الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.3/5

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
6 January 2010
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي
الدورة الثانية
جنيف، ١٧-١٩ آذار/مارس ٢٠١٠
البند ٣ من جدول الأعمال

الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تبحث هذه المذكرة في الأطر التنظيمية والمؤسسية لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية – الاتصالات والنقل والطاقة والمياه – وللخدمات المالية. وبوسع قطاعات خدمات الهياكل الأساسية المفعمة بالنشاط أن تحفّز على تنويع الاقتصاد وتعزز القدرة المحلية على العرض والقدرة التنافسية، مع إتاحة فرص للعمل والاستثمار والتجارة. وهذه القطاعات ضرورية أيضاً للتنمية البشرية ولبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما هدف الحد من الفقر. وتسعى هذه المذكرة إلى استكشاف السبل التي يمكن أن تطور بها البلدان النامية قطاعاتها لخدمات الهياكل الأساسية عن طريق شتى الأطر التنظيمية والمؤسسية بما في ذلك بتقديم تجارب وطنية. ويولى اهتمام خاص لقطاعي الخدمات المالية وخدمات الطاقة بالنظر إلى التحديات الخاصة المرتبطة بالأزمة الاقتصادية والمالية وبتغير المناخ.

الرجاء إعادة الاستعمال

مقدمة

١- يشكل تشغيل الهياكل الأساسية وتوسيعها بكفاءة عنصرين أساسيين للنمو الاقتصادي والتنمية والحد من الفقر. وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي تُبذل، يبقى التقدم المحرز في بناء قطاعات قوية لخدمات الهياكل الأساسية في البلدان النامية، ولا سيما في أقل البلدان نمواً، متفاوتاً من بلد لآخر وغير مكتمل. وقد جُربت نماذج مختلفة من الملكية، منها الشركات المملوكة للدولة أو شركات القطاع الخاص، أو خليط من النوعين (مثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص)، لكن الأطر التنظيمية والمؤسسية القوية تؤدي دوراً هاماً هي الأخرى. وفي هذا السياق، تضطلع الحكومات بوظيفة ذات أهمية خاصة تتمثل في كونها جهة تمكينية وتنموية. ويواجه واضعو السياسات تحديا يتمثل في وضع السياسات والأطر التنظيمية والمؤسسية الأكثر ملاءمة للظروف المحلية لكل بلد وللضرورات التنموية اللازمة لضمان منافسة عادلة ومستويات استثمار كافية، وتسعير عادل وفرص وصول للجميع، وخدمات نوعية وحماية المستهلك. وفي هذا الصدد، لا يمكن لواضعي السياسات الاكتفاء باعتماد نهج قطاعي. فالسياسات المتعلقة بالتجارة والصناعة والخدمات والاقتصاد الكلي تحتاج إلى ضبط دقيق لتحقيق مجموعة الأهداف المرجوة المرتبطة بتطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. كما أن ثمة حاجة إلى قدر كبير من الوقت والموارد المالية والبشرية والتكنولوجيا والمهارات لتصميم وتنفيذ الأطر التنظيمية والمؤسسية المناسبة. وعلاوة على ذلك، من المرجح أن يؤدي التعاون الدولي في مجالي التنظيم والتجارة دوراً مهماً في دعم الجهود الوطنية الرامية إلى إيجاد أطر تنظيمية ومؤسسية تتسم بالفعالية والكفاءة وبقابليتها للتطبيق في البلدان النامية[(١)].

أولاً - الاتجاهات

٢- في السنوات الأخيرة، اتسع نطاق الطلب العالمي على خدمات الهياكل الأساسية بسرعة استجابة لتزايد عدد السكان وارتفاع مستويات الدخل، ولا سيما في البلدان النامية. فقد وصل مجموع العائدات السنوية لهذه الخدمات إلى ١٤,٥ تريليون دولار، أو ٢٤ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في العالم عام ٢٠٠٨. كما تمثل قطاعات خدمات الهياكل الأساسية مصدراً هاماً لفرص العمل إذ استأثرت بنسبة ٩,٣ في المائة من فرص العمل على الصعيد العالمي في عام ٢٠٠٨. وتساعد هذه القطاعات، بفضل روابطها الأمامية والخلفية القوية في الاقتصاد، في خلق فرص عمل إضافية في القطاعات ذات الصلة.

٣- كما تكتسي قطاعات خدمات الهياكل الأساسية أهمية في التجارة الدولية. فقد مثلت هذه القطاعات في عام ٢٠٠٧ أكثر من ٣٥ في المائة من تجارة الخدمات على الصعيد العالمي، منها ٢٢,٥ في المائة لقطاع النقل، و١٠,٢ في المائة لخدمات التمويل، و٢,٣ في المائة

(١) الأونكتاد (٢٠٠٩). الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي TD/B/C.I/MEM.3/2.

للاتصالات السلكية واللاسلكية وأكثر من ٢ في المائة للكهرباء والماء. وفي الفترة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٨، بلغ متوسط النمو السنوي للصادرات في النقل والاتصالات ١٦ في المائة، و ٢١ في المائة في الخدمات المالية، في حين زادت الصادرات العالمية لمجموع الخدمات بأكثر من ١٥ في المائة سنويا. وشكلت تجارة الخدمات بين بلدان الجنوب ١٠ في المائة من التجارة العالمية للخدمات، فيما شكلت صادرات النقل بين بلدان الجنوب نسبة ٨,٥ في المائة، وصادرات الخدمات التجارية الأخرى نسبة ١٥ في المائة وصادرات خدمات الأسفار ١٦ في المائة من مجموع كل قطاع من هذه القطاعات.

٤- كما زادت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية زيادة سريعة فاقتربت من ٤,٤ تريليون دولار، أو حوالي ٧ في المائة من إجمالي الناتج المحلي العالمي في عام ٢٠٠٧[٢]. ويحتاج كل قطاع من قطاعات الكهرباء والمياه والاتصالات والنقل إلى استثمارات رأسمالية سنوية من ٢٠٠ مليار دولار إلى ٣٠٠ مليار دولار. ويقدر الأونكتاد أن مبلغ الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه إلى قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في البلدان النامية، بما في ذلك الاستثمارات فيما بين بلدان الجنوب، يصل إلى نحو ١٠٠ مليار دولار. وبدأت التدفقات فيما بين بلدان الجنوب تؤدي دورا مهما في تمويل مشاريع الهياكل الأساسية، خصوصاً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فالالتزامات المالية الصينية في الهياكل الأساسية الأفريقية لوحدها بلغت ما مجموعه ٤,٥ مليار دولار في عام ٢٠٠٧ منها نسبة كبيرة تستهدف مشاريع الطاقة الكهرومائية والسكك الحديدية. وتمثل استثمارات الصين والهند ودول مجلس التعاون الخليجي مجتمعة ربع مجموع الاستثمارات في الهياكل الأساسية في أفريقيا عام ٢٠٠٧. وكانت تدفقات المساعدة الاقتصادية الرسمية من البلدان النامية إلى أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى مماثلة للمساعدة الإنمائية الرسمية من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولتدفقات الرساميل القادمة من مستثمرين خواص.

٥- ولا يزال الكثير من البلدان النامية يواجه عجزا كبيرا في مجال الهياكل الأساسية. ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ثمة حاجة إلى استثمارات تبلغ قيمتها ٧ مليارات دولار سنويا لخدمات المياه والصرف الصحي وحدها، وهو مبلغ يتجاوز بكثير المستويات الحالية البالغة ٨٠٠ مليون دولار. وثمة احتياجات مماثلة أو أكبر لتحسين خدمات الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل.

٦- وأدت الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية إلى وقف التقدم الايجابي الذي تحقق في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وإلى تقهقر في الطريق إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد توقفت الاستثمارات في هذه القطاعات. وتسببت الأزمة في تراجع التجارة في مجال خدمات الهياكل الأساسية نتيجة تراجع مستويات الإنتاج والاستهلاك، وتقييد الحصول على الائتمانات والتمويل التجاري، فضلا عن انخفاض الإيرادات العامة. وإذا استمر الركود،

(٢) الأونكتاد (٢٠٠٩). *تقرير الاستثمار العالمي*.

فإن الإنتاج والعائدات والأرباح في هذا القطاع يمكن أن تواصل تراجعها السريع، ومن ثم تعريض شركات خدمات الهياكل الأساسية والمستهلكين للخطر. وبحسب تقديرات وكالة الطاقة الدولية، تراجع الاستهلاك العالمي للطاقة بنسبة ٣ في المائة في عام ٢٠٠٩، وهي أكبر نسبة انخفاض في السنوات الأربعين الماضية. ويتوقع الاتحاد الدولي للنقل البري تراجع ناتج النقل البري الدولي للبضائع بنسبة تزيد على ٢٠ في المائة. ويتوقع اتحاد النقل الجوي الدولي تراجعا في حركة نقل الركاب بنسبة ٤ في المائة وفي الشحن الجوي بنسبة ١٤ في المائة في عام ٢٠٠٩. وتوقف قطاع الشحن البحري – الذي يكفل أكثر من ٨٠ في المائة من تجارة السلع العالمية – عن النمو. وفي الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٩، تراجع حجم الشحن بالحاويات على الصعيد العالمي بنسبة ١٦ في المائة.

٧- وفي الفترة من كانون الثاني/يناير إلى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، انخفض مجموع صادرات الخدمات في المتوسط بنسبة ٩ في المائة في منطقة اليورو، وبنسبة ١١ في المائة في الولايات المتحدة، و٣٢ في المائة في اليابان، و٢٥ في المائة في جمهورية كوريا، و٢١ في المائة في المكسيك. وتراجعت صادرات الهند من الخدمات، التي تمثل ١٠ في المائة من مجموع صادرات البلدان النامية من الخدمات، بنسبة ٥ في المائة في النصف الاول من هذا العام.

٨- ومن المتوقع أن تعزز الأزمة آثاراً صافية سلبية على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في مشاريع الهياكل الأساسية. فقد تراجع حجم عمليات الاندماج والشراء عبر الحدود في كامل قطاع الخدمات في اقتصادات البلدان النامية من ٦٥ مليار دولار إلى ٥٩,٤ مليار دولار بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، ولم يتجاوز ١٥ مليار دولار في النصف الأول من عام ٢٠٠٩. وبلغ الانخفاض في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ٩ في المائة، وهو الانخفاض الذي تركز بوجه خاص في خدمات النقل والخدمات المالية في عام ٢٠٠٨، بينما شهدت عمليات الاندماج والشراء عبر الحدود في قطاعات الكهرباء والغاز والماء نمواً إيجابياً بنسبة ٢٣ في المائة في عام ٢٠٠٨.

