توفير ضمانات أكبر للوقاية من أي تأثير أو ضغط غير مناسبين ، كما أن بإمكانها أن تحد من احتمالات صدور قرارات رقابية طائشة . ومن جهة أخرى ، يمكن أن تكون الهيئة الرقابية المكونة من شخص واحد قادرة على التوصل الى قرارات بشكل أسرع ، كما يمكن مساءلتها بشكل أكبر . ولتحسين ادارة عملية اتخاذ القرارات في هيئة رقابية ، كثيرا ما يحتفظ بعدد قليل من الأعضاء (ثلاثة أو خمسة أعضاء في العادة) . وغالبا يتم تفادي تكوين أعضاء الهيئة من أعداد زوجية تجنباً لاحتمال الوصول الى طريق مسدود ، مع أنه يمكن أن يكون للرئيس صوت ترجيحي طبعاً .

٨١ - ولزيادة حرية تصرف الهيئة الرقابية ، يمكن اشراك مؤسسات مختلفة في عملية التعيين ؛ وفي بعض البلدان ، تعين الهيئات الرقابية من قبل رئيس الدولة استنادا الى قائمة مقدمة من البرلمان ؛ وفي بلدان أخرى ، يعين الفرع التنفيذي للحكومة الهيئة الرقابية ولكن رهنا بتأكيد البرلمان ، أو بناء على ترشيحات يقدمها البرلمان أو رابطات المستخدمين أو هيئات أخرى . وكثيرا ما يشترط على الهيئات الرقابية أن يتوفر فيها القدر الأدنى من المؤهلات المهنية ، كما يشترط فيها أن تكون خالية من تنازع المصالح الذي من شأنه ألا يؤهلها لهذه الوظيفة . ويمكن تنظيم ولايات أعضاء الهيئات الرقابية على شكل تعاقبي من أجل تجنب استبدال جميع الأعضاء وتعيينهم كليا من قبل الادارة ذاتها ؛ كما أن التنظيم التعاقبي يحقق الاستمرارية في عملية اتخاذ القرارات الرقابية . وكثيرا ما تكون الولايات لأجل محدد ، ويمكن أن تكون غير قابلة للتجديد ، كما يمكن انهاؤها قبل انقضاء أجلها لأسباب محدودة فقط (منها الادانة بارتكاب جريمة ، أو عدم الأهلية الذهنية أو الاهمال الكبير أو التقصير في أداء الواجب) . وتتسع بعض الاشتراطات لتشمل كامل موظفي الهيئة الرقابية . وتوفر قوانين عديدة للموظفين نظاما وظيفيا مغريا بما في ذلك جداول أجور مناسبة ، من أجل اجتذاب مرشحين مؤهلين والتقليل من احتمالات الفساد . وكثيرا ما تواجه الهيئات الرقابية محامين ومحاسبين وخبراء آخرين من ذوي الخبرة الذين يعملون لصالح الصناعة الخاضعة للمراقبة ، وهي تحتاج الى اكتساب نفس القدر من الدراية العملية والمهارات والتخصص المهني ، إما من داخل الهيئة أو عن طريق الاستعانة بمستشارين خارجيين عند الاقتضاء . وكثيرا ما يسمح لهذه الهيئات بالتعاقد من الباطن مع خبراء خارجيين بشأن مهام رقابية معينة فيما عدا اتخاذ القرارات الرقابية النهائية .

(ز) ميزانية الهيئة الرقابية

٨٢ - يعد توفير العدد المناسب من الموظفين والمستويات المناسبة من الأجور وتوفير ميزانية للخبراء الخارجيين والتدريب ومصادر تمويل ثابتة من الشروط الأساسية لضمان نجاح الهيئة الرقابية . وفي بلدان عديدة ، تمول ميزانية الهيئة الرقابية عن طريق رسوم وضرائب أخرى تحصل من الصناعة الخاضعة للمراقبة . ويمكن تحديد الرسوم على شكل نسبة مئوية من حجم أعمال الشركات الخاضعة للمراقبة ، أو تحصيلها مقابل منح الرخص أو الامتيازات أو غيرها من الأذون . وفي بعض البلدان ، تستكمل ميزانية الهيئة الرقابية عند الاقتضاء عن طريق تحويلات من الميزانية منصوص عليها في القانون المالي السنوي ، ولكن ذلك من شأنه أن يوجد عنصر ارتياب قد يقلل من حرية تصرف الهيئة الرقابية .

٤ - العمليات والاجراءات الرقابية

٨٣ - يتضمن أي اطار رقابي قواعد اجرائية تنظم الطريقة التي يتعين بها على المؤسسات المكلفة بمختلف الوظائف الرقابية ممارسة صلاحياتها .

