

Distr.: General
8 April 2010
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

الدورة الثانية

جنيف، ١٧-١٩ آذار/مارس ٢٠١٠

تقرير اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي عن دورته الثانية

المعقد في قصر الأمم، جنيف، في الفترة من ١٧ إلى ١٩ آذار/مارس ٢٠١٠

المحتويات

الصفحة

٢	أولاً - ملخص الرئيس.....
٢	ألف - البيانات الافتتاحية.....
٤	باء - الاتجاهات في تنظيم خدمات الهياكل الأساسية.....
٦	جيم - القضايا التنظيمية الرئيسية.....
١٠	دال - الترتيبات المؤسسية.....
١٣	هاء - الخدمات المالية: السياق التنظيمي المتغير وآثاره على النمو والتنمية.....
١٧	واو - الآليات التعاونية للأطر التنظيمية والمؤسسية.....
٢٠	زاي - الجوانب التنظيمية والمؤسسية في اتفاقات التجارة.....
٢٣	حاء - المضي قدماً إلى الأمام.....
٢٤	ثانياً - المسائل التنظيمية.....
	المرفق
٢٦	الحضور.....



أولاً - ملخص الرئيس

ألف - البيانات الافتتاحية

١ - افتتح نائب الأمين العام للأونكتاد، السيد بيتكو دراغانوف، اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي. وأكد السيد دراغانوف أن خدمات الهياكل الأساسية، من قبيل التمويل، والطاقة، والمياه، والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل تلعب دوراً حاسماً في دعم أسواق الخدمات الأخرى، والزراعة والصناعة. وهي تشكل العمود الفقري للاقتصادات الوطنية وأساسية في سبيل التعجيل بالتنمية الاجتماعية وتعزيز الرفاه البشري. لذلك من الأساسي أن تشكل جزءاً مهماً من الجهود الإنمائية الوطنية والدولية، بما في ذلك الجهود المكرسة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢ - وشدد السيد دراغانوف على أن العديد من البلدان قلقة من أن الأزمة المالية والاقتصادية القائمة حالياً قد تسببت في تباطؤ التقدم على صعيد قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وعمدت بلدان عديدة إلى اتخاذ تدابير اقتصادية حافزة مشددة على تطوير الهياكل الأساسية وتجديدها والرقى بمستواها وتطويرها بهدف تحسين الاستدامة البيئية كجزء من جهودها الرامية إلى إيجاد فرص عمل وإنعاش النمو الاقتصادي. والبعض من هذه التدابير الغاية منها المحافظة على خدمات الهياكل الأساسية إلى أن يعود النشاط الاقتصادي العادي إلى سالف مجراه في تلك القطاعات. ومن المهم استكشاف السبل الكفيلة بجعل الأطر التنظيمية والمؤسسية لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية أقدر على الصمود في وجه أوقات الأزمات.

٣ - وشدد السيد دراغانوف على أن الاتفاقات التجارية والاستثمارية لا تحد من المجال السياسي للبلدان للتنظيم الكفء. لذلك فإن من الأهمية بمكان أن لا يتأثر سلباً، في جولة الدوحة، التقدم الذي أحرزته البلدان النامية على مدى العقد الماضي في مجال النهوض بالأطر التنظيمية والمؤسسية. وختم السيد دراغانوف كلمته قائلاً إن اجتماع الخبراء ينبغي أن يتولى تحديد الحلول العملية لمواجهة التحديات الرئيسية.

٤ - وقامت الموظفة المسؤولة بالوكالة عن شعبة الأونكتاد للتجارة الدولية في السلع والخدمات والسلع الأساسية السيدة مينا مشايخي بعرض مذكرة المعلومات الأساسية التي أعدها للاجتماع أمانة الأونكتاد (TD/B/C.I/MEM.3/5). وعلقت على التقدم في مجال بناء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في البلدان النامية - ولا سيما أقل هذه البلدان نمواً - فبينت أن هذا التقدم بقي متغيراً وغير مكتمل. وقد تم اختبار نماذج ملكية شتى تشمل المنشآت المملوكة للدولة والشركات الخاصة أو مزيجاً من هذه وتلك كالشركات بين القطاعين العام والخاص، لكن النتائج جاءت متباينة. وأدت الحكومات وظيفة بالغة الأهمية

باعتبارها أدوات تمكين وتنمية. وواجه صناع السياسة التحدي المتمثل في وضع سياسات وأطر تنظيمية ومؤسسية ملائمة على أفضل نحو للظروف المحلية السائدة في البلدان ولملتزمات التنمية بغية الحفاظ على المنافسة التريهة والمستويات الاستثمارية الملائمة والتسعير المنصف وإمكانية الوصول العالمي وجودة الخدمات وحماية المستهلك. ويلزم المواءمة الدقيقة بين الاحتياجات في المجالات التجارية والصناعية ومجالات الخدمات والسياسات الاقتصادية الكلية لكي يتحقق المزيج من الأهداف المرغوب فيها المقترنة بتنمية قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، يلزم أن يكرس قدر كبير من الوقت ومن الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية والمهارات في سبيل تصميم وتنفيذ الأطر التنظيمية والمؤسسية الملائمة. علاوة على ذلك من المحتمل أن يؤدي التعاون التنظيمي الدولي دوراً مهماً في دعم الجهود التي تبذلها البلدان النامية في هذا المجال. ثم إن التعاون بين الجنوب والجنوب والتدفقات الاستثمارية تشهد ارتفاعاً ولها دور حاسم على ضوء ضروب العجز الدائم والكبير السائد في الكثير من البلدان النامية.

٥- وقالت السيدة مشايخي إن الطفرة التي شهدتها الأسواق المالية في الفترة السابقة على الأزمة والتي تمثلت في موجة من الخصخصة وإزالة القيود التنظيمية والتحرير لم يرافقها تنظيم وطني وعالمي ملائم ومراقبة للأسواق. وقد أصبح القصور التنظيمي بادياً للعيان أثناء الأزمة وشكلت الأزمة من ناحية أخرى تحدياً في وجه افتراضات الأسواق العقلانية وذات التنظيم الذاتي. وإصلاح لوائح القطاع المالي الوطنية والدولية الرامي إلى إرساء قطاع مالي أكثر استقراراً أضحي اليوم برنامجاً سياساتياً مدرجاً في جدول أعمال أهم الاقتصادات والهيئات الدولية.

٦- وختمت السيدة مشايخي كلمتها قائلة إن بناء وصيانة الأطر التنظيمية والمؤسسية العملية يشكل تحدياً مطروحاً على جميع الحكومات علماً بأن أقل البلدان نمواً تواجه قيوداً كبيرة في مجال رأس المال البشري والموارد المالية. وليس هناك وصفة مفردة لتحقيق التنظيم الحسن. على أن من شأن التفاعل والتعاون المنتظمين بين واضعي السياسات في مجال الخدمات وجهات التنظيم والمفاوضين التجاريين والمجتمع المدني أن يساعد على تحسين النتائج التنظيمية.

٧- وعرضت النتائج التي أسفر عنها المسح الذي أجراه الأونكتاد لجهات تنظيم خدمات الهياكل الأساسية - وهو المسح الذي وُجّه إلى جميع الدول الأعضاء في الأونكتاد. وركز المسح على المسائل ذات الصلة بالجهة التنظيمية وبالموظفين والتطوير الوظيفي للموظفين والموارد المالية والمعدات والتعاون. وأظهر المسح، في جملة أمور، أن هناك زيادة واضحة على مر الزمن في عدد جهات التنظيم المستقلة مع وجود اختلافات ملحوظة تمس كل القطاعات كما أظهر أن سياسة الوصول الشامل سياسة مشتركة بين جميع البلدان وأن النهج الأساسي قوامه التزامات بالوصول الشامل تتبعه مبالغ خدمة وإعانات للمستهلكين شاملة هي

الأخرى. وأذن للمشغلين الأجانب بأن يؤتوا بإداريين وخبراء تابعين لهم من الخارج وذلك على أساس مؤقت.

٨- وقدم عدد من الورقات و/أو دراسات الحالات القطرية من البلدان الآتي ذكرها بصورة خاصة وهي: إثيوبيا وأذربيجان والإمارات العربية المتحدة وإيران (جمهورية - الإسلامية) وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وجنوب أفريقيا وكمبوديا وصريرا والصين وغواتيمالا وكازاخستان وكينيا ومدغشقر والهند واليمن.

باء - الاتجاهات في تنظيم خدمات الهياكل الأساسية

٩- ركزت المناقشات على تطور إصلاح الأطر التنظيمية والمؤسسية. وبالنظر إلى السمات الاجتماعية والاقتصادية لخدمات الهياكل الأساسية سعت الحكومات على الدوام للسيطرة على هذه القطاعات إما من خلال الملكية الخاصة وإما عن طريق ممارسة الرقابة التنظيمية أو بالجمع بين الملكية والرقابة. وسعيًا وراء الوفاء بالطلب المتزايد على هذه الخدمات اضطلع العديد من البلدان بإصلاحات منذ الثمانينات. ووجود الأسواق التنافسية أو احتمال وجودها يسر الخصخصة والأخذ بمبدأ المنافسة في قطاعات معينة تتصل بخدمات الهياكل الأساسية. وعلى صعيد عملية الخصخصة، حاولت الحكومات الموازنة بين الهدف القصير الأجل الذي تتوخاه وهو تحقيق أقصى قدر من الإيرادات وهدفها الطويل الأجل وهو تحقيق قابلية الدوام للقطاع المعني. وقد أشارت البحوث إلى أن مشاركة الجهات الخاصة ساعدت فيما يبدو على تحسين أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية علمًا بأن المحدد الأهم للنتيجة الإيجابية تمثل في نوع وجودة التنظيمات والقدرات المؤسسية. واتفق الخبراء على أن الأطر التنظيمية والمؤسسية يجب أن تكون قائمة قبل اللجوء إلى الخصخصة بسبب أن التنظيم يصحح أوجه القصور السوقية؛ ويؤمن الربحية؛ وينفذ الأهداف السياسية العامة، ولا سيما الوصول الشامل إلى الخدمات الأساسية؛ ويهيئ بيئة اقتصادية ملائمة؛ ويولد العمالة؛ ويوفر الحماية للمستهلك. وقد واجهت الحكومات التحدي المتمثل في العمل على توكي هذه الأهداف بصورة متزامنة وإن كانت أهدافاً متضاربة في بعض الحالات.

١٠- وتسمح الأطر التنظيمية والمؤسسية كذلك للجهات الفاعلة في السوق بمعرفة الظروف التي يمكن أن تؤدي وتكرس في ظلها الخدمات. وهناك نهج تنظيمية للهياكل الأساسية متنوعة ولكن ثمة بالأساس نموذجان رئيسيان أخذت بهما مختلف البلدان ألا وهما التنظيم بواسطة العقد والتنظيم بحكم القاعدة. وقد تبين للحكومات أن التنظيم بواسطة العقد يقتضي من الحكومة أن تفكر مسبقاً في كافة الحالات التي يمكن أن تنشأ في المستقبل، على حين تبين المستثمرون أن التنظيم بحكم القاعدة يوفر للجهات التنظيمية المرونة وإمكانية الاجتهاد الزائدين عن الزوم. وهناك نماذج مؤسسية متنوعة يمكن اعتمادها في إطار المناهج المذكورة. وأياً كان النموذج المؤسسي الذي تختاره البلدان من الأهمية الكبيرة. يمكن أن

تتمكن الجهة التنظيمية من الناحية القانونية من اتخاذ القرارات التي تعتقد أنها هي الأفضل ضمن الأطر التي يحددها القانون. وبالنظر إلى وجود قضايا قطاعات خدمات الهياكل الأساسية مطروحة في المجالات السياسية والتنظيمية والمؤسسية فإن الخبرة التي تكتسب من قطاع بعينه يمكن أن تطبق على قطاعات أخرى تطبيقاً مفيداً.