٩- وقد تعززت قطاعات خدمات الهياكل الأساسية بفضل تدابير التحفيز الاقتصادي التي ركزت على تطوير وتجديد وتحسين وتكييف الهياكل الأساسية، بوصفها جزءاً من جهود الإنفاق لمواجهة التقلبات الدورية من أجل خلق فرص عمل وإنعاش النمو الاقتصادي. أما حصة الإنفاق على الهياكل الأساسية في برامج التحفيز الاقتصادي فتمثل في المتوسط ٦٤ في المائة في البلدان النامية و٢٢ في المائة في البلدان المتقدمة. وعادة ما يولى اهتمام خاص لقصور الهياكل الأساسية وصيانتها وتجديدها، وحصول المستهلك عليها وحمايته، والسبيل لتوفير استثمارات عامة جديدة لإحداث تحول إيكولوجي من خلال تقليص التأثيرات البيئية. وفي ضوء الزيادة المتوقعة في عام ٢٠٠٩ في عدد العاطلين عن العمل من ١٨٠ مليون إلى ٢١٠-٢٣٩ مليون[٣]، قد تساعد التدابير الحكومية المتصلة بقطاعات خدمات الهياكل الأساسية في معالجة آثار الأزمة فيما يتعلق بالعمالة.

(٣) منظمة العمل الدولية (٢٠٠٩). *اتجاهات العمالة العالمية، تحديث أيار/مايو ٢٠٠٩*.

الإطار ١ – قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في برامج التحفيز

حدث الجزء الأكبر من تدخلات القطاع العام في القطاع المالي من خلال برامج الإنقاذ. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، فإن الدعم الحكومي الأولي للقطاع المالي بلغ في المتوسط ٥,٨ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المتقدمة و٠,٣ في المائة في البلدان النامية. وإلى جانب ذلك، أصبح الاستثمار في الهياكل الأساسية عنصراً هاماً في برامج التحفيز. وقد رصد الاتحاد الأوروبي أكثر من ٢٠٠ مليار دولار لمشاريع الهياكل الأساسية. وتوجّه برامج الولايات المتحدة للحوافز الاقتصادية قدرا كبيرا من التمويل العام إلى الهياكل الأساسية في مجالات النقل والطاقة وتكنولوجيا المعلومات. وأدرجت ألمانيا والبرتغال وفنلندا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة التدابير الرامية إلى زيادة فرص الوصول إلى الاتصالات بالموجات ذات النطاق العريض، وبناء شبكات أسرع للاتصالات بالخطوط الثابتة واللاسلكية من الجيل القادم، وتوسيع نطاق التوصيلات ذات النطاق العريض لتشمل المناطق الريفية. وتستثمر الهند ٣٠ مليار دولار في تطوير الهياكل الأساسية للبلد؛ وتعتزم جنوب أفريقيا الحفاظ على مستويات مرتفعة للاستثمار (٧٠ مليار دولار) يوظف بشكل أساسي في الهياكل الأساسية لقطاعات النقل والطاقة والمياه والصرف الصحي وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويشمل البرنامج الصيني، وقيمته ٥٧٠ مليار دولار، زيادة الاستثمارات المقررة مسبقاً لبرنامج السكك الحديدية من ٣٠٠ مليار إلى ٥٠٠ مليار يوان على مدى عامين، وتسريع الاستثمارات في قطاعات المياه والصرف الصحي والنقل الحضري.

١٠- لقد أثارت الضرورة المفروضة في الآونة الأخيرة على الحكومات بأن تضع اقتصادياتها على مسارات إنمائية أكثر استدامة من الناحية البيئية في ظل تغير المناخ مبرراً جديد لإيجاد اللوائح التنظيمية المتعلقة بقطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وقد بات من المهم إيجاد حوافز سياساتية ولوائح تقنية مراعية للبيئة لتشجيع القطاع الخاص لتقليص أثرها على البيئة. وسيكون لاستخدام الاستثمارات العامة الجديدة لدعم التكنولوجيات الخضراء في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية دور رئيسي في تطوير عمليات الإنتاج الأنظف في مجال الخدمات، لا سيما في مجالي الطاقة والنقل اللذين يمثلان ٦٠ في المائة من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن النشاط البشري والمسؤولة عن تغير المناخ.

١١- وتحتاج اللوائح التنظيمية المزمع إدخالها على قطاعات خدمات الهياكل الأساسية إلى أن تكون مكيّفة مع التطورات التكنولوجية. وبإمكان هذه التطورات التكنولوجية المساهمة في زيادة فرص الحصول على خدمات الهياكل الأساسية وذلك بتقليص التكاليف واستحداث منتجات جديدة[٤]. ففي قطاع الطاقة على سبيل المثال، يتعلق الأمر، في جملة أمور، بتشغيل توربينات غازية ذات دورات مركبة وبإدخال تكنولوجيات نموذجية أصغر حجما.

ثانياً - القضايا التنظيمية الرئيسية المطروحة في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية

١٢- يمكن القول إن العقود الثلاثة الماضية تميزت عموما بكونها إحدى الفترات التي شهدت إصلاحات واسعة النطاق، بالتزامن مع الاستمرار في الاعتقاد بأن الأسواق قادرة على أن تنظم نفسها بنفسها، بما في ذلك في العديد من قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وتكعف الحكومات حاليا على إعادة تقييم هذه التجربة، لا سيما في قطاع الخدمات المالية، كما أن تعزيز التنظيم وإعادة التنظيم بات أمرا حتميا نظرا لأن التكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي خلفها القصور في المجال التنظيمي أصبحت جلية، الأمر الذي استلزم في بعض الحالات تأميم بعض الحلقات والشركات. وفي هذا السياق، أصبح دور الحكومة أساسيا.

١٣- وتنشأ ضرورة تنظيم الاقتصاد، جزئيا، من ضرورة تصحيح أوجه فشل الأسواق في تحقيق نتائج كفُؤة وعادلة من الناحية الاجتماعية، وهو ما لا يتوقع تحقيقه بإطلاق اليد للأسواق لتخصيص وتوزيع الموارد. وترى النظرية التقليدية في مجال التنظيم أن أوجه قصور الأسواق هذه تنشأ عن (أ) المؤثرات الخارجية، (ب) وعدم التماثل المعلوماتي، (ج) والهياكل الاحتكارية في السوق. وهذه العناصر كلها شائعة في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، المعرضة بشدة لإخفاقات الأسواق. على أنه لا يوجد إجماع بشأن ما ينبغي أن يخضع للتنظيم تحديدا؛ وبناءً عليه، كانت هيكلة الأسواق وشروط النفاذ إليها، ومدى القدرة على المنافسة، وقواعد الملكية، ومستويات الاستثمار، ونوعية الخدمات، والتسعير، والوصول إلى الشبكات، في جملة أمور أخرى، خاضعة للرقابة التنظيمية بدرجات متفاوتة من الصرامة.

ألف - أشكال تملك قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وإدارتها

١٤- لقد كانت قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، وبقدر ما حُدّدت على أنها مجالات احتكار "طبيعية"، مقدَّمة تقليديا من قبل الحكومات، وهو ما جرى بصفة خاصة في المرافق العامة مثل الكهرباء والمياه. فغالبا ما كانت الشركات المملوكة للدولة العاملة في هذه القطاعات مكلفة بالسعي لتحقيق أهداف متعددة وأحيانا متضاربة، مثل الربحية، أو توفير

(٤) البنك الدولي (٢٠٠٩). *Global Monitoring Report 2009: a Development Emergency*.

الخدمات لفئات السكان المحرومة أو المناطق النائية، أو توفير فرص العمال، أو ضرورة استعمال نواتج معينة أوجدها موردون مرخص لهم من الدولة. وقد تعرضت هذه الشركات، بالنظر جزئيا إلى ولايتها الواسعة على هذا النحو، للنقد على عدم إظهار فعالية إنتاجية في المستوى الأمثل، وعلى نقص المساءلة، وعدم كفاية هياكل التحفيز لديها.

١٥- وقد أدت الإصلاحات التي أدخلت على الهياكل الأساسية على مدى العقد الماضي إلى تفكيك معظم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وفتحها لمشاركة القطاع الخاص، بما في ذلك عن طريق الخصخصة، والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص، والامتيازات، وعمليات البناء والتشغيل والنقل، والاستثمار الأجنبي، والتجارة الدولية. وقد أدى كل ذلك إلى أن أصبح إدخال تنظيمات جيدة على قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ضرورة لا مناص منها. وكانت الإصلاحات في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، لا سيما في صناعات الشبكات، تنطوي على خمسة عناصر مترابطة هي: التفكيك، والخصخصة، والمنافسة في أسواق البيع بالجملة، والمنافسة في أسواق البيع بالتجزئة، وتنظيم دخول أو التفاوض بشأن دخول أطراف ثالثة إلى أسواق نقل الكهرباء وتوزيعها (بالنسبة لقطاعي الكهرباء والنقل) والتخزين (بالنسبة إلى صناعة الغاز الطبيعي). وقد أظهرت الإصلاحات السابقة تباينات واسعة بحسب ما إذا كانت البلدان قد أصلحت جزءاً (أجزاءً) من سلسلة التوريد (مثل توليد الطاقة الكهربائية) أو اختارت الاحتفاظ بالاندماج العمودي، وما إذا كانت قد أشركت القطاع الخاص أو اعتمدت مزيجا من ملكية الدولة وملكية القطاع الخاص[٥].

١٦- ومع تحرك البلدان لإجراء هذه الإصلاحات، زاد توفير خدمات الهياكل الأساسية من قبل القطاع الخاص. فبينما لم يكن يتلقى خدمات الكهرباء من شركات القطاع الخاص في التسعينات على المستوى العالمي سوى ٣ في المائة من المشتركين، ارتفعت هذه النسبة بحلول عام ٢٠٠٣ إلى ٦٠ في المائة. ولوحظ نسق مماثل في الاتصالات الثابتة وفي توزيع المياه. وقد عكفت دراسات شتى على بحث أثر مشاركة القطاع الخاص في تحسين أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. ورأت بعض الدراسات أن جوانب تحسن كبيرة قد طرأت على توزيع الكهرباء في أمريكا اللاتينية بفضل تغيّر الجهة المالكة[٦]. وبيّنت دراسات أخرى أن نوع النُظم التي أدخلت، لا سيما في مجال التسعير، كانت عاملا حاسما رئيسيا في أداء الشركات. ويبدو أن التحليل التجريبي يبّين أنه إذا كانت مشاركة القطاع الخاص قد أدت على ما يبدو إلى تحسين أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، فإن العامل الأكثر أهمية في تحقيق نتائج إيجابية هو طبيعة ونوعية اللوائح التنظيمية المتبعة والقدرات المؤسسية

(٥) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (٢٠٠٧). المنافسة في أسواق الطاقة. TD/B/COM.2/CLP/60.

(٦) Andres L, *et al.* (2006). The impact of privatization on the performance of the infrastructure sector: the case of electricity distribution in Latin American countries. World Bank Policy Research Working Paper 3936. June.

المتاحة[٧]. ومن المهم رصد أداء المشغلين الخواص، بما في ذلك عن طريق ما يلي: (أ) اعتماد معايير الأداء المستخدمة عادة في المرافق العامة التي جرى تنظيمها؛ (ب) واعتماد لوائح تنظيمية محفّزة؛ (ج) وفرض عقوبات مالية على سوء الأداء.

