الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.3/8

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
26 January 2011
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة: البُعد التنظيمي والمؤسسي
الدورة الثالثة
جنيف، ٦-٨ نيسان/أبريل ٢٠١١
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الخدمات والتنمية والتجارة: البُعد التنظيمي والمؤسسي – زيادة فرص التجارة المتاحة للبلدان النامية

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يؤدي تطوير خدمات الهياكل الأساسية إلى تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية، مما يسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتطوير الهياكل الأساسية عنصر رئيسي ضمن التدابير التي تتخذها البلدان للتخفيف من آثار الأزمات وضمن الاستراتيجيات المتكاملة للنمو والتنمية بعد انتهاء الأزمات. وتؤثر الأطر التنظيمية والمؤسسية السليمة تأثيراً مفيداً في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية - الطاقة والنقل والاتصالات والخدمات المالية - يسهم في تحقيق نتائج فعالة ومنصفة من الناحية الاجتماعية، ومعالجة إخفاقات السوق، لا سيما في القطاع المالي، واستيعاب تكاليف تدابير التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه. ويؤدي التعاون التجاري والتنظيمي والمؤسسي على الصعيد الدولي، بما يشمل السياق الإقليمي وما بين بلدان الجنوب، دوراً هاماً.

الرجاء إعادة الاستعمال

مقدمة

١- تُعقد الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات عملاً بالقرار المتخذ في الدورة التنفيذية الرابعة والأربعين لمجلس التجارة والتنمية في ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٨. ويهدف الاجتماع إلى مساعدة البلدان الأعضاء في إنشاء الأطر التنظيمية والمؤسسية وآليات التعاون لتدعيم قدرات قطاع الخدمات المحلي في هذه البلدان وتعزيز كفاءته وقدرته على المنافسة والتصدير (اتفاق أكرا، الفقرة ٩٤(ب)).

٢- وقطاعات خدمات الهياكل الأساسية هي قطاعات اقتصادية رئيسية تشكل مدخلات أساسية في الأنشطة الاقتصادية وتعزز الأهداف الإنمائية للألفية، مثل الحصول على الطاقة والمياه والحد من الفقر. وتشكل هذه القطاعات عنصراً أساسياً ضمن الاستراتيجيات الإنمائية والتجارية الشاملة والمتكاملة والمراعية لمصالح الفقراء التي تضعها البلدان للتخفيف من آثار الأزمات وتحقيق الانتعاش بعد انتهاء الأزمات. وتمثل البيئة الاقتصادية المتطورة، وتطوير التكنولوجيا، وتزايد حالة انعدام اليقين، تحديات جديدة للمنظمين، الأمر الذي سيتطلب إجراء تكييف متواصل لسياسات قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وأطرها التنظيمية والمؤسسية على جميع المستويات.

أولاً – الاتجاهات الاقتصادية في خدمات الهياكل الأساسية

لمحة عامة

٣- بلغت العائدات السنوية الإجمالية لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية على الصعيد العالمي ١٤ تريليون دولار في عام ٢٠٠٩، أو ٢٤ في المائة من الناتج العالمي. ويشكل إنتاج البلدان النامية ٣٠ في المائة من ناتج قطاعات خدمات الهياكل الأساسية على الصعيد العالمي، وقد زادت أهميته بظهور الاقتصادات الناشئة.

الجدول ١

إسهام قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في الدخل والعمالة والتجارة على الصعيد العالمي

القطاع	*النصيب في الناتج المحلي الإجمالي العالمي (بالنسبة المئوية)*	*النصيب في العمالة العالمية (بالنسبة المئوية)*	*النصيب في تجارة الخدمات العالمية (بالنسبة المئوية)*
خدمات الاتصالات	٢,٥	٦	٢,٥
خدمات النقل	٦		٢٣
خدمات الكهرباء والغاز والمياه	٣,٥	١	–
الخدمات المالية	٦	٣	٩,٥
الخدمات والتكنولوجيات ذات الصلة	٦	٣	–
المجموع	**٢٤**	**١٣**	**> ٣٥**

٤- والتجارة في خدمات الهياكل الأساسية هامة وحيوية، لا سيما للبلدان النامية. وتمثل هذه القطاعات أكثر من ٣٥ في المائة من صادرات الخدمات على الصعيد العالمي التي تبلغ قيمتها ١,٣ تريليون دولار. وفي الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٨، زادت صادرات هذه القطاعات على الصعيد العالمي بنسبة ١٧,٦ في المائة، أي بوتيرة أسرع من الزيادة في مجموع قطاعات الخدمات. وارتفع نصيب البلدان النامية في هذه التجارة من ٢١,٤ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ٢٥,٤ في المائة في عام ٢٠٠٨، وتجاوزت صادراتها المتوسط العالمي (٢١,١ في المائة و١٧,٦ في المائة على التوالي). وفاق أداء صادرات البلدان النامية أداء الصادرات العالمية في جميع الفئات الفرعية من قطاعات خدمات الهياكل الأساسية - الاتصالات (٢٤,١ في المائة) والنقل (٢٠,٢ في المائة) والخدمات المالية (٢٥,٢ في المائة). وفي عام ٢٠٠٩، قُدرت قيمة التجارة العالمية في خدمات الطاقة بـ ٤٠٠ مليار دولار، أو ١١ في المائة من التجارة العالمية في الخدمات. ويصبح بذلك نصيب قطاعات خدمات الهياكل الأساسية في التجارة العالمية في الخدمات ٤٦ في المائة.

٥- وخدمات البناء وخدمات الهياكل الأساسية فئتان متداخلتان، لأن البناء ضروري لتشييد مرافق الهياكل الأساسية. وتمثل الفئة الأولى ما بين ٥٠ و٨٠ في المائة من مجموع النفقات الرأسمالية على المشاريع، وتشكل الهياكل الأساسية ما بين ٢٠ و٣٥ في المائة من مجموع الإنفاق على البناء. وينطوي ذلك على وجود سوق عالمية للبناء المرتبط بالهياكل الأساسية بلغت قيمتها ١ تريليون دولار في عام ٢٠٠٨. ويُتوقع أن ينمو هذا القطاع بنسبة ٧٠ في المائة على الصعيد العالمي بحلول سنة ٢٠٢٠ ليشكل ١٥ في المائة من الناتج العالمي.

٦- ووفرت قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ١٣ في المائة من العمالة على الصعيد العالمي في سنة ٢٠٠٨. ويتم ما نسبته ٥ في المائة أو ما قيمته ٦٧ مليار دولار، من التجارة العالمية في هذه القطاعات من خلال الأسلوب ٤، وتوفر مليوني فرصة عمل على الصعيد العالمي. ويمكن أن تزداد أهمية الأسلوب ٤ المرتبط بقطاعات خدمات الهياكل الأساسية إذا ما أُخذت في الاعتبار خدمات البناء المتصلة بهذه القطاعات.

٧- وتتركز صادرات البلدان النامية من خدمات الهياكل الأساسية في عدد محدود من الاقتصادات، بالنظر إلى ضعف القدرات الإنتاجية والتصديرية (الجدول ٢). وتوجد بلدان نامية كبرى ضمن البلدان المصدرة الرئيسية، لأن خدمات النقل ترتبط بالتجارة في البضائع، في حين برزت سنغافورة كمركز مالي. وتمثل صادرات خدمات الهياكل الأساسية مصدراً هاماً من مصادر الدخل للعديد من البلدان النامية الصغيرة.

الجدول ٢

البلدان الخمسة الأولى المصدرة لخدمات الهياكل الأساسية، في عام ٢٠٠٨

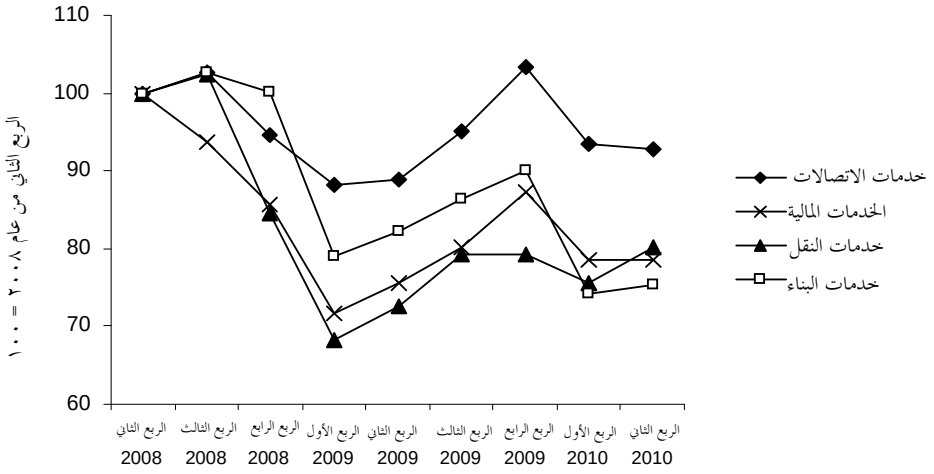
البلدان المصدرة الأولى بالقيمة المطلقة				*البلدان المصدرة الأولى من حيث الناتج المحلي الإجمالي*		
خدمات الاتصالات	الصادرات (بملايين الدولارات)	النصيب في مجموع صادرات الخدمات على الصعيد الوطني (بالنسبة المئوية)	النصيب في صادرات الخدمات في هذا القطاع على الصعيد العالمي (بالنسبة المئوية)	خدمات الاتصالات	الصادرات/الناتج المحلي الإجمالي ١ ٠٠٠	النصيب في مجموع صادرات الخدمات على الصعيد الوطني (بالنسبة المئوية)
الكويت	٦ ٠٧٢	٥٣	٧	الكويت	٣٨,٤	٥٣
الهند	٢ ٤٢٣	٢	٣	البحرين	٣١,٩	١٩
مصر	١ ٦١١	٦	٢	غيانا	٢٨,٦	١٦
الصين	١ ٥٧٠	١	٢	غرينادا	١٩,٧	٨
الاتحاد الروسي	١ ٤٩٣	٣	٢	جمهورية مولدوفا	١٨,٩	١٤
خدمات النقل				*خدمات النقل*		
جمهورية كوريا	٤٤ ٧٦٨	٥٨	٥	سيشيل	١٨٥,٦	٣٦
الصين	٣٨ ٤١٨	٢٦	٤	سنغافورة	١٥٨,٧	٣٥
الصين، هونغ كونغ	٢٨ ٨٨٦	٣١	٣	بنما	١٣٤,١	٥٣
سنغافورة	٢٨ ٨٧٥	٣٥	٣	الصين، هونغ كونغ	١٣٤,٠	٣١
الاتحاد الروسي	١٥ ٠٢٤	٢٩	٢	أنتيغوا وبربودا	١١١,٦	٢٤
الخدمات المالية				*الخدمات المالية*		
الصين، هونغ كونغ	١٢ ٣٦٥	١٣	٤	الصين، هونغ كونغ	٥٧,٤	١٣
سنغافورة	٨ ٤٥٨	١٠	٣	سنغافورة	٤٦,٥	١٠
الهند	٥ ٦٠٧	٥	٢	البحرين	٤١,٨	٢٤
جمهورية كوريا	٤ ٢٥٢	٦	١	بنما	٢٥,٠	١٠
البرازيل	٢ ٠٦٦	٧	١	أنتيغوا وبربودا	١٥,١	٣

المصدر: الأونكتاد (٢٠١٠).

٨- وفي حين أن الأزمة العالمية كانت أقل تأثيراً في التجارة العالمية في الخدمات مقارنة بالتجارة في البضائع، فقد كانت آثارها شديدة على قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. فقد تراجعت الصادرات العالمية من خدمات النقل والخدمات المالية وخدمات البناء المرتبط بالهياكل الأساسية بنسبة تتراوح بين ٢٠ و٣٠ في المائة، بينما شهدت خدمات الاتصالات تراجعاً أقل (الشكل ١) حيث تَواصل نمو السوق العالمية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (بنسبة ٧,٧ في المائة) بفضل زيادة عمليات التعاقد مع الجهات الخارجية وتطوير النظم والبرمجيات. وبحلول منتصف عام ٢٠١٠، ظلت مستويات التصدير أدنى بنسبة تتراوح بين ٢٠ و٢٥ في المائة من مستويات ما قبل الأزمة في جميع القطاعات باستثناء الاتصالات. ويتوقع أن تكون خدمات الطاقة قد قاومت الأزمة نظراً لتدني مستوى مرونة الدخل في قطاع الطاقة.

الشكل ١

الصادرات العالمية من فئات خدمات مختارة



المصدر: الأونكتاد استناداً إلى بيانات ميزان المدفوعات الصادر عن صندوق النقد الدولي.

