الاتحـــاد الدولـــــي للاتصـــــالات

المؤتمـــر العالمـــي لتنميـــة الاتصـــــالات
لعام 2002

إسطنبول، تركيا، 18 – 27 مارس 2002

الوثيقـــة A-63
25 فبراير 2002
الأصل: بالإنكليزية

البند 3 (أ) **من جدول الأعمال** **اللجنة 4**

بوليفيا، وبوركينا فاسو، ومالاوي، ونيبال

مقترحات بشأن أعمال المؤتمر

النهوض بالسياسات الوطنية من أجل النفاذ الشامل

(هذه خلاصة وافية للأعمال المضطلع بها بشأن مشروع "النهوض بالسياسات الوطنية من أجل النفاذ الشامل"، في إطار مذكرة التفاهم المبرمة بين الوكالة الكندية للتنمية الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات. وقد نُشرت الوثيقة الكاملة بعنوان **"نحو النفاذ الشامل: النُهج الاستراتيجية في أربعة من البلدان النامية"**).

وترد إسهامات بوليفيا، وبوركينا فاسو، ومالاوي، ونيبال، التي قدمت كمدخلات في المشروع، في الوثيقة INF4 المقدمة للعلم.

شهد العقد الماضي اتخاذ مجموعة متنوعة من مبادرات ترمي إلى تمكين الأشخاص المقيمين في مناطق منقوصة الخدمة من النفاذ إلى المعلومات والاتصالات. وقد اتُخذت بعض هذه المبادرات على صعيد المجتمعات المحلية، مثل مراكز الاتصالات ودور الاتصالات المجتمعية متعددة الأغراض. وثمة مبادرات أخرى، مثل مراكز النداءات والهاتف العمومي المحلي، تعمل من خلال آليات الامتيازات والتعاونيات كان يغلب عليها الطابع الفردي والمنحى التجاري. وعلى الإجمال، ثمة حاجة فيما يبدو إلى كل من النفاذ المجتمعي والنفاذ الفردي لتلبية الشروط الوطنية والمحلية. و"الدرس المستفاد" المشترك من جميع هذه المبادرات هو **ضرورة التصدي لمسألة الاستدامة المالية على المدى الطويل**.

وتهتم الوكالة الكندية للتنمية الدولية اهتماماً متنامياً بالاتصالات باعتبارها أداة للتنمية، لا سيما عندما تمكّن من النفاذ إلى المعرفة والمعلومات التي يمكن أن تعزز الأهداف الإنمائية. وقد أكد مجدداً المؤتمر العالمي لتنمية الاتصالات (فاليتا، 1998) اهتمام الاتحاد منذ عهد طويل بالنفاذ الشامل. وأفضى اهتمام كل من الوكالة الكندية والاتحاد بالتصدي لمسألة الاستدامة المالية للنفاذ على المدى الطويل إلى إبرام مذكرة تفاهم بين المنظمتين، تم التوقيع عليها في سبتمبر 1999. وركزت مذكرة التفاهم في بادئ الأمر على مراكز الاتصالات المجتمعية متعددة الأغراض كوسيلة لتحقيق "النفاذ الشامل". غير أن القلق إزاء عدم استدامة هذه المراكز قد أدى إلى تقرير التصدي للآليات والسياسات لكفالة النجاح المالي للنفاذ الشامل/الخدمة الشاملة على المدى الطويل على نطاق وطني واسع.

وتم الاتفاق على التركيز، كخطوة أولى، على نماذج واستراتيجيات إدارية وتشغيلية وتجارية مجدية وسليمة ومستدامة من الناحية الاقتصادية، ويمكن تكرارها على نطاق واسع، للنفاذ الشامل. وكان من المقرر الاضطلاع بهذه المرحلة في إطار شراكة مع الحكومات الوطنية لأربعة بلدان، واختتامها بتقديم تقرير إلى المؤتمر العالمي لتنمية الاتصالات لعام 2002. وقبلت أربعة بلدان الدعوة إلى المشاركة في المشروع: بوليفيا، وبوركينا فاسو، ومالاوي، ونيبال. وحضر ممثلون من البلدان الأربعة، وكذلك مراقبون من المعهد الإفريقي الإقليمي للتعليم العالي في مجال الاتصالات (AFRALTI)، والمدرسة العليا متعددة الجنسيات للاتصالات (ESMT) – وهما التجمعان الرئيسيان في مركز التميز في إفريقيا – دورة مدتها أسبوعان عن النفاذ الشامل نظمها المعهد الكنـــدي للإدارة التنفيذية للاتصالات (TEMIC) في مونتريال، كندا في الفترة 6–17 أغسطس 2001.

