

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/MEM.3/2
6 January 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات

والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي

جنيف، ١٧-١٩ آذار/مارس ٢٠٠٩

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تناقش هذه المذكرة الأطر التنظيمية والمؤسسية لخدمات الهياكل الأساسية، كالاتصالات والنقل والطاقة والخدمات المالية. فلهذه القطاعات أهمية جوهرية في تعزيز كفاءة الاقتصادات ونموها وقدرتها التنافسية، وفي تحقيق التنمية البشرية وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وتشكل هذه المذكرة استجابة لاتفاق أكرّا الذي يعترف بدور الخدمات في التنمية الاقتصادية وأهمية الأطر التنظيمية والمؤسسية في تطوير القدرة التنافسية لقطاعات الخدمات (الفقرة ٩٤ ب) في البلدان النامية. وتستكشف المذكرة السبل الكفيلة بتحسين تصميم الأطر التنظيمية والمؤسسية وأدائها، وتخلص إلى أنه لا يوجد من بين هذه الأطر نموذج واحد يناسب الجميع، وإنما يتعين في اختيار الحل الأصلح مراعاة السياقات المحلية للبلدان من حيث التنمية الاقتصادية والاجتماعية والقدرات التنظيمية والمؤسسية والقدرات في مجال الموارد البشرية.

مقدمة

١- تستعرض هذه المذكرة الاتجاهات والسمات البارزة لخدمات الهياكل الأساسية وتنظر في أسباب تنظيمها مركزةً على التنظيم الاقتصادي. كما تستكشف سبل تحقيق الأهداف التنظيمية في البيئات الاقتصادية لهذه الخدمات التي تتزايد في سياقها المنافسة وتدابير التحرير. وبعد تقديم الأمثلة والعبر التي استخلصتها الحكومات التي تستخدم أطراً تنظيمية ومؤسسية متنوعة لتحقيق أهداف سياساتها العامة، تتطرق المذكرة إلى حالة الخدمات المالية خاصةً، لما تواجهه من فشل تنظيمي ومؤسسي أدى إلى حدوث الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة. وتدرس المذكرة بشكل خاص التحديات التي تواجهها البلدان النامية وتناقش خيارات بناء القدرات في مجال الأطر التنظيمية والمؤسسية في البلدان النامية. وأخيراً، تتناول المذكرة العلاقة بين اتفاقات التجارة الدولية والأطر التنظيمية والمؤسسية.

أولاً - الاتجاهات

٢- إن توفير خدمات هياكل أساسية فعالة يسهل الوصول إليها هو ركنٌ أساسيٌّ من أركان التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فبإمكان هذه الخدمات أن تحفز التنوع الاقتصادي؛ وأن تدعم قدرات العرض المحلية وكفاءتها وتعزز القدرات التنافسية في مجال التصدير؛ وأن تساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ وأن تعزز اندماج البلدان في الاقتصاد العالمي. ومن الخصائص الرئيسية لبعض خدمات الهياكل الأساسية أنها خدمات شبكية وأنها احتكارية بطبيعتها وأنها عصب التنمية الاقتصادية. وتشكل بعض هذه الخدمات سلعاً عامة أو تتسم بخصائص معينة (كوفورات الحجم أو النطاق). والكثير من هذه الخدمات كثيف رأس المال ويعتمد على أصول معمرة (٢٥-٥٠ سنة) وأصول هالكة لا يمكن إعادة توزيعها بسهولة في أنشطة أخرى. وقد أدى التقدم التكنولوجي إلى نشر هذه الخصائص في بعض خدمات الهياكل الأساسية (كخدمات الاتصالات الحديثة). أما الخدمات المالية، فبالرغم من أنها ليست خدمات شبكية تقليدية أو احتكارات طبيعية، فإنها تستحق اهتماماً خاصاً بسبب أهمية استدامة النظم المالية واستقرارها بالنسبة للنمو والتنمية الاقتصاديين.

٣- وترتبط خدمات الهياكل الأساسية ارتباطاً وثيقاً بالأنشطة الاقتصادية الأخرى وتشكل مدخلات أساسية فيها، بما في ذلك الاستخدامات الصناعية والمزلية. كما أنها تشكل قطاعات اقتصادية هامة بحد ذاتها، حيث إن الأسواق العالمية لهذه الخدمات واسعة جداً ويزداد توسعها سريعاً استجابةً لزيادة عدد السكان وارتفاع مستويات الدخل، خاصةً في البلدان النامية. وتُقدَّر العائدات السنوية الإجمالية لهذه الخدمات على الصعيد العالمي بمبلغ ١٣ تريليون دولار، أو ٢٤ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي العالمي (٢٠٠٧). وتشكل هذه الخدمات مصدراً هاماً للعمالة، إذ تساهم مباشرةً بنحو ١٠ في المائة من العمالة حول العالم (٥٠،٠ في المائة في قطاع الاتصالات، و١٠ في المائة في قطاعي الكهرباء والماء معاً، و٦ في المائة في قطاع النقل، و٣ في المائة في قطاع الخدمات المالية). وعلاوة على ذلك تساعد هذه الخدمات، بفضل روابطها الأمامية والخلفية القوية في الاقتصاد، في خلق فرص عمل في العديد من القطاعات ذات الصلة.

٤- ومستوى التجارة في خدمات الهياكل الأساسية مرتفع ومطرد النمو. فهي تمثل أكثر من ٣٥ في المائة من التجارة في الخدمات على الصعيد العالمي، حيث تمثل خدمات النقل ٢٢،٥ في المائة والخدمات المالية ١٠،٢ في المائة والاتصالات ٢،٣ في المائة والكهرباء والماء أكثر من ٢ في المائة (٢٠٠٧). كما تشهد التجارة في خدمات الهياكل الأساسية نمواً متسارعاً: ففي الفترة من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٧ بلغ النمو السنوي للصادرات في قطاع النقل ١٤

في المائة، وفي الاتصالات تجاوز ١٦ في المائة، وفي الخدمات المالية تجاوز ٢١ في المائة، في حين سجل إجمالي صادرات الخدمات على الصعيد العالمي نمواً تزيد نسبته عن ١٣ في المائة سنوياً.

٥- وقد دأبت الحكومات تقليدياً على توفير الكثير من خدمات الهياكل الأساسية. لكن منذ ثلاثة عقود برز اتجاه عالمي نحو زيادة تسويق هذه الخدمات وخصخصتها (بما في ذلك عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص والامتيازات وعقود البناء والتشغيل والتحويل) وزيادة المنافسة والتجارة فيها. وخلال التسعينيات، شرعت معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في عملية إصلاح هياكلها الأساسية بغية النهوض بنوعية هذه الخدمات وكفاءتها، وحققت نتائج مختلطة. فقد أجريت إصلاحات لخدمات الهياكل الأساسية في سياق برامج أوسع للمؤسسات المالية الدولية لإصلاح الأسواق والتكيف الهيكلي (كالبرامج التي وضعها البنك الدولي في الثمانينات بهدف زيادة الخصخصة والمنافسة في قطاع الاتصالات في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي). وفي كثير من الأحيان حدثت هذه العملية في سياقات اقتصادية وسياسية ومؤسسية صعبة، إذ كانت البلدان تعاني من نمو بطيء أو سلبى وتواجه الفقر والبطالة وتحديات التوزيع.

٦- وقد وضعت البلدان نظاماً وطنياً للتنظيم كعنصر هام من عناصر هذه الإصلاحات. وتهدف هذه النظم مثلاً إلى تعزيز تنمية قطاعات الخدمات، ومواجهة إخفاقات السوق، والتخفيف من وطأة النتائج غير المرغوبة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. وفي كثير من الأحيان كان لإنشاء وكالات تنظيمية مستقلة أهمية مركزية في سياق الإصلاحات. بيد أن نظم التنظيم لم تنجح أو لم تكن كافية في جميع البلدان، ولا تزال هناك فجوات واسعة فيما يتعلق بكم ونوع خدمات الهياكل الأساسية تفصل بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة. وقد شهد العقد الماضي إخفاقات تنظيمية في مجال هذه الخدمات. وتثبت تجربة المملكة المتحدة (في السكك الحديدية) وتجربة كاليفورنيا (في قطاع الكهرباء) والأزمة المالية الراهنة أن حتى البلدان ذات الأطر التنظيمية والمؤسسية القوية والمتطورة يمكن أن تشهد إخفاقات تنظيمية. وبذلك اتضحت الحاجة إلى إعادة التفكير في الأطر التنظيمية والمؤسسية وتصميمها بشكل صحيح.

٧- وتتسم خدمات الهياكل الأساسية باتجاه مزدوج يتمثل في تزايد احتياجات التمويل من القطاع الخاص ونمو التدفقات الاستثمارية. وتبلغ احتياجات الاستثمارات السنوية في هذه الخدمات قرابة ٢ تريليون دولار - أي ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي - حيث يتطلب كل من الكهرباء والماء والاتصالات والنقل ما بين ٢٠٠ مليار و ٣٠٠ مليار دولار من الاستثمارات الرأسمالية سنوياً. وهناك زيادة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في خدمات الهياكل الأساسية، بما في ذلك بين بلدان الجنوب. وقد سجل رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل في خدمات الهياكل الأساسية على الصعيد العالمي زيادة من ٢٥ مليار دولار (١٩٩٠) إلى أكثر من ٨٠٠ مليار دولار (٢٠٠٥)، حيث ارتفعت حصتها من رصيد إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر من أقل من ٢ في المائة إلى ٨ في المائة على الصعيد العالمي (من ٤ في المائة إلى ١٦ في المائة في البلدان النامية). وحصلت البلدان النامية على نسبة ٢٥ في المائة من مجموع أرصدة الاستثمار الأجنبي المباشر في خدمات الهياكل الأساسية على الصعيد العالمي (٢٠٠ مليار دولار حتى عام ٢٠٠٦). وإضافة إلى المصادر المحلية العامة والخاصة، تشكل مشاركة الشركات عبر الوطنية مصدراً هاماً لتمويل الهياكل الأساسية في البلدان النامية^(١). وتُضاف إلى الاستثمار الأجنبي المباشر المساعدات الإنمائية الرسمية التي بلغت نحو ١١ مليار دولار سنوياً (٢٠٠٢-٢٠٠٧).

(١) الأونكتاد. تقرير الاستثمار العالمي (٢٠٠٨).

٨- وقد أحدثت التكنولوجيا والابتكارات، التي أفضت إلى خدمات جديدة/أكثر تعقيداً، تغييرات في سياق تنظيم خدمات الهياكل الأساسية. ففي قطاع الاتصالات، جاءت خدمات بروتوكول استخدام الصوت عبر الإنترنت لتحل تدريجياً محل شبكات بدالات الهاتف العمومية، ومن ثم اقتضت حيداً تكنولوجياً في الممارسات التنظيمية^(٢). وفي قطاع الخدمات المالية، أدت الخدمات المالية الإلكترونية والتطور التكنولوجي إلى تقليص دور الوسطاء الماليين وتيسير التجارة عبر الحدود واستحداث منتجات مالية مبتكرة موجهة إلى الأفراد (كالمشتقات المالية وعمليات المبادلة وغيرها) وكيانات مالية (كالصناديق التحوطية). وبالرغم مما تنطوي عليه هذه المنتجات من جاذبية (زيادة الأرباح) فإنها تنطوي أيضاً على مخاطر أكثر، ما يتطلب من الهيئات التنظيمية التكيف مع هذه المعطيات الجديدة.

٩- وقد حدث تفكيك للعديد من خدمات الهياكل الأساسية. ففي قطاع الكهرباء أدت الإصلاحات إلى تفكيك هذه الخدمة إلى أربعة عناصر رئيسية هي: التوليد، والنقل، والتوزيع، والتجزئة. كما شهد قطاع الاتصالات عملية تفكيك لدارات الاتصال المحلية. وعملية التفكيك هذه عملية معقدة، فالانتقال مثلاً من المرافق المتكاملة رأسياً إلى الهياكل المفككة يثير مخاطر جديدة تتعلق بالأسعار بين منتجي الخدمة وموزعيها. أما في قطاع الخدمات المالية، فإن تفكيك الخدمات يتيح للزبائن شراء خدمات مالية معينة من موردين مختلفين. ولا يزال مستوى التفكيك أقل في البلدان النامية.