٩- وقد تأثرت خدمات النقل بشدة من جراء الانخفاض الحاد في التجارة في البضائع. وبعد أن تراجعت خدمات النقل بنسبة تتراوح بين ١٥ و٢٥ في المائة في عام ٢٠٠٩، ما زال الانتعاش ضعيفاً، حيث ظل حجم الشحن البري والسككي والبحري في أواخر عام ٢٠١٠ أدنى من مستويات ما قبل الأزمة بنسبة تتراوح ما بين ٥ و١٠ في المائة. ولم ينتعش انتعاشاً تاماً سوى الشحن الجوي. وتراجع مؤشر البلطيق للبضائع الجافة، الذي يتتبع مسار الطلب على الشحن، بنسبة ٩٠ في المائة في أواخر عام ٢٠٠٨ وما زال، منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، في مستوى يتراوح بين ٢٠ و٤٠ في المائة من مستوى الذروة الذي بلغه في عام ٢٠٠٨، ويرجع ذلك جزئياً إلى القدرة الإنتاجية المفرطة. وتشير التقديرات إلى أن حركة المسافرين زادت بنسبة ١٠,٥ في المائة في عام ٢٠١٠ بعد انكماش بنسبة ٩,١ في المائة في عام ٢٠٠٩[(١)]. وشهدت أنشطة الخدمات المالية عبر الحدود انخفاضاً حاداً في عام ٢٠٠٩، بحيث لا تزال مستويات الصادرات أقل بكثير مما كانت عليه قبل الأزمة (٣٥ في المائة بالنسبة للاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، بسبب تضررها الشديد من تعثر القطاع المصرفي في أوروبا والولايات المتحدة). وأظهرت أمريكا اللاتينية وآسيا قدرة على المقاومة. وفي خدمات التأمين، يلاحظ حدوث انكماش شديد في صادرات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وصادرات أمريكا اللاتينية (الشكل ٢).

(١) الرابطة الدولية للنقل الجوي (٢٠٠٩). التقرير السنوي لعام ٢٠٠٩.

الشكل ٢

صادرات الخدمات المالية وخدمات التأمين



المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى بيانات ميزان المدفوعات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.

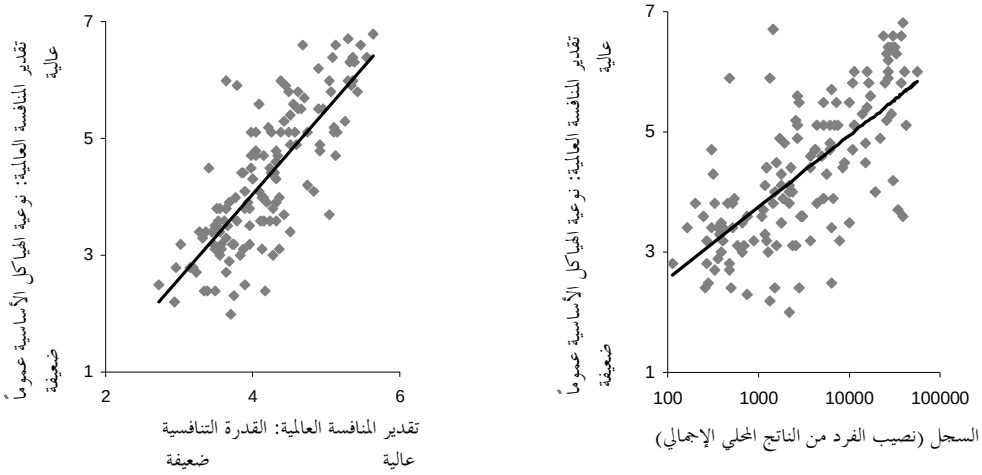
ثانياً – القضايا الرئيسية في السياسات والأطر التنظيمية والمؤسسية

١٠- تشكل قطاعات خدمات الهياكل الأساسية محدّداً هاماً من محدِّدات التجارة والقدرة التنافسية. وخدمات الاتصالات والنقل والخدمات اللوجستية ورؤوس الأموال والطاقة، الموثوقة والمنخفضة التكلفة هي عوامل أساسية لتمويل السلع والخدمات والتعاقد عليها مع جهات خارجية وإنتاجها وتسويقها، بما يشمل تجارة السلع والخدمات التي تتم ضمن سلاسل الإمداد الدولية. ومما يدل على أهمية سلاسل الإمداد زيادة نصيب السلع والخدمات الوسيطة في التجارة العالمية، ولا سيما خدمات الهياكل الأساسية والخدمات المرتبطة بها (٥٦ في المائة و٧٣ في المائة على التوالي). وعلاوة على ذلك، تمثل تكاليف الطاقة والمياه والنقل والخدمات اللوجستية ٣٠ في المائة من مجموع تكاليف إنتاج المصنوعات.

١١- وقد أكدت دراسات تجريبية ما لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية من مساهمة إيجابية في القدرة التنافسية والتنويع والنمو. وتفيد تقديرات الأونكتاد أيضاً بأن هناك ترابطاً قوياً بين نوعية الهياكل الأساسية والقدرة التنافسية على نطاق الاقتصاد والدخل القومي (الشكل ٣).

الشكل ٣

العلاقة بين نوعية الهياكل الأساسية والقدرة التنافسية ومستويات الدخل، ٢٠١٠



المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى بيانات المنتدى الاقتصادي العالمي (١٣٩ بلداً).

١٢- وتشير البحوث إلى أن تحسّن الهياكل الأساسية – الاتصالات السلكية واللاسلكية – خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥ قد ساهم بـ ٩٩ نقطة أساس في نمو نصيب الفرد من الدخل في أفريقيا، بينما أدى تدهور خدمات الطاقة إلى تقليص النمو بـ ١١ نقطة أساس[٢]: فحجم التجارة بين بلدين يملكان هياكل أساسية جيدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يفوق بنسبة ٣٣ في المائة حجم التجارة بين بلدين تكون الهياكل الأساسية الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات سيئة في أحدهما أو كليهما؛ كما أن معالجة مشكلة انقطاع الكهرباء في البلدان النامية يمكن أن تزيد حجم الأعمال بنسبة ٥ في المائة[٣]؛ ويمكن أن تؤدي مضاعفة كثافة الطرق إلى زيادة حجم تجارة البلد بنسبة ١٣ في المائة؛ كما يمكن أن يؤدي خفض تكاليف النقل بنسبة ١٠ في المائة إلى زيادة حجم تجارة البلد بنسبة ٢٠ في المائة.

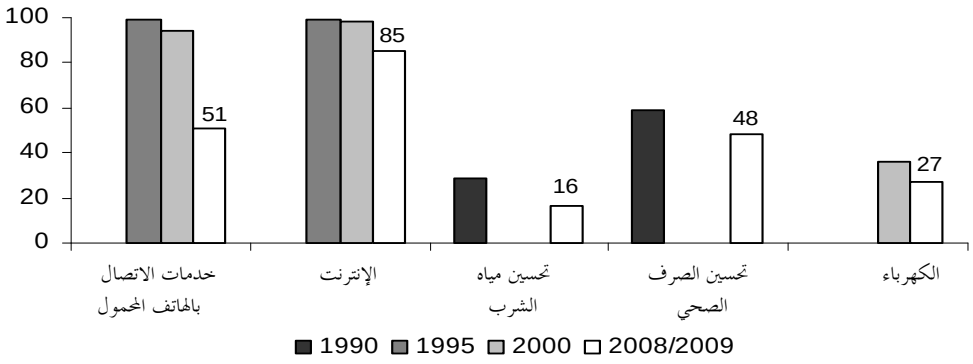
١٣- وعلى الصعيد العالمي، يقدر مجموع الاستثمار السنوي اللازم في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، على مدى العقد المقبل، بنسبة ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. وإذا ظل حجم الإنفاق على الهياكل الأساسية على مستوياته الحالية – أي بنسبة ١,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي في عام ٢٠٠٩ أو ١ تريليون دولار – فلن يغطي حجم الاستثمار المطلوب بأكمله. وقد أدى توسيع الشبكات وتعميم الحصول على الخدمات إلى تحسين فرص الوصول إلى خدمات الهياكل الأساسية، غير أن التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يظل محدوداً (الشكل ٤).

(٢) World Bank (2010). Africa’s infrastructure: a time for transformation.

(٣) USAID (2010). Information communication technology as a catalyst to enterprise competitiveness.

الشكل ٤

مجموع سكان البلدان النامية الذين لا يحصلون على أبسط خدمات الهياكل الأساسية



المصادر: *التقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية (٢٠١٠)، وتقرير الوكالة الدولية للطاقة عن توقعات الطاقة في العالم (٢٠١٠)، ومؤشر البنك الدولي للوصول إلى المرافق في المناطق الريفية (٢٠١٠).*

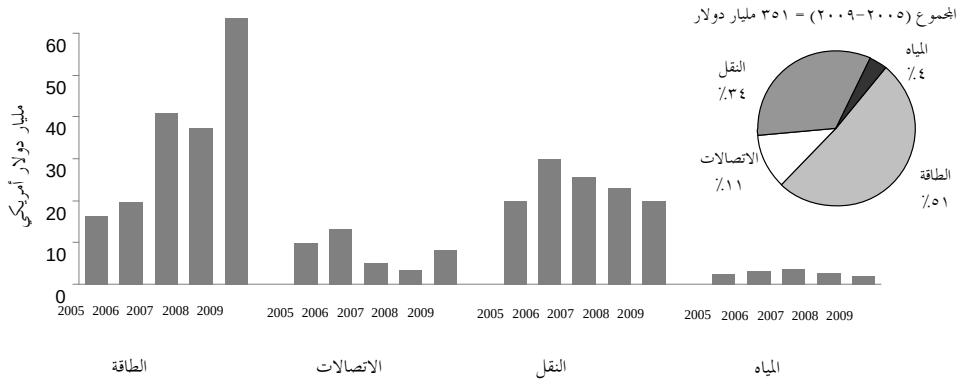
١٤- وتموَّل الهياكل الأساسية من الأموال العامة بنسبة ٧٠ في المائة، بينما يمول ما تبقى المانحون، بنسبة ١٠ في المائة، والمستثمرون من القطاع الخاص بنسبة ٢٠ في المائة[٤]. وقد شكّل عدم توفر ما يكفي من التمويل العام عائقاً رئيسياً أمام تطوير الهياكل الأساسية. وبفضل التغييرات السياساتية المركزة على مشاركة القطاع الخاص، أصبح التمويل الخاص هاماً، بحيث بلغ ٨٣ مليار دولار في البلدان النامية (٢٠٠٨) (الشكل ٥). واجتذب قطاع الطاقة، في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩، نصف مجموع الاستثمار الخاص، وتلاه قطاع النقل ثم قطاع الاتصالات وقطاع المياه. وتراجعت مستويات الاستثمار في عام ٢٠٠٨، في كل قطاع، قبل أن تصل إلى ٩٤ مليار دولار في عام ٢٠٠٩[٥]. وما زالت صعوبة استرداد التكاليف تشكل عائقاً مستمراً أمام مشاركة القطاع الخاص، لا سيما في الطاقة (٦٩ في المائة في قطاع الكهرباء في البلدان المنخفضة الدخل) والمياه (١٢ في المائة).

(٤) Leigland (2010). PPI in poor countries.

(٥) PPIAF (2010). Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects.

الشكل ٥

الاستثمار في مشاريع الهياكل الأساسية الجديدة في البلدان النامية



المصدر: البنك الدولي والمرفق الاستشاري لتعزيز الهياكل الأساسية في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقاعدة بيانات مشروع مشاركة القطاع الخاص في الهياكل الأساسية.

١٥- وقد تجاوز مجموع الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الصعيد العالمي في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ٤ تريليونات دولار في عام ٢٠٠٨، وهو ما يمثل ٤٣ في المائة من مجموع الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الصعيد العالمي في قطاعات الخدمات، استُثمرت منها نسبة ٢١ في المائة في البلدان النامية[٦]. وخلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٨، زادت التدفقات العالمية السنوية من الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية عشرة أضعاف لتبلغ ٥٠٠ مليار دولار، أو ٤٨ في المائة من التدفقات العالمية من الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الخدمات. وفي الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، اجتذبت البلدان النامية ٢٢ في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر على الصعيد العالمي في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، استهدفت الغالبية العظمى منها الخدمات المالية (٦٩ في المائة)، وتلتها خدمات النقل والاتصالات (٢٣ في المائة)، ثم الكهرباء والغاز والمياه (٨ في المائة). وأصبح الاستثمار بين بلدان الجنوب هاماً مع نهضة الشركات عبر الوطنية من الصين وهونغ كونغ (الصين) وماليزيا والبرازيل وجمهورية كوريا. وبلغت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر من البلدان النامية نحو قطاع الخدمات ١٢٦ مليار دولار، استهدف ٣٣ في المائة منها قطاعات خدمات الهياكل الأساسية (الخدمات المالية (٧٩ في المائة)، وخدمات النقل والاتصالات (١٧ في المائة)، والكهرباء والغاز والمياه (٤ في المائة).

