

Distr.: General
18 May 2011
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 الثالثة

جنيف، ٦-٨ نيسان/أبريل ٢٠١١

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

المعقد في قصر الأمم، جنيف، في الفترة من ٦ إلى ٨ نيسان/أبريل ٢٠١١

المحتويات

الصفحة

٢	أولاً - موجز أعده الرئيس
٢	ألف - البيانات الافتتاحية
٣	باء - القضايا الرئيسية، السياساتية والتنظيمية والمؤسسية
٨	جيم - تنظيم خدمات الطاقة والنقل
١٥	دال - تسخير قطاع المال في تلبية الاحتياجات الإنمائية
٢١	هاء - التجارة في البنية التحتية والتدابير التنظيمية
٢٤	واو - آفاق المستقبل
٢٥	ثانياً - المسائل التنظيمية
٢٥	ألف - انتخاب أعضاء المكتب
٢٦	باء - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل
٢٦	جيم - نتائج الدورة
٢٦	دال - اعتماد تقرير الاجتماع

المرفق

٢٧	الحضور
----	--------------



أولاً - موجز أعده الرئيس

ألف - البيانات الافتتاحية

١ - افتتح الأمين العام للأونكتاد السيد سوباتشاي بانيتشباكدي الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي. وشدد بانيتشباكدي على أن قطاعات خدمات الهياكل الأساسية تضطلع بدور فعال في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان وتمثل عنصراً هاماً من عناصر استراتيجيتها للتعافي في أعقاب الأزمات. وقال إن عدة دراسات تجريبية أكدت العلاقة الإيجابية بين كفاءة قطاعات خدمات الهياكل الأساسية، والقدرة التنافسية للبلد، وارتفاع مستويات الدخل فيه. كما أن لهذه القطاعات تأثيراً قوياً على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ولذلك، فإن ضمان جودة الأطر التنظيمية والمؤسسية أصبح يشكل محور الجهود الوطنية المبذولة لتحسين أداء قطاعات خدمات الهياكل الأساسية. وقبّض للبلدان أن تستفيد من الدروس المستخلصة في هذا المجال كما يتضح من الإصلاحات الأخيرة للوائح التنظيمية المالية على الصعيدين الوطني والدولي.

٢ - وخلص إلى ضرورة أن يستند تطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية إلى استراتيجية شاملة ومتكاملة ومتسقة للنمو والتنمية والتجارة، الأمر الذي يتطلب تنسيقاً وثيقاً وسياسات تكميلية. وقال إن ثمة حاجة إلى تعزيز التعاون التجاري والتنظيمي، بما في ذلك عن طريق الجهود المشتركة لبلدان الجنوب وتبادل التجارب والدراية الفنية بين البلدان، من أجل توسيع الاستثمار في قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وتطوير هذه القطاعات. ولتحسين النتائج التنظيمية المواتية للتنمية، ثمة دور هام التفاعل بين أصحاب المصلحة المتعددين، بما يشمل راسمي السياسات وهيئات التنظيمية والمفاوضين التجاريين والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وأضاف قائلاً إن هذا الاجتماع سيسهم في تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه.

٣ - وقامت الموظفة المسؤولة بالوكالة عن شعبة الأونكتاد للتجارة الدولية في السلع والخدمات والسلع الأساسية السيدة مينا مشايخي بعرض مذكرة المعلومات الأساسية التي أعدها الأمانة (TD/B/C.I/MEM.3/8)، فألقت الضوء على الدروس والقضايا الرئيسية المتصلة بتنمية قطاعات خدمات الهياكل الأساسية والأطر التنظيمية والمؤسسية، مع التركيز بوجه خاص على الخدمات المالية والطاقة والنقل. وشملت هذه الدروس (أ) تحقيق الاتساق بين الأطر التنظيمية والسياسات الأخرى، بما في ذلك خطط التنمية القطاعية، والسياسات الاجتماعية، وسياسات التجارة والاستثمار والمنافسة، وحماية المستهلكين والاعتبارات البيئية؛ (ب) الحفاظ على الاستقلال القانوني والمالي والإداري للمؤسسات التنظيمية لضمان مصداقيتها؛ (ج) وضع أنسب السياسات للظروف المحلية، يكون فيها للدولة دور هام؛ (د) وضع إجراءات فعالة لتسوية المنازعات لضمان الامتثال والمساءلة وحماية المستهلك؛ (هـ) ضمان وضوح الأدوار بين منظمي القطاعات وهيئات المنافسة لتجنب الازدواجية