١١- ويوفر قطاع الاتصالات مثلاً يبين كيف يعزز الإصلاح التنظيمي تنمية القطاع. وذكر نائب الأمين العام للاتحاد الدولي للاتصالات أن الموجة الأولى من الإصلاح التنظيمي المركز على فتح باب قطاع الاتصالات للمنافسة عزز التقدم في القطاع المعلوماتي وقطاع تكنولوجيا المعلومات بفضل التغييرات التكنولوجية السريعة. وقد أُسست جهات تنظيمية مستقلة في مجال الاتصالات في ١٦٠ بلداً. ونتيجة للإصلاحات ولعمليات التطوير التكنولوجي تمكنت أغلبية سكان العالم من الوصول إلى خدمات تكنولوجيا الاتصالات وقد أنجز بالفعل في هذا الصدد الهدف الإنمائي للألفية. وهناك مع ذلك فجوة كبيرة تفصل بين البلدان المتقدمة من ناحية والبلدان النامية - ولا سيما أقل هذه البلدان نمواً والبلدان الجزرية الصغيرة والمعزولة - من ناحية أخرى. وبين الاتحاد الدولي للاتصالات كذلك أن القطاع أظهر مرونة في أعقاب نشوء الأزمة المالية العالمية ويمكن عزو هذه المرونة إلى السياسة الحسنة والبيئة التنظيمية التي أوجدتها البلدان. بيد أن المستثمرين أصبحوا حذرين وقامت الجهات التنظيمية، رداً على ذلك، بوضع أولويات للحوافز المسخرة للاستثمار والعمل عن كثب مع وكالات النهوض بالاستثمارات. وقد شكلت رزمات الحفز الحكومية فرصة لتمويل عملية تحديث الهياكل الأساسية.

١٢- وأشار الاتحاد الدولي للاتصالات إلى أن التوافق بين الشبكات الذي مكّن من التوافق في مجال الخدمات مثل قوة دافعة للإصلاح التنظيمي أفضى إلى نشوء الموجة الثانية من الإصلاح التنظيمي. وقد شكل تقاسم الهياكل الأساسية وعدم ربط التراخيص بخدمات معينة أو بتكنولوجيا معينة واتساع نطاق الوصول الشامل من الخدمات الصوتية المنطلقة من خط ثابت إلى خدمات عريضة النطاق التحديات الأساسية بالنسبة لموجة الإصلاح التنظيمي الثانية. ويشترك الخبراء في وجهة النظر القائلة بأن السياسات والتشريعات والتنظيمات يجب أن تتسم بالدينامية ليتسع نطاقها للتغييرات التكنولوجية وأن خضرة الحوافز السياسية ذات العلاقة بهذا الشأن والتنظيمات التكنولوجية أساسية بالنسبة لتعزيز مسارات إنمائية أكثر استدامة من الناحية البيئية إزاء تغير المناخ.

١٣- وتجربة جمهورية ترازيا المتحدة أثبتت كيف أن التنظيم المتكيف مع تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات الجديدة يمكن أن يعزز التنمية الاقتصادية والتجارة. وباعتبار أن جمهورية ترازيا المتحدة من البلدان الرائدة في مجال إنشاء أطر تنظيمية متوافقة تتميز بعدم ربط الخدمة والتكنولوجيا بجهة معينة قد حققت إنجازات مثيرة للإعجاب في أداء خدمات الاتصالات. وقد أفضت المنافسة وسياسات الوصول الشامل إلى معدل نفاذ اتصالي في

جمهورية تنزانيا المتحدة وصل إلى ٣٣ في المائة في عام ٢٠٠٩ وهو معدل أعلى من المعدل الذي بلغته معظم البلدان الأفريقية. وهناك جهود تبذل في سبيل تحويل جمهورية تنزانيا المتحدة إلى مركز للربط الاتصالي في منطقة أفريقيا الشرقية عن طريق الكابلات المدفونة في قاع البحار. وتعزيز المنافسة الفعلية والكفاءة الاقتصادية ومراعاة مصالح المستهلكين وحماية الدوام المالي للموردين الماليين وتأمين الوصول الشامل للخدمات المنظمة لفائدة كافة المستهلكين - بمن فيهم ذوو الدخل المنخفض والمستهلكون الريفيون والمخرومون - ينبغي أن يمثل الواجبات الأساسية التي تلقى على عاتق السلطة التنظيمية. ومن التحديات التي تواجهها التنمية في مجال تكنولوجيا المعلومات ما يشمل قابلية الهياكل الأساسية المادية لتكنولوجيا المعلومات للدوام وارتفاع كلفة عرض النطاق الترددي والإدارة الطيفية وتوسيع نطاق خدمات تكنولوجيا المعلومات لتشمل المناطق الريفية والتعريفات المعقولة التكلفة وتوافر هياكل أساسية أخرى مثل الطاقة الكهربائية والطرق.

١٤ - وفي قطاع النقل، حيث لم يعد التوريد العام هو الشكل المهيمن وجرى الأخذ بمبدأ المنافسة، على غرار ما أثبتته تجربة نيبال اتسمت خطوط النقل الكفاء والفعال بأهمية كبرى بالنسبة لقدرة العرض المحلي على المنافسة وبالنسبة للتجارة الدولية. وينبغي النظر في نهج متكامل يغطي كافة وسائط النقل عند تطوير الهياكل الأساسية للنقل. واتفاقات التعاون الثنائي والإقليمي في مجال النقل أساسية بالنسبة لمساعدة أقل البلدان نمواً على أن تصل صادراتها إلى الأسواق بشكل أيسر. وقد لعب الشركاء في التنمية بجانب وكالات الأمم المتحدة والأونكتاد دوراً مهماً في المساعدة على تطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية بما فيها النقل وتعزيز الروابط التي تربطها بالقطاعات الأخرى وخاصة السياحة في أقل البلدان نمواً.

جيم - القضايا التنظيمية الرئيسية

١٥ - إن الهدف الرئيسي الذي تتوخاه الجهات التنظيمية لخدمات الهياكل الأساسية هو الموازنة بين الأهداف المتعددة التي يتوخاها جميع أصحاب المصلحة. ولهذا الغاية، وجب على الجهات التنظيمية أن تتناول القضايا الرئيسية الحقة مثل هياكل الأسواق وشروط النفاذ، ودرجات التنافسية، وقواعد الملكية، ومنهجية التسعير وتحديد المعدلات، وجودة الخدمات والوصول الشامل إلى الخدمات الأساسية. وعلى حين لجأ العديد من الحكومات إلى الخصخصة منذ الثمانينات كعلاج للمشاكل المستشفة فإن الخصخصة دون أطر تنظيمية ومؤسسية ملائمة قصرت في غالب الأحيان عن تحقيق النتائج المتوقعة وبقيت المنشآت المملوكة للدولة خياراً صالحاً. وحيث إن المنشآت المملوكة للدولة غالباً ما تكون قائمة في البلدان النامية، لزم إيلاؤها عناية عن كثب، ومن شأن المزيد من البحث لدراسة الفوارق بين تنظيم المؤسسات الخاصة والمنشآت التي تشغلها جهات عامة أن تكون له أهميته. وجرى

التشديد على حقيقة أن التنظيم السيئ من شأنه أن يفضي إلى نتائج سيئة فإن التنظيم الحسن لا يضمن في جميع الأحوال نتائج حسنة حيث إن هذه النتائج قد تؤثر فيها متغيرات أخرى متعددة بما فيها المصاعب ذات الطابع الاقتصادي الكلي.

١٦- وفيما يتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، لاحظ الخبراء الافتقار إلى تعريف واضح ولكنهم ذكروا أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص موضعها ما بين المشتريات العامة التقليدية والخصخصة الكاملة. واسترعى الخبر من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الانتباه إلى الدراسة التي أجرتها هذه المنظمة بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص في عام ٢٠٠٨ وشددت على أن هذه الشراكات تختلف عن المشتريات العامة التقليدية فقط حين يكون هناك مبلغ كافٍ من المخاطرة قد نقل من القطاع العام إلى الشريك الخاص. والمنافسة، بما فيها الجانب الذي تشهده المرحلتان السابقتان للتعاقد واللاحقة له تشكل عاملاً رئيسياً في كفالة النقل الفعال للمخاطر. والسمة المميزة التي تحدد ما إذا كانت الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي مجرد شكل من الخصخصة تتمثل في "الشراكة" فهدف الشريك الخاص المتمثل في تحقيق أقصى قدر من الأرباح لنفسه يمكن جعله مساهماً لهدف الحكومة الرامي إلى أداء خدمات فعالة وكفؤة. وقد تم هذا من خلال تحديد الحكومات - عادة بشيء من التفصيل - كمية وجودة الخدمات التي تطلبها وباتفاق كلا الطرفين على سعر الخدمات المعنية حين إبرام العقد. وبالمقابل، لا تنطوي الخصخصة على ضبط صارم للأهداف حيث إن الخصخصة عادةً ما تعني أن الحكومة لا تشارك في تحديد ناتج الكيان المخصص. والأسباب الداعية لإنشاء شراكات بين القطاعين العام والخاص ليست بالضرورة هي الخيار الوحيد في جميع الأحوال أو الخيار الأفضل بالنسبة للهيكل الأساسية العامة والاحتياجات من الخدمات.

١٧- وقد تم التأكيد على الحاجة إلى إنشاء مركز للمعارف في الوزارات المعنية قصد توجيه الحكومات المحلية والعمل معها في مجال اختيار وعملية تشكيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك اعتماد أطر قانونية مرسومة بكل وضوح. وهذا أمر يتسم بأهمية خاصة بالنسبة للبلدان النامية بغية تمكين القطاع العام من الدفاع عن مصالحه إزاء القطاع الخاص. وهناك حاجة للالتزام السياسي، وللتسهيل للمشاريع، وللحد من المعارضة، ولتأمين إنجاز العقود من خلال دورات انتخابية متعاقبة.

١٨- وناقش الاجتماع الحالة المتعلقة بصغار مقدمي خدمات الهياكل الأساسية وما يمكن عمله لكفالة إشمالهم بالتنظيم وحماية المستهلكين. وتمت الإشارة إلى أن هناك في بعض البلدان العديد من صغار مقدمي خدمات الهياكل الأساسية في قطاع بعينه، بحيث تغدو عملية تنظيم أنشطتهم تحدياً حقيقياً. والنهج التي اقترحت شملت توفير حوافز لصغار مقدمي خدمات الهياكل الأساسية من أجل الانضمام إلى الاقتصاد الرسمي على أن تتبين جهة التنظيم ما هو أساسي من منظور التنظيم (مثل جودة المياه) وما يمكن تركه للأسواق (مثل تسعير الخدمات

حين تكفي المنافسة بين صغار مقدمي خدمات الهياكل الأساسية). وفي بعض الحالات يمكن أن تكون البلديات والمنظمات الشعبية هي الجهة الأفضل للتدخل في تنظيم صغار مقدمي خدمات الهياكل الأساسية بدلاً من الحكومة الوطنية.