١٦- ويجب أن يرتكز تطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية والأطر التنظيمية والمؤسسية على استراتيجية شاملة ومتكاملة ومتماسكة للنمو والتنمية والتجارة، في إطار تنسيق وثيق مع ما يقترن بها من سياسات - أي سياسات تخطيط التنمية، وسياسات

(٦) UNCTAD (2010). *World Investment Report*.

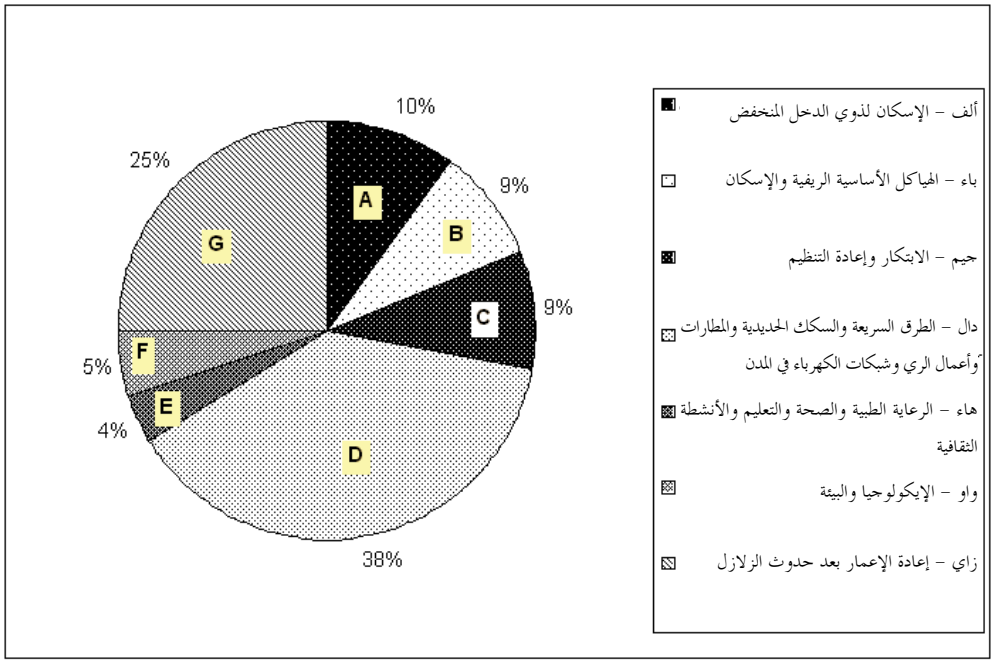
الاقتصاد الكلي، والسياسات الصناعية والاجتماعية وسياسات التجارة والاستثمار، والمنافسة، وحماية المستهلكين، والسياسات البيئية – لتعزيز بناء القدرات الإنتاجية والتنافسية والسلع العامة. وتتيح الأطر التنظيمية والمؤسسية الفعالة للحكومات إمكانية السعي بنجاح إلى تحقيق أهداف متعددة للسياسة العامة، بما يشمل ضمان جودة خدمات الهياكل الأساسية وأمنها والوصول إليها ويسر تكلفتها واستدامتها. ويشكل الاتساق مع خطط التنمية القطاعية وسياسات الاستثمار العام والخاص عاملاً مهماً لضمان الدخول المنظم إلى الأسواق وتوفير إمدادات يعول عليها، فالتخطيط في مجال الطاقة، على سبيل المثال، يتطلب وضع خطة طويلة الأمد لقطاع الطاقة تحدد توقعات العرض والطلب، ومعيار الموثوقية، ووجود أقل الخطط تكلفة وسيناريوهات بديلة. وكثيراً ما يُغفل هذا التخطيط في عملية الإصلاح.

١٧- وقد أعطت عدة رؤى واستراتيجيات إنمائية الأولوية لتطوير الهياكل الأساسية وقطاعات خدمات الهياكل الأساسية. فرؤية كينيا لعام ٢٠٣٠ توخت تحقيق الترابط من خلال شبكة من الطرق والسكك الحديدية والموانئ والمطارات ومرافق المياه والصرف الصحي والاتصالات السلكية واللاسلكية، مع إعطاء الأولوية للاستثمار في الهياكل الأساسية، بما في ذلك من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتسعى الرؤية إلى زيادة إمدادات الطاقة بتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في توليد الطاقة وفصل توليد الطاقة عن توزيعها. وجعلت رؤية ملاوي لعام ٢٠٢٠ من تطوير الهياكل الأساسية و"تحسين التخطيط المادي" أولويتها. ووجه "برنامج النمو المتسارع" (٢٠٠٧-٢٠١٦) في البرازيل ٦٠٠ مليار دولار إلى قطاع الهياكل الأساسية، مع التركيز مثلاً على النقل والطاقة والمياه والصرف الصحي. وأنشأت البرازيل روابط فعالة بين المشتريات العامة والقدرات المحلية على الإنتاج والابتكار، بما يشمل اتباع سياسات "شراء المنتجات الوطنية".

١٨- وعلى الصعيد الدولي، حظي الأخذ بنهج شامل ومتكامل للتخطيط الإنمائي الذي يشمل قطاعات خدمات الهياكل الأساسية بتأييد متزايد. وأقرت مجموعة العشرين خطة عمل متعددة السنوات بشأن التنمية للحد من النقص والاختناق في الهياكل الأساسية اللازمة لتحقيق النمو. واستهدفت شتى أشكال الإنفاق التحفيزي تطوير الهياكل الأساسية (في الصين مثلاً). وخُصصت نفقات أولية تقدر بـ ٤٠٠ مليار دولار أو ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي لدعم الاستثمار في الهياكل الأساسية، وُجه جزء كبير منها إلى الهياكل الأساسية والتكنولوجيات النظيفة.

الشكل ٦

مجموعة الحوافز الصينية



١٩- وتنشأ الدعوة إلى التنظيم الاقتصادي عن الحاجة إلى تصحيح إخفاقات السوق (العوامل الخارجية، والتفاوت المعلوماتي، وبنية السوق الاحتكارية) لتحقيق نتائج فعالة ومنصفة من الناحية الاجتماعية لا يمكن تحقيقها بالسماح للأسواق بتخصيص الموارد.

٢٠- وقد جرت العادة على اعتبار قطاعات خدمات الهياكل الأساسية احتكارات طبيعية لخدمات توفرها الدولة، ولا سيما المرافق العامة. ومنذ التسعينات من القرن الماضي، أدى التطور التكنولوجي، مقترناً بعمليات إعادة الهيكلة والخصخصة، إلى تفكيك أجزاء مختلفة من قطاعات خدمات الهياكل الأساسية المتكاملة رأسياً. وعُبّئ التمويل الخاص في قطاعات خدمات الاتصال بالهاتف المحمول وتوليد الطاقة والموانئ، غير أنه ظل محدوداً في قطاعات الطرق والسكك الحديدية وتوزيع الطاقة والمياه. وفكت الدولة ارتباطها بملكية قطاعات خدمات الهياكل الأساسية عن طريق الخصخصة، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، والامتيازات، وعقود البناء والتشغيل والتحويل، والاستثمار الأجنبي المباشر، والتجارة. وتحول دور الدولة من تقديم الخدمات إلى التنظيم. وقد أفضت تجارب الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى نتائج متباينة، وما زالت الدولة تحتفظ بحصص كبيرة في توفير خدمات الهياكل الأساسية، بما يشمل الشركات المملوكة للدولة.

٢١- ويمكن أن تقوم مشاركة القطاع الخاص إلى جانب القطاع الحكومي، حتى قبل تفكيك القطاعات. ففي قطاع الكهرباء، يُكمّل منتجو الطاقة المستقلون المرافق المملوكة للدولة بتوليد الطاقة التي تشتريها الشركة العامة للكهرباء وتتولى أمر نقلها، من خلال

اتفاقات شراء الطاقة. وتشمل هذه الاتفاقات كمية الكهرباء ونوعيتها وثمنها. وتعزز هذه الاتفاقات ثقة المستثمرين، غير أن هناك قلقاً إزاء كونها تعوق المنافسة في السوق. وبالنظر إلى المخاطر الشديدة التي تنطوي عليها مشاريع الطاقة، كثيراً ما تقدم الحكومات ضمانات بشأن اتفاقات شراء الطاقة. ويمكن أن تُحدد معايير واضحة لتوزيع الفرص الجديدة، بما في ذلك التزامات تعميم الحصول على الخدمات(٧).

٢٢- وتبين التجربة أن نوعية الأنظمة والقدرات المؤسسية أهم من الملكية كمحدّد رئيسي للأداء الإيجابي لقطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وتنظيم المرافق العامة شرط مسبق للحيلولة دون أن يحلّ احتكار من القطاع الخاص محل احتكار من قِبل القطاع العام، ولتفادي فرط القدرات أو قلة الاستثمار. وفي قطاع توزيع الكهرباء، ارتبط اعتماد الوكالات التنظيمية بزيادة كفاءة الشركات من خلال كفاءة اليد العاملة وخفض الخسائر في الطاقة وارتفاع مستويات الرفاه الاجتماعي بفضل انخفاض التعريفات(٨).

٢٣- وتناولت عمليات الإصلاح منذ التسعينات من القرن الماضي تحسين نوعية إدارة الشركات المملوكة للدولة. وقد تحقق ذلك من خلال منح قدر أكبر من الاستقلالية لجهاز الإدارة في اتخاذ القرارات، واختيار كبار المديرين بموضوعية، والكشف عن تضارب المصالح، وتعزيز الرصد الذي تضطلع به الوكالات الإشرافية، ونشر بيانات الحسابات المالية، واتباع نظام محاسبي قائم على التكلفة، والتفكيك الوظيفي للتكاليف، واعتماد حوافز معززة للأداء الجيد من جانب المديرين والموظفين وفرض جزاءات في حالة عدم تحقيق الأهداف.

٢٤- ويشكل ضمان جودة الأطر التنظيمية والمؤسسية محور الجهود الوطنية المبذولة لتحسين أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، حيث يمكن الاستفادة من دروس قيّمة. ويهدف "التنظيم الذكي" الذي يعتمده الاتحاد الأوروبي إلى وضع التشريعات في المسار الصحيح، بما في ذلك التشريع المتعلق بقطاعات خدمات الهياكل الأساسية، وذلك بإدارة جودة التنظيم على امتداد دورة وضع السياسات، وتحسين جميع تشريعاته بتبسيط تحليل الفوائد/التكاليف وتقييمها، بوسائل منها تقييم الأثر وتحسين التنفيذ المستند إلى المبادئ التوجيهية. ويشترط المكتب الأسترالي المعني بتنظيم أفضل الممارسات تقديم بيان عن أثر التنظيم بشأن مزايا الإجراءات التنظيمية وكفاءتها في تحقيق أهداف السياسة العامة بأقل تكلفة ممكنة على قطاع الأعمال والمجتمعات المحلية، ويساعد المكتبُ صناع القرار على فهم التكاليف والفوائد، ويشجع على تشاور أصحاب المصلحة على نحو شفاف وجِدي وفي الوقت المناسب، ويضمن تبادل المعلومات بين الحكومة والجمهور.

٢٥- ويساهم تنظيم التسعير في تحقيق التوازن بين المصالح المختلفة، لأن مؤشرات الأسعار لا تعمل في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية بسبب الاحتكار وغياب المنافسة، كما يساهم

(٧) Draft peer review reports. Eberhard *et al.* (2010).

(٨) Estache and Rossi (2008). Regulatory Agencies: Impact on Firm Performance and Social Welfare.

في تحقيق أهداف تعميم الحصول على الخدمات. فالارتفاع المفرط في الأسعار يحول دون تعميم الحصول على الخدمات، مثلما أن خفض الأسعار بصورة مصطنعة يثبط الاستثمار. وما فتئت منهجية سقف الإيرادات تجتذب الاهتمام بفضل إسهامها في كفاءة الطاقة، لأنها تؤثر في استجابة جانب الطلب وفي سلوك المستهلكين. ولا يقدم نهجا معدل العائد وسقف الأسعار أي حوافز لتحقيق كفاءة الطاقة، إذ كلما ارتفعت كمية الطاقة التي تبيعها الشركة، ارتفع حجم إيراداتها. وتضع منهجية سقف الإيرادات حداً أقصى للإيراد الذي يمكن لجهة التشغيل الحصول عليه في فترة معينة، لكي يزيد ربحها بتشجيع المستهلكين على التوفير في الطاقة[٩]. وفي سياق البلدان النامية، ثمة شاغل مفاده أن مكاسب الكفاءة التي يحتمل أن تتحقق من خلال المستخدمين النهائيين ليست بالقدر الكافي الذي يبرر تكاليف المعاملات التي ينطوي عليها اعتماد منهجية سقف الإيرادات، الأمر الذي يتطلب مزيداً من البحث.

