

Distr.
GENERAL

E/C.10/1994/4
28 March 1994
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة المعنية بالشركات عبر الوطنية

الدورة العشرون

جنيف، ٢ - ١١ أيار/مايو ١٩٩٤

* البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

دور الشركات عبر الوطنية في مجال الخدمات

التوسيع في الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في الخدمات

تقرير أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)

موجز

نتيجة لحدوث تفاهم متزايد بين صناع سياسات مساهمة الخدمات في النمو والتنمية وارتفاع التكاليف الذي يستتبعه نقص الكفاءات في القطاع، تدرك كثير من البلدان الآن أنه يمكن اشتغال منافع اقتصادية كبيرة من تعزيز قدر أكبر من المنافسة لأسواق خدماتها وأن تنطوي مثل هذه العملية أيضا على فتح أسواق محلية للمنافسة الأجنبية. ويدرس هذا التقرير التجارب في هذا الصدد معتمدا بقدر كبير على تجربة مشروع التعاون التقني المشترك بين الأونكتاد والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن "التوسيع في الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في الخدمات"، ولكن أيضا مع مراعاة الأعمال السابقة في هذا الميدان ويقترح بدائل سياسات للبلدان التي ترغب في تحرير قطاعات الخدمات لديها في ضوء ما قد تواجهه البلدان من أهداف للسياسات المتضاربة.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	٥ - ١	مقدمة
٥	١٢ - ٦	أولاً - زيادة الخدمات وتنميتها
٧	١٨ - ١٣	ثانياً - الكفاءة وإمكانية التنافس في أسواق الخدمات
٧	١٦ - ١٤	ألف - التنظيم
٩	١٨ - ١٧	باء - إمكانية التنافس بين الأسواق والكفاءة التوزيعية والتقنية
٩	٣٦ - ١٩	ثالث - المعاملات الدولية في الخدمات: تخفيض الحواجز وتعريف سياق للتحرير
١٠	٢٧ - ٢٠	ألف - الصكوك المقيدة للمعاملات الدولية في الخدمات
١٢	٣٠ - ٢٨	باء - تخفيض الحواجز المقيدة للمعاملات الدولية في الخدمات
١٣	٣٦ - ٣١	جيم - التحرير من طرف واحد أم التحرير المتعدد الأطراف؟
١٥	٧٦ - ٣٧	رابعاً - الدروس الأولى المستفادة من المشاريع الميدانية
١٦	٤٨ - ٣٨	ألف - تكاليف أوجه القصور
١٩	٥٤ - ٤٩	باء - مجتمعات الخدمات
٢١	٥٧ - ٥٥	جيم - توسيع أهداف الاقتصاد الكلي
٢٢	٦٥ - ٥٨	DAL - تسلسل الاصلاحات في مجال السياسة العامة
٢٦	٧٣ - ٦٦	باء - الحاجة إلى توافق سياسي في الآراء
٢٨	٧٦ - ٧٤	واؤ - السياسات التكميلية الخاصة بالمنافسة ومكافحة الاحتكار
٢٩	٨١ - ٧٧	خامساً النتائج
٣٢	...	المرفق - مشروع زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات

مقدمة

١ - طلبت اللجنة المعنية بالشركات عبر الوطنية من الأمين العام في دورتها التاسعة عشرة (E/1993/30) الفصل الرابع، الفقرة ٧) أن يقدم تقريرا إليها في دورتها العشرين عن التجارب في مجال تحرير الاستثمار المباشر الأجنبي في الخدمات بالاعتماد على تنفيذ مشروع التعاون التقني المشترك بين الأونكتاد والبنك الدولي/وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن "التوسيع في الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في الخدمات". وقام برنامج الشركات عبر الوطنية بإعداد هذا التقرير تلبية لذلك الطلب.

٢ - وتحوي التطورات والتصریحات الأخيرة في مجال السياسات بوجود اعتراف متزايد بين عدد كبير من البلدان النامية بأن قيام قطاع خدمات قوي ومتوسع أمر خطير بالنسبة لتنمية البلدان النامية. وينطبق هذا بصفة خاصة على الخدمات الانتاجية وخدمات الهيكل الأساسي الهامة بالنسبة لكفاءة وإنتاجية مختلف قطاعات أي اقتصاد. وهناك اعتراف متزايد مماثل بأن التطور السريع في الصناعات الخدمية يتطلب موارد مالية وتقنولوجية وبشرية لا تكون متاحة دائماً لهذه الصناعات في البلدان النامية. وقد تتضور الصناعات الخدمية جوعاً إلى رأس المال لأن الأولويات الاقتصادية الوطنية تميل إلى توجيه مثل هذه الموارد إلى القطاعات الأخرى (مثل الزراعة والصناعات التحويلية)، أو ببساطة بسبب نواحي القصور العام في بلد ما وقد تكون التكنولوجيا المحدودة بسبب الحالات الاحتكارية أو حالات احتكار القلة التي غالباً ما تسود في الصناعات الخدمية تميل إلى جعل الشركات في هذه الصناعات راضية عن نفسها وذات آفاق ضيقة. وقد تكون الموارد البشرية ناقصة بسبب ميل أمهر الفنيين إلى الذهاب للعمل في قطاعات أخرى تكون التعويضات فيها أكثر ارتفاعاً. وختاماً فإن هناك أيضاً اعترافاً متزايداً بأنه يمكن زيادة إسهام قطاع الخدمات في التنمية الاقتصادية بتحسين كفاءة القدرات الموجودة؛ ويركز معظم هذا التقرير على هذه الناحية بالذات.

٣ - وتمشياً مع هذه الملاحظات يزداد الإدراك بأن تحسين القدرة التنافسية لأسواق الخدمات يتيح طريقة رئيسياً لاقتحام كثير من الحواجز وأنه ينبغي في عدد من الصناعات أن يسمح لمقدمي الخدمات الأجانب بمنافسة أسواق الخدمات المحلية كجزء لهذا التحول في السياسات - سواء كان ذلك عن طريق الاستثمار أو عن طريق التجارة. وتقع المشاركة الأجنبية في أسواق الخدمات أساساً عن طريق الاستثمار المباشر الأجنبي، نظراً لأن الخدمات تتميز بعدم قابليتها للتداول بتحفظ عبر الحدود. وهكذا فإن كثيراً من البلدان المتقدمة النمو والنامية شرعت (عادةً من طرف واحد) في تدابير تحرير تستهدف إيجاد توازن جديد بين مزيد من المنافسة (بما في ذلك عن طريق الاستثمار المباشر الأجنبي وكذلك عن طريق التجارة) ومواصلة حماية الصناعات الخدمية عن طريق وضع قوانين سليمة في مصلحة زيادة كفاءة الصناعات الخدمية المحلية. والواقع أن عدداً من البلدان يقوم بما كان يعد أمراً غير قابل للتفكير فيه منذ عقد واحد:

فهي تأذن للشركات عبر الوطنية بالدخول، على سبيل المثال، في المجال المالي وفي مجال النقل الجوي والاتصالات السلكية واللاسلكية وصناعات المنافع. وهناك في الوقت ذاتهوعي متزايد بأن الأمر يقتضي إدخال وتنفيذ التحرير بحرص، مع مراعاة الخصائص والأدوار المختلفة لسائر الصناعات الخدمية والحالة السائدة في هذه البلدان^(١).

٤ - وفي ضوء ما تقدم شرع برنامج الأونكتاد للشركات عبر الوطنية والبنك الدولي، بدعم مالي من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في مشروع تجاريبي للمساعدة التقنية يركز على تحرير الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة الدولية في الخدمات في البلدان النامية. وقد شمل المشروع المسمى "التوسيع في الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في الخدمات" (انظر التذييل ١) حتى الآن إعداد مجلد "تحرير المعاملات الدولية في الخدمات: دليل" (ST/CTC/167) وتنظيم مشاريع ميدانية في أوروجواي وأوغندا وتونس. ويوفر 'الدليل' أول مسح شامل للصكوك التي تستخدمها البلدان لتنظيم وتقيد الوصول إلى الأسواق والمعاملة الوطنية لمقدمي الخدمات الأجانب في أسواقها. كما أنه يوفر إرشادات لصناعة السياسات فيما يتعلق بالقضايا التي يتعين النظر فيها خلال عملية التحرير. وتسعى المشاريع الميدانية إلى نقل بعض توصيات 'الدليل' إلى مرحلة التنفيذ.

٥ - وهذا التقرير محاولة لاستنباط الدروس المبدئية من مشروع "التوسيع في الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في الخدمات" مع مراعاة الأعمال المبكرة التي أُنجزت في هذا الميدان^(٢). وينقسم التقرير إلى أربعة فصول تلي هذه المقدمة. ويوجز الفصل القاسم (الفصل الأول) النتائج التجريبية والمجادلات المتعلقة بزيادة مساهمة الخدمات في النمو والتنمية الاقتصاديين، مسترعيًا الانتباه إلى طبيعة مساهمة مختلف الخدمات في هذا الصدد. ويعرض الفصل الثاني بعض القضايا المتعلقة بفكرة الكفاءة في الصناعات الخدمية بما في ذلك دور تنظيم التحرير المحلي والدولي للأسواق ومكانه. أما الفصل الثالث فيستعرض لبعض الصكوك الرئيسية المستخدمة في تنظيم مشاركة مقدمي الخدمات الأجانب في الأسواق المحلية؛ كما يستعرض الفصل الرابعًا ومساوي التحرير من طرف واحد أو المتعدد الأطراف. وفي الفصلين الثاني والثالث يأتي التأكيد على ضرورة إيجاد توازن بين زيادة الإمكانيات التنافسية للأسواق والعثور على دور سليم للتنظيم. ويستمد الفصل الرابع دروسا من العمل الميداني. ويأتي تركيز هذا الفصل من التقرير على تحديد الخطوات التي قد ترغب البلدان في النظر فيها إذا أرادت زيادة كفاءة صناعاتها الخدمية عن طريق زيادة إمكانية التنافسية لأسواقها من خلال الإصلاحات المؤسسية والقطاعية الكلية.

أولاً - زيادة الخدمات وتنميتها

٦ - أصبحت زيادة مساهمة الخدمات في اقتصاد البلدان المتقدمة النمو والنامية على السواء موثقة الآن بشكل جيد. وزاد نصيب الخدمات من الناتج المحلي الإجمالي في جميع البلدان تقريباً في العقود الأخيرة بينما زاد نصيب العمالة في القطاع بطريقة أكثر استمرارية حتى عن ذلك. وفيما بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٩٠ على سبيل المثال ارتفع نصيب الخدمات من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط بنسبة تتراوح من ٤ إلى ٧ في المائة في جميع البلدان النامية. وكان الرقم المعادل للبلدان المتقدمة النمو زيادة في هذا النصيب من ٥٤ إلى ٦١ في المائة على مدى الفترة ذاتها^(٣).

٧ - وتعكس الزيادة الأخيرة في الخدمات، إلى حد كبير، استمرار التحول إلى كيفية إنتاج الاقتصادات وما هي الأشياء التي تنتجها^(٤). ومن حيث كيفية إنتاج الاقتصادات، يصبح القائمون بالصناعة التحويلية والمزارعون معتمدين بصورة متزايدة على عدد موسع من المدخلات الخدمية الوسيطة، التي تستخدم في جولات الانتاج الأخرى والتي يجب إما أن ينتجها الشركات المستخدمة لها بذاتها أو تُشتري من موردي الخدمات المتخصصين. وتتضمن هذه المدخلات من خدمات التنمية خدمات مثل النقل، والتمويل، والتأمين، والبحث والاستحداث، وبحوث الأسواق، والتسويق، والدعاية. وهي هامة بشكل متزايد بالنسبة للأداء الكفاءة للقطاعات الأخرى والإمكانية التنافسية الشاملة للاقتصاد - إما بتقويضها أو بدعمها.

٨ - وأن ملاحظة وجود علاقة قوية بين خدمات المنتجين والقدرة التنافسية للقطاعات الأخرى ليست جديدة. وقد أشار سيمون كوزنتس إلى أن الزيادات في الانتاجية التي لوحظت في قطاعي الصناعات التحويلية والزراعة لكثير من البلدان الصناعية خلال فترة الصعود كانت في الواقع تحسينات في الهياكل الأساسية للنقل والتوزيع في هذه البلدان^(٥). ويتمثل اللحن المصاحب لهذه الملاحظة في أنه يمكن لأي اقتصاد أن يدفع ثمناً باهضاً مقابل هيكل أساسى ضعيف من الخدمات الإنتاجية. وعلى سبيل المثال فإن الهياكل الأساسية لتجارة الجملة والنقل قد تؤدي إلى فشل في توزيع المنتجات الزراعية من مناطق الفلاحة إلى الأسواق مما يفاقم من مشاكل النقص الغذائي، وقد تفقد الآzedهارات في الاستثمار قوتها بسبب نقص خدمات الدعم التي تتراوح من الطرق الرديئة إلى نقص توفير المياه أو الكهرباء أو الخدمات الهاتفية التي لا يعتمد عليها. ومع ذلك فإن التطور الجديد حقاً في مجال الخدمات الإنتاجية بالطبع لا يتمثل كثيراً في أن نصيب مثل هذه المدخلات في العملية الإنتاجية يزداد بالنسبة للمدخلات الأخرى وأن نطاق وتعقيد هذه المدخلات يتسع بمعدل سريع.

٩ - وبصفة عامة فإن النقطة المتعلقة بزيادة أهمية الخدمات الإنتاجية تتصل بالنمو وبالتنمية على السواء. فزيادة الطلب على الخدمات الإنتاجية تخلق أعمالاً جديدة وقيمة مضافة جديدة في هذه

القطاعات. ويمكن للخدمات الإنتاجية بدورها إما أن تعزز أو تُعَدِّل تنمية الخدمات الأخرى أو القطاعات الأخرى من الاقتصاد حسب كفاءتها وتوافرها.

١٠ - كما يبين الازدياد في الخدمات تحول في الاستهلاك؛ وهذا يبين إلى حد ما ازدياد في الدخل. ومع تطور النظم الاقتصادية، يمكن توجيهه قدر أكبر من الدخل من مجرد الدفع من أجل تأمين ضرورات الحياة الأساسية -- من مأكل وملبس ومؤوى -- إلى منتفعات أخرى، معظمها من الخدمات: كالمدرسة والخدمات الطبية وما إلى ذلك. ولكن هنا، أيضاً، توجد صلات على نطاق الاقتصاد. فعدم الكفاءة في تقديم خدمات الاستهلاك يزيد عادة من الأسعار التي يتبعن على المستهلكين دفعها كما يسهم في تدني الجودة فيما يُستهلك. ويعادل هذا خسارة في رفاه المستهلكين، وتناقص في الطلب على السلع والخدمات الأخرى، وبالتالي، تناقص في الناتج القومي الإجمالي وفرص العمالة المصاحبة للطلب غير الملبي.

