

Distr.
GENERALTD/B/C.I/MEM.3/3
16 April 2009ARABIC
Original: ENGLISHمؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة:

البعد التنظيمي والمؤسسي

الدورة الأولى

جنيف، ١٧-١٩ آذار/مارس ٢٠٠٩

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات
والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي

المعقود في قصر الأمم، جنيف، من ١٧ إلى ١٩ آذار/مارس ٢٠٠٩

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٨٦-١	أولاً - موجز من الرئيس
٢	١٠-١	ألف - البيانات الافتتاحية
٣	١٨-١١	باء - الاتجاهات في تنظيم خدمات الهياكل الأساسية
٥	٢٧-١٩	جيم - تنظيم خدمات الهياكل الأساسية: القضايا الموضوعية الرئيسية
٨	٣٥-٢٨	دال - بناء مؤسسات فعالة لتنظيم خدمات الهياكل الأساسية
٩	٥٣-٣٦	هاء - تنظيم الأسواق والخدمات المالية
١٤	٦٨-٥٤	واو - بناء القدرات من أجل التنظيم الفعال
١٧	٨٢-٦٩	زاي - المبادئ التنظيمية: الأبعاد الدولية والإقليمية
٢٠	٨٦-٨٣	حاء - طريق المستقبل
٢٢	٨٩-٨٧	ثانياً - المسائل التنظيمية
٢٣		المرفق الحضور

أولاً - موجز من الرئيس

ألف - البيانات الافتتاحية

١- في الجلسة الافتتاحية افتتح الأمين العام للأونكتاد الدكتور سوبتشاي بانيتشباكدي اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة: البُعد التنظيمي والمؤسسي. وكانت الدول الأعضاء قد اعترفت بالدور الذي تؤديه خدمات الهياكل الأساسية كمحرك في دعم التنمية الاقتصادية والتجارة، بما في ذلك خدمات الاتصالات والنقل والطاقة والخدمات المالية.

٢- واستذكر الأمين العام أن الاجتماع ينعقد في منعطف حاسم، حيث إن البلدان في مختلف أنحاء العالم تواجه أزمة اقتصادية عالمية بسبب فشل الإطارين التنظيمي والمؤسسي في قطاع الخدمات المالية في الأسواق المالية الرئيسية. وأكد أنه رغم بروز القطاع الخاص في السنوات الأخيرة كمقدم رئيسي لخدمات الهياكل الأساسية فإن الحكومات تظل تؤدي دوراً ضرورياً في تقديم الخدمات وتنظيمها. كما أشار إلى عدم وجود "نموذج واحد يناسب الجميع" في الأطر التنظيمية والمؤسسية. وبدلاً من ذلك فإن اتباع نهج "الحل الأفضل" يجب أن يراعي سياقات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، والقدرات التنظيمية والمؤسسية وقدرات الموارد البشرية.

٣- وختم الأمين العام بأن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات في الأربع سنوات المقبلة سيعزز إقامة شبكات بين واضعي السياسات والمسؤولين عن التنظيم، والقطاع الخاص، والخبراء ومجموعات المجتمع المدني ممن يعملون في التنظيم وبناء قدرات خدمات الهياكل الأساسية. كما أنه يوفر منتدى للمشاركة في الخبرات ويساعد على كشف النهج العملية التي يمكن أن تؤدي إلى أفضل نتائج إنمائية في قطاعات خدمات محددة، وفي تجارة الخدمات، وفي الاقتصاد الوطني بأكمله.

٤- وقدمت القائمة بأعمال نائب الأمين العام للأونكتاد السيدة لاكشمي بوري مذكرة المعلومات التي أعدها الأمانة للاجتماع (TD/B/C.I/MEM.3/2)، وذكرت أن خدمات الهياكل الأساسية هي لبنات بناء في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٥- وقالت السيدة بوري إن الفشل التنظيمي والمؤسسي، الذي يشمل اقتصادات أكثر تقدماً، أثار تساؤلات عما إذا كانت الأطر التنظيمية والمؤسسية وافية وعما إذا كان لدى البلدان النامية الموارد البشرية والمالية لإقامة تلك الأطر بصورة فعالة وكفؤة. وهناك تحديات دولية أمام بناء قدرات هذه الأطر في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية - بما في ذلك من خلال التعاون الإقليمي والدعم من المانحين - والتأكد من أن القواعد الواردة في اتفاقات التجارة والاستثمار لا تضيق المجال أمام سياسات البلدان لإدخال التنظيم الفعال. وأشارت السيدة بوري إلى اتفاقات التجارة الدولية وتأثيراتها على خدمات الهياكل الأساسية. واستذكرت أن الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات يعترف بوضوح بحق الحكومات في التنظيم ويستبعد "الخدمات المقدمة أثناء ممارسة السلطة الحكومية" من ضوابط الاتفاق المذكور وذلك بشروط معينة. وفي هذا السياق تكون مشاورات أصحاب المصالح المتعددين التي تشمل المجتمع المدني، ومجموعات المستهلكين والقطاع الخاص، أهمية أيضاً. واحتتمت السيدة بوري كلمتها بالإشارة إلى أن التفاعل المنظم والإثراء المتبادل بين المفاوضين التجاريين، وواضعي سياسات الخدمات، والمنظمين والمجتمع المدني يمكن أن يؤدي إلى نتائج تنظيمية مواتية للتنمية.

٦- وألقى الدكتور ياغا فينوغبال ريدي - المحافظ السابق للمصرف المركزي في الهند وعضو لجنة الخبراء المعنية بإصلاحات النظام النقدي والمالي الدولي والتابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة - خطاباً رئيسياً فوصف دور المصارف المركزية في إدارة الأزمة العالمية المالية الراهنة. ومنذ عام ٢٠٠٥ كانت المصارف المركزية تدرك المخاطر الكبيرة التي كانت تتراكم في الجهاز المصرفي والتي تفاقمت بعد ذلك حتى أطلقت الأزمة.

٧- وشرح الدكتور ريدي أيضاً أن مصارف الاستثمار في البلدان النامية كانت في مراكز شديدة الإرباع ولهذا تأثرت أكبر تأثر بموجة انخفاض قيمة الأصول وعدم سداد القروض التي سرّعت ظهور الأزمة. وكان على المصارف المركزية أن تتدخل، نظراً لضخامة الاختلالات الراجعة إلى نقص الملاءة والسيولة لدى المصارف الرئيسية. وكانت مصارف البلدان النامية أقل تأثراً من تدهور قيمة الأصول وعدم سداد القروض، لأن عملياتها تقوم أساساً على أنشطة تجارية تقليدية وعمليات تجزئة بسيطة في المجال المصرفي في أسواقها الإقليمية والوطنية.

٨- وفي اجتماعات مجموعة الدول العشرين، التي عقدت بهدف وضع نهج عالمي لعكس مسار الأزمة الراهنة، خلصت معظم الحكومات المشاركة إلى أن تنظيم الخدمات المالية يجب إصلاحه وتقويته. ولاحظ الدكتور ريدي أنه أصبح من الواضح بصورة متزايدة أنه من أجل استعادة الظروف الاقتصادية المواتية لا بد أن يظهر توازن جديد لوضع السياسات الاقتصادية المحسنة بما في ذلك من خلال تعزيز التعاون وتناسق السياسات - بين المصارف المركزية ووزارات المالية والوكالات الحكومية بصفة عامة، وبين تلك المؤسسات ونظيراتها في البلدان الأخرى.

٩- ولدى مناقشة أسباب الأزمة المالية - وسبل التصدي لها - شدد كثير من الخبراء على الحاجة إلى تحسين التنظيم للحد من المغالاة في المخاطرة في الأسواق المالية. كما تساءل كثيرون لماذا لم تلعب المصارف المركزية دوراً استباقياً لمعالجة جذور أسباب الأزمة في وقت أبكر. وشعر البعض أن المصارف المركزية أصبحت خاضعة لأهداف السياسات الوطنية التي ترمي إلى تقديم الأهداف السياسية على الأهداف الاقتصادية. وتكهن البعض بأن التنظيم على طريقة "السباق نحو القاع" - الذي يهدف إلى جذب الاستثمار إلى النظم المالية الوطنية - قد دفع بعض الأسواق نحو التحرير والتنظيم الذاتي، مما أدخل نواحي ضعف جديدة في الأسواق العالمية.

١٠- وشعر الخبراء بأن منافع العولمة لا يجب أن تعتبر تحصيل حاصل - فالعولمة لا بد من إدارتها إدارة جيدة بدءاً من المستوى الوطني، بما في ذلك من خلال إجراءات استجابة فعالة، عند ظهور المشاكل. ولا تستطيع الأسواق بمفردها أن تصحح نفسها. وقد تحملت المصارف المركزية في الفترة الأخيرة دوراً رئيسياً باعتبارها المقرض الأخير لمساعدة المصارف ومؤسسات الخدمات المالية الأخرى المتعثرة الضعف؛ ولكن هناك شعوراً بأنها لا يجب أن تبدي رغبتها في تقديم الدعم قبل استنفاد جميع خيارات الإنقاذ الأخرى. وإقامة أي مؤسسة عالمية تعمل كمقرض أخير يعتبر أمراً إيجابياً؛ ولكن مثل هذه المؤسسة يجب أن تكون مستعدة لتحمل مخاطر تتعلق بالملاءة ولتكبد خسائر مالية كبيرة.

باء - الاتجاهات في تنظيم خدمات الهياكل الأساسية

١١- قدّم أحد الخبراء تحليلاً للأطر التنظيمية والمؤسسية الناتجة عن إصلاحات خدمات الهياكل الأساسية. وكانت وجهة نظره هي أن القطاعات التي لم يشملها الإصلاح هي قطاعات غير كفؤة، وتقدم خدمة من نوع سيئ ولا تتجاوب مع احتياجات المستهلكين إلى تحسينات في تقديم الخدمات. وتعتبر الأطر القوية للسياسات

والقوانين والتنظيم المعززة بدعم مؤسسي عنصراً مركزياً في كفاءة تقديم خدمات الهياكل الأساسية ورفع مستوى الرعاية الاجتماعية. وتتطلب الإصلاحات الفعالة مجموعة من الإجراءات تشمل (أ) الملكية، مع تعريف الأدوار المناسبة للقطاعين الخاص والعام؛ (ب) هيكل التنظيم الرأسي والأفقي للمنشآت في مختلف القطاعات؛ (ج) الإدارة الرشيدة، مع التركيز على الجوانب المؤسسية والقانونية للإصلاحات؛ (د) التسعير، وتناول قضايا انعكاسية التكاليف، وإرسال إشارات للاستثمار والاستهلاك، والحماية الاجتماعية.

١٢- ولوحظ أن الإصلاحات التي أُجريت مؤخراً بهدف فتح الأسواق كانت تتركز في الغالب على إقامة وكالات تنظيمية مستقلة، وإن كانت هناك خيارات متعددة لتكييف النهج التنظيمية مع الأوضاع الوطنية المحددة. وبالإضافة إلى النموذجين الرئيسيين للتنظيم - أي التنظيم بواسطة التعاقد أو بواسطة وكالة - فإن هناك نهج مبتكرة، قد نجح استعمالها، وهي تشمل اللجوء إلى فريق من الخبراء أو التعاقد الخارجي.

١٣- وقال الخبراء إن الإصلاحات غالباً ما تعني إدخال مشاركة من القطاع الخاص وذلك بخصخصة المنشآت الموجودة المملوكة للدولة، وإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص، أو الخصخصة الكاملة. ويمكن أن تتخذ المنافسة أشكالاً متعددة: المنافسة بين منشأة وأخرى، والمنافسة السوقية؛ وقياس التميز في الأداء وسهولة الخروج من السوق، من بين جملة أمور. وعندما تكون المشاركة الخاصة هي أول طريق يلجأ إليه واضعو السياسات فإن عليهم تقييم عناصر الصناعة التي تشكل احتكارات طبيعية وتلك التي يمكن فتحها للمنافسة، وإلى أي مدى.