٢٦- وعلى الصعيد المؤسسي، يشكل الاستقلال القانوني والمالي والإداري في اتخاذ القرارات بحُرية وعلى أساس المساءلة عاملاً هاماً بالنسبة لمصداقية المؤسسات التنظيمية. وانخراط أصحاب المصلحة بنشاط هو أمر حاسم الأهمية لتحقيق التوازن بين المصالح المختلفة - بما يشمل الموردين والمستهلكين والوكالات الحكومية. وتلجأ الحكومات على نحو متزايد إلى وسائل شتى، مثل التكنولوجيات الجديدة، لضمان التفاعل المنتظم. وتتطلب المساءلة الشفافية وتقييم الأداء بانتظام وعمليات الطعن/المراجعة. ولا بد من إجراءات فعالة لتسوية المنازعات لتعزيز الامتثال والمساءلة وتحسين النوعية والتسعير في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. ومن شأن إجراء الجهة المنظِّمة مراجعة أولى لالتماس ما قبل اللجوء إلى المحاكم أن يؤدي إلى تجنب التأخير. ومن المفيد أن تعالَج النزاعات بين المشغلين والمنظمين، وكذلك بين المشغلين والمستهلكين. ويقدم المعهد الوطني للمنافسة وحماية الملكية الفكرية في بيرو مثالاً على الجهود المبذولة لحماية مصلحة المستهلكين من خلال معالجة شكاواهم.

٢٧- ويؤدي وضوح الأدوار والتماسك بين منظمي القطاعات وهيئات المنافسة إلى تفادي الازدواجية والخلافات، وتعزيز التنفيذ التنظيمي. وكثيراً ما يطبق التنظيم في القطاعات على نحو مسبق بينما يطبق قانون المنافسة تطبيقاً لاحقاً. ويتطلب ذلك تنسيق ومواءمة قانون المنافسة وإجراءات التنظيم والسياسات على الصعيد القطاعي، وإزالة الحواجز التي تعترض الترابط المنصف، وتنظيم قوة السوق الاحتكارية والمراكز المهيمنة الناتجة عن التكامل الرأسي، وتقييم جدوى عمليات الاندماج والشراء، وتيسير التعاون بين الوكالات. ويمكن لذلك أن يمنع "المفاضلة"، حيث تسعى الشركات إلى استصدار الإجراءات من أكثر الوكالات "صداقة" لها، كما يمنعَ "تكرار الإجراء ضدها". وتمنح البلدان للمؤسسات ولايات تنظيمية مختلفة (الإطار ١).

(٩) Ashley Brown (2010).

الإطار ١
سياسة المنافسة والتنظيم القطاعي

تتوزع المسؤولية في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، في إندونيسيا، بين وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وهيئة المنافسة من خلال مذكرة تفاهم مع هذه الهيئة تسند إليها صلاحية تقديم المشورة بشأن المسائل المتعلقة بسياسة المنافسة. وفي أستراليا، تضطلع لجنة المنافسة وشؤون المستهلكين بالمسؤولية عن قانون المنافسة الوطني في جميع القطاعات. أما الجهات المنظمة لقطاعات محددة مثل الهيئة الأسترالية للاتصالات، فتضطلع بمسؤولية التنظيم التقني فحسب. ويختص مكتب الاتصالات، في المملكة المتحدة، بشؤون المنافسة وأيضاً بالقواعد المتعلقة بكل قطاع. وفي جامايكا، يُلزم مكتب تنظيم المرافق العامة بإحالة المسائل الهامة في مجال المنافسة إلى لجنة الممارسات التجارية التزيهة. والمعهد الوطني للمنافسة وحماية الملكية الفكرية في بيرو هو هيئة أفقية تعنى بشؤون المنافسة في جميع القطاعات باستثناء قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية الذي يخضع لجهة منظمة للقطاع. ويتمتع المعهد بأهلية النظر في جميع المراجعات اللاحقة (ممارسات المنافسة غير التزيهة) وإجراء التقييم المسبق لعمليات الاندماج والشراء في قطاع الطاقة.

٢٨- والتنسيق بين منظمي القطاعات وهيئات المنافسة مهم في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية غير الشبكية التي لا تتسم بالاحتكار الطبيعي، حيث تكون المنافسة ممكنة عملياً، لأن هناك قضايا معينة في مجال المنافسة تنشأ في سوق تختلط فيها الملكية الخاصة والعامة (مثل سوق مطارات المملكة المتحدة). والاستعاضة عن التنظيم الاقتصادي بتنظيم المنافسة هي نتيجة ممكنة. إذ يمكن للجهة المنظمة أن توسع نطاق تحليلها ليأخذ في الاعتبار تأثير القرارات المتعلقة بالمطارات المنظَّمة على الأسواق الأمامية والمطارات المنافِسة غير المنظمة.

٢٩- وتتطلب الأطر التنظيمية والمؤسسية تكيفاً متواصلاً مع بيئة السوق المتغيرة، والتطورات التكنولوجية، والتحديات الناشئة. وقد أثرت الأزمة المالية على استمرارية العديد من مقدمي خدمات الهياكل الأساسية. ويستدعي التوسع السريع في حدود التكنولوجيات تحديث الأطر التنظيمية. ففي قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، تطلَّب التوافق بين الشبكات موجة ثانية من الإصلاحات التنظيمية[١٠]، لضمان تقاسم الهياكل الأساسية، وعدم ربط التراخيص بخدمات معينة أو بتكنولوجيات معينة، وتعزيز المنافسة، وزيادة تعميم الحصول على الخدمات بالانتقال من الخطوط الثابتة إلى النطاق العريض. وتكتسي إجراءات التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه أهمية بالنسبة لأنظمة قطاع خدمات الهياكل الأساسية باعتبار هذا القطاع مساهماً رئيسياً في انبعاثات الكربون على الصعيد العالمي. وهناك

(١٠) ITU (2010). ICT Regulatory News.

حاجة إلى إجراءات تنظيمية لتحسين قياس الانبعاثات ومراقبتها، والتشجيع على طاقة أنظف، وتعزيز كفاءة التكنولوجيا والطاقة، ومنع وإدارة حالات شحّ المياه والكوارث الطبيعية، وإعادة الإعمار.

ثالثاً – الإصلاح التنظيمي في قطاع الخدمات المالية

٣٠- أظهرت الأزمة المالية العالمية أوجه القصور الهامة في الأطر التنظيمية والمؤسسية المالية. وقد شكلت الأزمة حالة واضحة من حالات الفشل التنظيمي في معالجة الإخفاقات المتفشية في السوق، ودحضت فرضية كفاءة السوق، الأمر الذي يستدعي مراجعة دور الدولة في التنظيم المالي. وفي نهاية المطاف، سيتوقف نجاح الإصلاح التنظيمي على مدى قدرته على معالجة الأسباب الجذرية للأزمة ومنع حدوث أزمات في المستقبل، وإعادة بناء نظام مالي جيد الأداء يخصص رأس المال للأنشطة الإنتاجية المفيدة والأنشطة الاقتصادية الحقيقية.

٣١- ويتسم قطاع الخدمات المالية بسمات فريدة تؤثر في النهج التنظيمية. فهو، أولاً، يشكل العمود الفقري للأنشطة الاقتصادية، وبالتالي فالتكلفة الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على الفشل التنظيمي باهظة. وثانياً، يكتسي التعاون الدولي في مجال التنظيم أهمية حاسمة نظراً لتكامل الأسواق المالية. وما لم يتحقق ذلك التعاون، تصبح الأنظمة الوطنية عديمة الفعالية بسبب التحكيم التنظيمي. وثالثاً، قد يصعب التوفيق بين الأطر التنظيمية المتمايزة/الأقل صرامة للبلدان النامية، بسبب ضعف مستوى الهياكل الأساسية التنظيمية فيها (المجال التنظيمي ومجال السياسات)، مع حركة رأس المال التامة، الأمر الذي يؤيد فكرة فرض شكل من أشكال الرقابة على رأس المال، وإلا فإن البلدان النامية ستتحمل تكلفة أكبر للتسوية ترتبط بمواءمة تنظيمية على مستوى أعلى وبإصلاحات مؤسسية. ورابعاً، سيؤدي الإصلاح إلى تكاليف تترتب على التسوية على نطاق الاقتصاد. وتقدم هذه الحالات دليلاً على الحاجة إلى هيكل تنظيمي متسق ولكن غير مشترك، يكون مكيفاً وفقاً للظروف الوطنية لأن ما يناسب بلداً ما قد لا يناسب بلداً آخر.

٣٢- وتجري حالياً عملية إعادة تنظيم واسعة النطاق للبنية التنظيمية المالية في المحافل الوطنية والدولية. وتتمثل فحوى الإصلاح في إضفاء مزيد من الشمولية على الإطار التنظيمي بتحويل الإشراف التحوطي على مستوى الاقتصاد الجزئي لفرادى المصارف إلى إشراف تحوطي على مستوى الاقتصاد الكلي للنظام المالي بأسره. وتكمن المسألة أيضاً في بناء آلية للتضامن المؤسسي لتقاسم الأعباء تُلزم القطاع المالي بدفع تكاليف مخاطرته لتعويض من تكبد تلك التكاليف، وذلك بوسائل تشمل، فيما تشمله، الضرائب المالية، التي يمكن تبريرها على أساس الكفاءة – أي استيعاب العوامل الخارجية المرتبطة بالتجاوزات المالية[١١]. ومن الناحية

(١١) Alexander *et al.* (2010). Crisis management, burden sharing and solidarity mechanism in the EU.

التنظيمية، يشكل الدخول إلى السوق والأنظمة التقنية جوهر هذه الجهود. والنهج التنظيمية المقترحة تقوم إلى حد كبير على الأسعار، من حيث إن الحوافز تُبدَّل لكي تغير المصارف سلوكها القائم على المخاطرة، في حين تُتَّبع أيضاً بعض النهج الكمية "المقيّدة للأنشطة"، مثل الحظر التام لأنشطة معينة "ضارة اجتماعياً"، تشمل تجارة مصارف الودائع في الملكية ("قاعدة فولكر") وملكية المصارف للصناديق التحوطية والأسهم الخاصة.

٣٣- والتركيز التنظيمي على الإشراف التحوطي على مستوى الاقتصاد الكلي ينطوي على تغييرات مقابلة في الأوساط المؤسسية الوطنية وفي مهامها. وتوسيع نطاق المحيط التنظيمي ليشمل القطاعات المستبعدة من الأنظمة المصرفية الأكثر صرامة يعني إعادة توزيع المهام بين الوكالات، واستحداث مهمة مخصصة للإشراف التحوطي على مستوى الاقتصاد الكلي. وتترتب على التركيز على التحوط على مستوى الاقتصاد الكلي آثار في سياسات الاقتصاد الكلي، ذلك أنه يتطلب مراقبة على مستوى هذا الاقتصاد وتنسيقاً مع السياسات النقدية، فيصعب بالتالي التمييز بين السياسات المالية والنقدية والأنظمة المالية.

الإطار ٢

دور المصارف المركزية في الأنظمة المالية

جرت العادة على أن تضطلع المصارف المركزية بدور محدود في تحقيق استقرار القطاع المالي، لأن الحفاظ على تضخم منخفض ومستقر كان يشكل إسهامها الرئيسي في استقرار القطاع المالي. بيد أن تركيز الإصلاحات الحالية على الإجراءات التحوطية على مستوى الاقتصاد الكلي قد عزز دورها. فتحقيق الاستقرار المالي مسؤولية مشتركة بين السلطة الضريبية والجهات المشرفة من غير المصارف المركزية وهيئات المنافسة. وبذلك يكون وضع الترتيبات المؤسسية أمراً مهماً. وعندما يتولى المصرف المركزي مهمة وضع السياسة النقدية والأنظمة التحوطية على السواء، لا بد من وضع ترتيبات إدارية منفصلة لضمان استقلالية السياسة النقدية (الولايات المتحدة مثلاً). وعندما تكون السياسة النقدية منفصلة عن الإشراف التحوطي على مستوى الاقتصاد الكلي (هيئة الخدمات المالية في المملكة المتحدة مثلاً)، يكون التنسيق القوي بين الوكالات مهماً لكفالة اتساق سياسات التحوط على مستوى الاقتصاد الكلي مع أهداف السياسة النقدية. وفي المملكة المتحدة، يكون مصرف إنكلترا هو المسؤول عن الإشراف التحوطي.

