الأمم المتحدة

TD

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.30/2
18 September 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة في السلع والخدمات، والسلع الأساسية
اجتماع الخبراء المعني بتعميم الوصول إلى الخدمات
جنيف، ١٤-١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

تعميم الوصول إلى الخدمات

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد*

خلاصة

ثمة خدمات كثيرة أساسية لحياة الإنسان أو لـــها خصائص هيكلية هامة وتؤدي دوراً رئيسياً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ومن هذه الخدمات مثلاً خدمات الاتصالات أو الخدمات الصحية أو التعليمية أو توفير خدمات الطاقة والماء. وفي هذه القطاعات، تواجه الحكومات تحدياً يتمثل في توفير قدر كافٍ من الخدمات، بما في ذلك للفئات الفقيرة والمهمشة. وتتحكم في السياسات واللوائح الوطنية المعنية بضمان تعميم الوصول إلى الخدمات مجموعةٌ من العوامل، من بينها الحالة الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل بلد، وأهداف سياساتها العامة والتزاماتها الدولية. وتتناول هذه المذكرة بالتحليل خصائص أهم قطاعات الخدمات الأساسية، ومدى تباين السياسات الوطنية لضمان تعميم الوصول إلى الخدمات بين القطاعات والبلدان، وما الذي يمكن عمله على الصعيد الدولي لتحسين الوصول إلى الخدمات. وتركز المذكرة بشكل خاص على كيفية تسخير التجارة في الخدمات وتحرير التجارة كأداة لتحسين تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية.

* قُدمت الوثيقة في التاريخ المبيّن أعلاه بسبب التأخر في تجهيزها.

(A) GE.06-51707 091106 091106

أولاً – مقدمة

١- اتفقت لجنة التجارة في السلع والخدمات، والسلع الأساسية في دورتها العاشرة (٦-١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٦) على عقد اجتماع خبراء بشأن تعميم الوصول إلى الخدمات. ومن شأن الخدمات، ولا سيما تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية، أن تشكل عنصراً هاماً يسهم في التنمية البشرية والاقتصادية. وتستطيع الحكومات أن تستخدم العديد من الأدوات التنظيمية/السياسات لضمان تعميم وصول مواطنيها إلى الخدمات. ومن بين القضايا المطروحة ما يلي: `١` أي الخدمات تتّسم بأهمية حاسمة في إطار سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات؛ `٢` نطاق خيارات السياسة العامة المتاحة للمضي قدماً في تحقيق أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات؛ `٣` الآليات المالية وغيرها من آليات دعم تعميم الوصول إلى الخدمات `٤` العوامل الهامة في تقييم ما إذا كان تقديم الخدمات من القطاع العام أو الخاص، أو كليهما، هو الأفضل لتحقيق أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية في قطاعات محددة. وتركز هذه المذكرة على أطر السياسات والأنظمة الهادفة إلى ضمان تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية، وتربط بين هذا النقاش ومفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن تحرير التجارة في الخدمات، بما في ذلك المفاوضات بشأن الضوابط التي يتعين فرضها مستقبلاً على اللوائح الداخلية.

ثانياً – مستوجبات تنظيم الخدمات وتعميم الوصول إليها

٢- رغم التوافق الواسع على أهمية ضمان تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية، فإن ثمة توافقاً أضيق على النُهُج والوسائل الأفضل لتحقيق ذلك. فخيارات تقديم الخدمات تتراوح بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن الخدمات المجتمعية والنظم الأخرى. فإن حسن وضع اللوائح التنظيمية والسياسات الهادفة لصالح الفقراء، والرصد النشط لأداء قطاعات الخدمات في مجال تعميم الوصول إليها، هي شروط حاسمة، لا سيما عند الاعتماد على قوى السوق والقطاع الخاص لتحقيق تعميم الوصول إلى الخدمات.

٣- وينطوي التنظيم على عملية التأثير والتحكم والتوجيه للأنشطة الاقتصادية أو غيرها من الأنشطة الخاصة التي تؤثر على أنشطة أخرى، وذلك من خلال سياسات وتدابير حكومية متنوعة. وتساعد عملية وضع اللوائح الناظمة على ضمان العديد من أهداف السياسة العامة بوسائل من بينها حماية المستهلكين، وتأمين المنافسة، وتطوير قدرات التوريد المحلية، والحفاظ على التنوع الثقافي، وحماية البيئة، وضمان تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية للجميع، وبخاصة الشرائح الفقيرة والضعيفة والمهمشة في المجتمع.

٤- إن مبررات تدخل الدولة لضمان تعميم الوصول إلى الخدمات تنشأ عن نوعين مختلفين من الاعتبارات، هما: معالجة إخفاقات السوق (التفاوت المعلوماتي، والاحتكارات، والمؤثرات الخارجية) وتوفير "السلع النفعية"، حيث لا يُتاح المستوى المنشود اجتماعياً من الخدمات لأسباب من بينها اعتبارات الربح، وخصائص السلع العامة، وإمكانية الانتفاع المجاني[(١)]. وثمة مدارس فكرية شتى (كالنظرية الليبرالية لوضع اللوائح الاقتصادية، واللوائح القائمة على أهداف توزيعية واجتماعية أخرى والنهُج القائمة على الحقوق) تقترح توخي العناية في تصميم أطر ناظمة لقطاع

(١) السلع/الخدمات النفعية مرغوبة أو ذات قيمة اجتماعية بحد ذاتها، حيث يحق للمواطنين الحصول على هذه السلع والخدمات بغض النظر عما إذا كان بمقدورهم شراؤها أو عما يرغبون به أو يفضلونه في الواقع.

الخدمات. والهدف الأسمى من عملية وضع اللوائح الناظمة يتمثل في معالجة قضايا الإنصاف والوصول والوفرة والتكيف والجودة/السلامة، فضلاً عن قضايا أخلاقية تتجاوز في مظاهرها اخفاقات السوق وتحقيق الكفاءة الاقتصادية. ومن شأن الإطار الناظم المنفذ على نحوٍ سلس أن يسهم في الجهود التي تبذلها الحكومات للوفاء بالتزاماتها وأن يتيح لها توجيه مشاركة القطاع الخاص نحو تحقيق أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات.

٥- وثمة اتفاق على ما لعملية وضع اللوائح الناظمة من دور إيجابي في ضمان تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية وإن مظاهر الإخفاق في عملية وضع اللوائح الناظمة قد لفتت الانتباه مؤخراً إلى أهمية وضع إطار ناظم فعال لضمان بلوغ الأهداف الاجتماعية ورفع مستويات الكفاءة الاقتصادية والجودة التي يحققها مقدمو الخدمات من القطاع الخاص. ومن الأمثلة على ذلك خدمات النقل بالسكك الحديدية (المملكة المتحدة) والكهرباء (كاليفورنيا)، وشركتا إنرون (Enron) ووورلدكوم (WorldCom)، أو التجارب المختلفة مع رسوم المستخدمين المتعلقة بالخدمات الصحية وأنظمة القسائم الشرائية (غانا،كينيا، نيجيريا) ومشاركة القطاع الخاص في توفير المياه (بوليفيا).

٦- وقد تمخض عن ذلك عمل تحليلي بشأن التنظيم الفعال المتعلق بتحديد أهم الظروف المواتية لتحقيق إصلاح سليم للهيكل الأساسي[٢]، والذي يتمثل أحد أهدافه في اجتذاب الاستثمارات الرأسمالية اللازمة لتوفير الخدمات بصورة مرضية. وتتضمن القضايا المطروحة ما يلي: ضرورة تحرير الوكالات التنظيمية من التدخل السياسي في قراراتها؛ وإخضاع قراراتها لاستعراض الهيئة القضائية أو لرقابة هيئة أخرى؛ والمنافسة والشفافية؛ والتوقيت والتسلسل المناسبين للإصلاح، مع وضع الأطر التنظيمية المناسبة قبل الشروع في عمليتي الخصخصة وتحرير التجارة. وتوخياً لاستدامة سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات، سواء بالنسبة للحكومات أو الجهات المنفذة، فلا بد من وضع سياسات التسعير المناسبة. وقد يكون السؤال الأكثر جوهريةً في سياق المقترحات الرامية إلى تحسين إدارة وتنظيم العمليات الانتقالية (بما في ذلك الخصخصة والتحرير) ما إذا كان إشراك القطاع الخاص والمتعهدين الأجانب هو الخيار الأنسب أساساً. وهناك إقرار واسع النطاق بضرورة التدخل الحكومي لضمان تعميم الوصول إلى الخدمات، حيث يعتبر ذلك مطلباً مشروعاً.

ثالثاً - تعريف تعميم الوصول إلى الخدمات

٧- ثمة خدمات كثيرة متجذرة في السياق الاجتماعي أو الثقافي أو السياسي للبلدان (كالصحة والتعليم والإمداد بالماء والاتصالات والنقل). وبعض هذه الخدمات أساسي للحياة البشرية، فيما تؤدي خدمات أخرى وظائف هيكلية مركزية. وينبع الاعتراف الواسع النطاق بأهمية خدمات معينة مما يحققه استهلاكها من منافع للمجتمع (طابعها كسلعة عامة أو نفعية مثلاً) ومما تُحدثه من أثر إيجابي في القدرة التنافسية للبلد وكفاءته. ورغم عدم وجود تعريف متفق عليه عالمياً للخدمات الأساسية - ناهيك عن بيان شامل بها - فإن الأهمية المركزية للكثير من الخدمات تحظى باعتراف المجتمع الدولي (كما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والأهداف الإنمائية للألفية مثلاً).

---

(٢) Ioannis N. Kessides (2004). *Reforming Infrastructure, Privatisation, Regulation and Competition, A World Bank Policy Research Report, 2004*, Washington D.C.

تقديم الخدمات للكافة وتعميم الوصول إلى الخدمات

ينطوي تقديم *الخدمات للكافة* على توفير الخدمة لكل شخص أو أسرة على حدة. أما *تعميم الوصول إلى الخدمات* فيشير إلى الهدف المتمثل في إتاحة الفرص للجميع، سواء فرادى أو مجتمعين، للحصول على خدمة معينة. والشمولية هي الصفة الملازمة للمفهومين. وهو مصطلح واسع بحد ذاته، يستند إلى ثلاثة مبادئ أساسية، هي: الوفرة، وسهولة الوصول، والتكلفة الميسّرة. وفي حالة الاتصالات، يُستخدم هدف تقديم الخدمات للكافة في الظروف التي توجد فيها فعلاً تغطية جيدة لشبكة الاتصال وكثافة اتصالات عالية، ولذلك فإن التركيز يكون على ضمان التكلفة الميسورة. أما عندما تكون الشبكة قليلة التطور وكثافة الاتصالات متدنية، فإن الهدف يتمثل في ضمان وصول عام معقول للشبكة بأسعار ميسّرة لكل مواطن. ويمكن تحقيق تعميم الوصول إلى الخدمة مثلاً عن طريق الهواتف العمومية أو مراكز الخدمات الهاتفية المجتمعية أو محلات الهواتف أو الخدمات المجتمعية للاتصال بالإنترنت (كتوفير هاتف لكل مستوطنة يزيد عدد أفرادها عن ٥٠٠ شخص في غانا). وفي حين أن البلدان المتقدمة تستخدم عادةً مفهوم تقديم الخدمات للكافة، فإن الهدف الأول بالنسبة لكثير من البلدان النامية هو تعميم الوصول إلى الخدمات.

