

Distr.
GENERAL

A/CN.9/444/Add.3

6 April 1998

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



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
الممولة من القطاع الخاص

报 告 书

附加录

第二章 - 机构和组织*

内 容

参考文献

٣	-	التشريعية التوصيات
٨	٩٥-١	التشريعية التوصيات بشأن ملحوظات
٨	١٣-١	السوق هيكل ، المنافسة وألف

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

المحتويات (تابع)

الفقرات	الصفحة
٨	٤-٣
٩	٩-٥
١١	١٣-١٠
١٢	٤٠-١٤
١٣	١٦-١٥
١٣	٣١-١٧
١٧	٣٥-٣٢
١٩	٤٠-٣٦
٢١	٩٥-٤١
٢١	٤٨-٤١
٢٣	٦٣-٤٩
٢٨	٨٢-٦٤
٣٢	٩٥-٨٣
١ - عناصر لتحليل أسواق البنية التحتية	١
٢ - سياسات التنافس والاحتكارات	٢
٣ - نطاق التنافس في القطاعات المختلفة	٣
باء - التدابير التشريعية الرامية إلى تنفيذ الاصلاح القطاعي	٤
١ - الغاء الحواجز والعقوبات القانونية	١
٢ - اعادة هيكلة قطاعات البنية التحتية	٢
٣ - التدابير الانتقالية	٣
٤ - مراقبة الاحتكارات المتبقية	٤
جيم - التنظيم القانوني لخدمات البنية التحتية	٥
١ - ملاحظات عامة	٦
٢ - القواعد الموضوعية	٧
٣ - الهيئات الرقابية	٨
٤ - العمليات والإجراءات الرقابية	٩

التوصيات التشريعية

هيكل السوق ، والمنافسة

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

(أ) استبابة 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 - ١٢) .

الغاء الحواجز والعقوبات 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 ، وازالة العقوبات القانونية الأخرى للمنافسة (انظر الفقرتين ١٥ - ١٦) .

اعادة 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 اليها تلك الخدمات ، والنظر في التكفة 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 آية 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 قائمة (انظر الفقرتين ٣٣ - ٣٤) .

(٥) حيثما يقتضي الاصلاح اعادة تشكيل الجهة التي تقدم الخدمة العامة حالياً أو خووصتها ، يستصوب إنتهاء حقوقها الحصرية أو احتكاراتها أو تقييدها أو تقصير مدتتها قبل الخووصة (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 والتكنولوجية (انظر الفقرة ٤٠) .

شروط منح التراخيص والامتيازات

(٨) حيثما يكون الدخول في السوق غير مقيد ، يمكن أن يكون دور سلطة منح التراخيص مقتضاً على التأكيد مما إذا كانت المؤسسة الجديدة الداخلة تفي بالشروط القانونية الأساسية لتقديم الخدمات . ويستصوب ، حيثما يكون عدد الداخلين محدوداً ، استخدام اجراء اختيار تنافسي لمنح الترخيص الوحدي 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 حقاً بعد ، استحداث آلية لتنظيم الأسعار أو الأرباح (انظر الفقرتين ٥٥ - ٥٦) .

(١١) يمكن أن يكون تنظيم الأسعار مقتضرا على الشرائح غير التنافسية من السوق ، مع ترك الأسعار حرّة 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 ايجاد 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 وخدمة ، ينبغي أن تحدد تفصيلاً ، 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 بانهاء أية وظائف رقابية ربما يكون لا يزال معهودا بها إلى 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 أساس تقنية لا على أساس سياسية (انظر الفقرتين ٧٠ - ٧١) .

الخصائص القطاعية للهيئات الرقابية

(١٦) يستصوب النظر في المزايا والمطالب 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 ينشيء 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 المفوضية إلى ترشيح أعضاء اللجنة الرقابية ، واشترط مؤهلات مهنية دنيا معينة ، وكذلك اشتراط عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يجعل الأعضاء فاقدين للأهليّة 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 وللامثال ؛ 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 إليها في اصدارها وأن يتاح للجهات المهمة 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 اتحادة الاطلاع عليها للجمهور (انظر الفقرة ٨٩) .

الجزاءات

(٢٤) يمكن أن يمنح القانون الهيئة الرقابية صلاحيات اتفاقية كافية ، منها صلاحية تعديل الترخيص أو الامتياز أو الانذن أو تعليقه أو سحبه ؛ وصلاحية وضع شروط العقود التي تبرم بين مقدمي الخدمات العامة (مثلاً اتفاق الربط أو النفاذ) ؛ وصلاحية السعي إلى تفكيك جهة مسيطرة من الجهات التي تقدم الخدمات ؛ وصلاحية اصدار أوامر إلى 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) .

الاستئنافات

(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 التحريجية

ألف - هيكل السوق ، والمنافسة

١ - في معظم البلدان التي أنشأت مؤخرًا بني تحتية جديدة من خلال الاستثمار الخاص ، تمثل مشاريع البنية التحتية المملوكة من القطاع الخاص بديلاً للتمويل التقليدي للبني التحتية العامة ، وليس ذلك فحسب ، بل تمثل أيضًا أداة هامة لتلبية الاحتياجات الوطنية إلى البنية التحتية . ولذلك فإن الشروط التي تنفذ بموجبها المشاريع المنفردة توضع ، عادة ، على ضوء السياسة العامة للحكومة المضيفة فيما يتعلق بقطاع البنية التحتية المعنى . 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 أداءً كافياً .

٢ - وكثيراً ما تكون السياسات الوطنية الرامية إلى ترويج الاستثمار الخاص في البنية التحتية مقتربة بتدابير تهدف إلى استحداث التنافس بين مقدمي الخدمات العامة أو إلى منع اساءة استخدام الظروف الاحتكارية ، حيثما لا يكون التنافس مجدياً . وقد اتضح أن التنافس يخفض التكاليف ويزيد إنتاجية الاستثمار في البنية التحتية ، علامة على أنه يعزز الاستجابة إلى احتياجات العملاء . ومن خلال تخفيض التكاليف وتحسين النوعية المتاح عليها ، يؤدي التنافس عادة إلى تحسين بيئة الأعمال في جميع قطاعات الاقتصاد ، وبذلك يزيد من قدرة البلد التنافسية . واتضح أيضًا أن المشاركة الخاصة تحفز تطوير التقنيات الإدارية الحديثة والحلول الاحتكارية . ويمكن أن تسهم المشاركة الخاصة ، حيثما تتعلق بشركات من بلدان أخرى ، إسهاماً هاماً في الاستثمار المباشر الأجنبي ونقل الدراسة التقنية على الصعيد الدولي .

