

Distr.: General
19 April 2021
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك

الدورة الخامسة

جنيف، 5 و6 تموز/يوليه 2021

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت

احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين في مجال حماية المستهلك فيما يتعلق بالمرافق العامة

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز

إن حصول المستهلكين على السلع والخدمات الأساسية وحماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين هما من الاحتياجات المشروعة التي تهدف مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك إلى تلبيتها. وتتسم المبادئ التوجيهية بأهمية خاصة فيما يتعلق بالمرافق العامة وفي سياق الأزمة الناجمة عن مرض فيروس كورونا 2019 (COVID-19). وتقدم هذه المذكرة إطاراً لتحديد احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين على نحو أفضل. وتلخص أبرز جوانب السياسات المتصلة بالمستهلك - الوصول، وتدابير الحماية الخاصة، والإعلام والتثقيف، وتسوية المنازعات، والإنصاف - لتلبية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين في قطاع المرافق العامة. وتعرض المذكرة أيضاً المبادئ التي تحكم توفير المرافق العامة ذات الصلة بالقطاع الخاص، وهي الانتظام، ونوعية الخدمة، والقدرة على تحمل التكاليف، والممارسات التجارية السليمة. ثم يرد شرح للتدابير المحددة المتخذة لحماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين للمرافق العامة في سياق جائحة كوفيد-19. وتتضمن المذكرة استنتاجات موجزة، تليها بعض التوصيات المتعلقة بالسياسات العامة والمسائل التي يمكن مناقشتها في الدورة الخامسة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً - مقدمة

1- يقر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽¹⁾ بأن "السبيل الوحيد لتحقيق المثل الأعلى المتمثل في أن يكون البشر أحراراً ومتحررين من الخوف والفاقة، هو سبيل تهيئة الظروف الضرورية لتمكين كل إنسان من التمتع بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك بحقوقه المدنية والسياسية". وفي عام 2010، اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة صراحةً بحق الإنسان في مياه الشرب المأمونة والصرف الصحي وأقرت بأن هذه الحقوق ضرورية لإعمال جميع حقوق الإنسان⁽²⁾. وفي عام 2015، حددت الجمعية العامة المياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي باعتبارها الهدف 6 من أهداف التنمية المستدامة، والطاقة النظيفة وبأسعار ميسورة باعتبارها الهدف 7 من أهداف التنمية المستدامة ضمن خطة التنمية المستدامة لعام 2030⁽³⁾.

2- وفي عام 2015، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بصيغتها المنقحة⁽⁴⁾. وأول احتياجين مشروعين أقرتهما المبادئ التوجيهية هما: "حصول المستهلكين على السلع والخدمات الأساسية"، و"حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين". والمبادئ التوجيهية هي الصك الوحيد المتفق عليه دولياً بشأن حماية المستهلك، وعلى الرغم من أنها غير ملزمة فقد نفذتها الدول الأعضاء في الأونكتاد على نطاق واسع⁽⁵⁾.

3- وتتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك توصيةً بأن "تعمل الدول الأعضاء على جعل المرافق العامة في متناول الجميع وأن تقوم بوضع أو إدانة أو تعزيز السياسات الوطنية الرامية إلى تحسين القواعد واللوائح التي تتناول توفير الخدمات، وإتاحة المعلومات للمستهلكين، وإيداعات الضمان والدفعات المسددة مقدماً، وغرامات التأخير في دفع الرسوم، ووقف الخدمة وإعادتها، ووضع نظم التسديد على أقساط، وتسوية المنازعات بين المستهلكين ومقدمي خدمات المرافق العامة، مع مراعاة احتياجات الشرائح الضعيفة والمحرومة من المستهلكين" (الفقرة 77).

4- وقد طلب مؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، الذي عُقد في تشرين الأول/أكتوبر 2020، إلى أمانة الأونكتاد أن تعدّ تقارير ودراسات بوصفها وثائق أساسية عن احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين فيما يتعلق بالمرافق العامة تمهيداً للمشاورات غير الرسمية المقترح إجرائها خلال الدورة الخامسة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك. وفي هذا الصدد، عممت الأمانة استبياناً، ووردت مدخلات من 16 دولة عضواً وست مؤسسات أكاديمية⁽⁶⁾.

5- وتقدم هذه المذكرة إطاراً لتحديد احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين على نحو أفضل. وتستكشف الصلات بين المرافق العامة وحماية المستهلك، وتعرض المبادئ التي تحكم توفير المرافق العامة. يلي ذلك موجز لبعض المبادرات المتخذة لتلبية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين فيما

(1) قرار الجمعية العامة 2200 ألف (الدورة 21) المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 1966، المرفق.

(2) قرار الجمعية العامة 292/64.

(3) قرار الجمعية العامة 1/70.

(4) قرار الجمعية العامة 186/70.

(5) TD/RBP/CONF.9/2.

(6) إثيوبيا، وألبانيا، وأيسلندا، والبحرين، والبرازيل، وبروني دار السلام، وبلغاريا، وبنما، والجمهورية الدومينيكية، وزامبيا، والسويد، وسويسرا، وسيشيل، ونيجيريا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، والجامعة الصينية للعلوم السياسية والقانون، ورابطة القانون الدولي، والرابطة الدولية لقانون المستهلك، وجامعة مالايا، وجامعة نيلسون مانديلا، وجامعة سيدني.

يتعلق بالمرافق العامة في خضم الأزمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وترد في نهاية المذكرة استنتاجات موجزة تليها توصيات بشأن السياسات العامة موجّهة إلى الدول الأعضاء من أجل تنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك على نحو أفضل، إلى جانب المسائل المقترحة للمناقشة في الدورة الخامسة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقانون وسياسات حماية المستهلك.

ثانياً- تحديد احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين

6- يواجه المستهلكون⁽⁷⁾ في علاقاتهم مع المؤسسات التجارية اختلالات في التوازن من حيث الوزن الاقتصادي، والمستوى التعليمي، والقوة التفاوضية⁽⁸⁾. وعلاوة على ذلك، هناك فئة محددة من المستهلكين الذين هم في وضع أكثر ضعفاً أو حرماناً، ومن ثم يحتاجون إلى اهتمام خاص.

7- ومراعاً لهذه الاحتياجات، تتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك توصيات محددة⁽⁹⁾. وتُشئ المبادئ التوجيهية مبدأ المعاملة العادلة والمنصفة، الذي ينبغي بموجبه للمؤسسات التجارية أن تتجنب الممارسات التي تضر بالمستهلكين، ولا سيما المستهلكين الضعفاء والمحرومين (الفقرة 11(أ)). وينبغي أيضاً تقييم احتياجات هذه الفئة من المستهلكين عندما تضع الدول الأعضاء تدابير قانونية و/أو إدارية، أو تواصل العمل بها، لتمكين المستهلكين أو المنظمات المعنية، حسب الاقتضاء، من الحصول على تعويض عن طريق إجراءات رسمية أو غير رسمية تكون سريعة ومنصفة ورخيصة التكاليف وميسرة (الفقرة 37). وينبغي، عند وضع برامج التثقيف والإعلام، إيلاء عناية خاصة لاحتياجات المستهلكين من الفئات الضعيفة والمحرومة، في المناطق الريفية والحضرية على السواء، بمن فيهم المستهلكون ذوو الدخل المنخفض أو ذوو مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة المتدنية أو المنعدمة (الفقرة 42). ويُسلط الضوء على احتياجاتهم أيضاً عند تناول الخدمات المالية (الفقرة 66)، والتحويلات المالية في الفقرة 66(ح) على وجه الخصوص) والمرافق العامة (الفقرة 77). والمرافق العامة هي محور هذه المذكرة.

8- وناقش فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك، في دورته الثانية، مسألة حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين. وشدد على أهمية تصميم وتنفيذ تدابير محددة تهدف إلى حماية هذه الفئة من المستهلكين. وأقر بأن الدول الأعضاء قد تعتمد تعاريف مختلفة لمعالجة احتياجات محلية محددة، وأن هناك حاجة إلى إجراء مزيد من البحوث لا سيما فيما يتعلق بهذه الفئة من المستهلكين في البلدان النامية⁽¹⁰⁾. وأنشأ فريق الخبراء الحكومي الدولي أيضاً فريق عمل معنياً بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين لتسليط الضوء على أفضل الممارسات وتيسير تبادل المعلومات والمشاورات.

9- واجتمع الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين بشكل غير رسمي في خمس مناسبات في 2017 و2018 وقدم تقريراً إلى الدورة الثالثة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك⁽¹¹⁾. وجمع الفريق العامل أفضل الممارسات المتعلقة بهذه المسألة، مما يدل

(7) "المستهلك"، حسب التعريف الوارد في الفقرة 3 من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، هو شخص طبيعي، بصرف النظر عن جنسيته، يتصرف في المقام الأول لأغراض شخصية أو عائلية أو ذات صلة بالأسرة المعيشية. وتسلم المبادئ التوجيهية بأن الدول الأعضاء قد تعتمد تعاريف مختلفة لمعالجة احتياجات محلية محددة.

(8) قرار الجمعية العامة 186/70، المرفق، الفقرة 1.

(9) قرار الجمعية العامة 186/70، المرفق.

(10) TD/B/C.I/CPLP/9.