٨- ويستخدم مقررو السياسات مفاهيم وتعاريف مختلفة، من قبيل الخدمات الأساسية أو الأولية، والخدمات العامة، والسلع النفعية، وخدمات الهيكل الأساسي البسيطة أو خدمات المنفعة العامة. وتتفاوت المفاهيم حسب نوع الخدمة، ومستوى تنمية البلد، والخطاب السياسي الذي تنبثق منه. وهناك تفاوت بين القطاعات أيضاً في مفهوم وتعريف تعميم الوصول إلى الخدمات.

٩- وثمة ارتباط وثيق بين الفقر وسوء الصحة وعدم كفاية فرص الحصول على *الرعاية الصحية*، ومن البديهي أن التقدم الاقتصادي يعتمد على مواطنين أصحاء. وتعترف الحكومات بأهمية الصحة البشرية كحق من حقوق الإنسان، على نحو ما يتجلى في الأهداف ٤ و٥ و٦ من الأهداف الإنمائية للألفية. كما أنها تحرص على وضع أهداف خاصة بقطاع الصحة، من قبيل الهدف (٣ x ٥) المتمثل في مساعدة ٣ ملايين شخص في البلدان النامية بواسطة مجموعة من وسائل العلاج بمضادات فيروسات النسخ العكسي لمعالجة نقص المناعة البشري/الإيدز (بحلول نهاية عام ٢٠٠٥). وينصب تركيز غالبية سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات على الرعاية الصحية الأساسية. ورغم غياب تعريف موحد للرعاية الصحية الأساسية، فإن اتباع نهجٍ لتطوير أنظمة للرعاية الصحية تقوم على توفير الرعاية الصحية الأساسية يقتضي استهداف تعميم الوصول إلى خدمات صحية جيدة النوعية. وتتفاوت الرعاية الصحية الأساسية بتفاوت مستوى التنمية.

١٠- وتنبع أهمية *التعليم* من إسهامه المركزي في الحدّ من الفقر، وتعزيز الإنتاجية/المكاسب، وبناء قدرات الموارد البشرية، والتطور التكنولوجي والنمو الاقتصادي المستدام، بطرق منها الاندماج في الاقتصاد العالمي. ولم ينجح أي بلد في تحقيق نمو اقتصادي بدون بلوغ معدل ٤٠ في المائة من تعليم الكبار، الأمر الذي يتّسم بأهمية فائقة. بيد أن أهداف التعليم أبعد ما تكون عن التحقق، إذ قُدّر عدد الأطفال المحرومين من الدراسة في عام ٢٠٠٥ بمائة مليون من الأطفال (منهم ٥٨ مليون طفلة). وترتبط أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات بتحقيق التعليم الابتدائي للجميع؛ ورفع معدلات القراءة والكتابة، بما في ذلك بين الكبار؛ وتحسين نوعية التعليم والمساواة بين الجنسين في التعليم؛ والعمل في الآن ذاته على تطوير التعليم الثانوي والعالي، فضلاً عن المهارات الخاصة التي يتطلبها الاقتصاد العالمي.

وترتبط هذه المقاصد ارتباطاً وثيقاً بالهدف ٢ من الأهداف الإنمائية للألفية (تعميم التعليم الابتدائي) والهدف ٣ (تعزيز المساواة بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي بحلول عام ٢٠١٥).

١١- إن إتاحة إمكانية الحصول على *الماء* النظيف والكافي بتكلفة معقولة هو أمرٌ ضروري للحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة والصحة والرفاه. كما أن له دوراً أساسياً في العديد من عمليات الإنتاج. بيد أن أكثر من ١,١ مليار شخص حتى الآن محرومون من إمكانية الوصول إلى المياه النظيفة، وما يناهز ٤,٢ مليار شخص يفتقرون إلى المرافق الصحية. وتُعرّف أهداف تعميم الوصول إلى خدمات المياه بأنها إتاحة إمكانية الوصول إلى مصدر محسّن للمياه، وتُقاس بنسبة الأشخاص الذين يستطيعون الحصول على ٢٠ لتراً من الماء على الأقل لكل شخص يومياً، من مصدر يبعد مسافةً لا تزيد عن كيلومتر واحد من منزل المستخدِم (يونيسيف، منظمة الصحة العالمية).

١٢- وتستمد خدمات *الاتصالات* طابعها الأساسي من أهميتها للنمو الاقتصادي والمنافع الأوسع المرتبطة بتكنولوجيات المعلومات والاتصالات. فمن شأن خدمات الاتصالات أن تيسّر مشاركة المواطنين في مبادرات مجتمع المعلومات، وأن تشجع التلاحم الوطني وتقلص أوجه التفاوت بين المناطق الريفية والحضرية. وثمة اتجاه متنامٍ في الكثير من البلدان نحو اعتبار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات حقاً أساسياً لجميع المواطنين. بيد أن الهيكل الأساسي للاتصالات ضعيفٌ في الكثير من البلدان النامية، لا سيما في المناطق الريفية. وقد عُرّف هدف تحقيق تعميم الوصول في هذا المجال بإتاحة إمكانية الوصول (فردياً أو مشتركاً) إلى الخدمات الهاتفية لكل مركز سكاني يزيد عن حجم معين ويقع ضمن مسافة معينة. ومع التطور الذي تشهده الساحة التكنولوجية، يتجه الجانب المتعلق بتعميم الوصول في خدمات الاتصالات نحو التحول من خدمات الهاتف الأساسية إلى استخدام الإنترنت، بل وربما حتى الاتصال بواسطة الشبكة ذات الحُزم الموجية العريضة النطاق.

١٣- كما أن *لإمدادات الطاقة* الموثوقة، ولا سيما الكهرباء، دوراً أساسياً في العديد من الأنشطة في أي اقتصاد، بما في ذلك إنتاج السلع والخدمات. وهي أساسيةٌ كذلك للتنمية الاجتماعية الاقتصادية، إذ تتيح الإنارة (لأغراض التعلم وتعزيز فرص العمل مثلاً)؛ واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ والتسخين والطبخ؛ وتدعم بشكل واسع توليد الدخل وفرص العمل؛ وتؤثر في التنمية المستدامة.

١٤- ويتطلب الأشخاص من مختلف فئات الدخل وفي جميع الشركات الحصول على خدمات مالية لرفاههم وتحقيق تطلعاتهم الاقتصادية. بيد أن استخدام الخدمات المالية الأساسية في البلدان النامية بعيد كل البعد عن الشمولية. وحتى في البلدان المتقدمة، يعتبر تعذّر وصول شرائح سكانية ومؤسسات معينة إلى الخدمات المالية مشكلةً كبيرة، وتجري مناقشة وتنفيذ سياسات ترمي إلى سد الفجوة المالية (كالقروض الصغيرة والتمويل الصغير). ورغم أن تعميم الوصول إلى الخدمات المالية لا يمثل سياسة عامة صريحة في الأصل، إلا أن الروابط الوثيقة بين الوصول إلى الخدمات المالية والنمو الاقتصادي والحد من الفقر تدفع نحو تغيير المفاهيم. وثمة اعتراف واسع بالروابط بين الخدمات المالية والخدمات الأخرى (كالصحة والتأمين) وما لعدم إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية من آثار سلبية في تحقيق أهداف اجتماعية أساسية (كقدرة المرضى على الوصول إلى الخدمات الصحية). ومن ثم فقد أصبح تعميم الوصول إلى الخدمات المالية هدفاً من أهداف السياسة العامة الحكومية.

١٥- وثمة سمات معينة متداخلة بين الخدمات الأساسية وأهداف تعميم الوصول إلى الخدمات. وتتعلق إحدى هذه السمات *بطابعهما الجوهري والأساسي*، اقتصادياً واجتماعياً، بما في ذلك كون كليهما نتيجة للنمو/التنمية وحافزاً لها في الآن ذاته.

١٦- ولأهداف تعميم الوصول إلى الخدمات *مظاهرُ مركزية مشتركة تتعلق بالمساواة*. فرغم ميل الخدمات الأساسية وتعميم الوصول إليها للارتباط بشكل وثيق بالكرامة الإنسانية والتنمية المستدامة، إلا أن تقديمها يتمّ بصورة *تفتقر إلى المساواة والإنصاف*[٣]. وأحد المبادئ المهيمنة على أهداف تعميم الوصول يكمن في توسيع إتاحة الخدمات للجمهور ككل، بحيث لا يؤدي العجز عن الدفع إلى الحرمان من الخدمة، مع إيلاء عناية خاصة لاحتياجات المستهلكين في الفئات المنخفضة الدخل أو المحرومة، بما في ذلك في المناطق الريفية والنائية. ويتعين وضع أهداف لتعميم الوصول إلى الخدمات تتماشى مع عدد من العوامل الداخلية (كالدخل الوطني، والتوزيع الجغرافي للسكان، والهياكل الأساسية القائمة، وهيكل السوق/الطلب، والمسائل الأمنية، والوسائل المالية). ويتعين تصميم أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات بعناية بحيث تتيح *استهدافاً دقيقاً* لشرائح محددة من المجتمع و*تسعيراً مناسباً* للخدمات من أجل ضمان استمرارية السياسات.

١٧- إن *الخدمات الأساسية مترابطة ترابطاً وثيقاً* فيما بينها. فعدم التقدم في إحداها يمكن أن يعرقل فعلياً تقدم الأخرى؛ وهو ما يستدعي *نهجاً متكاملاً وشاملاً* لتصميم وتنفيذ السياسات اللازمة لتعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية.

١٨- *ولمرونة* أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات أهمية حاسمة لاستيعاب المستويات المختلفة من التنمية *الاقتصادية/الاجتماعية في المجتمعات والتكيف مع التطورات التكنولوجية*. فقطاع الطاقة، على سبيل المثال، يشهد تطورات تكنولوجية جديدة (كتوليد الطاقة المتجددة أو التكنولوجيا الفولطاضوئية)، وقد أصبحت هذه التكنولوجيات مقبولة على الصعيد الدولي باعتبارها خياراً جيداً لتزويد المناطق الريفية بالكهرباء. ويجب إعادة تعريف تعميم الوصول إلى الخدمات حال تحقق أحد الأهداف.

١٩- ومن السمات الأخرى للكثير من الخدمات الأساسية الأهمية المعترف بها على *نطاق واسع للدور الذي ينبغي أن يضطلع به القطاع العام في تقديم هذه الخدمات* - إما كجهة منظمة أو مزودة أو كليهما. والمسؤوليات العامة عن تقديم خدمات أساسية معينة أو تنظيمها تنشأ عن سهولة تعرض هذه الخدمات لحالات إخفاق السوق ولإمكانية اعتبارها من حقوق الإنسان. فالقطاع العام مزوِّد وممولّ أساسي للخدمات في قطاعات الصحة والمياه والكهرباء. ويؤدي الاعتماد *المتزايد على القطاع الخاص في تقديم الخدمات* إلى نمط جديد يتحول فيه دور الحكومة من تقديم الخدمات إلى الرصد والتنظيم لضمان تعميم الوصول إليها.