١ - عناصر لتحليل أسواق البنية التحتية

٣ - يتفاوت المجال المتاح للتنافس تفاوتاً كبيراً في القطاعات المختلفة من قطاعات البنية التحتية . ففي حين تم بنجاح فتح قطاعات معينة أمام التنافس الحر ، تتميز قطاعات أخرى ، أو شرائح منها بخصائص الاحتياكات الطبيعية ، وفي هذه الحالة لا يكون التنافس المفتوح خياراً مجدياً من الناحية الاقتصادية في العادة (انظر الفقرات ٩-٥) . ومن أجل تحليل الظروف الاحتكارية (بما فيها وجود وضعية هيمنة) وتحديد امكانية التنافس يلزم إجراء تقييم دقيق للسوق المعنية تراعي فيه ، على النحو الملائم درجة ترابط بعض الأسواق أو تجزئها . فمثلاً جرى في بعض البلدان النظر في الصلات الخاصة بقطاعي الطاقة الكهربائية والغاز معاً ، مراعاة للدرجة العالية من امكانية الاستعاضة بأحد هذين المصادرين من مصادر الطاقة عن الآخر (وبالتالي امكانية التنافس بينهما) . ويصدق الشيء نفسه على النقل ، الذي كثيراً ما تتنافس فيه وسائل نقل مختلفة ؛ ويمكن أن تكون السوق المعنية هي مثلاً سوق

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

٤ - وستكون التدابير الالزامية لترويج التنافس في مختلف قطاعات البنية التحتية متوقفة أساسا على الهيكل السوقي السائد (انظر الفقرات ٣٢-٢٢) . ومن العناصر الرئيسية التي يتميز بها هيكل سوقي معين العقبات التي تعرّض دخول المنافسين (مثلاً العقبات الاقتصادية أو القانونية أو التقنية أو غيرها) ، ودرجة التكامل الرأسى 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 أثبتت احتكارات الدولة استنادا إليها ، وذلك بهدف ما يلي : (أ) استثناء 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 إلى 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 . وعموماً يمكن تصنيف الاحتكارات إلى احتكارات طبيعية ، واحتكارات قانونية ، واحتكارات بحكم الواقع ؛ ويمكن أن يستوجب كل صنف من هذه الأصناف نهجاً متبيناً 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 المعتادة في الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب استثمارات كبيرة وتكاليف ثابتة عالية ولكن تتناقص فيها تكاليف إنتاج الوحدة الإضافية من الخدمات (مثلاً إنتاج متر مكعب إضافي من الماء) تلبية لازدياد في الطلب . وتمثل الاحتكارات الطبيعية إلى أن تتميز بأنها تتطلب استثمارات ثابتة كبيرة قبل بدء التشغيل تجعل من الصعب على أية شركة جديدة ، تفتقر إلى وفورات حجم مماثلة ، أن تدخل في السوق وتتنافس المورد الراهن ؛

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

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

(ج) وأخيراً 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 ، مثلاً ، 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 . ويسىء فائض الربح الناتج عن عدم كفاية المنافسة "الريع الاحتكاري" . ويمكن اعتبار الأرياع الاحتكارية أرباحاً غير عادلة ، لأنها تنتهي على نقل أموال من المستهلكين إلى المنتجين . وعلاوة على ذلك ، يمكن أن تكون الأriاع الاحتكارية مشكوكاً فيها من الناحية الاقتصادية ، لأنها تفرض على رفاه الاقتصاد خسارة صافية . وهذه الخسارة في الرفاه ، التي تسمى أحياناً "الخسارة الخالصة" ، هي نتيجة لثلاثة أسباب رئيسية :

(أ) أن الأriاع الاحتكارية يحصل عليها من خلال أسعار مزيدة ناتجة عن تخفيض الانتاج تخفيضاً مصطنعاً (عدم الكفاءة السكنونية) ؟

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

(ج) وفي قطاع البنية التحتية على وجه الخصوص ، يمكن أن تكون هناك آثار ثانوية تقع على الأسواق الأخرى (مثلاً 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 الحاجز الرقابية فقد جرى الحفاظ عليها أحياناً مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي . ومن الأسباب التي تذكر للمحافظة على الاحتكارات أنها يمكن أن تستخدَم للعمل على تحقيق أهداف معينة تتعلق بالسياسات ، مثل ضمان تقديم الخدمات في مناطق معينة أو إلى 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 مخفضة لفئات معينة من الركاب (مثل أطفال المدارس والمواطنين المسنين) ، وكذلك الخدمات الأخرى المقدمة إلى ذوي الدخل المنخفض أو المستخدمين الريفيين . ويستطيع مقدم الخدمات الاحتكاري أن يمول تقديم هذه الخدمات من خلال "دعم

"تقاطعي" داخلي يتأتى من الخدمات الرابحة 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 فانها تكون عادة غير شفافة وتختلف حول الآلية العادلة لتحديد مخصصات الميزانية بحيث تتيح تمويل نفقات يمكن ، لو لا ذلك ، ألا تجتاز التمحيق العام . وقد وجد بعض البلدان أن هناك أدوات أخرى من أدوات السياسات ، منها الدعم المباشر الذي يدفع لمقدمي الخدمة ، وهذه الأدوات أنساب 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 لمستثمر 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 . وتمثل 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 "ابرام اتفاق المشروع وشروطه العامة" ، الفقرات ٢١-١٧) .

٣ - نطاق التنافس في القطاعات المختلفة

١٠ - حتى وقت قريب ، كانت الظروف الاحتكارية سائدة في معظم قطاعات البنية التحتية اما 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 أحيانا كثيرة ، إلى وجود فجوة بين الهيكل السوقى المستصوب اقتصاديا والتشريع الساري المفعول . وحفز ذلك المشرعين في عدد من البلدان إلى مد التنافس إلى قطاعات البنية التحتية باعتماد تشريعات تلغى الاحتكارات والحواجز الأخرى التي تعرّض الدخول في السوق ، وتستحدث تغييرات في طريقة تنظيم قطاعات البنية التحتية ، وترسي إطارا رقابيا يحفز التنافس الفعال . ويتوقف مدى إمكان عمل ذلك على القطاع وحجم السوق وعوامل أخرى .

١١ - وفي قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية مثلا ، اعتمدت في عدد من البلدان قوانين جديدة لذلك القطاع ، وذلك أساسا نتيجة للتكنولوجيا السريعة التغير فيه . فالتكنولوجيا الجديدة للإرسال اللاسلكي تجعل الاتصالات المتنقلة ممكنا ، وليس ذلك فحسب ، بل أيضا تنافسا ، بقدر متزايد ، الخدمات (السلكية) الثابتة . وتسهم أيضا في انهيار الاحتكارات التقليدية والطرائق التقليدية لتقديم الخدمات ، شبكات الألياف الضوئية ، وشبكات التلفزة بالكواكب ، وبث البيانات على خطوط القوى الكهربائية ،

والمنظومات الساتلية العالمية ، وتزايد قدرات الحواسيب ، وتحسن تقنيات ضغط البيانات ، والتلاقي بين الاتصالات والبث الاعذاري والتلفزي ومعالجة البيانات . ونتيجة لهذه التغيرات وغيرها ، أصبحت خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية تنافسية ، وتعمد البلدان ، بقدر متزايد ، الى فتح هذا القطاع أمام الدخول الحر ، بينما لا تقييد الدخول الا في الخدمات التي تتطلب استخدام موارد عامة شحيبة ، 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 ، نهجاً محاباة تكنولوجيا .

١٢ - وفي قطاع الطاقة ، أدت تكنولوجيا التربينات الغازية ذات الدورة الممتدة 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 الاحتراكي والمتكامل رأسياً 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 تحول ، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية ، الى سلعة يمكن الاتجار فيها .