والمنازعات؛ (و) الاستمرار في موازنة اللوائح التنظيمية مع تطور السوق والتطور التكنولوجي، والشواغل الاجتماعية والإغائية؛ (ز) الحفاظ على الحيز السياسي اللازم في الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف والإقليمية، بما يتيح للبلدان النامية موازنة لوائحها التنظيمية مع الظروف المتغيرة بالنظر إلى تخلف لوائحها التنظيمية المحلية.

٤- وقُدِّم التقرير الأولي للمسح الثاني الذي أجراه الأونكتاد لهيئات تنظيم خدمات الهياكل الأساسية - وهو المسح الذي وُجِّه إلى جميع الدول الأعضاء في الأونكتاد - للمناقشة. وركز هذا المسح على الجوانب المتصلة بالتجارة من خدمات الهياكل الأساسية وعلى مشاركة الهيئات التنظيمية في الأنشطة التنظيمية على الصعيدين الإقليمي والدولي. كما قدمت الأمانة مجموعة مختارة من دراسات الحالة القطرية والإقليمية، فضلاً عن النشرة المقبلة المتعلقة بالخدمات والتنمية والتجارة: *البعث التنظيمي والمؤسسي لخدمات الهياكل الأساسية* (UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5). وقدم عدد من دراسات الحالة القطرية للقطاعات (بما في ذلك دراسات من أستراليا وإندونيسيا وتركيا وجمهورية أفريقيا الوسطى ومالي والمكسيك).

٥- وأثنى الخبراء على ما قدمه الأونكتاد بما في ذلك مذكرة المعلومات الأساسية ذات الجودة العالية والتحليل الشامل، وعلى عقد الاجتماع الذي ضم مختلف الجهات المعنية، وأذكى الوعي ووضَّح المسائل المتعلقة بتطوير قطاعات خدمات الهياكل الأساسية وبالإطار التنظيمي والمؤسسي.

باء - القضايا الرئيسية، السياساتية والتنظيمية والمؤسسية

٦- تعد قطاعات خدمات الهياكل الأساسية ذات تأثير كبير على الإنتاج والتجارة والقدرة التنافسية، حيث مثلت نسبة ٢٤ في المائة من الإنتاج و١٣ في المائة من العمالة وأكثر من ٣٥ في المائة من صادرات الخدمات في العالم في عام ٢٠٠٨. فقد أدت الخدمات المنخفضة التكلفة والموثوقة في مجالي الاتصالات والنقل والخدمات المالية والإمداد بالطاقة إلى تيسير إنتاج سلع وخدمات تنافسية وإلى تعزيز التجارة. وكى تسهم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية بنجاح في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد، يجب أن تكون مدعومة من الأطر التنظيمية والمؤسسية.

٧- وأصبح من الضروري بصورة مطردة اتباع نهج متكامل إزاء تطوير وتنظيم قطاعات خدمات الهياكل الأساسية بالنظر لما لها من أهمية رئيسية في مجال الاقتصاد. ومن بين الخيارات المطروحة إنشاء هيئة استشارية لتنسيق السياسات واللوائح التنظيمية من قبيل الهيئة الأسترالية للهياكل الأساسية (Infrastructure Australia). وهي هيئة قانونية تسعى إلى مساعدة الحكومة والمستثمرين وأصحاب الهياكل الأساسية في تطوير استراتيجيات وطنية في مجال الهياكل الأساسية، وفي تنسيق الجهود التنظيمية وتنفيذ السياسات في القطاعات المترابطة مثل المياه والطاقة والنقل والاتصالات. وتشمل منهجيتها في دفع هذه الأهداف قدماً ما يلي: (أ) تحديد