(11) TD/B/C.I/CPLP/15 ومساهمات الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين التي تلقتها أمانة الأونكتاد في عام 2021، متاحة على الرابط التالي: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerabl%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>

على إقراره بأنه لا يوجد تعريف وحيد لأوجه ضعف المستهلك وأن كل بلد يشكل سياسته الوطنية بالاستناد إلى الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية الخاصة بالمستهلكين في ذلك البلد⁽¹²⁾.

10- ومن بين المساهمات البالغ عددها 22 مساهمة التي وردت لأغراض تجميع متكررة المعلومات الأساسية هذه، لم تُبلّغ سوى الولايات المتحدة الأمريكية عن وجود تعريف للمستهلكين الضعفاء والمحرومين معتمد في إحدى الولايات (هي ولاية أركنساس التي تعرّف المستهلكين الضعفاء بأنهم مستهلكو المرافق العامة الذين تفوق أعمارهم 65 سنة ويستوفون شروط الدخل التي تؤهلهم للحصول على مساعدات). وتعتبر بلدان مثل السويد وسويسرا وسيشيل والصين وماليزيا واليابان مجموعات مختلفة من المستهلكين جديرة برعاية خاصة. ولا يصنف الاتحاد الأوروبي المستهلكين الضعفاء على أساس الانتماء إلى مجموعة معينة من الأشخاص، بل استناداً إلى اعتبارات ظرفية معينة: "المستهلكون المعرضون بشكل خاص للممارسة الضارة أو للمنتج المرتبط بهذه الممارسة بسبب عجزهم العقلي أو البدني أو سنهم أو سذاجتهم، وذلك بطريقة يمكن أن يُتوقّع بشكل معقول من التاجر أن يتنبأ بها"⁽¹³⁾. وفي ضوء تجربة البرازيل، تناقش السوق المشتركة الجنوبية حالياً لائحة لمعالجة "الضعف الشديد" لبعض المستهلكين⁽¹⁴⁾.

11- وقدمت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في توصيتها بشأن اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات المتصلة بالمستهلك، تمييزاً مفيداً: "المستهلكون الضعفاء" هم الذين يتعرضون للضرر في وقت معين، نظراً لخصائص السوق بالنسبة لمنتج معين، أو صفات المنتج، أو طبيعة المعاملة، أو سمات المستهلك أو ظروفه؛ في حين أن "المستهلكين المحرومين" هم المستهلكون الذين يكونون معرضين للضرر بشكل مستمر بسبب سماتهم أو ظروفهم الخاصة⁽¹⁵⁾.

12- وتعني الطبيعة غير المتجانسة للضعف والحرمان وخصوصية السياق المرتبط بهما أن الاختلافات بين فئات المستهلكين، مثل الأطفال والمسنين والسياح والمهاجرين والمستهلكين الريفيين، ينبغي دراستها من حيث العوامل الاجتماعية والديموغرافية والسلوكية والشخصية والمتعلقة ببيئة السوق. وعلى نحو ما بينته المناقشات في دورة سابقة لفريق الخبراء الحكومي الدولي، فإن العوامل الهيكلية مثل الإلمام بالقراءة والكتابة والمعرفة التقنية والوضع الاجتماعي والاقتصادي تتفاعل مع عوامل ظرفية مثل العمر والحالة المدنية والوضع الوظيفي والصحة النفسية⁽¹⁶⁾. وطبقاً لما سلمت به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "قد يكون جميع المستهلكين، بغض النظر عن المستوى التعليمي أو الخبرة، عرضة للضرر في حالات معينة، في حين [أن] المستهلكين المحرومين قد يكونون معرضين للضرر بشكل مستمر"⁽¹⁷⁾.

13- ورغم الصعوبات أمام التوصل إلى توافق دولي في الآراء بشأن المعايير المحددة للمستهلكين الضعفاء أو المحرومين، فإن دليل الأوتكتاد بشأن حماية المستهلك⁽¹⁸⁾ ومجموعة أدوات سياسات المستهلك

(12) المرجع نفسه.

(13) الاتحاد الأوروبي، التوجيه 2005/29/EC (11 أيار/مايو 2005)، المادة 5(3) والفقرة 19 من الديباجة، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، L 149/22 (حزيران/يونيه 2005).

(14) حسبما ذكرت البرازيل، تجري المناقشات في اللجنة التقنية 7 للسوق المشتركة الجنوبية.

(15) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2014، توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات المتصلة بالمستهلك، متاحة على الرابط التالي: <http://www.oecd.org/sti/consumer/Toolkit-recommendation-booklet.pdf>.

(16) انظر TD/B/C.I/CPLP/9.

(17) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2014.

(18) UNCTAD, 2017, *Manual on Consumer Protection* (United Nations publication, New York and Geneva).

التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي⁽¹⁹⁾ يمكن أن يقدم إرشادات بشأن كيفية تلبية احتياجات هذه الفئة من المستهلكين على نحو أفضل. ويتضمن دليل الأونكتاد مثالاً على "الفقرى يدفعون أكثر"، حيث يتضح أن هناك فوارق شاسعة في أسعار الوحدات التي يدفعها سكان الأحياء الفقيرة في كثير من البلدان النامية مقابل المياه والطاقة. ويعزى ذلك إلى انعدام فرص حصولهم على خدمات الشبكة الرسمية التي عادةً ما تكون مدعومة، وهي مسألة تعالج لاحقاً في هذه المذكرة⁽²⁰⁾. وترى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن هناك ظروفاً قد يكون فيها جميع المستهلكين أكثر ضعفاً، كما هو الحال في السياق الرقمي⁽²¹⁾. وتتضمن مجموعة أدوات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أمثلة على الفئات المحرومة وتحذر من أن "سبل الانتصاف التي توفر مزايا للمستهلكين الضعفاء تحتاج إلى تصميم دقيق حتى لا يكون لها آثار غير مقصودة وغير مرغوب فيها على المزيد من المستهلكين الآخرين. فقد تؤدي هذه السبل، على سبيل المثال، إلى فرض قيود غير مرغوب فيها على اختيار المنتجات في السوق"⁽²²⁾.

14- لذا، من المهم أن تحدد الدول الأعضاء أولوياتها في مجال حماية المستهلكين، وبخاصة الضعفاء منهم والمحرومون، وفقاً لظروف البلد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، واحتياجات سكانه، مع مراعاة تكاليف التدابير المقترحة وفوائدها. وقد تشمل الخطوة الأولى تحديد احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين في قطاعات مختارة، مثل المرافق العامة. ويمكن القيام بذلك من خلال التشاور مع السلطات الحكومية، مثل هيئات حماية المستهلك والجهات التنظيمية القطاعية، فضلاً عن أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك رابطات المستهلكين والمؤسسات التجارية والأوساط الأكاديمية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن أن تكون مساهمات الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين بمثابة دليل مرجعي مفيد⁽²³⁾. وتعكس هذه المساهمات تجارب الاتحاد الروسي، وإسبانيا، وإسرائيل، وإكوادور، وألمانيا، والبرتغال، وبيرو، وتركيا، وزامبيا، وكمبوديا، وكوستاريكا، ولبنان، ومصر، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية. وتحديد احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين على نحو أفضل يمكن أن يرشد عملية صنع السياسات المتصلة بالمستهلك في المرافق العامة.

ثالثاً - حماية المستهلك والمرافق العامة

15- تتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك توصيات تتناول بشكل مباشر المرافق العامة. فالفقرة 69 من المبادئ التوجيهية تنص على أنه "ينبغي أن تحرص الدول الأعضاء، عند الاقتضاء، على إعطاء الأولوية للمجالات الوثيقة الصلة بصحة المستهلك، مثل الأغذية والمياه والأدوية والطاقة والمرافق العامة". ويورد الفرع كاف من المبادئ التوجيهية عدة مبادئ لمعالجة مصالح المستهلكين وتلبية احتياجاتهم في توفير المرافق العامة على نحو أفضل. وتتناول المبادئ التوجيهية المياه (الفقرة 72)

(19) OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, OECD Publishing, Paris

(20) UNCTAD, 2017, p.4

(21) OECD, 2019, *Challenges to Consumer Policy in the Digital Age*, p. 33 متاح على الرابط التالي: <https://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf>

(22) OECD, 2010, p. 56

(23) مساهمات الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين التي تلقتها أمانة الأونكتاد في عام 2021، ص. 6، متاحة على الرابط التالي: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>

والطاقة (الفقرة 76) والمرافق العامة (الفقرة 77) بصورة فردية⁽²⁴⁾. وسيُستخدم في هذه المذكرة مفهوم عام للمرافق العامة، يُفهم منه أن المرافق العامة هي الخدمات اللازمة للمستهلكين من أجل تلبية احتياجاتهم الأساسية. لذا، فإن ما يلي يُعتبر مرافق عامة: المياه، والطاقة، والصرف الصحي، والاتصالات السلكية واللاسلكية (بما في ذلك الوصول إلى الإنترنت).