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

باء - التدابير التشريعية الرامية الى تنفيذ الاصلاح القطاعي

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

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

١ - الغاء الحاجز والعقبات القانونية

١٥ - تعد الأحوال الاقتصادية غير الناجحة ، أو التي لم تعد ناجحة ، عن أساس اقتصادية وتقنولوجية 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 . والإجراءات الرئيسي اللازم هو إزالة الحاجز القانونية ، وربما يلزم دعم ذلك بقواعد للتنافس (مثل حظر التوأطؤ أو اتحادات المنتجين أو التسعير العدوي أو الممارسات التجارية الجائرة الأخرى) الإشراف الرقابي (انظر الفقرات ٤١-٩٥) .

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

٢ - إعادة هيكلة قطاعات البنية التحتية

١٧ - حتى عند عدم وجود حاجز اقتصادية أو قانونية تعرّض الدخول ، يمكن أن تتمكن شركات البنية 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 إلى 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 باللاحظة أيضا أن العديد من خيارات فض الترابط لم يصبح متاحة لمقرري السياسات إلا مؤخرا ونتيجة للتقدم التكنولوجي .

(أ) فض الترابط الرأسى والأفقي

١٨ - يحدث فض الترابط الرأسى عندما يتم فصل الأنشطة الخلفية عن الأنشطة الأمامية ، وذلك مثلا بالفصل بين أنشطة إنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتوريدتها 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 احتكارية تقدم خدمة عامة بين شركات منفصلة ، بحيث يمكن لهذه الشركات أن تنافس مباشرة في السوق (وهذا هو الحال ، بقدر متزايد ، في إنتاج القوى الكهربائية) أو أن تحفظ باحتكار في منطقة أصغر (وهذا ما يمكن أن يكون عليه الحال في توزيع القوى الكهربائية) . وتشير عبارة فض الترابط الأفقي إلى تجزئة نشاط واحد أو شريحة واحدة (كما في قطاع القوى الكهربائية مثلًا) وتنظيم البديل منفصلاً بعضها عن البعض الآخر في سوق واحدة أو أسواق (كما في حالة فصل خدمات الهاتف الخلوي من خدمات الخطوط الهاتفية الثابتة ، مثلًا) .

٢٠ - وعلى وجه العموم ، تميل خدمات البنية التحتية إلى أن تكون تنافسية ، بينما تكون للبنيات الأساسية المادية التي تستند إليها تلك الخدمات خصائص احتكارية في كثير من الأحيان . وقد وجده أن عدة بلدان استطاعت ، بالفصل بين الخدمات والبني التحتية المادية ، تصميم حلول قطاعية جديدة وأكثر كفاءة . ويتتيح فض الترابط استحداث التنافس في شرائح القطاع التي هي ليست احتكارات طبيعية . أما الأنشطة الاحتكارية المتبقية فتمارسها شركة (مثلًا شركة لنقل القوى الكهربائية أو شركة خطوط سكك حديدية) ، يلزم تنظيم أنشطتها قانونا لأنها تشتمل على شريحة احتكارية . وفض الترابط يتبع للدولة والهيئة 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 (مثلًا تكاليف الصفقة وتكاليف التحول ، بما فيها الخسارة الواقعية على الشركات التي تفقد ، نتيجة للمخطط الجديد ، منافع أو موقع محمية) والتكاليف الناتجة عن تشغيل المخطط الجديد ، ولاسيما ارتفاع تكاليف التنسيق (مثلًا ارتفاع تعدد تخطيط الشبكة ، والتوحيد القياسي التقني ، وكذلك التنظيم القانوني) . ومن الناحية الأخرى يمكن أن تشتمل الفوائد الاستثمارية الجديدة ، وتقديم خدمات أحسن أو خدمات جديدة ، وارتفاع حرية الاختيار ، وانخفاض التكاليف الاقتصادية . وتباين التكاليف والمنافع أيضاً تبعاً لطريقة تنفيذ التغييرات .

(ب) الخبرة الجديدة في قطاعات البنية 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 احتكارياً أساساً . 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 تفرض 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 .

٤٠ الكهرباء

٢٣ - يقضي معظم القوانين الجديدة الخاصة بالكهرباء بغض 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 الاحتкаري (أي نقل الكهرباء عبر الأسلام 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 المستخدمين من الناحية الأخرى . وفي بعض هذه البلدان يقتصر التنافس على كبار المستخدمين أو يجري استحداثه بالدرج .

٢٤ - وفي الحالات التي اختارت فيها البلدان استحداث التنافس في قطاعي القوى الكهربائية والغاز ، صدرت تشريعات جديدة تنظم هيكل السوق ، ونصلت على المدى الذي إليه يتعمى فض ترابط السوق (وتشمل ذلك أحيانا عدد المنشآت المقدمة للخدمات العامة التي يتعمى أن تنبثق من المنشأة الاحتكمية الحالية) ، أو أزالت الحاجز التي تتعرض دخول المنشآت الجديدة إلى السوق . وأقامت قوانين الطاقة هذه ذاتها أيضا قواعد محددة للتنافس ، سواء أكانت قواعد هيكلية (مثل حظر الملكية المتقطعة 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 إلى البنية التحتية ، وحظر التحالفات أو الترتيبات التوطئية الأخرى) . وقد أنشئت مؤسسات جديدة وآليات رقابية جديدة ، مثل مجموعات القوى الكهربائية أو آليات التوزيع أو الهيئات الرقابية الخاصة بالطاقة ، لكي يتتسنى لهذه الأسواق الجديدة للطاقة أن تعمل بنجاح . وأخيرا فقد تعين ، بالاقتران مع هذه التغييرات ، تعديل جوانب أخرى من جانب قانون الطاقة وسياساتها ، بما في ذلك القواعد التي تنظم أسواق النفط والغاز والفحى الحجري ومصادر الطاقة الأخرى .

٣٠ المياه والتصحاح

٢٥ - فض الترابط الأفقي هو أشيى 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 الرئيسي هذا ، تقدم الخدمات الخاصة (والاستثمارات المحددة الالزمة 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 الموضوعة ، 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 المنقوله 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 محرقتها أو النظام الآخر للتخلص من النفايات ، واعادة تدوير النفايات . وفي هذه الحالة أيضا استطاعت الحكومات ، بغض 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 ي يكون فض الترابط مجديا .