الاحتياجات في مجالي السياسات والهياكل الأساسية المادية لجهة الطلب من خلال مراجعة السياسات القائمة للهياكل الأساسية والثغرات التي تعترضها والاحتياجات الاستثمارية وخطط التسعير المتعلقة بها، لضمان استنادها إلى تحليل يقارن بين الكلفة والفائدة وضمان قياسها وفقاً لمؤشرات الأداء؛ (ب) تشجيع الاستخدام الأكثر فعالية للهياكل الأساسية القائمة من خلال وضع أهداف واضحة، ومراقبة جهود تحقيقها، ووضع الحوافز المناسبة؛ (ج) تشجيع الاستثمار في الهياكل الأساسية من خلال تحسين اللوائح التنظيمية، ومن خلال نظام شفاف وفعال للتنسيق والحوكمة يهدف إلى تجنب الازدواجية والتدخل؛ (د) ربط تطوير الهياكل الأساسية بالإنتاجية من خلال تحديد أولويات المشاريع وإجراء التقييمات الاستراتيجية للذين استفادوا أو لم يستفيدوا من تطوير الهياكل الأساسية ومن الإصلاح التنظيمي.

٨- وسعت في الآونة الأخيرة إلى ضمان أن توفر اللوائح التنظيمية للسوق إشارات صحيحة على تغير التكنولوجيا. واقترحت سياسة جديدة لتطوير الشبكات الوطنية العريضة النطاق وتوسيع استخدامها بوصفها تكنولوجيا تمكينية تتيح إدارة أكثر كفاءة لخدمات الطاقة والمياه والنقل. ويمكن للشبكات الوطنية العريضة النطاق أن تساعد مقدمي الخدمات وهيئاتها التنظيمية في توليد مكاسب مرتبطة بالكفاءة، كونها تعطي الأفضلية لاعتماد الشبكات الذكية والعدادات الخاصة بالتخفيف من حدة تغير المناخ، والمركبات الذكية، والنظم الدينامية لحماية رسوم المرور وتكنولوجيات تضمن الكفاءة في إدارة المياه.

٩- وفيما يتعلق بالاستيعاب الداخلي للفوائد الخارجية لقطاعات الهياكل الأساسية، مثل وصول الفقراء إليها أو آثارها السلبية على البيئة، في إطار اللوائح التنظيمية، علق بعض الخبراء قائلين إن هذه القضايا تستحق اهتماماً كافياً، على الرغم من أن تحقيق أهداف إضافية يمثل التحدي الرئيسي للهيئات التنظيمية لأنه لا ينبغي لها الابتعاد عن دورها المتمثل في تعزيز الكفاءة الاقتصادية. فالسعي إلى تحقيق أهداف متنوعة قد يؤدي إلى عدم تحقيق أي هدف من الأهداف.

١٠- ومن الشروط الأساسية لنجاح الهيئات التنظيمية أن تتمكن القيادة من التكيف في بيئات اقتصادية واجتماعية وتكنولوجية سريعة التغير. وبينما يُعتبر الاستقرار واليقين من العناصر الرئيسية لمصادقية الهيئات التنظيمية، فإن المطلوب من هذه الهيئات أيضاً مواكبة التطور في المجال الاقتصادي. ويرى العديد من الهيئات التنظيمية أن لديها دوراً مشروعاً يتمثل في تقديم أفكار ومفاهيم حول التغير، لأنها تمسك بمصدر من مصادر المعارف التقنية، وهي بالتالي أكثر قدرة من مقرري السياسات على رصد التغيرات واقتراح الوسائل القادرة على تحقيق الأهداف السياسية. ويمثل التطور التنظيمي في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية أحد الأمثلة الجيدة على ذلك. ويمثل التنظيم القادر على التكيف مع التغيرات عاملاً رئيسياً في خلق بيئة مواتية للاستثمار والابتكار تشكل حافزاً لنمو هذا القطاع. وقد بدأت الموجة الأولى من الإصلاحات التنظيمية بمساعي تحرير الاقتصاد في عام ١٩٩٧ مع إبرام اتفاق

