

Distr.: General
15 December 2011
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية

والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي

الدورة الرابعة

جنيف، ٢٣-٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٢

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تؤدي خدمات الهياكل الأساسية إلى تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية، وتسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ولا يزال تطوير الهياكل الأساسية يشكل عنصراً رئيسياً من عناصر استراتيجيات النمو بعد انتهاء الأزمات. ويتسم توفير خدمات الهياكل الأساسية على نحو متزايد بتنوع النُهُج والجهات الفاعلة (القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع العام - الخاص) وكذلك الأطر التنظيمية والمؤسسية النازمة لتشغيل هذه القطاعات. وقد أصبح اللجوء إلى أسلوب "التجريب والتعلم من الأخطاء" في البحث عن الإطار التنظيمي الأنسب للخصائص الوطنية والقطاعية أمراً شائعاً. ويتعين أن تدرج القواعد التنظيمية لخدمات الهياكل الأساسية في صلب استراتيجية شاملة ومتكاملة للنمو والتنمية. ويكتسي دور الدولة الإنمائية أهمية حاسمة في تحقيق نتائج فعالة ومنصفة من الناحية الاجتماعية.

مقدمة

١ - للاستفادة إلى أقصى حد ممكن من المساهمات الإيجابية لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية في تحقيق نتائج داعمة للتنمية، يحتاج الأمر إلى وجود تنظيم جيد ومؤسسات قادرة على تعزيز قدرة العرض المحلية، وبيئة تنافسية، وتدفقات مستمرة للتجارة والاستثمار. ولا توجد "وصفة" واحدة للتنظيم الجيد. بل يتعين تكييف الأطر التنظيمية والمؤسسية مع الاحتياجات والظروف الخاصة بكل بلد، ويقتضي ذلك توفر قدرة تنظيمية ومؤسسية قوية ومستدامة على المستوى الوطني. وتخضع قدرة البلدان على وضع الأطر التنظيمية والمؤسسية لتأثير التجارة الدولية والنظام التجاري. فالأطر التنظيمية والمؤسسية السليمة هي شرط أساسي لتعزيز المكاسب المحققة من التجارة بفعالية. ويتعين تنسيق السياسات المتعلقة بالتجارة وتحرير التجارة والسياسات التنظيمية في إطار استراتيجية إنمائية متكاملة ومتسقة.

أولاً - الاتجاهات الاقتصادية

٢ - لا تشكل قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في حد ذاتها جزءاً هاماً من الاقتصاد الوطني فحسب بل إنها تشكل أيضاً مقوماً أساسياً من مقومات جميع الأنشطة الاقتصادية. وهي تؤدي دوراً بالغ الأهمية في سلاسل الإمداد العالمية. وتشير المؤلفات الموجودة وبحوث الأونكتاد بقوة إلى الصلة الإيجابية بين نوعية الهياكل الأساسية والقدرة التنافسية على نطاق الاقتصاد ومستويات الدخل، مما يبين طابع قطاعات خدمات الهياكل الأساسية كأداة للنمو الاقتصادي. وتعتمد قطاعات خدمات الهياكل الأساسية اعتماداً كبيراً على كثافة رأس المال. وهذا الاستثمار في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية لا يعزز نموها وإنتاجيتها فحسب بل أيضاً نمو وإنتاجية القطاعات التي تستخدم الخدمات المتصلة بالهياكل الأساسية كمدخلات في عملية إنتاجها. ولذلك، يشكل التنوع في اتجاه قطاعات الخدمات، بما في ذلك قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، جيلاً جديداً وهاماً من استراتيجيات النمو في البلدان النامية.

الجدول ١

حصة قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في الناتج الإجمالي، والعمالة والتجارة في الخدمات (بالنسبة المئوية)

القطاعات	الناتج المحلي الإجمالي (منتصف العقد الأول من الألفية الثانية)		العمالة (٢٠٠٨)		صادرات الخدمات (٢٠٠٩)	
	العالم	البلدان النامية	العالم	البلدان النامية	العالم	البلدان النامية
الاتصالات	٢,٤	٢,٠	٥,٩	٥,٩	٢,٦	٢,٨
النقل	٣,٦	٤,٩	٥,٩	٥,٩	١٩,٥	٢٢,٩
الكهرباء والغاز والمياه	٢,٥	٣,٣	٠,٨	١,٠	-	-

القطاعات	الناتج المحلي الإجمالي (متنصف العقد الأول من الألفية الثانية)	العمالة (٢٠٠٨)	صادرات الخدمات (٢٠٠٩)
العالم	البلدان النامية	العالم	البلدان النامية
التمويل	٥٠١	٢٠٧	٢٠٩
المجموع	١٣٠٦	١٢٠٩	٩٠٦
الخدمات ذات الصلة	٢٠٩	٣٠٠	٤٠٩
	-	-	-

المصدر: حسابات الأونكتاد استناداً إلى إحصاءات الأونكتاد، والمؤشرات الرئيسية لسوق العمل المعدة في إطار منظمة العمل الدولية، وبيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - قاعدة بيانات للتحليل الهيكلي، والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية.

٣- وتشير التقديرات إلى أن الناتج الإجمالي في قطاعات هياكل الخدمات الأساسية العالمية بلغ ٨,٦ تريليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٠ أو ١٣,٦ في المائة من الناتج الإجمالي العالمي (الجدول ١)، بالمقارنة بعام ٢٠٠٩ حيث بلغ ٧,٩ تريليون دولار أمريكي. وإذا أضفنا إلى ذلك الخدمات ذات الصلة^(١) فسترتفع قيمة هذا الناتج إلى ١٠,٤ تريليون دولار أمريكي (١٦,٥ في المائة). وتشكل الخدمات المالية أكبر قطاع من قطاعات خدمات الهياكل الأساسية كلها (٣,٢ تريليون دولار أمريكي، أو ٥,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي في عام ٢٠١٠). ويأتي ذلك قطاع النقل والطاقة والاتصالات. وفي عام ٢٠١٠، بلغت حصة البلدان النامية من الناتج العالمي لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية ٣٠,٥ في المائة. ويمثل قطاع النقل أهم القطاعات بالنسبة إلى البلدان النامية، في حين أن نصيب الخدمات المالية في الناتج المحلي الإجمالي صغير بشكل ملحوظ. ويعكس ذلك أهمية النقل المرتبط بصادرات البضائع وحركة الأشخاص، في حين أن درجة أمولة الاقتصاد وتطور الخدمات المالية في كثير من البلدان النامية لا تزال محدودة.

٤- وتعتمد قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، ولا سيما الطاقة، اعتماداً شديداً على رأس المال، وهي أقل اعتماداً على العمالة. بيد أن مساهمتها كبيرة في خلق الوظائف من خلال تعزيز النمو على نطاق الاقتصاد. ففي عام ٢٠٠٨، استوعبت قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ٢٩١ مليون عامل أو ٩,٦ في المائة من مجموع القوة العاملة العالمية. ولكن هذه النسبة هي أصغر مما هي عليه في الإنتاج (١٣,٦ في المائة). وقد سجلت قطاعات الكهرباء والغاز والمياه، بصفة خاصة، انخفاضاً في كثافة اليد العاملة. بل إن البلدان النامية تظهر نسبة تركيز أقل للعمالة في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية للفترة الممتدة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٨ (على سبيل المثال ٤,٨ في المائة في أفريقيا باستثناء جنوب أفريقيا)، بالنظر إلى أن بلدان كثيرة تعتمد على الزراعة.

(١) تشمل الخدمات المساعدة للنقل والوساطة المالية.

٥- وتزداد التجارة في خدمات الهياكل الأساسية مع التقدم التكنولوجي وانخفاض تكاليف النقل والاتصالات. وقد بلغت قيمة الصادرات العالمية من خدمات قطاعات الهياكل الأساسية ١,١ تريليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٩، وهو ما يعادل نسبة ٣٢ في المائة من مجموع صادرات الخدمات العالمية. وارتفعت في العقد الماضي حصة البلدان النامية في هذه الصادرات من ٢٤,٤ في المائة إلى ٢٨,٤ في المائة (٣٠٠ مليار دولار أمريكي). بيد أن حصة البلدان النامية من مجموع صادرات الخدمات العالمية هي أصغر من حصصها في صادرات البضائع العالمية (٤٣,٦ في المائة في عام ٢٠٠٩)، وهو ما يدل على الانخفاض النسبي لتخصص الكثير من البلدان النامية في خدمات الهياكل الأساسية. وقد يصل تقدم خدمات الهياكل الأساسية عن طريق أسلوب التوريد ٤ إلى مستوى هام بفضل تدفق التحويلات إلى البلدان النامية التي بلغت قيمتها ٣٤٧ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١١. ويمثل قطاع النقل في جميع المناطق أكبر القطاعات على الرغم من صغر حصته في الناتج المحلي الإجمالي (الجدول ٢).

الجدول ٢

حصة قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ومكوناتها في مجموع صادرات الخدمات بحسب المنطقة، ٢٠٠٩ (بالنسبة المئوية)^(١)

قطاعات خدمات	النقل	الاتصالات	التمويل	الهياكل الأساسية
العالم	١٩,٥	٢,٦	١٠,٠	٣٢,٠
الاقتصادات الانتقالية	٣٠,٨	٣,٥	٢,٧	٣٧,٠
أفريقيا	٢٤,١	٣,٩	٢,٩	٣٠,٩
أمريكا اللاتينية	١٩,١	٢,٩	٤,٨	٢٦,٨
آسيا	٢٢,٣	٢,٦	٥,٥	٣٠,٤

المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

(أ) حُسِبَت على أساس عينة من ١٤٨ بلداً لديه بيانات قطاعية كاملة عن عام ٢٠٠٩.

٦- وفي عام ٢٠٠٩ ارتفع نصيب البلدان النامية في إجمالي صادرات الخدمات العالمية إلى ٣٤,٩ في المائة في النقل و٣٢,٩ في المائة في الاتصالات، لكن نصيبها لم يتجاوز ١٤,٧ في المائة في الخدمات المالية. وبلغ نصيب آسيا من هذه الصادرات نحو ٨٠ في المائة. ويعود النمو الدينامي للصادرات في البلدان النامية إلى بعض المصدرين التنافسيين (الجدول ٣). ومع ذلك يشير ميزانها التجاري في كل قطاع من قطاعاتها ومؤشرات^(٢) "الميزة النسبية الظاهرة" إلى أنه من بين ٣٠ حالة تتعلق بالبلدان النامية التي هي المصدرة الرئيسية في مختلف القطاعات، لا يوجد سوى ١٥ حالة فائض تجاري و١٧ حالة ميزة نسبية ظاهرة

(٢) تستخدم مؤشرات الميزة النسبية الظاهرة لخط التجارة لتحديد القطاعات التي يكون فيها للاقتصاد ميزة نسبية. مقارنة وضع التجارة في البلد بالمتوسط العالمي.

تزيد عن ١ (وهو ما يدل على تخصيص نسبي لبلد في القطاع). ويشير ذلك إلى أنه حتى البلدان التي لديها حصة كبيرة في السوق لم تنشئ قاعدة قوية للصادرات.