الإطار ٢- صغار مقدمي خدمات الهياكل الأساسية

يعد تقديم خدمات الهياكل الأساسية من قبل مزودين صغار شكل معيّن من أشكال مشاركة القطاع الخاص في قطاعات هذه الخدمات. وهذه الفئة من المزودين، التي تُطوَّر محليا، تركّز على تقديم خدمات المياه بالصهاريج، أو خدمات النقل بشاحنات نقل صغيرة، أو خدمات الكهرباء بشبكات صغيرة أو ألواح شمسية منزلية. وتعرض هذه الفئة خدمات ميسورة التكلفة للفقراء باستخدام تكنولوجيا أرخص ثمنا وترتيبات سداد مرنة، وبتقديم خدمات ذات نوعية منخفضة، وبإقامة توصيلات فرعية للشبكات (مثل توليد الطاقة أو توفير خدمات الهاتف النقال محليا). ويدخل في نطاق فئة صغار مقدمي الخدمات جهات عدة بدءاً من مؤسسات تجارية مجتمعية إلى منظمات غير حكومية ومنظمي مشاريع تجارية. ويمكن أن تكون حصة صغار مقدمي الخدمات في السوق كبيرة، فمثلا هناك ما بين ٢٠ إلى ٣٠ في المائة من سكان المدن في البلدان النامية يشترون المياه في سطل. ومن المهم أن تولى هذه الفئة البديلة من مقدمي الخدمات العناية عن كثب في سياق الأطر التنظيمية والمؤسسية.

١٧- وإذا كانت عدة حكومات قد لجأت إلى الخصخصة في الثمانينات والتسعينات لتدارك المشاكل المتصورة في مجال تقديم الخدمات من جانب القطاع العام، فإن الخصخصة الشاملة بدون دعائم مؤسسية وتنظيمية تقوم عليها غالبا ما تخفق في تحقيق النتائج المرجوة. وبالإضافة إلى ذلك، بات من الصعب على المنظمين تقدير التسعير العادل بسبب عدم تماثل المعلومات. وقد جرى، في السنوات الأخيرة، إعادة تحديد الهدف الرئيسي على أنه يتمثل في وضع الآليات التنظيمية والتحفيزية المناسبة لتعزيز أداء الشركات المملوكة للدولة.

١٨- وقد أثبتت بعض التدابير المتخذة أنها مفيدة، ومن ذلك ما يلي:

(أ) تحديد أهداف مناسبة وشفافة وخاضعة للرصد المنتظم ولتقييم الأداء، تكون بمثابة آلية لتعزيز سمعة الشركات المملوكة للدولة. وقد استخدمت عقود الأداء بفعالية في أوغندا بغية تحسين الأداء في مجال خدمات التزويد بالمياه وإحداث تغيير في عملية إدارة القطاع؛

(٧) Estache A and Rossi M (2008). Regulatory agencies: impact on firm performance and social welfare. World Bank Policy Research Working Paper 4509.

(ب) إطلاق مبادرات متعلقة بشؤون الحكم من قبيل ضبط الميزانية لحث مديري المشاريع على ربط الاستثمار بالربحية وتعزيز الفعالية، أو تنفيذ نظام الأجر بحسب الأداء لخلق حوافز تنظيمية داخلية؛

(ج) إشاعة ثقافة نمط الإدارة في القطاع الخاص، مثل اتخاذ القرارات بآلية لا مركزية تفصل إدارة العمليات اليومية عن رصد/تنظيم الأداء، وتشجع على احتواء التكاليف وتحسين نوعية الخدمات وإدارة الأصول؛

(د) وضع نظام إشعار عام إضافي عن الأداء والسياسات، كما في مجال الربحية الاقتصادية مثلا، الأمر الذي يتيح حسن تقييم الأداء؛

(هـ) فسح المجال أمام مشاركة الخواص من الأقليات؛

(و) إيجاد هيئات مستقلة تعنى بتنظيم المرافق العامة وبسياسات المنافسة؛

(ز) التشجيع على مشاركة المستهلكين في صناعة القرارات.

١٩- ونظراً إلى أن الشركات المملوكة للدولة موجودة في البلدان النامية في الغالب، فمن الضروري الاهتمام بها عن كثب. لقد كانت البحوث الاقتصادية بشأن تنظيم قطاع خدمات الهياكل الأساسية تعنى بقدر أكبر بالشركات التي يديرها القطاع الخاص، حتى وإن كانت اللوائح التنظيمية التي تخص المؤسسات التي يديرها القطاع العام منتشرة في العديد من البلدان. إن الثروة المعرفية النسبية المتاحة بخصوص تنظيم شركات القطاع الخاص، مقارنة بالشركات المملوكة للدولة، يمكن أن يترتب عنها عرَضاً انعكاسات على مستوى السياسات بما يوحي أن مشاركة القطاع الخاص قد تعتبر لأول وهلة بمثابة الخيار التنظيمي الأفضل. ومن الضروري المضي قدما في البحوث التي تتناول أوجه الاختلاف بين تنظيم المؤسسات التي يديرها القطاع الخاص وتلك التي يديرها القطاع العام.

٢٠- لقد بدأ العمل بنموذج الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في التسعينات باعتباره بديلا عن نموذج تقديم خدمات الهياكل الأساسية من قبل القطاع العام أو القطاع الخاص. وتشمل هذه الشراكات شتى الترتيبات التي يقوم بموجبها كيان تابع للقطاع الخاص، في إطار شكل من أشكال الاتفاق مع الحكومة، بتقديم استثمارات أو خدمات أو إدارة أو أصول في نطاق الهياكل الأساسية. وقد أعطت التجارب الأولية للشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص نتائج متفاوتة، لا سيما في أقل البلدان نمواً. ففي بعض الحالات، أدت هذه الشراكات إلى إيجاد مؤسسات أكثر إنتاجية. فمثلا، أدى عقد الشراكة المبرم في عام ١٩٩٦ في قطاع المياه في السنغال لمدة عشر سنوات مع شركة Saur إلى تحسن الأداء إلى حد كبير. وثمة مثال آخر هو إبرام عقد إدارة بين شركة Suez وشركة جوهانسبرغ للمياه في عام ٢٠٠١ في جنوب أفريقيا. وفي حالات أخرى، أدت الصعوبات المالية والسياسية التي ارتبطت بمثل هذه الشراكات إلى إعادة التفاوض على العقود وعدم بلوغ هدف تحسين

الخدمات وعدم التكافؤ في توزيع الفوائد (تحسين الأسعار) بين المستهلكين وخروج شركات من الأسواق. وكانت إسبانيا وفرنسا رائدتين في إبرام شراكات بين القطاع الخاص والقطاع العام لتطوير طرق النقل السريع في الستينات. إلا أن صدمات أسعار النفط التي وقعت في السبعينات حالت دون رفع رسوم استخدام هذه الطرق كما كان متوقعا بموجب اتفاقات هذه الشراكات مما أدى إلى خروج العديد من أصحاب الامتياز لاستغلال هذه الطرق من الشراكات وإلى تأميم مشاريع أخرى. وفي المملكة المتحدة، حُوِّل نظام قطار الأنفاق اللندني في عام ٢٠٠٣ إلى شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، إلا أن هذه الشراكة انهارت في عام ٢٠٠٧ بسبب تجاوز التكاليف الحدود المقررة الأمر الذي أدى إلى خروج أصحاب الامتياز من الشراكة وتأميمها.

باء – المسائل المتصلة بالمنافسة

٢١- إن الإدماج العمودي للعناصر التي يحتمل أن تكون ذات طبيعة تنافسية وعناصر الاحتكار الطبيعي التي تنطوي عليها الهياكل الأساسية قد تنشأ عنه مشاكل في مجال المنافسة و/أو التنظيم. فالإدماج العمودي لقطاعين اثنين مختلفين في سلسلة التوريد قد يجعل من الممكن والمفيد بالنسبة للمشغلين المكلفين التمييز ضد المشغلين المتنافسين غير المدمجين. وقد تعتمد هاتان الحلقتان سلوكاً مناف للمنافسة وذلك بتضييق إمكانية الوصل إلى عناصر الاحتكار (شبكات النقل) أو "بتضييق الهوامش" – وهي ممارسة تنشأ عندما يعمل المشغلون المكلفون على مستوى البيع بالجملة ومستوى البيع بالتجزئة معا، ويشتري بائعو التجزئة غير المدمجين عموديا بأسعار البيع بالجملة ويبيعون بأسعار البيع بالتجزئة.

٢٢- ويمثل تنظيم قوى السوق الاحتكارية تحديا تنظيميا بارزا يواجه قطاع خدمات الهياكل الأساسية لا سيما بالنظر إلى إن هذه القطاعات تتميز بوفرات الحجم، وضعف الاستجابة في جانب الطلب، وتعقد التنظيم الاقتصادي، وظهور اتجاه واضح نحو إعادة إدماج عناصر في سلسلة التوريد لم تكن في السابق مترابطة. إن نقل الكهرباء والتزويد بالمياه عبر الأنابيب عادة ما تتكفل به هيئة واحدة بمفردها. ولما كانت قطاعات خدمات الهياكل الأساسية تتطلب قدرا كبيرا من "التكاليف الهالكة" – وهي التكاليف التي لا يمكن استردادها إذا ما انسحبت الشركة من السوق – فإن المتعاملين المحتملين لا يمارسون ضغوطا تذكر للإبقاء على انخفاض الأسعار. فالخدمات التي تقدم هي من الضروريات الأساسية في الغالب (مثل مياه الشرب)، وبالتالي لا يكون الطلب مرنا بما يسهل على المزودين الذين يملكون قوة في السوق الإبقاء على الأسعار عالية. وتكشف التجارب في مجال إصلاح أسواق الكهرباء والغاز الطبيعي عن استمرار وجود مشاكل ذات شأن فيما يتصل بالقوة السوقية والتركّز السوقي بعد إدخال المنافسة. وكان من الصعب على الحكومات أيضا إجراء تلك الإصلاحات بسبب الاقتصاد السياسي للإصلاح وظروف الاقتصاد الكلي، مثل الحساسية الخاصة التي تتسم بها أسعار الطاقة مما أدى إلى تسعير الطاقة بأقل من التكلفة وهو ما يتطلب تقديم إعانات.

٢٣- وقد سمحت التحولات التكنولوجية بتفكيك مختلف حلقات صناعات الهياكل الأساسية، وهو ما يستدعي تكييف اللوائح التنظيمية. وقد يكون التفكيك العمودي - أي الملكية المنفصلة لمؤسسات أعمال توليد الكهرباء ونقلها - مطلوبا من قبل المنظمين للحد من تحفيز الشركات على السلوك غير التنافسي والتمييزي. وفي أسواق أخرى، يتم اللجوء إلى التفكيك العمودي بدرجات أقل، مثل فرض قيود على اتخاذ القرارات التنفيذية المشتركة أو على تدفق المعلومات فيما بين مؤسسات الأعمال، من أجل تقييد القدرة على ممارسة التمييز.

٢٤- ومن الضروري وجود تنظيم اقتصادي فعال عند السماح بالمنافسة. فقد تبيّن أن من الصعوبة بمكان ضمان تطوير منافسة فعالة أثناء الانتقال من سوق منظمة إلى سوق تحكمها المنافسة. وكان من الضروري ليس فقط تنظيم دخول أطراف ثالثة إلى الحلقات الاحتكارية، بل أيضا إيجاد أسواق البيع بالجملة والوسطاء الماليين الآخرين لتسهيل المبادلات التجارية بين الجهات الفاعلة في أعلى وفي أسفل العملية التجارية. وقد أنشأت بعض البلدان مؤسسات مستقلة ومنظمات غير ربحية مستقلة تحصل من الجهات المالكة لأنشطة نقل الكهرباء على التفويض بالتحكم في تشغيل (دون ملكية) المرافق الرئيسية المحددة لنقل الكهرباء.