١٠- ويوفر تقاسم الهياكل الأساسية فرصاً جديدة. ويحدث هذا التقاسم بين البلدان أو بين قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في البلد الواحد (أي باستخدام منشآت أحد القطاعات لتخفيض تكاليف بناء الشبكات في قطاع آخر، كمدّ كابلات الهاتف بجوار أنابيب توصيل المياه).

١١- كما يتجلى الاتجاه العالمي نحو الإقليمية في خدمات الهياكل الأساسية أيضاً، حيث تتزايد التجارة الإقليمية في هذه الخدمات (بما في ذلك بين بلدان الجنوب) كما تشمل اتفاقات التجارة الإقليمية هذه الخدمات (خاصة في الفصول المتعلقة بتحرير الخدمات و/أو الاستثمارات). ويتضمن العديد من اتفاقات التجارة الإقليمية أحكاماً خاصة بالقضايا التنظيمية والمؤسسية، بما في ذلك آليات التعاون والتدريب ومراكز الامتياز الإقليمية وغيرها. وفي سياق عملية التكامل بين بلدان الاتحاد الأوروبي، تُقدّم للأعضاء الجدد أو المقبلين المساعدة في مجال بناء القدرات والمساعدة التقنية لتنفيذ المقررات المشتركة للاتحاد، وهي المقررات التي تغطي الجوانب الرئيسية للأنظمة والمؤسسات المتعلقة بخدمات الهياكل الأساسية في بيئة أكثر تحراً وتنافساً.

ثانياً - لماذا التنظيم؟

١٢- إن لتنفيذ أطر سياسات وأطر قانونية وتنظيمية فعالة تستند إلى دعم مؤسسي أهمية مركزية في كفاءة توفير خدمات الهياكل الأساسية وزيادة الرفاه الاجتماعي. فقدرة الدولة على توفير أطر تنظيمية ومؤسسية فعالة في ميدان خدمات الهياكل الأساسية له أهمية مركزية بالنسبة لأداء الاقتصاد ككل. فأولاً، يهدف التنظيم إلى تصحيح إخفاقات السوق (كالتفاوت المعلوماتي، والاحتكارات الطبيعية، والمؤثرات الخارجية) وإلىهيئة بيئات سوقية مستقرة وتنافسية تشجع الاستثمار ومشاركة القطاع الخاص وتعزز كفاءة توفير خدمات الهياكل الأساسية. وثانياً يهدف التنظيم إلى تحقيق أهداف أخرى رئيسية على صعيد السياسة العامة المحلية (كحماية المستهلكين وتطوير قدرات

العرض المحلية وحماية البيئة والتخفيف من آثار تغير المناخ) وضمان تعميم الوصول إلى الخدمات الأساسية. بيد أن الأطر التنظيمية والمؤسسية تنطوي على تكاليف أيضاً، نظراً للموارد الإدارية والبشرية التي يتطلبها تنفيذها وما ينطوي عليه امتثالها من تكاليف بالنسبة للمؤسسات التجارية.

١٣ - وليس هناك تعريف متفق عليه عالمياً لمصطلح "التنظيم". فهو في أوسع معانيه يقصد به عملية التأثير والتحكم في الأنشطة الاقتصادية أو غيرها من الأنشطة التي تؤثر على الآخرين وتوجيه هذه الأنشطة عن طريق السياسات والتدابير الحكومية، وتتم هذه العملية على مستويات مختلفة: وطنية وإقليمية ودولية. وقد تكون النهج الدولية مناسبة لقطاعات معينة على وجه الخصوص (كالقطاع المالي (بازل) وقطاع الاتصالات (الاتحاد الدولي للاتصالات) وقطاع الطاقة (شبكة الطاقة العالمية؛ المنتدى العالمي المعني بتنظيم الطاقة). أما التنظيم الإقليمي فإنه كثيراً ما يرتبط بعمليات التكامل والمواءمة والتعاون على الصعيد الإقليمي. وتشمل الأطر التنظيمية كلاً من التدابير التنظيمية (كالتشريعات والتوجيهات والمعايير والإجراءات) التي توجه معاملات السوق نحو النتائج المنشودة (الموضوع التنظيمي) والمؤسسات التنظيمية التي تتحمل مسؤولية وضع الأنظمة وتنفيذها ورصدها وإنفاذها (الإدارة التنظيمية). ويمكن تصنيف التنظيم في قطاع خدمات الهياكل الأساسية إلى فئتين واسعتين متداخلتين أحياناً، هما: التنظيم التقني والتنظيم الاقتصادي. ويميز البعض بين التنظيم الاقتصادي وتنظيم المنافسة، فيما يجمع بينهما آخرون.

١٤ - وكثيراً ما تختلف مواصفات التنظيم التقني حسب القطاع. وهو ينطوي على وضع وإنفاذ معايير للإنتاج والعمليات، وهي معايير تتناول مثلاً السلامة/الأمن والجودة والموثوقية والعلاقات مع الزبائن وتغير البيئة/المناخ. وترتبط المعايير التقنية عادةً بالجوانب المادية وصيانة شبكات الهياكل الأساسية وخدماتها. ومن أمثلتها معايير الحد من تعطل خطوط الاتصالات، وتخصيص النطاقات الترددية لاتصالات النطاق العريض، وضمان مستويات قدرة البيانات للوصلات الرقمية (قطاع الاتصالات)؛ ومعايير الحد من انقطاعات الخدمة وتثبيت تيار إمدادات الطاقة الكهربائية (قطاع الكهرباء)؛ ومعايير ضمان جودة المياه للاستخدامات المنزلية وتشجيع المحافظة على المياه وتوجيه عمليات استخراج المياه أو صرفها (قطاع الماء) أو معايير ضمان سلامة/أمن المسافرين والشحن أو مواءمة معايير النقل بالحاويات لتيسير إعادة الشحن.

١٥ - ويتناول التنظيم الاقتصادي القضايا المتشابهة المشتركة بين خدمات الهياكل الأساسية، بما في ذلك تهيئة بيئة تنافسية لتشجيع مشاركة القطاع الخاص، وتوجيه التسعير ونوعية الخدمات، وحماية المستهلكين، واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتنظيمه بغية تحقيق نتائج داعمة للتنمية، وضمان تعميم وصول الفئات الفقيرة والضعيفة إلى الخدمات، ومعالجة الآثار السلبية لتوزيع الدخل والثروة، وتحقيق هدي الكفاءة وخفض التكلفة. ويهدف التنظيم الاقتصادي إلى ضمان إرساء هياكل سوقية تنافسية في القطاعات التي تعاني من إخفاقات السوق. وبدورها تهدف قوانين المنافسة وسياساتها وأنظمتها إلى تشجيع وضمان المنافسة لتحسين رفاه المستهلكين. وتتضمن الصكوك القانونية التقليدية المتعلقة بالمنافسة مراقبة الاندماجات وحظر الممارسات المانعة للمنافسة، كإساءة استعمال القوة السوقية وتثبيت الأسعار وتقاسم السوق. ويكمن فرق أساسي بين التنظيم الاقتصادي وقوانين/سياسات المنافسة في أن الأول يكون عادةً عاماً وسابقاً للنشاط الاقتصادي (مثل تقديم الحوافز للمستثمرين ومنح الامتيازات وتحديد المستويات المقبولة للأسعار) في حين أن السلطات المعنية بالمنافسة تميل إلى التدخل لاحقاً وفقاً لما تقتضيه كل حالة على حدة.

ثالثاً - التنظيم الاقتصادي

١٦- بينما تحظى حالة تنظيم الخدمات باعتراف واسع النطاق، فإن نطاق التوافق أضيق بكثير فيما يتعلق بمهامية التنظيم الجيد. فلكي يكون التنظيم مشجعاً للنمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي والاستدامة البيئية ولكي يحقق نتائج تلي توقعات أصحاب المصلحة الرئيسيين (كالمستهلكين والمشغلين والمستثمرين) فإنه ينبغي أن يتسم بالفعالية (تحقيق الأهداف المخطط لها) وبالكفاءة (تحقيق الأهداف بحد أدنى من التكاليف). وتتوقف الفعالية على جانبين يتعلق أولهما بالأنظمة: أي نوعية القرارات التنظيمية (الموضوع)، في حين يتعلق الثاني بالمؤسسات والإجراءات: أي نوعية الإدارة التنظيمية. ويتعين الحرص على الكفاءة والفعالية في سياق الأهداف الأخرى للسياسة العامة، كالمسائل المتعلقة بالصحة/السلامة، والقضاء على الفقر، وتعميم الوصول إلى الخدمات، ونوعية البيئة والأهداف الثقافية أو الأخلاقية. وفيما يلي بعض أهم الجوانب الجوهرية المتعلقة بالتنظيم الاقتصادي.

١٧- إن لتنظيم الأسعار انعكاسات على هياكل السوق والمنافسة بين الشركات والاستثمار ورفاه المستهلكين. ويكمن التحدي في تحديد أسعار تحقق توازناً مقبولاً اجتماعياً بين مصالح المستثمرين ومصالح المستهلكين. فتحديد معدلات عوائد كافية يتيح للشركات عبر الوطنية تنفيذ برامج استثمارات مادية مستدامة لخدمة المستهلكين في المستقبل. وهناك أسلوبا تسعير رئيسيان هما: أسلوب تحديد معدل العائد، حيث تُحدد الأسعار على نحو يغطي التكاليف الرأسمالية والتشغيلية للشركة و يتيح معدل عائد استثماري "منصفاً" متفقاً عليه؛ وأسلوب تحديد سقف للسعر، حيث تُحدد الأسعار مسبقاً وتتوقف عوائد الشركات على تكاليفها الرأسمالية والتشغيلية.

١٨- ولكل أسلوب من هذين الأسلوبين إيجابياته وسلبياته. فآلية معدل العائد على سبيل المثال يمكن أن توجد حوافز لتضخيم التكاليف، في حين أن تحديد سقف للأسعار قد يؤدي إلى عدم كفاية رأس المال. ويتوقف اختيار الأسلوب على اعتبارات تشمل مثلاً نوعية النظم الوطنية للمحاسبة/مراجعة الحسابات والقدرات المؤسسية الاقتصادية/التقنية والاحتياجات الاستثمارية. كما أن مستوى التنمية الاقتصادية والمؤسسية أهمية في هذا السياق: فالعديد من البلدان النامية اعتمدت نهج تحديد سقف للأسعار في البداية (تحديد أسعار أولية مرتفعة في بعض الأحيان لاجتذاب رأس المال وضمان قدرة الشركة على البقاء) ثم انتقلت بعد تطور القدرات المؤسسية إلى نهج هجينة تجمع عناصر من الأسلوبين معاً. وكثيراً ما تدعم النهج الهجينة الانتقال التدريجي من أنظمة معدل العائد ويمكن أن تساعد على تقاسم العبء بين المستهلك والمورد.