الجدول ٣

البلدان النامية المصدرة الرئيسية في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، ٢٠٠٩

الاتصالات	الصادرات (مليار دولار أمريكي)	الحصة من الصادرات العالمية (بالنسبة المئوية)	الرصيد التجاري (مليار دولار أمريكي)	الميزة النسبية الظاهرة ^(أ)
الكويت	٦٠٩	٧٠٨	٦٠٧	٢٣٠٨
الهند	١٠٤	١٠٦	٠٠١	٠٠٦
سنغافورة	١٠٣	١٠٥	٠٠٣-	٠٠٦
الصين	١٠٢	١٠٤	٠٠٠-	٠٠٤
إندونيسيا	١٠٠	١٠٢	٠٠٥	٢٠٩
<i>النقل</i>				
سنغافورة	٣٠٠٧	٤٠٦	٤٠٢	١٠٧
جمهورية كوريا	٢٨٠٩	٤٠٣	٥٠٥	٢٠٠
هونغ كونغ (المنطقة الإدارية الخاصة، الصين)	٢٣٠٧	٣٠٥	١١٠٤	١٠٤
الصين	٢٣٠٦	٣٠٥	٢٣٠٠-	٠٠٩
الهند	١١٠٠	١٠٦	٢٤٠٤-	٠٠٦
<i>الخدمات المالية</i>				
هونغ كونغ (المنطقة الإدارية الخاصة، الصين)	١١٠٨	٣٠٤	٧٠٨	١٠٤
سنغافورة	١٠٠٧	٣٠١	٥٠٥	١٠٢
الهند	٤٠٩	١٠٤	٢٠٩-	٠٠٦
جمهورية كوريا	٢٠٨	٠٠٨	١٠٣	٠٠٤
الصين	٢٠٠	٠٠٦	١٠٠٠-	٠٠٢

المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

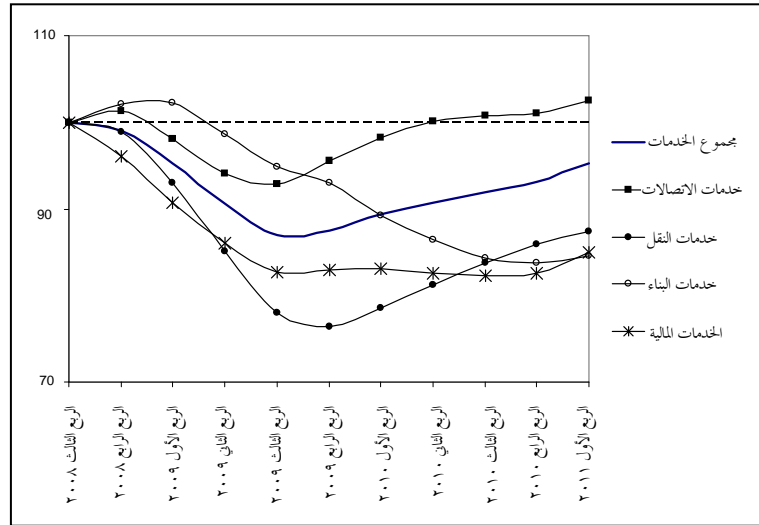
(أ) الميزة النسبية الظاهرة. وإذا كانت القيمة أعلى من ١ فهذا يعني أن حصة خدمات معينة في إجمالي صادرات الخدمات تزيد عن المتوسط العالمي.

٧- وبحلول الربع الأول من عام ٢٠١١، كانت الصادرات العالمية من خدمات الهياكل الأساسية لا تزال في مستوى أقل من مستويات ما قبل الأزمة بنسبة تتراوح بين ١٠ و ١٥ في المائة باستثناء خدمات الاتصالات (الشكل ١). ولا يزال الانتعاش في قطاع الخدمات المالية بطيئاً، مما يعكس استمرار الشكوك المرتبطة بأزمة الديون السيادية. وقد توقف تراجع خدمات قطاع النقل، وهو ثاني أكبر قطاعات الخدمات، في عام ٢٠١٠، ويعزى ذلك إلى انتعاش تجارة

السلع أو خدمات السفر/السياحة، لكنه ظل على مستوى يقل عن مستويات ما قبل الأزمة. وفي خدمات السفر التي تمثل ربع التجارة في الخدمات، بلغ عدد السياح الوافدين ٩٤٠ مليون سائح ومن المتوقع أن يرتفع هذا العدد بنسبة ٥ في المائة في عام ٢٠١١^(٣). ولا يزال قطاع الاتصالات وما يتعلق به من خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصال يواصل نموه الدينامي على النحو الذي ينعكس في الطلب القوي، ولا سيما في الأسواق الناشئة، على الهواتف المحمولة واشتراكات الهاتف المحمول وخدمات النطاق العريض وخدمات شبكة الإنترنت.

الشكل ١

الصادرات العالمية من فئات خدمات مختارة، الربع الثالث من عام ٢٠٠٨ = ١٠٠

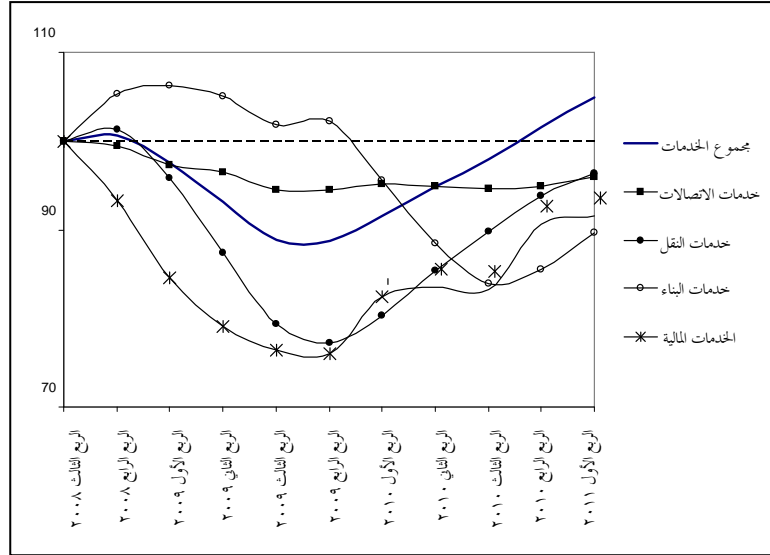


المصدر: حسابات الأونكتاد بالاستناد إلى إحصاءات ميزان المدفوعات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

٨- وقد اتبعت البلدان النامية والاقتصادات الانتقالية مساراً مختلفاً عن مسار البلدان المتقدمة (الشكل ٢). وكان انتعاشها في مجال الخدمات المالية وخدمات النقل أقوى مما هو عليه في البلدان المتقدمة لأن رواج نشاطها الاقتصادي الحقيقي قد أدى إلى زيادة صادراتها من خدمات الهياكل الأساسية. وكان أداء الانتعاش في صادرات خدمات الهياكل الأساسية أدنى منه في إجمالي صادرات الخدمات.

(٣) اتحاد النقل الجوي الدولي (٢٠١١). التقرير السنوي لعام ٢٠١١.

الشكل ٢
صادرات الاقتصادات النامية والانتقالية من فئات خدمات مختارة، الربع الثالث من
عام ٢٠٠٨=١٠٠



المصدر: حسابات الأونكتاد استناداً إلى إحصاءات ميزان المدفوعات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

٩- وما برح الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه إلى قطاعات خدمات الهياكل الأساسية يتزايد. ففي الفترة من ١٩٩٠-١٩٩٢ إلى ٢٠٠٧-٢٠٠٩، ارتفعت التدفقات العالمية للاستثمار الأجنبي المباشر الوارد إلى قطاعات خدمات الهياكل الأساسية من ٣٧ مليار إلى ٤٩٧ مليار دولار أمريكي أو ما يعادل ثلث مجموع التدفقات العالمية الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر (١,٦ تريليون دولار أمريكي). وقد خصص القسط الأعظم من هذا المبلغ (٣٥٢ مليار دولار أمريكي) للقطاع المالي. وفي الفترة نفسها، انخفضت حصة البلدان النامية في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي الواردة إلى قطاعات خدمات الهياكل الأساسية من ٢٢,٢ في المائة إلى ٢٠,٧ في المائة لأن التدفقات المالية العالمية قد ازدادت بوتيرة أسرع بكثير. وقد أخذ الاستثمار الأجنبي المباشر فيما بين بلدان الجنوب يحتل مكانة بارزة. وبلغت حصة البلدان النامية من التدفقات العالمية الخارجة للاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ٩ في المائة في عام ٢٠٠٩ مقارنةً بصفر تقريباً في عام ٢٠٠٠، وقد ظهرت هونغ كونغ (الصين) والصين كمستثمرين رئيسيين.

١٠- وتشير التقديرات إلى أن فجوة الاستثمار في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية قد بلغت ١,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي أو تريليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٩ بالمقارنة بالحاجة إلى استثمار سنوي يقدر بنسبة ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي على مدى العقد المقبل. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما يخضع الربط بين الشبكات الكهربائية لضغط مفرط، ويبدو أن قدرات توليد الطاقة الكهربائية لم تشهد سوى إضافة صافية ضئيلة

منذ أواخر الثمانينات^(٤). وبينما يمول القطاع العام ما نسبته ٧٠ في المائة من الهياكل الأساسية، فإن ٢٠ في المائة من التمويل يأتي من مستثمرين من القطاع الخاص. وقد أصبح الاستثمار الخاص، بما في ذلك الاستثمار عبر الحدود، أسلوباً هاماً من أساليب التمويل. ويشكل سد الفجوة التمويلية على نحو مستدام مسألة بالغة الأهمية.

ثانياً - الاتجاهات التنظيمية في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية

١١ - يتأثر أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية بالقواعد التنظيمية، وتخضع هذه القطاعات لتنظيم شديد. وإن عناصر تكييف الأنظمة مع الهياكل السوقية المتطورة، والتقدم التكنولوجي، والقوى التنافسية، والبيئة الخارجية، وأولويات السياسة العامة الجديدة هي بنود هامة في البرنامج التنظيمي.

١٢ - وفيما يتعلق بخدمات الطاقة والنقل، تولي الحكومات اهتماماً متزايداً للطاقة المتجددة. فعلى سبيل المثال، يتوخى التوجيه الصادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن الطاقة المتجددة (٢٠٠٩) تحقيق هدف ملزم يتمثل في استخدام مصادر الطاقة المتجددة لتوفير ما نسبته ١٠ في المائة من الطاقة لقطاع النقل بحلول عام ٢٠٢٠. وتشكل الإعانات إحدى الأدوات التنظيمية الرئيسية. وفي عام ٢٠٠٨، كانت قيمة الإعانات المقدمة إلى الطاقة المتجددة تتراوح ما بين ٤٣ و٤٦ مليار دولار أمريكي على مستوى العالم بالمقارنة بما قيمته ٥٥٧ مليار دولار أمريكي من الإعانات المقدمة للوقود الأحفوري. وهذه الإعانات تشمل تلك المقدمة في شكل أسعار تغذية الشبكة الكهربائية (أسعار الكهرباء المكفولة). وفي الهند، تستفيد شركات الطاقة المتجددة من الإعفاء الضريبي والتعريفات التفضيلية. وفي غرب أفريقيا، يُشجع على استخدام الغاز الحيوي كمصدر للوقود في المناطق الريفية عن طريق تقديم إعانات إلى المستهلك. وفي مجال النقل البري، يعكف الاتحاد الأوروبي على مراجعة توجيهه المتعلق بضريبة الطاقة لتحقيق الحياد الضريبي بالنسبة إلى الوقود اعتباراً من عام ٢٠٢٣. وفي مجال النقل البحري، اعتمدت المنظمة البحرية الدولية مبدأ الاستخدام الملزم لمؤشر التصميم المراعي لكفاءة استخدام الطاقة من قبل جميع السفن الجديدة^(٥). وفي مجال النقل الجوي، فإن نظام الاتحاد الأوروبي لتبادل حقوق إطلاق الانبعاثات يشترط على جميع الخطوط الجوية التي تعمل في منطقة الاتحاد الأوروبي شراء تصاريح بأية انبعاثات لثاني أكسيد الكربون تتجاوز حصة مخصصات الانبعاثات المجانية.

١٣ - وتواجه هيئات تنظيم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والاتصال تحدياً يتمثل في مواصلة تقييم الأنظمة وتكييفها مع التطور التكنولوجي المطرد والخدمات الجديدة

(٤) Sutherland et al., 2009.

(٥) للاطلاع على المزيد من المعلومات، انظر الأونكتاد، *Review of Maritime Transport 2011*.

لكي تلي الاحتياجات المتنوعة للجهات صاحبة المصلحة^(٦). وقد ازدادت المنافسة في هذا القطاع. وأسهم إصلاح أنظمة الترخيص (على سبيل المثال في جمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا وماليزيا) الذي يركز على إجراءات الترخيص المبسطة في تزايد أعداد المشتركين في خدمات الهاتف النقال العريض النطاق، بما في ذلك فيما يتعلق بخدمات الجيل الثالث.