٢٥- وقد اختارت بعض البلدان النامية الإصلاح التدريجي مكيّفا وفقا لظروفها المحددة، لأن الإصلاحات الجذرية كثيرا ما كان مآلها التوقف. وقد لا يجدي اللجوء إلى التفكيك في البلدان ذات الدخل المنخفض وذات قدرة تنظيمية ومؤسسية محدودة ومواطن ضعف اقتصادية، وقد يكون من الأجدى على المدى البعيد اعتماد نهج متدرج في إصلاح أسواق الطاقة الكهربائية بدلاً من إصلاحها دفعة واحدة. والإصلاحات في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية تؤثر في مختلف الفئات المجتمعية بطرق متباينة. ومن المهم مراعاة المسائل المتعلقة بالتوزيع لدى وضع الإصلاحات بغية ضمان نجاحها.

الإطار ٣- تجربة الأرجنتين في قطاع الطاقة الكهربائية

كان يُعتقد في قطاع الطاقة الكهربائية الأرجنتيني أن الضخ الاستراتيجي لرؤوس الأموال وتنصيب إدارة جديدة كفيل بإحداث مكاسب في الإنتاجية على صعيد توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها. وكانت السلطات تعتزم بيع أصول تابعة للدولة إلى مستثمرين خواص، معظمهم أجانب. وكان عنصر المنافسة في مجال توليد الكهرباء ضروريا بالنسبة للسلطات لأنها كانت تتوخى إدخال الحد الأدنى فقط من اللوائح التنظيمية الأولية في مجال مكافحة الاحتكار. وقد أُدخلت العناصر الثلاثة الأساسية للإصلاح - أي تصميم الأسواق، وإنشاء سلطة تنظيمية مستقلة، والخصخصة - في وقت واحد، ما أدى إلى إحداث نتائج إيجابية في القطاع.

جيم – التسعير

٢٦- إن تنظيم عملية التسعير لهي من صلب عملية تنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. ففي السابق، كانت مسألة بخس الأسعار، مع كونها مطلوبة لاعتبارات سياسية منها السعي لتوفير الخدمات للجميع، قضية من القضايا المشتركة المتعلقة بالسياسات، والتي كثيرا ما أفضت إلى قلة العرض، وتقديم خدمات بنوعية دون المستوى الأمثل، واللجوء إلى الإعانات الحكومية. وثمة نهجان رئيسيان هما (أ) معدل العائد، (ب) وتحديد سقف للأسعار. وهناك أيضا نهج مختلط حيث تنعكس بعض التغيرات في التكاليف تلقائيا على التعريفات الجمركية. وتبيّن البحوث التي أجريت أن لنوع نظام التسعير تأثير على مجمل أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية.

٢٧- وبموجب التنظيم بمعدل العائد، تحدَّد الأسعار بحيث تغطي التكاليف الرأسمالية وتكاليف التشغيل التي تكبدتها الشركة وتحقيق عائد "معقول" متفق عليه من الاستثمارات. ويستند تقييم التكلفة إلى التكاليف السابقة والتوقعات المستقبلية المكيّفة وفقاً للتضخم. وبالنسبة للشركة المشمولة بالتنظيم، يكفل هذا الأسلوب قابلية التنبؤ بمستويات الربح في المستقبل واستقرارها. أما بالنسبة للجهة المنظِمة، فإن هذا النهج يسمح باجتذاب المستثمرين لأن الأخطار التي تتعرض لها العائدات في هذه الحالة أقل مما تتعرض له شركة متوسطة. وقد جرى التشكيك في هذا النوع من التنظيم بمعدل العائد لعدة أسباب: فبإمكانه التسبب في رأي عام سلبي إزاء الجهات المنظِّمة لأن الشركات التي خضعت للتنظيم قد تسعى إلى الحفاظ على أرباح عالية. وبإمكانه الإقلال من تقدير تراجع قيمة رأس المال، وهو أمر ينطوي على إشكالية في الصناعات التي تحتاج إلى التكيّف مع التطورات التكنولوجيا الخارجية النشأة (الاتصالات). وقد يتسبب في حوافز لتضخيم التكاليف من أجل زيادة العائدات.

٢٨- أما التنظيم بتحديد سقف للأسعار، فإن أسعار الخدمات تحدد مسبقا وتتفاوت عائدات الشركات وفقا لمستوى الكلفة المالية والتشغيلية التي تكبدتها. ويستخدم هذا النهج في الصناعات التي تحتاج بانتظام إلى التكيّف مع التغيرات التكنولوجية الخارجية المنشأ. وفي هذه الحالة، يتيح هذا النهج حوافز أقوى على استبدال الأصول الإنتاجية. وقد أثبت هذا النهج فعاليته في القطاعات التي تشيع فيها حالات عدم تجانس المعلومات بين الجهات المنظِّمة والجهات التي تخضع للتنظيم. ويمكن لنهج تحديد سقف للأسعار أن يشجع على تقليص التكاليف وزيادة الفعالية الإنتاجية. ويكمن التحدي الرئيسي في إيجاد حافز يشجع على اتجاه نحو تقليص التكاليف وبذل مستوى أمثل من الجهود طوال فترة الامتياز. ويكتسي هذا الجانب أهمية خاصة بالنسبة للاحتكارات.

٢٩- ويمثل تواتر استعراض القاعدة السعرية وإحكامها عنصرا رئيسيا في هذا النهج. ويتوقف الاستعراض الأمثل للقاعدة السعرية على مدة الامتياز، لأن الاتجاه لتقليص التكاليف مرتبط بالأفق الزمني الذي يتوقع أن تحقق الشركة فيه أرباحا. أما بالنسبة للامتيازات قصيرة

الأجل، فغالبا ما يوصى بأن تكون الأسعار فيها محددة. ويوصى بالنسبة للامتيازات لمدد أطول بإجراء استعراض جزئي للقاعدة السعرية في بداية الفترة الثانية. ويمكن أن تكون عمليات المراجعة الأكثر تواترا مفيدة في القطاعات التي يكون فيها الطلب حساسا لشروط السعر. ويُقترح الأخذ بأحكام مرنة في عملية المراجعة بالنسبة للامتيازات التي ينتظر أن تحقق زيادة في الناتج. وعندما يكون القطاع الخاص هو من يدير الشركة المشمولة بالتنظيم، من الضروري أن تتيح آلية تحديد سقف للأسعار حوافز كافية حتى يتسنى تخفيض التكاليف تدريجيا. ويؤدي عدم تحديد مستويات الفعالية المستهدفة إلى تباطؤ وتيرة استفادة المستهلكين من تحسين الكفاءة. وعندما يطبق نهج تحديد سقف للأسعار على شركة يديرها القطاع العام، لن تكون هناك الحوافز من هذا القبيل، وفي هذه الحالة تصبح أهداف الفعالية المفروضة من الخارج ذات أهمية. ومن المفيد إجراء المزيد من البحوث بشأن انعكاسات مختلف نُهُج التسعير بالنسبة للبلدان النامية.

دال – إتاحة الخدمات للجميع

٣٠- يتخذ تنظيم مسألة حصول جميع الناس على الخدمات شكل إعانات تمنح لمقدمي الخدمات أو التزامات قانونية تفرض عليهم بتقديم الخدمات للجميع من أجل توسيع نطاق تقديم الخدمات بأسعار ميسورة بحيث يشمل المناطق النائية أو شرائح السكان الأكثر فقرا التي لا تحصل على هذه الخدمات بدون ذلك. وقد استحدثت العديد من البلدان صناديق للمساعدة على إحراز تقدم في بلوغ أهداف إتاحة الخدمات للجميع وكثيرا ما تستخدم هذه الصناديق لتقديم إعانات للشركات ليتسنى لها توظف استثمارات إضافية في مجال توسيع الهياكل الأساسية وتحسين عمليات الصيانة في المناطق الحضرية والريفية الفقيرة.

٣١- وتستخدم الحكومات هذه الإعانات للسعي لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويستقطب قطاع الطاقة حصة كبيرة من الإعانات المخصصة لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وتدعم الحكومات تلك القطاعات أو الأنشطة التي تحرز مكاسب خارجية إيجابية مثل التمتع بقدرة عالية على تعزيز نمو الإنتاجية على مستوى الاقتصاد ككل أو إحداث تطور تكنولوجي أو دعم التنمية البشرية. ويمكن أن تنطوي الإعانات على آثار جانبية سلبية بالنظر إلى انعكاساتها الضريبية واحتمال تفضيلها بعض الفئات على حساب فئات أخرى على نحو غير ملائم. والمسألة الرئيسية المطروحة في البلدان النامية هي توجيه الإعانات لمن هم في حاجة إليها. وتقدم الإعانات في أسواق قطاعات خدمات الهياكل الأساسية إما في شكل إعانات استهلاكية أو إعانات لتمكين الحصول على الخدمات. وتنشأ المشاكل على اعتبار أن الإعانات يمكن أن تتسبب في اتجاه تنازلي بالنظر إلى أن القدر الأكبر منها يمنح إلى المستخدمين الأكثر غنى ومن الصعب قياس استهلاك المستهلكين الأكثر فقرا، وبالتالي لا يمكنهم الاستفادة من الإعانات التي تمنح على أساس الكميات المستهلكة. وثمة

مشكلة كبرى هي إساءة استهداف إعانات الحصول على الخدمات. وقد يتمثل الخيار المناسب في العديد من البلدان النامية في السماح للشركات بالأخذ بنهج شمولية الإعانات[٨].

٣٢- ويمكن أن تكون الدراسات الاستقصائية أداة فعالة في تحديد الأهداف. فقد قامت سري لانكا مثلاً بدراسة استقصائية لتقييم الخواص الأربعة لعملية التزويد بالمياه (السعر والكمية والأمان والموثوقية). وتقدم الدراسات الاستقصائية معلومات مفيدة لتحسين برامج تقديم الخدمات لأنها تمكِّن من استهداف فئات المستخدمين بوضوح. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تقييم أثر مختلف أدوات السياسات العامة (مثل الإعانات، وتقديم القروض، والقسائم، والهياكل التعريفية المستهدفة) في ضوء تفضيلات المستهلكين ودخولهم على أساس كل حالة على حدة.

ثالثاً - المؤسسات التنظيمية وآليات التعاون

٣٣- تواجه الجهات المنظِّمة الوطنية تحدٍ يتمثل في السبيل لأن تلبي، عن طريق إعمال أطر تنظيمية ومؤسسية فعالة وكفؤة، الأهداف الاقتصادية وأهداف السياسة العامة المتعددة، والمتضاربة في غالب الأحيان. فرغم إحراز تقدم كبير، لم تسفر الجهود الرامية إلى تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية في البلدان النامية سوى على نتائج متواضعة. وقد بيّنت البحوث أن الجهود التنظيمية المبذولة في البلدان النامية كانت تجنح إلى الاعتماد على النظرية التنظيمية التقليدية التي تركز على ما من شأنه أن ينجح في البلدان المتقدمة و لم تعر للسياقات المؤسسية في البلدان النامية أي اهتمام يذكر. وتبيّن هذه الاستنتاجات الحاجة إلى تكييف اللوائح التنظيمية مع ظروف وطاقات واحتياجات كل بلد على حدة، لا سيما فيما يخص المؤسسات.