الإطار ١- النهج الهجينة لتحديد الأسعار

استخدمت شيلي نهجاً هجيناً لتحديد الأسعار (قطاع الكهرباء) حيث اختارت تثبيت الأسعار (لفتترات تبلغ مدة كل منها ستة أشهر) استناداً إلى متوسط التكاليف الحدية المتوقعة لفترة الثمانية وأربعين شهراً المقبلة. وبعد الجفاف الذي تعرضت له شيلي في عامي ١٩٩٨/١٩٩٩ (وحدّ من قدرتها على توليد الطاقة الكهربائية)، وعندما قيدت الأرجنتين صادراتها من الغاز الطبيعي في عام ٢٠٠٤، أصبحت تلك الصيغة الجامدة لتحديد الأسعار مثاراً للمصاعب، إذ لم يكن يُسمح بزيادة أسعار الكهرباء، الأمر الذي أرغم الشركات على إعادة النظر في قراراتها المتعلقة بالاستثمار في زيادة قدرات توليد الكهرباء. وفي أيار/مايو ٢٠٠٥ تقرر تحرير الأسعار. وتتضمن العبر المستخلصة من هذه التجربة أن آليات التسعير ينبغي أن تعكس وقائع السوق لكي تدعم النمو/الكفاءة. وفي

عام ٢٠٠٥، أنشأت جنوب أفريقيا الهيئة الوطنية لتنظيم الطاقة، وهي وكالة تنظيمية مستقلة لخدمات الطاقة تشمل قطاعات متعددة، بما في ذلك الغاز والنفط. ويستند تسعير الكهرباء أساساً إلى نهج معدل العائد الذي تعتمد عليه الشركة الوطنية لتوليد الطاقة الكهربائية "إسكوم" ويمكن للبلديات التي تدير شركات لتوزيع الكهرباء أن تعدل الأسعار. وقد أدّى النمو الاقتصادي الكبير الذي شهدته جنوب أفريقيا إلى حدوث نقص في الطاقة الكهربائية (٢٠٠٨) ما دفع إسكوم إلى خفض الطاقة المخصصة لكبار المستهلكين الصناعيين. واستناداً إلى التسعير القائم على معدل العائد، قدمت إسكوم طلباً لزيادة رسوم الكهرباء بنسبة ٦٠ في المائة. ولم تأذن الهيئة الوطنية لتنظيم الطاقة إلا بزيادة نسبتها ١٣ في المائة لكن مع التخطيط لزيادة سنوية في أسعار الكهرباء بنسبة تتراوح بين ٢٠ و ٢٥ في المائة خلال الأعوام الثلاثة التالية. وقد احتجت البلديات على هذه الزيادة خشية انعكاساتها السلبية على رفاه الأسر واستمرارية المؤسسات التجارية الصغيرة. ووفقاً لسياسات تعميم الوصول إلى الخدمات في جنوب أفريقيا، قررت الهيئة الوطنية لتنظيم الطاقة إعفاء المستهلكين ذوي الدخل المحدود من تلك الزيادة في الأسعار. ومن العبر المستخلصة من هذه التجربة أنه يتعين على الوكالات التنظيمية المستقلة تحقيق التوازن بين الحاجة إلى مراعاة المستهلكين الفقراء والحاجة إلى استثمارات لضمان تحسين القدرات في المستقبل.

١٩- ويهدف تنظيم تعميم الوصول إلى الخدمات^(٣) إلى تعزيز وصول الفقراء وسكان المناطق النائية وغيرهم من المهمشين إلى الخدمات. فكثيراً ما يُحرم المستهلكون الفقراء من الخدمات الشبكية، ولذلك فإن أحد الخيارات السياسية الرئيسية يكمن في تحقيق التوازن بين وصل الأشخاص غير الموصولين بشبكة الخدمات وجعل تكلفة الخدمات في متناول الموصولين بها. وفي بعض الأحيان يمكن أن يساعد دخول موردين جدد إضافيين إلى السوق في توسيع توريد الخدمات لتشمل المحرومين منها. وفي هذا الصدد، كثيراً ما يكون التنظيم مطلوباً، مثلاً لدعم المبادرات المجتمعية، وتقديم الإعانات، وأداء الالتزامات بتقديم الخدمات إلى الكافة (وهي التزامات تُفرض على موردي الخدمة لتوسيع نطاق توريدها بحيث يشمل مناطق معينة غير موصولة أو لتوريدها بتكلفة ميسورة). وتكون الالتزامات بتقديم الخدمات إلى الكافة أساسية عندما يتوقع امتناع الموردين عن تقديم الخدمة لاعتبارات الربح التجاري الطبيعية. ولكي تقدم هذه الالتزامات حلولاً عملية، فإنها يجب أن تكون واقعية وواضحة المعالم وأن تتيح حوافز كافية لتنفيذها وأن تكون قابلة للتكيف - لكن غير اعتباطية - وأن تراعي التغيرات التكنولوجية. وإضافة إلى ذلك، فإن للجوانب الإجرائية أهمية أيضاً، بما في ذلك إشراك أصحاب المصلحة المتعددين في صياغة الالتزامات؛ وحماية المستهلك؛ ورصد تحقق الأهداف رسداً سليماً؛ والمتطلبات المعلوماتية.

٢٠- وهناك تحديات تتعلق بتمويل الالتزامات بتقديم الخدمات إلى الكافة، مثلاً عن طريق برامج التمويل، بما في ذلك الإعانات وصناديق تقديم الخدمة إلى الكافة ومخصصات الرعاية الاجتماعية أو المبالغ الخاصة المرصودة في الميزانية. وتثير هذه الالتزامات شواغل لأسباب من بينها أنها قد تفتقر إلى الكفاءة والفعالية وقد تعرقل المنافسة في الأسواق وتؤثر على الاستدامة المالية للشركات (عندما تعجز الشركات عن استرداد استثماراتها) أو قد تفشل في

(٣) مذكرة الأونكتاد بشأن تعميم الوصول إلى الخدمات (TD/B/COM.1/EM.30/2) وتقرير اجتماع الخبراء المعني بتعميم الوصول إلى الخدمات (TD/B/COM.1/EM.30/3).

حماية المستهلكين. وتتعلق صعوبات التنفيذ بعدم كفاية آليات الإنفاذ ووضع أهداف مفرطة الطموح. ولذلك تحتاج البلدان النامية إلى المرونة وإلى إمكانية التجربة والخطأ لدى تنفيذ هذه الالتزامات.

٢١- كما تستخدم الحكومات الإعانات لدعم فئات المجتمع الأفقر أو المحرومة من الخدمات. ومنذ أُدخل مفهوم المنافسة حلت الإعانات المباشرة (غير التعريفية) للمستهلكين الفقراء محل الإعانات المتبادلة بصورة مطردة. وتكمن التحديات في تحديد أهداف الإعانات، الأمر الذي يتطلب كماً هائلاً من المعلومات والقدرات الإدارية. ويكون الاختيار الرئيسي بين التدخل في جانب العرض أو التدخل في جانب الطلب (كالاختيار بين الحوافز المالية للشركات لتوسيع شبكة الخدمات، أو تقديم الإعانات للمستهلكين).

الإطار ٢- تعميم الوصول إلى الخدمات

حين فتحت بيرو قطاع الاتصالات أمام المنافسة، أنشأت بالتوازي برنامج دعم حكومياً لتمويل الاستثمار في قطاع الاتصالات في المناطق الريفية. وتدير الهيئة التنظيمية لقطاع الاتصالات الأموال المرسدة لهذه الغاية وتختار مشاريع لتنفيذها، في حين تقع مسؤولية الموافقة على هذه المشاريع على عاتق الوزارة المختصة. وتأتي أصول صندوق الدعم من اقتطاع ما نسبته ١ في المائة من مبيعات الشركات. ويعتبر هذا المشروع ناجحاً على صعيد استخدام الأموال العامة لتطوير خدمات الهاتف في المناطق الريفية، حيث جلب إلى السكان المحليين هذه الخدمات التي إما لم يكن لها وجود من قبل أو كان الوصول إليها متعسراً.

٢٢- وتواجه البلدان النامية تحديات على صعيد سياسات وأنظمة الاستثمار تتعلق بحجم الاحتياجات من الاستثمارات في الهياكل الأساسية وثرغات التمويل والحاجة إلى تحقيق التوازن بين مختلف الأهداف السياسية لضمان مساهمة الاستثمار مساهمة إيجابية في البلدان المضيفة، أي في قدراتها الإنتاجية مثلاً. وتعتمد تكاليف مشاركة الشركات عبر الوطنية ومنافعها على سياسات وأنظمة البلد المضيف (بما في ذلك تنظيم الأسعار). ففي حين يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر وغيره من أساليب مشاركة الشركات عبر الوطنية أن يستكمل أنشطة الشركات المحلية التي تقدم خدمات الهياكل الأساسية في البلدان النامية، فإن هذه المشاركة قد تثير تحديات تنظيمية جديدة أيضاً (كزيادة عدد أصحاب المصلحة في التنظيم؛ والقوة السوقية؛ وإزاحة المنافسين؛ وتحول احتكارات الدولة إلى احتكارات أجنبية خاصة؛ وإعادة التفاوض بشأن عقود الامتياز؛ وانسحاب الشركات عبر الوطنية). ورغم بروز هذه التحديات في البلدان النامية بشكل خاص، فإن الأطر التنظيمية الأكثر تطوراً تواجهها أيضاً. ويتعين وضع أطر تنظيمية ومؤسسية ملائمة لتعزيز مشاركة الشركات عبر الوطنية وتحقيق نتائج مثلى على صعيد التكلفة الميسورة للخدمات وتيسير الوصول إليها والنتائج الأخرى الداعمة للتنمية.

٢٣- وتهدف الاعتبارات المتعلقة بالمنافسة إلى استحداث هياكل سوقية تنافسية في القطاعات التي تعاني من إخفاقات السوق نتيجة لوفورات الحجم أو النطاق والتفاوت المعلوماتي والمؤثرات الخارجية والاحتكارات الطبيعية وما يترتب عليها من آثار على صعيد توزيع الدخل والثروة. وفي معظم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، أدت الإصلاحات (كالخصخصة وتحويل المؤسسات العامة إلى شركات وتفكيك المرافق المتكاملة رأسياً والملوكة للدولة) إلى زيادة الحاجة إلى سياسة عامة وتنظيم للمنافسة. وهناك أهمية خاصة لتنظيم الأسعار والخدمات في الأسواق التي

يُستبعد تطور المنافسة فيها (كالاختكارات الطبيعية). وكثيراً ما يسمح تفكيك الخدمات والابتكارات التكنولوجية بتنشيط المنافسة في معظم أجزاء سلاسل القيمة. وفي بعض خدمات الهياكل الأساسية، ينطوي تأمين الوصول إلى المرافق الأساسية على تحدٍ أساسي يتعين معالجته عن طريق تنظيم المنافسة. وفي بعض البلدان، يجري تنظيم قطاع الاتصالات بالكامل تقريباً عن طريق سياسة المنافسة (تستند توجيهاً قطاع الاتصالات في الاتحاد الأوروبي إلى قواعد الاتحاد بشأن السياسة العامة للمنافسة). وفي قطاع الخدمات المالية، تتعلق شواغل المنافسة بتكاليف التحويل (الخدمات المالية الموجهة للمستهلكين) والمؤثرات الخارجية (الأنشطة المالية الإلكترونية) والوصول إلى خدمات الشبكات (كُنظم الدفع والتوزيع والإعلام) والتحديات الناشئة عن الاتجاهات نحو عمليات اندماج وشراء الشركات وعن أسواق الخدمات المالية العالمية الأكثر تعقيداً. أما الشواغل المشتركة بين القطاعات فتتعلق من ممارسات الشركات التي تفرض أسعاراً مبالغاً فيها أو تعتمد أساليب تهدف إلى منع المنافسين الجدد من دخول السوق.

٢٤- وتتناول أنظمة حماية المستهلك مسائل منها الرد على شكاوى المستهلكين وتسويتها؛ وتوفير خيارات منصفة في إطار إعداد/دفع الفواتير؛ وإمكانية الاحتفاظ برقم الهاتف (قطاع الاتصالات) ونوعية الخدمة وتعميم الوصول إليها؛ والوقت الذي يستغرقه تركيب الخدمة أو إصلاحها؛ وشروط إلغاء الخدمة. وكثيراً ما تكون أنظمة حماية المستهلك شاملة لعدة قطاعات حيث تتعلق بشراء العديد من السلع والخدمات، ومن ثم فهي ترتبط كذلك بخدمات الهياكل الأساسية. ويمكن استخدام أدوات معينة لتعزيز مشاركة المستهلكين في عملية التنظيم، ومنها بطاقات تسجيل آراء المواطنين التي تتيح للمستهلكين التعبير عن رأيهم في طريقة توفير خدمة معينة (كسعر الخدمة أو نوعيتها أو كفاءتها أو كفايتها على سبيل المثال).