١١ - وزيادة إسهام الخدمات في نمو البلدان النامية وتطورها لا يقتصر على المعاملات المحلية، بل يشمل أيضاً المعاملات الدولية:

(أ) فقد تمثل الخدمات مصدراً هاماً لل الصادرات والعمليات الأجنبية. وبالفعل، فإن عدداً كبيراً من البلدان النامية يولد فعلاً قدرًا كبيراً من العملات الأجنبية عن طريق صناعة السياحة النشيطة، أو حوالات العمال المغتربين (وهو أحد أشكال تصدير الخدمات) أو تصديرها خدمات النقل والشحن، على سبيل المثال لا الحصر. فمثلاً تشير إلى، "نمورها الأربع"، -- ثلاثة منها خدمات -- على أنها مصادرها الرئيسية لل الصادرات، وهي: هجرة اليد العاملة المؤقتة، والسياحة، والبترول ورسوم قناة السويس، بترتيب متناقص الأهمية. ولأن بعض البلدان النامية تبني قواعد لتصدير الخدمات ذات القيمة المضافة المرتفعة: على سبيل المثال الهند والفلبين وتونس وبلدان أخرى في برمجة الكمبيوتر والمكسيك والبرازيل وجمهورية كوريا وبلدان أخرى في البناء والهندسة؛ وسنافورة في التكنولوجيا الحيوية؛

(ب) وقد تكون المعاملات الدولية في الخدمات طريقة هامة لحياة التكنولوجيا وتطويرها. فبلدان كثيرة تطور أسواقها السياحية باشتراك سلسلة فنادق أجنبية، وخطوط جوية أجنبية، وغير ذلك من موردي الخدمات الأجنبية. فبالإضافة إلى تقديمهم رؤوس أموال جديدة وقدرات إضافية حيثما تدعى الحاجة إليها، فهم يجلبون معهم تكنولوجيا الخدمات التي قد تدعى الحاجة إليها. ولضرب مثل من ميدان البناء والهندسة، فقد تمكنت مؤسسات مكسيكية عديدة من حياة التكنولوجيا من المقاولين الأجانب خلال المرحلة الأولى من إنشاء نظام المترو في المكسيك. وتمكنت تلك المؤسسات فيما بعد من تطبيق هذه التكنولوجيا على توسيع شبكة المترو ذاتها، وفي فترة أحدث عهداً، على تصدير مشاريع مماثلة إلى مدن أخرى في أمريكا اللاتينية؛

(ج) وباعتراف البلدان النامية بوجود ضائقات في توفير خدمات المنتجين وفتح الأسواق المحلية أمام موردي الخدمات الأجنبية، قد تتمكن من تدارك نواحي النقص المكلفة وتعزيز التنمية المحلية. وخلال السنوات الأخيرة، مثلا، وجدت بلدان نامية كثيرة أنه من الضروري فتح قطاعاتها في مجال الاتصال أمام الموردين الأجانب على ضوء الاستثمارات الضخمة اللازمة لتحسين شبكاتها والتكليف الباهظة التي يتحملها المنتجون المحليون من جراء عدم وجود شبكات اتصال فعالة.

١٢ - وباختصار، أخذ يظهر في كل مكان فهم جديد لإسهام الخدمات في النمو والتطور، في البلدان النامية على وجه الخصوص. هذا الفهم الجديد يقوم على تقدير أكثر تعقيدا للصلات القائمة بين الخدمات والقطاعات الأخرى، والخدمات والازدهار الاقتصادي، والخدمات ومعاملات البلد الخارجية.

ثانيا - الكفاءة وإمكانية التنافس في أسواق الخدمات

١٣ - في معظم البلدان، ما برح الكثير من أسواق الخدمات يخضع لتنظيم شديد. كما تتسم، وهذا ليس من غير المحتوم، بوجود منتج وحيد أو، في أفضل الأحوال، بضع موردين. والسبب في ذلك أن الكثير من أسواق الخدمات تتسم (أو كانت تتسم) بحالة احتكار طبيعي أو معلومات ناقصة تتطلب (أو كانت تتطلب) التنظيم. ولسوء الحظ، غالبا ما كان أيضا عدم توفر المنافسة لهذا سببا رئيسيا في استمرار نواحي النقص والضائقات المكلفة التي يتصف بها الكثير من صناعات الخدمات. ولهذه الأسباب إنما شرعت بلدان كثيرة في بذل جهود للتحرر في قطاعات خدماتها المذكورة أعلاه.

ألف - التنظيم

١٤ - على الرغم من وجود مبررات قوية لتحرير السياسات فيما يتعلق بوصول موردي الخدمات إلى الأسواق -- بما في ذلك موردو الخدمات الأجانب -- وذلك لأسباب تتعلق بالكفاءة، فإن اعتبارات عديدة، ولاسيما الاعتبارات المتصلة بالتنمية الاقتصادية واحتمالات إخفاق السوق، يمكن أن تبرر التنظيم وفرض القيود. بيد أنه مع صحة أن طبيعة أسواق الخدمات غالبا ما تكون على نحو يتطلب بعض التنظيم من جراء تلك الأسباب، فإن عملية التنظيم يمكن أن تكون محفوفة بالأخطار. وقد لا تستمر ظروف الاحتكار الطبيعي أو المعلومات الناقصة التي تم الوصول إليها في وقت ما أو قد تتغير. ففي مجال الاتصال، مثلا، فإن الانخراط الكبير في تكاليف التكنولوجيا قد غير بشكل عميق من مستوى وطبيعة عوائق الدخول التي كانت قائمة، وبالتالي من النظم الاقتصادية في ذلك السوق، بما في ذلك النظم الاقتصادية في البلدان النامية. وبالمثل، فإن ازدياد التحضر بين السكان في البلدان النامية وما ينجم عن ذلك من تمركز الأسواق الكبيرة، قد يجعل من الصعب أكثر فأكثر بالنسبة لبائعي الجملة وبائعي التجزئة استخدام قوة الاحتكار التي

كانوا يمتلكونها إزاء سكان أكثر بعشرة من الناحية الجغرافية ويقلل، إن لم يلغ كلية، الحاجة إلى ضبط الأسعار للكثير من السلع والخدمات النهائية. ومع ذلك، فإن الأنظمة الباطلة قد تبقى بسبب أن المنظمين قد أصبحوا، "أسرى"، الصناعات التي يشرفون عليها. فالمنتجون المعروفون يكرهون أن يروا الإطار التنظيمي لصناعاتهم وقد تغير، وأن يتخلوا عن احتكار الإيجار الذي يجمعونه غالباً نتيجة تقييد المنافسة. وقد تتيح لهم السيطرة التي يمارسونها على عملية التنظيم الاستمرار في حماية مواقعهم في السوق، مهما بلغت عدم كفاءتهم.

١٥ - وبختصار، لابد من أن يبقى صانعو السياسات متباينين مع التغيرات وأن يحرصوا على تذكر أن الهدف الرئيسي من التنظيم ينبغي أن يكون تحسين حال جميع المستعملين والمستهلكين للخدمات المنظمة، وليس حال منتجين معينين. ونتيجة لهذا، فإن الحكومات المتهمة حقاً بتحقيق قدر أكبر من الكفاءة في الخدمات ينبغي أن تنظر غالباً في تحرير المنافسة وزيادة إمكانية التنافس في الأسواق. إذ لا يمكن قصر التحرير على فتح الأسواق أمام المنتجين المحليين الآخرين بل لابد أن يشمل ذلك الموردين الأجانب أيضاً. والحال هو كذلك لعدة أسباب، منها ضآلعة الموارد المحلية التي سبق ذكرها، وأنه يتحتم باطراحه على كثير من الخدمات التنافس في الأسواق العالمية بشكل مباشر أو غير مباشر. فالسياسة التنзانية، مثلاً، يتحتم عليها التنافس مع السياحة في كينيا أو تايلند أو إندونيسيا؛ كما أن المصدرين في أوغندا يتأثرون بأسعار النقل عند تنافسهم مع المصدرين في زامبيا أو زمبابوي. وهكذا أصبحت مسألة السياسات الرئيسية بالنسبة للحكومات ما هي أفضل طريقة للجمع بين التنظيم، حيث يلزم، مع الانضباط في التنافس عن طريق تحفيض عوائق الدخول، بما في ذلك دخول الموردين الأجانب عن طريق التجارة أو الاستثمار.

١٦ - وفي هذا الصدد، من الضروري إجراء تقييم بعناية للحجج التي تحذر الإبقاء على العوائق أمام المنافسة الأجنبية، مثل الحجج المتصلة بصناعات الرضع أو بالسياسة الصناعية، أو حجج الحماية للمحافظة على ميزان المدفوعات، أو الحجج المبنية على أساس التعريفات المثلث والمنافسة الناقصة أو الاستراتيجية. وقد يكون هناك مناسبات يمكن فيها اعتبار أهداف التنمية أكثر أهمية من أهداف الكفاءة الساكنة. فالقواعد الطويلة الأجل في السياق الحركي، لتعزيز القدرات المحلية في الصناعات الرئيسية مثلاً، قد تتطلب النظر بعناية. وعلاوة على ذلك، فإن مسألة التوزيع العادل لمكافآت الكفاءة (حيث يُعوض الخاسرون عن خسارتهم في حين تحسن أحوال الرابحين عن ذي قبل) إنما تستحق الاهتمام. وهكذا، فإن آثار التحرير من حيث عملية التنمية ينبغي تقييمها بشكل جدي.

باء - إمكانية التنافس بين الأسواق والكفاءة التوزيعية والتقنية

١٧ - من الأرجح أن تكون مكاسب الكفاءة المستمدّة من التحرير على نوعين. إذ أن تخفيض العوائق التجارية يجعل الأسعار المحليّة منسجمة مع الأسعار الدوليّة ويسمح للمنتجين أن يعدلوا مزيجهم من المدخلات والنواتج تبعاً لذلك. فالمنتجون المحليّون يجنّبون إلى التخصص في الصناعات التي يكونون فيها أكثر كفاءة (بالنسبة للمنتجين الآخرين) وإلى استعمال مزيج من المدخلات -- المستوردة أو المنتجة محلياً -- التي تعطّيهم أكبر قدر من النواتج بتكلفة معينة أو بأقل تكلفة ممكّنة لنتائج معين، مع بناء كل شيء آخر ثابتاً. والازدهار العام يزداد بسبب إمكان شراء قدر أكبر وبسبب إمكان إنتاج قدر أكبر من جراء تعديل مزيج. هذه الزيادة في الكفاءة ساكنة في جوهرها؛ إذ أنها زيادة في الكفاءة التوزيعية.

١٨ - بيد أن التكيف مع التحرير ليس عملية ساكنة أبداً. فالمؤسسات التي تواجه عوامل أسعار متغيرة والتي تواجه منافسة شديدة، لن تعدل مزيجها من المدخلات أو طبيعة نواتجها. بل سيكون ردها محاولة تغيير طريقتها في تسيير أعمالها وزيادة انتاجيتها كي تضع نفسها من جديد في قلب السوق. ويشار إلى هذه المكاسب عادة على أنها زيادات في الكفاءة التقنية. فالتحرير بحد ذاته قد لا يزيد بالضرورة الانتاجية مباشرة، بل هو يفعل ذلك بشكل غير مباشر عن طريق تقديم الحوافز لبذل قدر أكبر من الجهد المتعلقة بمبادرات الأعمال في وجه المنافسة وتطوير الدراسة وحيازتها. وبالإضافة إلى هذا، فإن وفورات توسيع نطاق الانتاج من جراء زيادة الانتاج من أجل سوق دولية أكثر اتساعاً، وابتکار ونمو ناجمين عن قدر أكبر من الاستقرار في الاقتصاد الكلي والثقة في سياسات الحكومة، قد تؤدي أيضاً إلى زيادة الانتاجية.

ثالثا - المعاملات الدوليّة في الخدمات: تخفيض الحاجز وتعريف سياق للتحرير

١٩ - من خصائص المعاملات الدوليّة في الخدمات الافتقار إلى الاستبدالية وبصورة عامة، بين التجارة عبر الحدود وغيرها من طرق التنفيذ من جانب مقدمي الخدمات الأجانب كما هي الحال بالنسبة للسلع. ومعظم الخدمات التي يجري تبادلها دولياً تنفذ إما عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر أو إرسال موظفي انتاج الخدمات إلى البلد المستورد أو سفر المستهلكين إلى البلد المصدر. والتجارة عبر الحدود الخالصة موجودة إلا أنها تميل إلى أن تقتصر على خدمات قليلة (معظم خدمات النقل وبعض الخدمات القائمة على الاتصالات السلكية واللاسلكية وبضع خدمات أخرى). وتتطلب معظم عمليات التجارة الدوليّة في الخدمات استخدام طريقة من "طرق التنفيذ" الثلاث الأخرى المشار إليها أعلاه، وكثيراً ما يجري اللجوء إلى الجمع بينها. يعزى ذلك ببساطة إلى الحاجة إلى انتاج معظم الخدمات، عندما وحيثما تستهلك.

ألف - الصكوك المقيدة للمعاملات الدولية في الخدمات

٢٠ - تقيد البلدان عادة المنافسة من مقدمي الخدمات الأجانب في أسواقها المحلية من خلال مجموعة من الحواجز -- تقييدية نوعا ما -- تغطي طرق التنفيذ الأربع الممكنة. وتدرج هذه الحواجز، أو صكوك الحماية، في ثلاثة مجموعات عامة، تلك التي تؤثر على سبل وصول مقدمي الخدمات الأجانب إلى الأسواق؛ وتلك المتصلة بمعايير معاملة مقدمي الخدمات الأجانب؛ وتلك المتصلة بالإطار التنظيمي العام للخدمات. وتستهدف أول مجموعتين بصورة واضحة مقدمي الخدمات الأجانب، بينما تشمل المجموعة الأخيرة تدابير كثيرا ما يكون لها تأثير كبير، وإن كان غير مقصود، على سبل الوصول إلى الأسواق أو معايير المعاملة المقيدة لهم.