16- ومن المهم الإشارة إلى أن المبادئ التوجيهية قابلة للتطبيق بغض النظر عما إذا كانت المؤسسة المقدمة لخدمات المرافق العامة مملوكة للقطاع العام أو القطاع الخاص. وعلى النحو المبين في الفقرة 2، تسري المبادئ التوجيهية على المعاملات بين المؤسسات التجارية والمستهلكين، بما يشمل توفير السلع والخدمات للمستهلكين من جانب المؤسسات التي تملكها الدولة. ولما كانت طبيعة ملكية المؤسسة المقدّمة للخدمة غير ذات أهمية بالنسبة إلى المستهلكين في حد ذاتها، فإن هذه المذكرة لا تقيم تمييزاً بين المؤسسات على هذا الأساس.

17- وفيما يتعلق بالمياه - تنص المبادئ التوجيهية على أنه "ينبغي أن تقوم الدول الأعضاء، في إطار أهداف وغايات العقد الدولي لتوفير مياه الشرب والصرف الصحي، بوضع أو إدامة أو تعزيز السياسات الوطنية لتحسين إمدادات مياه الشرب وأنماط توزيعها وجودتها" (الفقرة 72). وفي سياق تناول عنصر الطاقة، تنص المبادئ التوجيهية على أنه "ينبغي أن تعمل الدول الأعضاء على جعل الطاقة النظيفة في متناول الجميع، وأن تقوم بوضع أو إدامة أو تعزيز السياسات الوطنية الرامية إلى تحسين إمدادات الطاقة التي تُوفّر للمستهلكين بكلفة ميسورة تبعاً لظروفهم الاقتصادية وتحسين أنماط توزيعها وجودتها" (الفقرة 76). وتتطلب الأحكام المتعلقة بالمياه والطاقة على السواء النظر في اختيار المستويات المناسبة من الخدمة والجودة والتكنولوجيا والرقابة التنظيمية وبرامج التوعية والمشاركة المجتمعية.

18- وتقضي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بأن تراعي الدول الأعضاء والمؤسسات التجارية (الفقرتان 77 و 11 على التوالي) احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين. ولما كانت قابلية المستهلكين للتأثر قد تفسّر تفسيراً مختلفاً تبعاً لقطاع المرافق العامة، ينبغي أن تستند التدابير الرامية إلى النهوض بحق الجميع في معاملة عادلة ومنصفة في المرافق العامة إلى نهج مصمم خصيصاً، بدلاً من نهج واحد يناسب الجميع. وعلى سبيل المثال، تقترح البحرين مبدأً أن يحصل المستهلكون الضعفاء والمحرومون على مستوى من الحماية الفعالة لا يقل عن مستوى الحماية التي يتمتع بها المستهلك العادي. ويمكن أن يكون هذا مفيداً في توجيه السياسة العامة، لا سيما عند إعادة تقييم أكثر التدابير شيوعاً التي تهدف إلى دعم وحماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين، وإلى تعزيز جهود التوعية والوقاية.

19- وتتضمن الفقرات التالية أبرز الشروط المتعلقة بالسياسة العامة لحماية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين في المرافق العامة، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي: الوصول؛ وتدبير الحماية الخاصة؛ والإعلام والتنظيف؛ وتسوية المنازعات، والإنصاف.

ألف - الوصول

20- حدد المساهمون في مذكرة المعلومات الأساسية هذه إمكانية الوصول إلى خدمات المرافق العامة باعتبارها من أهم احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين. وهذا يعزز الالتزام الرفيع المستوى بالحصول على الخدمات الذي أعربت عنه الجمعية العامة للأمم المتحدة.

(24) تبرز المرافق العامة في الفقرة 77 من المبادئ التوجيهية بشكل منفصل عن المياه والطاقة، مع التركيز على احتياجات الشرائح الضعيفة والمحرومة من المستهلكين.

21- وعلى سبيل المثال، في الوثيقة الختامية لعام 2018، يوصي الفريق الرفيع المستوى المعني بالمياه، الذي عقدته الأمم المتحدة بالاشتراك مع البنك الدولي على الصُّعد المحلي والقطري والإقليمي، بضمان حصول الجميع على المياه الآمنة والصرف الصحي، من خلال معالجة الثغرات في نماذج تقديم الخدمات والتكنولوجيا وتغيير السلوكيات التي تحد من حصول الجميع على مياه الشرب والصرف الصحي على نحو مستدام - بما في ذلك تلبية احتياجات النساء، والفتيات، والأشخاص ذوي الإعاقة والمجتمعات المحلية التي تعيش في حالة ضعف، وهكذا فإن الفريق يسلم بأن الحصول على مياه الشرب الآمنة وخدمات الصرف الصحي هو حق أساسي من حقوق الإنسان⁽²⁵⁾.

22- وفي مجال المرافق العامة، يتعلق الوصول أساساً بإتاحة إمكانية الاستفادة لمن لا يستفيدون من الخدمة المعنية. وعلى الرغم من التحسينات الكبيرة التي أدخلت فعلاً، تفيد تقارير صدرت في عام 2018 بشأن هدف التنمية المستدامة رقم 6 المتعلق بالمياه والصرف الصحي، أن 844 مليون شخص يفتقرون إلى أبسط خدمات التزويد بالمياه، وأن 2,1 مليار يفتقرون إلى مياه الشرب الخاضعة للإدارة الآمنة، و4,5 مليارات شخص تعوزهم خدمات الصرف الصحي الخاضعة للإدارة الآمنة، وأن 892 مليون شخص لا يزالون يمارسون التغوط في العراء⁽²⁶⁾. ولطالما كان الحصول على الطاقة قضية أساسية في القارة الأفريقية، حيث لا يحصل سوى 43 في المائة من سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى على الكهرباء النظيفة والحديثة⁽²⁷⁾، وهو ما يمثل نصف المعدل العالمي للوصل بشبكة الكهرباء الذي بلغ 89 في المائة في عام 2017⁽²⁸⁾.

23- وعلى النقيض من ذلك، فرضت البلدان المتقدمة النمو مثل سويسرا والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التزامات بضمان وصول الجميع إلى الجهات المقدمّة للخدمات، وهي التزامات تستتبع أن يتوافر لجميع المواطنين خيار الوصول إلى خدمة من خدمات المرافق العامة وبتكلفة معقولة⁽²⁹⁾. ويرد هذا الالتزام العام في تشريع يحدد حقوق والتزامات الجهات الفاعلة في السوق، ولا سيما المستهلكين والمؤسسات التجارية⁽³⁰⁾. ويشكل وضع الإطار القانوني المناسب خطوة رئيسية نحو ترجمة الطموح المتمثل في حصول الجميع على الخدمات إلى واقع ملموس.

24- وبشكل عام، هناك اتجاه نحو التخلي عن الفكرة التي مفادها أن مسألة الوصول هي مجرد قضية توصيل لصالح تصور جديد يراعي أكثر القضايا الأوسع نطاقاً المتعلقة بالجودة، والاستمرارية،

(25) High-level Panel on Water, 2018, Making every drop count: An agenda for water action, Outcome document, United Nations and World Bank Group, <https://sustainabledevelopment.un.org/HLPWater>، متاح على الرابط التالي: <https://sustainabledevelopment.un.org/HLPWater>

(26) United Nations Water, 2018, *Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report on Water and Sanitation* (United Nations publication, New York and Geneva)

(27) MG Gebreslassie, 2020, COVID-19 and energy access: An opportunity or a challenge for the African continent? *Energy Research and Social Science*, 68(2020), 101677

(28) MP Blimpo and M Cosgrove-Davies, 2019, *Electricity Access in Sub-Saharan Africa: Uptake, Reliability and Complementary Factors for Economic Impact*, World Bank, Washington, D.C

(29) سويسرا، RS 784.10، قانون 30 نيسان/أبريل 1997 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية، متاح على الرابط التالي: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2187_2187_2187/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2187_2187_2187-20210101-fr-pdf-a.pdf

(30) أظهرت البلدان المتقدمة النمو، مثل فنلندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، على الرغم من ذلك أن المستهلكين الضعفاء، ولا سيما ذوي الدخل المنخفض، من المرجح أن يدفعوا نسبة مئوية أكبر من دخلهم على التكاليف السنوية للطاقة مقارنة بالأشخاص ذوي الدخل المرتفع. انظر European market survey on vulnerable consumer needs, 2018، متاح على الرابط التالي: https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/european_market_survey_on_vulnerable_consumer_needs.pdf

والسلامة، والاستدامة، على سبيل المثال. وعلى نفس المنوال، حظي كل من قطاع الطاقة وقطاع الصرف الصحي بأهمية متزايدة في السنوات العشرين الماضية. فالقطاعان كلاهما يحظى باعتراف كامل في أهداف التنمية المستدامة، التي تتضمن غايات مفصلة تتعلق بالطاقة والصرف الصحي تتناول قضايا الجودة والسلامة باعتبارها جانباً من جوانب حماية المستهلك، على النحو المبين في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك.