١٩- وفيما يتعلق بالعلاقة بين سلطات المنافسة وغيرها من السلطات التنظيمية أظهرت تجربة اللجنة الإندونيسية لمراقبة المنافسة التجارية أن التنسيق الكافي بين كليهما ضرورية لتأمين الانسجام وتحقيق تحسينات في خدمات الهياكل الأساسية. فيتعين على سلطات المنافسة أن تتدخل عن طريق الموازنة بين قانون المنافسة واللائحة النازمة للقطاع، وإلغاء الحواجز التي تعترض الترابط المنصف فيما بين المشغلين وتأمين التوافق مع معايير المنافسة والتقليل من التكاليف وتقييم جدوى الاندماجات والاحتيازات وفحص قضايا الملكية والتوقيع على مذكرات التفاهم لتيسير التعاون بين سلطات المنافسة والوكالات التنظيمية والحكومة. ويمكن لمذكرة التفاهم أن تشجّع وعي جهات تنظيم القطاع بوجود قانون المنافسة وتتيح المجال لاشتراك سلطة المنافسة في وقت مبكر في صياغة اللوائح النازمة للتقيد بقانون المنافسة. كما اتخذت اللجنة الإندونيسية لمراقبة المنافسة التجارية المبادرة المتمثلة في رصد تنفيذ الأحكام ذات الصلة بالمنافسة بعد أن بدأ نفاذ اللوائح.

٢٠- وتمت الإشارة إلى أن آليات شتى لتنظيم الأسعار اعتمدت بالنسبة لتنظيم التسعير، مثل معدل العائد وسقف الأسعار وسقف الإيرادات. وبفضل تنظيم معدل العائد، حددت الأسعار على النحو الذي يغطي رأس مال الشركات وتكاليف التشغيل وعائداً "مقسطاً" متفقاً عليه على استثماراتها. وبالنسبة للشركة التي تخضع للتنظيم فإن هذه الطريقة توفر إمكانية التنبؤ بمستويات الأرباح المقبلة واستقرار هذه المستويات. وسمح هذا النهج، لجهة التنظيم، بجلب استثمارات حيث إن العوائد أصبحت محكومة بأخطار أدنى من أخطار الشركة العادية. وقد تم التشكيك في تنظيم معدل العائد لأسباب متعددة منها: أنه يمكن أن يخلق رأياً عاماً سلبياً تجاه جهات التنظيم حيث إن الشركات التي تخضع للتنظيم قد تسعى للإبقاء على مستوى أرباح عالية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يتسبب في سوء تقدير فقدان رأس المال لقيمه وفي هذا إشكال على صعيد الصناعات التي تحتاج للتكيف مع التقدم التكنولوجي الخارجي المصدر.

٢١- ومن خلال لائحة السقف السعري، وضعت الأسعار المتعلقة بالخدمات في الواجهة وتباينت عوائد الشركات وفقاً لمستوى رأس المال وتكاليف التشغيل المتكبدة. وقد استخدم هذا النهج في الصناعات التي هي بحاجة منتظمة إلى التكيف مع التغيرات التكنولوجية الخارجية المصدر حيث إنها توفر حوافز أفضل بالنسبة لاستثمار رأس المال. وقد أثبت هذا النهج جدواه في قطاعات يسودها عدم التماثل المعلوماتي بين الجهة النازمة والشيء الخاضع للتنظيم. والحدود القصوى السعريّة يمكن أن تعزز خفض التكاليف والكفاءة الإنتاجية ولكن اعتبرت عملية استعراض المعدلات ضرورية لكفالة استبقاء تلك الجهود طيلة كامل فترة الامتياز.

٢٢- والنهج الأكثر تطوراً المتمثل في "سقف الإيراد" وضع حداً أقصى للإيراد الممكن لجهة التشغيل الحصول عليه في فترة معينة. وهذه المنهجية، شأنها كشأن السقف السعري، تقوم على أساس التكاليف ولكن يمكن تعديل الإيرادات لغرض تحقيق المستخدم النهائي مكاسب من حيث الفعالية. ويمكن لجهة التشغيل أن تحقق الربح الذي تتوخاه بتشجيع المستهلكين على التوفير في الطاقة. ومن بين الخيارات السعرية الثلاثة، يبدو سقف الإيرادات أكثرها جاذبية حيث إنه يعزز الاستخدام الكفء من جانب الطلب للمنافع في ظل تأثير تغير المناخ. ومن ناحية أخرى، لا توجد قاعدة ثابتة فيما يتعلق بأي الخيارات يمكن أن يكون الأفضل بالنسبة لبلد بعينه. وفي سياق البلدان النامية، قيل في بعض الأحيان إن المكاسب المحتمل أن يحققها المستخدمون النهائيون من حيث الفعالية ليست بالقدر الذي يبرر تكاليف التعامل مع منهجية سقف الإيرادات. ومع ذلك فإن البلدان الفقيرة هي ذات البلدان التي لا تتحمل أن تستهلك الطاقة على النحو الذي يهدرها.

٢٣- واشترك الخبراء في وجهة النظر القائلة بأن جهة التنظيم تقتضي درجة ما من المرونة وإن كان المستثمرون يجذبون الصلابة/القابلية للتنبؤ. واعتبرت الموازنة بين القابلية للتنبؤ والمرونة أمراً حاسماً. ففي حالة النظام السعري، يعني شرط القابلية للتنبؤ أن على النظام أن يكون شفافاً وأن تكون منهجيته الأساسية مبنية في القانون ومعلنة بدلاً من أن تكون مرتبطة بخصوصية السعر.

٢٤- وناقش الاجتماع تسعير خدمات المياه، الذي رُئي أنه مشكلة تواجه في العديد من البلدان النامية حيث تكون هناك قطاعات من السكان ليست قادرة على تحمل تكاليف خدمات المياه. وهذا يلقي الأضواء من جديد على حقيقة أن التنظيم لا يمكن في جميع الأحوال أن يصدر من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية لأن القضية الأساسية التي يمكن أن تكون مطروحة تتمثل، على سبيل المثال، في الحد من ارتفاعات الأسعار، على حين أن التحدي الرئيسي الذي يواجه في البلدان النامية قد يتمثل، عوضاً عن ذلك، في ضمان أسعار عالية بما فيه الكفاية لتأمين الجودة الكافية في الخدمات. ونُظر في الخيارين الآخرين ألا وهما الأسعار التفاضلية والإعانات الموجهة إلى القطاعات الأفقر من السكان (ويفضل الإعانات من أجل إقامة الروابط بدلاً من الإعانات من أجل الاستهلاك).

٢٥- والوصول الشامل واحد من الأهداف السياسية المشتركة التي حاولت الحكومات تنفيذها. فإتاحة الوصول المتزايد في المناطق الريفية لأفقر المزارعين سمحت الصين برأس المال الخاص بالنفوذ إلى قطاع توليد الطاقة، وزادت في مستوى انخراط الحكومات المحلية في إدارة قطاع الطاقة في الثمانينات. كما أنها فصلت تشغيل الشبكة عن عملية توليد الطاقة في عام ٢٠٠٢ بغية توفير حافز على الاستثمار المستقر في توليد الطاقة باستخدام نفس القواعد وتهيئة نفس الفرص للشركات الخاصة أو الشركات المملوكة للدولة وربطت المناطق الريفية بأهم شبكات توليد الطاقة من خلال مشاريع لتمكين كل قرية وكل أسرة من أن تكون

موصولة بالشبكة. وبوشرت في جميع أنحاء الصين في عام ٢٠١٠ جولة جديدة من عمليات الصيانة لشبكات الطاقة الكهربائية الريفية. بالإضافة إلى ذلك، تم الوفاء باحتياجات المناطق الريفية عن طريق مشاريع للنهوض (بمصادر الطاقة البديلة، الحرارية والمائية والشمسية) توفرها بشكل مستقل شبكات طاقة رئيسية للسكان في المناطق النائية. ونتيجة لذلك أمكن لما نسبته ٩٩,٩ في المائة من الأسر المعيشية الريفية أن تحصل على الكهرباء وجرى التخفيض في عبء تكاليف استهلاك الكهرباء بالنسبة للسكان الريفيين من خلال خطة "نفس الشبكة نفس السعر" وهي خطة سمحت بتكافؤ الأسعار بالنسبة للمناطق الريفية والمناطق الحضرية على حد سواء. وتمشيا مع الجهود العالمية التي تبذل في سبيل التخفيف من الآثار السلبية على تغير المناخ، اعتمدت الصين كذلك تدابير في مجال العرض والطلب تهدف إلى تشجيع المستهلكين على توفير الطاقة وإتاحة الحوافر لشركات الكهرباء حتى تصبح شركات أكثر كفاءة في استخدام الطاقة (باستخدام التكنولوجيات النظيفة على سبيل المثال).

٢٦- وهناك ظاهرة حديثة وابتكارية لوحظت في أفريقيا وهي ظاهرة توفير خدمات تحويل الأموال عن طريق الهواتف المتنقلة وهي خارجة عن الأطر التنظيمية المالية في العديد من البلدان. وعلى المستوى الدولي، لم تعالج هذه القضية من منظور فاحص بل عولجت من منظور مكافحة غسيل الأموال ومكافحة الإرهاب. وغياب البيانات المتعلقة بتلك المعاملات المالية جعل من الصعوبة بمكان تصميم وتنفيذ سياسات اقتصادية كلية. وبالنظر إلى ضخامة المبالغ المنقولة فإن غياب التنظيم يمكن أن يصبح خطراً متأصلاً في النظام ويتسبب في عدم الاستقرار المالي. وهناك خبير أشار إلى أن موردي الخدمات الهاتفية يمكن ربطهم، على غرار ما هو سائد في البلدان المتقدمة، بموردي الخدمات المالية الذين يتم ربطهم هم أيضاً مباشرة أو بصورة غير مباشرة ببنك مركزي. ويمكن للبلدان النامية الأعضاء في مجموعة العشرين أن تدرج في جدول الأعمال الدولي هذه وغيرها من القضايا الرئيسية المتعلقة بالبلدان النامية.

دال - الترتيبات المؤسسية

٢٧- تشمل النماذج المؤسسية المختلفة لتنظيم خدمات الهياكل الأساسية ما يلي: (أ) التنظيم الذاتي؛ (ب) التنظيم بواسطة العقود؛ (ج) والتنظيم بواسطة الوكالة؛ و(د) النماذج الهجينة. وجميع النماذج التي استعرضت لها مزايا ولها عيوب ولا يمكن تطبيق نموذج بمفرده على البلدان جميعها. فالتنظيم الذاتي قائم حينما تكون الشركات هي نفسها التي تحدد الشروط الخاصة بها (كأن تحدد التعريفات الخاصة بها). والتنظيم الذاتي تبين قصوره حين وضعت هذه الشركات في الحسبان غير الكافي أهدافاً عامة أعرض - الشيء الذي حتم نقل الوظيفة التنظيمية إلى كيانات أخرى. والتنظيم بواسطة العقد ساعد على الحد من تكلفة التنظيم ولكن بما أنه تعذر التحديد المسبق لجميع الحالات الممكن أن تنشأ طيلة مدة العقد فإن هذا النموذج لا يلاءم البلدان ذات المؤسسات التي لم تتطور فيها تسوية المنازعات. وساعد

التنظيم بواسطة الوكالة على تركيز الموارد البشرية والمالية وكفالة الشفافية في العمليات التنظيمية ولكنه لم يكن نموذجاً ملائماً للبلدان ذات الموارد المحدودة أو التي يعسر فيها تأمين الاستقلال عن السلطات السياسية. والنماذج الهجينة طورت في أعقاب قصور النماذج المستوردة إلى البلدان النامية. وفي نطاق النماذج الهجينة يقع تخريج بعض الوظائف التنظيمية بغية معاضدة القدرات الداخلية والحد من التكاليف الطويلة الأجل. ومن ناحية أخرى لا تعتبر النماذج الهجينة ملائمة حيث تستلزم القرارات مدخلات سياسية أو حيث يكون الخبراء المنتدبون تعوزهم النظرة الطويلة الأجل للتحديات التي يواجهها البلد.