ألف - الفعالية المؤسسية

٣٤- لقد جرى تحديد العديد من النُهُج والمعايير لتقدير فعالية الأطر التنظيمية والمؤسسية ومن ذلك (أ) الاستقلالية عن السلطات السياسية؛ (ب) والشفافية تجاه أصحاب المصلحة من المؤسسات وغير المؤسسات؛ (ج) والمساءلة أمام الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية؛ (د) والأدوات اللازمة للتنمية المؤسسية. وهناك العديد من العوامل المؤسسية التي قد تسبب في فشل عملية التنظيم، منها ما يلي: (أ) محدودية الطاقة التنظيمية؛ (ب) ومحدودية المساءلة (تؤدي إلى خطر التواطؤ فيما بين مختلف الأطراف المعنية)؛ (ج) ومحدودية الالتزامات (كما يشهد على ذلك تكرار إعادة التفاوض على العقود)؛ (د) ومحدودية الفعالية الضريبية. ويمكن

(٨) Estache A and Wren-Lewis L (2009). Toward a theory of regulation for developing countries: following Jean-Jacques Laffont's lead. *Journal of Economic Literature*. 47 (3).

أن تؤدي القدرات المؤسسية للسلطات التنظيمية الوطنية إلى تعريض العملية التنظيمية ونتائجها للخطر.

٣٥- وتبيّن البحوث أن بإمكان الأطر التنظيمية والمؤسسية الفعالة أن تكون بمثابة العامل الحاسم في أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية أكثر مما هو عليه بالنسبة لعاملي الملكية أو نمط الإدارة. وبالتالي من المهم إيلاء الاهتمام الكافي لتطوير ورصد الأبعاد المؤسسية لعملية التنظيم. إن ضرورة تكييف الهيكل المؤسسي والعملية المؤسسية باستمرار مع الظروف المستجدة تأتي كنتيجة طبيعية لضرورة وضع اللوائح التنظيمية بما يتلاءم مع الظروف الوطنية السائدة. ويواجه المنظمون تحدٍ يتمثل في الحفاظ على بيئة قابلة للتنبؤ بها في زمن انعدام القدرة على التنبؤ بالتغيّرات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية. ويحتاج التصور المؤسسي للجهة المنظِّمة أن يكون مرنا بما فيه الكفاية للتكيّف مع السوق والحقائق الأخرى على أرض الواقع.

٣٦- ومن المفيد إشراك طائفة عريضة من الجهات الوطنية ذات المصلحة (المستهلكون والحكومات المحلية والمستثمرون والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية) في صناعة القرار. فالتشاور مع جهات متعددة ذات المصلحة كفيل بأن يفضي إلى بناء القدرة على امتلاك زمام المبادرة، وإلى مزيد من الشفافية، وإلى تعزيز شرعية اللوائح التنظيمية. فعملية التشاور هذه تساعد المنظمين على فهم انشغالات الجهات ذات المصلحة. أما التعاون التنظيمي بين السلطات ومقدمي الخدمات والجهات الأخرى ذات المصلحة فهو مفيد للغاية لضمان أهمية اللوائح التنظيمية المراد إدخالها، لا سيما في الحالات التي يوجد فيها شيء من التنظيم الذاتي. وهذا التعاون التنظيمي قد يستلزم تطوير عناصر تنظيمية من قبل مقدمي الخدمات ثم إدراجها في التنظيم الحكومي أو قد يتطلب التنظيم المشترك، مثل خدمات الاتصالات حيث أدت التطورات التكنولوجية، مثل عمليات الاندماج مع قطاعات أخرى كتكنولوجيا المعلومات والانترنت، إلى جعل اللوائح التنظيمية التقليدية غير ذات صلة وأرغمت المنظمين على التعاون من أجل تطوير لوائح تنظيمية جديدة وتكييفها.

باء - الترتيبات المؤسسية

٣٧- هناك ترتيبان مؤسسيان اثنان منتشران تقوم عليهما اللوائح التنظيمية لخدمات الهياكل الأساسية هما: (أ) الوكالات التنظيمية المستقلة، (ب) وامتياز الخدمات العمومية. وتشيع النُّظم التنظيمية الانتقالية نسبياً عندما يكون البلد غير قادر على تطبيق نموذج الوكالة التنظيمية المستقلة بسبب الافتقار إلى القدرة أو الالتزام، أو عندما ينشئ البلد إطاراً تنظيمياً جديداً بدافع طموح مبالَغ فيه. وتتنافى بعض جوانب الوكالات التنظيمية المستقلة مع معايير البلد القانونية والثقافية. وفي حين أن الغرض من نموذج الوكالة التنظيمية المستقلة هو عدم تسييس التنظيم الاقتصادي من خلال استبعاد واضعي السياسات من العملية التنظيمية، فإن

نموذج امتياز الخدمات العمومية يقوم على فرضية مفادها أنه لا يمكن إعفاء الحكومة من التزاماتها بتوفير الخدمات العمومية في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وباتباع نموذج الوكالة التنظيمية المستقلة، يمكن أن تبقى الحكومة مسؤولة عن توفير الخدمات العمومية أو أن يُعهد بالمسؤولية عن توفيرها إلى مشغِّل خاص يقوم بتنفيذ الالتزامات المتعلقة بها.

٣٨- وقد اعتمدت عدة بلدان نموذج الوكالات التنظيمية المستقلة عند إجراء إصلاحات على قطاعات خدمات الهياكل الأساسية من أجل منع "استحواذ" مشغِّلي تلك القطاعات على الوكالات وتعزيز سوق تنافسية من خلال وضع لوائح تنظيمية ذات مصداقية وقابلة للتنفيذ. وقد برهنت التجربة على أن نموذج الوكالات التنظيمية المستقلة يخفق عندما تفتقر المؤسسات إلى الالتزام السياسي، أو عندما تتركز في بيئة قانونية ضعيفة، أو تتحكم فيها المصالح الخاصة. ومن الضروري أيضاً تصميم أطر تنظيمية ومؤسسية جيّدة، والتشجيع على اتخاذ إجراءات إدارية بسيطة وشفافة، واتخاذ القرارات بطريقة مسؤولة ومستقلة وغير منحازة.

٣٩- ومما يكتسي أهمية حاسمة في نجاح الوكالات التنظيمية المستقلة الاستعانة بموظفين على درجة عالية من الكفاءة المهنية لأن تنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية يتطلب الكثير من المعارف والمعلومات. ونظراً لقلة الفنيين في البلدان النامية، فإن إنشاء وكالة تنظيمية مستقلة تعنى بقطاع واحد فقط ليس دائماً خياراً ممكناً بالنسبة لها. وإحدى الوسائل التي يمكن بواسطتها معالجة هذا الأمر هي تجميع الموارد البشرية على المستوى الوطني، مع وكالات متعددة القطاعات، أو على الصعيد الإقليمي، مع هيئات منظِّمة ومؤسسات متعددة الجنسيات تسهّل التعاون بين عدة دول في مجال التنظيم. ومن المهم توظيف وتدريب موظفين مختصين في التنظيم. كما أن الدعم الدولي مطلوب لتعزيز القدرات البشرية والمؤسسية.

٤٠- وفي نموذج امتياز الخدمات العمومية - المستخلص من التجربة الفرنسية في مجال الإمداد بالمياه والصرف الصحي، حيث يمنع القانون البلديات من خصخصة المرافق العامة، وفي بعض الحالات، ترتيب شراكة بين القطاعين العام والخاص - تؤجِّر السلطات الأصول للجهات صاحبة الامتياز وتكلفها بالتزام توفير الخدمات العمومية. ويحدد عقد الامتياز جميع التفاصيل المتعلقة بتشغيل المرافق. وهذه الصيغة بمثابة "التنظيم بواسطة عقد" بلا هيئة منظِّمة. وتنفَّذ تلك الترتيبات قانوناً باللجوء إلى المحاكم أو قد تخضع لهيئة قانونية غير قضائية.

٤١- ولتطوير مؤسسات ناجحة، تحتاج البلدان إلى هيئات تشريعية تستطيع سن قوانين ملائمة، وإلى نظام محاكم أو إجراءٍ لحل المنازعات يؤدي وظيفته، وإلى مؤسسات لصنع القرار، وإلى أهداف سياساتية واضحة، وإلى هيئات حكومية قادرة على إعداد العقود وطرحها المناقصات بشأنها[٩]. ويتعين على البلدان أن تحدِّد التسلسل الأمثل للإصلاحات وترتيبها حسب الأولوية. وثمة حاجة إلى وضع تعريف أدق للعلاقة بين الهيئات المنظِّمة

(٩) Brown A *et al.* (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems.* Washington .DC. The World Bank

لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية والسلطات المعنية بالمنافسة، وإلى تعاون أوثق بين الاثنين، على الصعيدين الرسمي وغير الرسمي، نظراً للروابط الوثيقة والمعقّدة بين لوائح قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وقضايا المنافسة.

جيم - التعاون في مجال التنظيم

٤٢- للتعاون الدولي والآليات التعاونية في مجال التنظيم أهمية في معالجة المؤثرات الخارجية عبر الحدود، وفي التغلب على العوائق التنظيمية والمؤسسية، بما فيها القيود على الموارد والقدرات على المستوى الوطني. وتنخرط أغلبية ساحقة من البلدان اليوم في شكل من أشكال التعاون الثنائي أو الإقليمي أو الدولي. وكثيراً ما يتم تطوير شبكات من الهياكل الأساسية عبر الحدود، أو تقاسم تلك الهياكل على الصعيد الإقليمي بما يدعم التكامل الإقليمي.