25- وتعني إمكانية الوصول أيضاً منع استبعاد الأشخاص الذين لا يستوفون الشروط التكنولوجية لمواصلة الاستفادة من الخدمة المعنية، ولا سيما في سياق الاتصالات الإلكترونية التي تمثل بوابة الاقتصاد الرقمي. ذلك أن الإدماج الرقمي للمستهلكين الضعفاء والمحرومين يتسم بأهمية خاصة في العصر الرقمي. وتشير تقديرات خاصة بعام 2018 إلى أن 20 في المائة من البالغين ذوي الإعاقة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية لم يستخدموا الإنترنت قط، وأن هذه النسبة تصل إلى 8,4 في المائة في صفوف البالغين من غير ذوي الإعاقة. ومن بين البالغين الذين لم يستخدموا الإنترنت في عام 2018، والبالغ عددهم 4,5 ملايين شخص، كان أكثر من النصف (2,6 مليون) في سن 75 عاماً فأكثر⁽³¹⁾. ويتضح من دراسة الفجوة الرقمية أن واحداً فقط من كل خمسة أشخاص في أقل البلدان نمواً يستخدم الإنترنت، وأن أقل من 5 في المائة من السكان في معظم البلدان النامية يشتركون حالياً سلعاً أو خدمات عبر الإنترنت⁽³²⁾. ولمعالجة مشكلة الاستبعاد الرقمي، نفذت السويد على سبيل المثال مبادرات لحماية المستهلكين غير القادرين على الوصول إلى الخدمات الرقمية والتسوق عبر الإنترنت لأنهم لا يملكون هوية رقمية. وتجدر الإشارة في نفس السياق إلى أن المنصة الإلكترونية لتسوية المنازعات بين المؤسسات التجارية والمستهلكين في البرازيل تستوفي معايير تيسر الوصول بالنسبة إلى المستهلكين ذوي الإعاقة⁽³³⁾.

باء - تدابير الحماية الخاصة

26- كمبدأ عام، تقضي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بأن تولي الدول الأعضاء عناية خاصة لكفالة تنفيذ التدابير الموضوعية لحماية المستهلك بما يعود بالنفع على جميع قطاعات السكان، ولا سيما سكان الريف ومن يعانون الفقر (الفقرة 8). ووفقاً للبحوث الأكاديمية، تحظى مجموعات محددة في الصين، مثل النساء والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأقليات الإثنية والأشخاص في المناطق الفقيرة، بحماية خاصة تمنحها إياهم قوانين ولوائح تنظيمية مختلفة⁽³⁴⁾. وتشترط ماليزيا تقديم خدمات خاصة للأشخاص ذوي الإعاقة الذين يعانون من عاهات بدنية أو عقلية أو ذهنية أو حسية طويلة الأجل، لأنه قد يتعذر عليهم أن يشاركوا مشاركة كاملة في المجتمع بسبب مختلف الحواجز التي تعترضهم⁽³⁵⁾. وفي جنوب أفريقيا، يهدف قانون حماية المستهلك رقم 68 لعام 2008 إلى تعزيز رفاه

(31) المرجع نفسه.

(32) UNCTAD, 2020, The COVID-19 crisis: accentuating the need to bridge digital divides, متاح على الرابط التالي: https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1_en.pdf.

(33) انظر <https://consumidor.gov.br/pages/principal/?I614364587062>.

(34) J Huang and J Xia, Academics of rule of law, China University of Political Science and Law (انظر مساهمات الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين التي تلقتها أمانة الأونكتاد في عام 2021، والمتاحة على الرابط التالي: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

(35) S Rachagan, University of Malaya (س. راشغان، جامعة مالايا) (انظر مساهمات الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين التي تلقتها أمانة الأونكتاد في عام 2021، والمتاحة على الرابط التالي:

الأشخاص ذوي الدخل المنخفض والقصر وكبار السن والأشخاص الذين يعيشون في المناطق النائية والذين لديهم قدرات محدودة⁽³⁶⁾. وفي المملكة المتحدة، تجعل التشريعات من حماية المستهلكين الذين يعيشون في حالة ضعف واجباً قانونياً على الهيئات التنظيمية⁽³⁷⁾، بحيث يمكن أن تظل الفئات الضعيفة أولوية رئيسية من الأولويات المحددة في ولايات الهيئات التنظيمية⁽³⁸⁾. هناك إذن عدة تدابير حكومية، تتعلق بالدعم والحماية والوقاية، التي تتناول بشكل مباشر قضايا المستهلكين الضعفاء والمحرومين.

27- ويمكن أن تشمل إجراءات الدعم تدابير مالية وغير مالية على السواء. ففي البرتغال، يُستخدم شكل من أشكال التمويل العام يعرف باسم "التعريف الاجتماعية" لتقديم مساعدة مالية تمكن الأسر المعيشية من دفع فواتير الطاقة والمياه⁽³⁹⁾. ومنذ عام 2016، تُمنح هذه المساعدة تلقائياً للأسر المعيشية التي تتلقى استحقاقات اجتماعية معينة والأسر المعيشية المنخفضة الدخل. ويستفيد من هذا التدبير نحو 14 في المائة من مجموع الأسر البرتغالية: تستفيد 786 000 أسرة معيشية من التعريف الاجتماعية بالنسبة إلى الكهرباء، وتستفيد 34 000 أسرة معيشية من التعريف الاجتماعية بالنسبة إلى الغاز الطبيعي. وفي كرواتيا، يحق للمستهلكين الضعفاء الحصول على إعانات تصل إلى حد معين لتحمل تكاليف الكهرباء⁽⁴⁰⁾. وفي فرنسا، يهدف برنامج تحسين المعيشة إلى تقديم الدعم المالي لتجديد مساكن الأسر المعيشية المنخفضة الدخل من أجل تحسين كفاءة استخدام الطاقة⁽⁴¹⁾. ويشمل البرنامج أنواعاً مختلفة من المنح والقروض التي تمويلها مختلف فروع الحكومة.

28- وتهدف تدابير الحماية إلى القضاء على الممارسات العويصة من قبيل قطع الخدمات. وفي إسبانيا، يحظر تدبير وُضع للحماية من قطع الخدمات في كاتالونيا قطع إمدادات الكهرباء والغاز والمياه للأسر المعيشية الضعيفة المسجلة لدى الخدمات الاجتماعية المحلية⁽⁴²⁾. ويطبق هذا التدبير أيضاً مبدأً وقائياً تلتزم بموجبه شركات المرافق العامة بالتحقق أولاً لدى الخدمات المحلية فيما إذا كان المستهلك المتأخر عن الدفع ضعيف الحال أم لا.

29- وفي أستراليا، على سبيل المثال، تُتخذ تدابير استباقية لحماية الناس من الممارسات التجارية غير العادلة، مثل تدني نوعية المنتجات أو الخدمات وكيفية تصميم الأسواق، التي من شأنها أن تجعلهم عرضة للخطر في المقام الأول. ومن منظور نتائج السوق، من المهم - تحقيقاً للكفاءة والفعالية - أن تعطي الحكومات والهيئات التنظيمية والمنظمات المجتمعية والصناعة الأولوية للتدخلات المبكرة والوقائية

<https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>

(36) مساهمة L Best, Nelson Mandela University (ل. باست، جامعة نيلسن مانديلا) (انظر مساهمات الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين التي تلقتها أمانة الأونكتاد في عام 2021، والمتاحة على الرابط التالي:

<https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>

(37) انظر المملكة المتحدة، قانون الكهرباء لعام 1989، المادة 3 ألف (3)، وقانون الغاز لعام 1986، المادة 4 ألف-ألف (3).

(38) United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, 2019, *Consumer Vulnerability Strategy* 2025, متاح على الرابط التالي: https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/01/consumer_vulnerability_strategy_2025.pdf

(39) انظر <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/social-tariff>

(40) انظر <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/electricity-allowance-vulnerable-consumers>

(41) انظر <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/living-better-programme>

(42) انظر <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/disconnection-protection-catalonia>

حيثما أمكن، بدلاً من تدابير "الإسعاف من قاع الجرف" التي تعني ضمناً انتظار ظهور المشاكل أو حتى تقامها⁽⁴³⁾.

جيم - الإعلام والتثقيف

30- ترد في الفقرات من 42 إلى 49 من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك توصيات موجهة إلى الدول الأعضاء بشأن وضع برامج للتثقيف والإعلام ينبغي أن تراعي أيضاً كفاءة استخدام المواد والطاقة والمياه. وفي عام 2021، قدمت البحرين والبرازيل والجمهورية الدومينيكية وزامبيا والسويد والولايات المتحدة الأمريكية تقارير عن مختلف التدابير ذات الأولوية التي اتخذتها هذه الدول، بما في ذلك الحملات الإعلامية وحملات التوعية بشأن حقوق المستهلكين الضعفاء والمحرومين في المرافق العامة⁽⁴⁴⁾. وأنتجت السويد أشرطة فيديو إعلامية لفئات معينة من المستهلكين الضعفاء والمحرومين. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تشارك مكاتب المدعين العامين على مستوى الولايات في أنشطة تثقيف المستهلكين. وقامت زامبيا بترجمة المواد الإعلامية والتعليمية إلى اللغات المحلية ولغة برايل لتثقيف أطفال المدارس والمسنين والأشخاص الذين يواجهون صعوبات في القراءة والكتابة والذين يعيشون في المناطق الريفية⁽⁴⁵⁾.

دال - تسوية المنازعات والإنصاف.