٢١ - ويجري قسط كبير من معاملات الخدمات الدولية عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر. وبالتالي، من الطبيعي جدا أن يتمثل العديد من أهم القيود المفروضة على معاملات الخدمات الدولية في قواعد وأنظمة تحكم هذا الاستثمار. والحواجز المفروضة على سبل الوصول إلى الأسواق بالنسبة للخدمات المقدمة عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر كثيرا ما تتخذ شكل حظر مفروض على الاقتصاد بمجمله أو حظر الملكية الأجنبية بالنسبة لصناعات محددة أو وضع حدود للرأسمال السهمي الأجنبي المسموح به. وبالرغم من أن هذه الحواجز أصبحت أقل شيوعا، إلا أن حالات الحظر في القطاعات التي تعتبر استراتيجية ما زالت موجودة. وقد يكون الحظر والقيود المفروضة على مشاركة شركات الخدمات عبر الوطنية مكملة بالنسبة للرفاه الاقتصادي؛ وينبغي النظر في بدائل أخرى، مثل المشاريع المشتركة إذا اعتبر قطاع ما حساسا جدا بحيث لا يجوز السماح بسيطرة أجنبية عليه. وقد أظهرت التجربة أنه من الممكن عادة إيجاد تدابير أقل تقييدا يحقق هدفا يتصل بحماية المصلحة الوطنية والإفادة في الوقت نفسه من المكاسب المتأتية عن الكفاءة التي يسمح بها الاستثمار الأجنبي المباشر.

٢٢ - والتدابير التي تقيد المعاملة الوطنية لمقدمي الخدمات الأجانب شائعة أكثر في تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر أكثر منها في تدابير حظر الدخول الصريحة. وهي تشتمل على أنظمة تميز ضد مقدمي الخدمات الأجانب بحرمانهم من الوصول إلى المدخلات المسورة على أساس تفضيلي وإلى حواجز للاستثمار؛ وبفرض متطلبات أداء، كأن تحدد أرقام مستهدفة للميزان التجاري أو لل الصادرات، وقد تفرض هذه أحياناً كشروط لتلقي حواجز الاستثمار؛ وبتقييد التحويلات المالية الخارجية؛ وبفرض نظم ضريبية تفاضلية على الشركات الأجنبية بالمقارنة بالشركات المحلية. وقد تؤدي هذه السياسات، التي كثيرا ما تنفذ مجتمعة، إلى تغيير هيكل الحواجز المقارن للشركات الأجنبية والمحالية تغييرا كبيرا. وكثيرا ما يتناقض وجود شروط للأداء، وقواعد متصلة بالتحويلات المالية الخارجية، وضرائب تميزية، مع الحواجز الموضوعة بالتحديد لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وتقاد السياسات التي تشجع على عدم التمييز بين المستثمرين المحليين

والمستثمرين الأجانب وفيما بين الصناعات، أن تكون دائمًا أفضل متى كان الهدف هو تشجيع زيادة الكفاءة في تخصيص الموارد.

٢٣ - ومن الممكن، حتى في غياب سياسات تقيد الوصول إلى السوق أو تحرم من المعاملة الوطنية، أن تعمل السياسات التنظيمية المحلية على تشبيط الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الخدمات. وقد يتضمن الإطار التنظيمي العام، بما فيه ضمان حقوق الملكية (ال الفكرية وغيرها)، والأنظمة التي تقيد الدخول إلى السوق والسلوك التجاري بوجه عام (مثل قواعد الحبيطة المالية في القطاع المالي)، وسياسات المنافسة، عناصر تميز ضد الداخلين الجدد أو الأجانب ويؤدي إلى غياب المنافسة من السوق.

٢٤ - وفيما يتعلق بانتقال اليد العاملة، وهو طريقة لتنفيذ الخدمات كثيراً ما تكون مكملة للاستثمار الأجنبي المباشر، تشمل الوسائل التي تؤثر في فرص الوصول إلى الأسواق، قواعد وأنظمة تتصل بالتأشيرات وتصاريح الإقامة وتصاريح العمل وشروط الترخيص المهني أو الحرفي. ولئن كان لهذه الوسائل استخدامات مشروعة في سياق سياسات البلد المتعلقة بالهجرة إليه أو في ضمان جودة الخدمات الفنية (مثل تراخيص الأطباء أو المحامين على سبيل المثال)، فتنة حالات يمكن أن تكون هذه الوسائل فيها بمثابة عقبات كأدء تعترض طريق التجارة في الخدمات. ويسمح بعض البلدان بدخول العمال بصفة مؤقتة للتحفييف من نقص العمال غير المهرة، ولكن ليس من الشائع دائمًا أن تسمح البلدان بالتدفق الحر لمقدمي الخدمات الفنية. وكثيراً ما يكون العمل الفني وال Maher والمتخصص منظماً بدقة؛ وتزيد الاختلافات في النظم التنظيمية بين البلدان من صعوبة إجراء معاملات دولية في الخدمات الفنية. ويتبين بعض البلدان والمهن الفنية إجراء للترخيص منظماً من قبل الدولة، فيما يسمح غيرها للرابطات المهنية بأن تنظم نفسها. وتنشئ هذه الاختلافات ضرورة تقتضي إما التوحيد القياسي لشروط الترخيص عبر البلدان أو إنشاء آليات لتبادل الاعتراف بمؤهلات الترخيص. وقد نفذت بين عدد من بلدان الاتحاد الأوروبي اعتراف متبادل جزئي بمؤهلات الترخيص.

٢٥ - وعادة ما تشمل القيود التي تؤثر في المعاملة الوطنية لليد العاملة على قواعد تجعل الإقامة في البلدان المستوردة أكثر مشقة للعمال الأجانب منها للعمال المحليين. فقد يقيد العمال الأجانب من حيث الأماكن التي يجوز لهم العيش فيها أو السفر في نطاقها أثناء إقامتهم في البلد المستورد، وقد يمنعون من إحضار أسرهم، وقد تفرض عليهم ضرائب أعلى من المفروضة على العمال المحليين، وقد يميز ضد هم في مكان العمل. وما إلى ذلك.

٢٦ - والوسائل التي تضبط انتقال مستهلكي الخدمات تماذل الوسائل التي تقيد انتقال اليد العاملة الازمة لتقديم الخدمات. والفارق الهام هو أن التدابير التي تؤثر في انتقال المستهلكين تفرض أحياناً كثيرة من

البلد المستورد للخدمات والبلد المصدر لها على السواء. وبإشارة إلى السياحة، مثلا، يمكن تقييد انتقال السواح بتأشيرات الخروج في بلد السائح (البلد المستورد)، أو بتأشيرات الدخول في البلد المستقبل (البلد المصدر). يضاف إلى ذلك أن القيود على توافر الصرف الأجنبي للسواح والقيود على إمكانية تحويل عملة أخرى إنما هي وسائل يمكن أن تقييد المعاملات الدولية في الخدمات السياحية التي تتم من خلال سفر المستهلكين.

٢٧ - وهناك أخيرا وسائل تؤثر في التجارة في الخدمات الخالصة العابرة للحدود. وتشمل الوسائل التي تسري على هذا النوع من التجارة في الخدمات التدابير الكمية التي تؤثر في فرص الوصول إلى الأسواق، والوسائل القائمة على السعر التي تؤثر في القدرة التنافسية النسبية للواردات، ووسائل أخرى تشكل جزءا من الإطار العام للسياسات ولكن لها آثار غير مباشرة على تجارة الخدمات. ومن أمثلة الوسائل المتعلقة بالوصول إلى الأسواق أو المشابهة للتخصيص، قواعد المحتوى المحلي التي تفرضها بعض البلدان على انتاج وتوزيع البرامج التلفزيونية والإذاعية أو اتفاقيات تقاسم السوق التي هي من قبيل الاتحادات التجارية الشائعة في قطاع كبير من صناعة النقل البحري الدولي. وتشمل الوسائل القائمة على السعر، الضرائب على واردات الخدمات عبر الحدود وتقديم إعانت إلى مقدمي الخدمات المحليين.

باء - تخفيض الحواجز المقيدة للمعاملات الدولية في الخدمات

٢٨ - في ضوء ما تقدم، يشير التنفيذ العملي لتحرير المعاملات الدولية في الخدمات مسألة اختيار الحواجز المقيدة للمنافسة من قبل مقدمي الخدمات الدوليين، التي ينبغي تخفيضها قبل غيرها، إذا كان التحرير الكامل أمرا مستحيلا.

٢٩ - وذهب نظرية التجارة الدولية - - الموضوقة في الغالب للنظر بعين الاعتبار إلى التجارة في السلع - - إلى أنه لدى تقييد الوصول أو معاملة مقدمي الخدمات الأجانب، تتضيق بعض الوسائل على غيرها، إما لأنها أقل تشويها، وأكثر فعالية وبالتالي، وإما لأنها أسهل في التنفيذ وأكثر شفافية. وعلى سبيل المثال، إذا كان الغرض المتوجه هو ترويج صناعة محلية، تكون الإعانة عادة أفضل من التعريفة الجمركية لأنها تستهدف المنتج مباشرة، فيما تؤثر التعريفة على المستهلك وعلى المنتج أيضا. وتكون التعريفة (أو وسيلة أخرى قائمة على السعر)، بالمثل، أفضل في معظم الحالات من الحصة (أو وسيلة أخرى قائمة على الكمية). وهذا صحيح بوجه خاص عندما يتلقى الأجانب إيجارات الندرة المستحقة بموجب القيود الكمية. وبوجه عام أيضا، إذا كان لا بد من تنفيذ سياسات تقييدية، فالسياسات التي تزيد إيرادات الحكومة أفضل من التي لا تزيد بها.

٣٠ - وبسبب طبيعة المعاملات الدولية في مجال الخدمات، فقد يكون من الصعب التطبيق المباشر لهذا التصنيف التقليدي لتدابير السياسات التجارية على تجارة الخدمات. ويستثنى من ذلك تدابير التعريفات الجمركية، وليس من الواضح تماماً ما إذا كان من الممكن أن يجري بسهولة تحويل كثير من التدابير المستندة إلى الكم الموجودة في قطاع الخدمات (من ذلك مثلاً التدابير المرتبطة بالترخيص بمزاولة المهن) إلى تدابير على شاكلة تدابير التعريفات الجمركية، وستبدو أغلبية الأدوات المستخدمة للحد من المعاملات الدولية في مجال الخدمات في هذه الحالة داخلة في فئتين من القيود: إما القيود ذات النوع الكمي (ومعظمها قيود على إمكانية الوصول إلى الأسواق) أو قيود معينة من نوع القيود السعرية (ومعظمها إعاثات داخلية أو ضرائب خففية هي عبارة عن قيود على المعاملة الوطنية). وإذا كان هذا التعميم صحيحاً بوجه عام وإذا ما انتطبق ترتيب مماثل لفئات التدابير على الخدمات انتظاراً على السلع، فإن القاعدة العامة قد تقضي بتفضيل فرض قيود على المعاملة الوطنية لمقدمي الخدمات الأجنبية على فرض قيود على فتح الأسواق وذلك لأنها أقل إضراراً بالكفاءة العامة، ومن ثم الرفاه الاقتصادي العام.

جيم - التحرير من طرف واحد أم التحرير المتعدد للأطراف؟

٣١ - إن تحرير المعاملات التجارية الدولية بهدف زيادة الكفاءة في قطاع الخدمات لا يحتاج بشداته بالضرورة إلى أن يتم في إطار أحادي الطرف. فواقع الأمر هناك عدداً من الفوائد التي يمكن أن تعود على البلدان النامية من تحرير خدماتها عن طريق اتفاقات ثنائية أم اتفاقات كثيرة الأطراف أو متعددة الأطراف. ومن الفوائد الملحوظة للغاية زيادة إمكانية الوصول إلى أسواق الخدمات في البلدان الأخرى مع التحرير المتبادل، مما يعزز من فرص زيادة الصادرات الالزمة للتعويض عن زيادة الواردات التي قد تنتج عن اجراءات التحرير المحلية. ومن ثم تقليل المعارضة لمبادرات التحرير. وثمة فائدة أخرى تنبع من المصداقية المضافة التي تضيفها الالتزامات التعاقدية الدولية على عملية التحرير، بتزويد الحكومات بمزيد من القوة للتصدي لمجموعات المصالح الراغبة في إقامة عوائق أمام المنافسة الدولية. والفائدة الثالثة التي ستأتي من الجهد المتعدد للأطراف هي تحديد اجراءات التحرير وما يصاحبها من إصلاح للسياسات تحديداً أفضل وتوفير معايير تنظيمية تساعد البلدان النامية على تجنب التعارض غير الضروري بين النسق التنظيمية.

٣٢ - والترتيب الرئيسي المتعدد للأطراف لتحرير المعاملات الدولية في مجال الخدمات هو الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الجديد الذي يعد جزءاً من الإطار المتعدد للأطراف للتجارة والذي جرى التفاوض عليه أثناء جولة أوروغواي. ويمثل الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات أشمل نهج يتبغ في تحرير المعاملات الدولية في مجال الخدمات وستستخدم مفاهيمه ومبادئه وقواعد كنقطة انطلاق لجولات مقبلة من المفاوضات. وسيؤدي ذلك، في جملة أمور، إلى تمكين البلدان النامية من التفاوض للحصول على امتيازات

على أساس المعاملة بالمثل من البلدان المتقدمة النمو في مقابل إتاحة الفرص للاستثمار المباشر الأجنبي في الخدمات بها.

٣٣ - ورغم أن الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات لا يخول للبلدان النامية معاملة تفضيلية أو تفضيلية لدى صياغة التزامها بفتح الأسواق، فإنه يسلم بحاجة هذه البلدان إلى التحرير التدريجي استناداً إلى درجة تنميتها. وفضلاً عن ذلك فإن المادة ٢-١٩ من الاتفاق تسلم بحق البلدان النامية في إرفاق شروط (كشروع للأداء) بموافقتها على فتح الأسواق التي تمنحها لموردي الخدمات الأجانب. ويسلم الاتفاق أيضاً باحتمال وجود حاجة إلى تعزيز عملية التنظيم في الوقت الذي يحدث فيه التحرير. وتسلم مواد أخرى من الاتفاق بحاجة البلدان النامية إلى نقل التكنولوجيا في مجال الخدمات ول حاجتها للمساعدة التقنية وبمسائل أخرى ذات صلة مباشرة بهما.

٤٤ - وبالإضافة إلى الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، هناك عدد من الاتفاques الدوليه الأخرى التي تنص على تحرير المعاملات التجارية في مجال الخدمات. ومن أمثلتها اتفاques التجارة التفضيلية المبرمة فيما بين البلدان المتقدمة النمو وفيما بين البلدان النامية وفيما بين هاتين الفتنتين من البلدان. واتفاques التجارة التفضيلية هذه تأتي في المرتبة الثانية من حيث الأفضلية إذا ما قورنت بالاتفاques المتعددة الأطراف، وذلك لأنها تنطوي حتماً على بعض التكاليف من حيث تحويل مسار التجارة. غير أنها قد تؤدي إلى كثير من الفوائد التي تضييقها المفاوضات المتعددة الأطراف. وفضلاً عن ذلك فإنها يمكن أن تعمل بمثابة "مخبرات" للمفاوضات المتعددة الأطراف.