الاتصالات السلكية واللاسلكية في منظمة التجارة العالمية، فيما وضعت الحكومات هياكل تنظيمية لخلق بيئة معززة للمنافسة، وتشجيع الاستثمارات، وتعزيز فرص وصول الجميع إلى خدمات هذا القطاع. وفي ظل النمو السريع للهواتف النقالة، اعتمدت البلدان المرونة في إعطاء التراخيص، وممارسات الإدارة الطيفية المبتكرة إلى جانب اعتماد ممارسات ومعايير دولية وإقليمية.

١١ - وأدى تطور خدمات المعلومات والاتصالات ذات النطاق العريض إلى موجة ثانية من الإصلاحات التنظيمية. ووفقاً للاتحاد الدولي للاتصالات، أدت الزيادة البالغة ١٠ في المائة في استخدام شبكات النطاق العريض إلى نمو بنسبة ١,٨ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية، لأن النطاق العريض أدى إلى تحسين الكفاءة في استخدام الموارد في أنشطة إنتاجية مختلفة وخلق فرص عمل، وأتاح ظهور الخدمات المتكاملة. واعتمد العديد من البلدان سياسات وتدابير تنظيمية لتعزيز الوصول إلى خدمات شبكات النطاق العريض، منها (أ) اعتماد المرونة وعدم التمييز في منح التراخيص وعدم ربط التراخيص بخدمات معينة أو بتكنولوجيا معينة؛ (ب) حوافز للشركات الكبيرة والصغيرة؛ (ج) تعظيم الاستفادة من الإدارة الطيفية؛ (د) تفكيك الشبكات الأساسية وشبكات الوصول؛ (هـ) تقاسم الهياكل الأساسية؛ (و) تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ (ز) دعم التنمية الضيقة النطاق في المناطق الريفية.

١٢ - وعلى الرغم من الزيادة الملحوظة في توفير خدمات الاتصالات بفضل التطورات التنظيمية والتكنولوجية، ما زالت البلدان النامية وأقل البلدان نمواً تواجه تحديات كبيرة من حيث القدرة على تحمل تكاليف هذه الخدمات والوصول الشامل إليها. وأصلحت جمهورية أفريقيا الوسطى قطاع الاتصالات فيها في ضوء أهدافها الإنمائية، والتزاماتها في منظمة التجارة العالمية، والمفاوضات المتعلقة باتفاق الشراكة الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي، واحتياجات المستهلكين. وقد أسهمت الجماعة الاقتصادية والنقدية لمنطقة وسط أفريقيا والاتحاد الدولي للاتصالات في هذه العملية. ورغم التقدم الكبير في عدد من المجالات، مثل تمديد شبكة الهاتف النقال، وخلق فرص العمل، وتحسين فرص الوصول إلى شبكة الإنترنت، لا يزال هناك عدد من التحديات، منها على سبيل المثال، الصعوبات ذات الصلة بالطاقة، وعدم كفاية الاستثمارات في الشبكة الثابتة والمعدلات المنخفضة لوصول الشبكة إلى المناطق النائية.