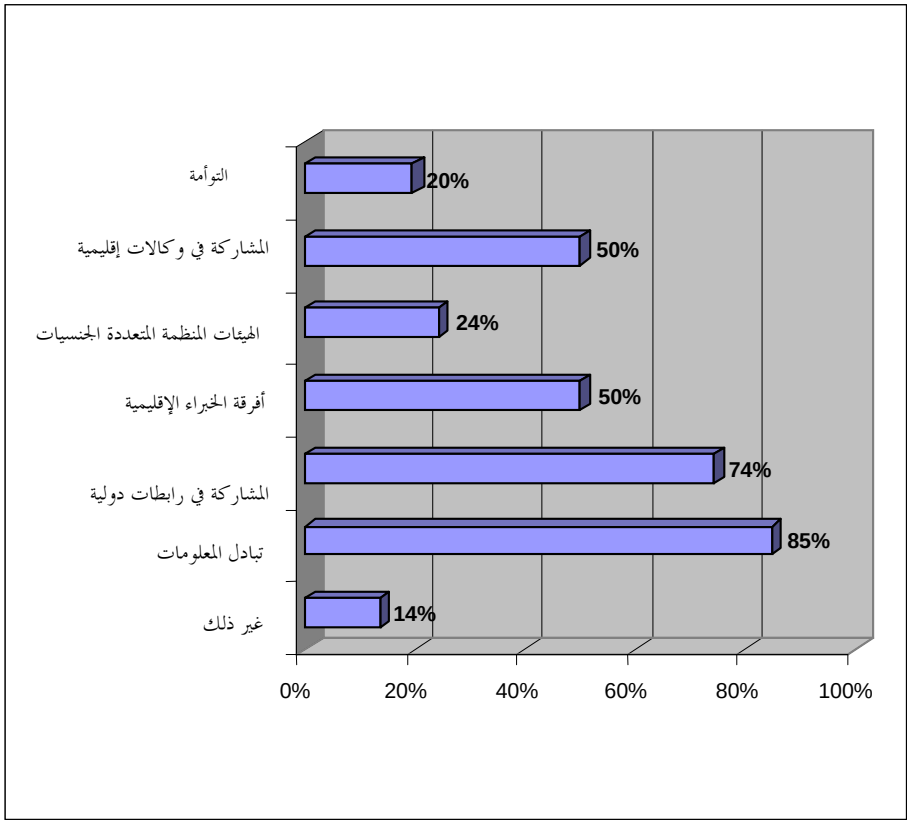
الإطار ٤ - تعاون دول مجلس التعاون الخليجي في قطاع الكهرباء

تواجه بلدان مجلس التعاون الخليجي تزايداً سريعاً في الطلب على الطاقة الكهربائية. ونظراً لأهمية وجود إمدادات كافية من الكهرباء، تتعاون الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي في قطاع الكهرباء منذ ٣٠ عاماً. وفي عام ٢٠٠٢، أُبرم اتفاق يشدِّد على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد سياسات اقتصادية متكاملة فيما يتعلق بمشاريع الهياكل الأساسية وبمرافق الخدمات الأساسية. وهذا التعاون واسع النطاق إذ يشمل ترابط الشبكات الكهربائية، وتطوير قاعدة بيانات خاصة بالمعلومات المتعلقة بالكهرباء، وتقنيات التشغيل، وصيانة محطات توليد الكهرباء، ومواءمة المواصفات والرسوم المتعلقة بالكهرباء، والخصخصة. والغاية من هذه الإصلاحات تفكيك البنية المتكاملة عمودياً، من أجل إتاحة المنافسة في توليد الكهرباء، وتمكين شركات النقل والتوزيع من إتاحة فرص متساوية لجميع مستخدمي الشبكة على أساس غير تمييزي، وإنشاء هيئة منظِّمة مستقلة. وقد شرعت معظم البلدان الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي في تفكيك قطاعات الطاقة لديها إلى حلقات توليد ونقل وتوزيع منفصلة عن بعضها البعض.

٤٣- ويركّز التعاون الرسمي وغير الرسمي على مرافق الهياكل الأساسية "الثقيلة" وعلى السياسات واللوائح التنظيمية. وتشمل أشكال التعاون "الأخف" الوكالات التنظيمية الإقليمية، وأفرقة ورابطات الخبراء، وتبادل المعلومات، والتدريب والبحوث على الصعيد الإقليمي، وأنشطة "التوأمة". وليست أشكال التعاون هذه بديلةً عن التنظيم. وتبيِّن دراسة

استقصائية أجراها الأونكتاد مستخدماً استبيانات تغطّي ٦٦ من السلطات المنظِّمة المعنية بقطاعات خدمات الهياكل الأساسية أنّ تبادل المعلومات والمشاركة في الرابطات الدولية هما من أكثر أشكال هذا التعاون استخداماً، تليهما المشاركة في الوكالات الإقليمية وأفرقة الخبراء.

السلطات المنظِّمة المشارِكة في التعاون الدولي



المصدر: الأونكتاد.

٤٤- لقد حقق التعاون بين الهيئات المنظِّمة عن طريق "التوأمة" - أي المزاوجة بين هيئات منظِّمة ذات ولايات متماثلة - نجاحاً على مدى ثلاثة عقود في العديد من برامج التعاون الثنائية والمتعددة الأطراف التي تتوخى نقل المهارات التقنية والمعارف والممارسات الجيدة، وتعزيز بناء القدرات المؤسسية في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. ومن العناصر الهامة في التوأمة البرامج التدريبية والتبادل من أجل إجراء استعراضات النظراء المتعلقة بالنُّظم التنظيمية.

٤٥- وقد وضعت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية والرابطة الوطنية لمفوضي هيئات تنظيم المرافق العامة برنامج شراكة في مجال التنظيم من أجل تبادل الخبرات والمعلومات بين الولايات المتحدة وهيئات منظِّمة في بعض البلدان النامية بغية تعزيز القدرات المؤسسية، وتحسين الممارسات التنظيمية، وتقوية علاقات طويلة الأجل. وقد شجع الاتحاد الأوروبي

على التوأمة عن طريق مساعدة البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي في أوروبا الوسطى والشرقية. وتساعد التوأمة المستفيدين على تطوير إدارة فعالة مزودة بالهياكل والموارد البشرية والمهارات الإدارية اللازمة لتنفيذ تشريعات الاتحاد الأوروبي (مجموعة القوانين)، بما في ذلك في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وهذه المساعدة أداة رئيسية في استراتيجية ما قبل الانضمام. فتُعطى الأولوية لبناء المؤسسات، وبناء القدرات، وتمويل الاستثمار. وتبين الموارد البشرية والمالية الضخمة التي كُرست لهذا الجهد (قرابة ٥,٧ مليار يورو للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٦) نوع المساعدة المطلوبة للقيام بمبادرات مماثلة على الصعيدين الإقليمي أو الدولي (كمبادرة المعونة من أجل التجارة).

٤٦- وعلى الصعيد الإقليمي، تساعد مراكز البحث والتدريب على بناء القدرات التنظيمية الوطنية، بما في ذلك جنوب القارة الأفريقية وجنوب آسيا[١٠]. وهذه المراكز أنشأتها رابطات تنظيمية إقليمية وتنظَّم عموماً على أساس قطاعي. وتوفِّر تلك المراكز أرضية لبرامج البحث والتدريب واستعراض النظراء والتبادل.

الإطار ٥ – مبادرة استعراض النظراء الخاصة بمرافق الكهرباء في أفريقيا

تجمع مبادرةٌ لاستعراض النظراء، بدأت في عام ٢٠٠٨، هيئات منظِّمة لخدمة التزويد بالكهرباء من أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وغانا وكينيا وناميبيا. والهدف من تلك المبادرة التشجيع على تحسين أداء مرافق التزويد بالكهرباء، وزيادة الاستثمارات فيها، وتوسيع نطاق الحصول على تلك الخدمة، وتقديم خدمات الكهرباء ذات مصداقية وبأسعار تنافسية عن طريق تحسين قدرات القيادة والإدارة. وتعقد المجموعة اجتماعات منتظمة لدراسة ترتيبات الإدارة ومنهجيات التنظيم وعمليات صنع القرار في البلدان الأعضاء. ومن أصحاب المصلحة المشاركين في المبادرة الوكالات التنظيمية، والوزارات المسؤولة عن الكهرباء، ومرافق الخدمات المحلية، وممثلو الصناعة والمجتمع المدني ووسائل الإعلام المحلية.

(١٠) Eberhard A (2007). *Infrastructure Regulation in Developing Countries: an Exploration of Hybrid and Transitional Models.* Washington DC, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/World Bank.

رابعاً – الخدمات المالية والإصلاح التنظيمي

٤٧- وقد أبرزت الأزمة المالية العالمية الأهمية القصوى التي تكتسيها الأطر التنظيمية والمؤسسية الملائمة في مجال الخدمات المالية حيث يمكن أن يكون الإخفاق السوقي والتنظيمي مكلفاً للغاية. فمن المعروف على نطاق واسع أن ازدهار السوق المالية الذي سبق الأزمة، وتمثَّل في موجة من الخصخصة وإزالة الضوابط التنظيمية والتحرير، وفي ظهور أسواق رأس المال المتكاملة على مستوى العالم، لم يواكبه تنظيم كافٍ على الصعيدين الوطني والعالمي ولا رقابة كافية على السوق. وقد أصبح الإخفاق التنظيمي في البيئة الجديدة المحرَّرة من الضوابط جلياً أثناء الأزمة.

٤٨- وقد وضعت الأزمة على المحك كذلك الافتراضات التي بُنيت عليها النُّهج التنظيمية السابقة، ومفادها أن السوق عقلانية وتنظِّم نفسها بنفسها. كما شكّكت الأزمة في الوصفات السائدة في مجال السياسات والتي تؤيِّد تحرير السوق المالية وتدخُّل الدولة المحدود في الاقتصاد. ومن شأن ذلك أن يؤثّر في قدرة البلدان على البدء في تحرير الخدمات المالية لأن ثمة من يرى أن اتباع نهج أكثر حذراً وتحوطاً إزاء التحرير والتنظيم ينطوي على أهمية متزايدة. فقد شدّدت عدة ولايات قضائية، مثلاً، على ضرورة إدماج المؤسسات التجارية الأجنبية محلياً (بصفتها شركات تابعة، لا فروعاً) كشرط لقبول المؤسسات المالية الأجنبية، وعلى توزيعٍ أوضح للتكاليف بين البلد الموطن والبلدان المضيفة في حال حدوث حالات إعسار عبر الحدود، وعلى توخي الحذر عند السماح للشركات المالية الأجنبية بعرض منتجات مالية جديدة داخل إقليمها، حتى لو سُمح لها بعرض تلك المنتجات في بلدانها الأصلية.

٤٩- وقد أصبح الإخفاق التنظيمي واضحاً أثناء الأزمة فيما يتعلق بمراقبة سلامة المنتجات بالنسبة للمنتجات المالية المعقَّدة والعالية المخاطر، وبإدارة المخاطر والاستدانة، وبالتنظيم غير المتناظر للمؤسسات المالية غير التقليدية "والنظام المصرفي العامل في الظل"، وبوكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وبتقييم المخاطرة الكامنة في النظام في مقابل مخاطر فرادى الشركات، وبالطبيعة المسايرة للتقلبات الدورية للتنظيم المتعلق بكفاية رأس المال، وبالمخاطر المعنوية، وبهيكل الحوافز الخاصة بنُظم التعويض. وقد أدى ضخ الأموال العامة في الشركات المتضررة وتقديم ضمانات حكومية من أجل إنقاذها وتأميم قطاع كبير من الأسواق بحكم الواقع إلى زيادة التشديد على المخاطر المعنوية المحتملة.

٥٠- وقد باتت الآن مسألة إعادة النظر الشاملة في لوائح القطاع المالي الوطنية والدولية مدرجة في جدول أعمال السياسات العامة في الاقتصادات الكبرى والهيئات الدولية، بما فيها مجلس الاستقرار المالي ولجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي والمنظمة الدولية للجان الأوراق المالية ومجلس معايير المحاسبة الدولية وصندوق النقد الدولي ومجموعة الـ ٢٠. وتناول تقرير لجنة الأمم المتحدة للخبراء المعنية بإصلاح النظام النقدي والمالي الدولي (لجنة ستيغليتز) أيضاً

الخيارات التنظيمية. ويشتمل *تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٩* الصادر عن الأونكتاد (في الفصلين الثالث والرابع منه) على تحليل معمَّق لهذه المسألة.