٤. النقل

٢٨ - يتزايد التمييز بين البني التحتية للنقل وخدمات النقل . ويمكن أن تتميز البني 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 البني 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 البني التحتية علاوة على تقديم الخدمات ولكن جعلت وصول الشركات الأخرى الى البنية الأساسية الزامية ، ويسمى ذلك الوصول أحيانا حقوق استخدام الخطوط . وفي هذه الحالات يكون لشركات النقل ، سواء أكانت سكك حديدية أخرى أو شركات تقدم خدمات النقل ، الحق في استخدام الخطوط بشروط معينة ، ويعين على الشركة التي تسيطر على الخطوط أن تسمح بذلك الاستخدام . وتجري كذلك تدريجيا ازالة الحواجز التي تعرّض 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 متباعدة . ففي نظام "ميناء المالك" تكون هيئة الميناء مسؤولة عن البنية التحتية علاوة على التنسيق العام لأنشطة الميناء ؛ غير أنها لا تقدم الخدمات إلى 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 والتغليف ، والتخزين) أسهل في إطار نظام المالك . وفضلا عن التنافس بين مقدمي الخدمات الذين يستخدمون مرافق مشتركة أو بين مرافق متنافسة داخل ميناء واحد ، يمكن أن يكون هناك تنافس قوي بين الموانئ . الواقع أن المناطق الداخلية التي تخدمها الموانئ تتدخل ، وكثيرا ما يكون بوسع الشاحنات 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 بقوية الترابط بين وسائل النقل المختلفة في الموانئ الضعيفة أم بوسائل أخرى . وقد وجده العديد من الحكومات أن حفز التنافس بين الموانئ وداخل الموانئ أدى إلى تحسين نوعية الخدمات وتقليل الحاجة إلى 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 إلى الطائرات ، وكذلك في تقديم خدمات تجارية للركاب مثل حوانيت البيع بالتجزئة والمطاعم ومواقف السيارات وما إلى ذلك . وفي بعض البلدان عهد بتشييد وتشغيل محطة سفر جديدة في مطار قائم إلى 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 إلى القطاع الخاص . وأخيرا فقد وجدت بلدان كثيرة أن تحرير النقل الجوي (خطوط الطيران) يسهم 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 الحاجز القانونية التي تعترض الدخول ، أم كانت تتعلق بغض ترابط الشرائح السوقية التي يمكن الفصل بينها ، أم تدابير أخرى ، أم خليطا من ذلك . وتلزم ادارة التحول من الاحتكار إلى السوق ادارة حذرة . وقد دفعت العوامل السياسية أو الاجتماعية أو عوامل أخرى بعض البلدان إلى اتباع نهج تدريجي أو مرحلتي في التنفيذ . وبما أن التكنولوجيا والعوامل الخارجية الأخرى دائم التغير فقد اعتمد بعض البلدان اصلاحات قطاعية يمكن تعجيلها أو تعديلها لمراعاة هذه الظروف المتغيرة .

(أ) الازالة التدريجية للحواجز التي تعرّض 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 أضيق 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 اعطاء مقدم الخدمة العامة حواجز كافية للاستثمار وتوسيع الخدمة . ويتضمن بعض القوانين أحکاماً 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 المهيمن بتقديمها بطريقة فعالة . وأدرجت بلدان أخرى أحکاماً تقضي بإجراء مراجعة دورية (في أوقات استعراض التعريفات مثلاً) لهذه القيود بهدف التأكد مما إذا كانت الظروف التي كانت تبررها عندما استحدثت لا تزال قائمة .

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 تعرّض الدخول والتنافس ، أو إزالتها ، خلال مدة زمنية ، تتراوح عادة بين سنة وسبعين سنة . 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 تفتح خدمات المكالمات البعيدة المدى والمكالمات الدولية أمام مقدمي الخدمات المحلية ، ويحرر القطاع كله بما فيه البنية التحتية والخدمات . ومزية هذا النهج هي اعطاء 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 الغاء الدعم التقاطعية . ومن تكاليف الفترة الانتقالية تأخر تحقيق المنافع التي تعود على المستخدمين من التنافس ، وربما اضعاًف 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 أتيحت لها وقت أطول لإدارة التحول إلى الأسواق التنافسية من الوقت الذي أتيحت للبلدان التي أجرت الإصلاحات في وقت متاخر .

(ب) اعادة هيكلة ، والخصوصية

٣٥ - تمثل تدابير آخر ، على الأقل في البلدان التي يوجد بها مقدمو خدمات عامة تابعون للدولة ، في اعادة هيكلة المنشأة التي تقدم الخدمة حالياً أو خووصتها . وبطبيعتها تطلب جميع الاصلاحات المنطقية على فض الترابط الرأسى والأفقى اعادة هيكلة المنشأة التي تقدم الخدمة حالياً . وعلاوة على ذلك فان خوخصة المنشأة التي تقدم الخدمة والمملوكة للدولة اعتبرت في كثير من الأحيان ضرورية لتنافس تلك الشركة تنافساً فعالاً وعادلاً مع الشركات الخاصة الداخلة حديثاً . وفي حين أن التتابع الزمني بين الخوخصة والتحرير اختلف من بلد إلى آخر فإن التحرير كان على وجه العموم مصاحباً للخوخصة أو سابقاً لها . وشمة بلدان سارت على نسق آخر وخوخصت شركات ذات حقوق امتياز حصرية هامة ، وكان ذلك في أحياناً كثيرة من أجل زيادة متحصلات الخوخصة . غير أنها وجدت أنه من الصعب ، ومن الأمور المكلفة أحياناً ، أن تزيل في مرحلة لاحقة حقوق الامتياز الحصرية أو الاحتكارات التي تحمي مقدمي الخدمات الحاليين الخاصين أو المخصوصين أو تقيدها أو تقصير 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 إلى استحداث التنافس على السوق (انظر الفقرات ٣٧ - ٣٩) . واستحدث التنافس غير المباشر بين الشركات أيضاً 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 إلى إقامة قطاع تنافسي . وفي هذه الحالات يمكن أيضاً استخدام التنافس على السوق والتنافس غير المباشر لتخفيف تكاليف الاحتكار .

(أ) استخدام إجراءات الاختيار التنافسية

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

٣٨ - واعتمد عدد من البلدان تشريعات تتطلب إعادة طرح التراخيص أو الامتيازات الحصرية للمزايدة من وقت إلى آخر (انظر أدناه ، الفصل العاشر ، "المدة والتمديد والانهاء المبكر" ، ____). وينبغي أن يراعى في تحديد المدة التي تفصل بين منح الترخيص أو الامتياز في البداية وأول عملية إعادة مزايدة (و عمليات إعادة المزايدة اللاحقة لها) مستوى الاستثمارات وغيرها من المخاطر التي يواجهها المستثمر . فلترخيص جمع النفايات الصلبة ، التي لا تتطلب استثمارات ثابتة كبيرة ، يمكن أن تكون المدة قصيرة نسبيا (كل ثلاث سنوات إلى 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 دوريًا (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 إذا لم يفز بجولة إعادة المزايدة التالية ، وفي تلك الحالة تعود إلى مقدم الخدمات الراهن كل متحصلات المزايدة أو جزء منها . ويمكن أن تهيء إعادة المزايدة الدورية حواجز قوية للأداء لمقدمي الخدمات العامة . وفي حين أنها تزيد ما يواجهه المستثمرون والمقرضون من مخاطرة طويلة الأجل فيمكن أيضًا أن تتيح لهم مخرجا مفيدة .