١٣ - وتوجد ثغرات كبيرة في الاستثمار في خدمات الهياكل الأساسية. وثمة حاجة إلى أكثر من ١ تريليون دولار من الاستثمارات خلال العقد المقبل لدعم استمرار النمو وأهداف الحد من الفقر. لكن الاستثمارات في الهياكل الأساسية لا تولد جميعها فوائد اقتصادية. ولا بد من أطر تنظيمية جيدة للمساعدة في تحديد المشاريع الفعالة عن طريق تحليل يقارن بين الكلفة والفائدة. وأشار عدة خبراء إلى التفاوت في مستويات الاستثمار في القطاعات المختلفة للهياكل الأساسية، فيما يتعلق، على سبيل المثال، بتوسيع الشبكة في قطاعي الاتصالات

والطاقة، ولا سيما في البلدان النامية. وأشاروا إلى اختلافات هامة في الاحتياجات الاستثمارية لهذه القطاعات. ففي مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية يقل الحجم المطلوب من الاستثمارات الأولية لإعداد الشبكة وبدء العمليات عن الاستثمارات المطلوبة في مجال الطاقة. كما تصبح عمليات الاتصالات السلكية واللاسلكية مربحة قبل خدمات الطاقة لأن عدد العملاء الذين يستفيدون من شبكة معينة من خدمات الطاقة يبقى محدوداً.

١٤ - وتعتبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص بدائل قابلة للاستمرار فيما يتعلق بالتمويل الحكومي التقليدي للهيكل الأساسية وهي شراكات تتسم بشفافية المناقصات التنافسية وسلامة الترتيبات التعاقدية. فهذه الشراكات تنقل مسؤولية المخاطر إلى القطاع الخاص من خلال الجمع بين مشاريع البناء والتشغيل ذات الصلة بقطاعات الهياكل الأساسية، بينما يتحمل القطاع العام المخاطر المتعلقة بالطلب. ومع ذلك، فإن النتائج متنوعة، بما يقتضي توخي الحذر في إقرار جدواها. وفي غياب الحوافز المناسبة والترتيبات التعاقدية، قد لا تكلل الشراكات بين القطاعين العام والخاص بالنجاح.

١٥ - ويمكن للحكومات جذب الاستثمارات من خلال إدخال المنافسة عن طريق الفصل الرأسي لعناصر المنافسة عن الاحتكار الطبيعي لقطاعات الهياكل الأساسية. ومن شأن ذلك أن يقلص قوة المهيمنين على السوق ويتيح في الوقت نفسه للقطاع الخاص فرصة الاستثمار في قطاعات تنافسية. بيد أن عملية الفصل لا تنجح في جميع القطاعات، لا سيما في القطاعات التي تتمتع بوفورات حجم. ففي قطاع الكهرباء، على سبيل المثال، كان من الممكن فتح مجالي توليد الطاقة وتوزيعها للمنافسة بعد فصلهما عن مجال نقل الطاقة. ومع ذلك، كان لا بد من وضع لوائح تنظيمية لجني فوائد المنافسة. وقد زاد الاستثمار بنسبة ٥ في المائة بعد الانتقال من الدخول غير المنظم إلى الدخول المنظم للأطراف الثالثة. وبما أن المستثمرين يستندون في قراراتهم الاستثمارية إلى الممارسات التنظيمية نظراً لارتفاع التكاليف الثابتة، فإن اتساق السياسات التي تتبعها الهيئات التنظيمية يساعد في الحد من المخاطر التنظيمية وعدم اليقين فيما يخص الاستثمارات.

١٦ - وشكل التسعير عنصراً رئيسياً من عناصر التنظيم لما له من تأثير قوي على قرارات المستثمرين. واتفق الخبراء في الرأي على أن التعريفات الجمركية التي تضعها الهيئات التنظيمية ينبغي أن تبعث بإشارات صحيحة لجذب الاستثمارات مع مراعاة مصالح المستهلكين في الوقت نفسه. وقد يشكل اعتماد تعريفات منخفضة جداً حاجزاً أمام المستثمرين المحتملين. وكان التنفيذ صعباً في حالة الهند مثلاً التي كانت فيها التعريفات أقل من الكلفة الفعلية. وكان على الدولة تعويض العجز، مما أدى إلى خسارة مليارات الدولارات. وفي بيرو، لم تضع الهيئات التنظيمية التعريفات إلا حيثما كانت المنافسة غائبة أو غير كافية. فعلى سبيل المثال، قررت الهيئة التنظيمية في مجال الاتصالات وضع تعريفات جمركية تتعلق بالهواتف الثابتة، وليس بالهواتف النقالة. ولضمان تكافؤ الفرص بين الشركات القائمة والشركات

الجديدة الداخلة، طُبقت رسوم ربط المكالمات المحددة لشبكة الخطوط الثابتة على جميع المشاركين في السوق.