٢٨- وهناك خبر واحد عرض الحالة المحددة المتمثلة في نموذج تنظيمي متعدد القطاعات، وهو مكتب تنظيم المنافع العامة في جامايكا الذي يقوم بتنظيم الاتصالات والكهرباء والمياه والنقل. وتم الوقوف على العوامل التالية باعتبارها الميزات الرئيسية للنموذج التنظيمي المتعدد القطاعات وهي: (أ) فعالية الكلفة؛ (ب) الاستخدام الأفضل لأصحاب الكفاءات النادرة من الموظفين؛ (ج) يسر التدريب الشامل لكل القطاعات؛ و(د) تحقيق الاتساق مع اتجاه توافق خدمات المنافع العامة. وارتئي أن هذا النموذج يمكن تشغيله بشكل ناجح في الاقتصادات الصغيرة بالنظر لحجم ونطاق وتوافر الموارد لدى هذه الاقتصادات ولكن لوحظ من ناحية أخرى أن الولايات المتحدة استخدمت هذا النموذج على المستوى الولائي على حين استخدمت على المستوى الاتحادي نموذج تنظيم القطاع المفرد. وتطرق خبر لجوانب قلق مثاره تنظيم قطاع النقل باستخدام النموذج التنظيمي المتعدد القطاعات. وهي ترى أن هناك بعض العوامل الفريدة من نوعها التي تنطبق على النقل. ومنهجية التسعير الهامشي، المستخدمة عموماً في تسعير الطاقة والمياه، ليست نموذجاً ملائماً لقطاع النقل. ولذلك فإن إدراج النقل في الفئة التنظيمية المتعددة القطاعات يمكن أن يؤثر على الاستدامة الطويلة الأجل لهذا القطاع.

٢٩- ويندرج في العناصر الحرجة للتنظيم الفعال ما يلي: (أ) الشفافية؛ (ب) اتساق القرارات وقابليتها للتنبؤ بها؛ (ج) والاستقلال؛ (د) والموثوقية والمشروعية والمحاسبة. وللمحافظة على الشفافية، تتمثل أهم الجوانب في نظام تشاوري مفتوح مع أصحاب المصلحة، مع الإفصاح بصورة كاملة عن المعلومات وكفاية المعلومات المتعلقة بعمليات اتخاذ القرارات. ولتحقيق الاتساق والقابلية للتنبؤ تعتبر المعلومات المسبقة المتعلقة بأغراض التخطيط الذي تتوخاه الشركة عنصراً حاسماً شأنه شأن المساواة في معاملة أصحاب المصلحة. ورئي أن الاستقلال عن العمليات السياسية واستقلال التمويل أساسيان لاستقلال المشغل. وأخيراً وسعيًا وراء تحقيق الموثوقية والمشروعية والمحاسبة تتمثل العناصر الحرجة في الكفاءة في اتخاذ القرارات ووضع مؤشرات أداء واضحة وتولي التبليغ.

٣٠- وفيما يتعلق بالتنظيم بواسطة العقد، رئي أن التدخل السياسي يشكل تحدياً كبيراً بالنظر إلى الأهمية الاقتصادية للشركات الخاصة التي تتفاوض مع الحكومة من ناحية، ولضعف

الموقف التفاوضي للجهات المسؤولة عن وضع السياسات وعن التنظيم من ناحية أخرى. ولمواجهة هذه الحالة وهيئة الشراكات الناجحة بين القطاعين العام والخاص تحتاج قواعد المشروع إلى أن تكون واضحة وشفافة منذ البداية. وعلى الرغم من أن الجهات المسؤولة عن وضع السياسات هي التي تظل مالكة لزام السيطرة على أهداف السياسة العامة الطويلة الأجل في قطاعات معينة رئي أن من الأساسي أن يستند التنظيم إلى اعتبارات اقتصادية وإلى الحد من دور الجهات التنظيمية ليقصر على تنفيذ المبادئ التي تحددها الجهات المسؤولة عن وضع السياسات.

٣١- وقد قيل إنه ربما يكون من الأهم بالنسبة إلى أقل البلدان نمواً أن تنظر إلى الوظائف التنظيمية المحددة الواجب تأديتها بدلاً من السعي لتطبيق نموذج جاهز. وفي حالة المياه تم تحديد الوظائف الأساسية التالية ذكرها: تنظيم الاحتكار الطبيعي وتنظيم التعريفات ومراقبة الجودة وتنظيم المنافسة وحماية المستهلك وحماية البيئة. وتشمل المهام المحددة المرتبطة بكل وظيفة من هذه الوظائف جمع المعلومات والبيانات ورصد تنفيذ القواعد القائمة وإرساء قواعد إنفاذ جديدة وتسوية النزاعات. ولوحظ أن الأمر يقتضي المزيد من البحث بشأن الأدوات الكفيلة بتحديد معالم الأداء والحد من اجتهادات الكيان التنظيمي، وأن التركيز الخاص يلزم أن يتجه إلى لوائح الصرف الصحي التي تبقى متخلفة خاصة في البلدان النامية.

٣٢- وناقش الاجتماع مسألة ما إذا كانت الجهات التنظيمية في مركز يسمح لها على الدوام برصد أنشطة موردي الخدمات الأجانب بشكل فعال يضاهي فعالية رصد أنشطة موردي الخدمات المحليين. وأثيرت أمثلة على المستثمرين الأجانب الناشطين في مجال الاتصالات وشواغل تتعلق بالسياسة العامة من حيث قوانين حماية الخصوصية والمستهلك. وسلطت الأضواء على تجربة سنغافورة في مجال قوانين لحماية المستهلك تمنع المشغل للاتصالات من بيع المعلومات المتعلقة بعملائه لشركات التسويق. وفي الحالات النادرة التي لم يحترم فيها هذا الحظر سلطت عقوبات شديدة على الشركات بحيث تيسر تدبير هذه الحالات.

٣٣- وناقش الاجتماع أيضاً التدابير التي يمكن اتخاذها لإكساب جهات التنظيم المزيد من الفعالية من قبيل الزيادة في السلطات التنفيذية المخولة للجهات التنظيمية، وتأمين مرتبات كافية لاستبقاء المهنيين ذوي المؤهلات وإرساء قواعد بيانات تنظيمية وطنية. ورأى خبراء عديدون أن توافر إجراءات الطعن وعمليات تسوية المنازعات أساسية لغرض التنظيم الكفء. ولوحظ أن الاستعراض الأول للالتماس المقدم من الطرف المتضرر الذي تجريه الجهة التنظيمية (قبل اللجوء إلى الهيئات القضائية والمحاكم) ينطوي على ميزة تمكين جهة التنظيم من فرصة ثانية للنظر في القضية نظراً ثاقباً ويمكن أن تجنب حالات التأخير المتطاوّل الذي يلزم الدعاوي المطروحة على المحاكم. واتفق الخبراء على الأهمية التي يكتسبها تأييد المحاكم للقرارات التي تتخذها الجهة التنظيمية كعلامة من علامات الموثوقية والجودة.

٣٤- وتجربة مدغشقر المتعلقة بإصلاح قطاع الطاقة فيها يوضح العنصر المؤسسي (ممثلاً في إنشاء جهة تنظيمية للطاقة) والعنصر الإنمائي القطاعي (ممثلاً في تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص الهادفة إلى تحسين جودة وتوافر الخدمات). وأثيرت مسألة مهمة تتعلق بمعرفة ما إذا كان من المناسب بالنسبة للجهة التنظيمية أن تكون قائمة بشؤون التنظيم والتنمية الصناعية في آن واحد. ويبيّن بعض الخبراء أن هذا يمكن أن يكون ميزة حيث إن البعض من الوظائف التنظيمية (مثل تحديد التعريفات وتوفير الحوافز لبدء تنفيذ خدمات معينة) يمكن أن يسهم بصورة مباشرة في تنمية الصناعة، كما تشهد بذلك تجربة سنغافورة، حيث لم يكن هدف الوكالة مقصوداً على التنظيم بل هو يشمل تسهيل النهوض بالقدرة التنافسية وعلو جودة خدمات الاتصالات. وأعرب خبير آخر عن وجهة النظر القائلة بأن الأمر ربما يستدعي ملازمة الحذر في إدراج التنمية القطاعية ضمن وظائف الوكالة التنظيمية بحكم أن القرار المتعلق بما يمكن أن يكون جيداً بالنسبة للتنمية هو قرار سياسي وليس وظيفة من وظائف الوكالة التنظيمية.

٣٥- وتجربة وكالة تنظيم الاتصالات في سنغافورة تبين أن الجهة التنظيمية قد تحتاج لأن تميز بين المجالات الواجب أن تتدخل فيها والمجالات التي تكون فيها آليات السوق كافية. والمبادئ التنظيمية الرئيسية التي طبقت هي الآتية: (أ) الاعتماد على قوى السوق والنهوض بالمنافسة الفعالة والمستدامة من خلال سلطة تنفيذية قوية ينشئها المشرع؛ (ب) عمليات اتخاذ القرارات التي تتسم بالشفافية؛ و(ج) آليات فعالة وسريعة لتسوية المنازعات.

هاء - الخدمات المالية: السياق التنظيمي المتغير وآثاره على النمو والتنمية

٣٦- أُشيرَ إلى أن مذكرة المعلومات الأساسية التي أعدها أمانة الأونكتاد لهذا الاجتماع تقدم تحليلاً صحيحاً للسياق المتعلق بإصلاح القطاع المالي. فقد بينت برامج الإنقاذ الضخمة في البلدان المتقدمة وبوضوح أن مشاكل القطاع المالي هي في الأساس مشاكل تسم الاقتصادات المتقدمة، وأن مقترحات الإصلاح تتناول مشاكل عدم الاستقرار الناجمة عن إلغاء الضوابط التنظيمية على نحو مفرط. ومن ثم، فإن الرغبة الجامحة في الإصلاح للتصدي للأزمة يرتبط ارتباطاً مباشراً بالبلدان المتقدمة، وارتباطاً غير مباشر بالدول الأخرى.

٣٧- وهناك رأي متداول على نطاق واسع مفاده أن حجم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة دفع نحو إعادة النظر في التفكير السائد في مجال السياسات الاقتصادية وإعادة النظر في النموذج المقبول عموماً (وهو نموذج فرض في الغالب على البلدان النامية كشرط مسبق للحصول على المساعدات والقروض والمشاركة في اتفاقات التجارة الحرة) بأن تحرير الخدمات المالية وإلغاء الضوابط التنظيمية المفروضة عليها يشكّلان الخيار الأمثل دوماً. وبعد الأزمة، يسعى الكثير من البلدان التي ألغت الضوابط التنظيمية من أسواقها إلى تنظيم هذه الأسواق لإعطائها المزيد من الاستقرار والقوة.