٣٥ - وتشمل الآليات الدولية الأخرى التي تؤثر على المعاملات الدولية في مجال الخدمات الاتفاques الدولية المبرمة على صعيد الصناعات. ومن أمثلتها منظمة الطيران المدني الدولي ولجنة بازل المعنية بالتنظيم والممارسات الإشرافية في المجال المصرفي والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية. ووجه فائدة هذه الاتفاques أنها تضع لأداء هذه الصناعات معايير يمكن أن تيسر التجارة الدولية في مجال الخدمات. بيد أن الاتفاques الدولية على صعيد الصناعات لها آثار غير تنافسية في الأسواق الدولية في ظل ظروف معينة.

٣٦ - ورغم أن الممكن أن تمثل إحدى الفوائد الرئيسية لآليات التحرير الثنائية أو الكثيرة الأطراف أو المتعددة الأطراف في كفالة زيادة فرص الوصول إلى الأسواق الجديدة. فقد تحد هذه الآليات أيضاً بصورة خطيرة، من مدى فتح بلد ما، في نهاية المطاف، أسواقه هو أمام المنافسة. وبصرف النظر عن ذلك كله، فإن من المعتمد في عملية التفاوض ألا يعطي طرفاً ما أكثر من اللازم للاستجابة لعروض الأطراف الأخرى. ويترتب على ذلك أن ينتهي الحال ببلد ما إلى التأخر في تحرير أسواقه لفترة أطول مما ينبغي

لا لسبب إلا لأنه ينتظر قيام الأطراف الأخرى بفتح مماثل لأسوقها. وقد يكون من نتائج ذلك إطالة أمد أوجه القصور الداخلية أكثر من اللازم. ولعل ما يمكن فهمه من هذه الملاحظات أن آليات التحرير الأحادية والمتحدة الأطراف (أو الثنائية أو الكثيرة الأطراف)، هي في بعض الحالات، ليست البدائل الملائمة تماماً كما قد يبدو لأول وهلة.

رابعا - الدروس الأولية المستفادة من المشاريع الميدانية

٣٧ - هناك دروس أولية ستة مستفادة من التنفيذ الميداني لمشاريع زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات يجري خصها بالذكر في الفقرات التالية:

١ - يتربّط على القصور في الخدمات تكاليف اقتصادية كبيرة تتحملها البلدان النامية. ويصدق ذلك بوجه خاص حينما تكون أوجه القصور هذه في أسواق خدمات المنتجين. ومن ثم فإن من المفيد تسعير تكاليف أوجه القصور.

٢ - ينبغي أن تولى لدى تحرير الخدمات عناية خاصة للتفاعل بين مجموعة متعددة من السياسات القطاعية. ولتلafi تعارض السياسات داخل قطاع الخدمات، ينبغي أن يجري الإصلاح في أغلب الأحيان على صعيد "مجموعات الخدمات"، لا على صعيد صناعات الخدمات كل على حدة.

٣ - يدعم تحرير الخدمات الأهداف الأعم للتكيف وإعادة الهيكلة على صعيد الاقتصاد الكلي.

٤ - لدى تحرير الخدمات، يتضمن تحقيق التتابع الأمثل لإصلاحات السياسة، إيلاء بعض العناية لمسائل التنظيم الكلي قبل محاولة الإصلاح على صعيد مجموعات خدمية معينة.

٥ - لا يمكن إنجاز تحرير الخدمات بنجاح إلا إذا وجد توافق سياسي في الآراء يساند الإصلاح.

٦ - قد يعوق عدم إدخال إصلاحات تكميلية ملائمة، مثل سياسات مكافحة الاحتكار أو سياسات تنظيم المنافسة، تقديم إصلاحات التحرير ويقلل من الكفاءة أو مكاسب الرفاه التي تليها ويصدق ذلك بوجه خاص على الخدمات التي غالباً ما تكون الخبرة بالمنافسة فيها أقل من الخبرة بالمنافسة في مجال الصناعات السلعية.

والدروس الأربع الأولى هي لبناء أساسية في بناء توافق الآراء الذي سترد مناقشته فيما بعد. وفي النهاية، يغطي الدرس الأخير مجموعة من المسائل التي يمكن عادة تناولها بعد أن يبدأ دوران عجلة إصلاح

الخدمات. وبطبيعة الحال، فإن انطباق كل من هذه الدروس يتوقف على الظروف المحددة في كل بلد وكل صناعة خدمية ويلزمه مراعاة أن الأخذ بالتحrir غالباً ما ينطوي على عدد من المخاطر. ولذا ينبغي توخي الحرص عند الأخذ به. وبوجه خاص، قد يكون من اللازم اتباع نهج مختلفة عند التصدي لصناعات خدمية مختلفة، مع مراعاة خصوصية الحالة والأهداف في البلد المعين والتسليم بأن عملية التحرير غالباً ما يلزمها أيضاً التعزيز المتزامن لشتي الأنظمة (ومنها مثلاً قواعد الحيطة المالية).

ألف - تكاليف أوجه القصور

٤٨ - كما ذكر في موضع سابق من هذا التقرير، فإن من العوامل الرئيسية التي تحمل البلدان النامية على النظر في إجراء إصلاحات في صناعات الخدمات التسليم بارتفاع تكاليف أوجه القصور في هذه الصناعات. وقد يكون تقييم أوجه القصور هذه لبنة مهمة من لبات بناء توافق في الآراء بشأن الإصلاح وتحديد المواقع التي تحتاج إلى الإصلاح أكثر من غيرها.

٤٩ - إن التكاليف الناجمة عن أوجه عدم الكفاءة في مجال الخدمات أبعد ما تكون عن كونها مشكلة تافهة. فهذه التكاليف لا ترتبط فحسب بالارتفاع المفرط في الخدمات الفردية الناشئ أحياناً عن وجود أسواق تتمتع بالحماية نسبياً بل تشمل أيضاً ما يترتب على سوء نوعية الخدمات المقدمة والنطاق المحدود لتلك الخدمات وعدم وجود الابتكارات وما يترتب على ذلك من انخفاض المستويات الانتاجية وانخفاض نمو تلك الانتاجية في هذه القطاع. ومن زاوية المستهلكين للخدمات - سواء كانوا مستهلكين نهائيين أو مستعملين وسيطين - أن التكاليف الناجمة عن عدم الكفاءة تعادل عملياً ضريبة استهلاك تؤدي إلى الحد من رفاه هؤلاء أو تضليل قدراتهم على المنافسة.

٥٠ - ويؤكد التنفيذ الميداني لمشروع توسيع دور الاستثمار المباشر الأجنبي وتجارة الخدمات أن أوجه عدم الكفاءة الموجودة بين منتجي الخدمات يتسم بأهمية خاصة. والأمر كذلك لأن أوجه عدم الكفاءة في صناعة خدمات لأحد المنتجين سيكون لها في بعض الأحيان أصداء بعيدة وعميقة في عدد كبير من الصناعات الأخرى. والأمثلة الحية التي ووجهت في سياق المشاريع الميدانية عديدة. وعلى سبيل المثال، لوحظ في العديد من البلدان أن عدم وجود شبكة هواتف يمكن الاعتماد عليها غالباً ما يحرم المصارف التجارية من القدرة على إدخال شبكة ماكينات صرف النقود الآلية (لا سيما إذا كانت النظم تحول بينها وبين تركيب شبكات اتصالات سلكية ولاسلكية خاصة بها مستقلة عن احتكارات الدولة) وتحرمها وبالتالي من المكاسب الانتاجية وخفض التكاليف المرتبط بمثل هذه النظم. وترتبط غالباً المعاملات المصرفية في البلدان النامية، عن طريق ماكينات صرف النقود الآلية بنحو ٧٥ في المائة من حفظ تكاليف وحدة المعاملات بالمقارنة مع المعاملات التي يتم تنفيذها من فوق طاولة الصراف. وبالمثل، فإن سوء الاتصالات

الهاتفية قد يحرم رجال الأعمال من إمكانية الحصول على نقل البرقيات الضوئية بصورة معتمدة الذي أصبح لا غنى عنه في القيام بالأعمال التجارية في الأسواق الدولية. وبالمثل، أصبحت أوجه عدم الكفاءة في هيكل النقل ملحوظة أيضاً بما يخلف آثاراً واسعة النطاق على الاقتصاد برمته: وعلى سبيل المثال، فإن المنتجات الزراعية تذبل وتهدك قبل وصولها إلى أسواق المستهلكين؛ ولا يستطيع المصدرون شحن سلعهم في الوقت المناسب وبأسعار تنافسية؛ ولا يمكن لمشغلي الجولات السياحية إحضار الزوار إلى الواقع السياحية المطلوبة بأسعار تنافسية معقولة وفي مدى زمني معقول وبذلك يخسرون فرصاً تصديرية لصالح المنافسين الأجانب.

٤١ - ويشير التنفيذ الميداني لمشاريع توسيع دور الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات إلى وجود حاجة في كل مكان تقريباً إلى تقدير تكاليف أوجه عدم الكفاءة بين المجموعات الرئيسية من منتجي الخدمات، حيث أصبحت أوجه القصور تلك منتشرة وبالتالي فإنها مكلفة كثيراً بالنسبة للاقتصاد عموماً. وتشمل أمثلة فئات الخدمات التي سيتم النظر فيها في هذا التقرير النقل ولوغيستيات التوزيع حيث أنها تتصل بالواردات/ال الصادرات؛ والخدمات المالية والإضافية (مثل المحاسبة والخدمات القانونية وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية والأسوق المالية وأسوق التأمين)؛ والخدمات المقدمة للاستثمارات الصناعية والتجارية بما فيها الطرق والمياه وإمدادات الكهرباء؛ والتشييد والخدمات الهندسية والخدمات المتصلة بهما.

٤٢ - وفي حالة خدمات لوغيستيات الاستيراد/التصدير، على سبيل المثال، فإن المنتجين والمستثمرين في البلدان النامية يعتمدون عادة اعتماداً كبيراً على السلع الرأسمالية المستوردة والمنتجات الوسيطة، ومن ثم فإن أوجه عدم الكفاءة في هيكل الاستيراد تضيف تكاليف كبيرة إلى المنتجين المحليين. وبإضافة إلى ذلك، يعتمد كثير من البلدان النامية اعتماداً كبيراً على تصدير السلع الأساسية الزراعية كمصدر رئيسي من مصادر النقد الأجنبي. وبالتالي، فإن أوجه عدم الكفاءة في هيكل التصدير تكون بمثابة ضريبة على الصادرات. فهي تجعل من العسير كثيراً على المصدرین التنوع بعيداً عن المنتجات الزراعية التقليدية. ومن ثم فإن أوجه عدم الكفاءة تؤثر على الصادرات الخارجية وعلى النقد الأجنبي.

٤٣ - وثمة مثال ملموس للتکالیف التي تفرضها أوجه عدم الكفاءة تلك يبدو واضحاً في حالة التجارة العابرة من وإلى أوغندا وذلك عن طريق دراسة تکالیف مختلف العناصر المتصلة بهذا الشأن. فالبلاد يعتمد اعتماداً كبيراً على التجارة العابرة عن طريق كينيا وجمهورية تنزانيا المتحدة بالنسبة للجزء الأكبر من صادراته ووارداته التي ينقل غالبيتها بواسطة الشاحنات بين مومباسا وكينيا وكمبالا في أوغندا. وأكبر المشاكل يعاني منها بالنسبة للواردات.

٤٤ - ويستغرق وقت عبور الواردات منذ وصولها في مومباسا وتسليمها إلى مستودعات المالك في كمبالا أربعة أسابيع في المتوسط. فهناك أسبوع واحد في المتوسط يضيع في مومباسا بانتظار تفريغ الشحنة من السفينة. واعتبارا من صيف عام ١٩٩٣، لم يكن هناك يعمل في مومباسا سوى مرفأ واحد من بين ٢٢ مرفأعا مما أوجد مشكلة انتظار كثيفة. وفيما تبقى الأسابيع الثلاثة من وقت العبور، تقف الشاحنات دون عمل لمدة يبلغ مجموعها من ٧ إلى ٩ أيام: يومان في كينيا بسبب نظام حراسة القوافل الذي يستخدم لتجنب السرقات على الطرق السريعة؛ ويومان بسبب التأخير عند عبور الحدود؛ ومن ثلاثة إلى خمسة أيام في مجمع الجمارك في كمبالا بانتظار التفتيش والتخلص الجمركي. ومع تكلفة تقدر بنحو ٣٠٠ دولار يوميا (بما في ذلك تكاليف الاتهلاك والعملة المرتبطة بشاحنة ما وتمويل الموجودات المعطلة في الشاحنة وأعباء التكاليف المتصلة بذلك)، فإنه من المقدر أن تبلغ التكلفة الإجمالية لأوجه عدم الكفاءة المرتبطة بتعطل الشحن وطاقة النقل ٣٦ مليون دولار في السنة، وهو ما يقرب من نصف إجمالي تكاليف الشحن على الطرق البرية البالغ ٧٣ مليون دولار دفعه المصدرون والمستوردون في هذا البلد في عام ١٩٩٢. وبعبارة أخرى، يمكن خفض أسعار الشحن بمقدار النصف تقريبا لو أمكن تجنب هذا التأخير. وعندما تقترن هذه التكلفة للوقت المعطل مع تكلفة مقدرة لرسوم "التشهيل والحضور" تبلغ نحو ١٥ دولارا للطن المترى الواحد (وهي تكلفة صغيرة تماما بالنسبة لتكاليف التعطل)؛ فإنه من المقدر أن تبلغ تكاليف أوجه عدم الكفاءة هذه مجتمعة معا نحو ١٠ في المائة من قيمة التكلفة والتأمين والشحن المتعلقة بالواردات.

٤٥ - وبالإضافة إلى هذه التكاليف المباشرة، هناك تكلفة الفرصة الناجمة عن ضياع إيرادات كان يمكن للشاحنات أن تجنيها لو لم تكن معطلة. ويعني تخفيض الوقت الضائع للشاحنات أن هذه البلد يمكن أن ينقل نفس الحجم بعدد أقل من الشاحنات، ويطلب ذلك استثمارا أصغر حجما في هذا الأسطول. وهذه المسألة مهمة في ضوء الحقيقة الثالثة بأنه، في ظل الظروف الحالية للنقل العابر على الطرق، فإن قدرة النقل بالشاحنات تقصر عن تلبية الطلب. ويعطي ذلك قدرا ما من القدرة الاحتكارية لأصحاب الشاحنات للسيطرة على السوق، ومن المحتمل كثيرا أن يتيح لهم فرض أسعار تزيد على القدرة التنافسية للسوق. كما يسمى أيضا في الحافز الراهن على عدم الاستثمار في مجالات جديدة^(١).