١٤- وفي أسواق المنافسة لوحظ أن على جهات التنظيم أن تختار بين شكلين رئيسيين من أشكال التنظيم: (أ) تنظيم "الهيكل" الذي يهدف إلى التأثير في هيكل الصناعة بواسطة تنظيم التنافس، (ب) تنظيم "السلوك" الذي يهدف إلى ضمان أسعار المنتجات ونوعيتها من خلال التنظيم الاقتصادي. ويمكن باتباع كلا هذين النهجين توفير حوافز لتحقيق فاعلية التكاليف. ويجب على جهات التنظيم التركيز على تقوية هذه الحوافز.

١٥- وقال خبير من الاتحاد الدولي للاتصالات إن الإصلاحات في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تطورت بسرعة في العقد السابق، وكان التطور التكنولوجي هو الباعث على الإصلاح والميسر له. وكانت الخصخصة وإدخال التنظيم لإدارة المنافسة هما أكثر عناصر الإصلاح شيوعاً: فنحو ٦٤ في المائة من مشغلي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العالم خضعوا للخصخصة إما بالكامل أو جزئياً، مما أدى إلى تخفيض الأسعار وإلى زيادة كبيرة في عدد المشتركين في الهواتف المحمولة في العالم بأكمله. وكانت النتيجة أن ٦١ في المائة من سكان العالم، في وقت هذا الاجتماع، يحصلون على خدمات الهاتف المحمول، ويتزايد عدد من يحصلون على خدمات الإنترنت. والقضايا التنظيمية الرئيسية التي يجب معالجتها في الموجة الثانية من الإصلاح التنظيمي تشمل (أ) جمع جهات تنظيم الاتصالات مع جهات تنظيم الإذاعات في مجموعة واحدة مع توسيع سلطاتها؛ (ب) الاستعاضة عن التراخيص الخاصة بخدمات محددة بتراخيص عامة، والاستعاضة عن التراخيص الخاصة بتكنولوجيات محددة بتراخيص محايدة تكنولوجياً؛ (ج) ممارسات التخصيص الطيفي المرنة، التي تشمل التقاسم والتبادل، مما يخلق شبكات وصول جديدة تقدم خدمات صوتية وعريضة النطاق بطريقة تحقق فاعلية التكاليف؛ (د) الانتقال من الملكية الحصرية للشبكات والتسهيلات الحصرية إلى تقاسم الهيكل الأساسي وتحرير بوابات الدخول الدولية؛ (هـ) توسيع أهداف الوصول للجميع من خدمات الخطوط الصوتية الثابتة إلى خدمات الشبكات العريضة النطاق؛ (و) إجراءات مرنة وشفافة ومبسطة لتسهيل الدخول إلى السوق وتنشيط الابتكار.

١٦- وقدم خبير من الأونكتاد بيانات توضح أن المشاركة الخاصة في الأسواق المفتوحة لتقديم خدمات الهياكل الأساسية هي مصدر رئيسي لتمويل خدمات الهياكل الأساسية. ويظهر الانفتاح على أعلى ما يكون في الاتصالات بواسطة الوسائل المحمولة ويكون على أقل ما يمكن في قطاع المياه. وتوجد شركات متعددة الجنسية في قطاعات سوقية تنافسية غير مترابطة وفي بلدان تطبق قواعد تنظيمية أكثر انفتاحاً. وعموماً يكون اشتراك الشركات عبر الوطنية قائماً على عقود استثمار مع الحكومات المضيفة. وثلاث جميع المنازعات المتعلقة بالاستثمار تتعلق بالهياكل الأساسية، مما يشير إلى حاجة البلدان إلى إزالة التباينات بين الأطر التنظيمية والمؤسسية واتفاقات الاستثمار الدولية، وهذه التباينات التي يمكن أن تنشأ من الاختلاف في تفسير المحتوى القانوني لهذه الاتفاقات. ومن شأن ذلك أن يساعد على ضمان التناسق بين اتفاقات الاستثمار الدولية وأهداف السياسات الوطنية في مختلف البلدان مما يساعد على تحقيق الآثار الإنمائية المتوقعة.

١٧- وأكد بعض الخبراء أن تنظيم السلوك ربما يكون أفضل بديل بعد تنظيم المنافسة، وذلك بسبب عدم انتظام المعلومات حيث تكون المعلومات أفضل لدى المنشآت منها لدى جهات التنظيم. وقال أحد الخبراء إن المنشآت المملوكة للدولة لا تستطيع أن تتجاوز مع التنظيم بنفس طريقة القطاع الخاص، مما يثير قضية إمكان النجاح في خصخصة تلك المنشآت. وكان المقترح أن كلاً من هذه المنشآت والقطاع الخاص يمكن أن يقدم بطريقتهم كفاءة خدمات الهياكل الأساسية، ولكن الأمر قد يستدعي التنظيم بطريقة مختلفة في كل حالة من الحالتين. فالتنظيم في حالة المنشآت المملوكة للدولة يمكن أن يتركز على (أ) الإفصاح عن المعلومات، مما يعزز الشفافية ويوفر صورة أفضل عن فاعلية التنظيم الموجود للأسعار وللجودة؛ (ب) الإصلاحات المطلوبة.

١٨- وكان هناك شعور بأن على جهات التنظيم أن تضمن أيضاً أن يكون التنظيم مشجعاً للاستثمار لا مثبطاً له. والمفاضلة الأساسية تعني السماح بمرونة التنظيم بما يتجاوز مع الأوضاع المستجدة في الأسواق وفي الوقت نفسه توفير الثقة للمستهلكين والمستثمرين وغيرهم من أصحاب المصلحة. ووافق الخبراء على أن قدرة الحكومة على توفير الإطارات التنظيمية والمؤسسية الفعالة لتقديم خدمات الهياكل الأساسية التي تصحح حالات فشل السوق والتي تحقق بقية أغراض السياسات المحلية تعتبر نقطة مركزية في الإصلاح الاقتصادي الشامل.

جيم - تنظيم خدمات الهياكل الأساسية: القضايا الموضوعية الرئيسية

١٩- طالما كان كثير من خدمات الهياكل الأساسية ينظر إليها على أنها احتكارات طبيعية في الأسواق المحلية التي لا تستطيع أن تتحمل إلا مقدم خدمات وحيد، غالباً ما يكون مملوكاً للدولة. ثم أدى تغير التكنولوجيا والبيئات الاقتصادية إلى تفكيك عدة قطاعات من السلسلة وإدخال المنافسة في أسواق غير مترابطة، مع بقاء عناصر الشبكات في دائرة الاحتكار. وأدخلت جهات تنظيم مستقلة لتنظيم بيئة الأسواق، وضمان تسعير الخدمات بطريقة منصفة، وترويج الشفافية، وتقليل حالات عدم التناسق في المعلومات، وحل المنازعات.

٢٠- وهناك هدف رئيسي أمام جهات تنظيم خدمات الهياكل الأساسية هو التوازن بين مختلف أهداف أصحاب المصلحة، ومنهم الحكومات والمستثمرون والمشغلون والمستهلكون. فهذه الجهات (أ) تصدر تراخيص مرتبطة بشروط؛ (ب) ترصد تلك الشروط وتعمل على إنفاذها؛ (ج) تضع التسعيرة المناسبة؛ (د) تفض النزاعات. ويتطلب مبدأ التنظيم الجيد أن تكون القرارات التنظيمية مستندة إلى الوقائع والأدلة، وأن يجري تطبيقها بطريقة شفافة ومستقلة،

مع العناية الواجبة بسرية المعلومات التي يشترطها المشغلون. ومن المهم في البلدان النامية رعاية المستهلكين الذين لا يحصلون على الخدمات الكافية لأنهم غالباً ما يكونون موضع إهمال في عملية التنظيم. وتطبيق التنظيم في صالح الفقراء هو هدف أساسي في معظم البلدان النامية، كما يظهر في السياسات التي تسمح للفقراء بدفع أسعار أقل من سعر التكلفة مقابل الحصول على الخدمات الضرورية، بما في ذلك مخططات الدعم بين مختلف القطاعات.

٢١- وناقش الخبراء مثال إمكان استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تحقيق وصول الجميع إلى الخدمات. وقد استطاع كثير من البلدان النامية "القفز" فوق هذه العقبة والاستفادة من تكنولوجيا الاتصالات اللاسلكية لنشر الهياكل الأساسية في البلد بأكمله بطريقة تحقق فاعلية التكاليف، ورغم أن النطاق العريض لم يكن مشمولاً كجزء من التزامات تقديم الخدمة على المستوى الوطني بأكمله، فإن كثيراً من البلدان (مثل البرازيل) اشترطت على مقدمي خدمات النطاق العريض تقديم مساهمات إلى صناديق تعميم الوصول للجميع. كما يمكن استخدام اشتراطات الترخيص لترويج الوصول للجميع، مع تخفيض رسوم الترخيص وتقديم حوافز ضريبية في المناطق الريفية واشتراط أن يوسع المشغلون المساحة المشمولة بالخدمات ضمن إطار زمني معلوم.

٢٢- ويظل تنظيم الأسعار أمراً حاسماً ضمن مجموعة الوظائف التنظيمية. والتحدي هو وضع أسعار تحقق توازناً مقبولاً اجتماعياً بين مصالح المستثمرين ومصالح المستهلكين. ويجب أن يسمح التسعير التنظيمي باسترداد التكاليف بما يضمن استدامة الاستثمار. وإلا فسيكون هناك نقص في العرض وتدهور في جودة الخدمة، وخصوصاً لأن خدمات الهياكل الأساسية عالية في التكاليف الرأسمالية، وربما يؤدي الاستثمار في الأصول الثابتة إلى عدم استرداد التكاليف. ومن مسؤوليات التنظيم الأساسية فك الترابط بين مختلف قطاعات سلاسل القيمة وإدخال المنافسة حيثما كان ذلك ممكناً، والتركيز في الوقت نفسه على الانتباه إلى تنظيم القطاعات غير التنافسية في الشبكة مما يمنع إساءة استعمال القوة السوقية. فمثلاً في حالة الكهرباء يمكن إخضاع سوق التوليد والتوزيع للمنافسة، في حين أن أسواق البث تتطلب شبكة مرافق تكون احتكارية بطبيعتها.

٢٣- وأوضح الخبراء أن النهج المعتادة في تنظيم الأسعار تتطلب تحديد التكاليف - مراعاة تحسينات الإنتاجية، وسهولة وصول الفقراء إلى الخدمات، وتخفيض الإمدادات التي لا تحقق إيراداً والاستثمارات الرأسمالية المطلوبة - ووضع صيغة متعددة السنوات تسمح بالاستثمار بطريقة منظمة. ويقوم تنظيم "المعدل الأساسي" أو تنظيم معدل العائد على أساليب تراعي التكاليف مع عناصر أخرى، أي تكاليف الاستثمار إلى جانب عائد "منصف". ولكن ذلك موضع نقد بسبب أنه لا يحفز على تحسين الكفاءة، لأنه يأخذ التكاليف كما هي في حين أن من الصعب في كثير من الحالات تقدير تكاليف رأس المال، وخصوصاً في أوضاع البلدان النامية حيث يمكن أن تؤدي المخاطر الخاصة بالبلد إلى ارتفاع تقدير التكاليف الرأسمالية. وقد وضع أسلوب الرقم القياسي للأسعار الحقيقية لتصحيح نواحي القصور في نهج "المعدل الأساسي". ومن مزاياه أنه سهل التطبيق وبه حوافز داخلية تشجع على تحسين الكفاءة، وإن كان يمكن أن يؤدي إلى انخفاض جودة الخدمات.

٢٤- وأكد الخبراء أن هناك تحدياً عملياً أساسياً في تنظيم الأسعار هو نقص البيانات. فالحصول على البيانات هو أساسي ويتعقد بمشاكل اختلاف المعلومات فيما بين جهات التنظيم ومقدمي الخدمات. وعلى ذلك يكون من المهم تعزيز الشفافية بفضل تقديم تقارير مستقلة أو بفضل تدقيق البيانات. والضغط السياسي من أجل تنظيم يتغاضى عن التكاليف يعتبر تحدياً آخر لأنه يمكن أن يؤدي إلى تعريفات إدارية أعلى أو تعريفات يجري التفاوض عليها

بأساليب سياسية. ومن الحلول العملية الممكنة إدخال العناصر الأساسية في صيغة التسعير باعتبارها جزءاً رئيسياً في عطاءات الحصول على الامتيازات بحيث تستطيع "المنافسة على السوق" أن تصل إلى أنسب صيغة، مع تركيز جهود التنظيم على تقوية الشفافية وتحقيق معيارية الصيغة، ويشمل ذلك استعمال علامات قياس في الصناعة.