١٤ - وأدى التوسع السريع للشبكات في كل مكان والتقارب فيما بينها إلى عملية تكيف تنظيمي تنطوي على توسيع نطاق ولاية الهيئات التنظيمية المستقلة لاعتماد هياكل مؤسسية مختلفة. وإضافة إلى ذلك، كان تزايد انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصال في قطاعات متعددة من الاقتصاد (مثل الصحة والتعليم والتمويل والحياة الخاصة) عاملاً جعل من الضروري تنظيم هذه التكنولوجيا على نحو متسق وشامل. ومن المرجح أن يؤدي الطلب المتزايد على خدمات النطاق العريض ذات السرعة العالية إلى زيادة الاحتياجات من الاستثمار للتوسع في الشبكات وتحسينها، والتنظيم الفعال للتخصيص والمنافسة في تقاسم خدمات الهياكل الأساسية، وتسعير الطيف واستخدام الشبكة، وضمان تعميم الوصول إلى خدمات النطاق العريض. وقد دعت المبادئ التوجيهية المتعلقة بأفضل الممارسات التي أعدها الاتحاد الدولي للاتصالات (٢٠١١)، في جملة أمور، إلى ما يلي: (أ) الاستفادة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتحديث برامج الخدمة الشاملة لتطوير الهياكل الأساسية للنطاق العريض؛ (ب) تعزيز الاستثمار الخاص بوسائل منها ترشيد أنظمة الترخيص وتوسيع الطيف المتاح لخدمات الهاتف النقال العريض النطاق؛ (ج) زيادة الاستثمار في مجال البحث والتطوير، بوسائل منها استخدام صناديق خدمات تعميم الوصول.

١٥ - وقد أدى تزايد انتشار أجهزة الهاتف المحمول التي تصل إلى الشبكات إلى تيسير وصول المستهلكين ذوي الدخل المنخفض إلى الخدمات المعتمدة على تكنولوجيا المعلومات وإلى إنشاء المشاريع البالغة الصغر العاملة في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصال. وأدت الخدمات المبتكرة (مثل الخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول والخدمات المالية المتنقلة) إلى توسيع نطاق الوصول إلى الخدمات المصرفية. وتشير التقديرات إلى أن هناك ٣٦٤ مليون شخص من ذوي الدخل المنخفض المحرومين من التسهيلات المصرفية سيتمكنون بحلول عام ٢٠١٢ من استخدام الخدمات المالية المتنقلة. ومن المتوقع أن يسهل ذلك الخدمات المصرفية عبر الحدود، بما في ذلك تحويلات الأموال. ويشير هذا إلى ضرورة تحقيق التقارب بين القواعد التنظيمية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال والخدمات المالية. وستحتاج الحكومات إلى تجريب أطر تنظيمية ومؤسسية سليمة، وينبغي للمجتمع الدولي أن يدعم جهود الحكومات في هذا الخصوص. ويتعين أن تعالج مسألة ارتفاع تكاليف خدمات التجوال الدولي للهواتف المحمولة، بما في ذلك عن طريق تشجيع المنافسة الفعالة. ومن المهم زيادة توعية المستهلك وتحسين الشفافية (مثل الرسوم) ومعالجة مسألة القواعد التنظيمية لأسعار البيع بالجملة و/أو بالتجزئة.

(٦) للاطلاع على المزيد من الدراسات التحليلية، انظر الأونكتاد، *Information Economy Report 2011*.

١٦- وأدى تعقد تصميم الأطر التنظيمية والمؤسسية، والإخفاقات التنظيمية المتكررة، إلى جعل تحسين نوعية القواعد التنظيمية شاغلاً عالمياً. وقد تبين أن تحسين الهيئات التنظيمية لقدراتها الذاتية لا يكفي. وتلجأ البلدان بصورة متزايدة إلى خيار إنشاء هيئات رقابة تنظيمية (مثل المكتب الأسترالي المعني بأفضل الممارسات) وذلك لتكون بمثابة المسؤول التنظيمي عن الهيئات التنظيمية بغرض ضمان اتساق السياسات ومعايير الكفاءة والجودة من خلال عمليات تقييم للتأثير التنظيمي. ويمكن لهذه المبادرات أن تقدم بعض الدروس المفيدة لبلدان أخرى.

ثالثاً- الأطر التنظيمية والمؤسسية الفعالة والكفوة

١٧- إن إخفاقات السوق (المؤثرات الخارجية وعدم تناظر المعلومات وهيكل السوق الاحتكاري) هي سمة مميزة لهذه القطاعات تبرر التنظيم الاقتصادي. ومن ثم فإن الأسئلة المطروحة هي كيف يمكن تنفيذ ذلك التنظيم على نحو أفضل، وما هي التكلفة، وما هي الطريقة التي تتيح تكيف التنظيم ليكون متناسباً مع طابع إخفاق السوق وما الغرض المتوخى من ذلك؟ وقد أدى تفكيك الشبكة المتكاملة رأسياً للهيكل الأساسية إلى حدوث منافسة وتحويل دور الدول من دور المورد إلى دور المنظم. وتمارس الدول سلطتها التنظيمية من خلال إصدار التراخيص ورصدها وإنفاذها ضمن شروط، وتحديد التعريفات والمعايير التقنية، وحل المنازعات. وتسعى الحكومات إلى تحقيق عدة أهداف سياسية عامة من خلال التنظيم، ويتمثل الهدف النهائي في تحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

١٨- وبينما جرى التشديد على نموذج القواعد التنظيمية القائمة على أساس الخصخصة والقطاع الخاص، فإن البحوث والتجارب تشير إلى عدم وجود نموذج واحد للأطر التنظيمية والمؤسسية يناسب الجميع وينطبق على جميع البلدان والحالات. وقد أصبح استخدام أسلوب "التجريب والتعلم من الأخطاء" شائعاً لأن الإصلاح التنظيمي هو عملية تراكمية تحتاج إلى تحديد وتيرتها وتسلسلها وتنفيذها من قبل مختلف الجهات صاحبة المصلحة. ونظراً إلى النتائج المتباينة لعمليات الخصخصة وفي الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وإلى استمرار تقديم الدولة للخدمات، فإن الاستخدام الأمثل للأطر التنظيمية والمؤسسية من أجل معالجة مسألة تنوع الموردين أصبح مسألة رئيسية. ولا يوجد دليل قاطع يثبت وجود مزايا نسبية تجعل القطاع الخاص أقدر على توفير الخدمات من القطاع العام. ويتعين أن تستند القواعد التنظيمية القطاعية إلى استراتيجيات تجارية وإنتاجية متكاملة وشاملة وأن تكون متسقة مع مجموعة من السياسات - سياسات تخطيط التنمية، والاقتصاد الكلي، والسياسات الصناعية والاجتماعية والتجارية، وسياسات المنافسة وحماية المستهلك، والبيئة، والعمالة.

الإطار ١

الإصلاح التنظيمي لخدمات الكهرباء في جمهورية كوريا

كانت شركة كيبكو المملوكة للدولة في جمهورية كوريا تتولى مسؤولية توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها. وفي أواخر التسعينات، شرع البلد في إصلاح تنظيمي لإدخال مبدأ المنافسة على ثلاث مراحل. ففي المرحلة الأولى، قُسمت وحدة توليد الكهرباء إلى ست شركات توليد بينما تولت شركة كيبكو إدارة نقل الكهرباء وتوزيعها. وفي المرحلة الثانية، فُصلت وحدة التوزيع عن شركة كيبكو ونظام النقل لتعمل كهيئة ناقلة عامة. وشملت المرحلة الثالثة خصخصة شبكة التوزيع. وفي عام ٢٠٠٢، فُصلت ست شركات توليد عن شركة كيبكو وبدأت عملية التنافس في سوق الجملة. وفي عام ٢٠٠١، أنشئت الهيئة الكورية لتبادل الطاقة وكذلك اللجنة الكورية لتنظيم الكهرباء^(٧). ويمثل تحديد أسعار تعكس التكلفة تحدياً بالنظر إلى ضرورة دعم القدرة التنافسية الصناعية ومستوى المعيشة. ولأغراض تحقيق وفورات الطاقة، رُفع سعر الكهرباء مؤخراً لتغطية التكلفة.

١٩- ويمكن جوهر المشكلة التنظيمية في الموازنة بين أربعة أهداف تنظيمية هي: (أ) الاستدامة (في توليد إيرادات كافية لتغطية التكاليف)؛ (ب) كفاءة التخصيص (في ضمان أن تكون تكلفة الإنتاج مؤشراً صحيحاً لأغراض الاستهلاك والاستثمار)؛ (ج) كفاءة الإنتاج (في تقديم حوافز إلى الشركات لخفض تكلفة الإنتاج إلى أدنى حد)؛ (د) الإنصاف (في ضمان تعميم فرص الحصول على الخدمات الأساسية).

ألف - تنظيم التسعير

٢٠- يدخل تنظيم الأسعار في صلب عملية تنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. ويمكن التحدي في تحديد السعر عند مستوى عادل ومعقول لتشجيع المنافسة، على نحو يتيح للمستثمرين استرداد التكاليف ويضمن تقديم خدمات ميسورة التكلفة إلى المستهلكين. وهذا يتطلب تنظيمًا متطوراً، بما في ذلك في مجال المحاسبة وإعداد البيانات. ولذلك، فإن تعزيز الشفافية عن طريق إجراء عمليات مراجعة مستقلة للحسابات هو أداة هامة. وتعتبر ممارسة الضغط السياسي من أجل نقل التكاليف إلى المستهلك تحدياً آخر. ومن الحلول العملية الممكنة إدخال العناصر الأساسية لصيغة الأسعار باعتبارها جزءاً رئيسياً في عطاءات منح الامتيازات بحيث يمكن تحديد الصيغة الأنسب عن طريق عملية تنافسية. وقد استخدمت منهجيات التسعير الرئيسية الثلاث بشكل أو آخر، وهذه المنهجيات هي معدل العائد، وتحديد سقف للأسعار وسقف للإيرادات^(٨). وتستخدم منهجية تحديد سقف للأسعار على

(٧) وزارة اقتصاد المعارف في جمهورية كوريا، الكتاب الأبيض (White Paper) ٢٠١٠.

(٨) Jon Stern (2010). The regulatory and institutional dimension of infrastructure services, UNCTAD

نطاق واسع في قطاع الاتصالات، أما طريقة معدل العائد فتستخدم في قطاعات الكهرباء والمياه والنقل. أما منهجية سقف الإيرادات فإن ميزتها هي أنها تتيح للمشغلين زيادة الأرباح بتشجيع المستهلكين على تحقيق وفورات في استخدام الطاقة لكن قد يكون من الصعب تنفيذها. وبينما لا توجد قاعدة عامة، فإن بعض النهج "المختلطة" قد آتت ثمارها.

الإطار ٢

تنظيم أسعار الكهرباء في المملكة المتحدة

في جزيرة غيرنسي التابعة للمملكة المتحدة، تخضع شركة "كهرباء غيرنسي" التي يملكها القطاع العام لتنظيم يتولاه مكتب تنظيم مرافق الخدمات العامة. وقد اشتركت شركة كهرباء غيرنسي من أن نظام سقف الأسعار المعمول به لا يتيح لها استرداد تكاليفها لأن الأسعار محددة عند مستوى منخفض جداً. وقد شكك الاستعراض الذي أجراه معهد السياسات التنظيمية في نهج تنظيم سقف الأسعار. ونتيجة لذلك، قرر مكتب تنظيم مرافق الخدمات العامة وقف العمل بنظام سقف الأسعار واعتماد نهج سقف الإيرادات الذي يسمح للمرفق بقدر أكبر من المرونة في تحديد تعريفاته. ويتيح النظام الجديد الذي اعتمدته مكتب تنظيم مرافق الخدمات العامة لشركة كهرباء غيرنسي زيادة إيراداتها بنسبة ٦,٥ في المائة.

المصدر: George Yarrow and Christopher Decker. "Review of Guernsey's utility regulatory regime", 2010.

باء - الملكية

٢١ - تبين التجربة والأدلة أن لنوعية القواعد التنظيمية والقدرات المؤسسية أهمية أكبر من الملكية كعامل محدد لأداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وفي الواقع، تبين بعد تجارب تحرير كثيرة أن هيكل الملكية متنوع وأن الشركات المملوكة للدولة لا تزال تشكل خياراً صالحاً، ولا سيما في البلدان النامية. ويؤكد ذلك ضرورة تقويم النهج التنظيمية.