٤٦ - ولا تقتصر التكلفة العالية لعدم الكفاءة على قطاع النقل وحده، حسبما يوضح مثال مستمد من صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية واستنادا إلى تنفيذ برنامج توسيع دور الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات في تونس. وفي معظم البلدان النامية - وحتى وقت قريب، في معظم البلدان المتقدمة النمو - ظلت خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية محجوزة للاحتكارات المملوكة غالبا للدولة. غير أنه في ضوء الطلب المتغير بسرعة والتكنولوجيا الآخذة في التغير بسرعة أيضا، بدأ معظم البلدان ي GAMER في اتجاهات ترمي إلى فتح جزء من الصناعة أمام المنافسة. ففي تونس، قررت الحكومة منذ عدة سنوات محاولة القيام بانفتاح جزئي في هذه الصناعة والسماح للقطاع الخاص بالقيام بأعمال التشييد المرتبطة

بتوسيع نطاق شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية. وحتى هذه المرحلة، كان الاحتياط الحكومي نفسه يتولى جميع الأعمال المرتبطة بمد شبكة الأسلام.

٤٧ - وأخذت الحكومة في بادئ الأمر في التخلص من احتكار أعمال التشييد في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية ثم أتاحت بعد ذلك بوقت قليل لأصحاب مشاريع التقدم للدخول في العطاءات. وبرهن هذا التحول في السياسات على أنه خطوة في الاتجاه الصحيح لا سيما بعد تزايد طاقة التشييد. غير أن هذا التحول في السياسة نحو التحرير لم يسفر بعد عن النتائج المتوقعة، لأسباب عديدة. أولها أنه استمر توريد كواكب الهواتف الالزامية لتوسيع الشبكة عن طريق الاحتياط المحلي. وكانت الأسعار مرتفعة وقيل إن النوعية لا يعول عليها، وقد لا تتوافق مواعيدي الاتصال مع مواعيدي التشييد مما يترك أفرقة التشييد بدون عمل بانتظار تسلیم الكواكب. وبالإضافة إلى ذلك، فإن صناعة التشييد الخاصة التي نمت في أعقاب فتح السوق كانت تضم، حتى ذلك الحين، عدداً قليلاً من الشركات الصغيرة التي لا تتوافر لديها الخبرة كثيراً. ولم تقدم إلى تلك الشركات المساعدة الالزامية لا سيما في مجال مراقبة الجودة، وكانت النتيجة النهائية أن الاستثمارات الكبيرة لهذا البلد لتوسيع الشبكة في السنوات الأخيرة لم تسفر عن الزيادة المتوقعة في نوعية خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية أو كميتها أو في تحقيق إيرادات إضافية لصالح شركة الهاتف. ولا تعني الدروس المستفاده من هذه الحالة الخاصة بالضرورة أن فتح السوق كان اتجاهها خطأ في مجال السياسات بقدر ما تعني أن درجة فتح السوق ربما لم تكن كافية. ومن المرجح كثيراً، بوجه خاص، أن فتح هذا السوق ذاته للشركات الأجنبية قد يساعد على وضع معايير أرقى للأداء والجودة لصالح كل إنسان.

٤٨ - ومن ثمة، فإن حالات انعدام الكفاءة في قطاع الخدمات تتطلب من البلدان النامية تكاليف اقتصادية كبيرة. وبصدق هذا بصفة خاصة على حالات انعدام الكفاءة في خدمات المنتجين. ولعل تقدير كلفة حالات انعدام الكفاءة هذه عنصر هام في بناء توافق في الآراء على الإصلاح، وفي تحديد ما هو في أمس الحاجة إلى الإصلاح.

باء - مجمعات الخدمات

٤٩ - غالباً ما تقدم الخدمات مرتبطة بسلح أو خدمات أخرى. ولا يصدق هذا فقط على خدمات المنتجين، كما سبق تفسيره، بل يصدق أيضاً على معظم الخدمات الأخرى. وهذا ما يوحى بأن إصلاح السياسات في صناعة للخدمات قد لا يكون فعالاً أو قد يتناقض مع السياسات القائمة في صناعة أخرى ما لم تُتحقق الإحتياجات إلى الخدمات على صعيد "مجمع للخدمات". ويمكن تعريف مجمع الخدمات بأنه نظام متفرع من أنشطة الخدمات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بعلاقات المدخلات - المخرجات. ويرمي مفهوم مجمع الخدمات إلى

استيعاب مجموعة من صناعات الخدمات المتراقبة والعمل على تفاعلها مع صناعات ما بعد الإنتاج الأخرى، سواء في انتاج السلع أو الخدمات. ومن المحتمل أن تكون التحديات الفنية المترتبة بتصميم الإصلاح من أجل التحرير في مجال الخدمات موجودة على مستوى مجمع الخدمات، رغم أن التجربة ذات الصلة في مجال الإصلاح التنظيمي على ذلك المستوى محدودة.

٥٠ - والأمثلة على مجمعات الخدمات غزيرة. فبالإضافة إلى تلك التي سبق اقتراحها في الفرع السابق في سياق خدمات المنتجين، يمكن الإشارة إلى السياحة وتوزيع المنتجات بالتجزئة كمثالين. فسلعة السياحة بحكم تعريف خدمة مركبة مكونة من النقل (بالطائرة والطرق والسكك الحديدية وما إلى ذلك)، والإيواء (الفنادق وأماكن المبيت والمخييمات وما إلى ذلك)، والمأكل، والفرجة وخدمات أخرى. وتجارة التجزئة، بوصفها مجمعاً للخدمات، لا تشمل فحسب المتاجر التي تبيع سلعها للمستهلكين النهائيين بل أيضاً تجارة الجملة والهيأكل الأساسية الإدارية الكامنة وراءها.

٥١ - ويقدم مجمع الخدمات السياحية المدروس في حالة أوروغواي مثلاً لمشكلة تضارب أهداف السياسة العامة. فلهذا البلد قطاع سياحي متقدم جداً، وإن كان يرتكز إلى حد بعيد على سلعة واحدة. ويقدم هذا القطاع ضرورة التسلية بصفة رئيسية لسكان الأرجنتين الموسرين نسبياً الذين يقضون عطلهم في بونتا ديل إيستي في العطل الصيفية الطويلة والموجهة للأسر، في فيلات فردية أو ملكيات مشتركة. وأحد أهداف الحكومة تنويع الصناعة جزئياً بتطوير الخدمات الموجهة للسوق الدولية. ومن خصائص هذه السوق أنها تتطلب في وقت واحد عطلاً أقصر بكثير ولكنها أكثر بكثير في خدماتها (بما في ذلك إقبال أكثر على النقل والفنادق والمطاعم وتجارة التجزئة وخدمات التسلية). وبالإضافة إلى ذلك، فإن التغيرات الأخيرة في الطلب في أسواق أوروغواي التقليدية تدفع أيضاً بعض زبائنها الأرجنتينيين إلى البحث عن عطل أقصر تقوم على الاستئجار (بدل التملك).

٥٢ - وأظهرت دراسة للقطاع السياحي أجريت في سياق مشروع "توسيع الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات" عقبات كبيرة أمام تغيير هذا القطاع، لا سيما توسيعه حسبما تراه الحكومة أو تمليه السوق. ورصدت عدة عقبات رئيسية، وبخاصة في مجال النقل الجوي والبري وفي بعض خدمات الترفيه (وخاصة الكازينوهات). ولوحظت عقبات أخرى في تنظيم الممتلكات المستأجرة (بما فيها تقاسم الوقت) وفي الاستئجار المحلي للسيارات. فبينما يتعلق بكل من النقل الجوي والبري (الحافلات)، تكبح الأنظمة الوطنية القائمة التي تحمي وتشجع شركات النقل المحلية على حساب المنافسة الدولية تدفق سياح جدد إلى البلد. وهذه مشكلة، خصوصاً في وقت يحتاج تزايداً سريعاً في القدرة على نقل السياح، لأن أي سلعة سياحية تقوم على إقامات قصيرة الأمد تستتبع تدفقات للأفراد أكثر تواتراً داخل البلد وخارجيه. فبالنسبة للكازينوهات، تحمي بعض الأنظمة القائمة أول من يدخل إلى السوق، مخولة إياه بصفة

أساسية احتكارا محليا، وبذلك تحد من المنافسة في تلك الخدمة. وقد تحددت ما ينجم عن ذلك من ضرورة إدخال تغييرات على السياسة العامة، بما في ذلك وضع إطار جديد للسياسة العامة للنقل البري والجوي يسمح بقدر أكبر من المشاركة للشركات الأجنبية في هذه الصناعات، بما يتماشى واحتياجات البلد في مجال السياحة.

٥٣ - ويمكن الوقوف على مثال آخر لضرورة تنسيق الإصلاح عبر عدة صناعات لتفادي التعارض هو تجربة تونس في تحرير مجمع خدمات الدعم السوقي لصادراتها ووارداتها. فإلى عهد قريب، كان مجمل السياسات القائمة التي تنظم شحن البضائع والنقل الجوي يحدد حجم الطاقة الاستيعابية للبلد. وكان ثمة نقص في القدرة على تخليص حسابات النقل والشحن، وما يوازي ذلك من أسعار صورية عالية، وذو قيمة رديئة في الغالب. ولمواجهة هذا الاختناق جزئيا، بدأ المستثمرون الأجانب الذين اجتذبهم البلد لتنمية قطاع التصدير بالذات، يبحثون عن فرصة لبناء قدرتهم الخاصة على تخليص حسابات الشحن ونقل البضائع. غير أنه تبين أن الحكومة وضعت، دون قصد، شروطا للشركات الأجنبية أيسر من الشروط المطلوبة من الشركات المحلية مما جعل الأخيرة في وضع تنافسي غير ملائم. وكان العبر المفروض على الشركات المحلية هو اشتراط حصول هذه الشركات على حد أدنى من طاقة النقل لا يتتجاوز عمر نصفها سنتين، بينما لا يسري أي شرط من هذا القبيل على الشركات الأجنبية. وعلاوة على ذلك، فإن القيود التي فرضها البنك المركزي على تصدير رجال الأعمال التونسيين لرؤوس الأموال منع هؤلاء من فتح وكالات في البلدان المستقبلة الرئيسية، مما يحرمهم من القدرة على تقديم خدمة سريعة ومبسطة. ولا يسري أي قيد من هذا القبيل على الشركات الأجنبية. وإذا كان دخول الشركات الأجنبية إلى هذا القطاع قد جلب معه إلى هذا القطاع ما هو في مسيس الحاجة إليه من قدرة، فإن الأثر الفوري لهذه السياسات قد أخل بتنمية القدرة المحلية. ولم تتمكن الصناعة المحلية من النمو بسرعة إلا بعد كشف هذه التعارضات وحلها.

٤٥ - ولذلك ينبغي إيلاءعناية خاصة عند تحرير الخدمات بالتفاعل القائم بين عدة سياسات قطاعية. ولتفادي السياسات المتعارضة على وجه التحديد، كثيرا ما ينبغي أن يكون الإصلاح على صعيد مجموعة من الخدمات أو "مجموعات الخدمات" وليس في كل صناعة للخدمات على حدة.

جيم - توسيع أهداف الاقتصاد الكلي

٥٥ - ولئن كان من المستصوب وجود قدر معين من الاستقرار في الاقتصاد الكلي والإصلاح المؤسسي الكلي قبل إجراء المبادرات الرامية إلى تحرير الخدمات، فإن تحرير الخدمات يمكن أيضا أن يكون مهما في توطيد الإصلاح حتى في القطاعات غير المتعلقة بالخدمات، وفي تعزيز مصداقية السياسة الحكومية، وفي تحسين الفرص التي يجعل الإصلاح يتمحض عن استقرار ونمو دائمين في الاقتصاد الكلي.

٥٦ - ويمكن أن يستقى من توزيع المنتجات بالتجزئة مثال للتوضيح هذه النقطة. إذ يمكن أن تكون تجارة التجزئة عنصراً مهماً في إنجاح مبادرات تحرير التجارة والاستثمار. فعندما تنخفض رسوم الجمارك والدuty على الواردات وتقل الحاجز التي تعترض سبيل الاستثمار الأجنبي المباشر، يمكن للتوزيع بالتجزئة أن يبطئ أو يعدل من عملية تغلغل الواردات المنافسة الجديدة أو السلع والخدمات التي تنتجهما محلياً الشركات الأجنبية وآثارها على الاقتصاد. وهكذا، إذا سمح للواردات الأرخص أو السلع والخدمات الجديدة التي تنتجهما محلياً تواجد الشركات الأجنبية بالوصول إلى المستهلك بسرعة، فإنها قد تساعد على الحد من التضخم، مع زيادة رفاه المستهلك. وبالإضافة إلى ذلك، إذا سمح للواردات الأرخص أو السلع والخدمات الأجنبية المصنوعة محلياً بمنافسة السلع أو الخدمات المحلية بشدة أكثر، فإنها ستحدث ضغطاً إضافياً على المنتجين المحليين لجعلهم يتکيفون ويصبحون أكثر فعالية. وعلى العكس من ذلك، إذا كبحت الهيأكـل الأساسية للتوزيع بالتجزئة توغل الواردات والسلع والخدمات المصنوعة محلياً، فإن الآثار الإيجابية المحتملة لتحرير التجارة قد تتأخر. وكل هذه المسألة تتوقف على مدى سرعة أو بـطء تـكيف نظام التوزيع بالتجزئة مع استيعاب المنتجات والخدمـات الجديدة. ومن المرجح أن يتوقف جانب من هذه المسألة على مدى القدرة التنافسية لقطاع التجزئة المحلي التي تحددها مستويات الأسعار ونوعية المنتجات وتنوعها، ونوعية وتنوع الخدمات التي يـسـدـيـها تـجـارـ التجـزـئـةـ، وـقـدرـةـ تـجـارـ التجـزـئـةـ عـلـىـ الـابـتكـارـ وـموـاكـبةـ آخرـ الـاتـجـاهـاتـ. وبـالـمـقـابـلـ، قـدـ يـتأـثـرـ هـذـاـ بالـدـرـجـةـ الـتيـ يـسـمـحـ بـهـاـ الـبـلـدـ لـتـجـارـ التجـزـئـةـ الـأـجـانـبـ الـقـدـومـ وـالـمـنـافـسـةـ. وـبـالـنـسـبـةـ لـلـبـلـادـ الـعـرـيقـةـ فـيـ حـمـاـيـةـ قـطـاعـ تـجـارـةـ التجـزـئـةـ فـيـهاـ، يـعـنـيـ هـذـاـ عـلـىـ الـأـرـجـحـ فـتـحـ السـوـقـ أـمـامـ تـكـنـوـلـوـجـيـاـ أـحـدـثـ وـأـكـثـرـ فـعـالـيـةـ لـتـجـارـةـ التجـزـئـةـ.