٢٥- ولوحظ أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص أدت إلى نتائج مختلفة في مختلف القطاعات، إذ إنها كانت تعمل بطريقة جيدة في قطاع الاتصالات ولكن بطريقة أقل من ذلك في قطاعي الكهرباء والماء. ومن الممكن تطبيق أشكال متعددة من هذا الأسلوب، بما في ذلك من خلال عقود الإدارة أو صناديق الاستثمار. وتعتبر اشتراطات المحاسبة السليمة شرطاً أساسياً في تطبيق هذا الأسلوب. ويتطلب تعزيز الأسلوب الرقمي القياسي للأسعار الحقيقية إطرار تنظيمية ومؤسسية شاملة، بما في ذلك إطار سياسات مناسب والتزام سياسي لضمان ثقة المستثمرين. والمعتقد بصفة عامة أن ترويج هذا الأسلوب يتطلب وجود شركات، وإفصاح المرافق العامة. بما يعزز المنافسة، مع وجود إطرار تنظيمية تحدد من السلطة التقديرية الحكومية، والخصخصة. وهناك تأكيد متزايد على دور المعلومات وعلامات القياس باعتبارها حلاً عملياً لترويج هذا الأسلوب للأسعار الحقيقية ولعمل مقارنات مفيدة عند وضع أهداف الأداء. وأكد كثير من الخبراء أن المعلومات ضرورية أيضاً لحل المنازعات بين أصحاب المصلحة وأن حل المنازعات في الوقت المطلوب أمر حاسم لتشغيل هذا الأسلوب تشغيلاً فعالاً.

٢٦- ولاحظ الخبراء أن تنظيم خدمات الهياكل الأساسية يتعقد في كثير من الحالات بسبب تداخل الاختصاصات، وخصوصاً بين الوكالات التنظيمية وسلطات تنظيم المنافسة. وقد تكون مفتوحة الأسواق مساعداً على منع الممارسات المضادة للمنافسة، ولكن لا بد من الإشراف على المنافسة في أسواق خدمات الهياكل الأساسية. ويختلف التنظيم القطاعي عن سياسة المنافسة في أن التنظيم القطاعي يكون سابقاً في حين أن سياسة المنافسة تأتي لاحقاً، لاستكمال التنظيم القطاعي. وكلما فتحت القطاعات الخاضعة للتنظيم للمنافسة كان يحدث تحديد وتعريف لدور سياسة المنافسة في تلك القطاعات وظهرت تصورات مختلفة للتنظيم القطاعي وللسياسة المنافسة، بما في ذلك شكل "النماذج الهجينة". ويثور تنازع في كثير من الحالات لأن أهداف السياسات تختلف من جهات التنظيم التي تهتم على الأكثر باعتبارات اجتماعية واقتصادية واسعة، إلى سلطات المنافسة التي تعتبر أن الكفاءة الاقتصادية هي المعيار الرئيسي. وأكد كثير من الخبراء أن هناك قلقاً أساسياً في منع "البحث عن أفضل محفل" حيث تسعى الشركات إلى أن يصدر الإجراء من أكثر الوكالات صداقة لها، مع تجنب "تكرار الإجراء مرتين". وقد دلت تجارب البلدان على أن نماذج تعدد الاختصاصات تتطلب إشرافاً سياسياً. ومن الأمور الحاسمة في التنظيم الفعال أن يكون هناك تعاون وتناسق بين مختلف الوكالات، مع تحديد واضح بلا غموض لأدوار كل وكالة منها.

٢٧- وتحدث أحد الخبراء عن تأثير خدمات الهياكل الأساسية في تغير المناخ فأبرز ضرورة تناول القضايا البيئية بطريقة أفضل من خلال التنظيم. ففي قطاع الطاقة في كثير من البلدان، واتفاقاً مع الجهود الدولية لتخفيف آثار تغير المناخ والتزامات تخفيض الانبعاثات، يعتبر تخفيض انبعاثات الكربون هدفاً رئيسياً. ويسير التعاون الدولي بخطى سريعة لمساعدة البلدان النامية على تخفيض انبعاثاتها من خلال آلية التنمية النظيفة. ورغم أن سوق آلية التنمية النظيفة لا يزال صغيراً على المستوى العالمي فإنه أخذ في النمو، والمتوقع أن تأتي نسبة ٣٠ في المائة من خفض الانبعاثات العالمية في المستقبل من مشاريع آلية التنمية النظيفة. كما أن هناك إمكانيات واسعة لتبادل تكنولوجيات الطاقة النظيفة بين البلدان النامية والمتقدمة لتعزيز الجهود العالمية لخفض الانبعاثات. ولكن يتطلب الأمر التوسع في التنظيمات القائمة على السوق بما يشجع مثل هذا التبادل بين مقدمي خدمات الطاقة.

دال - بناء مؤسسات فعالة لتنظيم خدمات الهياكل الأساسية

٢٨- ناقش الخبراء أهمية المؤسسات والإجراءات التي تحقق جودة التنظيمات. فالنماذج والترتيبات المؤسسية من أجل تقديم خدمات الهياكل الأساسية يمكن أن تكون مختلفة جداً بحسب كل بلد وكل صناعة.

٢٩- وعند التنظيم بواسطة وكالات تنظيم مستقلة تسعى الحكومات إلى إظهار التزامها بتقليل التأثير السياسي بدرجة كبيرة وتقليل القوة السوقية للمنشآت المسيطرة في أسواق خدمات الهياكل الأساسية. وتكون هذه الوكالات محمية من الضغط السياسي وبالتالي لا تميل إلى التدخلات التعسفية والقائمة على التقدير. وأكد الخبراء أن الاستقلال يجب أن يكون حقيقياً وليس وهمياً. ويجب أن تكون المؤسسة التي تعمل فيها جهة التنظيم قد نشأت في إطار قانوني، بحيث تتحرر تلك الجهة من الضغوط السياسية. أما إذا كان التدخل السياسي مسموحاً به أو إذا كانت القوانين غير مطبقة تطبيقاً سليماً فإن المنافع المتوقعة من وجود جهة مستقلة لن تتحقق.

٣٠- وشرح أحد الخبراء الترتيبات المستعملة في البرازيل، التي تتألف من وكالات مؤسسية اتحادية (التنظيم في قطاع واحد)، تستكملها وكالات في الولايات (تنظيم عدة قطاعات في مجالات النقل والغاز والكهرباء أو الصحة) وترتيبات بلدية (الصحة). وكانت حالة توزيع الغاز في ساو باولو تعتمد في نجاحها على إنجازات في مجالات توفير المصدقية للتنظيم، وتنفيذ إصلاحات محكمة في مصلحة المنافسة، والتنسيق بين الولايات، ووضع سياسات لتسعير الطاقة، وضمان كفاية الميزانية، والسير على تنظيمات وإجراءات شفافة. وكان من بين التحديات تحسين التنسيق بين وكالات الولايات والوكالات الاتحادية، وتقليل التدخل السياسي في تعيين مديري وكالات التنظيم، والتغلب على عوائق الميزانية وتحسين الموارد البشرية.

٣١- وشرح ممثل المنتدى الأفريقي لمنظمي المرافق العامة أن أفريقيا بها ثلاث ثغرات مترابطة في قدرات تنمية الهياكل الأساسية: القدرة المادية، القدرة المالية، القدرة المؤسسية والبشرية. وبصفة عامة ليس هناك إلا ٣٠ في المائة من الأفارقة يحصلون على الكهرباء (١٢ في المائة في المناطق الريفية)، ونحو ٦ في المائة يحصلون على المياه والخدمات الصحية، و١٣ في المائة فقط على خدمات الاتصالات. ورغم أن بعض البلدان الأفريقية لديها جهات تنظيم أنشئت من وقت حديث فإن التنظيم الفعال لا يزال "سائراً كالمعتاد" بسبب عدد من النقائص في القدرات، بما في ذلك الخبرة التقنية المحدودة، وضعف بيئة الإدارة الرشيدة. وفي جنوب أفريقيا تواصل الحكومة تطوير قدرة تنظيمية قوية لحماية المستهلكين وطمأنة المستثمرين. وتشمل المبادئ التنظيمية المطبقة التناسق، والاستقلال، والمساءلة، وإمكانية التنبؤ، والشفافية، والكفاءة.

٣٢- وشرح أحد الخبراء أن الاتصالات، خلال الخمسين سنة الأولى بعد استقلال الهند، كانت احتكاراتاً حكومياً. ولكن في السنوات الأخيرة أمكن تحويل القطاع إلى شركة باتباع أسلوب مرحلي، مما زاد من انفتاح القطاع على المساهمة الخاصة. وكانت المهام التنظيمية الكبيرة تتضمن وضع حد أقصى للأسعار وفرض مستويات الخدمة الدنيا. وكان من المهم أيضاً بلوغ أهداف غير سوقية هي تعميم الوصول للجميع وحماية المستهلك. ويهدف التنظيم في الهند إلى ضمان معاملة غير تمييزية للمشاركين في السوق بتطبيق ثلاث قواعد: التعاون في بيئة تنافسية، المعاملة المتساوية من جانب المتنافس الرئيسي للدخلين إلى السوق الجدد والقدامى، وإعطاء "صوت" للمستهلكين.

٣٣- وشرح الخبير أيضاً أن الاستقلال المطلق لجهات التنظيم في الهند ليس ممكناً ولا مطلوباً. ولا بد من الوصول إلى توازن لضمان أن يكون التنظيم مستقلاً وفي نفس الوقت متجاوباً مع السياسات العامة للحكومة. فجهة التنظيم تخضع للإشراف الحكومي ولشبكة من الضوابط والتوازنات. كما يجب أن تكون محايدة وشفافة وموضوعية ومنفذة غير سياسية لسياسات الحكومة وأن تتحرر من النفوذ السياسي. وتشمل ضمانات التأكد من التنظيم الفعال (أ) تزويد جهة التنظيم بسلطة قانونية واضحة ولا نزاع فيها؛ (ب) وضع معايير مهنية محددة بوضوح وعملية شفافة لإجراء التعيينات؛ (ج) تعيين المنظمين لفترات محددة وحظر استبعادهم إلا لأسباب مقبولة؛ (د) تزويد الوكالة بمصدر تمويل موثوق به؛ (هـ) منع الإدارة العليا من نقض قرارات الوكالة.

٣٤- وناقش الخبراء مجموعة من القضايا المتعلقة بتعميم الحصول على الخدمات وعملية استئناف الطعن في قرارات جهات التنظيم. ولاحظ أحد الخبراء أن تعميم الوصول إلى الاتصالات والمياه والطاقة في بوليفيا يعتبر من حقوق الإنسان ويجب تقديم هذه الخدمات دون تمييز وفقاً لدستور البلد. واعترف الخبراء بأن بعض البلدان أنشأت صناديق للمساعدة على تعميم الوصول. وغالباً ما تستعمل هذه الصناديق لدعم استثمارات إضافية من أجل توسيع الهياكل الأساسية وتحسين صيانتها في المناطق الريفية. وكان من رأي بعض الخبراء أن صناديق تعميم الوصول إلى الخدمات ربما تكون لها آثار سلبية إذا كانت الموارد لا تنفق فعلياً على توسيع هذا التعميم للفقراء، أو كان إنفاقها يتعرض لتأخير أو تعطيل أو تغيير مسارها.

٣٥- وأكد الخبراء أن استقلال الوكالات التنظيمية لا يعني عدم خضوعها للمساءلة. فالشفافية وإمكان التنبؤ تعتبر أهدافاً مهمة للقائمين بالتنظيم، بما في ذلك النظر في المنازعات التي يجب فيها تطبيق القانون بطريقة سليمة وإيضاح أسباب جميع قرارات التنظيم. واتفق الخبراء على أن عملية تسوية المنازعات يجب أن تكون علنية حيثما لا يكون هناك مساس بالسرية مع إمكان الطعن في القرارات التنظيمية. وكان هناك تعبير عن القلق من مدى خبرة المحاكم العادية للحكم في القضايا الفنية التي صدر بها قرار من وكالة متخصصة. وانتهى الخبراء إلى أن الفاعلية والمصدقية يمكن أن ترتفع في الإطارات التنظيمية والمؤسسية بزيادة وعي المستهلكين بقضايا المنافسة والتنظيم.