١٧- وأكد العديد من الخبراء أن الهيئة التنظيمية ينبغي أن تكون مستقلة كي تتمتع بالمصداقية والكفاءة والفعالية. فمن الصعب اتخاذ قرارات لا تحترم التسلسل الهرمي. وتستطيع الهيئات التنظيمية التي تخضع لوزارة ما ممارسة استقلاليتها إذا كانت مهامها محددة بنص القانون. واتفق الخبراء على أن الاستقلالية بحد ذاتها غير كافية لضمان المصداقية. ومن شأن فصل ميزانية الهيئات التنظيمية وتحسينها من الملاحقة القضائية أن يعزز استقلاليتها. وقد يؤدي تدخل الحكومة في ميزانية الهيئات التنظيمية (كتخصيص رسوم الترخيص لأغراض أخرى) إلى إضعاف سلطة هذه الهيئات ومصداقيتها. وعلاوة على ذلك، تبقى قيمة الاستقلالية محدودة في غياب الموظفين المؤهلين، والموارد المالية الكافية والدقة في التحليل الاقتصادي.

١٨- ورئي أن للشفافية أهميتها الحاسمة في المحافظة على استقلالية الهيئات التنظيمية. ولا تتعارض الشفافية مع الاستقلالية بل هما أساسيتان لنظام فعال. وبما أن الاستقلالية ضرورية لضمان الحيادية في صنع القرارات التنظيمية، فإن الشفافية في صنع القرار تسهم في ضمان هذه الاستقلالية. وإذا كانت الهيئة التنظيمية تتوخى الشفافية من خلال إجراء مشاورات مع جميع أصحاب المصلحة، ونشر نهجها الخاص بالتسعير، وشرح ونشر قراراتها (كالقرارات الخاصة بإصدار التراخيص أو عدم إصدارها)، فإنها تقلل بذلك من إمكانية سيطرة جماعات المصالح، بما في ذلك الحكومة، على قراراتها التنظيمية. ومن خلال إتاحة وصول العامة إلى المعلومات، بات بإمكان العامة مراقبة مدى الاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات التنظيمية.

١٩- وتتسم الصلات القائمة بين اللوائح المنظمة لقطاعات الهياكل الأساسية وقواعد المنافسة بأنها صلات وثيقة ومعقدة. ومن شأن توضيح الأدوار وضمان الاتساق بين الجهات المنظمة لهذه القطاعات وسلطات المنافسة أن يسهم في تجنب الازدواجية والمنازعات، ويعزز التنفيذ. وقد اعتمدت البلدان نهجاً مختلفاً في هذا الصدد. ولتقليل التكاليف التنظيمية (أي تكاليف الامتثال واحتمال الوقوع في خطأ تنظيمي) إلى أدنى حد ممكن، أنشأت أستراليا اللجنة الأسترالية للمنافسة وشؤون المستهلك (وخولتها مسؤولية وضع اللوائح التنظيمية لجميع مجالات الاقتصاد بالإضافة إلى قانون المنافسة وحماية المستهلك. كما أنشأت عدداً من الهيئات المنظمة لقطاعات محددة تُعنى بوضع اللوائح التنظيمية في المجال التقني. وشملت فوائده هذه النموذج على المستوى الاقتصادي إجراء تحسينات في (أ) توفير لوائح تنظيمية منسقة؛ (ب) توفير الاتساق بين مختلف القطاعات؛ (ج) تحقيق وفورات إدارية من خلال تجميع المهارات والخبرات؛ (د) الحد من مخاوف المستثمرين، وضرورة التدخل التنظيمي في الاقتصادات التي تمر في مرحلة تعلم؛ (هـ) تشجيع المزيد من المساءلة؛ (و) الحد من مخاطر سيطرة الشركات الصناعية على التنظيم.