رابعاً - القضايا المؤسسية

٢٥- إن المؤسسات والإجراءات (الإدارة التنظيمية) هي من أهم العوامل التي تحدد نوعية الأنظمة. وإن فكرة إنشاء مؤسسات خاصة لتنفيذ السياسات والأنظمة القطاعية والإشراف عليها هي فكرة مستجدة: فحتى التسعينيات كانت معظم خدمات الهياكل الأساسية عامة ومنظمة ذاتياً أو تنظمها وزارة ما. وكانت السياسات والتعريفات تعكس شواغل سياسية أكثر مما تعكس اعتبارات الكفاءة والاستدامة الاقتصادية.

٢٦- وهناك نهجان مؤسسيان رئيسيان هما: التنظيم بواسطة عقد أو التنظيم بواسطة وكالة. ويمكن الجمع بين هذين النهجين معاً. ففي إطار النهج الأول، تُحقق الأهداف عن طريق التعاقد مع مصادر خارجية لتوريد الخدمة، باستخدام العطاءات أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص في كثير من الأحيان. أما في إطار النهج الثاني، فيتم إنشاء وكالة/مؤسسة تنظيمية للإشراف على أداء سير قطاع معين. ويتوقف اختيار النظام الأفضل على الخصائص الاقتصادية للقطاع والاعتبارات التكنولوجية ومكتسبات البلدان الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية والسياسية ومواردها البشرية والإدارية.

٢٧- والعقود التنظيمية (وهي تشمل الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وعقود الخدمة، والعقود الإدارية، وعقود الإيجار/التعاقد الخارجي والامتيازات) تستخدم تقليدياً في سياق مشاركة القطاع الخاص، غير أن بإمكانها أيضاً أن تساعد في تحسين أداء المرافق المملوكة للدولة. وعندما يجري التنظيم بواسطة عقود فإن الحكومة هي التي تتخذ القرارات الاستثمارية مباشرة، وهو ما يتطلب فهماً جيداً لأداء السوق وتخطيطاً مسبقاً لمختلف الأوضاع التي

قد تنشأ. ونظراً لصعوبة التخطيط لجميع السيناريوهات الممكنة، فإنه يتعين تضمين العقود أحكاماً لإعادة التفاوض. ويمكن للدعم الخارجي والتحكيم الدولي أو ضمانات البنك الدولي أن تساعد في هذا السياق. ويتطلب تنفيذ العقود وإنفاذها عملية رصد قد تثير مصاعب من حيث القدرات في البلدان النامية. وقد شهدت أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي صعوبات في تنظيم العقود بدون الاعتماد على وكالات تنظيمية قائمة. وترتبط التحديات الرئيسية في هذا المجال باحتمالات اتباع المستثمرين سلوك استراتيجي.

٢٨- وعندما تتولى التنظيم، وكالة التنظيم، تنشئ الحكومة عملية محددة قانوناً تُصاغ وتُنفذ بموجبها شروط العرض (بما في ذلك الأسعار). وتحوّل الوكالة التنظيمية سلطة التكيف مع الظروف المتغيرة، ومن ثم تنتفي الحاجة إلى التخطيط المسبق لجميع الاحتمالات. وتتفاوت مسؤولية الوكالات التنظيمية بين الدور الاستشاري وسلطات صنع القرار، والاختصاص بقضايا محدودة أو عديدة، وتنظيم كيانات القطاع الخاص أو العام. وفي بعض الأحيان ترتبط الهيئات التنظيمية ارتباطاً وثيقاً بتقرير السياسة العامة، حيث تحدد هذه الهيئات مع الحكومة "المزيج السياسي" الأنسب لتحقيق "مزيج أهداف" معين.

٢٩- وسواء جرى التنظيم بواسطة وكالة أو عقد، فإن القرارات التنظيمية تُحدد بموجب أحكام في عقود الخصخصة أو الامتيازات لكن لفترة زمنية محددة فقط. وعندما تتولى وكالة مختصة التنظيم، فإنه يمكن استخدام العقود (خاصة في المراحل الأولى) لتفادي احتمالات المخاطر أو أوجه عدم اليقين التنظيمية أو الحد منها. وهو خيار مفيد عندما تكون الهيئة التنظيمية جديدة ولديها عدد محدود من الموظفين أو يتعين عليها الاضطلاع بمهام سياسية جسيمة (كرفع الأسعار إلى مستويات التكلفة الاقتصادية). ومع أن هذا النموذج يساهم في الحد من السلطة التقديرية التنظيمية والمخاطر التنظيمية، فإن من الضروري التحول إلى نظام أكثر اعتماداً على السلطة التقديرية في مرحلة ما. ومن المهم في هذا السياق الحرص على الاتساق والتجانس بين التشريعات وأحكام العقود.

٣٠- وعندما تتولى التنظيم وكالة تكون هناك نماذج عديدة للترتيبات المؤسسية، منها التنظيم بواسطة وزارة/وزارة وهيئة استشارية؛ أو إنشاء وكالة معنية بالمنافسة/محكمة قانونية مختصة؛ أو اللجوء إلى المحاكم العمومية؛ أو إنشاء وكالة لرصد/إنفاذ العقود أو أي وكالة أخرى شبه تنظيمية؛ أو إنشاء هيئات تنظيمية مستقلة.

٣١- وعندما تتولى التنظيم وزارة، فإنها ترسم السياسات العريضة وتتخذ القرارات التنظيمية (بعد التشاور مع هيئات حكومية أخرى عادةً)، وهو ترتيب يثير إشكالات فيما يتعلق بالاستقلال التنظيمي. وعادةً ما يرتبط هذا النهج بسيطرة قوية للدولة على القطاع/الشركات الخاضعة للتنظيم، وهو نهج في طريقه إلى الزوال.

٣٢- وعندما تتولى التنظيم وزارة بمساعدة هيئة استشارية، فإن الوزارة تتخذ القرارات التنظيمية بناءً على مشورة وكالة تنظيمية خارجية. وبينما يمكن اعتبار هذا النهج خطوة انتقالية نحو إنشاء وكالة تنظيمية مستقلة، فإنه قد يؤخر إرساء سمعة الوكالة التنظيمية المستقلة الجديدة ومصادقيتها ويُفضّل ألا يتحول إلى حلّ طويل الأمد.

٣٣- وعندما تتولى التنظيم سلطة معنية بالمنافسة، فإن الحكومة قد تؤثر إنشاء سلطة عامة معنية بالمنافسة على إنشاء هيئات تنظيمية لكل قطاع. وكثيراً ما يُجمع بين كليهما. ونظراً لاحتمال تداخل المهام بينهما، ينبغي أن يُحرص على التنسيق الفعال بين أنشطتهما للحد من أوجه عدم اليقين فيما يتعلق باختصاص هيئات تنظيمية معينة وتفايدي وقوع المستهلكين ومجتمع الأعمال في الحيرة بهذا الشأن.

٣٤- وعندما تتولى التنظيم وكالات تنظيمية مستقلة، فإن هيئة تنظيمية مستقلة هي التي تتخذ القرارات التنظيمية. وعندما تنشئ الحكومات وكالات تنظيمية مستقلة فإنها تسعى لإبداء التزامها بإزالة تأثير الهيئات الحكومية والشركات المهيمنة على أسواق خدمات الهياكل الأساسية. فالوكالات التنظيمية المستقلة محمية من الضغوط السياسية وبالتالي فإنها أقل ميلاً للتدخلات القائمة على السلطة التقديرية والتدخلات التعسفية. وهي إذ تحمي المستثمرين والمستهلكين من تقلبات السياسات، فإنها توفر حلولاً للمشاكل المتعلقة بمصادقية الحكومة والتزامها. وقد أصبح نموذج الوكالة التنظيمية المستقلة هو الاتجاه السائد، بيد أن هناك تفاوتات عديدة يثير بعضها تساؤلات حول مدى ملائمة هذا النموذج لجميع البلدان النامية.

٣٥- وبعض الوكالات التنظيمية المستقلة قائمة منذ عقود في حين أن البعض الآخر قد أنشئ حديثاً: فعلى سبيل المثال يُشترط على الدول الأعضاء الجديدة في الاتحاد الأوروبي إنشاء وكالات تنظيمية مستقلة لقطاعات الاتصالات والكهرباء والغاز الطبيعي. وقد أجرى البنك الدولي دراسة لعينة شملت أكثر من ١٥٠ بلداً، وخلص فيها إلى حدوث زيادة في عدد البلدان التي لديها وكالات تنظيمية مستقلة بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠٠٣، إذ ارتفعت نسبتها من ٥ في المائة إلى ٦٧ في المائة (في قطاع الاتصالات) ومن ٤ في المائة إلى ٥٤ في المائة (في قطاع الكهرباء) ومن ١ إلى ٢٣ في المائة (في قطاع الماء). ويتم إنشاء الوكالات التنظيمية المستقلة عموماً لتيسير مشاركة القطاع الخاص في توريد خدمات الهياكل الأساسية. وقد حقق العديد من هذه الوكالات نتائج إيجابية، خاصة في قطاعي الاتصالات والكهرباء، لكن النتائج كانت دون ذلك في قطاعي الماء والنقل. وهناك مثال لوكالة تنظيمية مستقلة وفعالة في بوتسوانا، حيث حققت زيادة في الوصول إلى خطوط الهاتف الثابتة بمعدل أربعة أمثال (٢٠٠١-٢٠٠٨) ووسّعت الوصول إلى خطوط الهاتف النقال لتشمل ٨٨ في المائة من السكان. وتثبت دراسة تجريبية أجريت مؤخراً أن الوكالات التنظيمية المستقلة ترتبط ارتباطاً إيجابياً بانخفاض التعريفات وتحسين التغطية والحد من انقطاعات الخدمة.

٣٦- ولا يكفي إنشاء الوكالات التنظيمية المستقلة رسمياً. فالأهم هو ضمان مصداقيتها واستقرارها. ويتعين على الوكالات التنظيمية المستقلة التي أنشئت حديثاً أن تبدأ بتشييد دورها وسمعتها والتغلب على الضعف المؤسسي. ويمكنها أن تأخذ الوقت اللازم لبناء وإرساء نُظُمها وممارستها الإدارية والتنظيمية بفعالية، خاصة في البلدان النامية التي يعوزها الموظفون المؤهلون والتمويل والتقاليد القانونية التي تدعم هذه الوكالات. وقد تنشأ فجوات واسعة بين "القانون" و"الممارسة" فيما يتعلق بالاستقلال التنظيمي مثلاً. ففي كثرة تبدل مفوضي هذه الوكالات دليل على المصالح السياسية التي تقوض الاستقلال التنظيمي.

٣٧- وهناك شواغل تتعلق بعدم مساهمة بعض الوكالات التنظيمية المستقلة مساهمة إيجابية في تنمية القطاعات وافتقارها إلى الاستقلال التنظيمي والمصادقية وسلطة الإنفاذ والمساءلة. وتستند الانتقادات الموجهة إلى نموذج الوكالة التنظيمية المستقلة إلى وقائع القطاعات: فلا تزال هناك تفاوتات معلوماتية مردها عدم توفر معلومات وافية للهيئات التنظيمية بشأن طلب المستهلكين أو القدرات التكنولوجية للموردين الخاضعين للتنظيم. وتفتقر بعض الوكالات التنظيمية المستقلة في البلدان النامية إلى القدرات البشرية والإدارية وغيرها. ويزداد الإقبال حالياً على استخدام النُظُم الانتقالية أو الهجينة. فشيلي تقدم مثلاً ناجحاً على إنشاء هياكل مؤسسية هجينة في قطاع الكهرباء. وواجهت بعض البلدان صعوبة في تنفيذ عملية انتقال ناجحة من الترتيبات الانتقالية إلى حل مستدام طويل الأمد.