الإطار ٣

تأمين قطاع المياه في أوروغواي

نُفذت في التسعينات عملية خصخصة لخدمات المياه كحل لسوء أداء احتكارات المياه المملوكة للقطاع العام. بيد أن سوء الأداء استمر في مدن كثيرة. وفي أوروغواي، كانت خدمات المياه والصرف الصحي تُقدّم عن طريق خمس عشرة شركة خاصة إلى جانب شركة "الأشغال الصحية للدولة" (أوبراس سانيتارياس دل إستادو) المملوكة للقطاع العام. وكانت هذه الشركة تحتكر حصراً خدمات توفير المياه في مونتيفيديو وفي جميع الأقاليم الوطنية تقريباً بنسبة تصل إلى ٩٠ في المائة من محطات الربط. وفي عام ٢٠٠٤، خضعت شركات توريد خدمات المياه الخاصة للتأمين على إثر تعديل للدستور يحظر توريد المياه من قبل القطاع

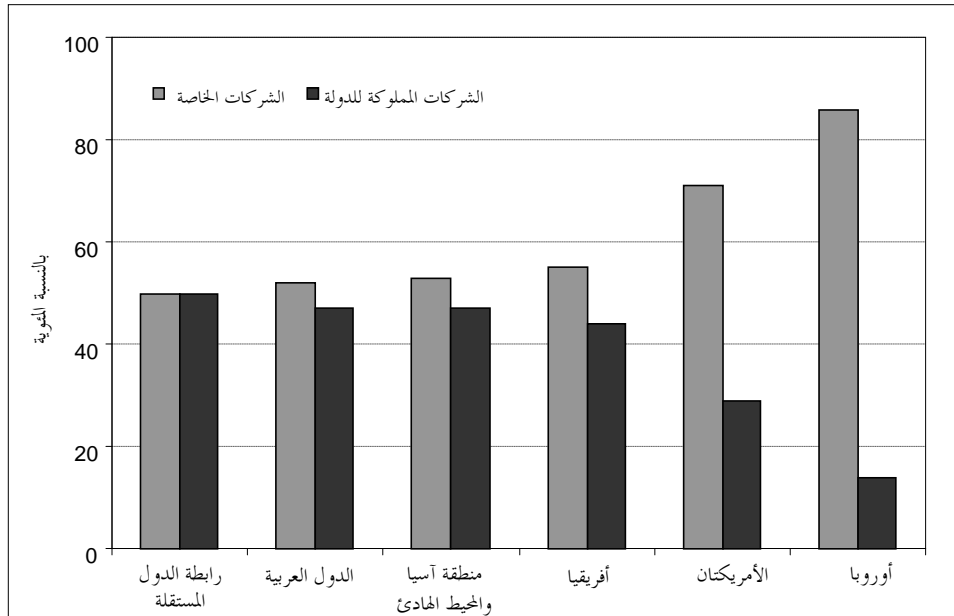
الخاص. وقد خلصت دراسة أجراها الأونكتاد باستخدام معدلات وفيات الأطفال ذات الصلة بالمياه ومعيار النوعية كمؤشر يدل على مدى توافر المياه النقية الصالحة للشرب إلى أن معدلات وفيات الأطفال انخفضت وأن نوعية المياه تحسّنت في أعقاب عملية التأمين، وهو ما يؤيد الرأي القائل إن القطاع العام لا يقل كفاءة عن القطاع الخاص.

المصدر: الأونكتاد، 2011، *Services, Trade and Development*.

٢٢- وقد تأخذ مشاركة القطاع الخاص أشكالاً مختلفة تتراوح بين الملكية الخاصة الكاملة، والإدارة الخاصة القائمة على أساس العقود دون ملكية (مثل عقود الامتياز وعقود الإيجار وعقود الإدارة) أو تأخذ شكلاً هو خليط من الاثنين. وتبلغ مشاركة القطاع الخاص مستوى مرتفعاً نسبياً في قطاعات الاتصالات وتوليد الطاقة والموانئ غير أنها لا تزال محدودة في قطاعات الطرق والسكك الحديدية وتوزيع الطاقة والمياه. وتبلغ نسبة شركات التشغيل القائمة في قطاع الاتصالات التي خضعت للخصخصة كلياً أو جزئياً ٦٦ في المائة (الشكل ٣). وقد كان أداء القطاعات الخاصة في تحسين الخدمات متفاوتاً، ويعزى ذلك جزئياً إلى عدم كفاية القواعد التنظيمية، ولا سيما في تحديد الأسعار. ولنجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يُعدّ وجود أطر تنظيمية ومؤسسية مناسبة، والالتزام السياسي بضمان ثقة المستثمر، من العوامل الهامة. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تحديد معايير لقياس نوعية الخدمات وكميتها في العقود، بما في ذلك وضع نظام متعدد السنوات لتحديد التعريفات على أساس الأداء ("التنظيم بموجب العقود").

الشكل ٣

حالة الشركات الحالية التي هي المشغلة الرئيسية لمرافق الخدمات الثابتة، ٢٠١٠



المصدر: قاعدة بيانات الاتحاد الدولي للاتصالات بشأن تنظيم الاتصالات/تكنولوجيا المعلومات والاتصال على نطاق العالم.

٢٣- وقد ركزت القواعد التنظيمية للمؤسسات المملوكة للدولة على ضمان معالجتها لمتطلبات الإدارة الداخلية الرشيدة. وتشمل التدابير الرئيسية منح قدر أكبر من الاستقلالية لمجلس الإدارة في اتخاذ القرارات والكشف عن تضارب المصالح. وإن توفير حوافز معززة للأداء الجيد من قبل المديرين والموظفين، وتحديد معايير لقياس هذا الأداء، يمكن أن يؤثر تأثيراً إيجابياً. فعلى سبيل المثال، تستند المرتبات والترقيات في مؤسسات توريد المياه في فييت نام وسنغافورة إلى استعراضات مؤسسية للأداء وإلى معيار الأقدمية لمكافأة العاملين المهرة والاحتفاظ بهم. وفي أوغندا، تستند معايير قياس الأداء العام إلى استهلاك الطاقة وتحصيل الإيرادات.

جيم - المنافسة وحماية المستهلك

٢٤- يشكل سلوك الشركات المهيمنة المانع للمنافسة تحدياً رئيسياً أمام فعالية الأطر التنظيمية والمؤسسية. فعندما تتحكم الشركة القائمة بعمل الهياكل الأساسية الرئيسية، فإن بإمكانها أن تمارس التمييز ضد الوافدين الجدد من حيث وصولهم إلى الشبكة (كما في حالة الاتصالات وتوزيع الكهرباء)^(٩). وعندما تعمل الشركة القائمة في أسواق تنافسية وأخرى غير تنافسية لسلسلة القيمة، فيمكنها أن تستفيد من الإعانات المتبادلة غير المباشرة. وتمثل سياسة المنافسة أداة هامة للقضاء على تلك الممارسات المانعة للمنافسة. ومن الضروري أيضاً تكملة الأخذ بسياسات المنافسة في سوق التجزئة بتدابير لحماية المستهلك. وفي القطاعات الحرة، يمثل ارتفاع تكاليف التحول من شركة مشغلة إلى أخرى معوقاً رئيسياً لخدمة مصلحة المستهلك. ويمكن أن يكون في ارتفاع تكلفة التحول إلى مورد آخر ما يدل على ممارسة إساءة استخدام المركز المهيمن من قبل الشركة الموردة القائمة.

الإطار ٤

حماية المستهلك في قطاع الطاقة

قامت المؤسسات الست الرئيسية الموردة للطاقة في المملكة المتحدة والمسؤولة عن توريد ما نسبته ٩٩ في المائة من الطاقة للأسر المعيشية في البلد بزيادة تعريفاتها اعتباراً من حزيران/يونيه ٢٠١١. ورأت الهيئة التنظيمية لقطاع الطاقة في المملكة المتحدة أن هذا الارتفاع في الأسعار قد أدى إلى زيادة هامش أرباح تلك المؤسسات من ١٥ جنيهاً إسترلينياً في العام لكل مستهلك إلى ١٢٥ جنيهاً إسترلينياً في الشهر. وقد حدد الاتفاق الذي خلصت إليه قمة الطاقة الخاصة بالمستهلك التي دعا إليها رئيس وزراء المملكة المتحدة وعُقدت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ مجموعة من التدابير الرامية إلى خفض أعباء الطاقة تحت عنوان "التحقق والتبديل والعزل من أجل الاقتصاد في الاستخدام". ويعني "التحقق" مساعدة المستهلكين على التحقق من وجود وسيلة بديلة أرخص لتسديد فواتيرهم، أما "التبديل"

(٩) دراسة أعدها الأونكتاد بشأن المنافسة في أسواق الطاقة (TD/B/COM.2/CLP/60)، ٢٠٠٧.

فالمقصود به إتاحة الفرصة للمستهلكين لتبديل الشركة الموردة للطاقة بشركة أرخص وعلى نحو أيسر. وأما العزل فهو تعزيز كفاءة استخدام الطاقة من خلال المبادرات الحكومية ومبادرات شركات توريد الطاقة.

المصدر: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/news/consumer_summi/consumer_summi.aspx

دال - تعميم فرص الحصول على الخدمات

٢٥ - يلزم اتخاذ تدابير تنظيمية لتوسيع نطاق الشبكة بحيث تشمل الأشخاص غير الموصولين بشبكة الخدمات، ولجعل تكلفة الخدمات في متناول الموصولين بها. وبينما تُقدّم إعانات المستهلك عن طريق التسعير والإعانات المباشرة، فإن صناديق تعميم فرص الحصول على الخدمات (مثل دعم المبادرات المجتمعية) والالتزامات بتقديم الخدمات للجميع تُستخدم في حالات كثيرة لتوسيع نطاق الشبكة. وتدل التجربة على أن الالتزامات بتقديم الخدمات للجميع ينبغي أن تكون واقعية، وأن تحدد آليات تنفيذها بوضوح. ويمكن لاستخدام التكنولوجيا الجديدة، مثل الهاتف المحمول، أن ييسر انتشار خدمات الاتصالات والخدمات المالية على نحو فعال من حيث التكلفة. ويعد تأمين التمويل الكافي والتشغيل الفعال لصناديق تعميم فرص الحصول على الخدمات من بين الصعوبات الشائعة.

الإطار ٥

تعميم فرص الوصول إلى شبكة النطاق العريض

يشكل تطوير شبكات النطاق العريض من الجيل المقبل شاغلاً رئيسياً من شواغل الهيئات التنظيمية. وقد اعتمد سبعون بلداً استراتيجيات وطنية لتعزيز النطاق العريض، وهي استراتيجيات يركز معظمها على إنشاء هياكل أساسية للنطاق العريض في جميع أنحاء البلد وإتاحة الخدمات العامة على شبكة الإنترنت (الصحة الإلكترونية والتعليم الإلكتروني والحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية). فعلى سبيل المثال، يشمل نظام إدارة خدمات الرعاية الصحية في رواندا مبادرات تتعلق بالصحة الإلكترونية، مثل أنظمة "Open MRS" (نظام السجلات الطبية المفتوحة المصدر) و"TracNET47" و"Trac PLUS" (لرصد الأمراض المعدية). ويمكن أيضاً للتطبيقات والخدمات المتنقلة أن تؤثر تأثيراً بعيد المدى في قدرة سكان الريف والفقراء على المشاركة في الاقتصاد، ويتجلى ذلك في حالة الخدمات المصرفية المتنقلة، والمدفوعات المتنقلة (كما هو الحال في كينيا وباكستان والفلبين) ومبادرات أخرى في مجالات الزراعة (مثل مبادرة "mAgri" في السنغال لجعل سلسلة القيمة الزراعية أكثر فعالية). وقد أدخل خمس البلدان الأعضاء في الاتحاد الدولي للاتصالات النطاق العريض كجزء من تعميم فرص الحصول على الخدمات. ويُعدّ التشجيع على تقاسم الهياكل الأساسية والفرص المفتوحة ووضع إطار جديد لإدارة الطيف من بين التدابير التنظيمية المبتكرة الرامية إلى تعزيز تطوير الشبكات وتوسيع نطاق فرص الوصول إليها.

المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات (٢٠١١)، *Trends in telecommunication reform 2010/2011*.

هاء - الأطر المؤسسية

٢٦ - إن إنشاء هيئات تنظيمية مستقلة - مفصولة عن الشركات القائمة التي كانت في السابق مملوكة للدولة - هو خطوة أساسية على طريق الإصلاح التنظيمي. وتُعبّر الحكومات، بإنشائها هيئات تنظيمية مستقلة، عن التزامها بالحد من القوة السوقية للشركات المهيمنة. ويمكن أن تُنشأ الهيئات التنظيمية المستقلة داخل كيانات مختلفة (وزارة أو وكالة مستقلة بذاتها) وأن تشمل قطاعاً معيناً أو عدة قطاعات. ويجب أن تكون الاستقلالية حقيقية وفعالة مع تخصيص ما يناسب من الموارد المالية والبشرية. والشفافية شرط أساسي للاستقلالية. وقد ثبت أن التشاور المتعدد الجهات صاحبة المصلحة يفضي إلى تحقيق المزيد من الشفافية والمصادقية. كما أن لاتخاذ إجراءات فعالة لتسوية النزاعات وتقديم الطعون أهمية بالنسبة للمساءلة. وقد أدى ظهور مختلف نماذج الامتيازات إلى "التنظيم بموجب العقود".