٣٨- وأشار إلى أن القطاعات المالية في البلدان النامية كانت الأقل تضررا من الأزمة، وأرجع ذلك في جانب منه إلى أنها كانت أقل اندماجا في سوق رؤوس الأموال العالمية، وكذلك إلى أن البلدان النامية لم تعتمد إلى إلغاء الضوابط التنظيمية بالقدر الذي ذهبت إليه البلدان المتقدمة الرئيسية، التي نشأت فيها الأزمة. فمشكلة البلدان النامية خلال الأزمة الحالية كانت مشكلة عدوى ناجمة عن تدفقات رؤوس الأموال عبر الحدود ووجود وسطاء ماليين، فضلا عن تراجع التدفقات عبر الحدود وما نتج عنه من نزوب في رؤوس الأموال وارتفاع في تكلفة رأس المال.

٣٩- وفي هذا الصدد، طرح وضع ضوابط تنظيمية وافية وفعالة للتدفقات المالية عبر الحدود تحديا خاصا أمام البلدان النامية - وهي مسألة تتزايد أهميتها في النقاش الدائر حول الإصلاح التنظيمي للقطاع المالي. فحركة رأس المال عبر الحدود لأغراض الاستثمار القصير الأجل القائم على المضاربة في الحوافظ المالية ينبغي أن تخضع لرقابة وتنظيم أكثر صرامة، لا سيما في البلدان النامية، لأن هذه التدفقات لا تحتمل الاقتصاد الحقيقي، ويمكن أن تشكل سببا رئيسيا لمستويات التقلب العالية التي تشهدها الأسواق. وأشار بوضوح إلى أهمية إعطاء دور أكبر لقيام البلد المضيف بتنظيم تدفقات رؤوس الأموال العابرة للحدود. وحصل تغيير محمود في الموقف من ضوابط تدفقات رؤوس الأموال - "إدارة حساب رأس المال". وقد بينت تجربة الهند أن إدارة حساب رأس المال يمكن أن تكون فعالة في الصمود في وجه الأزمة، خصوصا عندما تقترن مع توخي الحيلة في تنظيم الوساطات المالية. ويبين ذلك أهمية تمتع البلد المضيف باستقلالية تنظيمية كافية وبفضاء سياساتي ملائم. ومن ناحية أخرى، قد يشكل ذلك تحديا للبلدان النامية، لأنه قد يكون من الصعب عليها أن تضع ضوابط تنظيمية فعالة فيما يتعلق بالمنتجات المالية المعقدة، كما أن المؤسسات المالية الأجنبية (الفروع أو الشركات التابعة) القوية (في أغلب الأحيان)، العاملة في ظل الولايات القضائية للبلدان النامية، وكذلك الإطار التنظيمي الدولي المعقد وضع الهيئات التنظيمية في البلدان النامية في وضع غير مناسب. ويحتاج هذا المجال إلى المزيد من البحث، بما في ذلك من جانب الأونكتاد.

٤٠- وليست التجارب العملية المتعلقة بفوائد العديد من أدوات الابتكار المالي إيجابية. وحتى عند النظر في الإصلاحات المقترحة، قد يكون من الحكمة التوصل إلى توافق في الآراء على ضرورة إثبات الآثار المفيدة لهذه الابتكارات قبل السماح باعتمادها. وتستحق البلدان النامية الشناء على توجيها الحذر، بما في ذلك عن طريق تشديد الضوابط التنظيمية لهذه الابتكارات، وعن طريق تقييم فوائدها على مدى فترة طويلة من الزمن قبل السماح بها في ولاياتها القضائية.

٤١- وثمة ملاحظة عامة مفادها أن العولمة المالية سبقت عولمة الضوابط التنظيمية. وقد تكون عولمة الضوابط التنظيمية أكثر تعقيدا، وربما يتعين التوصل إلى اتفاق ذي نطاق واسع جدا كي يحظى بالقبول، ولكن يتعين أن يكون هذا النطاق واسعا أكثر من اللزوم حتى يكون

فعالاً. ولا يوجد ما يكفي من ترتيبات الحوكمة العالمية لفرض نظام عالمي للتنظيم المالي. وإذا كان لا بد من معالجة مشاكل عوامة الضوابط التنظيمية المالية، فإنه من المنطقي أن يُنظر في إعادة تقويم النظام المالي العالمي كي يكون متطابقاً مع أي نظام مقبول للضوابط المالية المعولة. ومع التسليم بمخاطر عوامة التمويل السابقة لأوانها، لا بد من وضع التراجع عنها - وهو تراجع يشبه التراجع عن إلغاء الضوابط التنظيمية في القطاع المالي - على جدول أعمال الإصلاحات.

٤٢ - وسلط الضوء على أهمية التعاون الدولي في مجال الضوابط التنظيمية. والجدير بالذكر أن جدول أعمال إصلاح القطاع المالي في مجموعة العشرين ومنتدى الاستقرار المالي يركزان على الإصلاحات التنظيمية المناسبة، وهما يقومان بذلك أساساً مع مراعاة تجربة البلدان المتقدمة الرئيسية، التي دافعت عن دور المصارف الخاصة وتجاهلت المصارف التي تملكها الدولة. بيد أن لجنة الخبراء التابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية بالإصلاحات في النظام المالي والنقدي الدولي؛ (لجنة ستيجليتز)، ولجنة وارويك إلى حد ما، أشارتا إلى بعد أوسع لهذه القضية. فتجربة البلدان التي كان القطاع المالي فيها أقل تأثراً بالأزمة - مثل استراليا وكندا - قد تُستخلص منها دروس هامة. ويمكن مقارنة تجربة البلدان الآسيوية - خصوصاً الصين والهند - مع تجارب بعض البلدان الأخرى، لا سيما في أوروبا الشرقية. فبينما تعطي مقترحات الإصلاح الأولوية للبلدان التي كانت دوماً هامة للنظام المالي العالمي، فإنه من المفيد استخلاص الدروس من تجارب البلدان الأخرى عند النظر في القواعد التنظيمية للتمويل العالمي. وينبغي أن تحمل البلدان النامية المتنامية إلى مجموعة العشرين شواغل البلدان النامية ككل. وقد يكون مجدياً وضع معايير منفصلة تُكيّف مع احتياجات البلدان النامية.

٤٣ - وتمثلت الأهداف الأساسية للقواعد التنظيمية المالية في الماضي في ضمان أوضاع متكافئة في السوق والملاءة المالية للمؤسسات الفردية. ويقتصر نطاق التنظيم في بعض البلدان على المصارف التجارية، في حين أن النظم الرقابية تتسم بالتساهل فيما يتعلق بالشركات المالية غير المصرفية مثل البنوك الاستثمارية، ولا تنظم كيانات مثل الصناديق التحوطية. وتجري إعادة تحديد أهداف التنظيم لتشمل الاستقرار المالي، الذي يتضمن عدداً من العناصر هي: معاكسة الدورات الاقتصادية، والاطلاع على حركة أسعار الأصول، والتركيز على مصالح المودعين. وترمي الإصلاحات الحالية إلى توسيع نطاق التنظيم ليشمل المؤسسات غير المصرفية. وثُراعى في ذلك أهمية الأنشطة المعتمدة على الودائع، والقدرة على إيجاد السيولة النقدية، ومدى أهمية المؤسسة في تحقيق الاستقرار البنوي. واقتُرح أيضاً ربط شدة التنظيم بطبيعة الوظائف التي تقوم بها المؤسسات وأهمية تلك الوظائف في تحقيق الاستقرار، وهو أمر مفيد من منظور البلدان النامية.

٤٤ - بالإضافة إلى التنظيم الجزئي، فإن الاتجاه السياسي الرئيسي يتمثل في توجيه إطار السلامة المالية الكلية نحو ضمان الاستقرار المالي. ومثلت كيفية تأثير ذلك على البلدان النامية المسألة السياسية الرئيسية. وأثرت تدابير معاكسة الدورات الاقتصادية التي اتخذتها البلدان

المتقدمة تأثيراً شديداً على الاقتصادات الأصغر حجماً، وحُولت الأموال بعيداً عن القطاعات الاقتصادية الأساسية. ويمكن لتنامي الدين العام في الاقتصادات المتقدمة بسبب إدارة الأزمة أن يؤدي أيضاً إلى حالات خطيرة لم يسبق لها مثيل، وإلى مجموعة من التحديات الجديدة كلياً. كما أن تزايد نسب الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي يعني ضمناً زيادة إجمالية مضاعفة في الدين العام العالمي يتحتم تمويلها من الأسواق المالية العالمية المتكاملة إلى حد ما. وقد يؤثر ما ينتج عن ذلك من استقطاب القطاع الخاص للموارد المتاحة تأثيراً كبيراً على البلدان النامية، بالنظر إلى أن الأسواق المالية تعطي أفضلية مفرطة للاقتصادات المتقدمة. وتستحق مسألة الأثر العالمي لارتفاع الدين العام في البلدان المتقدمة - وخاصة عندما يكون مستوى مدخرات الأسر المحلية منخفضاً - اهتماماً أكبر، بما في ذلك من جانب مجموعة العشرين.

٤٥ - وتختلف مستويات النمو الاقتصادي والمؤسسي والمالي - السوقي من بلد إلى آخر. وبالتالي، يتغير تأثير الأزمة المالية العالمية وما يتصل بها من إجراءات تصحيحية تنظيمية ضرورية بحسب البلد. وعليه، أثير سؤال عما إذا كان من المناسب أن يُطلب إلى البلدان النامية أن تأخذ بنفس الوصفات التي قُدمت لمعالجة مشاكل البلدان المتقدمة. وكشفت الأزمة عن الحاجة إلى إعادة النظر في مسارات التنمية المقررة للبلدان النامية، بما في ذلك إعادة النظر في دور المصارف المملوكة للدولة، وهو أمر قد يعزز ثقة المستهلكين في النظم المالية التي باتت أكثر هشاشة وأكثر عرضة لتأثير التقلبات.

٤٦ - ولم تكن هناك أدلة تجريبية في سياق الأزمة الحالية على أن بنية تنظيمية معينة ساهمت في تحقيق المزيد من الاستقرار. ولا يوجد، حتى الآن، اتفاق على الحاجة إلى إيجاد بنية مؤسسية جديدة، كما لا يوجد اتفاق على منح الولاية بالكامل إلى المصرف المركزي. ففي البلدان النامية، تتمتع المصارف المركزية عموماً بمصداقية أكبر من غيرها من المؤسسات التنظيمية الحديثة العهد، كما تملك خبرات تقنية أخرى تفتقر إليها الجهات التنظيمية الأخرى. ونظراً لأهمية الخدمات المصرفية التجارية التقليدية في البلدان النامية، فإن إضفاء الطابع الرسمي على ولاية المصرف المركزي في تحقيق الاستقرار المالي أمر جدير بالكثير من التنويه، إضافة إلى ضرورة أن تضطلع المصارف المركزية بتنظيم المصارف الأخرى وأنظمة الدفع.

٤٧ - وقال عدة خبراء إنه ينبغي التمييز بين الفشل في وضع القواعد التنظيمية وفشل الهيئات التنظيمية نفسها. فالأزمة الحالية نجمت أساساً عن التراخي في تنفيذ القواعد التنظيمية التي كان ينبغي تطبيقها. ومن الدروس الرئيسية المستخلصة من الأزمة المالية العالمية ضرورة أن يكون هناك تزامن بين تطوير مهارات الجهات التنظيمية ودرجة تطور الأسواق المالية. ومع أن تحسين مهارات الجهات التنظيمية قد يستغرق سنوات، فإن المنتجات المالية الجديدة قد تخرج إلى الأسواق المالية بين عشية وضحاها.