---

(٣) معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، *Access to Basic Services for All, Towards an International Declaration on Partnerships*, a UN Habitat and UNITAR Joint Working Document، وثيقة متاحة على الموقع: http://dcp.unitar.org/spip/IMG/pdf/Access_to_Basic_Services-2.pdf.

رابعاً – سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات

٢٠- إن سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات متنوعة وليس لها تصنيف مقبول عالمياً. ويتراوح نطاقها بين تقديم الخدمات من القطاعين الخاص والعام، وبينهما أشكال عديدة متباينة.

تنوع سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات

تُقدّم *الخدمات العامة* على مستويات إدارية مختلفة، ويجري ذلك عادةً من خلال البيروقراطيات ذات التسلسل الهرمي، حيث يكون مقدمو الخدمات موظفون مدنيون. ويشمل *تقديم الخدمات الممولة من الحكومة* مشاركة جهات فاعلة من القطاع الخاص، تتلقى دعماً من الحكومة. وتمثل *التزامات* تقديم الخدمات للكافة متطلبات أداء دنيا تفرضها الدولة على مقدمي الخدمات. وتأخذ هذه الالتزامات أحياناً شكل الالتزامات المتعلقة بالخدمات غير التجارية، وتُستخدم بالاقتران مع أدوات سياسية أخرى، كآليات الحوافز. ويمكن تقديم *الإعانات الحكومية* لجهات مستفيدة مختلفة (كالأسر المعيشية والمشغلين) وتستمد تمويلها من مصادر متنوعة (الميزانية الحكومية، وصندوق دعم تعميم الوصول إلى الخدمات، والإعانات غير المباشرة). ويمثل التمويل الصغير والنظم المجتمعية وغيرها محاولات لضمان تعميم الوصول إلى الخدمات عن طريق بدائل مبتكَرة، بالاستفادة من التطورات التكنولوجية والهياكل المجتمعية المحلية. وتشمل الحلول المتنوعة المقترحة كردٍ على اخفاقات القطاع العام ما يلي: التعاقد الخارجي، والنُهُج القائمة على المشاركة، والصناديق الاجتماعية، ورابطات المستخدِمين، وإصلاح الخدمات المدنية من منظور المجتمع المحلي، والخصخصة، وإرساء الديمقراطية، واللامركزية، والتمكين – ويُنفذ كل نهجٍ منها بواسطة سياسات/آليات مختلفة.

٢١- وتتباين سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات وفقاً لما إذا كان ضمان تعميم الوصول يتمّ عبر الاحتكارات أو الحد الأدنى من الالتزامات بالسياسة العامة الاجتماعية أو توفير الخدمات القائم على المنافسة المشروطة بتدخلٍ حكومي. فالفئة الأخيرة قد تتضمن أدوات سياسية مختلفة، تُصنف بشكل واسع وفقاً لما إذا كانت التدخلات من جانب العرض (كاللوائح الداخلية، والحوافز/العقوبات المالية، وضبط الأسعار) أو من جانب الطلب (إعانات المستهلك، كالمنح الدراسية والتخفيضات الضريبية والقروض بفوائد مخفضة).

٢٢- ومن المهم إدراك أن ليس هناك حل مثالي بين هذه الحلول وليس ثمة "وصفة تناسب الجميع". وثمة توافق عام في الآراء على ضرورة التدخل التنظيمي لضمان تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية. وفي الوقت ذاته، فإن ثمة تنوعاً كبيراً في الخيارات ويتعين على كل حكومة أن تحدد الحل الأنسب لها وفقاً لاحتياجاتها الخاصة. ويتوقف القرار بشأن الخيار الأنسب للتنفيذ على مجموعة مقايضات معقدة، مثلاً بين تشجيع الوصول إلى مجموعة خدمات أساسية بصورة منصفة وميسورة التكلفة، وضمان فعالية الحلول، ومراعاة القيود على ميزانيتي الحكومة والأسرة، وما يترتب من مقايضات تتوقف على الظروف الاقتصادية/الاجتماعية، والهدف المتعلق بتعميم الوصول إلى الخدمات. ويتعين أن تُصاغ الحلول على المستويين القطري والقطاعي. وكثيراً ما تُستخدم مجموعة من الأدوات التنظيمية التي يتم تعديلها مع مرور الوقت لتحقيق نتائج مثلى.

٢٣- إن الدراسة الاستقصائية التالية بشأن النُهُج التي يتبعها كل من القطاع العام والخاص في تعميم الوصول إلى الخدمات، ومختلف وسائل السياسة العامة المتاحة (كالتزامات تقديم الخدمات للكافة، والإعانات، وصناديق تعميم

الوصول إلى الخدمات) والقطاعات التي تُطبق فيها هذه السياسات بشكل عام، تتيح استخلاص بعض العبر الأساسية عن جدواها ونجاحها في تحقيق تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية.

انخراط القطاع العام

٢٤- يحظى تقديم الخدمات الأساسية من القطاع العام بانتشار واسع. فخلال معظم القرن العشرين، اعتبرت غالبية البلدان أن تقديم خدمات الهياكل الأساسية الشبكية الرسمية (كالماء والكهرباء) والخدمات الأساسية الأخرى (كالتعليم والصحة) يمثل أهم اختصاصات الدولة والتزاماتها. وفي الكثير من أسواق هذه الخدمات، درج القطاع العام - ولا يزال - على أن يكون المقدّم الأساسي (إن لم يكن الوحيد) للخدمة فضلاً عن مموّلها. وتساهم الحكومات بشطر كبير من تمويل المدارس والعيادات الطبية، وكثير من المدرسين وموظفي القطاع الطبي هم موظفون مدنيون. ويختلف تقديم الخدمات العامة عن تقديم الخدمات الممولة من القطاع العام. فرغم أن كليهما يُنفذ على مستوى الدولة والبلدية، إلا أن الأخير يعتمد على جهات فاعلة من القطاع الخاص لتقديم الخدمات، ولكن بدعمٍ كبير من الحكومة للتعويض عن إخفاقات السوق. وعلى العكس من ذلك، فإن مقدمي الخدمات التي تعود ملكيتها إلى الدولة بمقدورهم اجتذاب التمويل من القطاع الخاص (من خلال الرسوم أو المانحين/الرعاة من القطاع الخاص مثلاً). وبالتالي فإن الحدود الفاصلة بين القطاعين قد باتت بشكل متزايد غير واضحة المعالم.

٢٥- وفي مجال *الخدمات التعليمية* تتدخل الحكومات بشكل مباشر في جميع جوانب العملية المدرسية. وتتنوع السياسات المتعلقة بتعميم الوصول إلى خدمة التعليم (كالتعليم الابتدائي المجاني/المدعوم بإعانات؛ وبرامج الغذاء والصحة المتكاملة؛ والبرامج التي تستهدف المحرومين (كالنساء والأقليات والأطفال العاملين والقبائل الرُّحَّل)؛ وحوافز الطلبة/المدرسين؛ وتأمين عدد محدد من المدارس لكل قرية؛ والمنح الدراسية؛ والقسائم التعليمية ورسوم المستخدمين). وتدّل تجارب بلدان ككينيا والمكسيك والهند على أن استخدام هذه البرامج يؤثر على المشاركة المدرسية، ولا سيما عن طريق خفض تكلفة العملية المدرسية (بما في ذلك الإعانات المشروطة بالحضور المدرسي). ورغم أن التعليم العام في بعض البلدان يخضع لسيطرة فرادى المحافظات، إلا أن نظام التعليم العام في بلدان أخرى متمركز بشدة على المستوى الوطني.

٢٦- وكثيراً ما يتعايش التعليم العام مع التعليم الخاص الذي تموله الدولة أحياناً. ومقارنة ببعض البلدان المتقدمة، تستأثر المدارس الخاصة في البلدان النامية بنصيب أكبر من مقدمي الخدمات التعليمية، ويعزى ذلك جزئياً إلى عجزُ القطاع العام عن استيعاب الطلب على المدارس العامة. ويُوجَه الجهد المالي الذي تبذله الحكومات في البلدان النامية إلى التعليم الابتدائي بشكل أساسي، يليه التعليم الثانوي. وإن زيادة الإنفاق العام في بعض البلدان النامية تتركز على التعليم العالي.

٢٧- وتسعى بعض الحكومات لاسترجاع النفقات التعليمية عن طريق فرض رسوم على المستخدمين، أو من خلال تقاسم التكاليف. وهذه السياسات، التي تُنفَّذ بتوجيه من جهات منها المؤسسات المالية الدولية، تهدف إلى تمكين قوى السوق من تحديد مستوى خدمات أكفأ اقتصادياً؛ وتحسين الكفاءة والمساواة في تقديم الخدمات (بالحدّ من الطلب العبثي)؛ وزيادة الإيرادات؛ وتحسين النوعية/نطاق التغطية؛ وتقليص الحاجة إلى تمويل من الدولة. وتتيح رسوم المستخدِمين تقاسم تكلفة النفقات بين الحكومات. ولكن ثمة جدل بأن رسوم المستخدمين ليست مناسبة

لـــتمويل الخدمـــات الحكومية الأساسية، ولا سيما الخدمات الاجتماعية والبرامج التعليمية، حيث ينبغي توفير هذه الخدمات والمنافع استناداً إلى الأهداف الاجتماعية.

رسوم الخدمات التعليمية: التجربة الأفريقية

ربمـــا كانـــت الخدمـــات التعليمية تُقدم مجاناً أو بمبلغ رمزي في السابق، ولكن كان يُدعى إلى فرض رسوم استخدام كأسلوب بديل لتمويل النفقات التعليمية. بيد أن استخدام هذه الرسوم لم يسلم من النقد، الذي يوجَّه بافتراض قدرة المستخدمين عـــلى الدفع، وهي مسألة ذات أهمية خاصة بالنسبة للبلدان النامية. وثمة حجة أخرى ضد فرض رسوم على المستخدمين تتمثل في عدم احتمال توفير موارد تُذكر من هذه الرسوم تُسخَّر لتوفير خدمات أساسية أخرى تتطلب رأس مال كبيراً. والتجارب في مجال رســـوم المستخدِمين، ولا سيما في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى، لم تحقق نجاحاً شاملاً. فقبل إلغاء الرسوم المدرسية في أوغندا، كانت تكلفة تعليم الطفل لمدة سنة واحدة في المرحلة الابتدائية تعادل ٢٠ في المائة من دخل الفرد. وأفيد بأن إلغاء رسوم المدرسة الابتدائية في عام ٢٠٠٢ أدّى إلى زيادة عدد الطلاب. وينطبق ذلك مثلاً على كلٍ من كينيا وملاوي وتنزانيا وأوغندا.