الإطار ٦

التنظيم بموجب العقود: خدمات المياه في السنغال

قُسِّم مرفق المياه العام في السنغال في عام ١٩٩٥ إلى ثلاثة كيانات. هي شركة SONES المملوكة للدولة والمسؤولة عن الهياكل الأساسية للمياه بموجب عقد امتياز، وشركة SDE المملوكة للقطاع الخاص التي وقعت على عقد إيجار لتوريد المياه، وكيان عام هو شركة ONAS المسؤولة عن معالجة المياه. وقد ربط عقد الإيجار الدولة وشركتي SONES و SDE لمدة عشر سنوات. وأبرم عقد آخر مدته ثلاث سنوات لتحديد أهداف الأداء التقني والمالي لشركة SDE التي تسدد مدفوعاتها على أساس صيغة حوافز مزدوجة. والهدف من صيغة الإيرادات هذه هو تحسين الأداء بوجه عام. وبموجب عقد الامتياز، تتولى شركة SONES رصد أداء شركة SDE نيابة عن الدولة. وقد أنشئت لجنة رصد لكل عقد من العقود من أجل ضمان تنفيذها بكفاءة. وقد أثبت هذا النهج نجاحه في تحسين أداء شركة SDE من خلال تكييف هذا النموذج بحيث يشدد على مراقبة الأداء وسبل الدعم المؤسسية.

المصدر: Sophie Trémolet and Diane Binder. *La régulation des services d'eau et d'assainissement* dans les PED. 2010

٢٧ - وكثيراً ما تعاني هيئة تنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية من تداخل في الاختصاص مع السلطة المعنية بالمنافسة. وينشأ التنازع بسبب اختلاف الأهداف السياسية على الرغم من أنه قد يكون لكلتا الهيئتين الاختصاص نفسه في قضية معينة^(١٠). ففي قطاع الاتصالات، على سبيل المثال، تؤثر القرارات التقنية بشأن استخدام الطيف على شدة المنافسة في القطاع. ومن المهم تحديد مسؤوليات كل وكالة بشكل واضح وإنشاء آلية تنسيق بين مختلف الوكالات التقليل إلى أدنى حد من احتمالات البحث عن أفضل جهة للتقاضي ومنع

(١٠) الأونكتاد (٢٠٠٩). TD/B/C.I/MEM.3/3.

التعرض للإجراءات مرتين. وعادة ما تظل القطاعات التنافسية خاضعة للرقابة بموجب قانون المنافسة العام في حين أنه يمكن ترك الإشراف على القطاعات غير التنافسية للهيئات التنظيمية القطاعية. ويمكن أيضاً أن تتولى وكالة واحدة، أي السلطة العامة المعنية بالمنافسة أو الهيئة التنظيمية القطاعية، معالجة المسألتين (مثل اللجنة الأسترالية لحماية المنافسة والمستهلك).

الإطار ٧

المنافسة في قطاع الكهرباء في زيمبابوي

كانت إمدادات الكهرباء في زيمبابوي تخضع لسلطة هيئة الإمداد بالكهرباء في زيمبابوي. وقد استهلت عملية الإصلاح بموجب قانون الكهرباء الصادر في عام ٢٠٠٢ وأدت إلى إنشاء لجنة تنظيم قطاع الكهرباء الزيمبابوية كهيئة تنظيمية قطاعية أُسندت إليها ولاية واسعة تتمثل في تشجيع المنافسة ورصد احتمال إساءة استخدام قوة السوق. وأجرت لجنة المنافسة تحقيقات في قضية إساءة استخدام مركز الهيمنة في صناعة الكهرباء في عام ٢٠٠٣ على إثر شكوى تفيد أن سلطة الإمداد بالكهرباء في زيمبابوي قد أساءت استخدام مركزها في السوق، لأنها رفعت الأسعار على نحو مفرط. وأدى تدخل لجنة المنافسة إلى إبرام اتفاق تراضٍ التزمت بموجبه سلطة الإمداد بالكهرباء في زيمبابوي بتحسين التواصل مع المستهلكين.

رابعاً - الخدمات المالية

٢٨ - أظهرت الأزمة العالمية التكلفة الاقتصادية للإخفاق التنظيمي في قطاع الخدمات المالية. وتشير التقديرات إلى أن الخسائر المتعلقة بالأزمة التي تكبدتها المصارف الأوروبية في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٠ بلغت تريليون يورو (٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الاتحاد الأوروبي). وفي الفترة ما بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠، وافق الاتحاد الأوروبي على تخصيص ٤,٦ تريليون يورو (٣٩ في المائة) كتدابير للمساعدة الحكومية المقدمة إلى المؤسسات المالية^(١١). ويعاد حالياً رسم المشهد التنظيمي المالي العالمي. وستكون لإعادة تشكيل المشهد التنظيمي من جديد آثار هامة على قدرات البلدان على التنظيم وعلى مشاركتها في التجارة الدولية والاتفاقات التجارية.

٢٩ - وتبذل جهود من أجل الإصلاح التنظيمي لتوسيع نطاق الإشراف بحيث يشمل الأهداف التحوطية على المستويين الكلي والجزئي على السواء. وهي تهدف أساساً إلى "تدخيل" العوامل الخارجية السلبية الناشئة عن عملفرادى المؤسسات المالية. ويكمن الهدف النهائي في استعادة الوظيفة الأساسية للقطاع المالي، وهي دعم الأنشطة المنتجة في الاقتصاد الحقيقي. وعلى وجه التحديد، ترمي هذه الجهود الإصلاحية إلى تعزيز أساس رأس المال لحله من تبعات الخسائر، وتوسيع نطاق الرقابة التنظيمية بحيث تشمل نظام "الظل" المصرفي

(١١) صندوق النقد الدولي (٢٠١٠) *Global Financial Stability Report*.

الضعيف التنظيم وإن كان متزايد الأهمية، وتعزيز الشفافية في تداول المشتقات وتعزيز التنظيم المتعلق بالمؤسسات المالية الهامة من منظور النظام المالي وإنشاء كيان لحماية المستهلك الخدمات المالية من أجل ضمان سلامة المستهلكين.

٣٠- ويستند برنامج الإصلاح الرئيسي إلى تعزيز المعايير المتعلقة برأس مال المصارف وسيولتها (اتفاق بازل الثالث)، في إطار لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي، وهو برنامج سينفذ في الفترة ما بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٩. ولتحسين قدرة المصارف على تغطية الخسائر، يتوخى اتفاق بازل الثالث تحسين نوعية قاعدة رأس المال التنظيمية (مثل الأسهم العادية والإيرادات غير الموزعة) وزيادة مقدارها إلى ٧ في المائة من الأصول المرجحة على أساس المخاطر بحلول عام ٢٠١٩، ويشمل ذلك الإبقاء على "احتياطي إضافي للحفاظ على رأس المال" بنسبة ٢,٥ في المائة لمواجهة أي ضغط قد يحدث في المستقبل. وللتصدي للترعات المسيرة للتقلبات الدورية التي تنطوي عليها نماذج المخاطر المصرفية ومتطلبات رأس المال، وتلزم القواعد الجديدة المصارف بزيادة احتياطي رأس المال الإضافي في أوقات اليأس لتستخدمه في فترات العُسر (الاحتياطي الإضافي لمواجهة التقلبات الدورية).

٣١- ولا تزال الجهود الوطنية التي تبذل من أجل الإصلاح التنظيمي مستمرة وهي تتجاوز في كثير من الأحيان نطاق المعايير الدولية. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، اعتمد في عام ٢٠١٠ "قانون دود - فرانك" لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك"، وهو يمثل محاولة هامة لإصلاح قطاع الخدمات المالية في الولايات المتحدة إصلاحاً شاملاً وآنيّاً في الوقت الذي لم تُنجز فيه بعد عملية وضع الصيغة النهائية لمعايير كفاية رأس المال. ويسعى الاتحاد الأوروبي إلى تجسيد رؤية إطار اتفاق بازل الثالث باقتراح التوجيه الرابع المتعلق بمتطلبات رأس المال. وتتناول الاقتراحات الواردة في هذا التوجيه عمليات جميع المصارف العاملة في الاتحاد الأوروبي وعددها ٣٠٠ ٨ مصرف، ولا تقتصر على المصارف الناشطة على المستوى الدولي كما هو الحال في إطار اتفاق بازل الثالث. وفي المملكة المتحدة، أوصت اللجنة المستقلة المعنية بالخدمات المصرفية ("لجنة فيكرز")، المصارف، بالإضافة إلى متطلبات اتفاق بازل الثالث، بأن يكون لديها احتياطي رأس مال إضافي بنسبة ١٠ في المائة على الأقل من أصول التجزئة المحلية وأن تحتفظ المصارف الكبرى باحتياطي إضافي كصمام أمان بنسبة ١٧ إلى ٢٠ في المائة من أعلى الأصول نوعية.

٣٢- ومن المسائل الرئيسية المطروحة في برنامج الإصلاح مسألة معرفة ما إذا كان يتعين، وكيف، فصل الخدمات المصرفية الأساسية التي تقدمها مصارف التجزئة أو المصارف التجارية المعتمدة على الودائع عن الأنشطة العالية المخاطر التي تمارسها مصارف الاستثمار في سوق رأس المال. وتشترط "قاعدة فولكر" المنصوص عليها في إطار "قانون دود - فرانك" في الولايات المتحدة، وهي قاعدة تعتبر من أهم القواعد المقترحة للإصلاح البعيد المدى، أن تتوقف الشركات المصرفية القابضة عن معظم أشكال المعاملات والاستثمارات التي تجريها

لحسابها الخاص عن طريق الاستثمار في الأسهم الخاصة والصناديق التحوطية وبذلك فإن هذه القاعدة تشجع الفصل بحكم الأمر الواقع بين النموذجين التجاريين. كما أن التوجيه الرابع للاتحاد الأوروبي المذكور أعلاه لا يشجع المصارف على الاستثمار في الأسهم الخاصة والصناديق التحوطية لكونه يعطيها صفة المعاملات التي ترتفع فيها درجة ترجيح المخاطر. وقد أوصت لجنة فيكرز في المملكة المتحدة بإقامة حاجز فاصل بين خدمات التجزئة المصرفية والخدمات المصرفية الاستثمارية عوضاً عن فصلها بالكامل وذلك من خلال اشتراط أن تتم جميع عمليات خدمات التجزئة المصرفية التي تقدمها تلك المصارف العاملة في مجال الخدمات المصرفية الاستثمارية عن طريق فروع مصرفية منفصلة تتمتع بإدارة مستقلة ولديها رأس مالها الإضافي الخاص بها.

الإطار ٨

الإصلاح التنظيمي في الهند^(١٢)

تجسد القواعد التنظيمية للخدمات المالية في الهند سمات التنظيم التحوطي على المستوى الكلي. وفي عام ٢٠٠٤، أدخل المصرف المركزي في الهند مفهوم الاستقرار المالي ضمن أهدافه وأدرج التنظيم التحوطي على المستوى الكلي في نطاق تطبيقه. وتحقيقاً للاستقرار المالي، عمل المصرف المركزي على توسيع نطاق الإطار التنظيمي بدرجة كبيرة ليشمل، في جملة أمور، القواعد النازمة لإدارة التعرض للمخاطر والحصول على إذن لاستحداث منتجات مالية جديدة (المشتقات)، والمتطلبات التنظيمية الخاصة برأس المال، "الظل" المصرفية، وتحويل القروض إلى سندات قابلة للتداول في السوق، ومعاملات المشتقات خارج البورصة. وقد اقترنت القواعد التي خضعت للإصلاح بمبادئ توجيهية معززة للإشراف وبرتبيات مؤسسية جديدة للتنسيق بين مختلف الهيئات التنظيمية القطاعية، وقد اتخذ أحدثها شكل "مجلس الاستقرار المالي وتنمية القطاع".