٤٨ - وشدد على ضرورة أن يؤخذ العنصر الإنمائي في الاعتبار أثناء وضع النظام المالي. وسيجري في إطار المقترحات التي يُنظر فيها بشأن الإصلاحات، تحليل الآثار السلبية الناجمة

عن الإفراط في إلغاء الضوابط التنظيمية على كل من التنمية والنمو. فعلى سبيل المثال، أعطت بعض البلدان النامية، بما في ذلك الصين والهند، إرشادات تنموية تتعلق بسير القطاع المالي، تبين أن نتائجها كانت إيجابية. كما أن من الضروري الاعتراف بأهمية السياسة العامة في ضمان أن يغطي القطاع المالي - خصوصاً القطاع المصرفي - جزءاً كبيراً من السكان. ومن الضروري أيضاً الاعتراف بأهمية السياسات والمبادرات التنظيمية وحوافز الإدماج المالي. وأشار إلى أن بإمكان الأونكتاد أن يضطلع بدور هام في إجراء البحوث في هذا المجال.

٤٩- ومن المحتمل جداً أن تكون المؤسسات المالية الكبيرة الحجم مهمة بالنسبة إلى النظام المالي. فالمؤسسات أو البنوك التي تعتبر نفسها "كبيرة إلى درجة تمنع انهيارها" قد يؤدي بها ذلك إلى الاتجاه نحو المخاطرة القصوى. وليس من المؤكد أن تشكل زيادة رأس المال رادعاً عن المخاطرة. لذلك، قد تكون هناك ميزة كبيرة في تحديد الحد الأقصى لحصص كل مؤسسة في القطاع المالي في البلدان النامية. وربما يكون من الضروري أيضاً النظر في تحديد الحصص القصوى للمصارف الأجنبية، لأن بعض المؤسسات المحددة تملك، في كثير من الأحيان، حصصاً لا متناسبة في أسواق معينة. ففي الهند، على سبيل المثال، تبلغ حصة عدد قليل من المصارف الأجنبية حوالي نصف سوق الصرف الأجنبي وحوالي ربع السوق الثانوية للأوراق المالية الحكومية، مما يشير إلى بعض التعقيدات في هذا الصدد.

٥٠- وذكر خبير الرابطة الدولية لدراسة اقتصاديات التأمين أن النظام الثاني الجديد للملاءة المالية الذي يعتمده الاتحاد الأوروبي يُعتبر من الإصلاحات الرائدة الرامية إلى تطوير النظام المالي، ومرجعاً رئيسياً في تنظيم التأمين أثر تأثيراً كبيراً على الأنظمة المحلية والإقليمية، فضلاً عن البلدان الأخرى. وقد أضر ذلك، في رأيه، بربحية شركات التأمين والمؤمنين. وسوف يكون له تأثير غير متناسب على الاقتصادات الأكثر فقراً، حيث تشكل تكلفة التأمينات عاملاً أساسياً في قرار الحصول على تغطية تأمينية. ويشكل التأمين أكثر من ٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي و ١١ في المائة من الأصول العالمية. وتتبع صناعة التأمين طريقة فريدة في فهم التخفيف من حدة المخاطر والتكيف معها، وتضطلع بدور هام في تطوير أسواق جديدة، وضمن التدفقات التجارية وحماية الاستثمارات الأجنبية.

واو- الآليات التعاونية للأطر التنظيمية والمؤسسية

٥١- تدعم الآليات التعاونية تبادل الخبرات والدراية الفنية الوطنيتين، وهي أدوات هامة تساعد البلدان - وبخاصة البلدان النامية - في التغلب على القيود المتعلقة بالموارد والقدرات التنظيمية. أما التعاون المشترك بين الوكالات، من خلال شبكات وكالات تنظيمية، فهو يزداد شيوعاً في القرن الحادي والعشرين. وهذه الشبكات طوعية وتتخذ قراراتها بتوافق الآراء. وهي تفتقر في كثير من الأحيان إلى وضع تعاهدي نظامي، وتركز بصفة عامة على مسائل تقنية مثل المعلومات والإنفاذ والمواءمة. وقام الخبراء بعرض ومناقشة النهج التعاونية لتحسين نوعية

ومصادقية الأنظمة والمؤسسات، وتأمين موظفين على درجة عالية من الكفاءة المهنية لأن تنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية يتطلب الكثير من المعارف والمعلومات.

٥٢- وسلط الضوء على عدة أمثلة على التعاون، بما في ذلك التعاون بين هيئة منظمي المرافق العامة في منطقة البحر الكاريبي ومركز بحوث المرافق العامة في جامعة فلوريدا، اللذين وفرا دورات تدريبية متقدمة للجهات التنظيمية في المنطقة؛ والتعاون بين رابطة الكيانات التنظيمية في مجال المياه في الأمريكتين وجامعة الأرجنتين للأعمال التجارية؛ وشبكات الاتحاد الأوروبي التي تربط مدرسة فلورنسا للضوابط التنظيمية مع شبكات الوكالات التنظيمية في أفريقيا. ونُبه الخبراء إلى أن التدريب التنظيمي الجيد ينبغي أن يركز على تبادل الخبرات، بدلا من استيراد النهج التي استخدمت في بلدان أخرى. كما شددوا على أهمية التعاون المشترك بين الوكالات، والتعاون مع المؤسسات الأكاديمية.

٥٣- ولاحظ خبير المنتدى الأفريقي لمنظمي المرافق العامة الحاجة إلى التعاون بين الهيئات التنظيمية، من أجل الإدماج التدريجي للأسواق الإقليمية، وإدارة المرافق العامة والحوكمة. وأشار إلى إمكانية وجود نهجين تعاونيين هما: ضمان التنظيم المباشر للأسواق، وتعزيز التنظيم من خلال التعاون بين الهيئات التنظيمية في المنطقة الواحدة. وقد اتبع المنتدى الأفريقي لمنظمي المرافق العامة النهج الثاني. ويتبادل المنظمون المعلومات من خلال نشرات المنتدى والتقارير عن أنشطته؛ ويقومون بتعزيز القدرات من خلال عقد مؤتمرات سنوية حول الموضوعات الرئيسية، وعقد اجتماعات للجان قطاعية وحلقات عمل وتنسيق السياسات والتشريعات؛ ويعززون الضوابط التنظيمية من خلال المعايير الدنيا لجودة الخدمات في مجالات الطاقة والاتصالات والمياه والصرف الصحي. ويعمل المنتدى بشكل وثيق مع الاتحاد الأفريقي ومع مجموعات التكامل دون القارية فيما يتصل بالقضايا التنظيمية، ومع غيرها من المؤسسات العاملة في قطاعات محددة مثل المنتدى العالمي المعني بتنظيم الطاقة. وقد تلقى المنتدى الأفريقي لتنظيم المرافق العامة الدعم من الوكالة الألمانية للتعاون التقني لتعزيز بناء القدرات المؤسسية.

٥٤- وفي منطقة الخليج، يوجد تعاون تنظيمي بين مختلف الإمارات في دولة الإمارات العربية المتحدة، وبين الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. ففي إمارة أبوظبي، على سبيل المثال، يتعاون مكتب التنظيم والرقابة حاليا مع جهات تنظيمية في بلدان أخرى في مجلس التعاون الخليجي حول مشروع الربط الكهربائي بين دول مجلس التعاون الخليجي. وقد تعزز التعاون في المنطقة بفضل مشاركة المجلس في المنتدى العربي لمنظمي قطاع الكهرباء، وفي الرابطة الإقليمية لمنظمي الطاقة والرابطة الدولية للمياه.

٥٥- وأبرزت تجربة أوغندا أهمية التعاون على توفير خدمات المياه من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص على الصعيد المحلي في المدن الأوغندية. وقامت سلطات المياه المحلية التي أنشئت بموجب صك قانوني وزاري، لتتولى مسؤولية تزويد مدينة محددة بالمياه، بتعيين مشغلين من القطاع الخاص لإدارة العمليات اليومية وصيانة شبكة إمدادات المياه، على أساس تعاقدية. وإيرادات هؤلاء المشغلين مأتاها رسوم على الإدارة تحددها العقود. وأثبتت

التجربة أن النموذج الأوغندي لإشراك القطاع الخاص في إدارة شبكات إمدادات المياه في المدن الصغيرة كان أكثر فعالية وكفاءة من النماذج السابقة لإمدادات المياه التي كانت تديرها السلطات البلدية. ونظراً إلى تناقص التمويل الذي تكرسه الحكومة الوطنية للبنية التحتية للمياه، مددت سلطات المياه في العديد من المدن عقود شركات القطاع الخاص وأدخلت تدابير تتيح لها الاستثمار في مرافق البنية التحتية للمياه. وكشف هذا الشكل الأعمق من أشكال التعاون مع الشركات الخاصة، التي تستثمر بدلا من الحكومة، نهجا "تدرجيا" وأعدا لإشراك الشركات المحلية وتطوير قدراتها من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص في البلدان النامية.

٥٦- وبينت تجربة قيرغيزستان في قطاع الطاقة نطاق التعاون الإقليمي في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وبالنظر إلى التفاوت في الثروات من الموارد الطبيعية التي تحظى بها بلدان آسيا الوسطى، لم يُر من المناسب النظر في الماضي قدما نحو إنشاء سوق طاقة إقليمية ووضع اتفاق حكومي دولي بشأن استخدام الموارد فحسب، وإنما أُشير أيضاً إلى أن ذلك قد يترافق مع إنشاء هيئة إقليمية لتنظيم الطاقة.

٥٧- واعتبرت أشكال أخرى من التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف مجدية لتعزيز فعالية الهيئات التنظيمية، بما في ذلك المساعدة التي تقدمها البلدان المتقدمة (مثل تمويل أتعاب استشاري للمساعدة في إطلاق إنشاء هيئة تنظيمية). ويمكن أيضاً تنفيذ التعاون من خلال برامج تبادل فيما بين بلدان الجنوب، مثل ترتيبات التوأمة بين جامايكا وجمهورية تنزانيا المتحدة في مجال تنظيم المرافق. ومن الأنشطة المفيدة الأخرى تبادل الخبرات والمعلومات مع الهيئات التنظيمية في المنطقة نفسها أو مع المنظمات الدولية، في حين أن عمليات استعراض الأقران يمكن أن توفر حافزا لجهة التنظيم الوطنية على تحسين جودة التنظيم والقدرات المتعلقة به.

٥٨- وسعيًا لتنسيق جهود الإشراف في القطاع المالي، وقّع أعضاء مجلس مديري المصارف ومؤسسات التأمين وغيرها من المؤسسات المالية في أمريكا الوسطى على مذكرة متعددة الأطراف للتبادل والتعاون، والإشراف الموحد عبر الحدود، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧. وأدى هذا الصك إلى تشكيل لجنة اتصال قامت، في إطار التنسيق الذي اضطلعت به هيئة الرقابة على المصارف في غواتيمالا، واعتباراً من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، بتنفيذ إجراءات استراتيجية تشمل تبادل المعلومات والإجراءات اللازمة للحصول على الموافقات وتنفيذ الرصد، من أجل ممارسة عمليات الرقابة عبر الحدود. وعُقدت اجتماعات افتراضية منتظمة، لمتابعة المخاطر الرئيسية التي تواجه التكتلات المالية الإقليمية، مع التركيز على تطور وضع السيولة النقدية.