٢٨- تمّ أحـــياناً تدارك عجز القطاع العام عن تلبية الاحتياجات التعليمية (بما في ذلك في المناطق الريفية) بزيادة نشاط القطاع الخاص (كالمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية أو الدينية) ودعم المساهمات الحكومية (كتوفير الكهرباء والماء مجاناً، وصناديق التعليم، ونظم القسائم وغيرها). بيد أن ذلك قد يؤدي أيضاً إلى اعتماد قطاع التعليم الخاص على الحكومة. وقد جربت الحكومات الأفريقية عدة نُهج عامة للتصدي لتحديات معينة في مجال التعليم، بما في ذلـــك في المجتمعات المحلية الريفية حيث تكون تكلفة التسجيل في المدارس باهظة وتؤثر سلباً على الأسر والمعيشة والإيرادات المحتملة.

٢٩- وقـــد يكون تقديم *الخدمات الطبية* (وتمويلها) من القطاع العام أداةً هامة، ولا سيما إذا كانت الحكومات تفـــتقر إلى الموارد اللازمة لمنع حدوث اخفاقات سوقية غير مرغوبة وإلى الأطر المؤسسية الكافية لتنظيم تقديم هذه الخدمات من القطاع الخاص وحماية المستهلك. وقد تكون الأموال العامة وتقديم الخدمات العامة أهم في سياق هذه الإجـــراءات، حيث يمكن أن تؤدي معالجة حالة واحدة إلى منع حدوث حالات أخرى كثيرة (كمكافحة الأمراض المعديـــة مثلاً). بيد أن القطاع العام يواجه تحديات (من قبيل احتياجات المستهلكين المتغيرة، والتكنولوجيات الطبية الجديدة، وتوقعات موظفي القطاع الصحي) وكثيراً ما يُرى مفتقراً إلى القدرة التنافسية. وفي حين يقترح البعض أن تقـــديم الخدمات الطبية من القطاع الخاص يميل إلى التوسع كلما تدنت مستويات دخل البلدان، فإن غالبية البلدان المتقدمة تمتلك أنظمة صحية ممولة من القطاع العام تغطي غالبية السكان وتضمّ مستشفيات عامة تشرف عليها الدولة وبإدارات مركزية في كثير من الأحيان. وعلاوة على ذلك، فإن كل بلد يمتلك نظام رعاية صحية تموله الدولة يمتلك أيضاً نظاماً خاصاً موازياً، يميل إلى خدمة أصحاب التأمين الصحي الخاص. ويمكن أن يقدّم الرعاية الصحية الممولة مـــن الدولة أخصائيون من القطاع العام (الوكالات العامة المسؤولة عن تقديم الرعاية الصحية) أو وكالات خاصة. ويمكن أن يأتي التمويل من مصادر مختلفة (كالإيرادات الحكومية العامة ونظم الضمان الاجتماعي).

٣٠- وقـــد أنشـــأ الكـــثير من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط أنظمة رعاية صحية تموّلها الدولة وتقدم خدمـــات تابعة للبيروقراطيات العامة. ويشهد حالياً الكثير من الأنظمة العامة تطورات نحو تحقيق مزيد من المرونة،

وتُبذل مساعٍ لزيادة انفتاح المستشفيات على السوق عن طريق "التعاقد الخارجي" أو "تجزئة" بعض أنشطة المستشفيات، أو منحها الاستقلالية عن القرارات الإدارية. بيد أن التجارب متفاوتة. وفي الآونة الأخيرة أيضاً، فإن الدليل على الآثار التي قد تسببها رسوم المستخدِمين من حيث الحدّ من الوصول إلى الخدمات قد بات واضحاً بازدياد. فقد بيّن تقرير لمنظمة الصحة العالمية في عام ٢٠٠١ أن رسوم المستخدِمين قللت الاستفادة من الخدمات الصحية في أغلب الحالات، وأن الفقراء هم الأقل استفادةً من الخدمات الصحيةَ بسبب الرسوم[٤]. كما استنتجت دراسة للبنك الدولي في عام ٢٠٠٤ أن إلغاء رسوم المستخدمين قد حسّن الوصول إلى الخدمات الصحية[٥].

مشاركة القطاع الخاص

٣١- يمكن أن يشكل إشراك القطاع الخاص والسياسات القائمة على السوق خياراً لتحسين تعميم الوصول إلى الخدمات، ولا سيما بالنسبة للقطاعات التي تتطلب استثمارات هامة وتفتقر إلى التمويل من القطاع العام. ورغم أن الخصخصة اعتُبرت في وقت ما أفضل وسيلة متاحة لزيادة كفاءة الخدمات الأساسية، فإن التجارب متفاوتة في هذا السياق، إذ حققت بعض عمليات الخصخصة مكاسب من حيث الكفاءة وفشلت أخرى. فالخصخصة قد تؤدي إلى إنهاء الدعم الحكومي، وقد يترتب على ذلك ارتفاع الأسعار بالنسبة لبعض المستخدمين أو تدني التغطية الجغرافية (رغم ازدياد كفاءة القطاع المستهدف وانخفاض متوسط الأسعار)[٦]. وتشير الأدلة في خدمات الاتصالات الأساسية إلى وجود علاقة إيجابية بين هياكل السوق التنافسية واتساع نطاق الوصول إلى الخدمات. أما بالنسبة لتحرير الخدمات المالية، فثمة أدلة تشير إلى وجود آثار سلبية على إمكانية الحصول على الائتمان في المناطق الريفية وبين الفقراء.

٣٢- إن نجاح انخراط القطاع الخاص في تحسين تعميم الوصول إلى الخدمات يتوقف على مجموعة عوامل، منها: نوع الخدمة الأساسية؛ وحالة القطاع التنافسية؛ ونوع انخراط القطاع الخاص (الخصخصة، والامتيازات، والمشاريع المشتركة، ومخططات البناء والتشغيل والنقل)؛ والأسلوب الذي تُقدم به مشاركة القطاع الخاص، بما في ذلك الأجنبية (كالتشاور العام والشفافية في اتخاذ القرار)؛ ووضع وتنفيذ السياسات التكميلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبررات الاقتصادية، والجدوى السياسية، والاعتبارات التنظيمية، والقضايا الاجتماعية بشكل أعم، تضطلع بدور هام في نجاح أو فشل الخصخصة وجهود تحرير التجارة.

٣٣- إن خدمات الإمداد *بالمياه وإدارتها* تندرج في نطاق الهيئات العامة على المستويات الوطنية أو الإقليمية أو المحلية في معظم البلدان. بيد أن البلدان استخدمت نماذج لوائحية مختلفة، وكثيراً ما قامت الحكومات بأدوار متعددة في قطاع المياه (كمديرة للموارد الطبيعية مثلاً أو كمزودة بالخدمة وناظمة لها). وأثناء أواخر التسعينيات، ركّز

---

(٤) England, S. et al. (2001), *Practice and Policies on User Fees for Immunization in Developing Countries*. WHO/V&B/01.07، يمكن الاطلاع عليها في الموقع http://www.who.int/vaccines-documents.

(٥) Deininger, K. and P. Mpuga (2004), *Economic and Welfare Impact of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda*. World Bank working paper 3276, April 2004, World Bank, Washington D

(٦) البنك الدولي (٢٠٠٢). *Global Economic Prospects and the Developing Countries, Making Trade Work for the World's Poor*, World Bank, Washington D.C

الـــنقاش العام على القطاع الخاص وقدرته على الاضطلاع بدور هام في بناء الهياكل الأساسية للمياه. وقد تتحقق فوائـــد من ذلك بسبب ما تتّسم به خدمات المياه من طابع يعتمد على كثافة رأس المال، حيث ينطوي تمويل تنمية الهـــياكل الأساسية على أهمية حاسمة ويمكن أن تحقق زيادة المدفوعات من المستهلكين حافزاً للموردّين من أجل مدّ الأنابيب للشرائح السكانية التي تعتمد على شاحنات المياه أو المصادر غير النظيفة. ولذلك فإن السياسات التي تشجع الاســـتثمارات الخاصة (والأجنبية في كثير من الأحيان) في خدمات المياه وخصخصتها (بما في ذلك التعاقد الخارجي والشراكات بين القطاعين العام والخاص) قد شهدت زيادة في السنوات الأخيرة. ورغم أن الكثير من هذه التغيرات في السياســـة العامـــة اســـتندت إلى قرارات وطنية مستقلة، إلا أن المؤسسات المالية الدولية دعت أيضاً إلى توسيع مشاركة القطاع الخاص. بيد أن الخصخصة الشاملة لا تزال نادرة في قطاع المياه، إذ تفضّل الحكومات حلولاً تتيح لها الحفاظ على ملكية المرافق والتعاقد مع منفذين من القطاع الخاص لتنفيذ مهام محددة.

٣٤- وقد تكون الخصخصة خياراً مجدياً بالفعل لتحسين فرص الوصول إلى المياه بالنسبة للأشخاص المحرومين من مياه الشرب المأمونة أو النظم الصحية. وهناك أمثلة فعلاً على نجاح الخصخصة في توفير مياه الشرب لمن هم بحاجة إليها. بيد أن ثمة أسئلة كثيرة طُرحت عن نطاق ومدى الدور الممنوح لخدمات المياه كسلعة عامة. وتشير الدراسات إلى نـــتائج متفاوتة لعمليات الخصخصة. فقد تحققت منافع من زيادة وصل المنازل بشبكات التوزيع، ولكن تحدث أحـــياناً طفرة في أسعار المياه، مما يؤثر على إمكانية الحصول على خدمات المياه بتكلفة ميسّرة. ويسود شعور بأن المؤسســـات الخاصـــة تركز كثيراً على الربح وتعويض التكاليف، وأن الخدمات المقدمة للفئات الضعيفة غير كافية وذات نوعية متدنية، وأخيراً بأن الجمهور قد لا يتمكن من مساءلة الوكالات المنفذة الخاصة. وأثير جدل حول هذه المسألة بسبب الضغوط على مخططات المياه المجتمعية وظهور شركات متعددة الجنسيات متخصصة في الإمداد بالمياه، وبعـــض عمليات الخصخصة - المحاطة بدعاية كبيرة - والتي أخفقت في تحقيق أهداف تعميم الوصول إلى خدمات المياه. وتبرهن الأدلة التجريبية الأخيرة على عدم وجود فرق كبير بين المنفذين العامين والخاصين على صعيد الكفاءة أو مقاييس الأداء الأخرى.

٣٥- وتقـــديم القطاع العام للخدمات منتشرٌ على نطاق واسع ويتّسم بدور مركزي في التنمية الاقتصادية. بيد أنه لا يتجلى دومـــاً في زيـــادة الوصـــول إلى الخدمات بسبب ما يعتريه من نواقص. ومن بين الإجراءات الرامية إلى تحسين الأداء ما يلي: الشـــراكات بين القطاعين العام والخاص في العلاقات السوقية والعلاقات الشبيهة بالسوقية؛ وبرامج الخصخصة الواسعة النطاق؛ وتعزيـــز المساءلة؛ والحد من ممارسات الفساد والتكالب على الربح. ورغم أن النقاش العام يدور حول طرفي نقيض، إلا أن ثمة بدائـــل متـــنوعة بيـــنهما. فمستوى مشاركة القطاع الخاص يحدد جزئياً نطاق المشاركة الأجنبية (أو التجارة الدولية) في تقديم الخدمـــات الأساسية. وبإمكان مقدمي الخدمات الأجانب أن يحسّنوا فرص الوصول إلى الخدمات وأن يضفوا رأس مال/خبرة جديدة على الأسواق المحلية، ولكنهم قد يسعون إلى خدمة الفئات ذات الدخل المرتفع وحدها.