٥٧ - ولا تقتصر فوائد الاقتصاد الكلي لإصلاح قطاع الخدمات على قطاع تجارة التجزئة، بل يمكن أن تنساب من الإصلاح إلى جميع مجالات الخدمات، ولا سيما من إصلاح خدمات المنتجين، كما يستدل من المناقشات السالفة في هذا التقرير. وبصفة عامة، فإن الإصلاح في قطاع الخدمات يمكن أن يساعد على مكافحة التضخم، ويعزز الفعالية وتنافسية الاقتصاد في مجال الصادرات، وربما - وهذا هو الأهم - يسهل تكيف المنتجين مع بيئـة اقتصـاديـةـ تـنـافـسـيـةـ وـأـكـثـرـ اـنـفـتـاحـاـ. وـخـلـاصـةـ القـوـلـ، إـنـ فـوـائـدـ إـصـلاحـ قـطـاعـ الخـدـمـاتـ تـتـجاـوزـ الـحـدـودـ الضـيـقةـ لـقـطـاعـ نـفـسـهـ.

دال - تسلسل الاصلاحات في مجال السياسة العامة

٥٨ - هناك عنصر أساسـيـ في الإصلاح الناجـحـ لـقـطـاعـ الخـدـمـاتـ هو التـسلـسلـ السـليمـ في تـغـيـيرـاتـ السـيـاسـةـ العامةـ. وـهـنـاكـ دـلـائـلـ مـسـتـخلـصـةـ منـ خـبـرـةـ كـلـ بلدـ نـامـ (ـبـمـاـ فـيـ ذـلـكـ الـبـلـادـ الـتـيـ يـجـريـ فـيـهاـ تـنـفـيـذـ مـيـدـانـيـ لـتوـسيـعـ الـاستـثـمـارـ الـأـجـانـبـ الـمـباـشـرـ وـالـتـجـارـةـ فـيـ مـجـالـ الخـدـمـاتـ)، وـهـيـ تـشـيرـ إـلـىـ أـنـهـ يـتعـيـنـ تـنـفـيـذـ عـدـدـ مـنـ

الاصلاحات الكلية التنظيمية قبل أن تتمكن الحكومة من التصدي بنجاح للاصلاح على مستوى مجمع الخدمات.
وهي تتضمن على وجه الخصوص:

- (أ) تنفيذ مدونة للاستثمار (أو أي مجموعة مماثلة من القوانين والقواعد) توفر حماية واضحة للمستثمرين من القطاع الخاص، وتكفل عدم التمييز بين المستثمرين المحليين والأجانب وتقلل الاختلالات بين القطاعات إلى الحد الأدنى;
- (ب) اجراء اصلاح للنظام الضريبي يتتسق مع أهداف مدونة قوانين الاستثمار، يتضمن عدم التمييز في معاملة الشركات على أساس الجنسية أو الصناعة، مع تركيز على وجود نظام ضريبي مستقر يمكن التنبؤ به؛
- (ج) اجراء تغييرات في قانون الهجرة لا سيما الجزء الذي ينطبق على دخول موظفي الشركات الأجنبية؛
- (د) اجراء تغييرات في القواعد المتعلقة بأسعار صرف العملة الأجنبية بهدف فتح الحساب الجاري والرأسمالي للبلد؛
- (ه) اجراء تغييرات في قوانين الملكية الفكرية؛
- (و) تطبيق برنامج للتحويل إلى القطاع الخاص و/أو إزالة القيود الحكومية؛
- (ز) اجراء تغييرات في بعض قوانين العمل.

٥٩ - ولعل أهم سبب لهذه الشروط المسبقة هو أنها تهيئة أفضل لدخول الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلد. وسيحتاج الاصلاح الناجح لقطاع الخدمات الذي يسعى إلى تعزيز مشاركة الشركات الأجنبية العاملة في مجال الخدمات، إلى تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، لأنها الطريقة الرئيسية المتاحة أمام مقدمي الخدمات الأجانب لتقديم الخدمات. ويؤثر كل اصلاح من الاصلاحات المدرجة أعلاه، إلى حد كبير، على الاستثمار الأجنبي المباشر ومن بينه الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الخدمات. وينطبق هذا على وجه الخصوص، بالطبع، على الاصلاح الأول المدرج هنا وهو اصلاح قوانين ومدونات الاستثمار.

٦٠ - ويسود اتفاق متزايد بين البلدان التي حررت اقتصادها على أن أفضل قانون للاستثمار هو القانون الذي يميز بأقل قدر بين المستثمرين (الأجانب أو المحليين) أو بين القطاعات. وأي بديل عن ذلك قد يخلق اختلالات قد تكون مكلفة إما للحكومات أو للكفاءة الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما تسفر أنظمة الاستثمار التي تسعى إلى تقديم حوافز إلى مجموعة من المستثمرين عن خسارة في الحصائر المالية. أما تلك التي تميل إلى توجيه المستثمرين الأجانب نحو صناعة معينة، فإنها تحد عادة من فوائد الاصلاحات، حتى داخل القطاع المتحرر. فعلى سبيل المثال، اتبع عدد من البلدان النامية سياسات انمائية يحركها التصدير وتركز على إقامة معامل ل الصادرات الصناعات التحويلية، مع صلات ضئيلة بالاحتاج من أجل الاقتصاد المحلي. وعلى الرغم من أن هذه السياسات قد تكون لها فوائد قصيرة الأجل لا يمكن إنكارها (ايحاد مصدر جديد للتصدير، وتحريض تحرير محدود له قيمة عالية الوضوح من أجل المساعدة في تغيير المواقف السياسية للبلد ازاء الاستثمار الأجنبي) فإن لها تقيداتها في الأجل الطويل. فهي عادة تخلف، وراءها، قطاعاً للخدمات يحظى بحماية عالية في الاقتصاد المحلي. وحيث أن أي قطاع محمي للخدمات قد يعني من نقص الاستثمار ويميل إلى تأصل عدم الكفاءة فيه، فإنه يعوق تنمية قطاع التصدير ذاته الذي تحاول سياسات التحرير المحدود أن تعززه. ويعاني المصどرون في العادة من نقص القدرة المحلية على تقديم الخدمات، ومن ضعف نوعية الخدمات المتاحة محلياً. وسيظل تأثير العامل المضاعف لقطاع التصدير على الاقتصاد المحلي عند حده الأدنى. ويفقد المصدررون أسوأها محتملة وليس بعيداً أن تتعرقل قدرتهم على الارتفاع في الأسواق. وسيظل انتاجهم قاصراً على الأصناف ذات القيمة المضافة المنخفضة.

٦١ - وسياسة الاستثمار، توأكـب عموماً المعاملة المالية للمستثمرين، ومن هنا يأتي التكامل بين هذين الاصلاحين. غالباً ما تعتمد شركات الخدمات اعتماداً كبيراً على تكنولوجيات البرامج المحوسبة أساسها مواردـها البشرية ولا يمكن نقلـها إلا إذا سمحـ لـموظـفين كـافـيين منـ الخارجـ بـتنـفيـذـ تلكـ التـكنـولوجـياتـ فيـ الـبلـدـ المستورـدـ. ولذلكـ هناكـ حاجةـ إلىـ لـوـائـجـ لـلـهـجـرـةـ تـسـمـحـ بـدخـولـ موـظـفـيـ شـرـكـاتـ مـحـدـدـةـ.

٦٢ - ولا يقوم المستثمرون الأجانب بالاستثمار في بلد أجنبـيـ إلاـ بـقدرـ علمـهمـ بأنـهمـ سـيـلاـقوـنـ مـروـنةـ كـافـيةـ فيـ تحـوـيلـ العـوـائـدـ إـلـىـ الـوطـنـ أوـ بـيعـ استـثـمارـاتـهـ كـجزـءـ منـ المسـارـ العـادـيـ لـأـدـاءـ الـأـعـمـالـ. وـعـلـىـ عـكـسـ ذـلـكـ فإنـ وـجـودـ مـجمـوعـةـ مـنـ القـوـاعـدـ الصـارـمـةـ لـلـغـاـيـةـ فـيـماـ يـتـعـلـقـ بـامـكـانـيـةـ الحـصـولـ عـلـىـ الـعـملـةـ الـأـجـنبـيـةـ وـحقـ الشـرـكـاتـ الـمـحـلـيـةـ فـيـ الـقـيـامـ باـسـتـثـمارـ أـجـنبـيـ قـدـ يـضـعـ هـذـهـ الشـرـكـاتـ فـيـ وضعـ تـنـافـسيـ غـيرـ مـوـاتـ الـحـدـ كـبـيرـ فـيـ مـواـجـهـةـ الشـرـكـاتـ الـأـجـنبـيـةـ، بـيـنـمـاـ الـمـطـلـوبـ مـنـهـاـ هـوـ التـنـافـسـ مـعـهـاـ. وـيمـكـنـ الـاطـلـاعـ عـلـىـ نـمـوذـجـ لـذـلـكـ هـوـ الـعـلـمـ عـلـىـ توـسيـعـ الـاستـثـمارـ الـأـجـنبـيـ الـمـباـشـرـ وـالـتـجـارـةـ فـيـ مـجـالـ الـخـدـمـاتـ فـيـ توـنسـ، وـهـوـ مـذـكـورـ أـعـلـاهـ. وـبـالـطـبعـ إـنـ هـذـاـ لـاـ يـنـفـيـ أـنـ فـتـحـ الـحـسـابـاتـ الـجـارـيـةـ وـالـرأـسـمـالـيـةـ لـلـبـلـدـ يـحـتـاجـ إـلـىـ التـنـفـيـذـ بـطـرـيـقـةـ مـنـظـمةـ، مـعـ اـيـلـاءـ الـاـهـتـمـامـ الـواـجـبـ لـلـاعـتـبارـاتـ الرـئـيـسـيـةـ لـلـسـيـاسـةـ الـنـقـدـيـةـ وـمـنـ بـيـنـهـاـ الـأـثـرـ الـذـيـ يـحـتـمـلـ أـنـ تـرـتـبـهـ هـذـهـ السـيـاسـةـ عـلـىـ التـضـخمـ أـوـ رـفـعـ قـيـمةـ الـعـمـلـةـ الـمـحـلـيـةـ.

٦٣ - وعدم وجود حماية معقولة لحقوق الملكية الفكرية قد يكون مثبطا خطيرا للشركات الأجنبية على جلب أحدث التكنولوجيات. ولعل هذا مهم بالذات في الخدمات التي تعتمد على تكنولوجيات محوسبة مبنية على برامج.

٦٤ - ولا يمكن تحرير الخدمات دون التزام سياسي بازالة القيود الحكومية، وأحيانا بالتحويل إلى القطاع الخاص. وتمشيا مع الآراء المطروحة من قبل في هذا التقرير، فإن إزالة القيود، وفقا للمستعمل هنا لا تعني التحول من بيئة منظمة إلى بيئة غير منتظمة، وإنما من نوع من البيانات المنظمة إلى نوع جديد يعترف بالحاجة إلى المنافسة حيثما يمكن. وازالة القيود، كما هي مستخدمة هنا، لا تعني بالضرورة شن هجوم مباشر على الاحتكار الذي تمارسه مؤسسات القطاع العام أو الغائه على الفور بالتحول إلى القطاع الخاص. فكثيرا ما توجد مسارات كثيرة ممكنة مختلفة لإقامة هيكل صناعي أكثر قدرة على المنافسة، وكثيرا ما يختلف التعرف على الطريق الأمثل بين صناعة وأخرى أو من بلد إلى بلد. على أنه نظرا لأن معظم البلدان لديها بالفعل قوانين لإقامة احتكار الدولة في نطاق واسع من المجالات الاقتصادية، يلزم خلق التزام من الحكومة بالتحرير أمام المستثمرين من القطاع الخاص، الأجانب منهم أو المحليين، عن طريق تعديل الجوانب الرئيسية لتلك القوانين. وفي بعض البلدان قد ينطوي هذا أيضا على تغييرات في قوانين العمل كلما كانت جزءا من الجهاز القانوني الذي يخدم إقامة احتكار الدولة في قطاعات معينة من الاقتصاد.

٦٥ - وحتى لو توفرت الشروط المسبقة المذكورة أعلاه، فهناك مشكلة أخرى تواجه تسلسل الاصلاح في قطاع الخدمات هي: كيف يمكن اختيار مجمع للخدمات من مجموعات مختلفة لمواصلة الاصلاح على المستوى الجرئي؟ هناك نهجان محتملان. أولا، قد تختار الحكومة تحرير مجموعات الخدمات التي تشعر أن البلد يتميز فيها بميزة مقارنة قوية. وفي هذه الحالة، ستسفر المنافسة عن زيادة تدعيم الميزة المقارنة التي يتميز بها القطاع عن طريق زيادة التخصص أو التنوع في الخدمات المقدمة. والخيار الثاني هو تحرير مجموعات الخدمات التي تتسم بأكبر درجة من عدم الكفاءة في انتاج الخدمات والتي يمكن أن يحشد لها دعم واسع النطاق من أجزاء مختلفة من الاقتصاد لتحقيق الاصلاح. وبعبارة أخرى من الصعب استخلاص قواعد جامدة من تجربة كل بلد في هذه النقطة بالتحديد، باستثناء أن الاختيار يعتمد بقدر كبير على طبيعة وعمق توافق الآراء السياسي الذي يمكن أن تتحققه الحكومة. وهكذا، فإنه عند تحرير الخدمات، يتضمن التسلسل الأمثل لاصلاح السياسات قدرًا من الاهتمام بالقضايا التنظيمية الكلية قبل محاولة القيام باصلاح على مستوى مجموعات معينة من الخدمات.

هاء - الحاجة الى تواافق سياسي في الآراء

٦٦ - لا يمكن أن يتحقق الاصلاح إلا بمقدار نجاح الحكومة في تحقيق قدر من تواافق الآراء بشأن الحاجة إلى الاصلاح. وهذا التوافق في الآراء ضروري ليس من أجل تنفيذ مجموعات محددة للإصلاحات في مجال السياسة العامة فحسب وإنما أيضاً للحفاظ على مصداقية السياسة الحكومية، ولا سيما فيما يتعلق بعدم امكانية الارتداد عن الإصلاحات وباستقرار بيئه السياسة. ويمكن أن يؤدي الافتقار إلى التوافق الكافي في الآراء بشأن الحاجة إلى التحرير أو بشأن السرعة التي ينبغي أن يحدث بها التحرير إلى تأخيرات كبيرة في الإصلاحات التي تكفلها الحكومة أو إلى رفض فعلي لأجزاء من برامج التحرير الحكومية.