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 الذبذبات الموجية) أو القرارات الحكومية من عدد الامتيازات أو التراخيص الممنوحة ، بحيث ينشأ ريع "ندرة" . فإذا قررت الحكومة ألا تصدر سوى تراخيصين أو ثلاثة لتقديم خدمات الهاتف الخلوي ، مثلا ، فسوف تستخدم الآليات ذاتها لاختيار صاحب التراخيص ؛ بيد أنه في هذه الحالات لا يكون الترخيص مشتملا في العادة على حق حصري أو ، إذا 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 إلى بيانات أساسية ، حيث لا يتنافس أصحاب الامتيازات على الأقليم نفسه بل يكون بوسع الهيئات الرقابية أن تقارن أداء شركات مختلفة (لكل منها احتكار إقليمي) 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 إليها 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 والإجراءات والصكوك والمؤسسات . والاطار الرقابي في بلد أو قطاع معين - الذي يحدد حقوق والتزامات مقدمي الخدمات والمستهلكين والهيئات الرقابية والحكومة - ينبع عن التفاعل بين هذه العناصر . ويمكن لهذا الاطار ، اعتنادا 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 للبني التحتية في بلدان عديدة بغية احتواء تجاوزات مقدمي الخدمات الاحتكاريين وكارتالات مقدمي الخدمات العامة الذين يحاولون مضاعفة أرباحهم عن طريق تخفيض الانتاج وزيادة الأسعار إلى ما فوق المستوى المستصوب اقتصاديا واجتماعيا . وقد انتهت الحكومات نهجا مختلفة لمراقبة هذه الاتجاهات الاحتكارية . وفي حالات عديدة ، عين مقدم خدمة البنى التحتية الاحتكاري (أو أصبح بعد التأمين) مؤسسة للقطاع العام . واعتبرت ملكية الدولة أو البلدية ضمانة 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 أنشئت 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 وعززه التحول إلى التنظيم القانوني لمقدمي الخدمات العامة (سواء كانوا هيئات تملكها الدولة أو هيئات خاصة) بشكل أقل تدخلًا . وازدركت حكومات عديدة أن الضغوط السياسية القصيرة الأجل كثيرا ما أدت إلى حواجز تعترض سبيل الدخول في المنافسة وإلى غيرها من التدخلات الرقابية التي لم تكن دائما في صالح 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 وتصحيفها إلى 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 . وكثيراً ما يجري تبرير التدخل الرقابي بوجود وضع لا تعطي فيه السوق المترنكة لوسائلها الخاصة النتيجة الاجتماعية المرجوة . وقد يشمل التنظيم القانوني مراقبة السلطة الاحتكارية (بما في ذلك المراكز المهيمنة) ولكنه يتضمن أيضاً للشواغل المتعلقة بالبيئة والسلامة والصحة العامة وغير ذلك من الشواغل . ولا تكون هذه الشواغل عادة مقتصرة على قطاعات البنية التحتية أو على الشركات الخاصة ، بل تشكل جزءاً من الاطار التنظيمي العام الذي يخضع له النشاط الاقتصادي .

٤٥ - وتحتفل طبيعة التنظيم القانوني اختلافاً جوهرياً وفقاً لخصائص القطاع . ففي الاحتكارات الطبيعية ، يركز التنظيم القانوني في المقام الأول على انتاج المستوى المرغوب فيه اجتماعياً من الخدمات بأسعار اقتصادية ، وخاصة عن طريق الحد من الفرص المتاحة لمقدم الخدمة العامة لتحسين الريوع الاحتكارية . وكثيراً ما تكون مراقبة الأسعار هي الأداة الرئيسية حيث يكون القطاع كله احتكارياً . وقد يكون من الضروري ، حيثما تكون شريحة أو أكثر من القطاع احتكارية وتكون الشرائح المتبقية تنافسية ، ايلاءعناية خاصة للإشراف على وصول منافسين إلى الشرائح الاحتكارية .

٤٦ - وهناك عامل آخر هو المدى الذي بلغه استحداث الإصلاحات السوقية أو القيام باستحداثها . والتغيير في بنية السوق أو استحداث المساهمات أو المنافسات من جانب القطاع الخاص في قطاعات البنية التحتية يتطلبان ، بصورة عامة ، قواعد ومؤسسات جديدة . أما في القطاعات الآخذة في الانتقال إلى المنافسة السوقية ، فإن 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 تنافسياً (كما يمكن أن تكون الحال في خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية في بعض البلدان) يمكن للتنظيم القانوني المحدد القطاع أن يفسح المجال أمام النظام التناصفي 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 للبنية التحتية مهمة معقدة تتطلب موارد كبيرة . والعملية جديدة نسبياً في بلدان عديدة ويمكن تعلم دروس من خبرة البلدان التي سبق لها أن نفذت إصلاحات مماثلة .

٤٨ - بيد أن من المهم المقارنة بين تكاليف التنظيم القانوني وفوائده . فالتنظيم القانوني الفعال يمكن أن يعزز الانتقال إلى السوق التنافسية ويحمي المستهلكين والمستثمرين ، غير أن له تكاليفه أيضا . ولا تشمل تكاليف التنظيم القانوني تكاليف الجهاز الرقابي نفسه فحسب بل تشمل أيضاً تكاليف الامتثال من جانب المنشآت التي تجري مراقبتها ، حتى أنه يمكن لتكاليف التنظيم القانوني غير المباشرة أن تكون أكبر . ويمكن للتنظيم القانوني أن ينبع تشوهات قد تكون في بعض الأحيان أكبر من جوانب التقصير السوقي التي يفترض أن تتصدى لها . وقد ينبع 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 جزئياً على الأقل عن عدم كفاية الموارد الرقابية والتمويل) ، أو عدم توفر المرونة في القواعد والإجراءات ، أو القواعد الموضوعية غير المدروسة أو المتقدمة . وأخيراً ، فإنه كلما سار قطاع في اتجاه البنية السوقية التنافسية زالت الحاجة إلى التنظيم القانوني المحدد .

٢ - القواعد الموضوعية

٤٩ - يمكن تقسيم التدخلات الرقابية إلى فئتين واسعتي النطاق . فالفئة الأولى تشمل مختلف الاجراءات إلى حين منح التراخيص أو الامتيازات ؛ وتشمل هذه اصلاح القطاع والتشريع ، وإدارة 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 البنية التحتية . فقد تسمح القواعد بحرية دخول مقدمي الخدمات إلى قطاع أو شريحة منه أو قد يجعل هذا الدخول مقتضاً 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 الدخول الجديد يفي بالمتطلبات القانونية الأساسية لتقديم هذه الخدمات . وفي بعض البلدان ، يتوجب على الدخول الجديد أن يقوم فقط بتقديم إعلان ، 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 محدوداً ، كثيراً 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 للاتصالات 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 إلى شبكته أو الحد من هذا الوصول الذي كثيراً ما يكون الشريحة الاحتكارية في هذه الصناعات . وبغية استحداث التنافس ، استحدثت قواعد الرزامية بشأن الوصول إلى الشبكة من جانب داخلين جدد باعتبارها جانباً رئيسياً من جوانب اصلاح القطاع وتنظيمه القانوني . وفي بعض الحالات ، كانت هذه القواعد استكمالاً لتدابير فض الترابط الرأسي (انظر الفقرات ١٨ - ٢١) واعتمدت في البعض الآخر لتعزيز التنافس في قطاعات بقية متكاملة بصورة كاملة أو جزئية .