31- إن توافر آليات لتسوية المنازعات التي تخص المستهلكين وإنصافهم على نحو فعال حاجة مشروعة تتناولها الفقرة 5(ز) من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. لذا، ينبغي للدول الأعضاء أن تشجع إنشاء آليات منصفة وفعالة وشفافة ومحايدة لمعالجة شكاوى المستهلكين عبر تسوية المنازعات بسبل إدارية وقضائية وبسبل تسوية بديلة (الفقرات 37 إلى 41). وهناك عدد لا يحصى من السبل المتاحة لتعزيز وصول المستهلكين إلى آليات تسوية المنازعات والإنصاف على نحو فعال، مع وجود اتجاه متزايد نحو تفضيل سبل التسوية خارج نظام القضاء أو السبل البديلة⁽⁴⁶⁾. وبالنسبة إلى المرافق العامة، أنشأت حكومات وهيئات تنظيمية قطاعية مؤسسة أمين المظالم لإيجاد تسوية سريعة للمنازعات. فعلى سبيل المثال، أنشأت أستراليا مؤسسة أمين المظالم المعني بمسائل الطاقة والمياه لضمان الوصول إلى آليات تسوية المنازعات والإنصاف. ويسرت الجمهورية الدومينيكية عملية تقديم الشكاوى عبر الإنترنت وكذلك إجراءات تسوية المنازعات عبر الإنترنت بهدف تحسين الخدمات المقدمة إلى المستهلكين.

32- وتتص الفقرة 15 من المبادئ التوجيهية على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تعمل على ضمان أن تمتلك الوكالات المختصة بإنفاذ حماية المستهلك الموارد البشرية والمالية الضرورية لتعزيز التقيد الفعال بحماية المستهلكين وحصولهم على التعويض أو تيسير حصولهم عليه في الحالات التي تقتضي ذلك، وينبغي أن ينطبق هذا أيضاً على الهيئات العامة لإنفاذ القانون في المرافق العامة. وفي الولايات المتحدة

(43) E O'Neill, 2019, *Exploring Regulatory Approaches to Consumer Vulnerability, A Report for the Australian Energy Regulator*, Consumer Policy Research Centre <https://cprc.org.au/2020/02/26/exploring-regulatory-approaches-to-consumer-vulnerability-a-cprc-report-for-the-aer>

(44) مساهمات الفريق العامل المعني بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين التي تلقتها أمانة الأونكتاد في عام 2021، متاحة على الرابط التالي: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>

(45) أنشئ نحو 300 ناد مدرسي في جميع أنحاء البلد لتثقيف التلاميذ بشأن حقوق المستهلك. وتقدّم دورات جماعية باللغات المحلية للفئات الضعيفة، والذين يواجهون صعوبات في القراءة والكتابة. وتستخدم أيضاً 30 قناة إذاعية مجتمعية لبث برامج عن حقوق المستهلك وتقديم برامج إذاعية درامية عن قضايا المستهلكين الضعفاء في المناطق الريفية.

الأمريكية، يوفر المدعون العامون على مستوى الولاية الحماية للمستهلكين في مجال المرافق العامة عن طريق إنفاذ قوانين حماية المستهلك في الولاية المعنية، بما في ذلك من خلال فتح تحقيق ضد مقدمي خدمات المرافق العامة وتغريم من يتصرفون بطرق خادعة أو غير عادلة. كما يحمي المدعون العامون على مستوى الولاية المستهلكين من الترويج المخادع للموردين البديلين، ويعملون على تسوية شكاوى المستهلكين بشكل غير رسمي⁽⁴⁷⁾.

رابعاً مبادئ توفير المرافق العامة

33- ينبغي للدول الأعضاء أن تضع سياسات لحماية المستهلك تشجع الممارسات التجارية السليمة (الفقرة 14 من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك). وفي سياق المرافق العامة، يعترف الأونكتاد بأربعة مبادئ رئيسية تتعلق بتوفير المرافق العامة هي: الانتظام، ونوعية الخدمة، والقدرة على تحمل التكاليف، والممارسات التجارية السليمة.

ألف- الانتظام

34- يؤدي انعدام الثبات في تقديم خدمات المرافق الأساسية إلى حدوث اضطرابات. وعندما يحدث ذلك بشكل متكرر، يمكن أن يسبب إزعاجاً وضرباً كبيرين، لا سيما بالنسبة إلى السكان الضعفاء. ويُبرز هدف التنمية المستدامة رقم 7 أهمية الانتظام في تقديم الخدمات، وتزداد هذه الأهمية بصفة خاصة في سياق توفير الطاقة الحديثة⁽⁴⁸⁾. وعلى سبيل المثال، على الرغم من أن معدل الكهربية على نطاق العالم بلغ 89 في المائة بحلول عام 2017، مقابل 83 في المائة في عام 2010، فإن جزءاً كبيراً من الربط بشبكة الكهرباء كان منقطعاً ولا يمكن الاعتماد عليه⁽⁴⁹⁾. وبالمثل، يطرح انعدام الانتظام في ضغط المياه وعدم اتساق نوعيتها صعوبات قد لا تؤثر على مستويات المعيشة فقط، وإنما أيضاً على الصحة العامة، وهو ما أشار إليه البنك الدولي بالاستناد إلى عمليات رصد في أجزاء من المناطق الحضرية في أفريقيا⁽⁵⁰⁾.

35- ومن الأهمية بمكان أن يحصل المستهلكون باستمرار على الطاقة (التدفئة والضوء) والمياه والصرف الصحي، لأن أي اضطرابات يمكن أن تؤثر بشدة على الصحة والرفاه العام. وعلى سبيل المثال، أكدت هيئة تنظيم الطاقة في المملكة المتحدة أن المستهلكين الضعفاء مالياً أو المتقنين بالديون يواجهون مخاطر أكبر بإنهاء إمداداتهم من الطاقة عندما يستخدمون عداداً بالدفع المسبق، ويرجع ذلك أحياناً إلى بعض الصعوبات التقنية⁽⁵¹⁾. ويجب أن يشكل قطع إمدادات الطاقة إجراء الملاذ الأخير، وينبغي تجنبه كلما أمكن ذلك.

(47) على سبيل المثال، في ولاية أريزونا، قام مكتب المدعي العام مؤخراً بتسوية دعوى قضائية مع Century Link (الآن Lumen Technologies) في قضية تتعلق بمبلغ 11 مليون دولار، وبذلك بت المكتب في ادعاءات مفادها أن Century Link أخفت رسوماً وقامت بإعلانات كاذبة فيما يتعلق بأسعارها.

(48) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, n/d, Energy: Related Sustainable Development Goals, available at <https://sdgs.un.org/topics/energy> (تم الاطلاع عليه في 15 نيسان/أبريل 2021).

(49) International Energy Agency, International Renewable Energy Agency, United Nations Statistics Division, World Bank and World Health Organization, 2019, *Tracking [Sustainable Development Goal] SDG 7. The Energy Progress Report 2019*, World Bank, Washington, D.C.

(50) C Heymans, K.Eales and R Franceys, 2014, *The Limits and Possibilities of Prepaid Water* انظر أيضاً *.in Urban Africa: Lessons from the Field*, World Bank, Washington, D.C.

(51) United Kingdom, Office of Gas and Electricity Markets, *Vulnerable Consumers in the Energy Market: 2019*, London.

باء - جودة الخدمة

36- رغم أن الحفاظ على حد أدنى لنوعية خدمات المرافق العامة أمر ضروري، وإلزامي في كثير من الأحيان، في جميع قطاعات المرافق العامة، فإن إلقاء نظرة فاحصة على هذه المسألة سيكشف عن مختلف مجالات الأولوية حسب القطاعات. ويحذر تقرير مرحلي عن أهداف التنمية المستدامة من أن مشاكل تلوث المياه تزداد سوءاً: "إن تزايد مياه الصرف الصحي في أجزاء كثيرة من العالم يؤثر تأثيراً عميقاً على نوعية وكمية المياه المتاحة لتلبية الاحتياجات البشرية وتحقيق استدامة النظم الإيكولوجية"⁽⁵²⁾. وهذا يؤكد كيف أن نوعية المياه تؤثر تأثيراً مباشراً وفورياً على صحة الإنسان، لأن المستهلكين حساسون للغاية لجودتها. ويتسبب استهلاك المياه غير النظيفة الملوثة بمسببات الأمراض البرازية أو غيرها من الملوثات في الإسهال وأمراض أخرى. وفي الواقع، تُظهر بيانات عام 2016 أن أمراض الإسهال هي السبب الرئيسي الثاني للوفيات في البلدان المنخفضة الدخل، حيث تقتل ما يقرب من 60 من كل 100 000 شخص⁽⁵³⁾. وفي قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، تشكل نوعية خدمة الاتصالات الإلكترونية مدعاةً أخرى للقلق. وتشير تقديرات الأونكتاد إلى أن 3 في المائة فقط من سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى و8 في المائة من سكان أمريكا اللاتينية سيتمكنون بحلول عام 2025 من الاتصال بتكنولوجيا الجيل الخامس، التي تمكن الناس من الوصول بسرعة إلى خدمات التجارة الرقمية، مقابل 59 في المائة في جمهورية كوريا.