٥٩- وأشار عدد من خبراء التمويل إلى أن شركاء التنمية لعبوا دوراً هاماً للغاية في مسار التعاون بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، أو في المساعدة على ضمان استمرار عمل آلية التعاون الإقليمي.

زاي - الجوانب التنظيمية والمؤسسية في اتفاقات التجارة

٦٠ - نوقش تأثير اتفاقات التجارة والاستثمار - بما في ذلك اتفاقات منظمة التجارة العالمية - على الأطر التنظيمية المحلية، فيما أثار إدراج الخدمات في اتفاقات التجارة المخاوف من نشوب نزاع محتمل بين تحرير الخدمات وتنظيمها وتأثير القواعد التجارية على استقلالية الجهات التنظيمية الوطنية. وساد شعور بأنه عندما يحصل التحرير في بلد ما قبل تنظيم قطاع الخدمات، قد يجد هذا البلد نفسه في حالة من الفراغ التنظيمي، مما يعوق تنمية قطاع الخدمات ويؤدي إلى نتائج سلبية.

٦١ - وأشار ممثل منظمة التجارة العالمية إلى أن هذا لا يعني بالضرورة المساواة بين التحرير وإلغاء الضوابط التنظيمية، أو أن الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات هو الذي تسبب في الفراغ التنظيمي. كما أشار إلى أن هناك حاجة إلى إجراء إصلاحات مؤسسية تعزز المنافسة وتُستلهم من الشفافية لمواجهة التحديات التنظيمية وترتيب إجراءات المواجهة بطريقة صحيحة.

٦٢ - وهناك آراء متباينة حول ما إذا كانت الضوابط التنظيمية المالية في بعض البلدان المتقدمة غير متسقة مع الالتزامات التي تفرضها منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بـ "تجميد الوضع القائم" والمعاملة الوطنية في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات والتفاهم بشأن الالتزامات في الخدمات المالية. وركز بعض الخبراء على النطاق الواسع للاستثناءات التحوطية المنصوص عليها في المرفق الخاص بالخدمات المالية في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، الذي سمح لأعضاء منظمة التجارة العالمية باتخاذ أي إجراء من الناحية العملية لأسباب تحوطية (بما في ذلك تدابير الإنقاذ) من أجل حماية سلامة النظام المالية واستقرارها. وقُدّم عدم وجود أي خلافات تتعلق بتدابير معالجة الآثار الناجمة عن الأزمة الحالية باعتباره دليلاً على أن الاستثناءات التحوطية سمحت للبلدان باتخاذ الإجراءات التصحيحية التي تراها ضرورية. وتساءل خبراء آخرون عما إذا كانت تدابير إعادة التنظيم تلك مكنت بعض البلدان من التهرب من التزاماتها بموجب الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. ورأى هؤلاء الخبراء ضرورة إعادة النظر في هذا الاتفاق - وكذلك اتفاقات التجارة الحرة المتصلة بالخدمات والاستثمار التي أبرمتها البلدان النامية مع البلدان المتقدمة قبل الأزمة - في ضوء الأزمة الراهنة.

٦٣ - ومن أنماط التوريد المحددة التي تلعب فيها التزامات التحرير دوراً مهماً في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية هناك الحركة المؤقتة للأشخاص الطبيعيين (الأسلوب ٤)، ولا سيما حركة المهنيين مثل المحاسبين والمهندسين والفنيين.

٦٤ - وربما يظل تحسين إدارة هذا الأسلوب أحد التحديات ما دامت بعض القوانين واللوائح التنظيمية الوطنية المتعلقة بالهجرة والعمل لا تميز بين فئات الأسلوب ٤ والفئات الأخرى من المهاجرين. ويتسبب عدم التمييز بين هذه الفئات، فضلاً عن انعدام الالتزامات

المجدية تجارياً، في مشكلة تتعلق بالجهود المبذولة لمعالجة الأسلوب ٤ بوصفه وسيلة لتوريد خدمة ولرفع المزيد من القيود المفروضة على مجموعة أوسع نطاقاً من فئات موردي الخدمات في الجولة الحالية من المفاوضات في سياق الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. فعند الاعتراف بمؤهلات موردي الخدمات تجعل الوصول إلى الأسواق، في كثير من الأحيان، بلا معنى. وبالإضافة إلى ذلك، تم التشديد على أن اللوائح التنظيمية المحلية والأسلوب ٤ - سواء في منظمة التجارة العالمية أو في السياقات الإقليمية والثنائية - ترتبط أيضاً عندما يتعلق الأمر بمسألة التماسك والمواءمة التنظيميين.

٦٥ - وتبين تجربة المكسيك مع اتفاقات التجارة الحرة فيما يتعلق بخدمات المهنيين كيفية إسهام الاتفاقات التجارية في تحرير حركة فئات الأشخاص ذوي الصلة بتوريد خدمات الهياكل الأساسية. كما تكشف ضرورة أن تشجع البلدان النامية مهنييها في مختلف القطاعات على تشكيل جمعيات وطنية قوية للتعبير عن اهتمامهم بمفاوضات اتفاقات التجارة الحرة. ففي سياق اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة (نافتا)، على سبيل المثال، كُلفت الجمعيات المهنية بتطوير المعايير المهنية، على أن تُعرض اتفاقات الاعتراف المتبادل التي يمكن أن تضعها لجنة التجارة الحرة. وأظهرت اتفاقات المكسيك المختلفة درجات متفاوتة من الطموح في هذا المجال علماً بأن (اتفاق نافتا هو الاتفاق الأكثر طموحاً، وهو يضم مرفقاً منفصلاً يتعلق بالخدمات المهنية؛ فيما يتيح اتفاق التجارة الحرة مع اليابان فرصاً أقل أمام المهنيين؛ وتنص الاتفاقات المبرمة مع الاتحاد الأوروبي والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة على إجراء مفاوضات في المستقبل).

٦٦ - وعُرضت تجربة الجماعة الكاريبية، وجهودها الرامية إلى إقامة سوق واقتصاد موحدين. وقيل إن التحديين الرئيسيين اللذين يواجهان المنطقة يتمثلان في إدارة عملية إنشاء سوق واقتصاد موحدين في منطقة البحر الكاريبي، ووضع إطار تنظيمي للخدمات. واعتُبرت الخدمات قطاعاً رئيسياً لأنها تمثل ٦٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و ٧٠ في المائة من العمالة في المنطقة. وعلاوة على ذلك، حققت معظم دول الجماعة الكاريبية فوائض تجارية في مجال الخدمات، كان للسياحة فيها السهم الأكبر. ولا تزال المنطقة تبحث فيما إذا كانت ستعتمد معايير دولية أو إقليمية أو خاصة لقطاعات الخدمات المختلفة، بما في ذلك قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وتتمثل الأهداف العامة في مواءمة الأطر التنظيمية لبلدان الجماعة الكاريبية، وذلك للحد من استهداف الدخل الريعي بسبب الفوارق في العمليات التنظيمية، للحد من تكاليف تطوير السوق والاقتصاد الموحد لمنطقة البحر الكاريبي، وتعزيز التجارة داخل المنطقة ومع المناطق الأخرى. وأولي الانتباه أيضاً إلى تحديد المجالات التي ينبغي أن تطبق فيها اللوائح التنظيمية على أساس الأساليب. وفيما يتعلق بالأسلوب ٤، أُتخذ قرار باعتبار جميع مقدمي الخدمات من المهنيين (بمن فيهم الحلاقون والحلاقات وسائقو سيارات الأجرة)، ومواءمة شروط وإجراءات التسجيل والترخيص، وباشتراط أن يكون لدى جميع مقدمي الخدمات عدد معين من سنوات الخبرة تحت إشراف أحد المهنيين المؤهلين.

٦٧- وعُرضت تجربة اقتصادات رابطة أمم جنوب شرق آسيا. واعتُبرت خدمات الهياكل الأساسية حيوية للاقتصاد المتكامل، فقليل إنما من العوامل المساعدة للخدمات ذات القيمة المضافة أو من العوامل الحيوية في الإنتاج الصناعي. كما أتاحت هذه الخدمات لبعض اقتصادات بلدان الرابطة المذكورة أن تصبح مراكز إقليمية في الخدمات المالية أو خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية. وهناك بعد واضح للعدالة الاجتماعية في خطط التنمية الوطنية فيما يتعلق بخدمات الهياكل الأساسية؛ فقد كان تأمين خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية والمياه للجميع إلزامياً في كثير من الحالات. وتنوعت تجارب اقتصاديات رابطة أمم جنوب شرق آسيا - فقد سُجلت حالات نجاح في مجال الخدمات المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية، على سبيل المثال، لكن سُجلت أيضاً مشاكل في عدد من المجالات منها المياه والطاقة. لذلك تدرس المنطقة بعناية وتيرة وتسلسل المضي في تحرير قطاعات الخدمات الأساسية، وتجري مراجعة شاملة للنظام التنظيمي القائم لضمان سلامة واستمرارية هذه القطاعات، ولا سيما المتعلقة بالنظم الحساسة للهياكل الأساسية مثل الخدمات المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية.

٦٨- وأشار أحد خبراء البنك الدولي إلى أن تأثير اتفاقات التجارة على قطاعات خدمات الهياكل الأساسية يتوقف على نوع الاتفاق، وأنواع الأحكام التنظيمية الواردة فيه، والشركاء التجاريين المعنيين. وعموماً، لا تتضمن الاتفاقات المبرمة بين البلدان النامية القضايا التنظيمية، في حين أن الاتفاقات المبرمة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية تشمل بعض الأحكام المتعلقة بقطاعات معينة فقط (كقطاعي المال والاتصالات السلكية واللاسلكية، على سبيل المثال) حيث تنسم المصالح التجارية للشركاء بالقوة. ومن الصعب مقارنة الاتفاقات من نوع اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، ونوع الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات ونوع اتفاق الاتحاد الأوروبي. واقترح المتحدث إدراج مبادئ عامة (مثل المبادئ الواردة أصلاً في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات وفي الورقة المرجعية الأساسية بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية)، وليس أحكاماً إلزامية، لأن الأطر التنظيمية والمؤسسية تختلف من بلد إلى آخر، والاحتياجات التنظيمية تتغير مع مرور الزمن. ومع ذلك، ينبغي أن تمثل الأحكام اللغة التي يستخدمها المنظمون والطريقة التي يفكرون بها، وذلك لتجنب خلق فجوة بين المجتمعات التنظيمية والتجارية.

٦٩- وغالباً ما أشارت الاتفاقات الثنائية والإقليمية إلى مفاوضات بشأن التخصصات المستقبلية المتعلقة بالتنظيم المحلي في منظمة التجارة العالمية، بهدف مراجعة وربما إيراد تخصصات التنظيم المحلي الخاصة بمنظمة التجارة العالمية في تلك الاتفاقات. وقد أثار التأخير في المفاوضات مشكلة منهجية بالنسبة إلى تلك الاتفاقات؛ فيما يمكن أن يؤدي التفاوض على أحكام تنظيم داخلية محددة لكل اتفاق إلى خليط من الأحكام المقابلة في اتفاقات التجارة الإقليمية. لكن بعض الخبراء تساءل عما إذا كانت اتفاقات التجارة مرنة بما فيه الكفاية للتعامل مع الأوضاع الجديدة التي قد تنشأ، ومع التحولات في النماذج.