٥١- وتهدف خيارات الإصلاح المختلفة أساساً إلى إيجاد قطاع مالي أكثر استقراراً يمكنه أن يوفِّر التمويل الطويل الأجل لمشاريع استثمارية منتجة. ويسعى كثيرون أيضاً إلى تحقيق سوق أكثر كفاءةً وإنصافاً من الناحية الاجتماعية عن طريق التنظيم. وتشمل بعض عناصر الإصلاح الرئيسية ما يلي:

(أ) تقوية المراقبة بغية تحديد الشركات المهمة بالنسبة للنظام بالاستناد إلى الميزانيات العمومية الموحدة بالكامل وبغية منع ظهور مخاطر كامنة في النظام ذاته تهدد الاستقرار الاقتصادي؛

(ب) توضيح الأدوار والمساءلة والولايات الخاصة بالهيئات المنظِّمة، مع وضع هيكل هرمي واضح لصنع القرار وتزويدها بأحدث المعلومات المتعلقة بالرقابة لتمكينها من التصرف بسرعة، لأغراض منها حماية المستهلك والمستثمر من سوء التصرف المالي، وتحقيق سلامة المنتَج المالي، وزيادة التنسيق بين البنوك المركزية والهيئات المنظِّمة والحكومات، محلياً ودولياً، لتفادي الترجيح التنظيمي، ولرصد مخاطر السيولة والملاءة المالية؛

(ج) تعزيز إطار التحوط الكلي المتعلق بالنظام لفائدة المؤسسات المالية مع سن أحكام تتعلق بمتطلبات رأس المال، وإدارة السيولة، والرقابة الإشرافية على المخاطر؛

(د) تعزيز هياكل وعمليات تخفيف المخاطر المتعلقة بمجالات السوق الأساسية المذكورة في اتفاق بازل الثاني، وبالائتمان والمخاطر التشغيلية، وبمخاطر السيولة؛

(هـ) تحسين إدارة المؤسسات المالية للبيانات، الذي تمليه الحاجة إلى تحسين إدارة المخاطر من أجل سد الثغرات في البيانات المتعلقة بالشركات التي تعمل عبر أنظمة تنظيمية متعددة؛

(و) اختبارات الإجهاد وتوفير السيولة بما يتيح للهيئات المنظِّمة التمييز بين مخاطر السيولة ومخاطر الملاءة المالية؛

(ز) تعزيز الشفافية في التقارير المالية، بما في ذلك قواعد تقييم الأدوات المالية؛

(ح) إصلاح استخدام وعمليات تقدير الجدارة الائتمانية ووكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وإخضاع هذه الأخيرة للتنظيم؛

(ط) تحسين التعاون وتبادل المعلومات عبر الحدود بين الهيئات المنظِّمة مع اتخاذ الترتيبات اللازمة لإدارة الأزمات، وقد يتطلب هذا الأمر استخدام مجامع للهيئات المنظِّمة من أجل تنسيق الرقابة التنظيمية الدولية على المؤسسات المالية عبر الحدود؛

(ي) إصلاح المعايير المحاسبية، لا سيّما ما يتعلق منها بالأنشطة "خارج الميزانية العمومية".

الإطار ٦ – اتفاق بازل الثاني وما بعده

أُدخل على اتفاق بازل الثاني تعديل شمل الأحكام المتعلقة بمحدودية كفاية رأس المال وبقصور دراسة المخاطر الكامنة في النظام، وبعدم كفاية تقييم التمويل المنظَّم. وقد جادل المراقبون بالقول إنه من الضروري، تدعيم متطلبات الحد الأدنى لرأس مال المصارف المنصوص عليه في اتفاق بازل الثاني، بوسائل منها تقييد الأنشطة "خارج الميزانية العمومية" وتقليص الآثار المسايرة للتقلبات الدورية. وتعزِّز لجنة بازل معالجة بعض عمليات التوريق (بالنسبة إلى متطلبات الحد الأدنى من رأس المال)، فتشترط، مثلاً، أن تُجري المصارف تحليلات ائتمانية أكثر صرامة لمخاطر التوريق المصنَّفة من جهات خارجية. وسيتطلب هذا الأمر تمتع المشرِفين بالخبرة المناسبة وحصولهم على الموارد الكافية لرصد نماذج إدارة المخاطر التي تتّبعها المصارف ولتطوير أدوات التقييم الخاصة بهم.

٥٢- وهناك حاجة إلى التنسيق الدولي وتبادل المعلومات وإلى سعي الهيئات المنظِّمة إلى وضع معايير متماثلة من أجل تجنب انزلاق عمليات التنظيم المالي إلى سباق نحو القاع. بيد أنه سيكون من الخطأ فرض معيار تنظيمي موحد، إذ لا يوجد نظام تنظيمي واحد يلائم جميع البلدان. فالبلدان المتباينة من حيث مستويات تنميتها وقدرتها التنظيمية تحتاج إلى اتباع نُهج تنظيمية مختلفة. وقد يتحسّن فهم تلك الوكالات للمتطلبات التنظيمية المختلفة بتزايد مشاركة البلدان النامية في مختلف الوكالات المسؤولة عن التنظيم المالي وعن ضمان الاستقرار المالي الدولي.

خامساً – الأحكام التنظيمية في الاتفاقات التجارية

٥٣- لقد أثار إدراج الخدمات في النظام التجاري المتعدد الأطراف واتفاقات التجارة الإقليمية مخاوف من تعارض محتمل بين تحرير الخدمات وتنظيمها من جهة، وتأثير قواعد التجارة على الاستقلالية الوطنية في مجال التنظيم، من جهة أخرى؛ أي أن هناك تساؤلاً بشأن ما إذا كانت اتفاقات التجارة تحد من قدرة الهيئات المنظِّمة على التنظيم، وإنْ صح هذا الأمر، ما مدى هذا التفاعل وهل ثمة ما يبرره.

٥٤- ويعترف الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات بحق الأعضاء في التنظيم وفي استحداث لوائح جديدة بشأن توريد الخدمات لتحقيق أهداف السياسات الوطنية، مع الاعتراف بعدم التماثل في اللوائح المتعلقة بالخدمات وحاجة البلدان النامية الخاصة إلى ممارسة هذا الحق. وفي القطاعات التي اتُّخذت بشأنها التزامات محددة، ينص الاتفاق على إعمال

تدابير عامة التطبيق على نحو معقول وموضوعي ومحايد. وريثما توضع قواعد جديدة، ينبغي لأعضاء منظمة التجارة العالمية أن يطبِّقوا شروط وإجراءات الترخيص والأهلية والمتطلبات التقنية: (أ) التي تستند إلى معايير موضوعية وشفافة؛ (ب) والتي لا تكون أكثر إرهاقاً من اللازم لضمان جودة الخدمة؛ (ج) والتي لا تشكّل في حد ذاتها تقييداً لتوريد الخدمة، إذا كانت من إجراءات الترخيص.

٥٥- وهناك أحكام محددة أكثر تنظِّم اللوائح المحلية في مجالي الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المالية. ففيما يتعلق بالاتصالات السلكية واللاسلكية، ينبغي لأعضاء منظمة التجارة العالمية أن يتيحوا الربط بشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية العامة والحصول على خدماتها بشروط معقولة وغير تمييزية مع ضمان شفافية التسعيرات والمواصفات الفنية. ويتعيّن على البلدان التي تطبِّق "الورقة المرجعية" بشأن خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية الأساسية أن تنشئ هيئة منظِّمة مستقلة منفصلة عن أي مورِّد لخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية الأساسية ولا تكون مسؤولة أمامه. وقد أدخلت بعض البلدان، كالهند، تعديلات على الورقة المرجعية. فالهند لم تدرج النص المتعلق بوجود هيئة منظِّمة مستقلة، لكنها أبقت، بالأحرى، على الجزء الثاني من النص المتعلق بالهيئات المنظِّمة والذي جاء فيه أن قرارات السلطة المنظِّمة وما تتبعه من إجراءات يجب أن تكون محايدة إزاء جميع المشاركين في السوق. ويُطلب أيضاً من الأعضاء ضمان منع الممارسات المنافية لقواعد المنافسة، وضمان الربط البيني مع مورِّد رئيسي، إلى جانب تخصيص واستخدام موارد قليلة.

الإطار ٧ – المسائل التنظيمية في المنازعات المتعلقة بالاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات

درست *شركة المكسيك – للاتصالات السلكية واللاسلكية (تيلمكس)* تأثير الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات على اللوائح التنظيمية الوطنية. وجادلت الولايات المتحدة، صاحبة الشكوى، بالقول إن المكسيك لم تضمن قيام تيلمكس، وهي أكبر مشغِّل للاتصالات السلكية واللاسلكية في المكسيك، بالربط البيني لفائدة المورِّدين عبر الحدود من الولايات المتحدة بأسعارٍ قائمةٍ على اعتبارات الكلفة ومفصولةٍ عن بعضها البعض بالقدر الكافي وفق شروط الورقة المرجعية المتعلقة بالاتصالات. وخلص الفريق إلى أن الفرق بين التكاليف المعروضة وأسعار التسوية "لا يرجَّح أن يقع ضمن نطاق المرونة التنظيمية التي يسمح بها مفهوم الأسعار القائمة على اعتبارات الكلفة" الوارد في الورقة المرجعية. ولا يمكن أن تعبّر الأثمنة إلاّ عن تكاليف الربط البيني نفسه، ولم تُعتبر التكاليف الناشئة عن تطوير الشبكة بصفة عامة وعن برامج الخدمة الشاملة ذات أهمية في تحديد أساس الكلفة بالنسبة لأسعار الربط البيني. ومع الإقرار بأنه يجوز للهيئة

المنظِّمة في دولة عضو أن تختار من بين عدة نُهج تسعير لتنظيم أسعار الربط البيني، فإن اشتراط أن تكون الأسعار معقولة وقائمة على اعتبارات الكلفة ومفصولة عن بعضها البعض يشير إلى أن هامش المرونة محدود فيما يتعلق بالنتائج النهائية لنهج التسعير الذي يتم اختياره. ويتعيّن على البلدان أن تضمن اتسام التزاماتها بالقدر الكافي من المرونة السياساتية حتى يتسنى لها أن تواصل محاولاتها التجريبية في التنظيم في إطار عملية إصلاح قطاعات خدمات الهياكل الأساسية برمّتها.

٥٦- وفي مجال الخدمات المالية، يجيز المرفق بالاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات المتعلق بالخدمات المالية التدابير التحوطية إجازة صريحة. ومع أنه لا يوجد تعريف متفق عليه "للتدابير التحوطية"، فإن نطاقها متسع ويشمل التدابير التي تُتخذ لحماية المستثمرين والمودِعين وحملة بوليصات التأمين والتدابير التي تُتخذ لضمان سلامة واستقرار النظام المالي. ويُفترض أن تكون تدابير الإنقاذ المالي التي اتخذت أثناء الأزمة مندرجة في هذا الإطار. وإن المسعى الحالي باتجاه تقوية اللوائح التنظيمية المالية قد يقتضي فهماً أوضح لنطاق التدابير التحوطية.