ولضمان مشاركة الأطراف المعنية الرئيسية الوطنية، طُلب من كل بلد أن يسمي أربعة مشاركين على غرار ما يلي:

- مسؤول كبير عن تقرير السياسات؛
- عضو كبير في الوكالة التنظيمية؛
- مسؤول تنفيذي كبير في الجهة المشغلة القائمة؛
- ممثل كبير من القطاع الخاص (منظمة مجتمعية وطنية، أو جهة مزودة بخدمة الإنترنت، وما إلى ذلك).

وكان الهدف من الدورة التي نظمها المعهد الكندي هو جمع الدروس المستفادة في شتى أنحاء العالم، لا سيما في كندا، وتقاسمها مع البلدان الشريكة، وهي بوليفيا، وبوركينا فاسو، ومالاوي، ونيبال. وكانت هذه البلدان تخوض عملية إعداد سياسات وطنية للتصدي لمسألة النفاذ الوطني.

وقد خاض كل من هذه البلدان عملية إعادة هيكلة قطاع الاتصالات، وإنشاء جهة تنظيمية للاتصالات، وإعادة توجيه الحكومة لكي تقوم بدور توجيهي، وفتح أسواق الاتصالات في بلدانها. وتم تأكيد هذه العملية المتبعة باعتبارها شرطاً مسبقاً ضرورياً وأساسياً لتوفير قطاع وطني ناجح للاتصالات، وهو أمر ضروري للنفاذ الشامل والخدمة الشاملة على السواء.

وركزت السياسات العامة خلال المناقشات العالمية للاتصالات الدائرة بشأن النفاذ على المفهومين المتصلين اتصالاً وثيقاً للنفاذ الشامل (النفاذ بشكل معقول إلى الهاتف العمومي أو مطراف الإنترنت) والخدمة الشاملة (توصيل آحاد الأسر بشبكات الاتصالات العمومية). ويتصدى عنصر النفاذ الشامل لاحتياجات المجتمعات المحلية التي يكون فيها المعدل الحالي لاختراق الهاتف منخفضاً أو منعدماً. وفي بعض الظروف، عندما يعيش السكان في مناطق متناثرة جداً، قد لا تقضي سياسة النفاذ الشامل بتوفير خدمة الهاتف إلا في *حدود مسافة معينة من المجتمع المحلي* للسكان في المناطق الريفية والمناطق النائية. وعادة ما تُقاس المسافة بالوقت الذي يستغرقه أي فرد من المجتمع المحلي للسير إلى الهاتف (مثلا 2 إلى 5 كيلومترات خارج المجتمع المحلي، أو 30 دقيقة سيراً). فعلى سبيل المثال، تهدف غرامين تليكوم في بنغلادش إلى توفير هاتف على بعد 10 دقائق سيراً على الأقدام لكل قروي في الريف.

وفي إطار الهدف العام المتمثل في زيادة النفاذ الهاتفي في البلدان النامية، يلزم توفير خيارات لسياسات مختلفة لكل بلد. فالتباين في حالة تطور الشبكات، والهيكل الحالي للسوق، والتكنولوجيا، والأهداف الاجتماعية تتطلب سياسات وطنية مختلفة. فلا يوجد فيما يبدو "وصفة" موحدة لكفالة النفاذ الشامل. وتناولت الدورة التي نظمها المعهد الكندي "الدروس المستفادة" من تقييم للجهود الوطنية المبذولة حتى اليوم. وتبين هذه الدروس أن الركائز الأساسية للاستدامة هي:

- الجدوى التجارية؛
- السياسات الاستباقية؛
- الأنشطة التوجيهية والتنظيمية المحددة؛
- مشاركة المستهلكين.