٢٠- ويستند نموذج "المنظمة الواحدة" هذا إلى اعتبار مفاده أن المنافسة داخل السوق هي أفضل وسيلة لتحقيق أكبر الفوائد فيما يتعلق بالرفاه. ومع ذلك، أقر بالحاجة إلى التدخل في بعض الأسواق لتحقيق الاستخدام الكفؤ للموارد قبل الاعتماد على ضوابط السوق. ويسعى التنظيم الاقتصادي، كتحديد الأسعار والشروط والمقتضيات الأخرى لدخول السوق، إلى محاكاة الضغوط التنافسية في الأسواق التي تعتمد على غيرها. وما لم تضطلع الهيئة نفسها بمهام تنظيم المنافسة وتنظيم الاقتصاد، قد تضع هذه المهام أو تُعطى أهمية ثانوية إذا ما اضطلعت بها هيئة تنظيمية تُعنى بالتنظيم الاقتصادي فقط.

٢١- وفي بيرو، وُضع تحديد واضح لأدوار سلطات تنظيم القطاعات والمنافسة في معالجة النزاعات المتعلقة بحماية المستهلك وحقوق الشركات. وتولت محاكم إدارية متخصصة على صلة بالسلطات المعنية بتنظيم القطاعات مسؤولية تسوية المنازعات المتعلقة بحماية المستهلك في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة والنقل، والمياه الصالحة للشرب وخدمات الصرف الصحي المخصصة جزئياً على مدى العقدين الماضيين. ويتولى المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة والملكية الفكرية، بالإضافة إلى وضع سياسات المنافسة، مسؤولية حماية المستهلك في القطاعات الاقتصادية الأخرى، بما في ذلك القطاع المالي. ويمكن مراجعة قرار الهيئات التنظيمية عن طريق التحكيم، الأمر الذي احتجت عليه عدة هيئات تنظيمية.

جيم - تنظيم خدمات الطاقة والنقل

٢٢- اعتُبرت خدمات الطاقة والنقل مدخلات هامة لضمان القدرة التنافسية لإنتاج البلد وتجارة السلع والخدمات. وبحث الخبراء الجوانب المختلفة للأطر المؤسسية والتنظيمية في هذه القطاعات والتي شملت جملة أمور منها منهجية التسعير والتعاون الإقليمي.

٢٣- ويمكن تطبيق أساليب مختلفة للتسعير - مثل معدل العائد، وسقف الأسعار وسقف الإيرادات - في مجال خدمات الطاقة، وهذه الأساليب لها آثار سياسية مختلفة. وتستند المنهجيتان الأوليان إلى أسس حجمية فيما لا تستند المنهجية الثالثة إلى هذه الأسس. وبينما تخلق المنهجيتان الأوليان حوافز على زيادة الاستهلاك لأن العائدات تستند إلى حجم المبيعات فضلاً عن تثبيطها لجهود تعزيز الكفاءة في استخدام الطاقة، فإن المنهجية الثالثة تقضي على حوافز زيادة الاستهلاك لأنها تكافئ مقدمي الخدمات على ترويجهم للكفاءة في استخدام المستهلكين للطاقة. بيد أنه سُلط الضوء على حاجة الهيئات التنظيمية إلى النظر في تأثير المنهجية الثالثة على توزيع المخاطر كونها تقلل من المخاطر التي يتعرض لها موردو الطاقة. ولتطبيق هذه المنهجية، ثمة حاجة إلى معرفة جيدة لهيكل التكاليف وللايرادات التي حصل عليها مقدمو الخدمات، لكن تبين أن جمع المعلومات أمر صعب، لا سيما في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً. واضطرت الهيئة التنظيمية للكهرباء والماء في مالي إلى التخلي عن هذه المنهجية لأن ردود الشركات على استبياناتها لم تكن كافية. وأجمع الخبراء على رأي مفاده أن