هاء - تنظيم الأسواق والخدمات المالية

٣٦- أبرزت الأزمة المالية الراهنة أهمية تنظيم الخدمات المالية بالنسبة للنظام المالي، كما أبرزت حقيقة أن الأسواق المالية تكون أكفأ عندما يضمن التنظيم أن يكون تسعير المخاطر مرآة لتكاليفها الاجتماعية الحقيقية. وفي ضوء الأزمة المالية اتجه التفكير إلى استنباط تنظيمات وآليات إنفاذ أفضل، وإلى تعزيز التنبؤ والتنسيق بين الهياكل التنظيمية والإشرافية على المستويين الوطني والعالمي.

٣٧- واستعرض أحد الخبراء التطورات المتلاحقة التي أدت إلى الأزمة الراهنة. وكان من رأيه أن الأزمة نشأت من (أ) جموح الأسواق بسبب ضعف التنظيم والإشراف على القطاع المالي؛ (ب) ظروف الاقتصاد الكلي التي يتزايد تعرضها لعدم الاستقرار بسبب تضخم أسعار الأصول نتيجة للمضاربة وللاختلالات الكبرى في المدفوعات الدولية؛ (ج) آليات الانتشار العالمية المتعددة التي بواسطتها انتشرت التطورات السيئة من نقطة بدايتها إلى الاقتصاد العالمي بأكمله. وهذه التطورات لم تصب الاقتصادات الصناعية وحدها بل أصابت أيضاً الاقتصادات الناشئة وغيرها من الاقتصادات النامية، رغم أداء جيد من الناحيتين الاقتصادية الكلية والمالية في المجموعة الأخيرة عند بداية الأزمة.

٣٨- وكانت استجابة السياسات للأزمة في البلدان الصناعية الرئيسية تتضمن مجموعة من التدابير، شملت "رزم" تدابير الإنقاذ، وضمانات الودائع، ودعماً من الدولة وتدابير التأمين، إلى جانب "رزم" للتنشيط الاقتصادي. ولكن الخبراء يتفقون على أن هذه الاستجابة السياسية تجاوزت قدرة معظم البلدان النامية التي أصابها الأزمة بحيث أن الدعم الخارجي يكون مطلوباً لتخفيف تأثيراتها.

٣٩- واقترح أحد الخبراء أن تعمل المنظمات الدولية مثل الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي على تقييم التدابير التي تتخذها مختلف البلدان ورصد آثارها، بما في ذلك في إطار اتفاق دولي خاص يمكن أن يحدد الأدوار لرصد قطاع الخدمات المالية عالمياً.

٤٠- وركز الخبراء على مشكلة الإرباع المفرط لدى المصارف وغيرها من الوسطاء الماليين منذ عام ٢٠٠١. فهذا الإرباع أو الافتراض المفرط يمكن أن يرفع العائدات ولكنه يمكن أن يزيد أيضاً من الخسائر - وذلك بمبالغ ضخمة في كلا الاتجاهين. والإرباع في شكله التقليدي المعروف يعني زيادات في ديون مؤسسة أو شخص بالمقارنة مع رأس ماله وأصوله. وتوفر المنتجات المشتقة وتحويل الديون إلى أوراق مالية وسائل بديلة لرفع عائدات الأسهم. ومن الناحية التاريخية كان الإرباع يتخذ أشكالاً كثيرة مختلفة، وتميزت الأزمة الراهنة بوجود بدائل مختلفة، تبدأ من مديونية بسيطة على الأسرة إلى الإرباع الكامن في المنتجات المالية المعقدة. والمشكلة في مختلف أشكال الإرباع المتوافرة ليست في أن المخاطر المرتبطة به زادت زيادة كبيرة أثناء الأزمة بل أيضاً بسبب إدخال أشكال معقدة أخرى في السنوات الأخيرة، وأكثرها غير مفهوم تماماً ويدار إدارة غير سليمة داخل المصارف نفسها.

٤١- وشرح خبير من لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف أهداف نظامي بازل ١ وبازل ٢ فيما يتعلق بالأزمة المالية الراهنة. فالأزمة حدثت في ظل نظام بازل ١، ولم يكن بازل ٢ مطبقاً في معظم البلدان عندما ظهرت الأزمة. وفي البداية كان بازل ٢ يتضمن عدداً من التدابير لتحسين الإشراف المصرفي بتقليل كثير من الحوافز الملتوية التي ساهمت في الأزمة. ولكن الاستجابات للأزمة ستؤثر في بازل ٢، وغيره من مجالات التنظيم، إذ لم يسبق أن كانت هناك توصيات بإصلاحات إضافية. وأهداف بازل ٢ هي توفير الحوافز الجيدة لإدارة المخاطر بطريقة سليمة، وضمان احتفاظ المصارف بمستوى رأس المال الذي تفرضه الحيلة بالنسبة إلى المخاطر الجهازية، والاحتفاظ بمجال فسيح لعمليات المصارف.

٤٢- وفي آذار/مارس ٢٠٠٩ اجتمعت لجنة بازل لمناقشة الاستجابات للأزمة المالية في أربعة مجالات: ضرورة تقوية مستوى رأس المال في الجهاز المصرفي، وإدارة مخاطر السيولة والاحتياطي من السيولة؛ وممارسات إدارة المخاطر والمخاطر الائتمانية المقابلة. فتقوية مستوى رأس المال في الجهاز المصرفي تتطلب الأخذ بمعايير لتعزيز بناء الاحتياطي الرأسمالي، وتحسين نوعية رأس المال المصرفي، وتعزيز تغطية المخاطر وإدخال تدابير تكميلية لا تستند إلى المخاطر. وهناك تأكيد على أن بازل ٢ تعتبر "وثيقة حيّة" بحيث يمكن أن تستوعب في إطارها التحسينات المستمدة من التجارب، بما في ذلك تجربة الأزمة الراهنة. وهناك انتقادات وجهها الخبراء إلى بازل ٢ على أساس عدم كفايتها مثلاً في النصوص الخاصة بكفاية رأس المال وعدم توجيه اهتمام كاف للمخاطر المتصلة بالنظام الاقتصادي (أي المخاطر من منظور الاقتصاد الكلي). وأيد كثير من الخبراء وضع إطار دولي قانوني ومؤسسي أقوى لمعالجة تلك القضايا.

٤٣- ووصف أحد الخبراء تأثير الأزمة على مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم. فقد بدأت الأزمة في الأسواق المالية ولكنها بدأت تصل إلى الاقتصاد العيني الذي تعمل فيه تلك المؤسسات في كل يوم. والمتوقع أن تكون صدمة الطلب في تلك المؤسسات أقوى منها من الصدمة في الطلب الكلي. وهذه المؤسسات تقع في نهاية سلسلة المدفوعات، وهي في العادة تعاني من تأخيرات في المدفوعات، مما بدأ بالفعل يتسبب في تزايد عدد حالات الإعسار والتوقف عن الدفع. وقد تناقص الطلب على الائتمان قصير الأجل من جانب تلك المؤسسات بدرجة كبيرة، وبنسبة أكبر في المؤسسات الأكبر. ومع ذلك فإن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم تواجه صعوبات في الحصول على التمويل، بسبب تضيق المصارف على الائتمان. وفي بعض البلدان تساعد الحكومات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تعمل في التصدير وذلك بعدة مخططات مالية، وبزيادة مبالغ الضمانات الحكومية للقروض المقدمة إلى شركات أو قطاعات بعينها، إلى جانب جهود الحكومات لمساعدة تلك المؤسسات على مواجهة تأخيرات الدفع.

٤٤- وفي البلدان النامية ظهرت تأثيرات الأزمة المالية أساساً في خطورتها على إضاعة مكاسب التنمية، بما في ذلك مواجهة الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف تخفيف حدة الفقر، كما أنها تسبب انخفاضاً في معدلات النمو الاقتصادي، كما تسبب البطالة ويمكن أن تؤدي إلى تدفقات هجرة عكسية. وهناك نواحي قلق من الحاجة إلى الموارد المالية والتقنية والبشرية من أجل (أ) تطبيق إطارات تنظيمية ومؤسسية فعالة في قطاع الخدمات المالية؛ (ب) تطوير وتقوية قدرة قطاعها الخاصة بالخدمات المالية وضمان قدرتها على البقاء؛ (ج) معالجة التحديات المحددة الناشئة عن تطبيق القواعد الدولية وتدابير التعاون. وتواجه جهات التنظيم صعوبة في مجاراة التغير السريع في الأسواق، مما يتطلب مساعدة وخبرة، تشمل رصد تطورات الأسواق وجمع بياناتها. ومعالجة نواحي القلق هذه أمر حاسم للبلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية.

٤٥- وشرح أحد الخبراء أن الخسارة المتوقعة على المستوى الفردي بسبب المخاطر المالية لا تشمل التكاليف الحقيقية التي يتحملها الاقتصاد بأكمله بسبب المخاطر المالية. ويؤدي هذا إلى تقدير المخاطر المالية بأقل من قدرها مما يفضي إلى تكاليف اجتماعية كبيرة عندما تقع المخاطر. وقد أدى تحرير الأسواق المالية إلى ظهور عدوى تنقل الصدمات والأزمات من الجهاز المالي في بلد ما إلى بلدان أخرى. وتكون الأسواق المالية أكفأ عندما تخضع للتنظيم بحيث تكون المخاطر مقدرة بقيمتها الحقيقية مما يعكس تكاليفها الحقيقية للمجتمع.

٤٦- وناقش الخبراء دور وكالات تقدير الجدارة الائتمانية في تقييم المخاطر، ولاحظوا أنها لم تكن فعالة في تقييم تسعير الأصول ومخاطر السيولة قبل الأزمة المالية الجارية. ونظراً لعدم وجود بديل غير هذه الوكالات وافق الخبراء على أن من الضروري تطبيق تنظيم أكثر فاعلية على تلك الوكالات في المستقبل. وأشار آخرون إلى أن الائتمان للتمويل التجاري تأثر أيضاً من الأزمة الجارية. وناقش الخبراء مدى قدرة احتياطات النقد الأجنبي الكبيرة على مساعدة البلدان النامية في تخفيف آثار الاضطرابات التي سببتها الأزمة الجارية، ولكن لوحظ أن هذه الإمكانية ليست لها إلا فائدة مؤقتة ومحدودة.

٤٧- وقدم أحد الخبراء نظرة متعمقة إلى تجربة الهند في تنظيم قطاع الخدمات المالية. وكان من رأيه أن الهند ربما كانت واحدة من البلدان القلائل التي احتفظت باستقرار معقول في القطاعين الخارجي والمالي، رغم وجود دين عام كبير، واستمرار العجز الضريبي، ووجود عجز تجاري كبير. وكانت وظائف التنظيم التي يؤديها مصرف

الاحتياطي في الهند، وهو المصرف المركزي، مسؤولة بدرجة كبيرة عن نجاح إدارة قطاع الخدمات المالية في الهند. فهذا المصرف مسؤول عن التنظيم المصرفي وعن نظام المدفوعات الوطني. ورغم عدم وجود ولاية واضحة لديه فإنه أيضاً يعمل في إدارة مديونية الحكومة المركزية وحكومات الولايات استناداً إلى ترتيبات مؤقتة وضعت عام ١٩٣٥ ولا تزال مستمرة حتى اليوم. وقد دارت مناقشات كبيرة عن دور هذا المصرف في إدارة مديونية الحكومة وما يتصل بذلك من أنه سلطة نقدية. ولكن الرأي السائد هو أن هذا المصرف مؤهل جيداً لإدارة الدين والمحافظة على الاستقرار بفضل إجراءات سياسات متناسقة. وهذا المصرف يتمتع باستقلال وسلطة بحسب القانون، ومن أجل المساعدة على تجنب تضارب المصالح فإنه أنشأ مجلساً يتألف من محافظ المصرف ونائب المحافظ وأربعة ممثلين غير حكوميين ليتناول بطريقة مستقلة مهام التنظيم والإشراف.