٥٢ - وتفرض قواعد الوصول عموماً على مشغل الشبكة التزامات تقضي بتوفير الوصول بشروط عادلة وغير تمييزية من وجهة النظر المالية وكذلك التقنية . ويعني عدم التمييز ضمنياً 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 بمنافسي الخدمات المنافسين . بيد أن من الجدير باللحظة أن العديد من نظم الوصول إلى المشروع ، على سبيل المثال ، لا تقتضي اعطاء شروط متساوية تماماً للناقل أو المستخدمين المنافسين . ويمكن للتزام الوصول أن يحدد بشكل ما : فقد يكون ، على سبيل المثال ، مقتضاً على القدرة الفائضة فقط أو خاضعاً لأحكام وشروط معقوله (بدلاً من متساوية) .

٥٣ - وعلى العموم ، قد ترغب الهيئات الرقابية في أن تكون الأسعار عالية إلى حد يكفي اعطاء حافز ملائم للاستثمار في صيانة وتوسيع البنية التحتية المطلوبة ومنخفضة إلى 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 حرجية بصورة متساوية ويمكن أن يطلب من مقدمي الخدمات العامة المهيمنين تكييف شبكتهم بحيث تفي بمتطلبات الوصول للداخل الجديد . ويمكن أن يكون الوصول إلى الشبكة ككل أو إلى الأجزاء أو الشريائح الاحتكارية من الشبكة (يشار إليها أحياناً بأنها مراافق اختنافية أو أساسية) . وتسمح حكومات عديدة لمقدمي الخدمات إنشاء البنية التحتية الخاصة بهم أو استخدام بني تحتية بديلة حيث تكون متوفرة ؛ وفي هذه الحالات ، قد لا يحتاج مقدم الخدمة إلا إلى الوصول إلى 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 إليه ؛ 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 البنية 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 يسرّع 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 البنية التحتية تأثير ضار في القطاع المعنى وكذلك في الاقتصاد الوطني .

٥٦ - ولقطاعات البنية التحتية بنى سوقية مختلفة ونطاق مختلف لفض الترابط والمنافسة . وتقوم البلدان بصورة متزايدة بجعل التنظيم القانوني للأسعار مقتضرا على شرائح السوق غير التنافسية بينما تترك الأسعار في الشرائح التنافسية حرّة . فعلى سبيل المثال ، يمكن للأسعار الهاتف الخلوي 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 للأسعار النقل بالسكك الحديدية أن تترك دون تنظيم قانوني على حد سواء . وحيث تقوم شركة بتوفير خدمات ذات أسعار منتظمة قانونيا إضافة إلى خدمات غير منتظمة قانونيا ، قد يكون من الضروري وضع تدابير وقائية لمنع الشركة من اجراء معاوضة بين أنشطتها التنافسية من دخل الأنشطة المنتظمة قانونيا ؛ وبغية تنفيذ حظر المعاوضة ، تشتمل التدابير الوقائية العادلة على فصل حسابات التكلفة أو إنشاء 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 (الكبح 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 الفعلى 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 ، وكثيراً أيضاً مصالح المستخدمين الحاليين والمقبلين . فعلى سبيل المثال ، عندما يجري ابقاء التعريفات فائقة الانخفاض ، يتضرر مقدمو الخدمات العامة ولا يتешجع المستثرون ويعاقب المستخدمون المقبولون إذ يتوجب عليهم أن يدفعوا تكاليف الاستثمارات المؤجلة . وسيطلب نظام التعريفات أيضاً استقراراً كافياً وامكانية للتكهن به بغية تمكين مقدمي الخدمات العامة والمستخدمين من التخطيط وفقاً لذلك .

٥٨ - ويطلب العديد من مشاريع البنية التحتية استثماراً رأسمالياً ضخماً إضافة إلى فترات استهلاك طويلة نسبياً . ولا يمكن وضع صيغ للتعريفات بشكل نهائي ، ذلك لأن التكنولوجيا وأسعار الصرف ومستويات الأجور والانتاجية والعوامل الأخرى لا مناص من أن تتغير تغيراً كبيراً (وكثيراً ما يجري ذلك

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

٥٩ - وقد اختار المشرعون نظما مختلفة لمراقبة الأسعار كان أكثرها شيوعا تنظيم معدل المردود وتنظيم سقف السعر . وتوجد لدى نظم تعريفات عديدة عناصر من الفئتين . وبموجب تنظيم معدل المردود ، يسمح لمقدمي خدمات البني التحتية تحقيق مردود معين من استثماراتهم يحسب عنه عادة بنساب مئوية . وفي كل سنة (أو كل مرة تعتبر الهيئة الرقابية أو الشركة أو الأطراف المهتمة الأخرى أن الأسعار المعمول بها تعطي أرباحا كثيرة جدا أو قليلة جدا) تقوم الهيئة الرقابية بالتحقق من نفقات المرفق وتقرر إلى أي حد تستحق فيه الاستثمارات المقدمة من الشركة أن تدرج في أساس المعدل ، وتحسب المداخيل التي ينبغي توليدها لتغطية النفقات المسموح بها والمردود المتفق عليه للاستثمار . وتشتمل الهيئات الرقابية معدلات السوق المعدلة وفق المخاطر ، حيثما تكون متاحة ، بغية تقرير رقم معدل المردود . ويطلب هذا النظام قدرا كبيرا من المعلومات وكذلك من المفاوضات (بشأن المصاروفات المشروعة وتخصيص التكاليف ، مثلا) . ولا يعطي هذا مقدمي الخدمات العامة حواجز 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 مثلا) . ويسمح للأسعار في كل سنة بالنقلب ضمن حدود توفرها الصيغة . وتكون الصيغة في بعض البلدان متوسطا مرجحا ل مختلف المؤشرات وتكون في بعضها الآخر مؤشر أسعار استهلاكية ناقصا عامل انتاجية . وحيث تكون هناك حاجة إلى استثمارات جديدة كبيرة ، يمكن أن تشتمل الصيغة على مكون إضافي لتغطية هذه التكاليف الإضافية . ويمكن أن تطبق الصيغة على جميع خدمات الشركة أو على سلال مختلفة من الخدمات فقط ، كما يمكن استخدام صيغ مختلفة لسلال مختلفة . ويمكن استثناء الخدمات الموفرة في بيئة تنافسية من السلة وازالة 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 حواجز أكبر لمقدمي الخدمات العامة إذ يمكن ابقاء مكاسب الكفاءة حتى فترة التعديل اللاحقة . وفي بعض البلدان ، تقضي صيغة سقف السعر بتحويل جزء من مكاسب الكفاءة إلى المستهلكين . بيد أن إعادة التعديل الدوري 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 تواترا .

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 الإدارية لدى المسؤولين عن تنفيذها ورصدها وتكييفها .