وقد سلك كل بلد من البلدان الأربعة المشاركة نهجاً يجسد ظروفه الخاصة لتحقيق النفاذ الشامل.

ووضعت **بوليفيا** أهدافاً محددة لتوسيع نطاق خدمة الهاتف القائمة لتشمل المجتمعات المحلية الريفية التي يقل عدد سكانها عن 350 نسمة، كما أنها تنشئ مراكز اتصالات في المجتمعات المحلية التي يتراوح عدد سكانها بين 500 3 و400 10 نسمة. وتتسم خطط هذه المراكز بالاستخدام المبتكر لتكنولوجيا بروتوكول الإنترنت، وإنشاء صندوق حكومي يسمى "PRONTER".

ووضعت **بوركينا فاسو** سياساتها للنفاذ الشامل في سياق عملية تخفيف وطأة الفقر، إدراكاً منها لما يتسم به النجاح الاقتصادي من قدرة ناجمة عن وجود قطاع اتصالات قوي. وقد حددت أهدافاً نوعية معينة على النحو التالي: إنشاء 000 125 خط في عام 2002، و000 215 خط في عام 2005؛ أما بالنسبة إلى القرى الموجودة في البلد وعددها 000 8 قرية، سيجري توفير الخدمات إلى 5 في المائة منها في موعد لا يتجاوز عام 2003، وتوفير خط للمجتمع المحلي في سائر القرى في موعد لا يتجاوز عام 2005. وثمة مقترحات محددة تدعو الحكومة إلى توفير مرافق إدارية لاجتذاب استثمارات القطاع الخاص في مراكز الاتصالات المجتمعية.

وتقضي رؤية الاتصالات الريفية في **مالاوي** بتوفير "خدمات الاتصالات الأساسية في حدود مسافة لا تتجاوز 5 كيلومترات بالنسبة إلى 80 في المائة من السكان المستهدفين بحلول عام 2012". وعملاً على متابعة أهداف توسيع نطاق خدمات الاتصالات الريفية، وضمان مواصلة التركيز على المسألة، أنشئ محفل للاتصالات الريفية. وعلاوة على ذلك، أنشئ صندوق لتنمية الاتصالات الريفية لتعزيز وإدارة الصناديق لتوسيع نطاق خدمات الاتصالات لتشمل المناطق غير المربحة.

وركزت **نيبال** على لجان التنمية القروية البالغ عددها 914 3 لجنة، وهي أدنى كيان إداري. ومن بين هذه اللجان، تنفذ 761 1 لجنة إلى الخدمة الهاتفية الأساسية، وذلك أساساً من خلال تشغيل مكاتب النداءات العمومية. وتتمثل السياسة الحالية لحكومة سمو الملك فيما يتعلق بالاتصالات الريفية في توفير خطين هاتفيين على الأقل لكل لجنة للتنمية القروية خلال عام 2003. وستمول الخدمة الشاملة من صندوق تنمية الاتصالات الريفية، الذي يلتزم جميع المرخص لهم بالمساهمة فيه بنسبة 2 في المائة من إيرادهم السنوي.

ورئي من المفيد بالنسبة إلى المشاركين في الدورة التي نظمها المعهد الكندي عرض دراسة حالة كوسيلة عملية لتجميع جميع الجوانب التي يلزم النظر فيها لدى وضع سياسات وخطط وطنية للنفاذ الشامل. وإضافة إلى ذلك، فقد أفضت الدراسات الأساسية التي تم تناولها في الدورة، وتأكدت من خلال البرنامج، إلى عدد من الاعتبارات الأساسية وأفضل الممارسات لكفالة وضع استراتيجيات ناجحة من أجل استدامة مرافق النفاذ الشامل.