٤٨- وفيما يتعلق بالعناصر الموضوعية في عملية الإصلاح انتقل الإطار القانوني لقطاع المصارف من أدوات تنظيمية مباشرة إلى أدوات غير مباشرة. وقد أدخلت عدة جوانب مرونة بفضل التشريع المتعلق بالمدفوعات، والتحويل إلى أوراق مالية، وإدارة النقد الأجنبي، من بين جملة أمور. ومن المهم في الهند الاحتفاظ بقدرة التنظيم حتى تستمر الثقة في جهة التنظيم. وهذه الثقة تعزز أيضاً لأن المصرف لديه سلطات كبيرة للعمل كمقرض أخير، وخصوصاً للمصارف التي تعاني من الضعف.

٤٩- وأشار أحد الخبراء عند مناقشة تنظيم قطاع الخدمات المالية في الصين إلى أن التغيرات السريعة والرئيسية في الاقتصاد الصيني في السنوات العشر الأخيرة شهدت نمواً سريعاً في قطاع الخدمات المالية، الذي كان يزود تنمية الاقتصاد القومي الوطني بالوقود اللازم. وأثناء تلك الفترة انتقلت المسؤوليات الإشرافية على قطاعات مالية عديدة من مصرف الشعب إلى أجهزة تنظيمية حديثة النشأة وهي لجنة تنظيم الأوراق المالية، ولجنة تنظيم التأمين. والمهام الرئيسية لمصرف الشعب هي صياغة السياسة النقدية وتنفيذها، والوقاية من المخاطر المالية ومواجهتها والمحافظة على الاستقرار المالي. وكان عام ٢٠٠٨ هي السنة الثانية منذ أن أكملت الصين مراحل تنفيذ التزاماتها الناشئة عن الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. وأثناء عملية الانفتاح كان هناك تطبيق منتظم للمبادئ الأربعة وهي "المصالح السيادية الوطنية، المخاطر خاضعة للرقابة، المنافسة التعاونية، المنافع الجدية للجميع" - مما جعل الأولوية للسلامة الاقتصادية والمالية في البلد ولمصالح المستهلك المالي. وكان الهدف هو تنشيط الإصلاحات والتنمية بفضل الانفتاح. وأدى نمو القطاع إلى ظهور عدد من فرص الأعمال أمام رجال الأعمال في القطاع، وأدى منذ عهد قريب إلى ظهور عدد من التحديات الجديدة المرتبطة بالآزمة المالية العالمية الجارية. ويضم القطاع ثلاثة قطاعات فرعية - المصارف، مجالس الأوراق المالية، شركات التأمين - وكل واحد منها يخضع لمنظمي أسواق مستقلين ومنفصلين. والوقاية من المخاطر هو واحدة من الانطلاقات الرئيسية في التنظيم. وقد تحقق تقدم كبير في توسع الجهاز المصرفي ليشمل المناطق والعائلات التي لم تكن تحصل على خدمات مصرفية كافية. واستمر التحسن في قدرة القطاع المصرفي على تخصيص الموارد المالية، واشتركت بعض المؤسسات المصرفية بنشاط في ممارسة عمليات رائدة تضم عدة قطاعات (مثلاً استكشاف طرق لتعزيز التعاون بين قطاع المصارف وقطاع التأمين، وإنشاء صناديق فرعية للمعاشات التقاعدية وإدارة الأموال). وقد حدث تحسن في القطاع المصرفي في مواجهة طلب العملاء من الشركات والأفراد. وكان هناك تشجيع للمؤسسات المصرفية على مساهمة تدابير الاقتصاد الكلي الوطنية بما يحقق تنمية مالية مستقرة.

٥٠ - وهناك أربعة عناصر تعتبر مفتاح النهج العالمي لتنظيم قطاع الخدمات المالية: القواعد ووضع المعايير، الإشراف، التعاون والتنسيق، الإنفاذ. فوضع القواعد والمعايير يمكن أن يشمل معايير لكفاية رأس المال ومعدلات السيولة، وتنظيم المصارف والشركات العابرة للحدود، وممارسات الإدارة الرشيدة لكل نوع من المنشآت، ومعايير دولية للإفصاح عن العروض العابرة للحدود وتنظيم المقاصّة. وأما الإشراف فيمكن أن يشمل (أ) رصد وتقييم الأخطار والروابط مع الاقتصاد الكلي الواسع بحيث يمكن التعرف على حالات التعرض الكبيرة في مجال السيولة وأسعار الصرف وغير ذلك من المتغيرات الكلية؛ (ب) جمع المعلومات؛ (ج) التركيز على المؤسسات الخاضعة للتنظيم وكيانات الرقابة؛ (د) الإرباع الشامل في الجهاز المالي. وأما هدف التعاون والتنسيق فيجب أن يركّز على العمليات الدولية بين مقدمي الخدمات المالية بما يضمن الإشراف في البلد الأصلي والبلد المضيف. فيمكن أن يكون البلد المضيف مسؤولاً عن تدابير السيولة وأن يكون البلد الأصلي مسؤولاً عن مخاطر الائتمان وعن الإعسار وعن تدابير الإنقاذ. وهناك مجالات أخرى للتعاون يمكن أن تشمل تبادل المعلومات عن ترتيبات الإشراف الوطنية، وتحسين تقنيات الإشراف، وتقييم المخاطر الداخلية بواسطة المؤسسات المالية. ولعل المجال الأصعب هو الإنفاذ على المستوى العالمي. وكان هناك اقتراح بإمكان استعمال حوافز تنظيمية وجزاءات وتدريب الائتمان باعتبارها أدوات تضمن الإنفاذ والتطبيق. يضاف إلى ذلك، على مستوى المؤسسات العالمية، أن تعثر هذه يتطلب إطاراً دولياً أقوى. ومقترحات مجموعة العشرين هي خطوات هامشية في الاتجاه الصحيح ولكن كفايتها وتوقيتها ربما لا يكونان سليمين.

٥١ - وفي الحديث عن الإطارات التنظيمية والمؤسسية في قطاع خدمات التأمين شرح أحد الخبراء أن الأزمة الجارية أثرت في قطاع التأمين بشكل مختلف عما هو في القطاع المالي. وتكمن الفوارق في السيولة وفي أن قطاع التأمين ظل غير متأثر بدرجة كبيرة من خسائر الرهون التي ارتبطت بأزمة العقارات الجارية. وعلى ذلك فإن الثقة في القطاع لا تزال قوية. ورغم هذا فليس من المحتمل أن يتجنب القطاع خسارة في الأصول في سياق الأزمة الجارية، الناشئة عن المخاطر الجهازية. فقد لوحظ أن عدداً من المشاكل المرتبطة بالأزمة بدأت في الظهور في هذا القطاع، بما في ذلك مشاكل السيولة وانخفاض قيمة الأصول. وذكر الخبير أيضاً أن قطاع التأمين غير منخرط في أزمة الائتمان إلا بدرجة محدودة. والشركات التي عانت من أزمة الائتمان هي على الأغلب تلك التي كانت لديها عمليات كضامن مالي، والتي تعمل لا كشركات تأمين بالكامل بل كمالكة ومستثمرة في أنواع مختلفة من الأعمال. ولا يخضع التأمين لنفس القضايا الجهازية التي تخضع لها المصارف، كما أنه لم يساهم في عدم الاستقرار المالي العالمي، بل إنه أظهر مرونة في مواجهة ظروف سوقية سيئة (ضائقة السيولة) وعمل كعنصر استقرار ومقاومة مشغلي التأمين لمشاكل السيولة التي أثرت في القطاع المصرفي وتأثير الخسائر الائتمانية المتوقعة الناشئة عن التعرض لتبادل مشتقات ائتمانية ترجع إلى الجمع بين نموذج أعمال التأمين في مواجهة عوائق السيولة وإلى الحيلة التي أبدتها معظم المشغلين بعد التجارب السابقة، والإشراف الدقيق على القطاع.

٥٢ - كذلك أشار الخبير إلى أن نموذج أعمال التأمين يعرض اللاعبين لمخاطر أقل في مجال السيولة مما يحدث في نماذج الأعمال المصرفية. وهذه التفرقة يجب أن تظهر في مختلف الاشتراطات التنظيمية والرأسمالية في المستقبل. ويجب على جهات التنظيم والإشراف في المستقبل مع ذلك أن تكون أكثر حرصاً عندما تتفرع شركات التأمين إلى عمليات خطيرة أو عندما يدخل لاعبون خطرون إلى مجال التأمين.

٥٣- وإذا كان هناك شعور بأن تقوية المؤسسات والتنسيق والتعاون على المستوى العالمي أمر مهم للجهاز المصرفي ولقطاع الخدمات المصرفية فإن الدور الحاسم الذي يؤديه التنظيم والمنظمون المهرة على المستوى الوطني ليس محل اهتمام كاف. وبرزت نقطة الحاجة إلى منظمين ومشرفين مدربين يستطيعون فهم التغيرات في المجال المالي وأن يستجيبوا لها في الوقت المناسب - وخصوصاً تلك التي تنشأ بسبب منتجات مالية جديدة أو من تكنولوجيا جديدة أو من التركيز المالي. وهذا مجال تفتقر إليه معظم البلدان النامية.

واو - بناء القدرات من أجل التنظيم الفعال

٥٤- لوحظ أن البلدان النامية تواجه تحديات عندما تحاول بناء القدرة على التنظيم الفعال وأن اعتماد نهج تدريجي في تطوير الأطر التنظيمية والمؤسسية أمر مهم لضمان استدامة التنظيم. وشرح ممثل المنتدى الأفريقي لوكالات تنظيم المرافق العامة أن هناك تركيزاً متزايداً في أفريقيا على التعاون الإقليمي في القضايا التنظيمية. وتعمل هذه المنظمة على تشجيع تقاسم المعلومات، وبناء القدرات وتنسيق الأطر التنظيمية بين أعضائها. كما أنها تنفذ أنشطة لبناء القدرات، بما في ذلك من خلال تنظيم دورات تدريبية وإقامة شبكة متنامية من مراكز التدريب على التنظيم. كما أنها وزعت قواعد ولوائح تنظيمية نموذجية، وعززت التعاون الثنائي بين جهات التنظيم، وشجعت على تقاسم المعلومات والتجارب، وتجميع الموارد الإقليمية وإجراء دراسات التقييم.

٥٥- ووصف أحد الخبراء التحدي الرئيسي في تنظيم المرافق العامة في منطقة الكاريبي بأنه تحدّي يتمثل في معرفة كيفية اجتذاب الاستثمارات وفي الوقت نفسه ضمان توازن القوى السوقية الذي ينتج خدمة جيدة بسعر معقول ويحقق عائداً معقولاً للمستثمرين. وتقوم الإدارة الرشيدة بصفة عامة على عدة عوامل أهمها وضوح المهمة، والاستقلال الذاتي، والشفافية، والمساءلة، وإمكان التنبؤ، والمصادقية. وحققت بلدان الكاريبي تقدماً جيداً في مواجهة التحديات والأهداف التنظيمية بفضل وكالات تنظيمية قطاعية ومتعددة القطاعات في بعض الحالات، وإن كانت وكالات التنظيم في هذا الإقليم تختلف في درجة تطورها.

٥٦- ويساعد بناء القدرات الفعالة على ضمان الإدارة التنظيمية الرشيدة كما أن الأنشطة التنظيمية لمسؤولي التنظيم في الكاريبي تأثرت بإقامة هيئة منظمي المرافق العامة في الكاريبي عام ٢٠٠٢. وهذه الهيئة تهدف إلى (أ) المساعدة على تحسين تنظيم المرافق العامة؛ (ب) رعاية تنظيم المرافق بطريقة شفافة ومستقرة بواسطة جهات تنظيم مستقلة ومحيدة في البلدان الأعضاء؛ (ج) إجراء البحوث وأعمال التدريب والتطوير؛ (د) تسهيل فهم القضايا التنظيمية وتقاسم المعلومات والخبرات. وأثبت الإقليم أن التنسيق ممكن وضروري في تنمية الأسواق الصغيرة. وهناك تأكيد على أهمية توفر إطار لتطوير القدرة التنظيمية على المستوى الوطني والمستوى الإقليمي.