٣٤- وقد اعتمدت الولايات المتحدة "قانون دود - فرانك لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك"، الذي ينشئ جهازاً لتنظيم المخاطر النُّظمية (مجلس مراقبة الاستقرار المالي) لإجراء إشراف تحوطي على مستوى الاقتصاد الكلي، وينشئ هيئة لحماية المستهلكين لمعالجة مشاكل الرهون العقارية وبطاقات الائتمان، ويوسع التغطية التنظيمية لتشمل "النظام المصرفي العامل في الظل" (الأسهم الخاصة والصناديق التحوطية)، ويعزز الشفافية في تداول المشتقات

(التطهير المركزي للمشتقات المتداولة خارج البورصة)، وينظر في الإدارة الرشيدة للشركات (التعويضات المدفوعة للرؤساء التنفيذيين)، ويعزز التنظيم في المؤسسات الهامة من الناحية النُّظمية. وقد وافق الاتحاد الأوروبي على ثلاث هيئات إشرافية تشمل عموم أوروبا وتُعنى على التوالي بشؤون المصارف والتأمين والأوراق المالية، وعلى مجلس أوروبي معني بالمخاطر النُّظمية يتألف من المصارف المركزية وجهات مشرفة ويُعنى بالتنظيم التحوطي على مستوى الاقتصاد الكلي. وهناك حاجة إلى دراسة حالة البلدان التي لم تدخل تغييرات تنظيمية وإلى التعلم من الدروس المستفادة من تجارب البلدان التي حققت نجاحاً في هذا الصدد مثل الصين والهند وكندا وأستراليا.

٣٥- وعلى الصعيد الدولي، تطور الإصلاح والتنسيق التنظيميان في إطار مجلس الاستقرار المالي ومجموعة العشرين. ويتمثل برنامج الإصلاح الرئيسي في تعزيز المعايير المتعلقة برأس مال المصارف وسيولتها في إطار لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي. وتسعى القواعد الجديدة بشأن رأس مال المصارف وتمويلها ("اتفاق بازل الثالث") إلى زيادة قدرة القطاع المصرفي على مقاومة الصدمات المالية وتعزيز التنظيم والإشراف التحوطيين على مستوى الاقتصاد الكلي، وستُعتمد تدريجياً لتيسير الانتقال على الصعيد القطاعي وكذلك على صعيد الاقتصاد الكلي، ابتداءً من كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ حتى عام ٢٠٢٢.

الإطار ٣

اتفاق بازل الثالث

بغية تحسين قدرة المصارف على تغطية الخسائر، حسَّن اتفاق بازل الثالث نوعية قاعدة رأس المال التنظيمية ورفع مقدارها. ففيما يتعلق بنوعية رأس المال، ينصب التركيز على الأسهم المشتركة (مثل الأسهم العادية والإيرادات غير الموزعة) باعتبارها أهم عنصر من عناصر نوعية رأس مال المصارف لاستيعاب الخسائر، ويُقلَّص نطاق تعريف الأسهم المشتركة. وبخصوص مقدار رأس المال، رُفع المستوى المطلوب من الأسهم المشتركة من ٢ في المائة إلى ٤,٥ في المائة، ورُفع الحد الأدنى لرأس مال الفئة الأولى (الذي يشمل الأسهم المشتركة) من ٤ في المائة إلى ٦ في المائة. وتُلزم المصارف بالإبقاء على صندوق احتياطي للحفاظ على رأس المال بنسبة ٢,٥ في المائة في شكل أسهم مشتركة لتحمل أي ضغط في المستقبل. وبذلك يصل مجموع المتطلبات من الأسهم المشتركة إلى ٧ في المائة. ويبدو أن القواعد القائمة قد نتج عنها أثر مساير للدورات الاقتصادية، إذ قلصت المصارف توفير الائتمانات وزادت قاعدة رأس المال في ظل التراجع الاقتصادي لاستيعاب الخسائر المتزايدة، التي لها نفس أثر الانكماش النقدي. وتقتضي القواعد الجديدة من المصارف زيادة صناديق رأس المال الاحتياطي في الأوقات الجيدة لتسحب منها في فترات الضغط. وشكل عدم وجود تغطية كافية للمخاطر في الميزانيات العمومية أو خارجها عاملاً

يهدد الاستقرار تهديداً شديداً، لأن المخاطر المرتبطة بالتعرض لتقلبات الاستثمار في المشتقات لم تُستوعب على نحو كافٍ. ويعزز اتفاق بازل الثالث متطلبات رأس المال لمواجهة حالات التعرض هذه. وفيما يتعلق بنسبة الاستدانة، أدى تراكم قدر مفرط من هذا النوع من الأموال في الميزانيات العمومية وخارجها في النظام المصرفي إلى زيادة التقلبات المالية. وقد طُبّقت نسبة الاستدانة لوضع حدود لاقتراض المصارف. وقد استحدث اتفاق بازل الثالث، للمرة الأولى، معياراً عالمياً أدنى للسيولة. وخلال الأزمة، عانت مصارف شتى من نقص في السيولة، بالرغم من وجود مستويات رأس مال كافية، نتج عنه انعكاس سريع للظروف السائدة في السوق.

٣٦- ويتوقع أن يحقق الإصلاح مكاسب اقتصادية على المدى الطويل بالحد من احتمال حدوث أزمات في المستقبل والحد من تواترها. وقد أدت التغييرات المقترحة إلى نقاش حاد بشأن ما يمكن أن يترتب عليها من آثار سلبية، لأن تشديد متطلبات رأس المال يمكن أن يرفع تكلفة الائتمان ويقلل من توافره (وهذا افتراض تعترض عليه بعض الدراسات)[١٢]. وقد أشارت تقديرات الفريق المعني بالقطاع المالي إلى أن الإصلاح سيُنقص سنوياً ما متوسطه ٠,٦ في المائة من مسار النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي على مدى الفترة ٢٠١١-٢٠١٥ بالنسبة للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي واليابان. وفي المقابل، تشير تقديرات لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي إلى أن التأثير سيكون معتدلاً، سواء على المدى القصير أو الطويل، وموزَّعاً على مدى فترة من الزمن[١٣]. فزيادة النسبة المطلوبة لرأس المال بنقطة مئوية واحدة تؤدي عادة إلى خفض متوسط معدل النمو السنوي بنسبة ٠,٠٤ في المائة. ويمكن أن يُترجم ذلك إلى خسارة في المعدل السنوي بنسبة ٠,١٢ في المائة في الولايات المتحدة، و٠,١٥ في المائة في منطقة اليورو، و٠,١٧ في المائة في اليابان، على مدى الفترة ٢٠١١-٢٠١٨. ويُعتبر التنفيذ التدريجي هاماً في السماح للمصارف بزيادة رأس المال بعدم توزيع الأرباح وبإصدار الأسهم بدلاً من الحد من الإقراض وزيادة أسعار الفائدة.

٣٧- وثمة مسألة رئيسية لم يبت فيها بعد هي الخطر المعنوي الذي تولده المؤسسات المالية الهامة من منظور النظام المالي (المصارف "الأكبر من أن تترك للانهيار"). فهي أكبر وأكثر ترابطاً من أن يسمح بإفلاسها واستفادتها من ضمان حكومي غير معلن. وهي تجد ما يحفزها على الإفراط في المخاطرة والاستفادة من تمويل أرخص مدعوم. ويجري اختبار نهج تنظيمية شتى أحدها اشتراط أن يكون لدى هذه المصارف رأسمال أكبر يعكس ما تمثله من مخاطر كبرى على النظام المالي. وهناك نهج آخر هو استحداث نظم "حلّ مسبق" تكون آمنة وسريعة وفعالة، بما في ذلك عبر الحدود، في حالة الإعسار. ومن شأن مثل هذه الإجراءات أن تحدد كيفية توزيع الخسائر فيما بين الدائنين، بحيث لا يجري الإخلال بالنظام وتعرّض دافعي الضرائب للخسارة.

(١٢) http://www.gsb.stanford.edu/news/research/admatiopen.html.

(١٣) لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي، آب/أغسطس ٢٠١٠.

٣٨- وفيما يتعلق بالضرائب على المعاملات المالية (مثلاً الضريبة على عمليات الصرف، والمشتقات، والميزانيات العمومية للمصارف)، لبلدان مجموعة العشرين منظورات مختلفة. وقد طُرحت الفكرة كآلية لتحسين قواعد الحيطة بفرض ضريبة على الإفراط في المخاطرة، ليتسنى تحميل المصارف تكاليف الأزمة المالية وتوفير مصدر مبتكر لتمويل المنافع العامة العالمية. ففرض ضرائب منخفضة جداً لن يتسبب في حدوث أي اضطراب ذي بال للأسواق وسيوفر في الوقت نفسه مصدراً هاماً للإيرادات. ويقدر أن تولد ضريبة بنسبة ٠,٠٠٥ في المائة على صفقات العملات ما مقداره ٣٣ مليار دولار سنوياً. وقد اقترح صندوق النقد الدولي فرض "ضريبة استقرار مالي" على الميزانيات العمومية للمصارف لتغطية تكاليف صندوق لحل الأزمات المصرفية و/أو "ضريبة على النشاط المالي" تُفرض على الأرباح وتعويضات الموظفين لإنشاء صندوق للإيرادات العامة.

٣٩- وللإصلاح التنظيمي آثار هامة على البلدان النامية. فكثيراً ما يكون للمصارف التابعة لمصارف عابرة للحدود من البلدان المتقدمة وضع مهيمن في البلدان النامية، ويمكن للتغييرات التنظيمية التي تسري على المصارف الأم أن تؤثر على البلدان النامية. وتحتفظ المصارف الأجنبية بما يزيد عن ٥٠ في المائة من مجموع الأصول المصرفية في ٣٤ من أصل ٩١ بلداً يقدم هذه البيانات. ويؤدي وجود بيئات تنظيمية جديدة تهدف إلى تأمين المعاملات المالية، بما في ذلك فرض شروط أكثر صرامة فيما يتصل بالمعلومات على النظراء من البلدان الأضعف تصنيفاً، إلى زيادة تكاليف الأعمال التجارية كما يدل على ذلك الهبوط الهام في تمويل تجارة البلدان النامية. وقد ينتج عن زيادة الشروط المتصلة بالسيولة ورأس المال ارتفاع كلفة حيازة أقلية الأسهم في مصارف الأسواق الناشئة، كما أنها يمكن أن تخفض الاستثمار والإقراض عبر الحدود، بسبب تقدير المخاطر غير المواتي للبلدان النامية. ومن شأن إعطاء تقديرات جديدة للمخاطر فيما يتصل بمختلف الأصول أن يجعل القروض الموجهة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وإلى تمويل المشاريع أكثر كلفة، مما يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي ونمو العمالة. وقد يطرح فرض معايير جديدة للسيولة تحدياً أمام التمويل المصرفي الطويل الأجل لمصارف البلدان الناشئة التي لديها أسواق مالية محلية ضعيفة من حيث التمويل الطويل الأجل. وقد يدفع تشديد صرامة القواعد الشركات المالية إلى اللجوء إلى "المفاضلات بين الولايات القضائية" بحثاً عن تنظيمات أكثر مرونة[١٤]. وقد تنتج عن هذا زيادة في صادرات الخدمات المالية من البلدان النامية، ولكنه قد يزيد من مخاطر وتقلب قطاعها المالي.

٤٠- وقد كانت بلدان نامية عديدة بمنأى نسبي عن الأزمة المالية لأنها اتبعت نهجاً تنظيمياً تحوطياً و/أو لم تكن مندمجة بالكامل في الأسواق المالية العالمية. وبما أن العديد من البلدان النامية لم تعتمد بعد اتفاق بازل الثاني وأن اتفاق بازل الثالث ليس إلزامياً، فمن الهام أن تكون قادرة على تكييف القواعد مع أوضاعها الوطنية حتى لا يعرض تنفيذ القواعد الجديدة

(١٤) Beck (2010), *Regulatory reform After the Crisis: Opportunities and Pitfalls*.

استقرارها المالي أو أهدافها الإنمائية للخطر. والتكاليف المحتملة لتطبيق اتفاق بازل الثالث في هذه البلدان مرتفعة بالنظر إلى المستويات الحالية لأطرها التنظيمية والمؤسسية، والبنية التحتية المؤسسية، والضوابط الداخلية للمصارف (نماذج تصنيف المخاطر والبيانات المطلوبة). وينبغي أن يكون التقدم التقني للأسواق المالية في أي بلد وتطورها متماشياً مع التحسينات في المهارات التنظيمية.

٤١- وتدل تجارب بعض البلدان النامية على أهمية الربط بين الاقتصاد الحقيقي والقطاع المالي عبر أنظمة ملائمة ومجموعات أدوات لربط القطاع بالأهداف الإنمائية. فقد كانت المصارف الأقل تأثراً بالأزمة هي تلك التي انحصر نشاطها في الأعمال المصرفية التقليدية، حيث ركزت على المعاملات المصرفية مع صغار الزبائن وفرضت قيوداً على نسب الاستدانة المفرطة. وحيثما أخفقت المصارف الخاصة في تقديم القروض إلى قطاع الإنتاج، لجأ العديد من البلدان النامية إلى المصارف المملوكة للدولة/العامة والمصارف الإنمائية (مثلاً مصرف التنمية البرازيلي). وقد كان أداء مصارف البلدان التي لديها أسواق مالية خاضعة لمراقبة دقيقة أداءً جيّداً (الهند والصين). وتعد المالية الإسلامية من بين أسرع القطاعات نمواً في المالية العالمية، إذ يتوقع أن تصل إيراداتها إلى ١٢٠ مليار دولار بحلول عام ٢٠١٢. فقد حمى مؤسسات التمويل الإسلامي من الأزمة عدم تعرضها لبعض أنواع الأصول التي لها صلة بالأزمة – وما تتسم به من طابع الاستثمار في الأصول وتقاسم المخاطر – بما أنها ممنوعة من الاستثمار في هذه الصكوك المشتقة[١٥]. وهذه الخصائص تجعل أنشطة هذه المؤسسات أوثق ارتباطاً بالاقتصاد الحقيقي، وهو ما يمكن أن يقدم دروساً مفيدة.