(د) الاعانات والخدمة 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 وإدارة مكافحة الحرائق وسيارات الاسعاف ؛ والكشف على ما يدعى من وجود تسرب للغاز أو خطوط كهرباء خطيرة) . 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 إلى المستخدمين ذوي الدخل المنخفض أو الريفيين . 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 المرجحة الأخرى . وينبغي التمييز بين الدعم التقاطعي والتسuir التقاضي حيث تدفع فئات مختلفة من المستخدمين أسعاراً مختلفة (اعتماداً على أمور في جملتها مرنة السعر الخاص بطلبهم) ولكن حيث تغطي جميع الأسعار الكلفة الهامشية للخدمة على المدى القصير على الأقل . وبهذا المعنى يمكن لتفاضل الأسعار أن يكون فعالاً وينبغي عدم حظره . أما الاعانات الحكومية المباشرة أو اعانت 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 في الأداء" ، ...) وكثيراً 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 المتشابكة ، ومعايير النوعية (مثل المتطلبات المتعلقة بنقاء الماء وضغطه) ، والسقوف المفروضة على الوقت المخصص لإجراء 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 تتضمنها هيئات مختلفة وتنفذها وترصدتها هيئات أخرى . ويشير المصطلح "الهيئات الرقابية" إلى الأجهزة المؤسسية الالزامية لتنفيذ القواعد الموضوعية ورصدتها .

٦٥ - وثمة حاجة إلى الهيئات الرقابية لأنه من الضروري بوجه عام أن تسمح القواعد بقدر من حرية التقدير في مجال تشغيل مرافق البنية الأساسية ؛ فثمة حاجة إلى 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 تتطوّر عليها فستقرّرها القواعد المعنية ، التي يمكن أن تختلف اختلافاً كبيراً .

(أ) نطاق الآليات المؤسسية

٦٦ - يختلف نطاق الآليات المؤسسية المعنية بمراقبة قطاعات البنية التحتية اختلافاً كبيراً . ومع أن بلداناً عديدة ما زالت توكل المهام الرقابية إلى إدارات حكومية (كالوزارات المعنية أو الإدارات المسؤولة عن الأسعار أو المنافسة) ، فإن الاتجاه العام هو نحو إنشاء 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 وحمايتها من الضغوط غير الملائمة . وبينبغي 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 شوطاً كبيراً في سبيل تقليل المخاطر الرقابية ، وبالتالي في سبيل تقليل تكلفة خدمات البنية الأساسية .

٦٨ - والاشترط الأولي هو فصل الوظائف الرقابية عن الوظائف التشغيلية ، وذلك بسحب أي وظائف رقابية قد لا تزال منوطـة بمقدمي الخدمات العامة واستنادها إلى جهة مستقلة من الناحيتين القانونية والوظيفية . ومن أمثلة الاربـاك 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 بعضها ببعض ، أو حق مشغل ميناء في تخصيص مراسي للسفن القادمة .

٦٩ - وثمة اشتراط أساسى 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 إبرام عقود معها أو إقامة 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 ، خصوصاً في البلدان والقطاعات التي تعمل فيها المنشآت المملوكة للدولة ، متحررة من تدخل الحكومة ومالكي المنشآت في القطاع .

٧٠ - وهذا يفضي إلى 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 أيضاً مالكة لمنشآت تعمل في القطاع الخاضع للمراقبة ، أو هيئة تعمل على أساس سياسية لا تقنية .

٧١ - ولا ينبغي النظر إلى 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 الازمة لكي تضطلع بمسؤولياتها بطريقة تتسم بالخصوص المهني والتزاهة .

(ج) القطاعات المنوطبة 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 شرائحتها الوثيقة الصلة ببعضها البعض تحت مظلة رقابية واحدة ، ويمكن أن يكون هذا هو الحال مثلاً فيما يتعلق بالاتصالات السلكية واللاسلكية والبث التلفزيوني بالكابلات والبث الإذاعي ؛ 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 البنية 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 ، جزئياً ، على القدرة الرقابية للبلد ؛ فكلما ضعفت هذه القدرة ازدادت دواعي التقليل من عدد الهيئات 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 الاصلاح (إذا بدأ هذا البرنامج بقطاع واحد فقط كانت الجهة المعنية في كثير من الأحيان خاصة بقطاع محدد) ؛ واجاد 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 قطاعاً محدداً) .

(د) ولاية الهيئات الرقابية

٧٤ - غالباً ما ينص قانون إنشاء آلية رقابية على عدد من الأهداف العامة التي ينبغي لها أن توجه أعمال الهيئات الرقابية ، ومنها مثلاً 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 ومصداقتها .

(ه) صلاحيات الهيئات الرقابية

٧٥ - يمكن أن تكون للهيئات الرقابية صلاحيات اتخاذ القرارات أو صلاحيات ارشادية أو صلاحيات استشارية محضة أو تشيكية 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 سجلاً من الأعمال المتواصلة التي برهنت على استقلالها ومهاراتها 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 يتوجهون بمختلف الالتماسات أو الطلبات أو الشكاوى .

٧٦ - والترخيص لمقدمي الخدمات العامة مثلاً هو في بلدان عديدة عملية تشتهر فيها الحكومة وكذلك الهيئة الرقابية . فإذا كان القرار بشأن اسناد مشروع ينطوي على رأي عام ذي طابع سياسي وليس تقنياً ، كما هو الحال في سياق خوصصة البنية التحتية في كثير من الأحيان ، غالباً ما تقع المسؤولية النهائية في هذا الخصوص على الحكومة . أما إذا كانت معايير اسناد المشروع ذات طابع تقني أكثر ، كما هو الحال فيما يتعلق بنظام ترخيص لبيرالي بشأن خدمات توليد القوى الكهربائية أو خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية ، فإن بلداناً عديدة تستند القرار إلى هيئة رقابية مستقلة . وفي حالات أخرى ، قد تضطر الحكومة إلى 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 المهيمنين في القطاع ؛ فيمكن لهيئة رقابية مثلا ، ألا تكون لها صلاحيات بشأن مراقبة الأسعار إلا تجاه مقدم خدمات العامة الراهن أو المهيمن ، بينما يمكن السماح للداخلين الجدد بتحديد أسعارهم بحرية .

٧٨ - وتتراوح المسائل التي يتعين على الهيئات الرقابية أن تتخذ قرارا بشأنها ما بين المسؤوليات المعيارية (القواعد المتعلقة بمنح الشخص وشروط المصادقة على المعدات) ومنح الشخص أو الامتيازات أو الأذون ؛ وتعديل تلك الصكوك ؛ والموافقة على العقود أو القرارات التي تقترحها الجهات الخاضعة للمراقبة (ال المتعلقة مثلا بجدول زمني أو عقد يخول الوصول إلى الشبكة) ؛ وتحديد التزام بشأن توفير خدمات معينة ؛ ورصد تفاصيله ؛ والإشراف على مقدمي الخدمات العامة (خصوصا الامثال 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 ، إلى حد بعيد ، على الجهة التي تستدليها هذه الوظيفة . وفي هذا الصدد ، تعد الطريقة التي يتم بها تعين الهيئة الرقابية وموظفيها ، ومؤهلاتهم وخبرتهم والقواعد التي يعملون بموجبها أمورا بالغة الأهمية .

٨٠ - وعند إنشاء هيئة رقابية ، اختارت بلدان قليلة أن تكون الهيئة الرقابية من موظف واحد ، بينما فضلت معظم البلدان الأخرى أن تكون هنالك لجنة رقابية . فبامكان اللجنة توفير ضمانات أكبر للوقاية من أي تأثير أو ضغط غير مناسبين ، كما أن بامكانها أن تحد من احتمالات صدور قرارات رقابية طائشة . ومن جهة أخرى ، يمكن أن تكون الهيئة الرقابية المكونة من شخص واحد قادرة على التوصل إلى قرارات بشكل أسرع ، كما يمكن مساءلتها بشكل أكبر . ولتحسين إدارة 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 تجنبها لاحتمال الوصول إلى طريق مسدود ، مع أنه يمكن أن يكون للرئيس صوت ترجيحي طبعا .