٥٧- وعند وصف تجربة المجتمع الكاريبي شرح أحد الخبراء التحديات التي تواجه الإقليم، بما في ذلك وجود ثلاثة نظم قانونية مختلفة، والأبعاد الجغرافية الكبيرة التي تفصل بين بلدان الإقليم، وصعوبة اجتذاب الاستثمار ومقدمي الخدمات إلى قطاع خدمات الهياكل الأساسية، وخصوصاً في الجزر الصغيرة وهناك صعوبات أيضاً في إقامة تنظيم متعدد الجنسيات لهذا الإقليم.

٥٨- وأبرز أحد الخبراء مختلف التحديات والعوائق التي واجهتها بنن في تنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فكان على هذا البلد أن (أ) ينتهي من إعداد تشريعه عن الاتصالات الإلكترونية وترتيبات إقامة السلطات التنظيمية؛ (ب) وضع خطة وطنية لتخصيص عناصر الطيف؛ (ج) تحسين حشد موظفي التنظيم وتدريبهم بما يضمن وجود عدد كاف من المديرين ذوي المهارات المطلوبة. وفي الوقت الحاضر لا يوجد في بنن وكالة تنظيمية متعددة القطاعات بل عدة وكالات تسترشد باستراتيجية مشتركة. ويحتاج البلد إلى خبرة خارجية من أجل تنسيق التشريع والممارسات في إطار الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

٥٩- وكرر أحد الخبراء مختلف خصائص المنظم الجيد. فيجب أن تتوفر في جهة التنظيم صفة الشرعية في نظر أصحاب المصلحة؛ وأن تكون معترفاً بها بين المستهلكين، ومحترمة من السياسيين والمنشآت. كذلك أن يكون المنظم مستقلاً وكفواً. ويمكن تقييم الكفاءة من شفافية العمليات، وإمكان التنبؤ بالقرارات، والقدرة على تكييف الممارسات التنظيمية مع الأحداث غير المتوقعة، والتمتع بمستوى من الكفاءة في المسائل التنظيمية يماثل مستوى المشغلين في القطاع الخاص.

٦٠- وتعتبر قيود الموارد البشرية على مستوى وضع القرارات وعلى مستوى الموظفين تحديات رئيسية أمام كثير من البلدان النامية. وليس هناك حل سحري ولكن كان هناك شعور بأن على البلد أن (أ) تحاول التعرف على العوائق الموجودة في المنبع وتدخلها في تصميم التنظيم؛ (ب) أن تتعرف على ما إذا كان الإطار القانوني يوفر أساساً سليماً للاستقلال؛ (ج) أن تتعرف على مدى الكفاءات التي يمكن العثور عليها في البلد؛ (د) أن تقرر ما هي المهام والأعمال التنظيمية التي يمكن إجراؤها بالتعاقد.

٦١- وكثير من جهات التنظيم يكون صغيراً ويستخدم أقل من ٥٠ موظفاً. والضخامة لا تعني بالضرورة أن تكون وكالات التنظيم أفضل. فالمشاكل المشتركة بين وكالات التنظيم هي نقص مجموعة الموارد المتاحة، وخطر تنازع المصالح. وبإبرام عقود يمكن تعويض نقص الموارد البشرية. فالخبراء الخارجيون يمكن أن يقدموا مدخلات باعتبارهم مستشارين لتحسين الكفاءة أو باعتبارهم واضعي قرارات من أجل تعزيز استقلال جهة التنظيم وشرعيتها عندما يكون ذلك ضرورياً. وأشار أحد الخبراء إلى إمكان تنازع المصالح في حالة اللجوء إلى خارج جهة التنظيم. فرغم أن المستشارين يمكن أن يكونوا مستقلين سياسياً فقد تكون لهم مصالح اقتصادية (أي يفضلون شركة بعينها)، مما يثير التساؤل عن شرعية المستشارين الخارجيين ومدى استقلالهم. وحذر الخبراء من أن نجاح التعاقد الخارجي يتطلب (أ) معايير واضحة عما يجب عمله؛ (ب) تكليف خبير مناسب تكون له معرفة بالقضايا المطروحة؛ (ج) عقد استشارة واضح من حيث المهمة المطلوبة ويتضمن نصوصاً تبين معايير الاستغناء عن المستشارين عندما لا يؤدون المهام المطلوبة.

٦٢- وأوضح أحد الخبراء كيف أمكن تعزيز الكفاءة التنظيمية بفضل التعاقد مع الخارج في بعض البلدان النامية. ففي الغابون كان عقد امتياز المياه والكهرباء يتطلب استخدام مقاولين خارجيين لجمع المعلومات ورصد الأداء. ولم تكن تقاريرهم ملزمة ولكنها رفعت من كفاءة الوظيفة التنظيمية في غابون. وفي عقد إدارة المياه في غزة، حين كانت جهة التنظيم قد أنشئت من وقت قريب ولم تكن تتوفر لديها الخبرة، نص العقد على أن يضع

مراجع الحسابات الخارجي معايير لنظام مدفوعات يقوم على الأداء، مما أدى إلى رفع الكفاءة والاستقلال لدى جهة التنظيم.

٦٣- وأوضحت عملية مسح حديثة أن ٧٥ في المائة من جهات التنظيم التي جرت مقابلات معها كانت تتعاقد مع الخارج وأن ٦١ في المائة حققت نتائج إيجابية. ويبدو أن جهات التنظيم الأقل تطوراً تتعاقد بدرجة أقل، وذلك لأسباب كثيرة، منها عدم وجود أموال كافية وربما قلة الوصول إلى خبراء إقليميين. وكانت أسباب التعاقد الخارجي التي ذكرها المحييون هي (أ) تخفيض النفقات؛ (ب) تحسين الرقابة والجودة والمصداقية والمرونة؛ (ج) التعويض عن نقص القدرة لدى الجهة نفسها. وكان هناك شعور بأن جهات التنظيم يمكن أن تتعرف على مجالات الكفاءة الأساسية، وأن تؤلف فريقاً صغيراً عالي الكفاءة، وأن تتعاقد مع خبراء خارجيين على أداء المهام الأكثر تخصصاً، مع الموازنة بين التكاليف والمنافع في هذا التعاقد. يضاف إلى ذلك، على المستوى الإقليمي، أن من الممكن وضع قوائم خبراء والمشاركة فيها بين وكالات التنظيم الإقليمية.

٦٤- وتحتاج جهات تنظيم الهياكل الأساسية إلى عدد كبير من الموظفين الفنيين ذوي المهارات العالية، ومنهم المحاسبون والاقتصاديون والقانونيون والمهندسون. والمشكل هو أن تستطيع البلدان الصغيرة ذات الدخل المنخفض أن تجد العدد الكافي من الموظفين، وإذا وجدت هذا العدد، أن تبرر استخدامهم. والمشكل هو مشكل التكاليف الثابتة لعدد صغير من المستهلكين وليس مشكل العدد المطلق لموظفي التنظيم في ذاتهم. فمثلاً لا يزال مستوى الحصول على الكهرباء منخفضاً جداً في كثير من البلدان النامية. والنتيجة هي أن عدد موظفي التنظيم بالنسبة إلى عدد الوصلات يكون مرتفعاً جداً، حتى إذا كانت جهة التنظيم صغيرة. فمثلاً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لا يزال هذا المشكل قائماً في حالة المياه، ولكن ليس في الاتصالات، حيث أن معدل دخول الهواتف المحمولة زاد زيادة كبيرة.

٦٥- وكانت هناك عدة اقتراحات لحل مشكل الموارد البشرية، منها إنشاء جهات ومؤسسات تنظيم متعددة القطاعات أو متعددة البلدان مما يسهل التعاون التنظيمي بين عدة بلدان. وإلى جانب التعاقد الخارجي كانت هناك حلول تضمنت إنشاء أفرقة من الخبراء، والتحكيم الإلزامي بواسطة خبراء خارجيين، وإقامة نماذج هجينة للتنظيم تجمع بين عقود الامتياز والتنظيم. وتكهن أحد الخبراء بأن نقص الموارد البشرية يثير إشكالات فقط في حالات تمويل جهات التنظيم من الميزانية الحكومية المركزية، ولكن لا يثير ذلك إلا في حالات نادرة جداً عندما تكون وكالات التنظيم ممولة من رسوم على الصناعة أو على إصدار التراخيص.

٦٦- كذلك نظر الخبراء في الدور المهم الذي يمكن أن تؤديه التوأمة في المساعدة على بناء القدرات البشرية في البلدان النامية. فالتوأمة تعني الاشتراك بين مؤسسات تنظيمية على مستويات مختلفة من النمو، بما في ذلك مؤسسات البلدان المتقدمة والنامية، والمشاركة بين موظفين يؤدون نفس المهام ويسعون إلى نفس الأهداف. وبمقدورها أن تنشط بناء القدرات المؤسسية بطريقة فعالة، وقد استعملتها وكالات تعاون ثنائي منذ أوائل الثمانينات. وقد أثبتت التوأمة نجاحها في نقل المهارات التقنية والمعارف وأفضل الممارسات بين عدة بلدان.

٦٧- وتدعو الحاجة إلى جمع البيانات جمعاً منتظماً عن عدد موظفي الهياكل الأساسية للتعرف على النقص في المهارات وتدريب ما يكفي للتدريب على التنظيم. واقترح عدد من الخبراء أن يكون للأونكتاد دور في جمع البيانات

عن وكالات التنظيم وتنميط هذه البيانات بطريقة تكون مفيدة للتحليل. وكان هناك اقتراح بأن الأونكتاد يستطيع أن يؤدي دوراً في مثل هذه الجهود بفضل التعاون مع مؤسسات التنظيم الإقليمية مثل المنتدى الأفريقي لجهات تنظيم المرافق العامة ومنظمة أمريكا اللاتينية للطاقة والاتحاد الدولي للاتصالات والشبكة الدولية لتنظيم الطاقة. ولا تقتصر فائدة البيانات على مساعدة الباحثين في التعرف على أفضل الممارسات بل أيضاً لتقييم احتياجات التدريب وغيرها من احتياجات بناء القدرات في البلدان النامية. كما قد تكون البيانات الإحصائية المجموعة مفيدة في التعرف على فاعلية المؤسسات.

٦٨- وطرح أحد الخبراء أن الأونكتاد يستطيع أن يسهل التعاون وعمليات التبادل بين جهات التنظيم، وأن يوفر الخبرة التنظيمية عن اتفاقات التجارة الدولية، وأن يقدم الدعم في اجتذاب الاستثمار في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في البلدان، وأن يقدم التمويل لمختلف مؤسساتها التنظيمية، بما في ذلك ما بين البلدان النامية نفسها.

زاي - المبادئ التنظيمية: الأبعاد الدولية والإقليمية

٦٩- قال الخبراء إن هناك روابط وثيقة بين القواعد الدولية لتحرير التجارة في الخدمات والأطر التنظيمية والمؤسسية لخدمات الهياكل الأساسية. وعند تحرير التجارة في الخدمات فإن المفاوضات المتعددة الأطراف والإقليمية تتناول بصفة مباشرة تدابير التنظيم في مختلف البلدان. وهناك اتفاقات كثيرة بين الجنوب والجنوب والشمال والجنوب تتضمن نصوصاً خاصة بهذه الأطر، بما في ذلك الآليات التعاونية.

٧٠- وذكر خبير من منظمة التجارة العالمية أن البلدان قد انتقلت من نماذج المرافق التي تسيطر عليها الحكومة إلى نماذج جديدة تقوم على هياكل سوق تنافسية يقودها القطاع الخاص، وذلك يعني تغير دور الحكومة في تنظيم الخدمات. ومع المشاركة الخاصة والتحرير أصبحت جهات التنظيم تواجه مجموعة واسعة من التحديات الجديدة. وأوضح الخبير أيضاً أن التحرير بالمعنى الذي جاء في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات يتطلب في كثير من الحالات تنظيمات جديدة ومحكمة. وقد تبين أن الترتيب الفعال ووضع مراحل لأطر التنظيم الوطنية إلى جانب التحرير يعتبر عنصراً أساسياً في نجاح الانتقال إلى أسواق خدمات الهياكل الأساسية التي تكون أكثر انفتاحاً.