٤٢- وقد دفعت تدابير الإنقاذ المالي ذات الصلة بالأزمة إلى الواجهة أثرها على التجارة والمنافسة، وتداعياتها على التزامات وقواعد الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، بما في ذلك "الحق في وضع التنظيمات". وتراوح الدعم الحكومي للقطاع المالي في البلدان المتقدمة بين ٠,٨ في المائة و١٨,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لكل منها. فقد قدمت الولايات المتحدة ١,٧ تريليون دولار إلى المؤسسات المالية، بينما قدمت البلدان الأوروبية ٨٥٤ مليار دولار. ومع أن هذه التدابير قد تكون مبررة من منظور النظام المالي، فإن حجمها الكبير يشير إلى احتمال أن تنطوي على آثار هامة مخلة بالتجارة والمنافسة. فقد أدت هذه التدابير إلى دمج وتركيز مؤسسات كبرى وزيادة حجمها وحصتها من السوق، عن طريق تعزيز ميزتها التنافسية بتمويل أرخص مدعوم، وهو ما أدى في بعض الحالات إلى إنقاذ مؤسسات ما كانت لتكون قادرة على البقاء من دونها[١٦]. وبالفعل، تترع المصارف الكبرى إلى الاحتفاظ برأس مال أقل من منافسيها الصغار، ومن ثم ترتفع نسبة استدانتها وعائد رأس المال المستثمر. وتعوز العديد من البلدان النامية القدرة المالية على اتخاذ مثل هذه التدابير[١٧].

---

(١٥) IFSB, IDB, IRI (2010). *Islamic Finance and Global Financial Stability*.

(١٦) منظمة التجارة العالمية (٢٠٠٩).

(١٧) الأونكتاد، TD/B/C.I/MEM.3/5.

٤٣- ولا يوجد أي تعريف صريح للإعانات في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. وفيما يتعلق بالخدمات المالية تحديداً، يمكن تبرير التدابير التي قد لا تكون متسقة مع الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والتي تُتَّخذ "لأسباب تحوطية" في إطار "الاستثناء التحوطي" من أجل ضمان سلامة واستقرار النظام المالي (مرفق الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات المتعلق بالخدمات المالية). ومع ذلك، ثمة التزامات محددة - مثل المعاملة الوطنية - تكتسي أهمية في تنظيم الطريقة التي تمنح بها الإعانات. فإذا كانت تدابير الدعم مقصورة على موردي الخدمات المالية المحليين - مقابل الأجانب - في قطاعات محددة، يمكن الطعن فيها بالرغم من أن مثل هذه التدابير قد تكون مشمولة، هنا أيضاً، بالاستثناءات التحوطية. فعلى سبيل المثال، حدّد أحد برامج الإنقاذ المالي معايير الأهلية في أن تكون المؤسسات المالية "منشأة ومنظمة" ولها "عمليات هامة" في البلد. وعلى سبيل المثال، قد تؤدي ممارسة الهيئة التنظيمية سلطتها التقديرية في تحديد ما يعتبر "عمليات هامة" إلى تأويلات متباينة. وتكون القضية التي تنشأ عندها هي ما إذا كانت هذه التدابير تفي بشرطي ذلك الحكم المتعلق بالاستثناء التحوطي، وهما (أ) أنها اتخذت لأسباب تحوطية؛ و(ب) أنها لا تستخدم لتفادي التزامات أو واجبات العضو.

٤٤- وقطاع الخدمات المالية هو القطاع الذي يوجد بصدده أكبر قدر من الالتزامات بعد قطاع السياحة، بما في ذلك التزامات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية التي تشمل قدراً أكبر من التحرير. وتتضمن القوائم الـ ١١٠ التزامات، وبخاصة في إطار أسلوب التوريد ٣، على الأقل في واحد من قطاعات الخدمات المالية التي تغطي نطاقاً واسعاً نسبياً من الخدمات المصرفية التجارية الأساسية - تلقي الودائع والإقراض - بينما تتضمن عدداً أقل من الالتزامات في قطاع الخدمات ذات الصلة بسوق رأس المال من مثل المعاملات في البورصة.

٤٥- ومن شأن الإصلاح الجاري للإطار التنظيمي والمؤسسي والمبررات الاقتصادية التي تدعمه أن تؤثر على التحرير في إطار جولة الدوحة. والمعروض هو أساساً تحسين الالتزامات المعقودة في إطار جولة أوروغواي وليس إضافة التزامات جديدة. وقد دعت بعض البلدان إلى اعتماد نهج حذر إزاء المفاوضات. فمن دون معالجة آثار الإعانات، يمكن لمزيد من التحرير أن يعرض البلدان النامية لمنافسة غير نزيهة. وقد يكون الفاعلون الماليون الكبار في البلدان النامية بمثابة ناقلين للعدوى، لأن للمصارف الأجنبية حضوراً قوياً فيها. وتولي البلدان النامية اهتماماً أكبر لأنظمة البلد المضيف عن طريق الإلزام بإنشاء شركة تابعة (وهو ما يستتبع الشخصية القانونية)، وليس الفرع المباشر، وعن طريق طلب ضمانات من المؤسسات الأم بشأن السلامة المالية لفروعها أو الشركات التابعة لها. ولذلك يعتبر نوع ما من الوجود التجاري أمراً أساسياً للرقابة التحوطية على الموردين الأجانب. فمن الصعب تطبيق قواعد المنشأ وتدابير إزالة الحواجز في القطاع المالي.

٤٦- وينشأ القلق من فتح حساب رأس المال الذي تقتضيه ضمناً الالتزامات في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. وبما أن بعض الخدمات المالية تستتبع بطبيعتها حركة رأس المال (مثلاً تلقي الودائع أو الإقراض أو الأوراق المالية عبر أسلوب التوريد ١)، فإن الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات يشترط حرية حركة رأس المال المرتبطة بهذه الالتزامات وإن كان تحرير تحويل المدفوعات ورؤوس الأموال غير ملزم. ويحتمل أن يحدَّ هذا من قدرة البلدان النامية على إدارة تدفقات رؤوس المال ومراقبتها لكي تحمي نفسها من التقلب المالي المفرط، بينما تكتسب الإدارة الرشيدة لحساب رأس المال مزيدا من القبول. وتزيد الدفعة الأخيرة من الضوابط على رأس المال (مثل فرض ضرائب على شراء الأجانب لأصول محلية) التي استحدثتها عدة بلدان (البرازيل مثلاً) من أجل التصدي لتدفقات رأس المال الواردة، والتدفقات الصادرة التي تنطوي على آثار مخلة، من دعم إدارة حساب رأس المال.

٤٧- وينظر إلى الالتزامات التي أخذها على عاتقه ١٧ بلداً بموجب "التفاهم بشأن الالتزامات المتعلقة بالخدمات المالية" على أنها تشير إلى اتجاه تحرير الخدمات المالية في المستقبل كما تدل على ذلك الطلبات المقدمة. ويشكك البعض في الأساس المنطقي لهذه الالتزامات من الناحية الاقتصادية، بما في ذلك ما يتعلق بالأسباب التحوطية. فالالتزامات "بالتجميد" تعني ضمناً أن أية قيود على الالتزام ينبغي أن تقتصر على ما هو موجود من تدابير غير ممتثلة، بحيث يُزال الفارق بين مستوى الأنظمة "الملزم" و"المطبق". وثمة التزام بالسماح لأي مورد أجنبي قائم في الإقليم بتقديم "خدمات مالية جديدة". وقد يكون هذا متعارضاً مع تزايد الاهتمام التنظيمي المولى لسلامة المنتجات المالية وحماية المستهلك وإدارة المخاطر. وتعتبر الأحكام المتعلقة بالمشتريات الحكومية التي تتسع فيها التزامات الدولة الأولى بالرعاية والمعاملة الوطنية أحكاماً إضافية لمتطلبات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. وتستنسخ هذه الالتزامات في السياقات الإقليمية، ولا سيما فيما بين الشمال والجنوب، وتستحق تداعياتها اهتماماً دقيقاً.

رابعاً - خدمات النقل

٤٨- تؤثر تكاليف النقل على التجارة والإنتاج والقدرة التنافسية، ولا سيما بالنسبة للسلع المنتجة في سلاسل العرض الدولية. ويعد نقل الركاب أساسياً للسياحة (أعمال بقيمة ٣ مليارات دولار في اليوم) حيث طوّرت البلدان النامية، بما فيها أقل البلدان نمواً، التنافسية والتجارة. وهو المصدر الأساسي للقطع الأجنبي بالنسبة لثلث البلدان النامية ونصف أقل البلدان نمواً، حيث يمثّل ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتُعدّ خدمات النقل من الخدمات كثيفة رأس المال والتكنولوجيا، إذ إنها تعتمد على مرافق البنية التحتية الأساسية (مثل الموانئ والمطارات)، في حين أن بعض قطاعات خدمات النقل البري والبحري هي قطاعات كثيفة العمالة ويوجد بها قطاع واسع من صغار متعهدي عمليات النقل. ويحمل النقل البحري

والبري ٩٠ في المائة من التجارة العالمية. ويكتسي النقل البري أهمية في عمليات النقل الداخلي ولمسافات قصيرة، بوصفه وسيلة النقل الداخلية والإقليمية الأساسية وبخاصة للبلدان غير الساحلية، لأن شبكات السكك الحديدية وشبكات النقل البحري ليست متطورة تماماً.

٤٩- وجميع خدمات النقل منظمة تنظيماً شديداً لأسباب تتصل بعوامل خارجية وبالسلامة والأمن. وعادة ما تضع الأنظمة وزاراتُ النقل وينفذها منظمو النقل القطاعي. فهيئات المطارات والموانئ تدير البنية التحتية المادية التي كثيراً ما تظل مملوكة ملكية عامة لكن قد يديرها القطاع الخاص عن طريق الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص (بموجب عقود الإدارة مثلاً). وتتناول أنظمة النقل ما يلي: السلامة والأمن (مثل الشروط التقنية للمركبة، ومؤهلات الربان/السائق)؛ والتشريعات الاجتماعية؛ ودخول السوق (مثل التراخيص)؛ وأوضاع مرافق البنية التحتية الأساسية؛ والجوانب البيئية (مثل مراقبة التلوث والشحنات الخطيرة)؛ وتعميم الوصول إلى الخدمات. ولا تزال الإعانات سائدة، ولا سيما في قطاع الطرق والسكك الحديدية. وقد أعطى الإنفاق التحفيزي أولوية للبنية التحتية للنقل (مثلاً في الصين ٢٢ في المائة، وفي الاتحاد الأوروبي ١١ في المائة، وفي الولايات المتحدة ٩ في المائة).

٥٠- وأصبح التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه هدفاً تنظيمياً هاماً، لأن هذا القطاع مسؤول عن ٢٣ في المائة من الانبعاثات العالمية لغازات الدفيئة ذات الصلة بالطاقة التي ينتج ٦٥ في المائة منها عن النقل البري. وقد أُدرجت الكفاءة في استخدام الوقود، والتحول إلى وقود أنظف، وخفض انبعاثات غازات الدفيئة، في أنظمة النقل الجوي والبحري الدولية، بما في ذلك مراقبة فرادى المراكب والأساطيل، وأنظمة الاستخدام الفعال للوقود، والضرائب التنظيمية التي تُفرض على الوقود/غاز ثاني أكسيد الكربون. ويطرح التكيف التكنولوجي مع مثل هذه المعايير التنظيمية الجديدة الأكثر كلفة تحديات أمام البلدان النامية في الحفاظ على تنافسيتها واعتمادها استراتيجيات لمواجهة تحديات التكيف التنظيمي الجديدة، ومنها البحث والتطوير والوقود والمراكب البديلة، ونظام منح الشهادات، وتحديد الأساطيل لخفض الانبعاثات، والقيادة الإيكولوجية. ويُعدّ نقل التكنولوجيا أساسياً لآلية تكنولوجيات المناخ في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

٥١- كما يُعدّ التعاون الدولي في مجال التنظيم أمراً حاسماً في تحرير تجارة خدمات النقل عبر الحدود وتنظيمها. وتُعالَج مسائل طرق المرور وحصص الدخول والمعايير التقنية للشحن الجوي والبري من خلال اتفاقات ثنائية، تُعقد مثلاً في إطار منظمة الطيران المدني الدولي. وكثيراً ما تُستبعد طرق المرور ومسارات المساحلة (الجوية والبحرية) من اتفاقات التجارة على أساس المعاملة بالمثل. وتُعدّ اتفاقات النقل البري الثنائية النموذج السائد لتنظيم النقل البري الدولي. وتحدّد اتفاقات النقل البري الثنائية حركة المرور بين الطرفين دون البلدان الأخرى وتضع إطاراً كمياً بتحديد حصصٍ سنوية بعدد الرحلات المرخص بها، بما فيها المرور

العابر. وهي تحظر عادة المساحلة، وتحدد ضرائب المرور العابر والمعايير التقنية، وتدير نظاماً للتصاريح وحصص حركة المرور.