الالتزامات بتقديم الخدمات إلى الكافة

٣٦- إن لالتزامات تقديم الخدمات إلى الكافة دوراً مركزياً في تحقيق أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات. وهي تمثل شروط أداء تفرضها الدولة على مقدمي الخدمات (كتوسيع نطاق تقديم الخدمات لتشمل مناطق لم تكن تشملها سابقاً أو لتقديم خدمة معينة لقاء تكلفة ميسّرة). ويتّسم بعض هذه الالتزامات بطابع عام ينطبق على جميع مقدمي الخدمـــات، بينما يتّسم بعضها الآخر بطابع محدد ينطبق على مقدمي خدمات معينة. وكثيراً ما تستخدم التزامات

تقديم الخدمات إلى الكافة في سياق إصدار التراخيص، ويمكن فرضها على المتعهدين العامين (الرسميين عادةً) والخاصين على السواء. وبعض هذه الالتزامات غير تجاري (الالتزامات المتعلقة بالخدمات غير التجارية) لأنها تنطوي على تقديم خدمة ما لمستهلكين محددين تتجاوز تكاليف الخدمات إيراداتهم المتوقعة. وتستخدم هذه الالتزامات أحياناً بالاقتران مع سياسات عامة أخرى (كآليات الحوافز أو التراخيص، بما في ذلك المناقصات التنافسية)[٧].

٣٧- ويتعين عند استخدام التزامات تقديم الخدمات للكافة ضمان أن تكون هذه الالتزامات واقعية ومحددة بوضوح وأن تتوفر حوافز كافية لتنفيذها. ومن الشواغل الأخرى المتعلقة بهذه الالتزامات إمكانية عرقلة المنافسة في السوق؛ وأثرها على الوضع المالي للشركة؛ وحماية المستهلك؛ وضرورة استيعاب التغيرات التكنولوجية. بيد أن التحديات الأهم ترتبط بتمويلها (كتقييم الاحتياجات من التمويل وتلبيتها على النحو المناسب) وكيفية توجيهها ورصدها.

٣٨- ويمثل قطاع *الاتصالات* أحد القطاعات التي تستخدَم فيها التزامات تقديم الخدمات للكافة على أوسع نطاق، سواء في البلدان المتقدمة أو النامية. ففي البلدان النامية، تشكل هذه الالتزامات إحدى الآليات الرئيسية لتوسيع الشبكات. وهذه الالتزامات في قطاع الاتصالات تحدَّد عادةً وفق المناطق الجغرافية؛ وفئات الخدمات التي ينبغي للمتعهدين تقديمها؛ والأطر الزمنية للتنفيذ. وفي أوروبا، يكون نطاق الالتزام بتقديم الخدمات للكافة قائماً على توجيه الجماعة الأوروبية المتعلق بالخدمة الشمولية، مع تنفيذه على المستوى الوطني. ففي المملكة المتحدة مثلاً، تشمل التزامات تقديم الخدمة للكافة: مخططات رسوم خاصة للمستهلكين ذوي الدخل المحدود؛ والوصل بالشبكة الثابتة (مع إتاحة إمكانية عملية للاتصال بالإنترنت)؛ وإتاحة فرص معقولة للوصل إلى الهواتف العمومية؛ وعدة خدمات للزبائن المعوقين.

قطاع الاتصالات في كينيا

شهد قطاع الاتصالات في كينيا تحولات عديدة ولا يزال يواجه مجموعة تحديات اليوم. فالخطوط الثابتة في كينيا تتسم بضعف الوصول إليها. ويبدو الوضع واعداً أكثر في قطاع الهواتف النقالة. وتوّجه الحكومة القطاع من خلال استراتيجيتها الشاملة لإصلاح قطاع الاتصالات، والتي تهدف بشكل أساسي إلى ضمان توفير الخدمات في المناطق المفتقرة إليها وبأسعار معقولة. وتطبق الحكومة، في سياق التحرير التدريجي للقطاع، إجراءات ترخيص لضمان الامتثال، بما في ذلك لتحقيق أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات. وتتضمن هذه الأهداف تيسير نشر الخدمة في شتى أنحاء البلد؛ وتحسين وصولها إلى المناطق الريفية (من ٠,١٦ خط إلى ٥ خطوط لكل ١٠٠ شخص (بحلول عام ٢٠١٥)) وفي المناطق الحضرية (من ٤ خطوط إلى ٢٠ خطاً لكل ١٠٠ شخص (بحلول عام ٢٠١٥)). وتستكمل هذه الأهداف الإطار الحكومي الأوسع للاستثمار والمنافسة والنمو، الهادف إلى تشجيع المستثمرين/المتعهدين على المشاركة في تعميم الوصول إلى الخدمات؛ وتقديم خدمات جيدة ومتنوعة. وقد تمخضت هذه الاستراتيجية عن مدّ ١,٥ مليون خط ثابت في المناطق الريفية و٢,٤ مليون خط ثابت في المناطق الحضرية.

المصدر: دراسات تقييم الأونكتاد للتجارة في الخدمات وآثارها الإنمائية، TD/B/COM1/77.

(٧) يتضمن ذلك إصدار التراخيص في سياق مناقصة تنافسية بين المتعهدين. ويُمنح العقد للمورّد الذي يقدم العرض الأدنى أو الذي يطلب أقل قدر من الإعانة الرسمية. ويُدرج الالتزام بتقديم الخدمات للكافة في رخصة المتعهد أو عقد امتيازه.

٣٩- يستخدم الكثير من البلدان النامية التزامات تقديم الخدمات للكافة بغرض توسيع تعميم الوصول إلى خدمات الاتصالات، وتشمل الأمثلة على ذلك بلدان كالهند والصين والمكسيك. فعندما انتقلت الهند من نظام الاحتكار إلى مشاركة القطاع الخاص، اشتُرط على الشركات الخاصة تخصيص ١٠ في المائة من تغطيتها للمناطق الريفية كجزء من شروط الترخيص. ولكن رغم أن أهداف التزامات تقديم الخدمات للكافة تُدرج في اتفاقات الترخيص، فإن المتعهدين لا يلتزمون بها وليس بمقدور السلطات التنظيمية إنفاذها. ففي إطار مشروع "كل قرية" الصيني، عُهد إلى ستة متعهدين في ميدان الاتصالات بمسؤولية ضمان تعميم الوصول إلى خدمة الاتصالات (هاتفين عموميين) لكل قرية في عدد من الأقاليم المحددة. وحُددت الأهداف وفقاً لحجم الشركة وقدراتها المالية. وتَمَثل الهدف القصير الأمد لعام ٢٠٠٥ في توفير الخدمات الهاتفية لنسبة معينة من القرى؛ والهدف المتوسط الأمد لعام ٢٠١٠ في وصل جميع القرى والمستشفيات والمنظمات الأخرى بشبكة الاتصالات؛ والهدف الطويل الأمد لعام ٢٠٢٠ في وصل جميع المنظمات والأسر بشبكة الاتصالات العامة. وفي المكسيك، طُلب من الشركة المتعهدة الرسمية (Telmex) في سياق خصخصتها، تركيب هواتف عمومية في ٢٠ ٠٠٠ منطقة ريفية في غضون فترة خمسة أعوام، لضمان الوصول إلى خدمة الهاتف في جميع القرى التي يقطنها ٥٠٠ شخص على الأقل.

٤٠- وأهم المسائل المرتبطة بالتزامات الخدمة الشمولية تتعلق بتمويلها وتنفيذها وإنفاذها. ومن بين أسباب فشلها عدم كفاية آليات الإنفاذ والأهداف المفرطة الطموح. وتشمل سياسات التمويل: الضرائب العامة؛ ورسوم الوصل والتوصيل؛ وآليات رسوم الاتصال أو رسوم تدارك قصور الاتصال (يدفع متعهدو المكالمات الهاتفية البعيدة رسوم الوصل وتوصيل عند الاتصال بالدارات المحلية، فضلاً عن رسوم إنهاء الاتصال)؛ والإعانات التعويضية؛ وصناديق تعميم الوصول إلى الخدمات (يساهم متعهدو القطاع في صندوق يُستخدم لتغطية التكلفة الصافية لتعميم الوصول إلى الخدمة)؛ أو المناقصات التنافسية (حيث يُعوَّض مقدّم الخدمة بعد بلوغ الأهداف المحددة).

الإعانات التي تقدمها الدولة

٤١- تستخدم الإعانات على نطاق واسع في إطار تعميم الوصول إلى الخدمات. ويمكن أن تستهدف الأُسَر (مثلاً عن طريق القسائم التي تُمنح مباشرة للمستهلكين المحرومين) أو مقدمي الخدمات (الإعانات التعويضية وصندوق تعميم الوصول إلى الخدمات). وتشمل مصادر التمويل الميزانيات الحكومية، وصناديق تعميم الوصول إلى الخدمات، والإعانات التعويضية. ويمكن أن تأخذ الإعانات أشكالاً متعددة، إما بمنحها مباشرة عن طريق القسائم أو الإعفاء من الرسوم، أو من خلال تقديم الخدمات بأقل من سعر التكلفة. وتتفاوت أنواع الإعانات المستخدمة وفقاً لهدف تعميم الوصول ومستوى تنمية البلد. وتطرح الإعانات أيضاً عدداً من التحديات، من قبيل عدم توافر الموارد المالية اللازمة لتقديم الإعانات، أو الصعوبات المتعلقة بالتوجيه السليم للإعانات. وينطبق ذلك خاصةً على البلدان النامية، حيث يغلب الضعف على الأطر المؤسسية والتنظيمية. وبصورة أعم، تُنتقد بعض الإعانات لما تحدثه من تشويه لآليات السوق (بما في ذلك التشويهات التجارية)[٨].

---

(٨) على سبيل المثال، ناقش أعضاء منظمة التجارة العالمية على مر السنين ما تنطوي عليه الإعانات من مخاطر تشويه التجارة. انظر التقرير السنوي لفرقة العمل المعنية بقواعد الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات إلى مجلس التجارة في الخدمات (٢٠٠٥)، ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، S/WPGR/W/53. ويدور النقاش في إطار تفويض المادة ١٥ من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات للتفاوض بغية وضع الضوابط المتعددة الأطراف اللازمة لتفادي هذه الآثار المشوهة للتجارة.