٣٨- وتواجه الحكومات خيارات متعددة عند إنشاء الوكالات التنظيمية المستقلة، يكمن أحدها في الاختيار بين إنشاء هيئة تنظيمية مختصة بقطاع واحد أو هيئة مختصة بقطاعات متعددة (قطاعان أو أكثر). وتشمل فوائد الهيئة التنظيمية المختصة بقطاعات متعددة إمكانية الاستفادة من القواسم المشتركة بين مختلف خدمات الهياكل الأساسية وما يترتب عليها من قضايا تنظيمية مماثلة؛ ووفورات النطاق التي تتحقق بتنظيم عدة قطاعات معاً؛ وترشيد استخدام الموارد البشرية/المالية النادرة المشتركة بين القطاعات؛ والإدارة الفعالة للشركات التي تعمل في أكثر من قطاع؛ وتيسير التعامل مع الروابط بين القطاعات؛ وتحسين القدرة على مقاومة التدخلات السياسية (لأن الهيئات الأوسع تمنح الوكالات التنظيمية المستقلة استقلالاً أكبر من الوزارات القطاعية). وعلاوة على ذلك، فإن التركيز على قطاع واحد قد يكون صعباً لأن القطاعات مترابطة فيما بينها ويؤثر أحدها على الآخر. ونظراً للقيود المتعلقة بالموارد، وخاصة رأس المال المهني/البشري، فقد تستفيد البلدان النامية من إنشاء هيئات تنظيمية مختصة بقطاعات متعددة، كما يتضح في حالة جامايكا. فقد أنشأت جامايكا مكتب تنظيم المرافق العامة في عام ١٩٩٥ لتنظيم شركات المرافق العامة في قطاعات الاتصالات والكهرباء والماء والنقل. وقد حُصرت سلطات هذا المكتب في تقديم دور استشاري في بادئ الأمر، لكن الإصلاحات الإضافية التي أجريت في عام ٢٠٠٢ أسبغت على المكتب سلطات تنظيمية كاملة لإدارة الرخص ووضع التعريفات. وهناك خيارات أخرى تتعلق بإنشاء هيئات تنظيمية تشغيلية (أي تناول القضايا التشغيلية كتعميم الوصول إلى الخدمة في مختلف القطاعات بدلاً من تناول قضايا عديدة تخص قطاعاً معيناً)؛ والهيئات التنظيمية المختصة بقطاع معين (كالهيئات التنظيمية المختصة بالهياكل الأساسية فقط) أو الهيئات التنظيمية المعنية بالهياكل الأساسية ومحتواها معاً.

٣٩- وللسياسات العريضة للبلدان ومعطيائها القانونية أهمية أيضاً، لأن حتى الوكالات التنظيمية المستقلة التي تحظى بموارد بشرية جيدة تواجه صعوبات في العمل في بيئات يتعثر فيها سير المحاكم والنظم القانونية التجارية وغيرها من المؤسسات الحكومية. وإضافة إلى ذلك فقد تُجرّ الهيئات التنظيمية إلى الجدل السياسي والمشاركة في وضع السياسات العامة، ما يؤدي إلى فرض مزيد من القيود على المؤسسات الهشة.

الإطار ٣- مبادئ تحسين المؤسسات

هناك ثلاثة مبادئ تنظيمية أساسية مقترحة هي: المصدقية (ثقة المستثمرين بوفاء الإطار التنظيمي بالتزاماته)؛ والشرعية (ثقة المستهلكين بأن النظام سيحميهم من الاحتكار أو غيره من الأضرار)؛ والشفافية (إحاطة أصحاب المصلحة بقواعد اللعبة). وهناك مبادئ أخرى تتعلق بالإطار القانوني والاستقلال التنظيمي؛ والسلطات القانونية؛ واحترام حقوق الملكية؛ ووضوح الأدوار على صعيد التنظيم والسياسة العامة؛ ووضوح القرارات التنظيمية وشمولها؛ وإمكانية التنبؤ والمرونة؛ وحقوق المستهلكين وواجباتهم؛ ومبدأ التناسب؛ وتمويل الوكالات التنظيمية؛ والمساءلة التنظيمية؛ والعمليات التنظيمية وشفافية التنظيم؛ ومشاركة الجمهور؛ ومراجعة القرارات التنظيمية من قبل هيئة استئناف؛ والجوانب الأخلاقية. وفي حين توفر هذه المبادئ إرشادات فقد يرغب كل البلدان في تحديد وتنفيذ التوليفة الأنسب لاحتياجاته، فهي عملية تقتضي نهجاً خاصة بكل بلد وبكل قطاع على حدة.

المصدر: Brown, Stern and Tennenbaum (2006). Evaluating Infrastructure Regulatory Systems. World Bank.

٤٠ - ويكمن مربط الفرس في بحث ما إذا كانت قرارات الوكالات التنظيمية تساعد في تحقيق نتائج جيدة لجميع أصحاب المصلحة أو تعرقله. ومن المقاييس التي يمكن استخدامها في إجراء هذه التحليلات: الناتج ومستويات الاستهلاك ومعدلات نموها؛ ومستويات الكفاءة/الإنتاجية ومعدلات نموها؛ ومعدلات تحسن النوعية؛ والأداء المالي؛ وكفاية مستويات القدرة؛ والاستثمار؛ ونفقات الصيانة؛ وفعالية مؤشرات الأسعار ومستوياتها بالنسبة للمستهلكين/المنتجين؛ وأوجه التحسن في تعميم الوصول إلى الخدمات؛ والمنافسة.

خامساً - بناء القدرات

٤١ - تواجه البلدان النامية تحديات في سعيها لبناء القدرة على التنظيم بصورة فعالة. وتتوقف نوعية القرارات التنظيمية ومصادقتها بدرجة كبيرة على كفاءة موظفي التنظيم. وكلما زادت السلطة التقديرية التي تتمتع بها الهيئة التنظيمية زادت الحاجة إلى الموظفين المدربين والمتمتعين بالخبرة والكفاءة. وندرة الموظفين المؤهلين هي أيضاً من أخطر القيود التي تواجهها الهيئات التنظيمية. ولذا فإن بناء القدرات والتدريب الجيد والمناسب أساسيان لتحسين الأداء التنظيمي^(٤).

٤٢ - واعتبرت دراسة استقصائية عالمية أجريت مؤخراً للهيئات التنظيمية نقص المهارات المتخصصة مشكلة رئيسية (أشارت نسبة ٣٠ في المائة من الهيئات التي أرسلت ردودها إلى أن عدم كفاية التدريب يشكل قيداً كبيراً، ورأت نسبة ٦١ في المائة أن هناك قصوراً وعدم استمرارية في التدريب). وخلصت دراسة تشمل ١٣ بلداً آسيوياً إلى أن ٨٠ في المائة من الهيئات التنظيمية لا تحصل على التدريب وأن المكاتب التنظيمية تعاني عادةً من نقص الموظفين. فتوفير الموظفين اللازمين للهيئات التنظيمية ينطوي على تكاليف ثابتة مرتفعة، وبخاصة فيما يتعلق بالبلدان النامية الصغيرة المنخفضة الدخل، ويصعب تحقيقه. وتحتاج الهيئات التنظيمية إلى مهارات وخبرات شديدة التخصص لكن أكثر الموظفين كفاءة وتمتعاً بالمؤهلات يجذبهم القطاع الخاص. ويمكن علاج ذلك بتوفير التدريب الهادف وتميئة القدرات البشرية بشكل محدد الهدف وتوفير ظروف عمل جذابة واستخدام موظفين من مختلف مجالات الخبرة.

٤٣ - **والتدريب وبناء القدرات** أساسيان لتنمية رأس المال البشري في البلدان النامية. وكثيراً ما تؤدي المناهج الدراسية التي يوفرها مدربون من البلدان الصناعية مع عدم توفير فرصة كافية للتعلم اللاحق والربط الشبكي المهني المستمر إلى عدم الاهتمام بشكل كافٍ بالاحتياجات المحددة للهيئات التنظيمية في البلدان النامية. ويمكن علاج ذلك عن طريق مراكز التدريب الإقليمية (ومنها على سبيل المثال محفل جنوب آسيا لتنظيم الهياكل الأساسية؛ والمحفل الأفريقي للهيئات التنظيمية لقطاع الخدمات العامة؛ والرابطة الإقليمية للهيئات التنظيمية في قطاع الكهرباء).

٤٤ - **والاستعانة بمصادر خارجية** بالتعاقد معها على أداء الوظائف التنظيمية هي أمر مألوف في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، إذ تخصص الهيئات التنظيمية في بعض الأحيان نسبة تصل إلى ثلث ميزانيتها لهذا البند. وتشير دراسة استقصائية أجراها البنك الدولي في عام ٢٠٠٤ إلى أن معظم الهيئات التنظيمية (٧٥ في المائة) تستعين بمصادر خارجية لأداء المهام التنظيمية وتعتمد الاستمرار في ذلك. أما الهيئات التنظيمية التي لم تلجأ بعد إلى المصادر الخارجية فتعتمد نسبة ٩٠ في المائة منها القيام بذلك. فالاستعانة بالمصادر الخارجية يمكن أن تعزز الفعالية المؤسسية بتحسين الكفاءة التنظيمية والاستقلال والشرعية. والقرارات الخاصة بتحديد الوظائف التي ينبغي الاستعانة بالمصادر

الخارجية في أدائها قد تتغير بمرور الزمن. وتشمل الوظائف التي تؤديها المصادر الخارجية تقديم المشورة أو الدعم التقني إلى الهيئات التنظيمية؛ والخدمات الاستشارية أو أفرقة الخبراء؛ ومراجعة الأداء؛ وإعداد وثائق المشاورات العامة؛ وحل المنازعات وغير ذلك. ويمكن أن تكون الاستعانة بمصادر خارجية، بما في ذلك أفرقة الخبراء، جذابة بصورة خاصة في الأجلين القصير والمتوسط لكنها يمكن أيضاً أن تكون مسألة حساسة من الناحية السياسية. وهي تتطلب إدارة سليمة للعقود ونقل فعالاً للمهارات وينبغي ألا تكون بديلة لبناء القدرة التنظيمية المحلية بل تكملتها.

٤٥ - **الجمع بين الخبرة الدولية والخبرة المحلية:** يعتمد عدد كبير من البلدان النامية على الخبراء الاستشاريين الدوليين لصياغة أنظمة جديدة استناداً إلى عناصر الأطر التنظيمية والمؤسسية المطبقة بنجاح في مختلف البلدان. وبدلاً من تكرار الخصائص الهيكلية الرئيسية للأطر التنظيمية والمؤسسية للبلدان الأخرى تستفيد البلدان النامية من تكييف الحلول مع القدرات البشرية والمؤسسية الوطنية، وهياكل الأسواق المتباعدة ومختلف درجات المشاركة الحكومية. وفي بعض الأحيان، تكون هناك حاجة إلى تطوير الخبرة المحلية اللازمة لتحقيق ذلك. وتوفر كوستاريكا مثلاً بوضوح كيفية تطوير الخبرة المحلية بإدراج تدريب موظفي الحكومة والصناعة في اختصاصات الخبراء الاستشاريين الخارجيين.

٤٦ - **وتسمح النهج الهجينة،** إذا ما اقترنت بنهج متدرج، بإجراء التجارب وبناء القدرات البشرية والمؤسسية تدريجياً. وقد أنشأ عدد كبير من البلدان الأفريقية في بداية الأمر هياكل تنظيمية هجينة مرتبطة في كثير من الأحيان بالوزارات القطاعية. وعادة ما تتطور هذه الهياكل بعد ذلك لتصبح وكالات تنظيمية كاملة الاستقلال والفعالية، كما حدث في أوغندا (الكهرباء) والمغرب. وتطبق النهج الهجينة أيضاً في تحديد الأسعار: وقد جمعت تايلند بنجاح بين نهج الحد الأقصى للأسعار ونهج معدل العائد.