٥٢- وتُحدّد إمكانية وصول شركات النقل الجوي الأجنبية إلى الأسواق من خلال نظام معقد يتألف من ٣ ٥٠٠ اتفاق ثنائي في مجال خدمات الخطوط الجوية، منها عدد قليل من الاتفاقات الإقليمية. ويغطي حوالي ١٠٠ اتفاق ثنائي من اتفاقات خدمات الخطوط الجوية مبرمة بين ٥٠ بلداً في إطار منظمة الطيران المدني الدولي ثلثي حركة الملاحة الجوية العالمية. وتفرض هذه الاتفاقات الثنائية حصصاً خاصة بكل بلد في كل سوق من الأسواق وتمنح "حريات جوية" أساسية. و"حقوق الملاحة" هذه مستثناة من منظمة التجارة العالمية في إطار المرفق المتعلق بخدمات النقل الجوي. ويُقدَّر أن يؤدي تحرير حقوق الملاحة الجوية عن طريق الاتفاقات الثنائية في مجال خدمات الخطوط الجوية إلى زيادة حركة المسافرين بنسبة ١٥-٣٠ في المائة. كما تزيد "الأجواء المفتوحة" ضمن اتفاقات التكامل الإقليمي أو اتفاقات الخدمات الجوية المتعددة الأطراف من تسريع التكامل وتحسين توزيع التكاليف عن طريق تفادي القيود على الحقوق في استخدام المسارات الدولية ووضع ترتيبات تعاونية مواتية بين شركات الخطوط الجوية (تقاسم الشفرات والمسارات).

٥٣- وفيما يتعلق بالنقل البحري[١٨]، شكلت التعهدات الخاصة التي تحد من المنافسة (مثل "اتحادات الخطوط البحرية" و"اتفاقات التثبيت الضريبي" التي كثيراً ما تجتزأ من قوانين المنافسة الوطنية) قضية تنظيمية مركزية تؤثر على النقل البحري. ويتسم هذا القطاع بالتركّز، حيث تستأثر ٢٠ شركة بما نسبته ٧٠ في المائة من السوق العالمية.

٥٤- ويُعتبر المستوى الفعلي للانفتاح في قطاع النقل أعلى مما هو عليه بموجب الالتزامات التي يفرضها الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. وعادة ما يجري الاتجار في خدمات النقل عن طريق أسلوبي التوريد ١ و٣. فحقوق الملاحة في النقل الجوي مستثناة من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات؛ والتزامات التحرير تنحصر في النقل البري والبحري. فعلى سبيل المثال، تعهد ٤٩ بلداً بالتزامات محددة في مجال خدمات الشحن البري لكن لم يقم بذلك إلا ١٣ بلداً في إطار أسلوب التوريد ١، وهو أسلوب حاسم في خدمات الشحن البري، كما أن استثناء المساحلة هو سمة شائعة. وتعهد ٣٨ بلداً بالتزامات في مجال الشحن البحري الدولي. كما أن إعفاءات الدولة الأولى بالرعاية شائعة في الشحن البري والنقل البري للمسافرين (٥٠ بلداً في مجال خدمات الشحن البري تشمل الاتحاد الأوروبي وجنوب أفريقيا وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية)[١٩]، وهذا يعود إلى حد كبير إلى الحاجة إلى المعاملة بالمثل في إطار الاتفاقات الثنائية في مجال النقل البري.

---

(١٨) للاطلاع على تحليل شامل، انظر الأونكتاد (٢٠١٠). *Maritime Transport Review 2010*.

(١٩) IRU (2009). *WTO and Road Transport*.

٥٥- وتشمل حواجز الدخول في خدمات الشحن البري تراخيص/تصاريح الخدمات العابرة للحدود والحصص المتعلقة بالحجم أو متعهدي الشحن، أو الحدود المفروضة على المساحلة، أو معايير الاحتياجات الاقتصادية. وتلزَم رخص للعمل في ٣٣ من أصل ٣٧ بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وجرى الإبلاغ عن شروط تعقيب الشحن واستخدام الخدمات التجارية الوطنية فيما يتعلق بالشحن (مثلاً سماسرة التخليص الجمركي). وتوجد شروط متصلة بجنسية المستخدَمين في ٣٩ بلداً. وتسري القيود على المشاركة الأجنبية وشكل تسجيل الشركة[٢٠]. كما أُشير إلى وجود معاملة تمييزية في منح الرخص، وفرض ضرائب داخلية ورسوم عبور، وحراسة إجبارية. ويمكن أن يشكل الإفراط في فرض ضرائب على المركبات والمعايير التقنية (مثلاً حد أقصى للوزن) والمعايير البيئية (مثلاً حد أقصى لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون) حواجز غير تمييزية. ويؤدي عدم مواءمة إجراءات الجمارك إلى إعاقة النقل البري. ويواجه مورّدو خدمات النقل في جميع قطاعات النقل، بمن فيهم سائقو الشاحنات والحافلات المحترفون، عوائق متصلة بتأشيرات السفر. وهي عوائق هامة نظراً لشيوع حمل السائقين لجنسيات أجنبية. ولا يزال أمام مفاوضات الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات أن تتيح إمكانية حقيقية لدخول الأسواق فيما يتعلق بأسلوب التوريد ٤[٢١].

٥٦- وأبدت عدة بلدان نامية اهتمامها بإزالة الحواجز أمام نقل المسافرين في إطار "حزمة سياحة" من أجل تيسير نمو صناعات السياحة[٢٢]. ونقل المسافرين شرط مسبق للقطاع السياحي. فنسبة ٨٠ في المائة من النشاط السياحي تتم جواً، حيث سُجّل ٤٨٠ مليون سائح دولي عام ٢٠٠٩. وسيتطلب التحرير تعاوناً في المجال التنظيمي. ويمكن للإلغاء التدريجي لإعفاءات الدولة الأولى بالرعاية أن يكون ذا أهمية في توسيع الفرص التجارية. وينبغي أن تتناول المفاوضات الحواجز المشار إليها أعلاه، ولا سيما فيما يخص أسلوبي التوريد ١ و٤. ويمكن أن يكون تيسير إصدار تأشيرات السفر ومراقبة موردي خدمات النقل مفيداً. وفي حالة أقل البلدان نمواً، يمكن أن تتولد مكاسب هامة عن الوصول التفضيلي إلى أسواق خدمات البنية التحتية، ضمن أسلوب التوريد ٤، عن طريق إلغاء إعفاءات الدولة الأولى بالرعاية. وتكتسي المفاوضات بشأن تيسير التجارة أهمية في معالجة الحواجز التي تؤثر على خدمات الشحن البري، بما في ذلك النقل العابر.

٥٧- وبما أن المعاملة بالمثل تلعب دوراً محورياً في خدمات النقل وأن القرب المادي شرط مسبق للنقل البري والتجارة الإقليمية، فإن أطر التنظيم والتعاون ذات أهمية. وقد باشرت رابطة أمم جنوب شرق آسيا التعاون في مجالي التحرير والتنظيم في خدمات الشحن البري العابر للحدود ("الاتفاق الإطاري المتعلق بتسهيل النقل فيما بين الدول" لعام ٢٠٠٩)،

(٢٠) البنك الدولي (٢٠١٠).

(٢١) منظمة التجارة العالمية (٢٠١٠).

(٢٢) منظمة التجارة العالمية، S/CSS/W/19 وS/C/W/127.

بتحديد عدد مركبات النقل بين الدول (٥٠٠ مركبة لكل طرف) التي يجوز أن يستخدمها متعهدو النقل القائمون، وهو ما ساهم في زيادة الصادرات بنسبة ٣ في المائة. وقد زادت البلدان الأفريقية من تكامل النقل البري والجوي، مثلما تم في إطار "بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي المتعلق بالنقل والاتصالات والأرصاد الجوية" (٢٠٠٨) عن طريق إنشاء إطار متكامل متعدد الوسائط/لوجستي للنقل من أجل المعالجة الشاملة لتطوير البنية التحتية، والتعاون في الوصول إلى الأسواق وفي المجال التنظيمي، والتمويل الإقليمي[٢٣]. وقد ووجهت صعوبات بسبب ضعف سلامة المركبات والطرق، والتأخيرات في عبور الحدود، وتخلف الشبكات الريفية. ويحرر قرار ياموسوكرو تدريجياً عمليات النقل الجوي داخل أفريقيا، وتدعمه الأنظمة المشتركة للسلامة والأمن وضمانات المنافسة. وقد أعاقت التنفيذَ المخاوفُ بشأن المنافسة المحلية. وكثيراً ما واجهت تنفيذ الأطر الإقليمية تحديات، مثل تلك التي ووجهت في التوفيق بين الالتزامات التجارية وأهداف السياسية العامة المحلية (مثلاً حالة اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة فيما يتعلق بالنقل البري العابر للحدود).

خامساً – خدمات الطاقة

٥٨- يُعدّ قطاع الطاقة من بين أكبر الأسواق، إذ تشكل قيمته السنوية ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. وسيستمر نمو الطلب على الطاقة مع النمو النشط للاقتصادات الناشئة. وهذا القطاع كثيف رأس المال، حيث تلزم استثمارات كبيرة للاستكشاف والإنتاج والنقل. وفي حين تعتبر أسواق النفط/الفحم أسواقاً عالمية، تُعتبر أسواق الكهرباء/الغاز إقليمية بسبب معوقات النقل والتخزين. وتشمل خدمات الطاقة الخدمات المتعلقة باستكشاف الطاقة وتطويرها واستخراجها ونقلها وتوزيعها وتسويقها واستهلاكها والاتجار بها وإدارتها. ففيما يتعلق بالكهرباء، تتألف المكونات الرئيسية من توليد الطاقة ونقلها على خطوط عالية التوتر وتوزيعها على المستهلكين النهائيين عن طريق خطوط منخفضة التوتر وغيرها من الخدمات المتصلة بالبيع بالتجزئة (مثلاً التركيب والقياس والفوترة).

٥٩- وبالرغم من أن تجارة الوقود تُعتبر تجارة سلع، فإن إنتاج الطاقة وتوليدها والاتجار فيها تعتبر عادة من الخدمات. فالتجارة عبر الحدود محدودة، حيث لا يُصدَّر إلا جزء هامشي من الناتج الوطني. وتتم معظم هذه التجارة فيما بين البلدان المتجاورة. وتُعدّ باراغواي أكبر مُصدّر للكهرباء في العالم، إذ تستأثر بنسبة ٧ في المائة من الصادرات العالمية. والمستثمرون الأجانب الرئيسيون هم شركات كبرى من البلدان المتقدمة، وبموازاة ذلك توجد شركات من إندونيسيا والبرازيل وماليزيا والهند من بين المستثمرين الهامين، في البلدان النامية أساساً.

(٢٣) ICA (2008). Update on regional infrastructure projects

٦٠- وقد شمل التحرير والإصلاح التنظيمي في هذا القطاع ما يلي: خصخصة المرافق العامة المملوكة للدولة؛ والفصل العمودي بين التوليد والنقل والتوزيع والتسويق؛ والفصل الأفقي الذي يحد من تركيز الصناعة فيما بين الشركات المنتجة؛ وكفالة الوصول، على قدم المساواة، إلى البنية التحتية للنقل والتوزيع؛ وإنشاء هيئة منظمة مستقلة. وقد سمح حوالي ١٠٠ بلد بمشاركة القطاع الخاص فيما بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠٠٥، وبخاصة في التوليد والتسويق إلى المستخدمين النهائيين[٢٤]، حيث أنشأت أسواقاً لبيع الكهرباء بالجملة والتجزئة. وتُعدّ مشاركة القطاع الخاص أكثر صعوبة في مجالي النقل والتوزيع (مثلاً خدمات القياس والفوترة وتحصيل الرسوم والتجزئة).

٦١- واكتسب منتجو الطاقة المستقلون أهمية في توليد قدرة جديدة على إنتاج الطاقة، وهو ما زاد من تنوع الخدمات، مثل اختيار الموقع، وتقييمات الأثر البيئي، وإدارة المشاريع. وهذا يمثل فرصة لتعميم الوصول إلى الخدمات عن طريق تطوير شبكات لتوليد الطاقة صغيرة الحجم قريبة من مكان الطلب، بما يشمل المناطق الريفية غير الموصولة بالشبكة الوطنية.