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 يشرط على الهيئات الرقابية أن يتتوفر فيها القدر الأدنى من المؤهلات المهنية ، كما يشرط فيها أن تكون خالية من تنازع المصالح الذي من شأنه ألا يؤهلها لهذه الوظيفة . ويمكن تنظيم ولاياتأعضاء الهيئات الرقابية على شكل تعاقبى من أجل تجنب استبدال جميع الأعضاء وتعيينهم كلها من قبل الادارة ذاتها ؛ كما أن التنظيم التعاقبى يحقق الاستمرارية في عملية اتخاذ القرارات الرقابية . وكثيرا ما تكون الولايات لأجل محدد ، ويمكن أن تكون غير قابلة للتتجديد ، كما يمكن انها قبل انقضاء أجلها لأسباب محدودة فقط (منها الادانة بارتكاب جريمة ، أو عدم الأهلية الذهنية أو الاعمال الكبير أو التقصير في أداء الواجب) . وتتسع بعض الاشتراطات لتشمل كامل موظفي الهيئة الرقابية . وتتوفر 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 الأجر و توفير 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 ارتياح قد يقلل من حرية تصرف الهيئة الرقابية .

٤ - العمليات والإجراءات الرقابية

٨٣ - يتضمن أي إطار 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 الاطلاع 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 حقوقاً انتقامية محددة . ويمكن أن تشمل هذه الحقوق التحريرات وعمليات المراجعة ، بما في ذلك التدقيق المفصل في مجال الأداء والامتثال ؛ وفرض عقوبات على الشركات غير المتعاونة ؛ واصدار انتذارات 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 وافشاوها والقيام بمحاسبة مفصلة للتكاليف حتى يتسمى 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 او الى شركات متنسبة أجنبية . ويمكن للمنشآت الخاضعة للمراقبة أن تكون لها أيضاً اشتراطات مفصلة بشأن تقديم تقارير تقنية أو تقارير تتعلق بالأداء . غير أن المنشآت الخاضعة للمراقبة ستكون دائماً أدرى بنظام تكاليفها من الهيئات الرقابية ولن تفشي سوى المعلومات التي هي مطالبة بافشاءها فعلاً وذلك بحسب الطرق التي تخدم مصالحها .

٨٦ - ويمثل التشجيع على المنافسة في قطاع البنية التحتية المعنية احدى طرق معالجة عدم التناسق الأساسي في المعلومات . ومن مزايا ادخال المنافسة أنها تزود الهيئة الرقابية بمجالات رصد ونقاط مرجعية متعددة تمكنها من البت فيما إذا كانت مقتراحات أو مواقف شركة خاضعة للمراقبة معقولة وملائمة للمصلحة العامة أم لا . فالمعلومات الواردة من المنافسين عن التكاليف أو عن الجوانب التقنية قد تتمكن مثلاً الهيئة الرقابية من عدم السماح بزيادة المعدلات على أساس التكاليف إذا تجاوزت هذه الزيادات المعيار المراعي في الصناعة (انظر الفصل الثالث ، "المراحل التشغيلية" ، ____).

(ب) الاجراءات

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

٨٨ - ويمكن زيادة الشفافية ، مثلاً تقتضي ذلك بعض القوانين ، بواسطة قيام الهيئة الرقابية بنشر تقرير سنوي عن القطاع ، والقرارات المتخذة أثناء الممارسة والمنازعات التي نشأت والكيفية التي سوّيت بها ، وما إلى ذلك . ويمكن أن يتضمن هذا التقرير السنوي أيضاً حسابات الهيئة الرقابية ومراجعة لها من قبل مراجع حسابات مستقل . كما تقتضي التشريعات في بلدان عديدة بأن يرفع هذا التقرير السنوي إلى 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) إجراءات 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 تتلمس بشأنها تعليقات من الفئات المهتمة . كما أنشأ بعض البلدان هيئات استشارية تتتألف من المستخدمين وغيرهم من الأطراف المعنية ، وتشترط 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 اتحتها للجمهور .

(ج) تسوية المنازعات

٩٠ - يمكن أن يثير توفير خدمات البنية الأساسية عدداً كبيراً من الاختلافات في الرأي أو المنازعات ، ويُدرج العديد منها عادة في نطاق اختصاص النظام القضائي ؛ ويمكن أن يكون هذا هو الحال فيما يتعلق بالمنازعات بين مقدمي الخدمات العامة ومواردي هذه الخدمات وموظفيهم . ويسري هذا أيضاً على المنازعات بين مقدمي الخدمات العامة ومستخدميها ، مع أن المستهلكين (أو جماعات المستهلكين) ، قد يرفعون في كثير من الأحيان ، إضافة إلى ذلك ، شكوى لدى الهيئة الرقابية . ومن المحتمل أن يكون معظم المنازعات الرئيسية التي يتبعن على الهيئة الرقابية تسويتها ناشئاً عن مقدمي خدمات البنية الأساسية ، مثلما هو الحال على الأرجح فيما يتعلق بإجراءات الاستفادة من هذه الخدمات أو ربط بعضها بعض .

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

٩٢ - وأضافة إلى ذلك ، كثيراً ما تطرق التشريعات التي تنظم القطاع ومعاهدات حماية الاستثمار والأحكام المتعلقة بالشخص أو التعاقدات إلى حق المستثمرين في اللجوء إلى 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 البني التحتية ، استحدثت قوانين عديدة (وأحكام عديدة تتعلق بالرخص والعقود) آليات تمكن من تسوية المنازعات على الفور دون اللجوء إلى المحاكم أو الهيئة الرقابية أو التحكيم . ويمكن أن تشمل هذه الآليات الدرية 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 بعض) ؛ واستهلال عملية حل جهة مهيمنة مقدمة للخدمات العامة ؛ وتوجيه انتزارات وأامر الى مقدمي الخدمات العامة ؛ وفرض عقوبات مدنية بما في ذلك عقوبات على أي تأخير في تنفيذ قرار الهيئة الرقابية واستهلال اجراءات جنائية أو غيرها من الاجراءات القضائية .

(ه) الاستئناف

٩٥ - نص المشرعون في كثير من الأحيان على اجراءات استئنافية ضد قرارات الهيئة الرقابية . غير أن قوانين بلدان عديدة تحصر الأسباب الداعية إلى الاستئناف تجنبًا للريبة في المجال الرقابي ، والتي يمكن أن تنشأ عن دعوى الاستئناف التي يقصد منها في المقام الأول تأثير أثر القرارات الرقابية . لذلك فإن من المستحب اقامة توازن بين حماية الحقوق المنشورة للصناعة الخاضعة للمراقبة ومصداقية 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 إلى الإفلاس إذا لم تحل المسألة على وجه السرعة . وعندما يمنح حق الاستئناف ، ينبغي أن يستهدف هيئة تتمتع بالمهارات والدرية 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 .