٤٧ - **اتباع نهج تدريجي:** تبدأ الهيئات التنظيمية في بعض الأحيان بحد أدنى من الإطار التنظيمي والمؤسسي اللازم لتحقيق أهداف معينة. وهذا يسمح للبلدان النامية بإنشاء وكالة تنظيمية تتمتع في البداية بسلطة تقديرية محدودة في مجال التنظيم وتستعين بمصادر خارجية لأداء بعض الوظائف. ومع زيادة خبرات الموظفين وتطور قدرات الرصد واكتساب المصداقية، تضطلع الهيئة التنظيمية تدريجياً بمزيد من المسؤوليات.

الإطار ٤ - بناء القدرات التنظيمية/المؤسسية

تشمل أدوات معالجة القيود المتصلة بقدرات البلدان النامية التحلي بالواقعية فيما يتعلق بالقدرات المحلية؛ وإنشاء آليات للتعاقد مع الوكلاء الخارجيين لأداء بعض وظائف الخدمة العامة؛ والحد من السلطة التقديرية التنظيمية وتقليل التعقيد التنظيمي إلى الحد الأدنى؛ وتحديد القواعد الأساسية (تحديد التعريفات) في مجال العقود بدلاً من السماح بممارسة السلطة التقديرية بالكامل؛ وتقليل مهام الهيئة التنظيمية إلى الحد الأدنى؛ وتطبيق نهج متدرج لتعديل مسؤوليات الهيئات التنظيمية؛ واستخدام أدوات تنظيمية بسيطة؛ وتوفير الموظفين الأساسيين المؤهلين والمتمتعين بالمهارات والخبرات والاعتماد على المشورة الخارجية فيما يتعلق بالمهام المتخصصة؛ وعرض شروط عمل جذابة؛ والتعيين من مختلف القطاعات (الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني)؛ وتقليل التكاليف الثابتة إلى الحد الأدنى؛ وإنشاء وكالات متعددة القطاعات؛ وإنشاء هيئات تنظيمية مركزية (بدلاً من الهيئات المحلية)؛ وتدعيم مجموعات العملاء لكي توفر الضوابط والموازن؛ وإنشاء وكالات/شبكات تنظيمية إقليمية؛ وتبادل الخبرات؛ وتطوير منهجيات/أدوات مشتركة؛ وتقاسم نفقات التدريب؛ وتطبيق التوأمة؛ والمشاركة في التدريب في أثناء العمل.

ويوصي المحفل الأفريقي للهيئات التنظيمية لقطاع الخدمات العامة بمبادئ رئيسية للأطر التنظيمية والمؤسسية الأولية، بما في ذلك تطبيق حد أدنى من التنظيم اللازم لتحقيق أهداف السياسة العامة/القطاعات؛ والتقيد بشروط الشفافية في اتخاذ القرارات ومراعاة الأصول القانونية؛ والتنظيم المستقل أو القائم بذاته كلما أمكن؛ والمسؤولية أمام الحكومة والمستثمرين والمستخدمين النهائيين؛ وعدم التمييز في حالة عدم التعارض مع اختصاصات الحكومة المتصلة بالسياسة العامة؛ وحماية المستثمرين من نزاع الملكية الفعلي والتنظيمي؛ وتعزيز المنافسة بالحد من السلوك المانع للمنافسة.

المصدر: Tremolet/Shah (2005).

٤٨- وقد يكون تجميع الموارد الإقليمية مفيداً، وبخاصة في الدول الجزرية الصغيرة النامية حيث تكون فعالية تكاليف المؤسسات التنظيمية بالغة الأهمية. وتقوم منطقة البحر الكاريبي بتجميع الموارد لإنشاء هيئة تنظيمية إقليمية بغية دعم الهيئات التنظيمية الوطنية، كما في حالة هيئة شرق الكاريبي للاتصالات التي تعمل كهيئة تنظيمية إقليمية للاتصالات لخمس دول في منطقة شرق الكاريبي. فمع فتح أسواق الاتصالات في المنطقة، ساعدت هيئة شرق الكاريبي للاتصالات على وجود نظام قوي في مجال التنظيم لتنسيق أطر الاتصالات وإجراء الدراسات التقنية والاقتصادية ومن ثم الحد من الأعباء الإدارية والمالية التي تقع على عاتق الوكالات التنظيمية الوطنية. وقد تواجه الهيئات التنظيمية المتعددة الجنسيات في بعض الأحيان مشاكل متعلقة بالشرعية التنظيمية.

٤٩- ويجري تجميع الموارد على المستوى الإقليمي أيضاً لمراكز التدريب الإقليمية التي تقوم بنشر المعرفة المحلية على نطاق إقليمي. فهي يمكن أن تساعد في إنشاء شبكات الهيئات التنظيمية وتحسين فهم التحديات والمشاكل المحلية عن طريق البحث والتدريب في مجال الإصلاحات القطاعية والاتجاهات التنظيمية لضمان ملاءمتها مع احتياجات الهيئات التنظيمية في المنطقة. وتشمل الأمثلة الناجحة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وجنوب آسيا (مجلس الهيئات التنظيمية لقطاع الاتصالات في جنوب آسيا)، وأمريكا اللاتينية (لجنة البلدان الأمريكية للاتصالات).

٥٠- وتسمح أفرقة الخبراء الإقليمية بزيادة الكفاءة في استخدام الموارد النادرة وزيادة الاستمرارية والاتساق في المساعدات التقنية. وتستطيع هذه الأفرقة المساعدة في إنشاء نظم منسقة في مجال التنظيم لدعم التكامل الإقليمي. وهناك أيضاً رابطات إقليمية للهيئات التنظيمية. وتسعى الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بنشاطاً للتعاون الإقليمي في مجال تنظيم خدمات الهياكل الأساسية. وفي قطاع الاتصالات، تتعاون الهيئات التنظيمية الوطنية للاتصالات عن طريق رابطة الهيئات التنظيمية للاتصالات في الجنوب الأفريقي في مجال التنسيق التنظيمي وفي مجال بناء القدرات عن طريق شبكة تدريب إقليمية.

٥١- وتشمل التوأمة المزاوجة بين المؤسسات التنظيمية وموظفي التنظيم الذين تتماثل ولاياتهم وأهدافهم في البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وهذه التوأمة يمكن أن تعزز بناء القدرات المؤسسية بشكل فعال وتستخدمها مختلف وكالات التعاون الثنائي منذ أوائل الثمانينات من القرن الماضي. وقد أثبتت التوأمة نجاحاً في نقل المهارات التقنية والمعارف وأفضل الممارسات بين البلدان. فإثناء برنامج للتوأمة في عام ٢٠٠٢ بين الوكالات التنظيمية لقطاع الطاقة في الفلبين والولايات المتحدة، على سبيل المثال، سمح لوكالات التنظيمية الفلبينية بالاطلاع المباشر على النهج العملية. وأحرزت التوأمة نجاحاً أيضاً بين البلدان النامية. ففي التسعينات من القرن الماضي، استفاد

مرفق الكهرباء الوطني بجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية من ترتيب ممول من البنك الدولي للتوأمة مع مرفق الكهرباء الخاص في ماليزيا لتحسين تنظيم القطاع وتحسين كفاءته.

٥٢- وتساعد تقييمات الأثر التنظيمي المتوقع في تحسين الإصلاح التنظيمي بإجراء تقييم منهجي لمنافع وتكاليف الأنظمة، ويتم ذلك عادة قبل التنفيذ. وتطبق بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي جميعها تقريباً تقييمات الأثر التنظيمي وفقاً للمبادئ التوجيهية التي وضعتها المنظمة فيما يخص جودة وأداء التنظيم. وتزايد تقييمات الأثر التنظيمي في البلدان النامية ويمكنها دعم بناء القدرات. وتقضي القوانين باستخدام تقييمات الأثر التنظيمي في ٧ بلدان من مجموع ٤٠ بلداً من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وهي بوتسوانا وجامايكا والجزائر وجمهورية ترازينا المتحدة وجمهورية كوريا والفلبين والمكسيك. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدد يتراوح ما بين ٣٠ و ٤٠ بلداً يستخدم تقييمات الأثر التنظيمي حتى بدون مقتضيات قانونية في هذا الشأن. أما الاستعراضات اللاحقة التي تنص عليها القوانين أحياناً فهي استعراضات مقررّة سلفاً ودورية ومستقلة للأداء التنظيمي والأثر التنظيمي وهي تبحث في القضايا الفنية والقضايا المتصلة بحسن الإدارة على حد سواء. وهذه الاستعراضات، إذا ما شملت نشر توصيات على وجه الخصوص يمكن أن تعرض الدروس المستخلصة الهامة وأن تبني كفاءة المؤسسات التنظيمية ومصادقيتها وشرعيتها. فاستعراضات الرئاسة والخزانة العامة في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، شملت تقييماً للسلطة التنظيمية الوطنية لقطاع الكهرباء، وخلصت إلى أنها لم تطبق بعد نهجاً قوياً لتنظيم الأسعار. وأثيرت تساؤلات حول ما إذا كانت تقييمات الأثر التنظيمي المتوقع، وهي تقييمات معقدة وتتطلب حجماً كبيراً من الموارد، تشكل أفضل استخدام للموارد البشرية والإدارية النادرة في البلدان النامية. ويمكن أن توفر التقييمات اللاحقة وما يرتبط بها من دروس بدائل مفيدة وداعمة للتنمية.

سادساً - الخدمات المالية^(٥)

٥٣- أثارت الأزمة المالية الراهنة مناقشات بشأن تحسين الأطر التنظيمية والمؤسسية لقطاع الخدمات المالية. فالاختلالات التي بدأت في سوق الرهون العقارية بالولايات المتحدة أدت إلى أزمة مالية واقتصادية عالمية أثرت على الاقتصاد الحقيقي. وتشهد الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ركوداً بينما بدأت البلدان النامية تشعر بآثار الضائقة الائتمانية وانكماش الطلب على الواردات. وقامت الحكومات بإنقاذ موردي الخدمات المالية في الولايات المتحدة بمبلغ ٧٠٠ مليار دولار؛ وأعلنت ضمانات لبعض الودائع؛ وطبقت برامج للتنشيط الاقتصادي بغية علاج أسوأ مظاهر الانكماش الاقتصادي العالمي.

٥٤- وتأتي تدابير الدعم التي تطبقها الدول، بما في ذلك إعادة تأميم موردي الخدمات المالية، بعد إصلاحات كانت تستهدف الحد من دور الدولة في النظم المالية. وكانت معظم البلدان - بما في ذلك البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية - قد شرعت في إصلاحات للسياسات التنظيمية/التجارية من أجل تحسين أداء القطاعات (بطرق منها على سبيل المثال زيادة تمييز المنتجات/تيسير الحصول على الائتمان) ويشمل ذلك تحرير النظم

(٥) مذكرة معلومات أساسية مقدمة من الأونكتاد (TD/B/COM.1/EM.33/3) وتقرير الأونكتاد (TD/B/COM.1/EM.33/4).

المالية المحلية واتخاذ مجموعة مختارة من التدابير لتحرير الحساب الجاري وحساب رأس المال. وأزالت البلدان ضوابط الخدمات المالية والمؤسسات (بإلغاء القيود على الأنشطة القطاعية على سبيل المثال)؛ وتخلت عن التدخل الحكومي (بخصخصة المصارف المملوكة للدولة على سبيل المثال)؛ أو قامت بتحرير الأعمال المصرفية عبر الحدود.