٣٣- وقد ركزت الإصلاحات التنظيمية التي أجريت مؤخراً على تحديد وتنظيم المؤسسات المالية الهامة عالمياً من منظور النظام المالي، وهي مؤسسات كثيراً ما تستفيد من ضمان حكومي غير معلن، بالنظر إلى كبر حجمها. وأثناء الأزمة، بلغت خسائر ١٨ مؤسسة كبرى نصف مجموع الخسائر المعلن عنها في جميع أنحاء العالم وقدره ١,٨ تريليون دولار أمريكي. وتشير التقديرات إلى أن الإعانة السنوية التي ينطوي عليها التمويل الأقل تكلفة لعينة من المصارف العالمية تبلغ ٦٠ مليار دولار أمريكي^(١٣) ويستخدم نهجان واسعا النطاق لمعالجة مسألة المؤسسات المالية الهامة عالمياً من منظور النظام المالي. ويتمثل النهج الأول في التقليل من احتمال الإخفاق عن طريق زيادة متطلبات رأسمال هذه المؤسسات. إذ يشترط أن يكون

(١٢) الأونكتاد TD/B/C.I/MEM.3/9.

(١٣) الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية ٢٠١١.

لدى هذه المؤسسات رأس مال إضافي يتراوح ما بين ١ و ٢,٥ في المائة من الأصول المرجحة على أساس المخاطر. أما النهج الآخر فيتمثل في التخفيف من تأثير الإخفاق على النظام المالي باستحداث نظم "حل" مسبق تكون آمنة وسريعة وفعالة، بما في ذلك على نطاق عابر للحدود. وفيما يخص البلدان النامية حيث تهيمن المصارف الأجنبية الكبرى في كثير من الأحيان على القطاع المالي، فإن فرض حد لحصة المؤسسة في القطاع المالي يعتبر خياراً سليماً.

٣٤- ويتوقع أن تكون الضرائب المقترحة على المعاملات المالية بمثابة آلية لتحسين التنظيم التحوطي بفرض ضريبة على الإفراط في المخاطرة. وفي الاتحاد الأوروبي، هناك اقتراح يقضي بفرض ضريبة على المعاملات المالية بنسبة ٠,١ في المائة من قيمة جميع المعاملات و ٠,٠٠١ في المائة من قيمة عقود المشتقات المبرمة بين المؤسسات عندما يكون مقر أحد الأطراف على الأقل في الاتحاد الأوروبي. ومن المتوقع أن يبلغ عائد هذه الضرائب نحو ٧٨ مليار دولار أمريكي سنوياً.

٣٥- ويقتضي الترابط داخل صناعة الخدمات المالية إجراء إصلاح تنظيمي في الخدمات المالية غير المصرفية، ولا سيما قطاع خدمات التأمين. وتكتسي المواءمة التنظيمية عبر القطاعات أهمية بالنسبة إلى التنظيم التحوطي للقطاع ككل. وفي أوروبا، يتمثل الهدف من توجيه الاتحاد الأوروبي (٢٠٠٩) المتعلق بالتأمين والمشاركة في أنشطة التأمين وإعادة التأمين وممارسة هذه الأنشطة ("الملاءة ٢") في إنشاء إطار مشترك وحيد يتعلق بكفاية رأس المال وإدارة المخاطر في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي. وقد بدأت الولايات المتحدة الأمريكية إصلاحاتها الخاصة، مثل مبادرة تحديث القدرة على الوفاء بالالتزامات المالية. وعلى المستوى الدولي، اتخذت الرابطة الدولية للمشرفين على التأمين تدابير متابعة تتعلق بالمبادئ الأساسية للتأمين التي تغطي كفاية رأس المال وإدارة مخاطر المؤسسات.

٣٦- وتحتل مسألة التكاليف والفوائد الاقتصادية للتدابير المقترحة مكانة بارزة في المناقشات التي تدور حول السياسات. ومن الشواغل الرئيسية المثارة في القطاع المالي أن القواعد التنظيمية الجديدة قد تخفض ربحية المصارف بمقدار الثلث وتزيد تكاليف الاقتراض والائتمانات المتاحة، ولا سيما للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتؤدي إلى بطء النمو الاقتصادي. بيد أنه ليس من المؤكد ما إذا كانت نسب رأس المال الأعلى تخفض الربحية، كما أن بحوثاً أجريت مؤخراً تبين أن القطاعات المالية الأصغر تؤدي بالفعل إلى تعزيز النمو في بلدان عديدة^(١٤) وإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن تُعوّض التكاليف المحتملة لزيادة متطلبات رأس المال عن طريق المكاسب التي يحتمل أن تتحقق من خلال تقليل احتمالات وقوع الأزمات. وتشير تقديرات دراسة أجرتها لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي إلى أن زيادة قدرها ٢ في المائة في نسبة رأس المال تُقلّل احتمالات وقوع أزمة مالية بنسبة ٢,٩ في المائة.

(١٤) Admati A et al. (2010). "Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation"; Arcand JL, Berkes E and Panizza U (2011). "Too Much Finance?"

وتجد تحليلات لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي أن إطار المؤسسات المالية الهامة عالمياً من منظور النظام المالي ينبغي أن يعود بفائدة سنوية تتراوح بين ٤٠ و ٥٠ نقطة أساس من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يعكس تراجع احتمالات وقوع أزمة مالية.

٣٧- وتدلل التجارب على أن المصارف الأقل تأثراً بالأزمة هي تلك التي تركز نشاطها في الأعمال المصرفية التقليدية. فتنوع المؤسسات المالية يقي النظام من القوى المزعزعة للأسواق المالية الدولية. وتؤدي المصارف المملوكة للدولة والمصارف الإنمائية الوطنية ومصارف المجتمعات المحلية دوراً هاماً في الاستثمار المنتج الذي لا غنى عنه. وفي عام ٢٠٠٣، بلغت حصة هذه المصارف من مجموع الأصول ٨٠ في المائة في جنوب آسيا. وقد أثبتت المصارف المملوكة للدولة قدرتها على التعويض عن الضائقة الائتمانية وتشجيع المنافسة في أسواق احتكارية. ويمكن أيضاً أن تؤدي زيادة تنوع الوكالات العاملة في مجال التحويلات المالية (مثل خدمات التحويلات البريدية والتعاونيات المالية والتمويل البالغ الصغر) إلى خفض تكاليف التحويل^(١٥).

الإطار ٩

التكامل المالي في البرازيل

عملت الحكومة في التسعينات على تعزيز نهجها المبتكر إزاء تقديم الخدمات المالية عن طريق نظام المصارف "المراسلة" التي تدعمها الشبكة البريدية. ويعمل المراسلون المصرفيون كوكلاء للمصارف مسؤولين عن المعاملات المالية تجاه العملاء. وفي هذا الإطار، يعمل "بنكو بوستال"، وهو مصرف للخدمات المالية البريدية الخاصة تابع للبريد البرازيلي، كمراسل لمصرف خاص (براديسكو). وقد وضعت وزارة الاتصالات البرازيلية المبادئ العامة للمصرف البريدي بنكو بوستال، وتنعكس هذه المبادئ في أهداف الإدماج الاجتماعي للمؤسسة. وتنص هذه الأهداف على إيلاء الأولوية للبلديات التي لا يوجد فيها مصرف من أجل تزويدها بأول منفذ إلى خدمات مالية ضمن أطر زمنية محددة (من أجل خدمة ١ ٠٠٠ بلدية على الأقل بحلول نهاية عام ٢٠٠٢). وتُظهر بحوث الأونكتاد أن هذه السياسة قد أسهمت في تحسين الوصول إلى الخدمات المالية في المناطق الأكثر احتياجاً.

المصدر: UNCTAD, *Services, trade and development*, 2011.

٣٨- وكان لعمليات إنقاذ القطاع المالي آثار كبيرة مشوهة للتجارة. وإحدى الأسئلة المطروحة هي كيف يمكن العمل على تحرير الخدمات بوجود هذا التشوه. ويكتسي هذا الأمر أهمية بالنظر إلى أن الخدمات المالية تعد من بين أكثر الخدمات تحراً، إذ توجد ١١٠ جداول تتضمن التزامات، ولا سيما عن طريق الأسلوب ٣ (الحضور التجاري). وقد أولت البلدان

التي يوجد فيها حضور قوي للمصارف الأجنبية اهتماماً للقواعد التنظيمية للبلد المضيف باشرط أن يكون وجودها في البلد عن طريق مؤسسة منتسبة وليس من خلال إنشاء فروع مباشرة وذلك من أجل ضمان التنظيم الفعال للمصارف الأجنبية. ويعتبر ذلك مسألة لها ما يبررها بالنظر إلى أن إلغاء التدابير المعتمدة في القطاع المالي يصبح بالغ الصعوبة بعد تحريره.

الإطار ١٠

الالتزامات في مجال الخدمات المالية المترتبة على انضمام الاتحاد الروسي إلى منظمة التجارة العالمية

من المسائل الرئيسية المثيرة للجدل في مفاوضات انضمام الاتحاد الروسي مسألة ما إذا كان يسمح بإنشاء فروع للمصارف وشركات التأمين في الاتحاد الروسي. فالقانون الروسي يمنع المصارف الأجنبية من فتح فروع لها ويشترط عوضاً عن ذلك تأسيسها كمصارف منتسبة. ويجب أن تسجل المصارف المنتسبة ككيانات روسية وأن يكون لها رأس مال خاص وتعين مجالس إدارة محلية وتخضع لإشراف البنك المركزي الروسي. وبينما وافق الاتحاد الروسي، في التزاماته الأخيرة المطلوبة للانضمام إلى المنظمة، على السماح بملكية المصارف بنسبة مائة في المائة، فقد تمسك باشرط أن تؤسس المصارف الأجنبية في البلد كمصارف منتسبة.

٣٩- وقد سلطت عمليات الإنقاذ المالية الاستثنائية والإصلاحات التنظيمية المالية الضوء على مسألة ما إذا كان الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات يتيح قدرًا كافيًا من المرونة فيما يتعلق بالتنظيم الوطني. وقد ذهب البعض إلى أن اتفاقات منظمة التجارة العالمية تتيح الحرية الكاملة لأعضائها في تنظيم قطاعات الخدمات المالية في إطار أحكام مثل أحكام الاستثناء التحوطي. ورأى آخرون أنه على الرغم من بند الاستثناء التحوطي، فإن ضرورة تبرير هذه التدابير بالاستناد إلى سبب استثنائي يمكن أن يعتبر دليلاً على الحاجة إلى دراسة القواعد الأساسية للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات دراسة متأنية.

٤٠- ونظراً إلى تجدد الاهتمام بعمليات مراقبة رأس المال، أصبحت مسألة الآثار المحتملة لضوابط الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات على قدرة البلدان على تنفيذ هذه العمليات مسألة بارزة. ويزداد الاعتراف بمزايا هذه التدابير، بما في ذلك من قبل صندوق النقد الدولي. وقد طُرحت هذه المسألة لأن بعض أحكام الاتفاق تحظر بوجه عام فرض قيود على التحويلات الدولية المتعلقة بالتزامات معينة. وإضافة إلى ذلك، فإنه حالما يُعقد التزام بإتاحة إمكانية الوصول الكامل إلى السوق فيما يخص خدمة معينة تُعدّ حركة رأس المال شرطاً أساسياً لتقديمها (مثل قبول الودائع عن طريق الأسلوب ١ (التوريد عبر الحدود))، فلا يمكن عندها فرض ضوابط على رأس المال. وإن معرفة ما إذا كان يمكن تبرير مراقبة رأس المال في إطار عمليات التجنب التحوطي المالي هي أيضاً مسألة أخرى مطروحة. ويرى البعض أن التدابير التنظيمية التحوطية من الأنواع المعترف بها في عمليات بازل (مثل متطلبات رأس المال) هي وحدها التي تعتبر تدابير تحوطية.

٤١- كما أن ما أحرز من تقدم في بعض الإصلاحات التنظيمية المحددة قد سلّط الضوء على الآثار المحتملة لضوابط الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات على هذه التدابير، ولا سيما عندما تكون هناك التزامات معقودة تتعلق بالتحرير. فعلى سبيل المثال، رأى البعض أن الضرائب المقترح فرضها على المعاملات المالية قد تعتبر تقييداً غير مباشر للتحويلات والمدفوعات إذا أدت إلى زيادة تكلفة المعاملات. وقد يكون للفصل المقترح بحكم الأمر الواقع بين الخدمات المصرفية التجارية والخدمات المصرفية الاستثمارية صلة بالمادة السادسة عشرة من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (الوصول إلى الأسواق)، التي تمنع فرض حدود فيما يتعلق بحجم موردي الخدمات المالية أو الكيان القانوني أو مجموع عدد الموردين. ويمكن أن تكون لذلك أيضاً آثار على قدرة البلدان النامية على الحد من حصة المصرف في السوق لمعالجة مشكلة المصارف التي هي أكبر من أن تُترك للانهيار.