٦٧ - وليست الحاجة إلى تواافق الآراء، بالطبع، أمراً تتفق به خدمات الإصلاح. من الأهمية لا يغيب عن البال أن الخدمات كثيراً ما تكون المجال الوحيد من اقتصاد البلدان النامية الذي يسود فيه التنظيم الشديد وملكيّة الدولة أكثر من أي مجال آخر. وتعزى هذه الحالة جزئياً إلى أسباب تاريخية، وفي بعض البلدان، أدت الحاجة إلى الانفصال عن السلطة الاستعمارية السابقة إلى تأميم مبكر وواسع النطاق للمصالح الاقتصادية للسلطة المسيطرة السابقة. وانطوى ذلك عادة على تأميمات واسعة المدى في قطاع الخدمات. وفي بلدان أخرى، أدى الافتقار إلى وجود هيكل أساسي للخدمات وقت الانفصال عن السلطة الاستعمارية السابقة إلى انخراط الدولة بشدة في هذا المجال؛ إذ تعين على الدولة، أمام ضرورة تطوير الهياكل الأساسية الرئيسية وعدم وجود رأس المال الخاص للقيام بذلك، أن تدخل هذا الميدان لتطوير المؤسسات في طائفة عريضة من المجالات (المراقب، والنقل البري، والسكك الحديدية، والأعمال المصرفية، والتأمين، والشحن، وما إلى ذلك). وهذا ما أسفرا أحياناً كثيرة عن غياب شبه تام للخبرة بالمنافسة في الخدمات وعن حساسية سياسية مفرطة للغاية في الدفع عن الدور الاستراتيجي للدولة في تنمية قطاع الخدمات (حتى على حساب التغاضي عن أوجه الافتقار إلى الكفاءة حالياً). والمسألة بالطبع ليست مسألة ما إذا كان لسيطرة الدولة على تنمية قطاع الخدمات مبرراً عندما حدثت هذه السيطرة، بل ما إذا كان لا يزال لها مبرر حتى الآن. ومع ذلك ليس من السهل تجاهل تأثير الماضي على النهج السياسية الراهنة.

٦٨ - وكثيراً ما تأتي الضغوط لتحرير الخدمات من جهتين المصدرون، وشرائح من القطاع العام. أما المصدرون، الذين يرون جهودهم مقيدة بسبب الافتقار إلى فرص الوصول إلى التكنولوجيا والخدمات التجارية الواقية، كثيراً ما يكونون أنصاراً أقوباءً للإصلاح، ويميل هذا القطاع إلى أن يكون على اتصال جيد بالسوق الدولية ومدراكاً لضرورة وجود خدمات فعالة للمنافسة على المستوى الدولي. ولكن الضغوط لتحرير الخدمات يمكن أن تنشأ أيضاً من داخل القطاع العام عندما تشكل المعوقات المالية ضغطاً على الحكومة للتخلص من احتكارها للخدمات التي تحقق عجزاً. وفي عدد من البلدان النامية، تمكّن التحالف بين هذا القطاع التجاري

ذو الوجهة الدولية وحكومة مصممة على تعزيز الإصلاح المالي، من استحداث برامج لإصلاح الاقتصاد الكلي، وتحرير قطاعي السلع والخدمات على السواء.

٦٩ - وقد يكون المستهلكون بدورهم أنصاراً أقوى للتحرير. وهذا يصدق بوجه خاص في البلدان النامية الصغيرة ذات الدخل المتوسط حيث يتوجه بعض الشيء عدد كبير من المستهلكين من سكانها إلى السلع الاستهلاكية والخدمات المتاحة في بلدان أخرى بشروط أفضل.

٧٠ - ولكن قلما يبقى التحرير بدون تحديات من مصادر داخل الحكومة وخارجها على حد سواء. وفيما يتعلق بالتحديات من الداخل، لابد أن تتعامل البلدان النامية مع بيروقراطيات مرهقة كانت في في وقت ما وسائل تمكين الدولة من السيطرة في المجال الاقتصادي. ولدى هذه البيروقراطيات مصلحة واضحة في الحفاظ على مركزها، ومن المرجح أن تكافح أي تخفيض في عمالة القطاع العام يمكن أن ينجم عن السماح للقطاع الخاص بالاضطلاع ببعض الوظائف التي كانت تؤديها الحكومة سابقاً. يضاف إلى ذلك أنه حتى لو وجد تسليم واسع النطاق بضرورة تقليص حجم كشف مرتبات القطاع العام وزيادة كفاءة وإنتاجية الأعمال التي تؤديها وزارات الحكومة، فقد ينطوي إصلاح الأجور والإنتاجية في القطاع العام أو تسریح عمال القطاع العام، على الكثير من التحديات السياسية.

٧١ - وبالإضافة إلى الاعتراضات من الداخل، فإن الحكومات الراغبة في السماح بزيادة مشاركة مقدمي الخدمات الأجانب في الاقتصاد قد تواجه بطبيعة الحال معارضة من منتجي هذه الخدمات المحليين الراسخي الأقدام في هذا المضمار الذين سيرون مراكزهم المهيمنة (بل الاحتكارية أحياناً كثيرة) في السوق المحلية مهددة. وسيكون هؤلاء المنتجون أحياناً كثيرة شركات محتكرة شبه حكومية، كما هو مأثور في توفير خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، وتوليد الكهرباء وتوزيعها، فضلاً عن التقل (شركات الخطوط الجوية أو السكك الحديدية المملوكة للدولة).

٧٢ - ومن الجائز في بعض الحالات ألا يكون حلفاء الحكومة الطبيعيون في تعزيز الإصلاحات.. أي المصدون ... هادئي العزيمة في العمل من أجل الإصلاح. وتلك هي الحال بوجه خاص عندما تكون الحكومة قد اعتمدت سياسة لترويج الصادرات تقدم الدعم المالي للمصدرين بصورة أساسية. وهذا ما يشكل، من وجهة النظر هذه، أحد المخاطر الملزمة لسياسات برامج التصدير. وعادة ما تنشأ هذه البرامج بإعطاء المصدرین المحتملين حواجز ضريبية. وقد يكون هؤلاء المصدون مستثمرين محليين وأجانب على السواء. ولكن إذا كان حجم الحواجز كبيرة بقدر كاف، فقد يكون هؤلاء المستثمرون على استعداد لتجاهل التكاليف التي تنجم عن عدم كفاءة قطاع الخدمات المحلي أو لتطويع إنتاجهم ليتمشى مع هذا القصور في الكفاءة.

ليتسنى لهم الاحتفاظ بالمزایا الضريبية التي يتلقونها، وقد تكون النتيجة، بمرور الوقت، تكوين طبقة تجارية جديدة من المصدرين ينتهي بها المطاف إلى الدفاع عن الوضع الراهن، بدلاً من التصدي له.

٧٣ - ولا يوجد طريق وحيد لتكوين توافق في الآراء على المستوى السياسي حول ضرورة إصلاح سياسات الخدمات. وإلى حد كبير جداً، تتسم الحالة في كل بلد بأنها فريدة من نوعها. ومع ذلك، تشير خبرة مشروع توسيع الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات، على ما يبدو، إلى أن بناء توافق الآراء يتطلب، في كل مكان، أن تدمج الحكومة عناصر جميع الدروس التي أوردتها هذا التقرير. ولدفع عجلة توافق الآراء، لا بد من أن تثبت الحكومة ومن يؤيد موقفها أن تكاليف قصور الكفاءة تضر بالتنمية الاقتصادية وأنه يجب أنتهاز الفرصة للحصول على المكاسب التي يمكن أن يجنيها الاقتصاد بوجه عام من الإصلاح. ويجب أن تكون الحكومات قادرة على تحديد مجموعات الخدمات التي يمكن تنفيذ الإصلاح فيها على نحو يثبت بالدليل القوي فوائد إصلاح الخدمات ويوفر مبرراً قانونياً قوياً للقيام بمزيد من الإصلاح. ولكن ينبغي أن تهتم الحكومية أيضاً بضرورة إجراء إصلاحات أساسية معينة للمؤسسات الكبرى من النوع المحدد في موضع سابق من هذا التقرير، التي يرجح بدونها أن تتعرّض جهود الإصلاح على مستوى هيكل الخدمات.

واو - السياسات التكميلية الخاصة بالمنافسة ومكافحة الاحتكار

٧٤ - إن الدرس الآخر الذي تؤيده الخبرة المكتسبة من تنفيذ مشروع توسيع الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات في عدة بلدان، هو أن الإصلاح التنظيمي والبيئة الاستثمارية المفتوحة نسبياً لا يضمنان الدخول الحر لمقدمي الخدمات الأجانب. فقد أحرزت بلدان كثيرة نجاحاً كبيراً من ناحية معاملتها لرأس المال الأجنبي وإصلاحها للنظام الضريبي والكشف عن حساباتها الجارية والرأسمالية وغير ذلك من الإصلاحات الازمة. ومع ذلك، فقد لا تسفر دائماً هذه الإصلاحات، مصحوبة بالإصلاحات الخاصة بالصناعة والخدمات بالتحديد، عن دخول عدد جديد كبير من مقدمي الخدمات الأجانب في هيأكل الخدمات المستهدف تحريرها. ويمكن تقديم تعليلين أساسيين لهذه النتائج المحدودة. التعليل الأول هو أن صغر حجم السوق المحلية لهذه الاقتصادات قد يشكل عقبة أمام المستثمرين الذين يحتاجون إلى ما يضمن لهم أن السوق ستطلب كمية من الخدمات تتفق مع حد أدنى من الحجم الفعال للإنتاج قبل أن يتمكنوا من الاستثمار. والتعليق البديل (وهو لا يتعارض مع صغر حجم السوق) هو أن سلوك التواطؤ فيما بين الشركات الراسخة بالفعل في السوق، ونظام التوزيع الاحتكاري إلى حد بعيد، وغير ذلك من الحاجز الخفية المناهضة للمنافسة وتعترض طريق الدخول (مثلاً الأولويات الاجتماعية للمؤسسات المملوكة للدولة ولκبار المنتجين). قد يعملا جميعها فعلياً على منع دخول مقدمي الخدمات الأجانب في إنتاج خدمات مختارة، مما يحد من القدرة التنافسية للأسوق المعنية.

٧٥ - وتشير الخبرة في التنفيذ الميداني لمشروع توسيع الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات إلى أن الحاجز المناهضة للمنافسة تكاد تجلى دائمة في المرحلة المبكرة من الإصلاح. وببساطة شديدة، فإن منظمي المشاريع، سواء القدماء منهم أو الجدد، سيحاولون ببساطة إذا صادفتهم بيئه لم يألفوها، أن يهيئوا من جديد البيئة القديمة التي يألفونها أكثر من غيرها، وتحت ستار جديد. وعادة ما يكون التواطؤ في الأسعار أحد أشكال السلوك المناهض للمنافسة. ويتفق المنتجون ببساطة على التواطؤ وإعادة إقامة هيكل أسعار الصناعة الذي كان موجوداً قبل تخفيف الضوابط التنظيمية، وفي بعض الحالات، قد يكون مقدمو الخدمات الأجانب الموجودون بالفعل في السوق، شركاء طوعيين في هذا التواطؤ، وقد ينطوي التواطؤ الأقوى من ذلك على عقد اتفاقات لتقاسم السوق واتفاقات لمنع الداخلين الجدد من الوصول إلى شبكات التوزيع القائمة.

٧٦ - ويجب على المرء أن يكون حذراً من الإفراط في تعميم الدروس المستخلصة من هذه الحالات. ففي بعض الحالات، لا يصمد لمدة طويلة الأداء المتحالف الذي يمكن أن يكون قد نشأ عن التحرير الأولي لمجمع من صناعات الخدمات أمام ضغط المنافسة الناجمة عن دخول جهات جديدة. غير أنه في حالات أخرى يمكن أن يكون لزيادة تنفيذ بعض أنواع السياسات التنافسية أهمية لضمان انتشار فوائد التحرير في كل أنحاء الاقتصاد.

خامساً - النتائج

٧٧ - هناك زيادة ملحوظة في عدد البلدان النامية التي تفكّر في التحرير أو تجربه في مجال الاستثمار المباشر الأجنبي وتحرير التجارة في مجال الخدمات. وهذه نتيجة مباشرة لتفهم متزايد بين واضعي السياسات لمدى مساهمة الخدمات في النمو والتنمية، والتکاليف العالية الناجمة عن عدم الكفاءة في القطاع. ودرك الآن بلدان أكثر أنه يمكن استخلاص فوائد اقتصادية هائلة من التشجيع على وجود منافسة أكبر في أسواق خدماتها، وأن هذه العملية ينبغي أن تنتهي ليس على منافسة جديدة من شركات محلية فحسب بل أيضاً من جهات أجنبية تقدم الخدمات. وتقوم الحاجة إلى فتح الأسواق المحلية للمنافسة الأجنبية على عدد من العوامل، منها أحياناً ندرة الموارد المحلية التي يمكن أن تخلق منافسة جديدة، والاعتراف بأن معظم الخدمات تتنافس بصورة متزايدة في الأسواق العالمية، إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

٧٨ - ولزيادة المنافسة في أسواق الخدمات يتبع إعادة تقييم الطريقة التي تنظم بها صناعات محددة في مجال الخدمات بحيث يمكن إفساح مجال جديد لشيء من المنافسة عند انعدامها - وهذا ما يحدث كثيراً. ويتضمن ذلك أيضاً إعادة تقييم للحاجز التي أقيمت منذ مدة طويلة أمام الجهات الأجنبية التي تقدم الخدمات. ولا تعني العملية الناجمة عن ذلك وهي إزالة القيود التحول من بيئه منظمة إلى بيئه غير منظمة

بقدر ما تعني محاولة تحقيق توازن جديد بين ازدياد المنافسة والحماية المتواصلة للاحتياجات الشرعية للتنظيم.

٧٩ - إن بناء توافق سياسي في الآراء حول الحاجة إلى تحرير الخدمات أمر أساسى لنجاح أي مشروع إصلاحي للخدمات. ويشير التنفيذ الميداني لمشروع توسيع الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات إلى أن عددا من الاعتبارات عناصر مهمة في بناء توافق الآراء هذا، وفي ضمان نجاح هذه الإصلاحات. وبصفة محددة، يمكن أن يساعد تقدير ثمن بعض وجوه الفحص على قطع شوط طويل في تعزيز فكرة هؤلاء الذين يؤيدون التحرير. والبرهنة على أن مكاسب التحرير ينبغي ألا تقتصر بالضرورة على الصناعات التي يتم إصلاحها بل يمكن نشرها أمر مفيد أيضا في هذا الصدد. ويجب أيضا على واضعي السياسات أن يعترفوا بأن التبشير بتنفيذ بعض الإصلاحات المؤسسية الكلية لازم لنجاح عملية إصلاح الخدمات. وهذه الإصلاحات أساسا هي تلك التي تساعده على تحديد بيئة جديدة تكفل للجهات الأجنبية المقدمة للخدمات المنافسة.