٤٢- وبالنسبة لبعض الخدمات، تظل قدرة الفقراء الشرائية غير كافية لتخطي حواجز الأسعار، مما يستدعي منح إعانات مباشرة للأسر (الإعانات من جهة الطلب) كأحد الإجراءات الممكنة للتصدي لذلك على صعيد السياسة العامة. ويتّسم ذلك بأهمية خاصة بالنسبة للخدمات التي تلبي احتياجات الفئات الضعيفة، كالمستهلكين ذوي الدخل المنخفض أو المعاقين أو سكان المناطق النائية. وتتمثل المشكلة الرئيسية في توجيه الإعانات. فرغم تحديد معايير الاستهداف (على أساس خصائص معينة للأسر أو المستهلكين أو المناطق الجغرافية المختلفة) إلا أن التنفيذ يظل مستعصياً. وثمة تحد آخر يتعلق بخيار تركيز الإعانات (أي ما إذا كان ينبغي التركيز على زيادة الوصول إلى الخدمات للمحرومين منها أو خفض الأسعار لمن يحصلون عليها).

٤٣- ويأخذ نظام القسائم في قطاع التعليم أشكالاً متعددة تشمل المدارس العامة والخاصة معاً. وقد بدأت بعض البلدان بتقديم الإعانات للمدارس الخاصة لزيادة العرض. ورغم كثرة استخدام القسائم التعليمية، فإن ثمة شكوكاً حول مدى النجاح في تنفيذ هذا النظام وأدائه. وقد حقق هذا النظام نجاحاً (في السويد مثلاً) ولكنه أظهر أداءً أدنى أيضاً (في كولومبيا مثلاً). ويدّعي المؤيدون أن القسائم تزيد المنافسة بين المدارس وترفع مستوى أدائها. ولكن المنتقدين يجادلون بأن القسائم يمكن أن تؤدي إلى مشاكل تمويل إضافية وقد تحرم المدارس العامة من أفضل الطلاب.

٤٤- وقد استحدثت شيلي في التسعينيات نظاماً شبيهاً بالقسائم على المستوى الوطني، موجهاً لجميع المدارس البلدية والمدارس الخاصة التي لا تتقاضى رسوماً. وأدّى ذلك إلى زيادة كبيرة في التسجيل، ولا سيما في المدارس الخاصة. وفي نظام progresa في المكسيك، يحق للأطفال فوق سن السابعة الحصول على قسائم تعليمية، مع زيادة المخصصات المالية حسب المرحلة الدراسية، لتعويض الأسرة عن التكاليف البديلة لإلحاق الأطفال بالمدرسة. وتُمنح استحقاقات أعلى للبنات في المرحلة المتوسطة لتشجيع تسجيلهن. وتعتمد الإعانة على سجل الحضور المدرسي للتلاميذ وأدائهم، وتُقدم للأمهات لضمان ترشيد الإنفاق. وقد اعتُبر هذا النظام ناجحاً.

٤٥- أما برنامج PACES في كولومبيا (١٩٩١) فيقدم قسائم تهدف إلى زيادة عدد الطلاب الفقراء الملتحقين بالتعليم الثانوي (في المدارس الخاصة والعامة). وقد رفضت معظم المدارس الخاصة النخبوية المشاركة في هذا البرنامج، ولم يتمّ ربط قيمة القسائم بارتفاع الأسعار (مما يستلزم دفع مصروفات شخصية). ورغم أن النظام حقق زيادةً ما في التسجيل، إلا أن كثيرين جادلوا بأنه أخفق في تحقيق هدفه، وقد أُلغي في عام ١٩٩٨ واستعيض عنه ببرنامج آخر أكثر نجاحاً. وقد أعلنت الهند مؤخراً نظام قسائم يهدف إلى تعميم التعليم الثانوي؛ وسيستند مخطط القسائم التعليمية الهندي إلى مدفوعات ممولة من الضرائب، وسيمكّن المستفيدين من اختيار المدرسة، مما سيتيح هامشاً أوسع من المنافسة بين المدارس العامة والخاصة.

٤٦- وقد حسّنت بعض البلدان برامجها الخاصة بالإعانات عن طريق ربط الدعم بأفعال معينة تقوم بها الأسر المستفيدة لتعزيز التنمية. ففي نيكاراغوا يُشترط للحصول على إعانات مالية معينة استخدام خدمات محددة للصحة الوقائية. وفي إطار برنامج Progres المكسيكي، تحصل الأسر على إعانات شهرية إضافية إذا قامت بفحوص طبية وشاركت في جلسات تثقيفية عن التغذية/النظافة الشخصية.

٤٧- وتُستخدم الإعانات المباشرة أيضاً في *قطاع المياه*، وتتمثل المشاكل الرئيسية في توجيه الإعانات واختيار إما دعم الوصل أم الاستهلاك. ويمكن أن تتخذ إعانات المياه أشكالاً مختلفة وقد تُدفَع إما عيناً (كتوفير المياه مجاناً للأسرة

أو الشخص) أو نقداً (كأن تُدار من خلال نظام الفواتير، فتُخصم الإعانات التي تمولها الحكومة من فواتير المستهلكين) أو عن طريق الرسوم الاجتماعية التي تقدم إعانات تعويضية للأسر الأفقر. وفيما يتعلق بتوجيه الإعانات، فإنها تصب في صالح الطبقات المتوسطة بشكل عام، مستثنيةً الفقراء في بعض الأحيان. وكشفت دراسة عن أن أفقر ٤٠ في المائة من السكان، في سياق معظم برامج المياه التي تناولتها، يحصلون على ٥-٢٠ في المائة فقط من فوائد الإعانة. وفي لاباس ببوليفيا، تدعم الحكومة قطاع المياه، ولكن الأكثر استفادةً من هذا الدعم هي الأسر الأعلى دخلاً.

٤٨- وعلى الرغم مما لجودة الرصد والقياس، إلى جانب البيانات والقدرات الإدارية العامة من أهمية جوهرية، إلا أن بمقدور المجتمعات المحلية الاضطلاع بدور رائد في تحسين توجيه الإعانات. كما أن نوع الهدف يؤثر أيضاً في هدر الإعانات، حيث إن تحديد المستفيدين منها حسب المناطق الجغرافية ينطوي على معدلات خطأ مرتفعة ويرفع التكلفة الإدارية لعمليات الاختبار. ويرى البعض أن الصيغة الأكثر فعالية لتحديد من هم الذين ينبغي أن يستفيدوا من الإعانات في البلدان النامية هو تركيزها على الوصل بالشبكة بدلاً من تركيزها على الاستهلاك، لما ينطوي عليه ذلك من ميزة إضافية تتمثل في تفادي إهمال الفئات التي لا تزال خارج الشبكة - وهي الفئات الأفقر عادةً. ففي نيروبي، ترتفع تكلفة اللتر من الماء عشرة أضعاف بالنسبة للمشترين من الباعة مقارنة بالموصولين بالشبكة. بيد أن التركيز كثيراً ما يكون على إبقاء الأسعار منخفضة للمستخدمين الحاليين، والمحافظة على رسوم الوصل بالشبكة للمستخدمين الجدد.

٤٩- إن تحديد المستفيدين من إعانات المياه يثير أسئلة إضافية تتعلق بقضايا من بينها إدارة العلاقة بين الاستهلاك الخاص/الفردي والاستهلاك الصناعي/الزراعي، والتزويد بالمياه بسعر يقل عن تكلفة التوريد (تتقاضى ٤٠ في المائة من المرافق مثلاً رسوماً لا تغطي تكلفة التشغيل والصيانة). ويبلغ متوسط رسوم المياه في البلدان المنخفضة الدخل حوالي عُشر نظيرتها في البلدان المرتفعة الدخل، في حين تتساوى التكاليف تقريباً.

٥٠- وهناك أيضاً في قطاع الكهرباء/الطاقة تحديات مشابهة لما يشهده قطاع المياه، حيث تشكل إعانات الوصل بالشبكة أداةً هامة لتحسين تزويد البلدان النامية بالكهرباء (ولا سيما بالنظر إلى التكاليف المرتفعة للوصل بالشبكة). وتستخدم إعانات الاستهلاك أيضاً في هذا السياق. ففي الفلبين تُمنح أسعار مخفضة للمستخدمين ذوي الدخل المنخفض الذين لا يستطيعون دفع التكلفة الكاملة. بيد أن بعض الآليات ربما أدّت إلى استفحال حالات عدم المساواة، حيث يستحوذ ميسورو الحال على المنافع بدلاً من الفقراء.

٥١- وتجمع صناديق تعميم الوصول إلى الخدمات عائدات من مصادر مختلفة وتقوم بتوزيعها لتحقيق أهداف/مقاصد تعميم الوصول إلى الخدمات. وتعتبر هذه الصناديق في سياق خدمات أساسية معينة من أفضل البدائل المتاحة لتعميم الخدمة، إن لم تكن أفضلها على الإطلاق، إذ تتراوح مصادر تمويلها من التمويل الحكومي المباشر إلى الاشتراكات التناسبية من جميع مقدمي الخدمة، وإيرادات المزادات أو مدفوعات التراخيص، ورسوم المشتركين أو الأموال الصادرة من وكالات التنمية الدولية. وكثيراً ما تُموّل أيضاً التزامات تقديم الخدمات إلى الكافة من خلال صناديق تعميم الوصول إلى الخدمات.

٥٢- وقد برهنت هذه الصناديق عن نجاحها في قطاع *الاتصالات*، حيث تُموّل بشكل عام من الضرائب المفروضة على متعهدي خدمات الاتصالات، وصناديق الضرائب العامة، ورسوم القطاع، وبيع الموارد (كالخصخصة مثلاً) أو بيع التراخيص. وتموَّل عادةً هذه الصناديق في البلدان النامية من خلال الإعانات الحكومية، بالاقتران مع مصادر أخرى في كثير من الأحيان. وإلى جانب الضرائب على المتعهدين، برهنت المزادات المدعومة إلى أدنى حد ممكن أنها شكل فطن من أشكال الإعانة، بما في ذلك بالنسبة للصناديق. ففي بعض الحالات (شيلي، بيرو) أدّت المناقصات التنافسية إلى إصدار تراخيص دون أي إعانات ودون حاجة لإعانة المتعهد الفائز بالمناقصة على الإطلاق. واعتبرت المناقصات التنافسية في قطاع الاتصالات ناجحةً في بلدان أخرى أيضاً، منها الأرجنتين وأستراليا ونيوزيلندا.

خامساً - تعميم الوصول والتجارة في الخدمات

٥٣- يجب تقييم المدى الذي يمكن أن تبلغه الخصخصة وتحرير تجارة الخدمات في تقديم الخدمات بفعالية أكبر، مع إتاحة الفرص للفقراء للوصول إلى الخدمات الأساسية في الآن ذاته، ضمن السياق القطري. فاختيار قطاعات خدمات محدَّدة لتحريرها، وتحقيق التجانس بين القطاعات المحررة والعامة، وهيكل السوق ومدى انفتاحه، وتوقيت الإصلاحات المتعلقة بالسوق وتسلسلها، هي جميعها اعتبارات حاسمة في عملية التحرير. ويمكن الارتقاء بمكاسب التحرير والخدمات التجارية على صعيد تعميم الوصول إلى الخدمات من خلال الأثر الاقتصادي الإيجابي للتقليل من الحواجز أمام الموردّين الأجانب (بطرق منها زيادة الكفاءات في القطاعات الخدمية)؛ واستخدام الانفتاح لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر (أحد أساليب التجارة في الخدمات) من أجل توسيع الهياكل الأساسية؛ أو إعادة تخصيص الأموال، حيث إتاحة فرص الوصول إلى الخدمات المقدمة بتكلفة أدنى ومن القطاع الخاص يمكن أن تؤدي إلى تحرير الأموال الحكومية لاستخدامها من أجل تعزيز وصول العاجزين عن الدفع إلى الخدمات.