٥٧- ويجري التفاوض على وضع ضوابط متعددة الأطراف للّوائح المحلية المتعلقة بشروط وإجراءات الترخيص، وشروط وإجراءات الأهلية، والمواصفات التقنية، لضمان توافقها مع المعايير المذكورة أعلاه، وحتى لا تشكّل حواجز غير ضرورية أمام التجارة في الخدمات. وهناك مسألة لا تزال عالقة هي معرفة ما إذا كان ينبغي تطبيق "اختبار الضرورة"، الذي يرى البعض أنه من المرجَّح أن يعرِّض الاستقلالية الوطنية في مجال التنظيم لضغوط أكبر، وإذا كان الأمر كذلك، فهل ينبغي أن يطبَّق على جميع قطاعات الخدمات التي تم الالتزام بتحريرها، أو فقط على قطاعات محددة (كالمحاسبة). وستكون المعاملة الخاصة والتفاضلية جزءاً من الضوابط، كالفترات الانتقالية. وقد أعربت البلدان النامية عن حاجتها إلى هامش أكبر من أجل تكييف التنظيم فيها مع الظروف المتغيرة نظراً لتدني مستويات تطور التنظيم المحلي لديها وفعالية المعاملة الخاصة والتفاضلية والدعم في مجال بناء أطرها التنظيمية والمؤسسية.

الإطار ٨ – الأسلوب ٤ في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية

يؤدي تحرير الحركة المؤقتة للأشخاص الطبيعيين (الأسلوب ٤) دوراً هاماً في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، وخاصة بالنسبة لحركة المهنيين كالمحاسبين والمهندسين والتقنيين. ويقطع أعضاء منظمة التجارة العالمية عادةً التزامات أفقية عامة تتعلق بالأشخاص المنقولين داخل الشركات وبرجال الأعمال الزائرين/بمندوبي مبيعات الخدمات. وتسري هذه الالتزامات بالنسبة لبعض البلدان (كالبرازيل والصين والهند) على فئات من الخدمات المهنية كالمحاسبة ومراجعة الحسابات

والخدمات الهندسية المتعلقة بقطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وفي إطار الالتزامات الأفقية بشأن الأسلوب ٤، تلتزم الولايات المتحدة بالسماح بتنقل مندوبي مبيعات الخدمات والمنقولين داخل الشركات. وفيما يتعلق بهذه الفئة الأخيرة، تلتزم الولايات المتحدة بالسماح بتنقل المتخصصين المطلعين على معدات أبحاث الشركات أو تقنياتها. والمعاملة الوطنية طبقاً للأسلوب ٤ غير محدودة، ولا تُفرض أي قيود حتى في حالة الخدمات التبعية لتوزيع الطاقة وخدمات النقل المختلفة. أما بالنسبة لتلك البلدان التي جدولت التزاماتها وفقاً للتفاهم بشأن الالتزامات في الخدمات المالية، فيُسمح بدخول كبار الموظفين الإداريين والخبراء الأجانب (بمن فيهم خبراء الكمبيوتر والمتخصصون في الاتصالات السلكية واللاسلكية والمحاسبون والخبراء الاكتواريون والقانونيون، شريطة توفر الموظفين المؤهلين). وأُدرجت في الأسلوب ٤ فئات جديدة من الأشخاص ذُكرت في عروض بعض البلدان أثناء جولة الدوحة، كالأشخاص الذين يدخلون إلى البلدان بغرض التطوُّر المهني، والمتدربين الحائزين على شهادات جامعية، وموردي الخدمات التعاقدية، والمهنيين المستقلين. ومن شأن ضوابط التنظيم المحلي والاعتراف المتبادل بالمؤهلات أن تشجع الدخول في إطار الأسلوب ٤.

٥٨- وبموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، لأعضاء منظمة التجارة العالمية حرية تقديم إعانات لقطاعات الخدمات التي تخضع لالتزامات المعاملة الوطنية ولالتزامات معاملة الدولة الأكثر رعاية. وقد حصلت قطاعات خدمات الهياكل الأساسية على إعانات. فقد أبلغ ١٠٧ من الأعضاء عن تقديم إعانات لقطاع النقل (منها ٣٢ عضواً يقدم إعانات لقطاع النقل البحري، ويقدم ٢٢ عضواً إعانات للنقل الجوي، ويقدم ١٦ عضواً إعانات للنقل البري). ويقدّم ٤٩ عضواً إعانات لقطاع الخدمات المالية، ويقدم ٢٨ عضواً إعانات لخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، يقدم و٢٢ عضواً إعانات لخدمات الطاقة. ولا يزال التفاوض جارياً بشأن وضع ضوابط متعددة الأطراف فيما يتعلق بالإعانات المشوِّهة للتجارة والمقدمة إلى قطاع الخدمات، ولم يحقِّق تقدُّماً يُذكَر حتى الآن. وقد شكّل عدم وجود تعريف لإعانات الخدمات مصدراً لصعوبة التفاوض. فقد قدّمت حكومات عديدة متضررة من الأزمة إعانات ضخمة لقطاع الخدمات المالية. والسؤال المطروح هو معرفة ما إذا كانت تلك الإعانات لم تُمنح إلاّ للمصارف الوطنية أم أنها منحت أيضاً إلى المصارف الأجنبية الموجودة داخل أقاليمها.

٥٩- وقد أدرجت شتى اتفاقات التجارة الإقليمية قواعد وضوابط إضافية تتعلق بالتنظيم المحلي، خاصة في مجالي الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المالية، محدثةً مزيداً من الشفافية وشيئاً من الاعتراف بقطاعات محددة. وتشمل تلك القواعد التنظيم بشأن تقديم

خدمات ذات قيمة مضافة وتدابير متعلقة بالمعايير. وتعكس تلك الأحكام ظهور اتجاه متزايد نحو تخفيف اللوائح المتعلقة بخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية المحسَّنة أو ذات القيمة المضافة. وفي مجال الخدمات المالية، توجد بين هذه الأحكام اللوائح المتعلقة بتوريد منتجات خدمات مالية جديدة، وبالشكل المؤسسي والقانوني الذي يمكن توفيرها من خلاله.

الإطار ٩ – الأحكام التنظيمية في اتفاقات التجارة الإقليمية

يتضمن اتفاق التجارة الحرة المبرم بين أستراليا ونيوزيلندا ورابطة أمم جنوب شرق آسيا عدة أحكام تنظيمية تسري على جميع القطاعات أو على قطاعي الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المالية فقط. وقد صيغت الأحكام الأفقية، إلى حد كبير، على منوال ما يقابلها من قواعد في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات وجاءت أكثر دقة منها. وتتعلق الضوابط بالمفاوضات حول الاعتراف بالمؤهلات المهنية، وشروط الترخيص والتسجيل وإجراءاتهما، ونشر التدابير التي تؤثر على التجارة في الخدمات بواسطة شبكة الإنترنت، وإتاحة فرصة معقولة لتقديم تعليقات مسبقة بشأن التدابير الجديدة، واستعمال الأسماء التجارية، والحماية في المراحل اللاحقة للاستثمار (بما في ذلك تسوية المنازعات التي تنشب بين المستثمر والدولة). وفيما يخص خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، تتناول الأحكام شروط الربط البيني وأسعاره، واستثناء تقديم الإعانات المالية غير المباشرة المتعلقة بالالتزام بتقديم الخدمة الشاملة من تعريف الممارسات المنافية لقواعد المنافسة. وتتعلق ضوابط الخدمات المالية بالتنظيم التحوطي وبالشفافية التنظيمية وبنقل المعلومات ومعالجتها. ويجوز للأطراف أن تتخذ تدابير تحوطية لضمان استقرار سعر الصرف بشروط معينة، على أن ذلك محكوم "باختبار الضرورة" ومتطلب التوقف التدريجي عن تقديم الإعانات.

٦٠- ويبدو أن العقبات التي تعترض التجارة الدولية في الخدمات تنبع إلى حد كبير من اختلاف النُّظم التنظيمية. وينبغي ألاّ تشدّد الاتفاقات التجارية على الحد من اللوائح في حد ذاتها، وإنّما على إدارة التنوع التنظيمي الذي يعبّر عن التقاليد القانونية لكل بلد فيما يتعلق بمضمون لوائحه وشكلها. وهذا الواقع يجعل من الصعب مواءمة لوائح تنظيم الخدمات بواسطة اتفاقات التجارة، وخاصة على المستوى المتعدد الأطراف، ويشكِّك في استصوابها. وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان إرساء تعاون وثيق بين السلطات المنظِّمة (بما فيها السلطات المعنية بالمنافسة المسؤولة عن وضع اللوائح القطاعية) ووزارات التجارة، وكذلك تقديم المشورة بشأن السياسات والمساعدة للأطر التنظيمية والمؤسسية فيما يتعلق بمفاوضات تحرير التجارة.

سادساً – استنتاجات

٦١- تسهم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية إسهاماً كبيراً في الدخل القومي وفي النمو والعمالة والحد من الفقر. وللاستفادة من هذه المساهمات الإيجابية إلى أقصى حد ممكن، يحتاج الأمر إلى وجود تنظيم جيد ومؤسسات قادرة على تعزيز قدرة العرض المحلية، وبيئة تنافسية، وتجارة وتدفقات استثمارية متواصلة. ولا توجد وصفة واحدة للتنظيم الجيد. ويتعين تكييف الأطر التنظيمية والمؤسسية مع الاحتياجات والظروف الخاصة بكل بلد. ويتعيّن أن يولى اهتمام خاص للآثار الناجمة عن التوزيع.

٦٢- ومع وجود اتجاه نحو مساهمة القطاع الخاص في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، يبقى توفير القطاع العام للخدمات العمومية خياراً قادراً على النجاح، بل الخيار المفضل في بعض الحالات، في كثير من البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، فيما يتعلق بقطاعات معينة، كالكهرباء والمياه. ونظراً للتحديات المرتبطة سواء بمساهمة القطاع العام وحده في تلك القطاعات أو بمساهمة القطاع الخاص وحده فيها، فإن نموذج شراكة القطاعين العام والخاص قد حظي بالاهتمام في الآونة الأخيرة.

٦٣- ونظراً للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والبيئية سيتعين على الحكومات أن تكّيف أطرها التنظيمية والمؤسسية مراراً وتكراراً مع الظروف الجديدة السائدة والتزود بالقدرات والمهارات المؤسسية الكافية لتوجيه قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وإدارتها وتنظيمها ومراقبتها.

٦٤- وقد تكون الآليات التعاونية (بما في ذلك بين الشمال والجنوب وبين الجنوب والجنوب) حاسمة في إنشاء أطر تنظيمية ومؤسسية ذات كفاءة. وقد أعربت العديد من البلدان عن مخاوفها من أن يؤدي تحرير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، حتى من خلال اتفاقات التجارة الدولية، إلى تقييد حقها في التنظيم. وقد يساعد التفاعل والتعاون المنتظمان بين المتفاوضين التجاريين وواضعي السياسات المتعلقة بالخدمات والهيئات المنظِّمة والمجتمع المدني في تحسين نتائج التنظيم ودعم التنمية.

٦٥- وهناك حاجة إلى إجراء أبحاث إضافية لمساعدة البلدان النامية على تحديد وتنفيذ الأطر التنظيمية والمؤسسية التي يمكنها أن تحقق أفضل المكاسب الإنمائية. ويمكن أن تشمل مجالات التركيز تحديد النظم السياساتية المختلفة اللازمة لتنظيم المؤسسات المملوكة للقطاع الخاص وتلك المملوكة للقطاع العام، وفهم الكيفية التي ينبغي أن تتطور بها الأطر التنظيمية والمؤسسية لمواكبة مسيرة البلدان في طريق التنمية وتوضيح ما إذا كانت الالتزامات بتحرير التجارة في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية قد أثرت في التطورات الاقتصادية والتنظيمية.