٨٠ - وعند وضع الإصلاح على المستوى الجزئي، تشير الخبرة إلى أن العمل على مستوى مجموعات الخدمات يضمن عدم التناقض داخل السياسات ذات الصلة والتغييرات التنظيمية. وأخيرا، تشير الخبرة أيضا إلى أنه عندما يكون الإصلاح جاريا، لا سيما على مستوى مجموعات الخدمات المستهدفة في عملية التحرير، ربما تكون هناك حاجة إلى الحاق ذلك بإجراءات - سياسية أو خلاف ذلك - لتعزيز السلوك التنايفي.

٨١ - وتشير الخبرة المتعلقة بتوسيع الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات إلى أن هناك حاجة قطعية للمساعدة التقنية على مستوى البلدان النامية، لا سيما فيما يتعلق بتحديد وتوضيح الاحتياجات في مجال الإصلاح التنظيمي والسياسي على مستوى مجموعات الخدمات. وهذه الاحتياجات معقدة في كثير من الأحيان ولم يخض فيها أحد عادة. وعلى عكس حالة التحرير في قطاع البضائع، مازالت هناك قواعد أو ممارسات محددة فيما يتعلق بالتحرير في مجال الخدمات. والمرجح أن تستفيد البلدان الراغبة في التعلم من خبرات تلك البلدان التي باشرت أصلا العملية الإصلاحية. وإن برنامجا عمليا، مثل البرنامج المتعلق بتوسيع الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات، قادر على أن يؤدي ذلك.

الحواشي

(١) انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩٢ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع .(A.92.II.D.7

United Nations Department of Economic and Social Development, Transnational انظر (٢) Corporations and Management Division, The Transnationalization of Service Industries: An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Direct Investment by Transnational Service Corporations (United Nations publication, Sales No. E.93.II.A.3); United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations, Services and the Uruguay Round (United Nations publication, Sales No. E.90.II.A.11); The Uruguay Round: Services in the World Economy (New York, United Nations and the World Bank, 1990); Services and Development: The Role of Foreign Direct Investment and Trade (United Nations publication, Sales No. E.89.II.A.17); Foreign Direct Investment and Transnational Corporations in Services (United Nations publication, Sales No. E.89.II.A.1); and Transnational Corporations and the Growth of Services: Some Conceptual and Theoretical Issues (United Nations publication, Sales No. E.89.II.A.5). See Also United Nations Conference on Trade and Development, Trade in Services: Sectoral Issues (New York and Geneva, United Nations, 1989), and Services in Asia and the Pacific: Selected Papers (New York and Geneva, United Nations, 1990); and World Bank, The Contributions of Infrastructure to Economic Development (Washington, D.C., World Bank, 1993) and The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries (Washington, D.C., World Bank, 1991)

(٣) بالاستناد الى بيانات للبنك الدولي عن الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الحالية. وتقلل هذه الارقام من نصيب الخدمات في البلدان النامية لسبعين. فهي تستثنى هنا المرافق والتشييد، وهما مجالان يحسبان عادة كجزء من قطاع الخدمات. وبالاضافة الى ذلك، تقلل ارقام الناتج المحلي الاجمالي من أهمية الاقتصاد غير الرسمي، ومعظمه في مجال الخدمات.

Thomas Stanback, et al., Services: The New Economy (Totowa, N.J., Allanheld, Osmun. (٤) .1981)

Simon Kuznets, Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread (New Haven, Yale (٥) University Press, 1966)

(٦) تستعين شعبة تطوير الخدمات والكافاء التجارية التابعة للأونكتاد بأموال مقدمة من جهات مانحة مختلفة لتطوير وتركيب "نظام المعلومات المسبيقة عن البضائع" للمساعدة في تحسين عمليات الجهات العاملة في النقل في افريقيا.

المرفق

مشروع زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات

١ - بدأ مشروع "زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات" باعتباره، في جزء منه، مناظراً للجهود الجارية التي تبذلها البلدان النامية من أجل التحرير في مجال التجارة في السلع. ويسعى المشروع إلى مساعدة هذه البلدان في إصلاح وتحرير معاملاتها الدولية في مجال الخدمات. وهو عبارة عن جهد مشترك بين برنامج الأونكتاد للشركات عبر الوطنية والبنك الدولي وشبكة البرامج العالمية والإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويركز الجزء الرئيسي من البرنامج، لا البرنامج كله، على مسألة تعزيز القدرات الذاتية للبلدان النامية في ميدان الخدمات عن طريق زيادة مشاركة موردي الخدمات الأجنبية في الاقتصاد الوطني من خلال الاستثمارات والتجارة العابرة للحدود والأشكال الأخرى لتقديم الخدمات.

٢ - وجرت صياغة خطة تشغيل مشروع زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات بما يمكن من تصميم المساعدة على نحو يلائم احتياجات كل بلد مشارك على حدة. وعلى وجه التحديد، يتكون المشروع من مراحل ثلاث: (أ) مرحلة التشخيص؛ (ب) مرحلة التوصيات؛ (ج) مرحلة التنفيذ.

٣ - ويستند حجم الجهد المبذول في كل مرحلة من هذه المراحل إلى احتياجات كل بلد على حدة، وفق ما تحدده الحكومة من خلال مركز التنسيق الذي تعينه للمشروع والوكالات المنفذة لهذا المشروع. بيد أن مواصفات مرحلة التشخيص يجري وضعها، كقاعدة عامة، جزئياً استناداً إلى بعض الفهم المبدئي لما يرغيه البلد المشارك بتحقيقه في مرحلة التنفيذ. وعلاوة على ذلك وبالنظر إلى وثاقة الصلات بين المعاملات الدولية في مجال السلع والمعاملات الدولية في مجال الخدمات، فإنه يجري السعي إلى التعاون مع برنامج زيادة حجم التجارة المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي وما على غراره من مشاريع، حيثما كان ذلك ملائماً ومجدياً.

مرحلة التشخيص

٤ - إن كثيراً من الأنشطة الخدمية، وبحكم طابعها ذاته، تخضع لقواعد تنظيمية صارمة. ومن المسائل التي يعني بها مشروع زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في مجال الخدمات تقييم مدى تعارض الأهداف التقليدية لتدابير السياسات والتدابير التنظيمية لكل نشاط خدمي على حدة (مثل علاج أوجه القصور في الأسواق وحماية السيادة الوطنية وكفالة حماية المستهلكين والبيئة) مع هدفي الكفاءة

والقدرة على المنافسة. ومن المسائل الأخرى التي يعني بها المشروع استعراض درجة تعارض التدابير التي تنزع إلى التغلغل في أنشطة خدمية متعددة يحتمل أن تخرج إلى حد ما عن نطاق المسائل التي يتصدى لها القائمون على تنظيم الأنشطة، مع هذين الهدفين أيضاً. وصكوك السياسات الداخلة في عدة أنشطة أو "الأفقية"، تشمل قوانين الاستثمار الأجنبي المباشر أو قوانين نقل التكنولوجيا أو القواعد المنظمة للهجرة المؤقتة أو نظام تحويل المدفوعات أو قوانين تجارية معينة. ويسعى المشروع أيضاً إلى التعرف على مواطن القوة في الإطار التنظيمي الراهن أو القيود المحتملة على فعاليته والتي قد تنشأ من استخدام صكوك السياسات التي قد يتعارض بعضها مع بعض، بغير علم.

٥ - وعادة ما يتم البدء في إجراء ثلاث دراسات تشخيصية في كل بلد يجري تنفيذ المشروع فيه استناداً إلى تقييم لاحتياجات، بما في ذلك:

(أ) استعراض وتقييم الإطار الأفقي الراهن الذي ينظم أو يستبعد مساهمة موردي الخدمات الأجنبية في القدرة الوطنية للبلد. ويركز هذا التقييم، بوجه خاص، على التحديد الواضح للأهداف الظاهرة أو الضمنية لصكوك هذا الإطار ودرجة فعاليته في تحقيق مثل هذه الأهداف بعد الأخذ بها، والتكليف الظاهر أو الخفي التي ينطوي عليها تحقيق هذه الأهداف. ويجري لكل صك من هذه الصكوك بذل جهود لقياس الكمي لفاعليته وتكليفه باستخدام نوع من التحليل يقوم على احتساب التكاليف والفوائد. فمثلاً عندما يكون الهدف من سياسة ترمي إلى حفز الاستثمار هو تعزيز نمو الاستثمار الأجنبي المباشر في نشاط خدمي معينه وفي موقع معينه، يجري بذل جهد لقياس ما إذا كانت هذه السياسة قد أدت، في الواقع العملي، إلى الزيادة المتوقعة في الاستثمار في الموقع المرغوب فيه أم لا؛ وعلى النقيض من ذلك، تجري محاولة لتقدير تكاليف الأخذ بـصك السياسة (الإيرادات الضريبية المتنازل عنها وتكليف الهياكل الأساسية الخ) كيما تمكن مقارنة القيمة المخصومة لهذه التكاليف بالمقابلة لقياس (ومن ذلك مثلاً القيمة السنوية المضافة التي أوجدها المستثمرون الأجانب الذين استفادوا من تطبيق السياسة).

(ب) القيام باستعراضين وتقييمين منفصلين للإطار التنظيمي العام الراهن للمعاملات الدولية في مجال الخدمات في مجموعتين مختلفتين للخدمات. وكما هو الحال في تقييم التدابير الأفقية، يجري تحديد أهداف كل صك من صكوك السياسات المستخدمة في تنظيم الصناعات الخدمية التي يتكون منها المجتمع الخدمي تحديداً وأوضحاً، وكذلك درجة فعاليتها وتكليفها الظاهر والخفية. كما يجري تحديد وتحليل الصلات الضعيفة أو السياسات المحتمل أن تكون متعارضة في الإطار التنظيمي الذي يحدد بيئته المجتمع الخدمي.

٦ - وعند اختيار مجموعين خدميين للتحليل التفصيلي يجري استخدام عدة معايير. يمكن أن يقع الاختيار بوجه خاص على مجموعات معينة لأنها تمثل أنشطة ذات أهمية استراتيجية للبلد أو مجالات تفكير الحكومة في إدخال إصلاحات فيها أو قد بدأت في إدخال إصلاحات فيها بالفعل.

٧ - ويقوم بإعداد الدراسات التشخيصية الثلاث أفرقة تتكون من خبراء استشاريين محليين ودوليين بمساعدة من موظفين من مقر الوكالتين المنفذتين. ويقوم ببعثات ميدانية مختارة إلى البلد الخبراء الدوليون المعينون لهذا الغرض والذين يعملون بالاشتراك مع الخبراء الاستشاريين المحليين في مجالات خبرتهم الفنية.

مرحلة التوصيات

٨ - كنتيجة لمرحلة التشخيص، يجري إعداد تقرير قطري يلخص التوصيات التي يسفر عنها العمل الميداني.

مرحلة التنفيذ

٩ - يتفاوت تنفيذ التوصيات التي تسفر عنها مرحلة التشخيص في مشروع زيادة حجم الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في الخدمات من بلد إلى بلد استناداً إلى الاهتمامات والاحتياجات إلى درجة لا يجوز عندها اقتراح نمط محدد للتنفيذ. على أن من الممكن وضع عدد من الاقتراحات فيما يتعلق ببعض التوجيهات التي قد يسير عليها التنفيذ.

١٠ - فمثلاً قد يشير تقييم التدابير الأفقية (الداخلة في صناعات متعددة) إلى الحاجة إلى تنقية القوانين التي تنظم الاستثمار الأجنبي في بلد ما أو برنامج هذا البلد لحفز الاستثمار الأجنبي، أو قواعده المنظمة للهجرة المؤقتة، أو أحکامه المنظمة لنقل التكنولوجيا أو جوانب من نظامه الخاص بالتجارة في الخدمات. ويمكن للوكالتين المنفذتين إذا طلب منها ذلك أن تحدداً وتحضراً، لتناول هذه المسألة، خبراء خاصين لمساعدة البلد في هذه المجالات. ويمكن توفير مساعدة مماثلة إذا ما كشفت دراسات الحالة لبعض المجموعات عن وجود احتياجات محددة خاصة بصوغ السياسات بالنسبة لبعض الصناعات المكونة لهذه المجموعات.

الموارد المؤسسية لمشروع زيادة حجم الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات

١١ - يشترك في تنفيذ مشروع زيادة حجم الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات برنامج الأونكتاد للشركات عبر الوطنية وشعبة التجارة الدولية التابعة لإدارة الاقتصاد الدولي بالبنك الدولي. وتقوم كل وكالة منفذة من هاتين الوكالتين، من خلال ما اضطلع به كل منها من عمل في الماضي ومن خلال

موظفيهما المشتركين في المشروع، بتزويد المشروع بخبرة فنية كبيرة في مجالات أساسية كالاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة العابرة للحدود في مجال الخدمات أو، انتقال الأيدي العاملة، أو معاملة المستثمرين الأجانب ضربياً ومن حيث أسعار الصرف، أو حقوق الملكية الفكرية، أو اقتصاد الخدمات.

١٢ - ويتوقف تنفيذ المشروع بدرجة مهمة على إسهام الأفرقة التي تتكون من خبراء استشاريين محليين وخبراء دوليين مجموعين لوضع كل دراسة من الدراسات التشخيصية التي يتكون منها المشروع. واشتراك الخبراء الاستشاريين المحليين في أعمال مشروع زيادة حجم الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في مجال الخدمات أمر مهم بوجه خاص بالنسبة للوكلالتين المنفذتين اللتين توليان اهتماماً كبيراً لاعتبار تنفيذ المشروع فرصة لبناء القدرات الوطنية على إجراء البحوث في مجال السياسات وعلى تقرير هذه السياسات في مجالات كالخدمات والتنمية، والمعاملات الدولية في مجال الخدمات، وكفاءة الخدمات وقدرتها على المنافسة، التي تعتبر مجالات جديدة نسبياً بين مجالات اهتمام الأبحاث والسياسات. وتحدد دراسات الحالة الملائمة للتشخيص أثناء بعثات الاستطلاع التي يبدأ على أيديها المشروع في البلد المشارك. ويقوم بالعمل التشخيصي الخبراء الاستشاريون أثناء بعثة دراسية إلى كل بلد من البلدان من المزمع القيام بها بعد البعثة الاستطلاعية بعدة أسابيع. وينظم تنفيذ العمل في قربة الوقت الذي تؤخذ فيه بعثة متابعة، وهي البعثة التي من المزمع القيام بها بمجرد إنجاز العمل التشخيصي.

—————