٥٥ - وتم إلغاء الضوابط التنظيمية المالية في إطار اتجاهات أوسع شملت تكثيف العولة المالية؛ وإدماج/توحيد موردي الخدمات المالية؛ وانتشار الأدوات المالية إلى حد تجاوز في كثير من الأحيان سيطرة وفهم الهيئات التنظيمية؛ وتنامي أسواق الأسهم والابتكار في تكنولوجيا المعلومات. وأسفرت التحديات المصاحبة لهذه الاتجاهات عن اتجاه مواز نحو اعتماد أنظمة جديدة تدعى "إعادة تنظيم" وهو اتجاه ركز الأدوات والمؤسسات والممارسات التي ازدادت أهمية في البيئة الجديدة المحررة من الضوابط التنظيمية. ووجدت الهيئات التنظيمية للبلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء صعوبة في مواكبة التطورات السريعة على نحو ما يتجلى في الأزمة الراهنة.

٥٦ - وتظهر الأزمة الأهمية العامة لتنظيم الخدمات المالية. وتشمل الأسباب الداعية إلى التنظيم معالجة فشل الأسواق؛ وتجنب المخاطر المعنوية؛ وتحقيق أهداف الحيلة المالية المتمثلة في ضمان قدرة النظم المالية على البقاء وضمان سلامتها واستقرارها؛ والسعي لتحقيق أهداف إنمائية محلية، بما في ذلك تعميم الوصول إلى الخدمات؛ وأهداف أخرى.

٥٧ - ويهدف تنظيم الحيلة المالية إلى التصدي للمخاطر التي تتعرض لها المؤسسات والمخاطر العامة، وعلى سبيل المثال ضمان أمن السوق وملاءته المالية وحماية المستهلكين في حال إفلاس موردي الخدمات المالية. وتشمل الأدوات التنظيمية المحددة الخاصة بالحيلة المالية نسب/هوامش كفاية رأس المال والملاءة، وتنظيم الاستثمارات، وتنظيم تقييم المخاطر وإدارتها. ولا يخضع المهنيون العاملون في مجال الخدمات المالية (السماسة ووكلاء التأمين والخبراء الاكتواريون) لتنظيم الحيلة المالية بنفس طريقة خضوع شركات الخدمات المالية. ويمكن السعي لتحقيق أهداف الحيلة المالية عن طريق التسجيل ومدونات قواعد السلوك المهني وتوفير حد أدنى من مستويات الخبرة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي على سبيل المثال تعزيز الشفافية، وتحسين حوكمة الشركات، والسعي لتحقيق أهداف اجتماعية (تعميم الوصول إلى الخدمات، والتمويل البالغ الصغر). وعند وضع الأطر التنظيمية والمؤسسية، اتبعت البلدان نهجاً مختلفة، لكل منها منافع وتكاليف.

الإطار ٥ - إصلاحات بازل

يوفر اتفاق بازل الثاني إطاراً لتدعيم الممارسات العالمية للرقابة وإدارة المخاطر. وتتمثل دعائمه الثلاث في الحد الأدنى لمتطلبات رأس المال؛ والمراجعة الرقابية لكفاية رؤوس أموال المصارف؛ والقواعد المتعلقة بالإفصاح والشفافية. وأعلنت لجنة بازل مؤخراً وضع استراتيجية شاملة للإصلاح تشمل تدعيم تسجيل المخاطر الذي ينص عليه اتفاق بازل الثاني (وبخاصة فيما يتعلق بدفتر المعاملات والالتزامات خارج الميزانية)؛ وتحسين نوعية رأس مال الفئة الأولى (الأسهم والأدوات المالية المماثلة)؛ وإنشاء آليات إضافية لامتناع الصدمات يمكنها كبح مساهمة الاتجاهات الدورية؛ وتقييم الحاجة إلى استكمال التدابير المستندة إلى المخاطر بتدابير بسيطة عامة للتعرض؛ وتدعيم الأطر الرقابية لتقييم سيولة التمويل في المصارف عبر الحدود؛ ودعم ممارسات إدارة المخاطر والحوكمة في المصارف؛ ودعم رأس مال مخاطر الطرف الآخر الائتمانية، وإدارة المخاطر والإفصاح في المصارف؛ وتشجيع المتابعة المنسقة عالمياً لضمان تطبيق مبادئ الرقابة.

٥٨ - وتدعو الحاجة إلى وجود مؤسسات لوضع تدابير الامتثال للأنظمة ومراقبته وضمانه. وتتفاوت هياكل الأطر التنظيمية والمؤسسية بين الولايات القضائية، تبعاً لأمر منها على سبيل المثال التطور التاريخي؛ وأولويات السياسة العامة؛ والتكامل الإقليمي. وهي تتفاوت من حيث عدد عمليات الخدمات المالية وسلطانها ومستوياتها وقطاعاتها. وفي ضوء أزمة الخدمات المالية، يجري التفكير في إيجاد سبل لضمان زيادة الاتساق والتوحيد بين هياكل التنظيم والرقابة.

٥٩ - وتشمل النهج المؤسسية لتنظيم الخدمات المالية تلك النهج التي يجري تنظيمها وفقاً للأهداف أو الوظيفة أو النشاط التجاري. ويجب أن تقرر البلدان ما إذا كانت ستكتفي بهيئة تنظيمية واحدة تغطي الأعمال المصرفية والتأمين والأوراق المالية (مثل هيئة الخدمات المالية بالملكة المتحدة) أو ما إذا كانت ستنشئ عدة هيئات تنظيمية متخصصة. وقد أنشأت بعض البلدان مؤسسات خاصة لمعالجة القضايا الجديدة، مثل التمويل البالغ الصغر والتمويل الإسلامي. وتستخدم البلدان المتجاورة المؤسسات الإقليمية وقد أنشأت لجنة للأعمال المصرفية الإقليمية لتنظيم/مراقبة الحيلة المالية).

٦٠ - ويشير الكثيرون إلى حالات الفشل التنظيمي والمؤسسي باعتبارها الأسباب الرئيسية للأزمة المالية الراهنة (مثل نقص التنظيم الفعال للمنتجات المالية الجديدة المعقدة والمهمة وصناديق التحوط ووكالات تقييم الجدارة الائتمانية؛ والمديونية المفرطة وما تؤدي إليه من أوجه ضعف). وكان استخدام المشتقات المالية لتوزيع المخاطر المالية يفتقر إلى التنظيم والشفافية إلى حد كبير. وتفاقت المشكلة بسبب ضعف معايير الاكتتاب بالإضافة إلى إدارة المخاطر إدارة غير سليمة. وحتى في البلدان المتقدمة، لم يُدرك مقرر السياسات والمسؤولون عن التنظيم والرقابة استفحال المخاطر ولم يعالجوها مما عجل بتوجيه نداءات للإصلاح والتنظيم والرقابة بشكل سليم.

٦١ - ورأى البعض أن هناك أوجه ضعف أخرى لنظم التنظيم وهي: المخاطر المعنوية (تجنّب الهيئات التنظيمية تحديد معايير صارمة للصناعة وتفضيلها للتنظيم الذاتي؛ والثقة المفرطة في القوى التصحيحية للسوق وما ترتب على ذلك من انتهاج سياسات الحد الأدنى من التدخل في الأسواق المفتوحة والتجارة الدولية؛ والعلاقات الوثيقة المبالغ فيها بين موردي الخدمات المالية والهيئات التنظيمية (التي شوّهت التنظيم وحدّت من فعاليته).

٦٢ - وتوضّح الأزمة المالية الراهنة أيضاً أوجه قصور النظام الدولي لإدارة الخدمات المالية. فعلى الرغم مما صاغته الهيئات الدولية من معايير ومبادئ توجيهية دولية متعددة لم يتسنَّ تجنّب الأزمة. واتخذت إجراءات منسقة دولياً، مثل اتفاق رؤساء دول مجموعة الـ ٢٠ على تدابير للتصدي للاضطراب واقتراحات لتحسين البنيان المالي الدولي. ويشمل ذلك تكثيف التعاون الدولي بين الهيئات التنظيمية وتدعيم المعايير الدولية؛ وإصلاح إدارة المؤسسات المالية الدولية، وبخاصة فيما يتعلق بمؤسسات بريتون وودز ومنتدى الاستقرار المالي؛ وتشجيع البنك الدولي والمصارف الإنمائية الأخرى على دعم جداول أعمال التنمية مع ضمان محافظة هذه المؤسسات على قدر كاف من الموارد؛ وتعزيز جدول أعمال الرصد الذي وضعه صندوق النقد الدولي وإعادة النظر في دوره في مجال الإقراض؛ وتحديد المؤسسات ذات الأهمية العامة وتحديد ما يلائمها من تنظيم/رقابة.

٦٣ - وتتعلق شواغل البلدان النامية بالحاجة إلى الموارد المالية والتقنية والبشرية اللازمة لتطبيق الأنظمة وإنشاء المؤسسات الفعالة. وتواجه الهيئات التنظيمية فيها صعوبة في مواكبة الأسواق السريعة التغيّر، وتحتاج إلى المساعدة والخبرة (بما في ذلك المساعدة والخبرة في رصد تطورات الأسواق وبيانات الأسواق) والتعاون التنظيمي. وهناك

تحديات محددة ناشئة عن المعايير الدولية التي يجري وضعها في كثير من الأحيان عن طريق عمليات تفتقر فيها البلدان النامية إلى التأثير الفعلي. ومن ثم تغفل المعايير الناتجة من هذه العمليات الشواغل المُليحة للبلدان النامية (مثل الصعوبات المتصلة بتدفقات رؤوس الأموال، وعدم وجود مقرض دولي أخير، وارتفاع الديون الخارجية، والحلول القائمة على مبدأ "حل واحد يناسب الجميع"). وتزداد التحديات خطورة فيما يتعلق بالبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية بالنظر إلى احتياجاتها الخاصة في مجال التنمية المالية والاستقرار المالي. بيد أن هذه البلدان هي البلدان التي قد تواجه أكبر صعوبة في تطوير الأطر المؤسسية والتنظيمية لخدماتها المالية. وحتى في البلدان الصناعية الناجحة، تطلب إنشاء هذه الأطر حجماً كبيراً من الموارد وكثيراً من الوقت.

سابعاً - الاتفاقات التجارية

٦٤- هناك صلات وثيقة تربط بين القواعد الدولية لتحرير التجارة في الخدمات والأطر التنظيمية والمؤسسية للخدمات المالية. فالخواجز التجارية التي تعترض التجارة في الخدمات لا ترجع عادة إلى التعريفات بل ترجع بالأحرى إلى الأنظمة المحلية. ومن ثم فإنه عند تحرير التجارة في الخدمات، تتناول المفاوضات المتعددة الأطراف والمفاوضات الإقليمية بشكل مباشر التدابير التنظيمية المطبقة في البلدان. وقد أثار التعارض الأصيل بين تنظيم الخدمات وتحرير التجارة في الخدمات مناقشات بشأن الحق في التنظيم وانعكس في الاتفاقات التجارية الدولية.

٦٥- ويعترف الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات بحق الحكومات في التنظيم في عدة أجزاء منه، بما في ذلك الديباجة والمادة التاسعة عشرة (التحرير التدريجي) وكلاهما يُشدد على حاجة البلدان النامية الخاصة إلى ممارسة هذا الحق. كما أن نهج القائمة الإيجابية في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وهو النهج القائم على الالتزام بشأن الوصول إلى الأسواق والالتزام بالمعاملة الوطنية وحق الأعضاء في إخضاع التزاماتهم لشروط وقيود، يمكن أن يساعد في منع القيود غير الضرورية على السيادة والصلاحيات التنظيمية.

٦٦- وتسمح الاستثناءات العامة والأمنية للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات باتخاذ التدابير اللازمة لعدة أغراض منها حماية الآداب العامة أو الحفاظ على النظام العام أو حماية الحياة أو الصحة البشرية أو الحيوانية أو النباتية. ومع ذلك، يجب ألا تؤدي هذه التدابير إلى تمييز تعسفي أو غير مبرر أو قيود مقنعة على التجارة في الخدمات. ووفقاً للاستثناءات التحوطية الواردة في مرفق الخدمات المالية، لا يجوز منع الأعضاء من اتخاذ التدابير لأسباب تحوطية، ولكن لا يجوز استخدام التدابير التحوطية المخالفة للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات للتهرب من تعهدات أو التزامات الدول الأعضاء بموجب الاتفاق. وتؤكد الورقة المرجعية للاتصالات حق الأعضاء في تحديد نوع الالتزام بتقديم الخدمات إلى الكافة الذي تود الإبقاء عليه لكنها تقضي بأداء هذا الالتزام بأسلوب شفاف وغير تمييزي ومحاييد من الناحية التنافسية وغير شاق أكثر من اللازم.