الإطار ٤

شبكات الطاقة في أفريقيا

كشف استعراض لقطاعات الطاقة في ستة بلدان من الجنوب الأفريقي وشرق أفريقيا أن الاعتماد على مصادر الطاقة الوطنية (المائية أساساً) وعدم كفاية التخطيط طويل المدى كثيراً ما ألجأت بصورة طارئة إلى توليد الطاقة الحرارية بكلفة عالية بسبب تواتر الجفاف. وقد أشرك العديد من البلدان القطاع الخاص، ولا سيما في توليد الطاقة (بما في ذلك عن طريق الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص أو منتجي الطاقة المستقلين العاملين إلى جانب المؤسسة المملوكة للدولة) مع إعطاء الحكومة دوراً أكبر في قطاعات أخرى (مثلاً النقل)[٢٥]. وكان ثمة أمر حاسم في النجاح هو كفاءة الهيئة المنظمة في التخطيط، وإدارة عمليات طرح العطاءات المعقدة، وإبرام عقود فعالة، والإشراف على اتفاقات شراء الطاقة. وقد يتطلب تعميم الخدمات وكهربة الأرياف إنشاء وكالات حكومية معينة مختلفة عن الهيئة المنظمة.

٦٢- ويبقى تعزيز كفاءة استخدام الطاقة من أجل التخفيف من آثار تغير المناخ تحدياً تنظيمياً أساسياً. وتحدد "استراتيجية أوروبا ٢٠٢٠"، على سبيل المثال، تحقيق هدف توليد ٢٠ في المائة من الطاقة من مصادر متجددة وزيادة بنسبة ٢٠ في المائة في كفاءة استخدام الطاقة. وتقوم الصين بإنشاء البنية التحتية لشبكات كهربائية جديدة من أجل زيادة مصادر الطاقة المتجددة والحد مما يضيع أثناء النقل. وتُستخدم تدابير تنظيمية شتى منها: الاستثمار في معدات تتسم بكفاءة استخدام الطاقة؛ واستخدام الطاقة المتجددة عن طريق

(٢٤) WTO (2010). Energy services.

(٢٥) Anton Eberhard and Katharine Nawaal Gratwick (2010).

"جداول تعريفات تغذية الشبكة" وحقوق الوصول لفائدة صغار موردي الطاقة النظيفة المستقلين؛ والتكنولوجيا وعمليات المعالجة ("الشبكات الذكية" و"القياس الذكي")؛ والآليات ذات المنحى السوقي مثل الشهادات المسلمة للشركات بشأن الوفورات من كفاءة استخدام الطاقة؛ والاتفاقات الطوعية؛ والتدقيقات المتعلقة بالطاقة. ويُعدّ التنسيق بين مختلف الهيئات الحكومية هاماً لأن مبادرات كفاءة استخدام الطاقة تتطلب إشراك وكالات شتى مع الهيئات المنظمة للقطاع التي تشرف على البرامج. وفيما يتعلق بالبلدان النامية الصغيرة المفتقرة إلى الموارد، ثمة حاجة إلى استثمارات جديدة تشمل نقل التكنولوجيا.

٦٣- وتكون الإعانات المقدمة لإنتاج الطاقة واستهلاكها سائدة عندما تشجع الحكومات تعميم الوصول إلى الخدمات وأمن الطاقة، والصناعات المحلية النهائية. ويمكن لهذه الإعانات أن تشكل حافزاً سلبياً يضرّ بكفاءة استخدام الطاقة والحفاظ عليها. وثمة زخم نحو الإلغاء التدريجي للإعانات أو زيادة الأسعار المحلية للكهرباء. وتعتزم الصين إلغاء التعريفات التفضيلية للكهرباء التي تستفيد منها القطاعات الكثيفة الاستخدام للطاقة واعتماد تسعير متدرج لاستهلاك السكان يزيد بموجبه سعر الوحدة مع زيادة الاستهلاك. وزادت إندونيسيا معدلات تعريفة الاستهلاك بنسبة ١٠ في المائة إضافة إلى تقديم إعانات مباشرة لفائدة المستهلكين منخفضي الدخل.

٦٤- وتجري تجارة الخدمات ذات الصلة بالطاقة أساساً من خلال ما يلي: الخدمات الاستشارية عبر الإنترنت؛ والتجارة والسمسرة؛ والربط بين شبكات الكهرباء عبر الحدود؛ والوجود التجاري؛ والتحرك المؤقت لموردي الخدمات الذين يقدمون الخدمات التقنية والإدارية؛ والملاك الوظيفي لبناء المنشآت والشبكات وتحسينها. والتجارة في الكهرباء محدودة بسبب تضارب مصالح الشركاء المتجاورين إزاء شواغل غير تجارية (أمنية مثلاً)، وإزاء التسعير، وتقاسم الكهرباء، وإمكانية دخول أطراف ثالثة، ورسوم النقل. وكثيراً ما يكون الوجود التجاري الطريقة المفضلة للإمداد وإن كان مقترناً بقيود (مثلاً القيود على ملكية الأجانب أو اشتراط إنشاء مشاريع مشتركة). وتجعل المخاوف المتعلقة بأمن الطاقة من الاكتفاء الذاتي الوطني هدفاً رئيسياً للسياسة العامة للعديد من البلدان، وهو ما يؤثر على التحرير.

٦٥- ولا يوجد تصنيف منفصل لـ "خدمات الطاقة" في منظمة التجارة العالمية، حيث تصنف القطاعات الفرعية ذات الصلة بالطاقة ضمن قطاعات شتى منها التوزيع والتشييد والخدمات الاستشارية والهندسية. وهو ما ينشئ حالة عدم يقين في البرمجة والمفاوضات. ومن الخدمات ذات الصلة ما يلي: الخدمات التابعة للتعدين؛ والخدمات التابعة لتوزيع الطاقة، وبخاصة الكهرباء؛ وخدمات النقل بخطوط الأنابيب. وتُعدّ التزامات التحرير في هذه المجالات متواضعة وتقتصر أساساً على الأعضاء المنضمين حديثاً. وقد تعهد ١٨ بلداً بالتزامات في هذه القطاعات الفرعية. وتتراوح الالتزامات بين ٣ أعضاء (مبيعات وقود المحركات بالتجزئة) و٧٩ (الخدمات الهندسية).

٦٦- وتؤثر الملكية على التجارة في هذا القطاع، بما أن للشركات المملوكة للدولة حضوراً هاماً (مثلاً في الصين وفرنسا والبرازيل والاتحاد الروسي وجمهورية كوريا)[٢٦]. فالأسلوب ١ لتوريد الكهرباء قد يُقيّد في حالة عدم وجود إمكانية وصول أطراف ثالثة إلى شبكات النقل والتوزيع، لأن مالكي الشبكات قد يرفضون مثل هذا الوصول، مما يؤكد أهمية وجود قواعد للمنافسة من أجل ضمان إعمال شروط للوصول إلى الشبكات تكون شفافة وغير تمييزية، بينما يتضمن الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات ضوابط على الاحتكارات والممارسات التجارية. وفيما يتعلق بأسلوب التوريد ٤، تنشأ عوائق الوصول عن الشروط المرهقة للحصول على تأشيرات السفر وتحديد فترات المكوث وشروط الأهلية. ومما يؤثر على التجارة بطء إصدار تراخيص العمل في القطاعات غير المجمَّعة، والقيود على دخول معدات الإنتاج وخدمات الصيانة، وتباين المعايير التقنية، وعدم وجود ترابط بين شبكات الكهرباء الوطنية.

٦٧- وربما يستدعي أداء التحرير المتواضع الأخذ بنُهج جديدة، مع مراعاة شواغل البلدان النامية المتعلقة بأمن الطاقة والتنمية مراعاة تامة في كفالة الوتيرة والتتابع الملائمين بين الأطر التنظيمية والمؤسسية الوطنية وعملية التحرير. وقد اقترح البعض اتباع نهج المجموعات إزاء قطاع الطاقة حيث يُتعامل في إطاره مع مجموعة من القطاعات الفرعية الهامة في سلسلة الإمداد بالطاقة بطريقة شاملة بالرغم من وجود مخاوف من أن مثل هذا النهج قد يؤدي إلى تحرير كاسح. ويمكن لتأمين وصول أطراف ثالثة إلى شبكات النقل والتوزيع أن يُمكّن من الدخول الفعلي إلى السوق. وتكتسي المفاوضات بشأن الضوابط المتعددة الأطراف للأنظمة المحلية أهمية في الحالات التي يكون فيها حيز السياسات المتاح للبلدان النامية لمواءمة التنظيمات مع الظروف المتغيرة، بالنظر إلى تخلف الأنظمة المحلية في هذه البلدان، مسألة تثير القلق. وبالنظر إلى أوجه التشابه بين قطاعي الطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية، هناك اقتراح يدعو إلى اعتماد ضوابط تنظيمية على الطاقة شبيهة بـ "الأوراق المرجعية" المتعلقة بالخدمات الأساسية للاتصالات السلكية واللاسلكية التي تضبط ضمانات المنافسة والترابط وتعميم الخدمات والتي تستحق آثارها الإنمائية تحليلاً دقيقاً.

٦٨- وبالنظر إلى البُعد الإقليمي القوي للكهرباء، يلعب التعاون الإقليمي في مجالات التجارة والتنظيم والتنمية دوراً أساسياً. وقد كشفت تجارب إقليمية شتى الحساسيات القطاعية للتحرير/المواءمة. وبالرغم من سعي اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة إلى التحرير، فقد بقيت التحفظات الوطنية، بما فيها المتعلقة بشواغل توفير القطاع العام للكهرباء. وهناك بعض نُظم الهيئات التنظيمية في بعض ولايات الولايات المتحدة التي استبعدت موردي الطاقة الكهرمائية الكنديين من التسويق في تلك الأسواق[٢٧]. ولم تكتمل بعد مساعي الاتحاد الأوروبي نحو إنشاء سوق موحدة للطاقة، بما أن معظم أسواق الجملة لا تزال وطنية، مع

(٢٦) United States ITC (2010).

(٢٧) Horlick *et. al.* (2002). *NAFTA Provisions and the Electricity Sector*.

تركز شديد في توليد الطاقة؛ كما أن التكامل الرأسي يقلل من حوافز التجارة ودخول وافدين جدد؛ ولا يزال مستوى التجارة عبر الحدود غير كاف لممارسة ضغط على شركات توليد الطاقة في الأسواق الوطنية. وفي المجتمع الإنمائي للجنوب الأفريقي، عرض مجمع طاقة الجنوب الأفريقي (١٩٩٥) عقد اتفاقات ثنائية طويلة المدى لشراء الطاقة وإنشاء سوق للطاقة قصيرة الأجل، لكن بعض المرافق العامة الوطنية واجهت صعوبة في الوفاء بالتزاماتها التصديرية بسبب وجود مخاوف متعلقة بالاكتفاء الذاتي الوطني. ولمعالجة هذه الفجوة، يخطط أعضاء مجمع طاقة الجنوب الأفريقي مشاريع لتوليد الطاقة لتلبية الاحتياجات القصيرة والطويلة الأجل من الكهرباء. ومما يدعم التعاون في مجال الطاقة أيضاً بروتوكول المجتمع الإنمائي للجنوب الأفريقي المتعلق بالطاقة لعام ١٩٩٨ والرابطة الإقليمية للهيئات التنظيمية في قطاع الكهرباء في الجنوب الأفريقي.

سادساً – استنتاجات

٦٩- يجب أن يقوم تطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية على أساس استراتيجية شاملة ومتكاملة ومتسقة للنمو والتنمية والتجارة ستتطلب تنسيقاً وثيقاً مع السياسات التكميلية. وينبغي أن يتم باستمرار تكييف الأطر التنظيمية والمؤسسية الوطنية مع ظروف السوق المتغيرة بسرعة، والتطورات التكنولوجية، والتحديات العالمية الضاغطة. ويحتاج تعزيز التعاون التجاري والتنظيمي، وخاصة فيما بين بلدان الجنوب، إلى التشجيع من أجل توسيع التجارة في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية والاستثمار فيها وتطويرها، بما في ذلك عن طريق تبادل التجارب والدراية العملية، وتجاوز القيود التنظيمية على الموارد والقدرات. وقد أثارت الاتفاقات التجارية مخاوف بشأن أثر قواعد التجارة على الاستقلالية التنظيمية الوطنية، وعلى تطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. ولتحسين النتائج التنظيمية المواتية للتنمية، ثمة دور هام للتفاعل بين أصحاب المصلحة المتعددين، بما يشمل واضعي السياسات والهيئات المنظمة والمفاوضين التجاريين والمجتمع المدني والقطاع الخاص.