جيم - القدرة على تحمل التكاليف

37- بالنسبة للعديد من البلدان، تعكس مسألة القدرة على تحمل التكاليف التوتر بين الجدوى المالية للمرفق بالنسبة للأشخاص الضعفاء والمحرومين وتقليل الخسائر المفرطة بالنسبة لدافعي الضرائب إلى أدنى حد. ولما كان المقصود أن تكون الخدمات الأساسية متاحة للجميع، يؤخذ بنهجين واسعين لتحقيق التوازن بين الجانبين: الحماية الاجتماعية والحماية التجارية. وتعني الحماية الاجتماعية تقديم مساعدة مالية مجرّبة أو هادفة بطريقة أخرى من الدولة إلى الأفراد، في حين تنطبق الحماية التجارية على الهياكل التعريفية التي تهدف إلى إفادة الفقراء على وجه الخصوص. وعلى الرغم من النوايا الحسنة، تتعرض أشكال الحماية الاجتماعية والتجارية للنقد بسبب ما تنطوي عليه من أخطاء ممكنة فيما يتعلق بالإدماج، حيث قد لا تذهب المساعدة إلى الأفراد المحتاجين، وأخطاء ممكنة أخرى فيما يتعلق بالاستبعاد، حيث قد لا يستفيد مستهلكون مؤهلون من المزايا التي توفرها الخطط ذات الصلة⁽⁵⁴⁾.

38- ومن أجل تعزيز إمكانية الوصول إلى الخدمات وضمان القدرة على تحمل التكاليف، تتيح بلدان مثل إثيوبيا والبحرين والبرتغال وبلغاريا والولايات المتحدة الأمريكية مرونة في الدفع أو تدعم خدمات المرافق العامة. وعلى الرغم من أن ذلك له ما يبرره تماماً بالنسبة للمستهلكين الضعفاء والمحرومين، فقد

(52) United Nations Water, 2018. انظر هدف التنمية المستدامة 6، الغاية 6-3 (تحسين نوعية المياه عن طريق الحد من التلوث، ووقف إلقاء النفايات والمواد الكيميائية والمواد الخطرة وتقليل تسربها إلى أدنى حد، وخفض نسبة مياه المجاري غير المعالجة إلى النصف، وزيادة إعادة التتوير وإعادة الاستخدام المأمونة بنسبة كبيرة على الصعيد العالمي) والغاية 6-4 (زيادة كفاءة استخدام المياه في جميع القطاعات زيادة كبيرة وضمان سحب المياه العذبة وإمداداتها على نحو مستدام من أجل معالجة شح المياه، والحد بدرجة كبيرة من عدد الأشخاص الذين يعانون من ندرة المياه).

(53) C Chase, A Bahuguna, Y Chen, S Haque and M Schulte, 2019, *Water and Nutrition: A Framework for Action*, World Bank, Washington, D.C؛ World Health Organization, 2018, WHO methods and data sources for country-level causes of death 2000–2016, Global Health Estimates Technical Paper .WHO/HIS/IER/GHE/2018.3, Geneva

(54) K Komives, V Foster, J Halpern and Q Wodon, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, World Bank, Washington, D.C

لا يكون له ما يبرره في حالة تقديم إعانات إلى جميع المستهلكين. وكما لوحظ في دليل الأونكتاد بشأن حماية المستهلك، تميل الإعانات الشاملة إلى تفضيل الجهات الأفضل حالاً، التي عادةً ما تكون متصلة بالخدمات، على أولئك الذين لا يحصلون أصلاً على الخدمات، ويعانون من الاستبعاد⁽⁵⁵⁾. وخلص تحليل أجره مشروع التشخيص القطري للهيكل الأساسية في أفريقيا إلى أن " الأسر المعيشية الفقيرة إذا توافرت لديها إمكانية الوصول إلى شبكات المرافق العامة، حتى بأسعار استرداد التكاليف، فهي ستكون أفضل حالاً مما هي عليه اليوم باستخدام خدمات بديلة. وهذا يعني ضمناً أن دعم تكاليف التوصيل قد يكون في نهاية المطاف وسيلة أكثر إنصافاً وفعالية من حيث التكلفة لتوجيه الموارد العامة"⁽⁵⁶⁾.

دال - الممارسات التجارية السليمة

39- ضماناً لحماية حقوق المستهلكين، يحدد الفرع الرابع من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك مبادئ الممارسات التجارية السليمة، التي تتسم بأهمية خاصة في المرافق العامة (انظر الإطار).

مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

11- فيما يلي بيان للمبادئ التي تحدد معايير لممارسات تجارية سليمة فيما يخص الاضطلاع بأنشطة تجارية مع المستهلكين عبر شبكة الإنترنت وخارجها:

(أ) **المعاملة العادلة والمنصفة.** ينبغي أن تتعامل المؤسسات التجارية مع المستهلكين معاملة عادلة ونزيهة في جميع مراحل علاقتهم، لكي تكون جزءاً لا يتجزأ من ثقافة الأعمال التجارية. وينبغي أن تجتنب المؤسسات التجارية الممارسات التي تضر بالمستهلكين، ولا سيما فيما يتعلق بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين؛

(ب) **السلوك التجاري.** ينبغي ألا تُخضع المؤسسات التجارية المستهلك لممارسات غير قانونية أو مخلة بالأخلاق أو منطوية على تمييز أو خداع، مثل أساليب التسويق المسيئة أو وسائل تحصيل الديون المتعسفة، أو غير ذلك من أشكال السلوك غير اللائق التي قد تشكل مخاطر لا داعي لها أو تلحق ضرراً بالمستهلك. وينبغي أن يكون هدفاً من أهداف المؤسسات التجارية ووكلائها المأذون لهم إيلاء الاعتبار الواجب لمصالح المستهلك وتحمل المسؤولية عن تعزيز حمايته؛

(ج) **الإفصاح والشفافية.** ينبغي أن تقدم المؤسسات التجارية للمستهلكين معلومات كاملة ودقيقة وغير مضلّة عن سلعتها وخدماتها وأحكامها وشروطها وما يسري من رسومها والتكاليف النهائية، وذلك لتمكينهم من اتخاذ قرارات مستنيرة. وينبغي أن تكفل المؤسسات التجارية تيسير الاطلاع على هذه المعلومات، وبخاصة الأحكام والشروط الرئيسية، أيًا كانت وسائل التكنولوجيا المستخدمة في ذلك.

(د) **التثقيف والتوعية.** ينبغي أن تقوم المؤسسات التجارية، حسب الاقتضاء، بوضع برامج وآليات تساعد المستهلكين على اكتساب المعارف والمهارات اللازمة لفهم المخاطر، بما فيها المخاطر المالية، التي تهدد اتخاذهم قرارات مستنيرة وحصولهم على المشورة والمساعدة من جهات مقتدرة وفنية، ويفضل أن يقوم بذلك طرف ثالث مستقل، عند الضرورة

(55) UNCTAD, 2017, p. 128

(56) SG Bannerjee and E Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives*, World Bank, Washington, D.C

(هـ) **حماية الخصوصية.** ينبغي أن تحمي المؤسسات التجارية خصوصية المستهلكين من خلال الجمع بين الملائم من آليات المراقبة والأمن والشفافية والموافقة المتصلة بجمع بياناتهم الشخصية واستخدامها؛

(و) **شكاوى المستهلكين ومنازعاتهم.** ينبغي أن تتيح المؤسسات التجارية آليات لمعالجة الشكاوى تتيح للمستهلكين تسوية عاجلة وعادلة وشفافة وقليلة التكلفة ويسيرة المنال وسريعة وفعالة لمنازعاتهم دون تحميلهم تكاليف أو أعباء لا داعي لها. وينبغي أن تنتظر المؤسسات التجارية في الأخذ بالمعايير المحلية والدولية المتعلقة بمعالجة الشكاوى على المستوى الداخلي وخدمات تسوية المنازعات بالطرق البديلة والقوانين المتعلقة برضا المستهلك.

المصدر: قرار الجمعية العامة 186/70، المرفق، الفرع الرابع، "مبادئ ممارسات تجارية سليمة".

40- تمثل الاستعراضات والتقييمات الدورية أداة قوية تكفل أن تظل الممارسات القائمة مؤثرة ووجيهة. ويمكن أن تنص القوانين على أن تعد الجهات المقدمة للمرافق العامة تقارير منتظمة عن أي إجراءات تُتخذ لتلبية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين. وإلى جانب المعلومات التي تجمعها السلطات الحكومية، يمكن أن توفر الاستعراضات والتقييمات الدورية للجهات التنظيمية نقطة مرجعية عند إجراء الاستعراضات والتقييمات. ويعرض الفصل التالي التدابير التي أثبتت فعاليتها في توفير الدعم الموجه للمستهلكين الضعفاء والمحرومين من أجل الاستفادة من المرافق العامة.

خامساً- تدابير محددة في سياق جائحة كوفيد-19

41- أدت جائحة كوفيد-19 إلى زيادة كبيرة في معدلات الضعف على الصعيد العالمي. وتشهد منطقة شمال أفريقيا أعلى معدلات البطالة في العالم، حيث بلغت نحو 30 في المائة بين عامي 2019 و2021 (حسب التوقعات)⁽⁵⁷⁾. ووفقاً لمنظمة العمل الدولية، شهدت البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا في عام 2020 أكبر الخسائر في ساعات العمل، مما تسبب في تزايد البطالة وانخفاض الدخل. وتشير التقديرات إلى أن دخل العمل العالمي (دون مراعاة تدابير دعم الدخل) انخفض في عام 2020 بنسبة 8,3 في المائة، أي بما قدره 3,7 تريليون دولار، أو 4,4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي⁽⁵⁸⁾. وكانت الخسائر في العملة هي الأعلى في الأمريكتين والأدنى في أوروبا وآسيا الوسطى⁽⁵⁹⁾. فقد فقدت بالفعل 34 مليون وظيفة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بسبب الأزمة الاقتصادية الناجمة عن كوفيد-19⁽⁶⁰⁾.