٥٤- وأثيرت شواغل بأن التحرير قد يؤثر سلباً على الوصول/المساواة في الوصول إلى الخدمات (كأن يُحدث التحرير أوضاعاً يستأثر بمنافعها مَن لا يواجهون صعوبات في الوصول إلى الخدمات)؛ واحتمال أن يتمخض التحرير عن تغييرات هيكلية تؤدي إلى نظام مزدوج وإلى ظاهرة "الاستحلاب"؛ وأنه قد يرفع من تكلفة خدمات محددة ويجعل الوصول إليها متعذراً، لا سيما بالنسبة للفقراء والمهمشين (حتى لو كانت الآثار الإجمالية للتحرير إيجابية). ففي هذه الحالات، سيؤدي الانفتاح إلى تفاقم التحديات الكامنة في النظام القطري لتعميم الوصول إلى الخدمات.

٥٥- وبما أن الأدلة والتحليلات محدودة في هذا المجال وتشير، إذا وُجدت، إلى نتائج متفاوتة، فهذه مسألة تستدعي الحذر والعناية في توقيت التحرير والتنظيم وتَدَرُّجهما. كما تسلط الضوء على أهمية بناء الأطر المؤسسية واللوائحية الملائمة، وضمان توفر شروط مسبقة محددة قبل فتح أسواق الخدمات. ويطرح ذلك أسئلة واسعة حول الآثار الممكنة للتجارة على قدرة الحكومات على اتباع هذا النهج الحذر/المتدرج، بما في ذلك سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات. هذا الشاغل، إلى جانب ما قد ينشأ من قيود على هامش السياسة العامة للبلد، قد أدّى إلى تردد الحكومات في قبول الالتزامات الجازمة بتحرير قطاعات خدمات أساسية معينة (كالصحة مثلاً).

الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (الغاتس) وسياسات تعميم الوصول إلى الخدمات

٥٦- تتعدد أوجه العلاقة بين الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات وتعميم الوصول إلى الخدمات، إذ يرتبط العديد من أحكام الاتفاق العام بسياسات تعميم الوصول إلى الخدمات. فالمادة ١-٣(ب) من الاتفاق تتضمن صيغة للخدمات "المقدمة في إطار ممارسة السلطة الحكومية". وينم ذلك عن رغبة الأعضاء في استثناء أنشطة خدمية معينة (والسياسات التي تنظمها) من القواعد المتعددة الأطراف، لأسباب تشمل اعتبارها اختصاصات حكومية. بيد أن ثمة ملابسات حول النطاق الدقيق للمادة ١-٣(ب). فالبعض يجادل بأن هذا البند يضع معايير صارمة: فالخدمة كي يشملها الإعفاء يجب ألا تُقدم على أساس تجاري أو تكون في منافسة مع خدمة أخرى. وكثير من النظم التي تضمن بواسطتها الحكومات تعميم الوصول إلى الخدمات في قطاعات الخدمات الأساسية لا تلبي معايير الإعفاء المنصوص عليها في هذه المادة. وقد أدّى النطاق الضيق لهذه المادة إلى ملابسات في تفسيرها، ولأن أطر تعميم الوصول إلى الخدمات لا تفي بمعايير هذه المادة إلا جزئياً، فإن العديد من البلدان استحدث صيغاً إضافية للخدمات العامة في التزاماتها، بما في ذلك لإدارة العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

٥٧- واعتمد الأعضاء في برامجهم أساليب مختلفة لهذه الصيغ، إما بتضييق تغطيتها القطاعية (كأن لا تغطي قطاع الصرف الصحي كله وإنما الخدمات الاستشارية ذات الصلة فحسب)؛ أو حصر نطاق الالتزام في الخدمات المقدمة من القطاع الخاص (كأن تنطبق على تقديم الخدمات التعليمية/الصحية الخاصة فقط، دون الأشغال العامة)؛ أو استثناء الخدمات العامة؛ أو الحفاظ على هامش لاستخدام سياسات محددة في المرافق العامة لقطاعات معينة. وتشير بعض البرامج تحديداً إلى المستويات المختلفة للإدارة أو الترتيبات التعاقدية لانخراط القطاع الخاص.

٥٨- وتغطي الأحكام المتعلقة بتعميم الوصول إلى الخدمات قطاع الاتصالات. فالفقرة ٢ من الورقة المرجعية بشأن الاتصالات[٩] تنصّ على أن لكل عضو الحق في تحديد نوع الالتزام بتقديم الخدمات إلى الكافة الذي يودّ التعهد به. ولا تعتبر هذه الالتزامات مخالفة لقوانين المنافسة التريهة بحد ذاتها، شريطة إدارتها بأسلوب شفاف وغير تمييزي ومحايد من حيث المنافسة، وأن لا تُحمّل أكثر مما يقتضيه نوع الخدمة الشمولية التي يحددها العضو. وتقتضي الورقة المرجعية من الأعضاء أيضاً اتخاذ التدابير الملائمة لمنع كبار المورّدين من اتباع ممارسات منافية للمنافسة أو مواصلتها، وهو ما قد ينطبق على الإعانات القطاعية المنافية للمنافسة. وقد أظهرت قضية تسوية نزاع في عام ٢٠٠٤ مدى محدودية هذه الأحكام، ففي قضية تتعلق بشركة اتصالات مكسيكية، احتج الطرف المدّعي، وهو المكسيك، بأن للبلدان - وبخاصة البلدان النامية كالمكسيك - هامشاً واسعاً للسماح بأسعار تتيح التنمية المستمرة للهياكل الأساسية المطلوبة وتحقيق الخدمة الشمولية. وهي حجة واضحة في سياق الفقرة ٢-٢(ب) من الورقة المرجعية. بيد أن المجلس استنتج في النهاية وجود خلل في التزامات المكسيك بموجب الفقرة ٢-٢(ب) من الورقة المرجعية[١٠]. واعتمدت الهند الورقة المرجعية مع تعديلات تهدف بشكل أساسي لإضفاء مزيد من المرونة عليها. وتستخدم ورقة الهند المرجعية صياغة تنصّ على احتفاظها بحق تحديد أنواع الالتزامات التي توّد التعهد بها لتقديم الخدمات إلى الكافة.

---

(٩) فريق التفاوض المعني بالاتصالات الأساسية، ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٩٦. يمكن الاطلاع عليها في الموقع: http://www.wto.org/english/news_e/pres97_e/refpap-e.htm.

(١٠) *المكسيك: تدابير تؤثر على خدمات الاتصالات*، WT/DS204/R، الفقرة ٤-١٨٠.

وحذفت الهند صياغة الورقة المرجعية النموذجية التي تقول إن الالتزام بتقديم الخدمات إلى الكافة لا يعتبر في حد ذاته مخالفاً للمنافسة إذا ما تّمت إدارته بأسلوب محايد من حيث المنافسة ولا يُحَمِّل أكثر من اللازم لنوع الخدمة الشمولية التي يحددها العضو.

٥٩- ويتضمن الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات قواعد للإعانات الحكومية - وإن بشكلٍ محدود. ففي حين يبدو المجال متاحاً بعض الشيء للحكومات لاستخدام الحوافز المالية، فإن الولاية التفاوضية (المادة ١٥ التي تمنح ولاية التفاوض بشأن الإعانات المشوهة للتجارة)، والالتزام العام المتعلق بالدولة الأولى بالرعاية (المادة ٢)، والبند الخاص بالمعاملة الوطنية (المادة ١٧)، والصيغة المذكورة أعلاه في الورقة المرجعية، جميعها ذات أهمية في سياق الإعانات. وقد أبدى العديد من الأعضاء في برامجهم تحفظات على الاحتفاظ بهامش في السياسة العامة لتنفيذ سياسات معينة تتعلق بالإعانات. وتشمل الأمثلة على ذلك البرامج التي تشير إلى أن التزويد بخدمة أو دعمها مالياً، ضمن القطاع العام، لا يشكل انتهاكاً للالتزام المعني؛ والبرامج التي تشير إلى إمكانية حصر المنح الدراسية والمالية في رعايا البلد؛ والبرامج التي تنصّ على ربط الإعانات بمشاركة مواطنين في مجالس إدارة الشركات؛ أو البرامج التي لا تقيد الإعانات الموجهة، سواء جميع الإعانات أو إعانات محددة (كما في مجال البحث والتطوير مثلاً).

٦٠- وتنصّ المادة ١٣ على أن المواد ٢ و١٦ و١٧[(١١)] لا تنطبق على القوانين أو الأنظمة أو الشروط التي تحكم شراء الوكالات الحكومية للخدمات لأغراض حكومية. كما تحدد ولاية تفاوضية، وإن كان نطاقها موضع جدل. وتثير المادة ١٣ أسئلة معقدة تتعلق بتعميم الوصول إلى الخدمات، من قبيل ما إذا كانت عقود الامتياز، وترتيبات "البناء والتشغيل والنقل" والعقود الإدارية تعتبر مشتريات حكومية، وبالتالي يمكن استثناؤها من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. ويبدو أن ثمة توافقاً حول الرأي القائل إن عقود الامتياز لا تعتبر مشتريات حكومية، ولكن المسألة تزداد تعقيداً عند التطرق إلى ترتيبات " البناء والتشغيل والنقل" والعقود الإدارية. كما أن المادة ٦ بشأن الأنظمة الداخلية والمفاوضات الحالية لوضع ضوابط مستقبلية لهذه الأنظمة، تثير أسئلة تتعلق بسياسات تعميم الوصول إلى الخدمات، مسلطةً الضوء على الحاجة إلى الاحتفاظ بحق التنظيم، المنصوص عليه في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.

الالتزامات المرتبطة بجولة أوروغواي

٦١- يتوقف أثر الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات على السياسات القطرية لتعميم الوصول إلى الخدمات على جملة أمورٍ منها مدى/عمق الالتزامات المتعهد بها في القطاعات المتعلقة بتعميم الوصول إلى الخدمات. وتَنُمّ البرامج عادةً عن اعتبارات تتعلق بالقيود المفروضة على حق الحكومات في التنظيم (بما في ذلك أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات) وبالآثار البعيدة الأمد للالتزامات، من قبيل تقييد بعض خيارات السياسة العامة أو الحدّ من المرونة.

٦٢- إن عدد الأعضاء المتعهدين بالتزامات في قطاعات تتعلق بتعميم الوصول إلى الخدمات يتراوح بين عدد قليل وعدد كبير نسبياً من الأعضاء، حسب القطاع المعني؛ وما ينطوي عليه من حساسيات وأهداف السياسات الاجتماعية/الثقافية؛ ومستوى تنمية البلد. ففي مجال التعليم الابتدائي، لم يتعهد سوى أقل من ربع أعضاء منظمة التجارة

---

(١١) تتناول المواد الثانية والسادسة عشرة والسابعة عشرة شرط الدولة الأولى بالرعاية والمعاملة الوطنية والوصول إلى الأسواق، على التوالي.