(أ) اشتراطات افشاء المعلومات

٨٤ - لتمكين الهيئات الرقابية من الاضطلاع بمسؤولياتها ، تفرض التشريعات عادة على الصناعات الخاضعة للمراقبة التزامات محددة منها التزام تزويد الهيئة الرقابية بمعلومات دقيقة وفي أوانها عن عمليات الشركة ، كما أنها تمنح الهيئات الرقابية حقوقا انفاذية محددة . ويمكن أن تشمل هذه الحقوق التحريات وعمليات المراجعة ، بما في ذلك التدقيق المفصل في مجالي الأداء والامتثال ؛ وفرض عقوبات على الشركات غير المتعاونة ؛ واصدار انذارات أو التمهيد على الأقل لاصدار الانذارات أو الاجراءات الجزائية لانفاذ اشتراط افشاء المعلومات .

٨٥ - ويشترط على الشركات الخاضعة للمراقبة في العادة الاحتفاظ بحساباتها وبياناتها المالية وافشاؤها والقيام بمحاسبة مفصلة للتكاليف حتى يتسنى للهيئة الرقابية متابعة جوانب مختلفة من أنشطة الشركة كل على حدة . كما أن المعاملات المالية بين الشركة والشركات المنتسبة يمكن أن تستوجب التمحيص ، حيث ان الشركات قد تحاول نقل الأرباح الى مشاريع تجارية غير خاضعة للمراقبة أو الى شركات منتسبة أجنبية . ويمكن للمنشآت الخاضعة للمراقبة أن تكون لها أيضا اشتراطات مفصلة بشأن تقديم تقارير تقنية أو تقارير تتعلق بالأداء . غير أن المنشآت الخاضعة للمراقبة ستكون دائما أدرى بنظام تكاليفها من الهيئات الرقابية ولن تفشي سوى المعلومات التي هي مطالبة بافشاؤها فعلا وذلك بأنسب الطرق التي تخدم مصالحها .

٨٦ - ويمثل التشجيع على المنافسة في قطاع البنى التحتية المعنية إحدى طرق معالجة عدم التناسق الأساسي في المعلومات . ومن مزايا اسخال المنافسة أنها تزود الهيئة الرقابية بمجالات رصد ونقاط مرجعية متعددة تمكنها من البت فيما اذا كانت مقترحات أو مواقف شركة خاضعة للمراقبة معقولة وملائمة للمصلحة العامة أم لا . فالمعلومات الواردة من المنافسين عن التكاليف أو عن الجوانب التقنية قد تمكن مثلا الهيئة الرقابية من عدم السماح بزيادة المعدلات على أساس التكاليف اذا تجاوزت هذه الزيادات المعيار المرعي في الصناعة (انظر الفصل الثالث ، "المرحلة التشغيلية" ، ___) .

(ب) الاجراءات

٨٧ - تستوجب مصداقية العملية الرقابية توفر الشفافية والموضوعية ، بصرف النظر عما اذا كانت السلطة الرقابية تؤول الى ادارة حكومية أو وزير أو هيئة رقابية يتمتع كل منهم بحرية التصرف . وينبغي أن تكون القواعد والاجراءات موضوعية وواضحة لضمان العدل والنزاهة . ولأغراض تتعلق بالشفافية ، ينبغي أن يشترط القانون نشر هذه القواعد والاجراءات . وينبغي للقرارات الرقابية أن تبين الأسباب التي تستند اليها وأن تكون في متناول الأطراف المهتمة ، من خلال المنشورات أو غيرها من الوسائل الملائمة .

٨٨ - ويمكن زيادة الشفافية ، مثلما تقتضي ذلك بعض القوانين ، بواسطة قيام الهيئة الرقابية بنشر تقرير سنوي عن القطاع ، والقرارات المتخذة أثناء الممارسة والمنازعات التي نشأت والكيفية التي سويت بها ، وما الى ذلك . ويمكن أن يتضمن هذا التقرير السنوي أيضا حسابات الهيئة الرقابية ومراجعة لها من قبل مراجع حسابات مستقل . كما تقضي التشريعات في بلدان عديدة بأن يرفع هذا التقرير السنوي الى لجنة برلمانية .

٨٩ - ويمكن أن تؤثر القرارات الرقابية في مصالح فئات مختلفة منها الجهة المعنية بتقديم الخدمات العامة ، ومنافسوها الحاليون أو المحتملون ومستخدمو هذه الخدمات من رجال الأعمال وغيرهم . وفي بلدان عديدة تشمل العملية الرقابية (سواء كانت تديرها وكالة أو وزارة) اجراءات تشاورية بشأن القرارات أو التوصيات الرئيسية . وفي بعض البلدان ، تكون هذه المشاورات على شكل جلسات استماع علنية ، وتكون في بلدان أخرى على شكل أوراق مشاورات تلمس بشأنها تعليقات من الفئات المهتمة . كما أنشأ بعض البلدان هيئات استشارية تتألف من المستخدمين وغيرهم من الأطراف المعنية ، وتشرط هذه البلدان التماس آراء أعضاء هذه الهيئات في القرارات والتوصيات الرئيسية . ولزيادة الشفافية ، يمكن اشتراط نشر التعليقات أو التوصيات أو الآراء الناتجة عن عملية المشاورة أو اتاحتها للجمهور .