٧١- ووصف الخبير نصوص الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات التي تسمح للبلدان بوضع وتنفيذ لوائح داخلية متعلقة بالخدمات. وعلى وجه الخصوص فإن المادة السادسة - ٤ من هذا الاتفاق يرجع أصلها إلى اعتراف واضعي الاتفاق بأن بعض التدابير الداخلية غير التمييزية - أي تلك التي تتعلق باشتراطات المؤهلات والإجراءات والمعايير التقنية واشتراطات الترخيص - يمكن أن تتحول إلى قيود مستترة على التجارة. وعلى ذلك، بدأت الجهود لتعريف مجموعة من الضوابط التي تضمن أن تكون اللوائح الداخلية متفقة مع المبادئ التي تمنع القيود المستترة على التجارة دون أن تعرقل قدرة المنظمين على إدخال لوائح جديدة. وعلى ذلك فإن وضع ضوابط على إصدار لوائح داخلية يعتبر استكمالاً لجهود التحرير. وكانت هناك مبادرتان في التنظيم الداخلي بموجب تلك الاتفاقية - واحدة تركز على وضع ضوابط محددة لقطاعات بعينها، أي المحاسبة، والثانية على وضع ضوابط أفقية تغطي جميع القطاعات، وهي لا تزال الآن قيد التفاوض بموجب جولة الدوحة للمفاوضات التجارية. وتدل التجربة حتى الآن على أن وضع الضوابط كان أنجح على المستوى القطاعي، لا على المستوى الأفقي، وهو ما تدل عليه ضوابط المحاسبة، ومبادئ "الورقة المرجعية" في الاتصالات الأساسية، والنتيجة هي أن تلك الضوابط تكون أكثر فاعلية في

تحقيق أغراض السياسات. وعلى العكس، فإن الضوابط الأفقية تميل إلى أن تكون محدودة في حدود القواسم المشتركة بين جميع القطاعات، مثل الشفافية، بدلاً من التوغل إلى القضايا الأعمق حيث تختلف الخصائص بحسب القطاع المعني.

٧٢- ولاحظ أحد الخبراء، في حالات التحرير والتنظيم، أن هناك عدداً من خدمات الهياكل الأساسية التي ظهرت واضحة في مفاوضات الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وخصوصاً الخدمات المالية وخدمات الاتصالات. وكان بعض من هذه القطاعات قد تم تحريره بالفعل، وكان أغلبها من أكثر الخدمات تنظيمًا في الاقتصادات المحلية، وكانت الحكومات تفرض في بعض الحالات التزامات عامة بتقديم الخدمات بهدف تعزيز وصول الجميع إلى الخدمات الضرورية. وعلى ذلك كان من المهم بوجه خاص أن تحافظ البلدان النامية على المرونة في فرض التدابير المناسبة التي تعزز أهداف سياساتها الوطنية وتكون نتائج مفاوضات التنظيم الداخلي حاسمة في هذا المجال. والمفروض في نتائج المفاوضات أن تحمي حقوق البلدان في التنظيم جنباً إلى جنب مع وضع بعض الضوابط على اللوائح الداخلية، وخصوصاً تلك التي تؤثر في التجارة في قطاعات وأشكال ذات أهمية للبلدان النامية. والاشتراطات والإجراءات الخاصة بالمؤهلات وبالترخيص يمكن بوجه خاص أن تؤثر في حركة الأشخاص الطبيعيين الذين يقدمون الخدمات (الأسلوب ٤)، وهي قضية تعتبر ذات أهمية كبيرة للبلدان النامية. ولاحظ بعض الخبراء أيضاً أن من المهم أن تكون هناك ضوابط مناسبة على التنظيم الداخلي بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات وأن تراعي آفاق التنمية، بشكل يمنع الانتقاص من مزايا الوصول إلى الأسواق ومزايا المعاملة الوطنية.

٧٣- وذكر أحد الخبراء أن شيلي ركزت استراتيجياتها التجارية على تصدير الخدمات، وعلى ذلك، فإن المفاوضات على التنظيم الداخلي لها أهمية رئيسية بالنسبة لهذا البلد. وللضوابط في هذا المجال دور تؤول فيه في ضمان تحرير فعلي للخدمات وفي استبعاد القيود التمييزية غير المجدولة واستبعاد البيروقراطية في الأسواق حيثما وجدت.

٧٤- ولاحظ خبير آخر أن إقامة التوازن بين حق الحكومات في التنظيم، من جانب، ومركز مقدمي الخدمات، من جانب آخر، هو أمر مهم وأن هذه المسألة كانت تعود إلى الظهور كثيراً أثناء المفاوضات. والهدف الرئيسي من اتفاقات التجارة هو تحرير التجارة في الخدمات؛ ويجب أن يستطيع مقدمو الخدمات الاستفادة من الوصول إلى الأسواق بدون التعرض لتنظيم يجاوز الأهداف المشروعة في السياسات التي يجب أن تحافظ عليها جميع البلدان.

٧٥- واعترف أحد الخبراء بأن وضع ضوابط قطاعية في الاتصالات وفي المحاسبة هما مثالان جيدان على ما يمكن تنفيذه لمراعاة المصالح التجارية للبلدان المتاحرة وفي الوقت نفسه تلبية احتياجات الحكومات إلى التنظيم بطريقة فعالة. ولكن لا يجب أن يغيب عن نظر البلدان هدف وضع ضوابط أفقية تضمن نوعية مرتفعة بصفة عامة في تنظيم الخدمات، نظراً لطبيعة الترابط بين مختلف قطاعات الخدمات. كما أن من شأن ذلك أن يتجنب قضية صعبة هي التعرف على الضوابط القطاعية التي يجب البدء بالتفاوض عليها قبل غيرها.

٧٦- وتحدث أحد الخبراء عن قضية تعزيز تكامل الأسواق وتأثيره في تنسيق التنظيم والتجارة العابرة للحدود، فوصف الاتفاقات الثنائية المتعلقة بالنقل بين سويسرا والمفوضية الأوروبية والتي تغطي النقل البري (سواء بالطرق أو بالسكك الحديدية، والنقل الجوي). فهذه الاتفاقات مثال عن معالجة الخلافات التنظيمية بواسطة اتفاقات إقليمية حتى عند عدم وجود اتفاق شامل بشأن التجارة في الخدمات. وقد جرى التفاوض على هذه الاتفاقات

ضمن إطار الاتفاقات الثنائية الشاملة عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٩ وبدأ نفاذها عام ٢٠٠٢، وهي تعتبر مثلاً على الطبيعة التكاملية بين التنظيم الداخلي وتحرير التجارة.

٧٧- وشرح الخبير أن معالجة الاختلافات في معايير التنظيم وتنسيقها لمنع القيود على التجارة هو الباعث الأساسي وراء الاتفاقات، التي تشمل مجموعة من العناصر المترابطة فيما بينها، وهي التنسيق التقني، وتحرير التجارة، وتنسيق سياسة النقل وما يتصل بها من أمور ضريبية. وهذه الاتفاقات تساعد على بلوغ أهداف السياسات التجارية وغيرها من السياسات الوطنية، (وهي في هذه الحالة أهداف بيئية ترجع إلى تخفيض التلوث الناشئ من خدمات النقل). ولكن اضطرت سويسرا في بعض المجالات إلى التنازل للاتحاد الأوروبي عن سلطاتها في وضع القواعد. ولم يكن هذا الأمر غير متوقع لأن كثيراً من اتفاقات التجارة وغيرها من اتفاقات التعاون بين البلدان تتطلب أيضاً تنازل البلدان المشاركة عن إطلاقها التنظيمية في بعض الحالات.

٧٨- وفي الحديث أيضاً عن قضية تكامل الأسواق وتأثيرها على تنسيق التنظيمات والتجارة العابرة للحدود شرح خبير من السوق المشتركة لأمريكا الجنوبية (ميركوسور) أن أعضاء السوق تناولت المسائل التنظيمية إما بتنسيقها أو بحذفها، ولاحظ أن هذه السوق هي رابطة حكومية دولية وليست فوق الحكومات؛ وعلى ذلك فإن التنظيمات فوق الحكومية ليست مقبولة من جانب الحكومات. وفي الوقت الحاضر يجري إدماج بروتوكول ميركوسور في التشريعات الوطنية والمأمول بحلول عام ٢٠١٥ أن يكون التنسيق والتحرير قد تحققا في قطاع الخدمات. وأكد الخبير أن تنظيم التجارة في الخدمات وتحريرها يرتبطان ارتباطاً وثيقاً. فتحرير الخدمات يعني تغيير المعايير وغيرها من الاشتراطات التنظيمية. واقترح الخبير أن يتركز عمل فريق الخبراء في المستقبل بصورة واضحة على الجانب التجاري في التنظيم واستخلاص النتائج من حالات النجاح والفشل في البلدان والأقاليم. وقد كانت تجربة أمريكا اللاتينية مفيدة إلى حد كبير لأنها أظهرت ضرورة البدء بالتعامل مع قضايا التفاعل التجاري في التنظيم بخطى حذرة ومتوازنة.

٧٩- واقترح الخبراء أن وضع نظم لوائح إقليمية يمكن أن يدعم التكامل الإقليمي وأن التعاون الإقليمي سيظل يؤدي دوراً مهماً في إقامة الإطارات التنظيمية والمؤسسية الفعالة. وعلى ذلك فإن إطار بناء قدرات جهات التنظيم على المستويين الوطني والإقليمي يعتبر أمراً مهماً.

٨٠- واعترافاً بأن نموذج اقتصاد الخدمات تحول نحو زيادة مساهمة القطاع الخاص والمنافسة في أسواق خدمات الهياكل الأساسية فإن الخبراء اتفقوا على أن التنظيم أصبح أكثر تعقيداً وأنه يؤدي دوراً أساسياً في تسهيل هذا التحول. كما أكد الخبراء من جديد أن الحق في التنظيم هو في أساسه قضية سيادة وطنية. وأنه لا ينشأ من اتفاق دولي ولا يجب أن يلغيه أي اتفاق من مثل هذه الاتفاقات.

٨١- وذكر الخبراء أن التقييمات التنظيمية مهمة لأنها يمكن أن تساعد البلدان النامية على اتخاذ قرارات سليمة بشأن قضايا التنظيم. وكان من المقترح أن يؤدي الأونكتاد عملاً في مجال تقييم التنظيمات وأن يتعاون مع شبكات التنظيم القائمة في هذه القضية، بما يجمع بين جهات التنظيم، وواضعي السياسات، وغيرهم من أصحاب المصلحة كوسيلة لتسهيل تجارة الخدمات وتنميتها.

٨٢- واقترح أحد الخبراء أن يفحص الأونكتاد في عمله المقبل التأثيرات الممكنة التي تحدث من ضوابط التنظيمات الداخلية على الأهداف التجارية والإنمائية للبلدان. واقترح خبير آخر أن يشمل عمل الأونكتاد المقبل جمع بيانات عن وكالات تنظيم الهياكل الأساسية، وعن أعداد الموظفين وعن العمليات والإجراءات التي تستخدمها جهات التنظيم من أجل التوصل إلى قرارات التنظيم.

حاء - طريق المستقبل

٨٣- اعترافاً بولاية اجتماع الخبراء المتعدد السنوات (TD/B/55/9)، أحاط الاجتماع علماً بمناقشات الأيام الثلاثة، وناقش الطريق إلى المستقبل والخطوات التالية بما في ذلك مقترحات العمل المقبل للأونكتاد.