(57) International Labour Organization, 2020, Global employment trends for youth 2020: Africa، متاح على الرابط التالي: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_737670.pdf.

(58) المرجع نفسه.

(59) International Labour Organization, 2021, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, seventh edition, 25 January، متاح على الرابط التالي: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

(60) International Labour Organization, 2020, Labour Overview in times of COVID-19: Impacts on the labour market and income in Latin America and the Caribbean, Technical Note, September، متاح على الرابط التالي: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756697.pdf.

42- ويؤدي الافتقار إلى فرص العمل أو الدخل الكافي لدفع تكاليف المرافق الأساسية في سياق الجائحة الحالية إلى تفاقم العديد من الصعوبات التي تعترض أصلاً المستهلكين الضعفاء. ويشمل ذلك الأفراد الذين ينتمون إلى الأسر المعيشية المنخفضة الدخل، أو الذين يعانون مشاكل صحية أو يفقدون (بالكامل) إلى الخدمات الأساسية، مثل الطاقة والإنترنت. وعلاوة على ذلك، تبين البحوث الواردة من الصين أن المستهلكين يميلون إلى استخدام المزيد من الطاقة خلال جائحة كوفيد-19: "زيادة كبيرة في فواتير الطاقة (وذلك بمقارنة بيانات 2019 ببيانات 2020)، مما يشير إلى زيادة متوسطها 67 في المائة في تكاليف الطاقة الكهربائية في شباط/فبراير 2020 (مقارنة بشباط/فبراير 2019)، و95 في المائة في آذار/مارس 2020، و35 في المائة في نيسان/أبريل، و22 في المائة في أيار/مايو⁽⁶¹⁾. ويمكن أن يؤثر نقص إمدادات الطاقة تأثيراً كبيراً على الأسرة المعيشية العادية، حيث يرتبط بقاء الفئات الأضعف في كثير من الأحيان بقدرتها على الحفاظ على درجة حرارة مقبولة في الحيز المحيط. ويظهر هذا بشكل خاص في سياق جائحة. وعلى سبيل المثال، يتسم تكييف الهواء بأهمية حيوية بالنسبة إلى التبريد، وتحسين التهوية لتخفيف إجهاد الجهاز التنفسي، وحفظ الأدوية في الثلاجة، وتخزين الغذاء وإعداده، وتشغيل المعدات الطبية⁽⁶²⁾. ويُفرز استعراض عالمي للتدابير الطوارئ المتخذة من أجل التصدي للافتقار إلى الطاقة أربعة إجراءات اتخذتها الحكومات على نطاق واسع لمواجهة هذه الجائحة⁽⁶³⁾. وترد أدناه مناقشة هذه الإجراءات.

ألف - حظر قطع الإمدادات

43- يمثل حظر قطع إمدادات الطاقة من جانب الجهات المقدمّة للخدمات في حالة عدم الدفع أكثر التدابير شيوعاً التي اتخذتها الحكومات خلال جائحة كوفيد-19⁽⁶⁴⁾.

باء - خطط تأجيل فواتير الطاقة وتمديد الدفع

44- تُعتبر استمرارية الخدمات حاجة ملحة بالنسبة إلى المستهلكين الضعفاء والمحرومين. وقد نُفذت خطط تمديد الدفع في بلدان مختلفة: ثلاثة أشهر في ألمانيا؛ وستة أشهر في إيطاليا؛ و24 شهراً في بيرو؛ و36 شهراً في كولومبيا. وقد اقترح موردو الطاقة في أستراليا وأيرلندا والمملكة المتحدة والعديد من الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية ترتيبات دفع بديلة للمستهلكين⁽⁶⁵⁾.

(61) A Cheshmehzangi, 2020, COVID-19 and household energy implications: What are the main impacts on energy use?, *Heliyon*, 6

(62) K Brosemer, C Schelly, V Gagnon, KL Arola, JM Pearce, D Bessette, L Solabisi, 2020, The energy crises revealed by COVID: Intersections of indigeneity, inequity and health, *Energy Research and Social Science*, 68

(63) P Mastropietro, P Rodilla and C Batlle, 2020, Emergency measures to protect energy consumers during the COVID-19 pandemic: A global review and critical analysis, *Energy Research and Social Science*, 68

(64) International Monetary Fund, 2021, Policy responses to COVID-19, Policy tracker التالي: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (تم الاطلاع عليه في 13 نيسان/أبريل 2021). يغطي متبوع السياسات 197 اقتصاداً.

(65) P Mastropietro et al., 2020

جيم - برامج المساعدة المعززة

45- تشمل برامج المساعدة المعززة إعانات تُقدّم للأسر المعيشية المنخفضة الدخل من أجل تحمل كلفة استهلاك الطاقة. وضاعفت حكومة نيوزيلندا الإعانات المالية المقدمة لتغطية تكاليف الطاقة في فصل الشتاء، وهي آلية تتيح تقديم مبلغ مالي لفئات معينة من مستهلكي الطاقة من أجل تدفئة منازلهم. وفي بلجيكا، تتكفل حكومة منطقة فلاندرز بدفع فاتورة شهرية واحدة لاستهلاك الكهرباء (في حدود سقف 250 دولاراً تقريباً) لصالح الأسر المعيشية التي تعد عضواً واحداً على الأقل توقّف عن العمل بصورة مؤقتة بسبب تفشي كوفيد-19.

دال - تخفيض فواتير الطاقة أو إلغاؤها

46- هذه التدابير موجهة نحو المستخدمين التجاريين والصناعيين وتشمل إنشاء آليات للتمويل. وطُبقت تخفيضات على فواتير الكهرباء في العديد من الولايات القضائية، بما في ذلك قبرص ودبي (10 في المائة) ونيبال (20 في المائة) وملديف (40 في المائة). وألغيت فواتير الطاقة تماماً في عدة ولايات قضائية؛ فقد تكفلت دولة بوليفيا المتعددة القوميات وتشاد بفواتير الكهرباء لفترة من الزمن أثناء الوباء، ونُقّدت تدابير مماثلة أيضاً في البحرين وتايلاند وغانا رهناً بشروط معينة⁽⁶⁶⁾.

هاء - التدابير الأخرى

47- أعلنت هيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة أن مساعدة المستهلكين الضعفاء خلال جائحة كوفيد-19 وفي أعقابها عنصر أساسي في مهمتها المحددة في الخطة السنوية للفترة 2022/2021⁽⁶⁷⁾. وأصدرت هيئة تنظيم خدمات الاتصالات في المملكة المتحدة دليلاً يحدد التدابير التي يمكن لمقدمي الخدمات اعتمادها للتأكد من أنهم يعاملون ضعاف الحال معاملة عادلة⁽⁶⁸⁾ ويوفرون لهم ما يحتاجون من دعم وخدمات أثناء الجائحة⁽⁶⁹⁾. وأصدرت هيئة تنظيم الطاقة في المملكة المتحدة تعليمات بأن "يقدم الموردون المزيد من الدعم للعملاء الذين يكافحون من أجل دفع فواتير الطاقة وينظرون في تقديم مساعدة إضافية لعملاء الدفع المسبق"، ولكنها تترك كيفية تنفيذ التعليمات لتقدير موردي الخدمات⁽⁷⁰⁾. وفي الفترة من نيسان/أبريل 2019 إلى آذار/مارس 2020، قدم موردو خدمات الطاقة في المملكة المتحدة أكثر من 486 مليون دولار لدعم المستهلكين الضعفاء، منها 195 مليون دولار في شكل خصومات لأكثر من 2,2 مليون شخص من خلال خطة "خصم المنزل الدافئ"⁽⁷¹⁾.

(66) المرجع نفسه.

(67) المملكة المتحدة، هيئة المنافسة والأسواق، 2021، نتائج المشاورات، المشاورة المتعلقة بالخطة السنوية لهيئة المنافسة والأسواق 2022/2021. متاحة على الرابط التالي: <https://www.gov.uk/government/consultations/cma-annual-plan-consultation-20221/cma-annual-plan-consultation-202021>.

(68) المملكة المتحدة، مكتب الاتصالات، 2020، معاملة العملاء الضعفاء معاملة منصفة: دليل لمقدمي خدمات الهاتف والنطاق العريض والتلفزيون المدفوع. متاح على الرابط التالي: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0034/198763/treating-vulnerable-customer-fairly-guide.pdf.

(69) المرجع نفسه، 2020، دعم العملاء الذين يكافحون من أجل دفع فاتورة الهاتف أو النطاق العريض خلال الجائحة، 2 تموز/يوليه.

(70) المملكة المتحدة، مكتب أسواق الغاز والكهرباء، 2020، المكتب يعزز الحماية لصالح العملاء الذين يجدون صعوبة لدفع فواتير الطاقة هذا الشتاء، 19 تشرين الأول/أكتوبر.

(71) المرجع نفسه، 2020، التقرير السنوي عن الخطة المتعلقة بخصم المنزل الدافئ: السنة 9، 18 كانون الأول/ديسمبر.