العالمية بالتزامات، في حين أن ٦٠ في المائة من الأعضاء تعهدوا بالتزامات (وإن كانت محدودة) في قطاع الاتصالات (الخدمة الهاتفية مثلاً).

٦٣- وفي مجال التعليم، تغلب التغطية القطاعية الواسعة النطاق على برامج البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية (والتي انضم مؤخراً كثير منها إلى منظمة التجارة العالمية) مقارنةً بالبلدان النامية، مع حرص بعض الأعضاء على تقييد النطاق القطاعي لالتزاماتهم (من قبيل التركيز على التعليم العالي الخاص). ولم يتعهد أي عضو بالتزامات في مجال الإمداد بالمياه، في حين تعهد ٤٢ عضواً بالتزامات في الخدمات الأساسية ذات الصلة، كالصرف الصحي. وينخفض مستوى الالتزامات في قطاع الطاقة أيضاً، غالباً بسبب الطابع العام لخدمات الطاقة أثناء مفاوضات جولة أوروغواي وانعدام قطاع مستقل للطاقة في قائمة التصنيف لدى منظمة التجارة العالمية. وكذلك لم تجتذب الخدمات الصحية (المندرجة في بند الخدمات الصحية والمهنية) سوى قدر قليل نسبياً من الالتزامات، حيث حظيت الخدمات الطبية والصحية بأكبر نسبة من الالتزامات، تليها خدمات المستشفيات والقابلات/الممرضات. ويتفاوت نمط التزامات البلدان، حيث لم يتعهد بعضها بأي التزامات في أي قطاع من القطاعات الفرعية الأربعة الأساسية المتعلقة بالصحة. وتكثر بالمقابل الالتزامات في قطاع الاتصالات، حيث اعتمد الكثير من البلدان الورقة المرجعية بشأن الاتصالات، بما في ذلك بلدان في سبيلها إلى الانضمام إلى المنظمة. ولعل هذا الاتجاه ينم عن انتقال قطاع الاتصالات من نظام الاحتكار القائم على هياكل احتكار القلة، إلى أنظمة مفتوحة، مع كل ما يترتب على ذلك من مزايا.

مفاوضات الدوحة

٦٤- تجري مفاوضات الدوحة المتصلة بتحرير التجارة في الخدمات على مسارين: أحدهما هو المفاوضات الهادفة إلى زيادة فرص الوصول إلى الأسواق؛ والثاني هو قواعد الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والأنظمة الداخلية. وقد عزز المؤتمر الوزاري السادس لمنظمة التجارة العالمية الذي عقد في هونغ كونغ أهمية المفاوضات بشأن الخدمات وأعطاها زخماً، حيث تضمّن الملحق ج من الإعلان الوزاري تحديد أهداف هامة ومواعيد زمنية للعمل المقبل. وفيما يتعلق بالوصول إلى الأسواق، تمّ تقديم ٧١ عرضاً أولياً (من ٩٥ عضواً) و٣٠ عرضاً منقحاً (من ٥٤ عضواً) بحلول آب/أغسطس ٢٠٠٦. بيد أن الأعضاء لم يقدموا سوى تحسينات محدودة (فيما يتعلق مثلاً بعدد القطاعات الفرعية وعمق الالتزامات). وإلى جانب الطابع المحدود إجمالاً للعروض، فإن العروض القطاعية تتبع بشكل عام نمط التزامات جولة أوروغواي. ففي حين اجتذب قطاع الاتصالات العديد من العروض (على غرار الخدمات التجارية/المالية)، فإن الخدمات التعليمية أو البيئية أو الصحية حصلت على عروض/تحسينات أقل نسبياً. ولم يقدم أي عضو عرضاً لإمدادات المياه؛ وباستثناء تغيير بسيط في أحد العروض، لم يقدم أي بلد متقدم عرضاً في مجال خدمات صحية معينة. وبما أن العديد من الخدمات الأساسية يخضع لمفاوضات متعددة الأطراف، فقد يودّ الأعضاء التفكير في بدائل مبتكرة. وإن الجمع بين الالتزامات المرتبطة بالاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والمرونة في استعراض الالتزامات - والرجوع عنها - في ضوء آثارها على أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات، قد يوفر صمام أمان يسهل على الأعضاء التعهد بالتزامات أساساً.

٦٥- إن المفاوضات المتعددة الأطراف - رغم قصورها عن تحقيق وصول ملموس إلى الأسواق - تعتبر مفيدة في توضيح القضايا التقنية ورسم حدود رزمة خدمات ممكنة. ويتعاطى العديد من الطلبات، المقدمة من بلدان متقدمة بشكل أساسي، مع قطاعات تسعى الحكومات فيها إلى تحقيق أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات (كالتعليم والبريد والبيئة

والاتصالات والطاقة) عن طريق سياسات تعميم الوصول تحديداً في بعض الأحيان. ويتضح ذلك من الطلبات المتعلقة بقطاع التعليم والتي تسعى إلى صياغة التزامات جديدة/محسّنة في قطاع التعليم العالي و/أو التعليم الخاص "المغاير"؛ والتي لا تتطلب التزامات في قطاع التعليم العام؛ والتي تنصّ على أن الالتزام (ولا سيما في التعليم الخاص) لا يعني بالضرورة إلزام الحكومة بتخصيص موارد للمؤسسات الخاصة. وتقترح هذه الطلبات تغطية قطاعية تستثني قطاع الدولة العضو الذي تعتبره سلعة عامة وتحدّ من التمويل الحكومي للطلاب/المؤسسات.

٦٦- وعلى صعيد الأنظمة الداخلية، أصدر رئيس الفرقة العاملة المعنية بالأنظمة الداخلية ورقة عملٍ موَحَّدة تستند إلى المقترحات، وتتناول شروط/إجراءات إصدار التراخيص، وشروط التأهيل، والمعايير التقنية، والشفافية. وتقترح الورقة تطبيق ضوابط على جميع قطاعات الخدمات التي تعهد فيها العضو بالتزامات تحرير ملزمة. وتوضح أن الضوابط لا تنطبق على التدابير التي تشكل قيوداً خاضعة للبرمجة بموجب المادتين ١٦ و١٨. كما تبيّن أنه لا ينبغي صياغة الضوابط بحيث تمنع الأعضاء من ممارسة حقهم في التنظيم واستحداث أنظمة جديدة، أو أن تصف أو تفرض أي نهج تنظيمي خاص في الأنظمة الداخلية. ومع أن الورقة تشير إلى "ضرورة" هذه الضوابط، إلا أنها تعترف بأن الكثير من الوفود لم تقدم أي مقترحات حول هذا المفهوم وتبدي تردداً في اعتماده. كما تذكر أن الضوابط المستقبلية ينبغي أن لا تصاغ لمنع العضو من ممارسة حقه في استحداث أنظمة أو إدامتها لضمان توفير خدمة للكافة، بأسلوب يتماشى مع واجباته والتزاماته في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.

٦٧- ولا يزال هناك العديد من القضايا الجوهرية المعلقة والشواغل بشأن الآثار التي قد تلحقها الضوابط مستقبلاً في قدرة البلدان على تنفيذ سياسات لتعميم الوصول إلى الخدمات تنسجم مع سياقاتها الوطنية. ومن بين القضايا التي لم يبت فيها بعد نطاق تغطية الضوابط مستقبلاً (من قبيل مدى شمول الضوابط المقبلة لسياسات تعميم الوصول إلى الخدمات، ولا سيما مع الميل إلى تضمين عقود الترخيص الالتزامات بالخدمة الشمولية، مثل الحد الأدنى من القدرات/متطلبات الخدمة لدواعي السياسات الاجتماعية أو المحلية أو ما شابه ذلك)، و"اختبار الضرورة" أي ما إذا كانت هذه الضوابط ستُصَعِّب على الجهات التنظيمية استيعاب مصالح أصحاب المصلحة المختلفين والموازنة بينها. ويكمن التحدي الرئيسي بالنسبة للبلدان النامية في الموازنة بين الاحتفاظ بالحق في التنظيم والتوصل إلى ضوابط دولية واضحة ومحددة، بما في ذلك الأسلوب ٤.

سادساً - الاستنتاجات

٦٨- إن ضمان تعميم الوصول إلى الخدمات أمر ضروريٌ من أجل التنمية البشرية والاقتصادية، وتستخدم الحكومات مجموعة سياسات لبلوغ هذه الأهداف. وثمة اتفاق واسع على أهمية أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات، ولكن التوافق أضيق حول السبل الأفضل لتحقيقها. وتستخدم الحكومات تشكيلة من السياسات المتعلقة بتعميم الوصول إلى الخدمات. وتتضمن الخيارات تقديم الخدمات وتمويلها من القطاع العام أو إشراك القطاع الخاص، واستخدام النهجين معاً و/أو بالاقتران مع سياسات تعميم الوصول الأخرى (كالتزامات تقديم الخدمات للكافة والإعانات). وتتمثل التحديات الأساسية التي تواجهها الحكومات في تحديد الأهداف المتعلقة بتعميم الوصول إلى الخدمات والسياسات الأنسب لتحقيقها؛ وتحسين وفرة الخدمة وتيسير تكلفتها؛ وزيادة كفاءة توريد الخدمات؛ والحدّ من النفقات المترتبة على الحكومات/دافعي الضرائب؛ والتسعير المناسب للخدمة؛ ورصد وتوجيه السياسات المحددة وانعكاساتها.

٦٩- ومن شأن انخراط القطاع الخاص، بما في ذلك مقدمو الخدمات الأجانب، أن يسهم في تعميم الوصول إلى الخدمات، إذا وُضعت لوائح تنظيمية جيدة. ويتعين على واضعي السياسات التفكير بعناية في الحالات التي تؤدي فيها إتاحة المجال لمقدمي الخدمات الأجانب إلى توسيع نطاق الخدمات لتشمل الفئات المحرومة والمهمشة في المجتمع. وفي قطاعات معينة وبلدان معينة، قد تشكل الحكومة وليس القطاع الخاص الخيار الأفضل لتقديم الخدمات الأساسية، والعكس صحيح. وفي الحالات المتعلقة بالخصخصة، قد يتسنى تحقيق الهدف الوطني بشكل أفضل بحصر المشاركة في الشركات المحلية (مثلاً مع التزامات بتحرير التجارة أو بدونها). بيد أن الأدلة على آثار السياسات المتنوعة المتعلقة بتعميم الوصول إلى الخدمات لا تزال محدودةً ونتائجها متفاوتة - إذا وُجدت. ولذلك ينبغي توخي الحذر وإجراء مزيد من البحوث لتحسين القاعدة المعرفية والاستدلالية المتاحة للحكومة عند اختيار السياسات. ومن شأن البحوث في هذا المجال أن تلقي الضوء على النُهج المبتكرة لتحقيق أهداف تعميم الوصول إلى الخدمات.

- - - - -