٤٢- وتنطوي الالتزامات المعقودة في إطار ترتيب "التفاهم بشأن الالتزامات في الخدمات المالية" على عملية تحرير أوسع. فالالتزامات بتجميد الوضع تعني أن جميع الاستثناءات من الالتزام ينبغي أن تقتصر على التدابير القائمة، وهو ما يؤدي فعلياً إلى الإبقاء على المستوى الحالي للقواعد التنظيمية وإلى الحد من مجال إعادة التنظيم في المستقبل. وإن الالتزام بالسماح لأي مورد أجنبي قائم في الإقليم بتقديم خدمات مالية جديدة يمكن أن يكون متعارضاً مع تزايد الاهتمام التنظيمي المولى لسلامة المنتجات المالية. وتُستنسخ هذه الالتزامات الأوسع أيضاً في الاتفاقات التجارية الإقليمية بين الشمال والجنوب وفي عمليات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

خامساً- تنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية والنظام التجاري الدولي

٤٣- تشمل عملية تحرير التجارة بموجب الاتفاقات التجارية الإقليمية والمتعددة الأطراف، على نحو متزايد، قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، ذلك لأن الإصلاحات التنظيمية المتعاقبة قد أدت إلى فتح أجزاء من هذه القطاعات أمام المنافسة. والإصلاح التنظيمي والمنافسة هما القوتان اللتان تقفان وراء عملية التحرير الذي شهدته قطاعات خدمات الهياكل الأساسية مؤخراً. ويتناول تحرير التجارة في الخدمات، بصفة أساسية التدابير التنظيمية بالنظر إلى أن السماح بالمنافسة الدولية في السوق المحلية لخدمات الهياكل الأساسية، ومدى وكيفية السماح بها، هي في الأساس أمور تخضع لقرار تنظيمي. وبناءً على ذلك، فإن عمليات تحرير التجارة تؤثر تأثيراً جوهرياً على وضع الأطر التنظيمية والمؤسسية المحلية، وبالتالي على قدرة الحكومة على التنظيم. ويكمن التحدي الرئيسي في ضمان المحتوى المناسب لعمليات التحرير المقترنة بالعمليات التنظيمية ووتيرتها وتسلسلها بحيث يمكن وضع أطر تنظيمية ومؤسسية فعالة وبناء القدرات المحلية قبل الشروع في الخصخصة والتحرير.

٤٤ - ويختلف مدى الانفتاح التجاري من قطاع لآخر وهو ما يعكس بدرجة كبيرة مدى المنافسة في السوق المحلية. وإن مستوى الانفتاح "الرسمي" على النحو الذي ينعكس في الالتزامات المعقودة في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات مرتفع في قطاع الاتصالات (هناك ١٠٨ بلدان قطعت على نفسها التزامات)، ومنخفض في قطاع الطاقة. وتوجد خدمات النقل في الوسط حيث يبلغ عدد البلدان التي قطعت على نفسها التزامات في مجال النقل البحري الدوري ٣٨ بلداً. وفي جولة الدوحة، اقترح إدخال بعض التحسينات على ٧١ عرضاً أولياً و ٣١ عرضاً منقحاً بشأن التغطية القطاعية، وتوريد الخدمات عبر الحدود، واشترطات الترخيص، والمساهمة الأجنبية في أسهم رأس المال، وأنماط الأعمال التجارية وتطبيق المبادئ التنظيمية المؤاتية للمنافسة (مثل الورقة المرجعية المتعلقة بخدمات الاتصالات الأساسية). وكانت العروض المتعلقة بخدمات الطاقة مقتصرة، في جملة أمور، على الخدمات "المساعدة" لأنشطة التعدين وتوزيع الطاقة وخدمات النقل بخطوط الأنابيب. غير أن المستوى الفعلي للانفتاح في هذه القطاعات يُعتقد أنه أعلى من ذلك في الواقع.

٤٥ - ولا تُحدث التدابير التنظيمية كلها الأثر نفسه المقيد للتجارة. وتشير بحوث أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن الملكية العامة، وحجم الشركات العامة ونطاقها، وعمليات مراقبة الأسعار هي تدابير أقل تقييداً للتجارة من التدابير التمييزية المتعلقة بقيود الملكية، والقيود المفروضة على عمليات الشركات الأجنبية، وشروط الجنسية والإقامة اللازمة لأعضاء مجالس الإدارة، والحوافز أمام المنافسة (مثل الوصول إلى الشبكات والربط) وشفافية نظام التراخيص^(٦١). ومع ذلك فإن أية آثار مُقيّدة للتجارة ينبغي أن توازن مع الوظائف التنظيمية المشروعة التي قد تقدمها في ضمان المنافسة وتطوير السوق بشكل منظم.

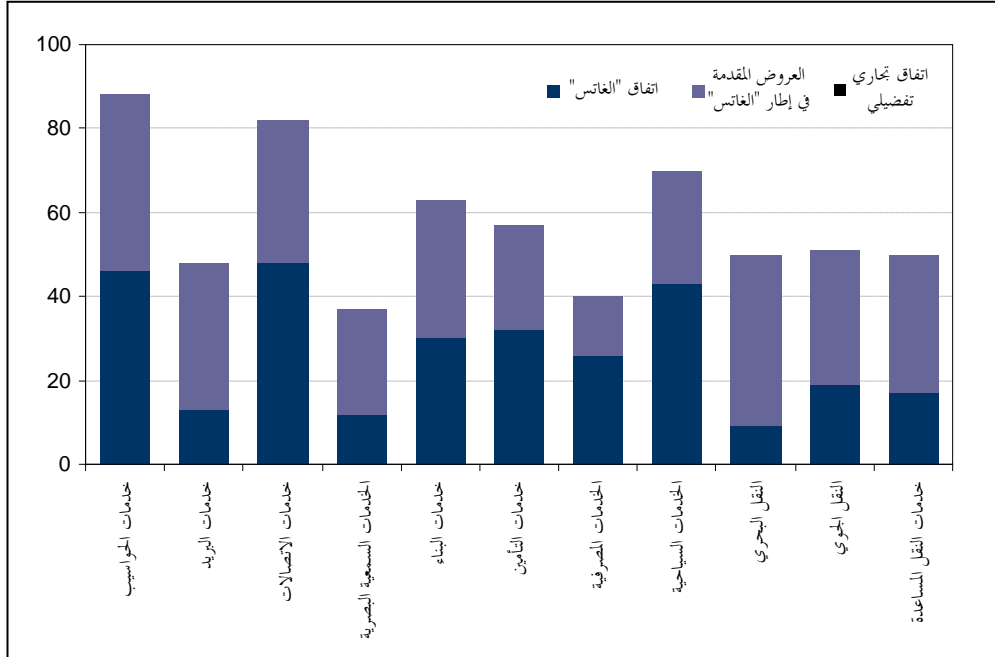
٤٦ - وعلى الرغم من أن المفاوضات المتعددة الأطراف قد وصلت إلى طريق مسدود، فإن جهوداً متزايدة تُبذل على المستوى الإقليمي لتحرير التجارة. وأصبحت الخدمات اليوم سمة رئيسية من سمات الاتفاقات التجارية الإقليمية التي تتضمن التزامات أوسع "وراء الحدود". وعلى الرغم من أنه قبل عام ٢٠٠٠، لم تُبلغ منظمة التجارة العالمية سوى بخمسة اتفاقات تجارية إقليمية تتعلق بالخدمات، فقد أُبلغت المنظمة منذ ذلك الحين بـ ٨٥ اتفاقاً إضافياً، وكانت نتيجة هذه الاتفاقات أن معظم أعضاء منظمة التجارة العالمية قد انضموا إلى إطار تنظيمي واحد على الأقل يتضمن الخدمات. وعلى الرغم من أن ثلثي الاتفاقات التجارية الإقليمية القائمة لا تغطي الخدمات، فإن معظم الاتفاقات التجارية الإقليمية المبرمة بين الشمال والجنوب تغطيها. ومن الأمثلة الهامة للغاية على المبادرات الحديثة اتفاق الشراكة عبر المحيط الهادئ المقترح فيما بين عشرة بلدان مطللة على المحيط الهادئ وهو اتفاق يرمي إلى عقد التزامات على مستوى عال. وتبرز خدمات الاتصالات والخدمات المالية في الاتفاقات التجارية الإقليمية فيما بين الشمال والجنوب. ويتوخى اتفاق الشراكة عبر المحيط الهادئ

(٦١) <http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/43080529.pdf>

ضمان "الاتساق التنظيمي" من خلال اشتراط إنشاء هيئة تنسيق وطنية لرصد التدابير التنظيمية واستعراضها، بما في ذلك عن طريق تقييم الأثر.

الشكل ٤

متوسط الأرقام القياسية بحسب القطاع المختار



المصدر: Roy, Martine (2011). Services Commitments in Preferential Trade Agreements. WTO

٤٧- وإن الالتزامات المتعلقة بالخدمات المنصوص عليها في الاتفاقات التجارية الإقليمية تتجاوز بوجه عام الالتزامات المعقودة في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات وعروض الخدمات في إطار جولة الدوحة. وهذا ينطبق على الأسلوبين ١ و ٣ (المشار إليهما في مجموعة بيانات منظمة التجارة العالمية). ويكتسي نطاق ما تنص عليه الاتفاقات التجارية الإقليمية من التزامات إضافية إلى الالتزامات المعقودة في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات أهمية أكبر في البلدان النامية منه في البلدان المتقدمة. ويؤكد ذلك أهمية الاتفاقات التجارية الإقليمية كحافز على تحرير الخدمات في البلدان النامية. وتحدث التطورات في الاتفاقات التجارية الإقليمية بشكل يختلف من قطاع إلى آخر (الشكل ٤). ولا تزال بعض قطاعات خدمات الهياكل الأساسية التي سجلت بالفعل درجة عالية من الانفتاح في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (الحواسيب والاتصالات) تخضع لمزيد من التحرير في إطار الاتفاقات التجارية الإقليمية. وتظهر الخدمات المالية (التأمين والمصارف) مستوى متواضعاً من الالتزامات في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والالتزامات الإقليمية الإضافية إلى الالتزامات المعقودة في إطار هذا الاتفاق، حيث سجل القطاع المصرفي مستوى متدنياً للغاية من الالتزامات بموجب الاتفاقات التجارية الإقليمية. وتسجل خدمات

النقل (خدمات النقل البحري والجوي والخدمات المساعدة) أدنى مستوى من الالتزامات بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات بالنظر إلى حساسية هذا القطاع (مثل الملاحة الساحلية في النقل البحري) لكنها تشهد أكبر قدر من الالتزامات في إطار الاتفاقات التجارية الإقليمية بالإضافة إلى الالتزامات المعقودة في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.

٤٨ - وتخضع الأدوات التنظيمية المحلية الرئيسية - الترخيص ومتطلبات التأهيل والمعايير التقنية - تحديداً لعملية وضع القواعد المتعددة الأطراف بشأن التنظيم المحلي. وتمثل فحوى الضوابط المقترحة في الحد من السلطة التقديرية التنظيمية من خلال اشتراط ألا تكون هذه التدابير أكثر تقييداً للتجارة مما هو ضروري ("معيار الضرورة"). وهناك قلق من أن يؤدي ذلك إلى الحد من قدرة الهيئات التنظيمية على وضع القواعد التنظيمية وتعديلها لتحقيق أهداف السياسات العامة. وعلى سبيل المثال، قد يبدو فرض رسوم المستخدمين على موردي الخدمات لتمويل عملية تعميم فرص الحصول على الخدمات متعارضاً مع هذا المعيار. وتشير البحوث إلى أن المفهوم المقترح للتدابير "المعدة مسبقاً" قد يعني أن التغيير التنظيمي الذي يخل بثقة موردي الخدمة الأجانب في القانون القائم يمكن أن يتعارض مع الاشتراط الوارد في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات المتمثل في الحفاظ على إطار "مستقر ويمكن التنبؤ به".