٦٧- ويتيح استثناء الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات فيما يتعلق "بالخدمات الموردة أثناء ممارسة السلطة الحكومية" أداة للحفاظ على حيِّز للسياسات في مجال الخدمات العامة، بما في ذلك الخدمات المالية. غير أن نطاق هذا الاستثناء غير واضح ويسبب حالة من عدم اليقين للحكومات التي تشهد تحارب الإصلاح التنظيمي: فللحصول على إعفاء من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، ينبغي أن تورد الخدمة "على أساس غير تجاري" أو "بمعزل عن التنافس مع واحد أو أكثر من موردي الخدمات". وأدخل عدة أعضاء استثناءات إضافية للخدمات

العامّة في التزاماتهم المتعلقة بجولة أوروغواي أو احتفظوا بحجّز لاستخدام أدوات معينة من أدوات السياسة العامّة (مثل الإعانات) في القطاعات التي تُعتبر مرافق عامّة. ويشير البعض إلى مستويات محدّدة من الحوكمة أو الترتيبات التعاقدية لإشراك القطاع الخاص.

٦٨- وهناك قضايا أخرى متصلة بالحق في التنظيم تنشأ من نطاق الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الذي يغطي الأدوات التنظيمية الرئيسية (مثل "قانون أو نظام أو قاعدة أو إجراء أو قرار أو إجراء إداري أو أي شكل آخر) والمؤسسات (مثل الحكومات والسلطات المركزية أو الإقليمية أو المحلية؛ والهيئات غير الحكومية عند ممارستها للسلطات الموكلة إليها من الحكومات أو السلطات المركزية أو الإقليمية أو المحلية) والأحكام المتعلقة بمؤسسات محدّدة (مثل الورقة المرجعية للاتصالات التي تقضي بإنشاء وكالات تنظيمية مستقلة). ويؤثر الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات أيضاً في المرونات التنظيمية - بما في ذلك المرونة من أجل التطور الفعال للأطر التنظيمية والمؤسسية - عن طريق الالتزام بالوصول إلى الأسواق والالتزام بالمعاملة الوطنية. ولا تزال الخبرة محدودة في مجال تعديل الالتزامات وما يتصل بذلك من متطلبات التعويض.

٦٩- ويمكن أن يُستردّد بالتزامات الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات في تحقيق ممارسات تنظيمية جيدة. ومن الأمثلة على ذلك الأحكام المتعلقة بالشفافية (المادة الثالثة)، وتجنّب التعسف (الفقرة ١ من المادة السادسة بشأن إدارة التدابير بأسلوب معقول وموضوعي ونزيه)؛ وبمراعاة الأصول الواجبة (المادة السادسة المتعلقة بالهيئات أو الإجراءات القضائية أو التحكيمية أو الإدارية اللازمة لإجراء استعراض فوري للقرارات الإدارية التي تؤثر على التجارة في الخدمات - ولكن رهنا باتفاقها مع الدساتير). وتتجاوز بعض أحكام الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات العناصر الإجرائية والمؤسسية وتعالج أيضاً مضمون التدابير التنظيمية (التفاهم المتعلق بالخدمات المالية الذي يقتضي الوصول إلى الخدمات المالية الجديدة).

٧٠- وفي إطار مفاوضات الدوحة، يهدف مشروع ضوابط التنظيم المحلي إلى ضمان عدم تسبّب الأنظمة المحلية (شروط/إجراءات التأهيل؛ شروط/إجراءات منح التراخيص؛ المعايير التقنية) في خلق حواجز غير ضرورية أمام التجارة في الخدمات. وهناك شواغل متصلة "بمعايير الضرورة" التي تتطلب ألا تكون الأنظمة شاقّة أكثر من اللازم والتي قد تفرض قيوداً بلا مبرر على الصلاحيات التنظيمية المحلية. وأصبح طالبو "معايير الضرورة" الأصلون أكثر حذراً بينما ينظر إليها أعضاء آخرون نظرة إيجابية لضمان الوصول الفعلي إلى الأسواق. وتشمل الاقتراحات الأخرى المثيرة للشواغل الاقتراحات المتعلقة بالمعايير الدولية أو اشتراط تناسب رسوم الترخيص مع التكاليف المتكبّدة (فالتكاليف المتكبّدة يمكن أن تعوق جهود البلدان النامية من أجل استحداث وإنشاء المؤسسات التنظيمية). أما المجالات التي يمكن أن تدعم فيها الضوابط المنشودة الممارسات التنظيمية الجيدة فتشمل الشفافية، وبمراعاة الأصول الواجبة؛ ومشاركة الجمهور/العمليات التي يشترك فيها أصحاب مصلحة متعددون؛ وتبسيط الإجراءات أو وضوح الأنظمة.

٧١- وتتضمن بعض الطلبات الثنائية والمتعددة الأطراف عناصر تنظيمية (مثل طلبات الاتصالات) والالتزام بجميع أحكام الورقة المرجعية والالتزام بعدم فرض قيود على إنشاء الهيئات الموردة للخدمات أو على عددها (مثل الحصص أو موردي الخدمات الحصريين أو القيود الجغرافية داخل أراضي دولة عضو). والمفاوضات المتعلقة

بالوصول إلى الأسواق والقواعد (الإعانات والمشتريات الحكومية) والأنظمة المحلية جميعها يجب أن توفر المرونة وحيز السياسات اللازمين للتجارب التنظيمية والحق في التنظيم داخل البلدان النامية.

٧٢- وتشمل اتفاقات كثيرة بين بلدان الجنوب وبين الشمال والجنوب أحكاماً متعلقة بالأطر التنظيمية والمؤسسية، بما في ذلك الآليات التعاونية. فاتفاق الشراكة الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي ومحفلة منطقة البحر الكاريبي لدول أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادئ - وبخاصة الفصول المتعلقة بالاتصالات والمسائل المالية - يتضمن أحكاماً تنظيمية تتجاوز الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (مثل الشفافية ومشاركة الجمهور ونهج تعددية أصحاب المصلحة في التنظيم، والتنسيق الدولي، وتعريف "السلطة التنظيمية" واقتراحات صياغة سياسات تعميم الوصول إلى الخدمات (الاتصالات). وتشتمل الاتفاقات المبرمة بين بلدان الجنوب، مثل اتفاق الأنديز للتجارة الحرة والسوق المشتركة لبلدان المحروط الجنوبي على أطر تنظيمية لقطاعات محددة مثل الاتصالات لتكملة التحرير.

ثامناً - الاستنتاجات

٧٣- تتسم خدمات الهياكل الأساسية بأهمية اقتصادية واجتماعية كما أن لها آثار خاصة على الحد من الفقر. وشهدت العقود الماضية إصلاحات في خدمات الهياكل الأساسية بهدف التسويق والخصخصة وزيادة الاستثمار والمنافسة وتحرير التجارة والرفاه الاجتماعي/الإنصاف (تعميم الوصول إلى الخدمات). ومع تزايد انفتاح خدمات الهياكل الأساسية أمام الاستثمار الخاص، أنشئت المؤسسات التنظيمية لحماية المصلحة العامة. وهناك شواهد متباينة فيما يتعلق بنجاح هذه الإصلاحات. وأثارت حالات الفشل التنظيمي والمؤسسي، بما في ذلك في البلدان الصناعية، تساؤلات حول ما إذا كانت الأطر التنظيمية والمؤسسية مناسبة وما إذا كانت البلدان النامية تملك الموارد البشرية/المالية لإنشاء أطر تنظيمية ومؤسسية تتسم بالفعالية والكفاءة.

٧٤- ولكي يحقق إصلاح خدمات الهياكل الأساسية والتجارة فيها نتائج داعمة للتنمية، ينبغي أن يقتصر سياسات وأطر تنظيمية ومؤسسية ملائمة. ويجب أن تكون الأطر التنظيمية والمؤسسية موثوقاً بها ومستدامة وقادرة على مواجهة التحديات المتعددة الناشئة من تزايد الخصائص غير المتجانسة والمعقدة التي تتسم بها أسواق خدمات الهياكل الأساسية. ولذا فإن على الحكومات دوراً أساسياً ينبغي القيام به.

٧٥- وينبغي تكييف الأطر التنظيمية والمؤسسية مع الحقائق المحلية. فنجاح أي إطار تنظيمي ومؤسسي يتوقف على مدى توافقه مع احتياجات وظروف البلد ومع ما تملكه من موارد مؤسسية وبشرية. وقد تود البلدان النامية الانتقال من مختلف البدائل التنظيمية، وإنشاء نماذج هجينة تلائم ظروفها الخاصة. ويتطلب تكييف مخططات أفضل الممارسات تكييفاً فعالاً مع الاحتياجات المحلية وخبرة ومعارف محلية. وقد تتغير أنسب النماذج على مر الزمن، في اكتساب الاستقلال والقدرة في النواحي التنظيمية ويصبح نهج التدرج والنهج التجريبي من عوامل النجاح. وينبغي أيضاً إدراج الأطر التنظيمية والمؤسسية بشكل مأمون في إطار الترتيبات السياسية والدستورية والقانونية لكل بلد. ونظراً للتكامل بين مختلف الترتيبات المؤسسية فمن الصعب تعديل النظم الوطنية بأسلوب مجزأ. والتوصل إلى حلول محلية المنشأ وغير تقليدية، على نحو ما اقترحه رودريك، يمكن أن يحقق النتائج المنشودة بتكلفة أقل للبلدان النامية. ومن المهم أيضاً إجراء مشاورات بشأن مسائل تشمل جوانب الفقر ويشارك فيها أصحاب مصلحة متعددون من المجتمع المدني وجماعات المستهلكين والقطاع الخاص.

٧٦- وتؤثر الاتفاقات التجارية الدولية على الأطر التنظيمية والمؤسسية، بطرق منها على سبيل المثال إزالة التدابير التنظيمية، أو فرض قيود على الصلاحيات التنظيمية للحكومات أو حفز ممارسات تنظيمية جيدة. ومدى ملاءمة الالتزامات الدولية مع الخصائص المحلية الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية حاسم الأهمية فيما يتعلق بالنتائج الإجمالية. وتنشأ الشواغل عندما تفرض الالتزامات الدولية نهجاً معيناً قد لا يلائم الجميع. وتحتاج البلدان النامية إلى المرونة لاختيار أنسب الالتزامات. وقد تعجز القواعد التجارية عن مسايرة تطور الأطر التنظيمية والمؤسسية وقد تشمل التزامات لم تعد صالحة. وبناء على ذلك، ينبغي أن تراعي الاتفاقات الاحتياجات المحددة للبلدان من النواحي التنظيمية والاقتصادية والاجتماعية. والتفاعل والاستفادة المتبادلة بصفة منتظمة بين المفاوضين التجاريين ومقرري سياسات الخدمات والهيئات التنظيمية والمجتمع المدني يمكن أن يساعد في تحسين النتائج التنظيمية والداعمة للتنمية.

٧٧- وقد تسبب قيود الموارد التي تواجهها البلدان النامية صعوبة في تطبيق الأطر التنظيمية والمؤسسية بدون مساعدة مالية وتقنية. ولذا فإن تدعيم بناء القدرات ودعم المانحين أمران أساسيان. وهناك حاجة إلى برنامج بحوث منظم وتبادل للخبرات لتحسين فهم أهداف ونتائج التنظيم في البلدان النامية فيما يتعلق بأمور منها على سبيل المثال الحد من الفقر وبناء القدرات الإنتاجية وفعالية السياسات التنظيمية.

— — — — —