(ج) تسوية المنازعات

٩٠ - يمكن أن يثير توفير خدمات البنية الأساسية عددا كبيرا من الاختلافات في الرأي أو المنازعات ، ويندرج العديد منها عادة في نطاق اختصاص النظام القضائي ؛ ويمكن أن يكون هذا هو الحال فيما يتعلق بالمنازعات بين مقدمي الخدمات العامة وموردي هذه الخدمات وموظفيهم . ويسري هذا أيضا على المنازعات بين مقدمي الخدمات العامة ومستخدميها ، مع أن المستهلكين (أو جمعيات المستهلكين) ، قد يرفعون في كثير من الأحيان ، اضافة الى ذلك ، شكاوى لدى الهيئة الرقابية . ومن المحتمل أن يكون معظم المنازعات الرئيسية التي يتعين على الهيئة الرقابية تسويتها ناشئا عن مقدمي خدمات البنية الأساسية ، مثلما هو الحال على الأرجح فيما يتعلق باجراءات الاستفادة من هذه الخدمات أو ربط بعضها ببعض .

٩١ - وثمة نوع آخر من النزاع يمكن أن ينشأ بين الشركات الخاضعة للمراقبة والهيئة الرقابية أو الحكومة ، وهو يتعلق بتعديل رخصة أو صيغة للتعريفات . والهيئة الرقابية هي التي تعالج هذه المنازعات في أحيان كثيرة ويمكن الطعن فيها .

٩٢ - واطافة الى ذلك ، كثيرا ما تتطرق التشريعات التي تنظم القطاع ومعاهدات حماية الاستثمار والأحكام المتعلقة بالرخص أو التعاقدات الى حق المستثمرين في اللجوء الى تحكيم تجاري دولي بين الحكومة والجهة المتضررة في حال حدوث اخلال ملحوظ بأحكام العقد (انظر الفصل الحادي عشر ، "تسوية المنازعات" ، ___) .

٩٣ - وبما أن أيا من هذه المنازعات يمكن أن يؤثر سلبيا في عمليات الشركة المعنية ونظرا للطبيعة العامة لمعظم خدمات البنى التحتية ، استحدثت قوانين عديدة (وأحكام عديدة تتعلق بالرخص والتعاقدات) آليات تمكن من تسوية المنازعات على الفور دون اللجوء الى المحاكم أو الهيئة الرقابية أو التحكيم . ويمكن أن تشمل هذه الآليات الدراية العملية التقنية أو مراجعة الحسابات أو المصادقة من قبل طرف ثالث مستقل ، وكذلك فرقا أو آليات دائمة معنية بالمصالحة .

(د) العقوبات

٩٤ - في عدد كثير من البلدان ، يمنح القانون الهيئات الرقابية صلاحيات قسرية أو عقابية . ويمكن أن تشمل هذه الصلاحيات صلاحية تعديل أو تعليق أو سحب رخصة أو امتياز أو إذن ؛ والحق في تحديد أحكام العقود بين مقدمي الخدمات العامة (مثل اتفاقات الاستفادة من هذه الخدمات أو ربط بعضها ببعض) ؛ واستهلال عملية حل جهة مهيمنة مقدمة للخدمات العامة ؛ وتوجيه انذارات وأوامر الى مقدمي الخدمات العامة ؛ وفرض عقوبات مدنية بما في ذلك عقوبات على أي تأخر في تنفيذ قرار الهيئة الرقابية واستهلال اجراءات جنائية أو غيرها من الاجراءات القضائية .

(هـ) الاستئناف

٩٥ - نص المشرعون في كثير من الأحيان على اجراءات استئنافية ضد قرارات الهيئة الرقابية . غير أن قوانين بلدان عديدة تحصر الأسباب الداعية الى الاستئناف تجنبا للريبة في المجال الرقابي ، والتي يمكن أن تنشأ عن دعاوى الاستئناف التي يقصد منها في المقام الأول تأخير أثر القرارات الرقابية . لذلك فإن من المستحب اقامة توازن بين حماية الحقوق المشروعة للصناعة الخاضعة للمراقبة ومصادقية النظام الرقابي . ومن الأساسي في كثير من الأحيان اتخاذ القرار بسرعة . فعلى سبيل المثال ، من شأن رفض منح منافس امكانية الاستفادة من الخدمات أن يدفع بذلك المنافس الى الإفلاس اذا لم تحل المسألة على وجه السرعة . وعندما يمنح حق الاستئناف ، ينبغي أن يستهدف هيئة تتمتع بالمهارات والدراية الفنية المطلوبة للبت في المسألة . وتمنح بعض القوانين مقدمي الخدمات العامة الحق في الاستئناف ضد قرارات معينة صادرة عن الهيئة الرقابية ، وذلك أمام السلطة المختصة في البلد ، وتمنح قوانين أخرى الحق في الاستئناف أمام المحاكم الادارية أو القضائية .