٧٠- وأتفق عموماً على أن زيادة التعاون بين وزارات التجارة، والهيئات التنظيمية والوزارات الأخرى (الاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة والنقل، والتمويل وما إلى ذلك)، وبين هذه الهيئات والفروع القضائية والتشريعية، جزء أساسي في الجهود الرامية إلى تحقيق التوازن الصحيح.

حاء - المضي قدماً إلى الأمام

٧١- سلمت الدورة الثانية بالعمل القيم الذي أُنجز منذ الدورة الأولى لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات هذا، وناقشت سبيل المضي قدماً إلى الأمام والخطوات التالية، بما في ذلك اقتراحات العمل مستقبلاً التي قدمها الأونكتاد.

٧٢- وأشار الخبراء إلى ضرورة إجراء المزيد من البحث والتحليل في المجالات التالية:

(أ) المسائل الشاملة لعدة قطاعات والمتصلة بجميع قطاعات خدمات الهياكل الأساسية (مثل معالجة أوجه القصور في السوق، وضمان المنافسة، وتعزيز وصول الجميع إلى هذه الخدمات)، وبالفرض المتاحة أمام البلدان النامية لتوسيع نطاق مشاركتها في الإنتاج وفي خدمات تجارة الهياكل الأساسية، فضلاً عن إمكانية التأثير السلي للأزمة الاقتصادية والمالية؛

(ب) التماسك بين التنظيم وتحرير التجارة (أي كيفية تحسين التماسك، وكيفية تأثير القواعد التجارية على الاستقلالية التنظيمية الوطنية، وكيفية جعل جداول الأعمال التنظيمية والتجارية داعمة لبعضها بعضاً، وما معنى ألا يكون هناك تماسك بينهما، لا سيما بالنسبة إلى التنمية)؛

(ج) الدراسات الإفرادية التي من شأنها أن تساعد في تحديد التجارب الناجحة والفاشلة، مع التركيز على سبب نجاح نموذج معين في بلد ما، والتي من شأنها أن تحدد المجالات المحتملة للصراع بين الخصخصة والتحرير وتنظيم الخدمات؛

(د) استعراضات السياسات الوطنية المتعلقة بالخدمات، بما في ذلك التقييمات التنظيمية، من خلال التعاون مع الشبكات التنظيمية القائمة ومع واضعي السياسات وغيرهم من الجهات المعنية؛

(هـ) قيام منظمي خدمات الهياكل الأساسية باستعراض أفضل الممارسات، وإمكانية إعداد مجموعة أدوات لأفضل الممارسات، بحسب القطاعات، يستطيع كل بلد من البلدان النامية أن يستخلص منها المعلومات المنطبقة عليه، والتي من شأنها أن تساعد على استكشاف السياسات والخيارات التنظيمية المختلفة؛

(و) تحديد البلدان أو مجموعات البلدان التي تشترك في المشاكل والصعوبات نفسها ولكنها تختلف في مستويات التنمية التي بلغت، وذلك لتشجيع على وضع ترتيبات تعاونية وعلى المساعدة المتبادلة، بما في ذلك تمويل برامج التبادلات الثنائية، واستعراض الأقران؛

- (ز) الخدمات المالية وخدمات التأمين، مع التركيز بصفة خاصة على الجوانب الإنمائية؛
- (ح) أدوات لقياس الأداء، ووضع التعريفات، والحد من السلطة التقديرية للكيان التنظيمي؛
- (ط) مواصلة تطوير دراسة الأونكتاد الاستقصائية لمنظمي خدمات الهياكل الأساسية، وجمع ونشر البيانات عن قطاعات خدمات الهياكل الأساسية؛
- (ي) مسح الأحكام التنظيمية في الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف؛
- (ك) تحليل التجارة وتأثيرات الأنظمة الداخلية على التنمية، وتخصصات الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات الممكنة بشأن التنظيم المحلي، وبخاصة فيما يتعلق بالأسلوب ٤.
- ٧٣- واقترح الخبراء أن يوفر الأونكتاد الدعم للمؤسسات التنظيمية الوطنية والإقليمية، ويدفع باتجاه مواصلة التبادلات والتشبيك بينها، بهدف تعزيز التعاون بين الوكالات والتعاون مع المؤسسات الأكاديمية. وأشار أيضاً إلى ضرورة أن يحظى موضوعا النقل وإمدادات المياه بمزيد من الاهتمام في الدورة القادمة لاجتماع الخبراء.
- ٧٤- وأخيراً، اقترح الخبراء أن يضطلع الأونكتاد بدور مهم في توفير المساعدة التقنية لوضعي السياسات والجهات التنظيمية في مجال قطاعات خدمات الهياكل الأساسية.

ثانياً - المسائل التنظيمية

ألف - انتخاب أعضاء المكتب

(البند ١ من جدول الأعمال)

- ٧٥- في الجلسة العامة الافتتاحية، انتخب اجتماع الخبراء المتعدد السنوات أعضاء المكتب التالية أسماءهم:

الرئيس: السيد شيتساكا شيكازيوا (زمبابوي)

نائبة الرئيس والمقررة: السيدة جوديث ارييتا (المكسيك)

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

٧٦- في الجلسة الافتتاحية أقر اجتماع الخبراء المتعدد السنوات جدول الأعمال المؤقت للدورة (TD/B/C.1/MEM.3/4) على هذا النحو، كان جدول الأعمال هو الآتي:

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

جيم - حصيلة الدورة

٧٧- اتفق اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الافتتاحية المعقودة يوم الأربعاء ١٧ آذار/مارس ٢٠١٠، على أن يقوم الرئيس بتلخيص المناقشات.

دال - اعتماد التقرير

(البند ٤ من جدول الأعمال)

٧٨- في الجلسة العامة الختامية أيضاً، أذن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات لنائبة الرئيس/المقررة بأن تقوم، تحت إشراف الرئيس، بوضع الصيغة النهائية للتقرير بعد اختتام الاجتماع.

المرفق

الحضور*

١ - حضر اجتماع الخبراء ممثلو الدول الأعضاء التالية في الأونكتاد:

الاتحاد الروسي	السودان
أذربيجان	سويسرا
الأردن	صربيا
إسبانيا	الصين
أستراليا	العراق
إكوادور	عمان
الإمارات العربية المتحدة	غواتيمالا
إندونيسيا	فرنسا
أنغولا	الفلبين
أوغندا	فترويل (جمهورية - البوليفارية)
إيران (جمهورية - الإسلامية)	فيت نام
إيطاليا	قيرغيزستان
باراغواي	كازاخستان
باكستان	الكاميرون
البرازيل	كمبوديا
بنن	كندا
بوتان	كوبا
بور كينا فاسو	كولومبيا
بوروندي	الكونغو
بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)	كينيا
بيرو	ليسوتو
تايلند	ماليزيا
تركيا	مدغشقر
ترينداد وتوباغو	المكسيك
جامايكا	المملكة العربية السعودية
الجزائر	المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية
الجمهورية الدومينيكية	ميانمار
الجمهورية العربية السورية	نيبال
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	نيجيريا
جنوب أفريقيا	هايتي
رومانيا	الهند
زمبابوي	الولايات المتحدة الأمريكية
سنغافورة	اليمن
سوازيلند	

* للاطلاع على قائمة المشاركين انظر TD/B/C.I/MEM.3/Inf.2.

- ٢- وكان المراقب التالي ممثلاً في اجتماع الخبراء:
فلسطين
- ٣- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثلة في اجتماع الخبراء:
الاتحاد الأفريقي
السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي
الجماعة الاقتصادية لبلدان البحيرات الكبرى
الاتحاد الأوروبي
وكالة المعلومات المتعلقة بتجارة الخدمات الدولية
مركز الجنوب
- ٤- وكانت المنظمة التالية التابعة للأمم المتحدة ممثلة في اجتماع الخبراء:
مركز التجارة الدولية الأونكتاد/منظمة التجارة الدولية
- ٥- وكانت المنظمات المتخصصة أو المنظمات المتصلة بها التالية أسماؤها ممثلة في اجتماع الخبراء:
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
مكتب العمل الدولي
الاتحاد الدولي للاتصالات
منظمة التجارة العالمية
- ٦- وكانت المنظمات غير الحكومية التالية ممثلة في اجتماع الخبراء:
جمعية وحدة وائتمان المستهلكين
مهندسو العالم
رابطة المحامين الدوليين
شبكة العالم الثالث
- ٧- ووجهت الدعوة إلى الأشخاص التالية أسماؤهم لحضور اجتماع الخبراء:

Ms. Ashley **Brown**, Executive Director of the Harvard Electricity Policy Group, Harvard University

Mr. Houlin **Zhao**, Deputy Secretary-General, International Telecommunication Union

Mr. John S. **Nkoma**, Director-General, Tanzania Communications Regulatory Authority, United Republic of Tanzania

Mr. Purushottam **Ojha**, Secretary of Ministry of Commerce and Supplies, Nepal

- Mr. Stéphane **Jacobzone**, Senior Economist, Regulatory Policy Division,
Public Governance and Territorial Development Directorate,
Organization for Economic Cooperation and Development
- Mr. Tresna P. **Soemardi**, Chair, Commission for the Supervision of
Business Competition, Indonesia
- Mr. **He** Gang, Director of Policy and Regulations Department, State
Electricity Regulatory Commission, China
- Mr. Kern **Alexander**, Research Fellow, University of Cambridge
- Ms. Sophie **Trémolet**, Trémolet Consulting
- Mr. Remi **Rabarivelo**, Director of Energy Planning, Ministry of Energy,
Madagascar
- Mr. Leong **Keng Thai**, Deputy Chief Executive, Infocomm Development
Authority, Singapore
- Mr. Ansord **Hewitt**, Secretary of Office, Office of Utilities Regulation,
Jamaica
- Mr. Ularbek **Mateyev**, President, Kyrgyzaltyn Management Consulting,
Kyrgyzstan
- Mr. Yaga Venugopal **Reddy**, Former Governor, Reserve Bank of India,
Member of the Commission of Experts of the President of the United
Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary
and Financial System
- Mr. César **Marroquín Fernández**, Senior Adviser, Superintendent of Banks
of the Central Bank, Guatemala
- Mr. Patrick M. **Liedtke**, Secretary-General and Managing Director,
International Association for the Study of Insurance Economics
- Mr. Martin **Khor**, Executive Director, South Centre, Geneva
- Ms. Myriam **van der Stichele**, Senior Researcher, Centre for Research on
Multinational Corporations
- Mr. Mark **Jamison**, Director, Public Utility Research Centre, University of
Florida
- Mr. Djamah Segui Honoré **Bogler**, Directeur des études juridiques, African
Forum of Utility Regulators
- Mr. George **Walusimbi Mpanga**, Executive Secretary, Uganda Services
Exporters' Association, Uganda
- Mr. Fernando **de Mateo**, Ambassador, Permanent Mission of Mexico to WTO
- Mr. Hamid **Mamdouh**, Director, Division of Trade in Services, WTO
- Mr. Maurice **Odle**, Economic Adviser to the Secretary-General of the
Caribbean Community
- Mr. Sebastine **Sáez**, Senior Trade Economist, World Bank
- Mr. Jose Victor **Chan-Gonzaga**, Mission of the Philippines to WTO