٤٩ - ويمكن أن تؤدي المواءمة التنظيمية والاعتراف المتبادل إلى إزالة الحواجز الناشئة عن تنوع المعايير التقنية، ولا سيما في خدمات النقل والخدمات المالية وما يتصل بها من خدمات فنية حيث يكون تباين المعلومات كبيراً. وتكون هذه المواءمة التنظيمية مجدية بدرجة أكبر في سياق إقليمي. وعلى الرغم من أن تكامل الخدمات لا يزال في مرحلة مبكرة من التطور، فإن التكامل والتعاون فيما بين بلدان الجنوب ييشران بالخير في هذا المجال لأنهما يسهمان مباشرة في تحقيق وفورات الحجم وبناء القدرات الإنتاجية.

الإطار ١١

التعاون التنظيمي في جنوب شرق آسيا

يعمل مجلس الهيئات التنظيمية لقطاع الاتصالات التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا على مواءمة وتنسيق المسائل التنظيمية، مثل المنافسة والترابط والترخيص وبناء القدرات وتعميم فرص الحصول على الخدمات. ويتوخى برنامج للتعاون المشترك توسيع خدمات النطاق العريض وتعزيز إتاحة الخدمات للجميع واتفاقات الاعتراف المتبادل، بما في ذلك الاتفاقات المتعلقة بالخدمات الهندسية وتصميم البرمجيات. ويرمي اتفاق التعاون الاقتصادي لمنطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية إلى تطوير شبكة الطرق في المنطقة. وينص إطار اتفاق النقل عبر الحدود المنبثق عن البرنامج على الاعتراف المتبادل برخص القيادة والتأشيرات الخاصة بالأشخاص الذين يشاركون في عمليات النقل، وإصدار تصاريح النقل البري في منطقة ميكونغ الكبرى دون الإقليمية من أجل المركبات البرية التي تستوفي الشروط المحددة المتصلة بحركة المرور عبر الحدود.

٥٠- وإن الانفتاح السوقي المتزايد لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية بموجب اتفاقات التجارة سلط الضوء على معاملة قطاعات خدمات الهياكل الأساسية التي تُعتبر "خدمات عامة" ويمكن من ثم استبعادها من التزامات التحرير. وتثار المسألة المتعلقة بمدى احتواء اتفاقات التجارة على استثناءات خاصة بالخدمات العامة لأن الكثير من الخدمات التي كانت تعتبر "عامة" أصبحت تقدم الآن بصورة تنافسية في السوق التجارية. وإن الخدمات العامة المعرفة كخدمات تقدم في سياق ممارسة السلطة الحكومية - أي خدمات لا تقدم "على أساس تجاري" أو في "إطار المنافسة مع مقدمي خدمات آخرين" - تُستبعد عمومًا من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات ومن الكثير من الاتفاقات التجارية الإقليمية. وقد جرت في بلدان عديدة خصخصة الكثير من قطاعات خدمات الهياكل الأساسية الشبكية التي تخضع لاحتكار الدولة وتم فتحها أمام المنافسة. كما أن طابع الاستثناء غير واضح، فهل ينطبق الاستثناء على التدابير القائمة (أي تجميد الوضع) أو التدابير القائمة والمستقبلية. وهناك رأي يعتبر أن الاستثناء لا ينطبق إلا على التدابير القائمة (مثل احتكار الدولة الذي كان قائماً وقت سريان الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات) مع ما يستتبعه ذلك من عدم انطباق الاستثناء على قطاعات خدمات الهياكل الأساسية المفتوحة للمنافسة.

٥١- ولذلك فإن التزامات التحرير مهمة بالنسبة لكثير من قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ويمكنها أن تحد من مجال التراجع عن السياسات في المستقبل، مثل إعادة التأمين وإعادة تنظيم شروط الدخول إلى السوق. ويمكن لمختلف نُهج التحرير - القوائم السلبية والإيجابية - أن تفضي إلى آثار متباينة بدرجة كبيرة على القواعد التنظيمية. ويفترض نهج القائمة السلبية تلقائياً إزالة القيود في جميع القطاعات ما لم يُسجل تحفظ صريح على ذلك. وهو يقتضي جدولة مفصلة ودقيقة للقواعد التنظيمية التي تحد من إمكانية الوصول إلى الأسواق أو المعاملة الوطنية، لأن أي "إغفال" قد يؤدي إلى التحرير. ويعتبر هذا التحفظ بوجه عام التزاماً بتجميد الوضع، أي عدم السماح للبلدان بخفض مستوى تطابق التدبير مع الالتزامات الخاصة بكل بلد منها. ويترتب على ذلك "أثر منع التراجع عن التحرير". وبالمقابل، لا تنطبق التزامات التحرير في نهج القائمة الإيجابية إلا على القطاعات التي تقرر البلدان جدولتها وإخضاعها لأية استثناءات وشروط تحددها في هذه الجداول. ويتيح هذا النهج قدرًا أكبر من المرونة.

٥٢- وفي القطاعات التي ارتبطت فيها البلدان بالتزامات بإتاحة فرص الوصول الكامل إلى الأسواق، لا يمكن للبلدان أن تفرض قيوداً على إمكانية الوصول إلى الأسواق، ويتعلق ذلك أساساً بالتدابير التنظيمية الرامية إلى تحديد شروط الدخول والملكية، بما في ذلك الاحتكارات العامة أو موردو الخدمة الحصريون أو معايير الاحتياجات الاقتصادية التي كثيراً ما تستخدم في سياق قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. ويقتضي الالتزام بإتاحة الوصول الكامل إلى الأسواق أيضاً عدم تحديد عدد موردي الخدمة. وبخظر هذه الشروط الخاصة بالدخول

والملكية بوجه عام، يمكن للالتزامات المتعلقة بإتاحة فرص الوصول إلى الأسواق أن تُقيّد استخدام هذه الأدوات التنظيمية التقليدية.

٥٣ - وإضافة إلى ذلك، تعد الإعانات عاملاً مهماً في تطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في البلدان النامية. وعلى الرغم من عدم وجود ضوابط بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات تتعلق بالإعانات الخاصة بالتجارة في الخدمات، فإن الطريقة التي يمكن بها تقديم هذه الإعانات تخضع لشرط المعاملة الوطنية إذا كان البلد مرتبطاً بالتزام المعاملة الوطنية الكاملة في قطاع ما. ولذلك لا يمكن لبلد ما أن يمارس التمييز بين مورد الخدمة الأجنبي ومورد الخدمة المحلي فيما يتعلق بالإعانات. ومن الناحية العملية، أدرجت بلدان كثيرة استثناءات عامة تتعلق بتقديم الإعانات وسجلتها في جداولها. فعلى سبيل المثال، سجل الاتحاد الأوروبي في جداوله أن تقديم الإعانة إلى خدمة في القطاع العام لا يعتبر خرقاً لالتزامه.

٥٤ - ويمكن أيضاً أن يكون لمختلف التدابير التنظيمية المطبقة "ما وراء الحدود" الواردة في الاتفاقات التجارية الإقليمية القائمة بين الشمال والجنوب أثر تجميد التنظيم لأن الهيئات التنظيمية قد تُعرض عن إدخال قواعد تنظيمية لأهداف السياسات العامة وعن تعديلها بسبب الخشية من حدوث تنازع محتمل. وقد يترتب الأثر نفسه على الأحكام المتعلقة بحماية المستثمر من نزع الملكية بصورة غير مباشرة، والمراجعة القضائية للقرارات التنظيمية (أي المنازعات بين المستثمر والدولة)، وتتعلم هذه المنازعات في حالات كثيرة بقطاعات خدمات الهياكل الأساسية^(١٧). وفي قطاع الاتصالات، فإن التعهدات الإلزامية بعدم التمييز في الوصول إلى شبكات الاتصالات الأساسية وقواعد تشغيل الاتصالات المتعلقة بالخدمات ذات القيمة المضافة يمكن أن تُثبت الورقة المرجعية لمنظمة التجارة العالمية بشأن الاتصالات الأساسية.

سادساً - الاستنتاجات

٥٥ - تسهم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية إسهاماً كبيراً في الدخل القومي والنمو والعمالة والحد من الفقر. ويُعدّ تطوير المؤسسات والعمليات والموارد المناسبة لتنظيم توفير خدمات الهياكل الأساسية على النحو الملائم أمراً بالغ الأهمية. وتواجه البلدان النامية تحديات في بناء القدرات من أجل التنظيم الفعال. وتعاني هيئات تنظيمية كثيرة من نقص في أعداد الموظفين رغم أن تنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية يتطلب توافر خبرة فنية عالية. والتعاون الدولي مهم لإزالة العقبات التنظيمية والمؤسسية^(١٨). وأثناء الدورات الثلاث الماضية لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي، جرى بحث عدة تجارب قطرية وأفضل الممارسات والتجارب الناجحة في

(١٧) Markus Krajewski (2011). "Public services in bilateral free trade agreements of the EU"

(١٨) دراسة استقصائية أجراها الأونكتاد شملت ٦٦ سلطة في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية.

قطاعات خدمات الهياكل الأساسية الرئيسية. وتشير هذه التجارب إلى تنوع النهج، وهي تقدم الكثير من الدروس التي يمكن الاستناد إليها في تحليل ما الذي كان ناجحاً وما الذي لم ينجح وذلك من أجل التعرف على الفرص المتاحة والعثرات المحتملة. وترد فيما يلي بعض الدروس العامة المستفادة:

- (أ) نظراً إلى تنوع المشاركين في السوق، يشكل الاستخدام الأمثل للأطر التنظيمية والمؤسسية التي تتلاءم مع تنوع موردي الخدمات مسألة هامة؛
- (ب) يلزم أن تستند الأطر التنظيمية والمؤسسية إلى استراتيجية شاملة ومتكاملة ومتسقة للنمو والتنمية والتجارة وأن تكون منسقة تنسيقاً وثيقاً مع السياسات المرتبطة بها؛
- (ج) يتعين تكييف الأطر التنظيمية والمؤسسية مع الواقع المحلي والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية السريعة التطور؛
- (د) يتمثل أحد الأهداف الرئيسية في التعويض عن إخفاقات السوق، ومن الضروري حيثما تيسر ذلك أن تعمل الهيئات التنظيمية على تشجيع المنافسة كوسيلة لتحقيق نتائج فعالة من الناحية الاقتصادية؛
- (هـ) حيثما يشترط أن تسهم الشركات الخاضعة للتنظيم في تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية، ينبغي أن تكون تلك الأهداف مفهومة ومحددة بوضوح؛
- (و) ينبغي تحديد الأسعار عند مستوى عادل ومعقول من أجل تشجيع المنافسة وإتاحة الفرص للمستثمرين لاسترداد التكاليف وضمان تقديم خدمات ميسورة التكلفة إلى المستهلكين؛
- (ز) الشفافية والمشاركة العامة أمران أساسيان لمصادقية العملية التنظيمية وفعاليتها. ومن المهم التفاعل بين الجهات المتعددة صاحبة المصلحة؛
- (ح) تساعد استقلالية الوكالات التنظيمية لكي تتخذ قراراتها بحرية في مجالات اختصاصها على زيادة تعزيز الشفافية والمصادقية؛
- (ط) من الضروري وضع أطر تنظيمية مؤسسية سليمة واكتساب القدرات الوطنية قبل خصخصة قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وتحريرها؛
- (ي) يتعين أن تراعي الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف والإقليمية وعمليات التحرير بصورة مناسبة أهداف السياسات العامة التي تسعى الأطر التنظيمية والمؤسسية إلى تحقيقها؛
- (ك) يلزم أن تتمتع الحكومة بالقدرات المؤسسية والمهارات الكافية اللازمة لتنظيم الأطر التنظيمية والمؤسسية ورصدها وإنفاذها. ومن الأساسي بناء القدرات البشرية والتنظيمية والمؤسسية للهيئات التنظيمية ولصانعي السياسات في البلدان النامية؛

(ل) يتعين تسخير جميع أشكال الشراكات من أجل وضع أطر تنظيمية ومؤسسية كفؤة. ومن الضروري التشجيع على تعزيز التعاون التجاري والتنظيمي، ولا سيما ضمن سياق التعاون فيما بين بلدان الجنوب؛

(م) يلزم إجراء المزيد من البحوث وعمليات تقييم الأثر واستعراض سياسات الخدمات لتحسين فهم وتحديد أفضل الممارسات في مجال وضع وتنفيذ أنسب الأطر التنظيمية والمؤسسية التي يمكنها أن تحقق المزيد من المكاسب الإنمائية.