٨٤- واقترح الخبراء أن يركز الأونكتاد بحوثه وأعماله التحليلية على جوانب التجارة والتنمية في التنظيم والمؤسسات، وبوجه خاص على:

(أ) إجراء دراسات حالات مع التركيز على التحديات التنظيمية التي تواجه البلدان النامية، وخصوصاً أقل البلدان نمواً والبلدان التي ترغب في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وعلى التجارب الوطنية، مثل ضمان تعميم الوصول، ونوعية الخدمات والمنافسة، وذلك بهدف استخلاص النتائج من حالات النجاح والفشل في بلدان وأقاليم بعينها؛

(ب) الاستمرار في تبادل الخبرات وأفضل الممارسات بين الدول الأعضاء عن التجارب الوطنية في التعاقد الخارجي، وتأثير تنسيق التنظيم على التجارة العابرة للحدود في خدمات الهياكل الأساسية، وتنظيم قطاعات بعينها - وخصوصاً الطاقة والمياه والكهرباء والاتصالات - مع تأكيد خاص على تعميم الوصول وحماية المستهلكين؛

(ج) استمرار العمل بشأن الأطر التنظيمية والمؤسسية للخدمات المالية التي تشمل التأمين؛

(د) البحث والتحليل فيما يخص الدروس المستفادة من تنظيم خدمات الهياكل الأساسية من أجل تنظيم الخدمات المالية وإدارتها بعد الضائقة، والعكس صحيح؛

(هـ) استعراض تنوع التدابير التي تتخذ في سياق الأزمة المالية الراهنة، بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى؛

(و) تقييمات التنظيم، بما في ذلك من خلال التعاون في هذه القضية مع شبكات التنظيم الموجودة، بما يجمع بين جهات التنظيم وواضعي السياسات وغيرهم من أصحاب المصلحة، بما في ذلك القطاع الخاص؛

(ز) جمع البيانات ونشرها فيما يتعلق بوكالات التنظيم وموظفيها، بما يوفر عرضاً واضحاً لهذه البيانات، ويسمح بالمقارنة بين القطاعات والبلدان المتماثلة والتعرف على عناصر مثل القطاعات والبلدان التي بها نقص في جهات التنظيم، ومعدل الاحتفاظ بموظفي التنظيم ومستوى تدريبهم؛

(ح) عمل مسح للبند/النصوص التنظيمية المتعلقة بالإطارات التنظيمية في اتفاقات التجارة الثنائية والإقليمية ومتعددة الأطراف؛

(ط) تحليل طريقة تفاوض أعضاء رابطات الاتصالات الإقليمية على الاشتراك في تقديم خدمات الهياكل الأساسية، وتنسيق نظمها من أجل الاشتراك في الهياكل الأساسية عبر الإقليم وتجارب جهات التنظيم الإقليمية (مثل المؤتمر الأوروبي للتعليم المعزز بالتكنولوجيا) التي نشأت باتفاق دولي للتعرف على ما إذا كانت هي الطريق إلى المستقبل (وخصوصاً أمام البلدان الصغيرة)؛

(ي) التحليل بواسطة دراسات حالة لمعرفة ما إذا كانت التزامات الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات قد أثرت في تنظيم الهياكل الأساسية؛

(ك) تحليل تأثير الأزمة الاقتصادية والمالية على الالتزامات الخاصة بالخدمات المالية وعلى المفاوضات في منظمة التجارة العالمية؛

(ل) تحليل قيمة التجارة في خدمات الهياكل الأساسية بواسطة مختلف أساليب توريد الخدمة (وخصوصاً الأسلوبين ٣ و ٤)؛

(م) تحليل تأثيرات التنظيم الداخلي على التجارة والتنمية والضوابط الممكنة على التنظيم الداخلي، وخصوصاً بالنسبة للأسلوب ٤؛

(ن) جرد مواقع الويب الموجودة الآن والتي تقدم بحثاً وتحليلاً عن قضايا التنظيم في مجال خدمات الهياكل الأساسية، وربما مع تقييم هذه المواقع وتوزيع معلوماتها على واضعي السياسات وجهات التنظيم.

٨٥- واقترح الخبراء أن إحدى مجالات بناء التوافق والتعاون الدولي يمكن أن تكون هي وضع خطوط توجيهية للتعاون التنظيمي.

٨٦- كما أشار الخبراء إلى أن على الأونكتاد دوراً مهماً يؤديه في تقديم المساعدة الفنية لواضعي السياسات وجهات التنظيم، بما في ذلك من خلال:

(أ) تقديم المعلومات لجهات تنظيم خدمات الهياكل الأساسية بشأن قضايا التجارة وذلك بالمشاركة في الدورات المخصصة للتجارة وفي الاجتماعات الإقليمية والدولية لجهات التنظيم؛

(ب) إقامة مجموعات مهمة بالمسائل التجارية ضمن شبكات التنظيم الموجودة؛

(ج) دعم مشاركة البلدان النامية في الاجتماعات بشأن القضايا المتصلة بتطوير إطار تنظيمية فعالة؛

(د) التدريب على العناصر التنظيمية المتزايدة العدد والمتصلة بخدمات الهياكل الأساسية التي توضع في الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف.

ثانياً - المسائل التنظيمية

ألف - انتخاب أعضاء المكتب (البند ١ من جدول الأعمال)

٨٧- في الجلسة العامة الافتتاحية المعقودة يوم ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٩ انتخب اجتماع الخبراء المتعدد السنوات السفير تريفور كلارك (بربادوس) رئيساً، والسفير فيسيها ييمر (إثيوبيا) نائباً للرئيس ومقرراً.

باء - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل (البند ٢ من جدول الأعمال)

٨٨- في الجلسة الافتتاحية أقر الاجتماع جدول الأعمال المؤقت (TD/B/C.1/MEM.3/1) وعلى ذلك كان جدول الأعمال كما يلي:

- ١- انتخاب أعضاء المكتب
- ٢- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل
- ٣- الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي
- ٤- اعتماد تقرير الاجتماع.

جيم - اعتماد تقرير الاجتماع (البند ٤ من جدول الأعمال)

٨٩- وفي الجلسة العامة الختامية، أذن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات لنائب الرئيس/المقرر بأن يقوم، تحت إشراف الرئيس، بوضع الصيغة النهائية للتقرير.

المرفق
الحضور*

١- حضر اجتماع الخبراء الدول التالية الأعضاء في الأونكتاد:

الاتحاد الروسي	زيمبابوي
أذربيجان	السنغال
إسبانيا	السودان
أفغانستان	السويد
إكوادور	سويسرا
ألمانيا	شيلي
الإمارات العربية المتحدة	صربيا
إندونيسيا	الصين
أنغولا	العراق
أوزبكستان	غابون
أوغندا	غواتيمالا
إيطاليا	الفلبين
باراغواي	فترويل (جمهورية - البوليفارية)
باكستان	فييت نام
البرازيل	قطر
بربادوس	كازاخستان
بنغلاديش	الكاميرون
بنن	كمبوديا
بوتان	كندا
بوتسوانا	كولومبيا
بولندا	مالي
بوليفيا	ماليزيا
تايلند	مصر
تركيا	المغرب
ترينيداد وتوباغو	المكسيك
تونس	ملاوي
جامايكا	المملكة العربية السعودية
الجزائر	موريشيوس
الجمهورية التشيكية	موزامبيق
الجمهورية العربية السورية	ناميبيا
جمهورية الكونغو الديمقراطية	نيجيريا
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	هايتي
جنوب أفريقيا	هنغاريا
الرأس الأخضر	الولايات المتحدة الأمريكية
رومانيا	اليمن
زامبيا	

* انظر قائمة المشاركين في TD/B/C.I/MEM.2/Inf.1.

- ٢- وكان المراقب التالي ممثلاً في الدورة:
فلسطين
- ٣- وكانت المنظمات الحكومية التالية ممثلة في اجتماع الخبراء:
مجموعة دول أفريقيا والكاربي والمحيط الهادئ
الاتحاد الأفريقي
رابطة أمريكا اللاتينية للتكامل
جماعة الكاريبي
الجماعة الأوروبية
جامعة الدول العربية
مركز الجنوب
- ٤- وكانت منظمات الأمم المتحدة التالية ممثلة في اجتماع الخبراء:
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
مركز التجارة الدولية الأونكتاد/منظمة التجارة الدولية
- ٥- وكانت المنظمات المتخصصة أو المنظمات المتصلة بها التالية أسماؤها ممثلة في اجتماع الخبراء:
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
منظمة التجارة العالمية
- ٦- وكانت المنظمات غير الحكومية التالية ممثلة في اجتماع الخبراء:
الهيئة العامة
مهندسو العالم
المركز الدولي للتجارة والتنمية المستدامة
المجلس الدولي للممرضين والممرضات
شبكة العالم الثالث

٧- ودعي ممثلو الجامعات والقطاع الخاص التالية أسماؤهم إلى اجتماع الخبراء:

السيد Kern Alexander، أستاذ، زميل بحوث، جامعة كامبريدج

Professor, Research Fellow, University of Cambridge

السيد Marc Laperrouza، كبير الباحثين، إدارة صناعات الشبكات، مدرسة الهندسة الاتحادية في لوزان
Senior Research Associate, Management des industries de réseau, Ecole polytechnique
fédérale de Lausanne

السيد Nutavoot Pongsiri، شركة شيفرون تايلند المتحدة للتنقيب والإنتاج

Chevron Thailand Exploration and Production Ltd

السيد Michael Pollitt، مساعد في فريق بحوث سياسة الكهرباء ومحاضر في اقتصاديات الأعمال في
مدرسة قضاة الأعمال، جامعة كامبريدج

Assistant of the Electricity Policy Research Group and University Reader in Business
Economics, Judge Business School, University of Cambridge

٨- ودعي الخبراء التالية أسماؤهم إلى اجتماع الخبراء:

السيد Yaga Venugopal Reddy، المحافظ السابق لبنك الاحتياطي الهندي، وعضو لجنة الخبراء المعنية
بإصلاحات النظام الدولي النقدي والمالي والتابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة

Former Governor, Reserve Bank of India, and Member of the Commission of Experts of the
President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International
Monetary and Financial System

السيد Ian Alexander، مدير شركاء كامبريدج للسياسة الاقتصادية

Director, Cambridge Economic Policy Associates

السيد Smuda Mokoena، المنتدى الأفريقي لجهات تنظيم المرافق العامة، والرئيس التنفيذي في الهيئة
الوطنية لتنظيم الطاقة في جنوب أفريقيا

Chair, African Forum of Utility Regulators, and Chief Executive Officer, National Energy
Regulator of South Africa

السيد Thula Kaira، المدير التنفيذي، سلطة تنظيم المنافسة في زامبيا

Executive Director, Zambia Competition Authority

السيد Rohan Samarajiva، المدير التنفيذي، LIRNEasia

Executive Director, LIRNEasia

السيد Sonford Berg، أستاذ بمركز بحوث المرافق العامة، جامعة فلوريدا

Professor, Public Utility Research Centre, University of Florida

السيد Zevy Kann، المدير، وكالة التنظيم الصحي والطاقة في ولاية ساو باولو
São Paulo State Sanitation and Energy Regulatory Agency

السيد James Hodge، رئيس ممارسة المنافسة واقتصاديات التنظيم في التحليل الوراثي
Head, Competition and Regulatory Economics Practice, Genesis Analytics

السيد Nripendra Misra، رئيس سلطة تنظيم الاتصالات في الهند
Chair, Telecom Regulatory Authority of India

السيد Andrew Cornford، مرصد المالية Observatoire de la Finance
السيد Paul Dembinski، أستاذ الاستراتيجية والتنافس الدولي، جامعة فريبورغ ومرصد المالية
Professor, International Strategy and Competition, University of Fribourg and Observatoire
de la Finance

السيد Karl F. Cordewener، نائب الأمين العام، لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف
Cordewener, Deputy Secretary-General, Basel Committee on Banking Supervision

السيد Patrick M. Liedtke، الأمين العام والمدير العام، الرابطة الدولية لدراسة اقتصاديات التأمين
Secretary-General and Managing Director, International Association for the Study of
Insurance Economics

السيدة Rita Persaud-Kong، الأمين العام، منظمة جهات تنظيم المرافق العامة في الكاريبي
Secretary-General, Organization of Caribbean Utility Regulators

السيدة Sophie Trémolet، مكتب استشارات Trémolet
Trémolet Consulting

السيد Jon Stern، مدير بحوث، مركز سياسة التنافس والتنظيم، جامعة سيتي، لندن
Research Director, Centre for Competition and Regulatory Policy, City University, London

السيد حامد ممدوح، قسم التجارة في الخدمات، منظمة التجارة العالمية
Director, Trade in Services Division, WTO

السيد José Manuel Quijano، مدير، أمانة ميركوسور، مونتيفيديو
Director, Secretariat of MERCOSUR, Montevideo

السيد Christian Pauletto، رئيس قسم السياسية والتجارة، الشعبة الاتحادية للشؤون الاقتصادية، وزارة
الشؤون الاقتصادية Head of Division, Policy and Trade in Services, Federal Department of
Economic Affairs, State Secretariat for Economic Affairs