سادساً - استنتاجات

48- حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين هي أولوية بالنسبة إلى الدول الأعضاء، كما هو مبين في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. ولا يوجد تعريف واحد ينطبق على جميع المستهلكين الضعفاء والمحرومين، لأن خصائصهم واحتياجاتهم غير متجانسة في طبيعتها وتختلف باختلاف السياق. ومع ذلك، من مصلحة الدول الأعضاء الدخول في مناقشات بشأن السياسات العامة مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين لتحديد احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين في قطاعات مختارة، بما في ذلك في المرافق العامة، كأساس لإرشاد عملية صنع السياسات.

49- وأولى أولويات حماية المستهلك في المرافق العامة هي ضمان الوصول والإدماج، ولا سيما بالنسبة إلى الفئات الضعيفة والمحرومة. وتمشياً مع المبادئ التوجيهية، تقع على عاتق الحكومات المسؤولية الرئيسية عن ضمان حماية المستهلكين. والحكومات هي أيضاً من يضع مبادئ الخدمة التي يجب أن تمتلكها الجهات المقدمة للمرافق العامة، بما في ذلك القدرة على تحمل التكاليف، والانتظام، ونوعية الخدمة، والممارسات التجارية السليمة. ومن أجل ترجمة الطموح إلى واقع ملموس، من المهم أن تسن الدول الأعضاء تشريعات موضوعية تنص على حقوق والتزامات الجهات الفاعلة في السوق، ولا سيما المستهلكين والجهات المقدمة لخدمات المرافق العامة. وينبغي للدول الأعضاء أيضاً أن تنشئ هيئات رقابة تمنحها السلطات والموارد اللازمة، أو تشجع الهيئات القائمة، لإنجاز مهمتها في مجال حماية حقوق المستهلك ورصد أسواق المرافق العامة، بما في ذلك من خلال تقديم تقارير دورية من جانب الجهات المقدمة لخدمات المرافق العامة.

50- ونفذت الدول الأعضاء إجراءات محددة مختلفة تستهدف المستهلكين الضعفاء والمحرومين للمرافق العامة. وتشمل هذه الإجراءات تدابير الدعم مثل المساعدات المالية لدفع الفواتير؛ وتدابير الحماية التي تُكيّف حسب درجة ضعف المستهلكين؛ وتدابير الوقاية التي ترمي إلى حماية المستهلكين من الوقوع في دائرة الضعف؛ وحملات إعلامية وتثقيفية لتوعية المستهلكين الضعفاء والمحرومين بحقوقهم؛ وتسوية المنازعات والإنصاف لضمان إعمال هذه الحقوق وحمايتهم. وفي السياق المحدد لجائحة كوفيد-19، اتخذت الدول الأعضاء تدابير حاسمة لحماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين. واتخذت هذه التدابير أشكالاً متعددة كحظر قطع الاتصال، وبرامج المساعدة المعززة، وخفض فواتير الطاقة أو إلغائها، من بين إجراءات أخرى.

51- ومن مصلحة الدول الأعضاء أن تستعرض وتقيم بانتظام أثر التدابير التي تقدم دعماً موجهاً إلى المستهلكين الضعفاء والمحرومين، استناداً إلى التقارير السنوية التي تعدها سلطات حماية المستهلك بشأن تحليل المعلومات والصناعة. ولمساعدة الدول الأعضاء على تحقيق ذلك بفعالية، يقترح الأونكتاد عدة توصيات في مضمارة السياسات العامة لمناقشتها.

سابعاً - توصيات في مضمارة السياسة العامة

52- نظراً لتوزيع السلطات بين الهيئات الحكومية والأهمية الكبيرة التي تتسم بها مشاركة مجموعات المستهلكين والقطاع الخاص، فإن سن إطار قانوني موضوعي والتنسيق المشترك بين المؤسسات أمر بالغ الأهمية لتلبية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين بصورة فعالة. وينبغي أن يتناول هذا الإطار القانوني حقوق والتزامات الجهات الفاعلة في السوق، وبخاصة المستهلكون والجهات المقدمة لخدمات

المرافق العامة، وأن يوضح عمل السلطات الحكومية المعنية، بما في ذلك وكالات حماية المستهلك، وسلطات الحماية الاجتماعية والإدماج، والجهات التنظيمية القطاعية.

53- وهذه الحالة المتعددة المستويات تطرح تحديات ينبغي التغلب عليها من خلال التعاون والتنسيق. فعلى سبيل المثال، لما كانت وكالات حماية المستهلك والهيئات التنظيمية القطاعية مخولة لتلقي الشكاوى والمطالبات المتعلقة بالمنازعات وجمع المعلومات عن شواغل المستهلكين في المرافق العامة، فإنها في وضع جيد يسمح لهم بنقل المعلومات وتقديم المشورة إلى السلطات المختصة الأخرى لاتخاذ إجراءات. ونظراً لخبرة سلطات الإدماج الاجتماعي في سياق السياسات الاجتماعية الأوسع نطاقاً، فإنها في وضع جيد يمكنها من تقديم المشورة بشأن وضع السياسات المناسبة لتلبية احتياجات السكان الضعفاء والمحرومين. وتمارس الهيئات التنظيمية القطاعية سلطات تنظيمية، ومن ثم فهي تدرك تماماً ديناميات السوق، مما يمكنها من الاستجابة بسرعة أكبر متى أشارت السلطات الأخرى إلى وجود شواغل ناشئة.

54- وبالإضافة إلى التنسيق بين المؤسسات، تُعد المشاركة المجتمعية عنصراً أساسياً لضمان حماية أفضل للمستهلكين الضعفاء والمحرومين. وينطوي ذلك على الدخول في حوارات مع الجهات المقدمة لخدمات المرافق العامة ورابطات المستهلكين ومنظمات المجتمع المدني الأخرى التي تهتم بشواغل المستهلكين، بحيث يمكن تصميم السياسات العامة باتباع نهج هادف لزيادة فعاليتها إلى أقصى حد.

55- واستناداً إلى مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، و*دليل حماية المستهلك*، والمساهمات الواردة من الدول الأعضاء، ترد أدناه بعض التوصيات المتعلقة بالسياسات العامة لتلبية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين على نحو أفضل:

(أ) المشاركة في مناقشات السياسة العامة مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين كخطوة أولى نحو تحديد احتياجات مستخدمي المرافق العامة من الفئات الضعيفة والمحرومة. وينبغي أن تشمل العملية دراسة أمثلة ملموسة وتجنب اتباع نهج واحد يناسب الجميع في تصميم السياسات؛

(ب) سن تشريعات موضوعية تنص على حقوق مستخدمي المرافق العامة، بما في ذلك الوصول إلى الخدمات والمعلومات والتتقيف وتسوية المنازعات والإنصاف، فضلاً عن التزامات الجهات المقدمة لخدمات المرافق العامة، بما في ذلك المبادئ المتعلقة بالقدرة على تحمل تكاليف الخدمات، والانتظام، ونوعية الخدمة، والممارسات التجارية السليمة؛

(ج) النظر في التدابير الداعمة والحمائية والوقائية المتعلقة بالمرافق العامة واستعراضها وتقييمها في ضوء الاحتياجات الخاصة للمستهلكين الضعفاء والمحرومين التي يتم تحديدها؛

(د) تنسيق السياسات عبر المؤسسات والدخول في حوارات مع السلطات العامة المعنية بحماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين. وتشمل هذه السلطات هيئات حماية المستهلك والحماية الاجتماعية والإدماج الاجتماعي، فضلاً عن الجهات التنظيمية القطاعية؛

(هـ) العمل مع مجموعات ومنظمات المستهلكين والمؤسسات التجارية ومؤسسات البحث لتحديد الإجراءات الملموسة المطلوبة والمسارات التي ينبغي اتباعها للمضي قدماً في تلبية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين؛

(و) استعراض وتقييم تأثير وفعالية برامج السياسات بشكل منتظم لضمان تلبية احتياجات المستهلكين الضعفاء والمحرومين فيما يتعلق بالمرافق العامة. ويمكن أن تكون المعلومات التي تجمعها السلطات العامة والجهات المقدمة لخدمات المرافق العامة والتقارير التي تعدها الجهات المقدمة لخدمات المرافق العامة مفيدة لهذه التقييمات.

ثامناً - أسئلة مطروحة للمناقشة

- 56- قد يرغب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك في دورته الثالثة أن ينظر في الأسئلة التالية المطروحة للمناقشة:
- (أ) ما هي أكثر الاحتياجات إلحاحاً بالنسبة إلى مستهلكي المرافق العامة من الفئات الضعيفة والمحرومة؟
- (ب) ما هي بعض أدوات وعمليات صنع السياسات التي يمكن أن تلي تلك الاحتياجات على نحو أكثر فعالية، ولا سيما في البلدان النامية؟ وما هي معايير التقييم المناسبة؟
- (ج) ما هي السبل التي يمكن بها للمؤسسات التجارية ومنظمات المجتمع المدني ومعاهد البحوث أن تسهم في تلبية هذه الاحتياجات بفعالية؟
- (د) كيف يمكن للتكنولوجيات الجديدة أن تساعد الهيئات التنظيمية في حل القضايا ذات الصلة التي تخص فئات المستهلكين الضعيفة؟
- (هـ) كيف يمكن للأونكتاد أن يسهم على نحو أفضل في دعم أعضائه، ولا سيما البلدان النامية وأقل البلدان نمواً، في تلبية الاحتياجات من الحماية بالنسبة إلى مستهلكي المرافق العامة من الفئات الضعيفة والمحرومة؟