وتشمل هذه الاعتبارات وأفضل الممارسات ما يلي:

1. يتباين تعريف النفاذ الشامل، والأنشطة التوجيهية والتنظيمية المرتبطة به، والتنفيذ الناجم عن ذلك، وفقاً للحالة الراهنة للشبكة وهيكل السوق والأهداف الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بكل بلد.

2. الدرس الرئيسي المستفاد من المبادرات السابقة هو ضرورة التصدي لمسألة الجدوى المالية على المدى الطويل. فالاستدامة والجدوى المالية أمران متلازمان.

3. وضع سياسات للقطاع وإطار تنظيمي تفضي إلى فتح سوق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات شرط أساسي لتوفير خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل عادل ومستدام.

4. يجب على متخذي القرار والجهات التنظيمية مراعاة الجدوى التجارية المستمدة من البحوث السوقية وتقييم الأسواق. وعليهم أن يفهموا مسائل العرض والطلب بقدر ما تتصل بالنفاذ الشامل. فتحديد الأسعار على أساس التكاليف لا يشجع على استخدام الشبكة فحسب، ولكن سيعزز النفاذ الشامل وسيكون له أثر إيجابي على تنمية قطاعات أخرى في الاقتصاد.

5. يجب إشراك الأطراف المعنية المحلية في وضع السياسات والإطار التنظيمي.

6. تستند خرافة عدم ربحية المناطق الريفية إلى حكم مسبق يلزم وضعه موضع الاختبار في إطار تحليلي ملائم يقيم جميع التدفقات النقدية المرتبطة بجزء من إقليم أو بشريحة من المستهلكين. وملاءمة تقييم التكاليف والإيرادات مسألة حاسمة الأهمية للتقدير الملائم لكل إقليم.

7. لعل إنشاء صندوق عالمي هو أنجع الخيارات (مقابل الإعانات المتبادلة، والتزامات الخدمة الإجبارية، ورسوم عجز النفاذ) لتعزيز العالمية وتوسيع نطاق الخدمة لتشمل شرائح السكان غير المربحة.

وقد قدم أيضاً المعهد الكندي وثيقة عن موضوع *النفاذ الشامل والاستدامة*، تستعرض الدروس المستفادة، درسها المشاركون في الدورة[1]. وهذه الوثيقة تعزز هذه الاعتبارات وتنوه بأهمية الأنشطة التوجيهية والتنظيمية الفعالة والاستباقية **في توسيع حدود الإقليم الذي يمكن فيه توفير تكنولوجيات المعلومات والاتصالات بشكل مربح**، ومن ثم مستدام. كما تركز الوثيقة على أهمية وضع إطار تحليلي ملائم، إلى جانب تقييم التكاليف والإيرادات. ويشكل التحليل الناجم عن ذلك الأساس الذي يمكن أن يستند إليه البلد في تطوير واختبار استراتيجيته للنفاذ الشامل من حيث تأثيرها.

وتعرض الوثيقة فكرة "المنطقة المجدية اقتصادياً" في البلدان المتقدمة، وكذلك في البلدان النامية. فلا يمكن توفير تكنولوجيات المعلومات والاتصالات بشكل مربح إلا إلى نسبة محددة من السكان أو في إقليم محدد. ويمكن أن تتباين هذه المنطقة المجدية اقتصادياً، من حيث نسبة السكان المتمتعين بالخدمة، من بلد لآخر، إذ يتوقف الأمر أساساً على المتغيرات التالية:

- القدرة على الدفع؛
- تضاريس الإقليم؛
- كثافة السكان؛
- الكفاءة في تقديم الخدمة؛
- فعالية السياسة العامة والجهة التنظيمية؛
- مشاركة المستهلك.

---

[1] قدمت وثيقة *النفاذ الشامل والاستدامة* كإسهام من المعهد الكندي في المؤتمر العالمي لتنمية الاتصالات-2002. وينبغي الإشارة بشكل منفصل إلى هذا الإسهام لمعالجة الموضوع بشكل كامل.

وللأسف هناك دائماً "مناطق غير مجدية اقتصادياً" تتجاوز فيها تكاليف تقديم خدمات الاتصالات قدرة فئة من السكان على الدفع، بغض النظر عن الكفاءة والفعالية في تنفيذ الأنشطة التوجيهية والتنظيمية.

وإنه لمن مسؤولية الأطراف المعنية كافة مواصلة الكد من أجل توسيع حدود المنطقة المجدية اقتصادياً قدر الإمكان، وحصر المنطقة غير المجدية اقتصادياً في أصغر نطاق ممكن، فضلاً عن أن هذا هو الهدف المنشود لأي استراتيجية فعالة للنفاذ الشامل. وينبغي في نهاية المطاف تحديد نطاق وحجم العجز في النفاذ في المنطقة غير المجدية اقتصادياً، ومعالجته بأنشطة توجيهية/تنظيمية ناجعة.

وتتضمن الوثيقة الموازية حججاً تقول بأن الإصلاحات الأساسية في القطاع، مثل الخصخصة والمنافسة وإنشاء هيئة تنظيمية مستقلة، يمكن أن تساعد على توسيع حدود المنطقة المجدية اقتصادياً. ولكن يجب استكمال هذه العناصر الأساسية بأنشطة توجيهية وتنظيمية محددة لتوسيع حدود الجدوى الاقتصادية قدر الإمكان. وتحديد الجدوى الاقتصادية لإقليم ما أو لفئة من المستهلكين يتطلب استعمال إطار تحليلي ملائم، يصبح دونه اختيار العناصر الملائمة لاستراتيجية النفاذ الشامل تعسفياً، ولا يرقى إلى الكمال في أغلب الظن. والهدف الرئيسي الذي يرمي إلى تحقيقه كبار المديرين في الكيانات التشغيلية الخاصة هو زيادة قيمة الكيان لتحقيق الفائدة لأصحابه. وبذلك يصبح اختبار الجدوى الاقتصادية هو تحديد ما إذا كان الاستثمار في إقليم ما أو في فئة من المستهلكين يدر عائداً يساوي على الأقل تكاليف رأس المال المستثمر. وهذا النهج لا يتغير، ويتمثل في قياس التدفقات النقدية التي يولدها مع مرور الوقت هذا الاستثمار، المعدل وفقاً لمستوى مخاطر هذه التدفقات النقدية. وتمثل قيمة الملكية، أو صافي القيمة الحالية، المعيار الشامل للقياس.

ويجب على مقرري السياسات والجهات التنظيمية أن يدركوا تمام الإدراك هذا التحديد الأولي. وينبغي بعد ذلك تقييم كل عنصر محتمل في استراتيجية النفاذ الشامل من حيث تأثيره على الجدوى الاقتصادية لفئة من السكان أو إقليم قيد التقييم. ويصبح الحد الأدنى للجدوى الاقتصادية (صافي القيمة الحالية = صفر أو المعدل الداخلي للعائد يساوي تكاليف رأس المال) علامة مرجعية يرجع إليها في تقييم الأنشطة التوجيهية والتنظيمية.

وقد وفر نشاط المرحلة الأولى المنفذ في إطار مذكرة التفاهم المبرمة بين الوكالة الكندية للتنمية الدولية والاتحاد أساساً متيناً لمواصلة العمل. وتتضمن التوصيات ما يلي:

أ) ينبغي للوكالة الكندية للتنمية الدولية والاتحاد أن يواصلا العمل في إطار شراكة مع بلدان نامية أخرى والمعهد الكندي للاستفادة من الخبرة الإيجابية المكتسبة في المرحلة الأولى؛

ب) يمكن أن تنظر الوكالة الكندية للتنمية الدولية والاتحاد في توفير دعم مستمر، في حدود الموارد المتاحة للمشروع المنفذ في إطار مذكرة التفاهم المبرمة بين الوكالة الكندية للتنمية الدولية والاتحاد، للبلدان الأربعة المشاركة في تنفيذ سياساتها وخططها للنفاذ الشامل. وتنطوي الخطوة القادمة على توثيق التنسيق مع *مراكز التميز*.