جميع خيارات التسعير تقوم على كثافة المعلومات وبالذات منهجية سقف الإيرادات التي تتطلب أكثر قدر منها. واعتبر توفير المعلومات مسألة تتعلق باستعداد الشركات بقدر ما تتعلق بقدرتها. وفي غياب ردود الشركات، تستطيع الهيئات التنظيمية استخدام الافتراضات التي تحفزها على الرد. وبالإضافة إلى ذلك، لم يعد باستطاعة الشركات تجنب جمع البيانات وتوفيرها بمجرد قيام هيئة تنظيمية بإضفاء الطابع المؤسسي على المعايير المحاسبية. وعند وجود هيئة تنظيمية مستقلة، فإن تنظيم الأسعار التشجيعية يدفع بالاستثمار في الهياكل الأساسية إلى مستواه الأمثل.

٢٤- وثمة قضية أخرى تتعلق بتسعير الطاقة هي الدعم الحكومي. فثمة حاجة إلى معالجة عدة مسائل رئيسية تتعلق بقرار منح الدعم الحكومي. وأولى هذه المسائل وأهمها هي معرفة ما ينبغي دعمه (تكنولوجيا معينة أو مورد معين بغرض التنمية الاقتصادية أو بغرض استهلاك خدمات معينة، على سبيل المثال). وينبغي أيضاً طرح أسئلة عن الأشخاص الذين ينبغي تقديم الدعم لهم وكيفية ووقت تقديمه والفترة التي سيستمر تقديم الدعم خلالها. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي معالجة الآثار التنافسية للدعم (مثلاً، على الشركات القائمة أو على الداخلين الجدد). ويتيح تطبيق المزيد من الوضوح والشفافية تحليلاً أفضل لآثار التنافس على الاقتصاد ويتيح بالتالي اتخاذ قرارات أفضل بشأن تقديم الدعم.

٢٥- وشدد على أن الدعم الحكومي أساسي في تلبية مجموعة كبيرة ومتنوعة من الاحتياجات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وسوف يستمر الدعم الحكومي حتى عندما تحظره التشريعات، لذلك ينبغي أن يركز مقررو السياسات والهيئات التنظيمية على كيفية توجيه الدعم وترشيده مع تجنب السعي إلى السلوك القائم على الاكتفاء بالريع. وينبغي الاستمرار في تقييم آثار الدعم الحكومي وفي تحديد مدته. ومع ذلك، يصعب في الكثير من الأحيان تعديل برامج الدعم. وذكرت حالات عدة في أمريكا اللاتينية أدت فيها قرارات الحكومات بوقف الدعم (مثل دعم استهلاك البترين) إلى انتفاضات شعبية انتهت في كثير من الأحيان بتراجع الحكومات عن قراراتها.

٢٦- وأكد عدة خبراء وجوب تخصيص الدعم لفئات معينة من الناس. ويمكن لهذه الفئات أن تضم مجموعات معينة من السكان (مثل الفئات المنخفضة الدخل، وسكان المناطق الريفية) لدعم الاستهلاك أو قطاعات صناعية محددة للحصول على دعم للإنتاج. وقالوا إن برامج الدعم غير قابلة للاستمرار ما لم تكن محددة الأهداف. فالدعم الذي يستهدف سكان المناطق الريفية عموماً قد يعود بالفائدة، في نهاية المطاف، على السكان ذوي الدخل المتوسط والمرتفع لأن سكان المناطق الريفية ليسوا جميعاً من الفقراء.

٢٧- ويمثل حصول الجميع على الكهرباء تحدياً كبيراً في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً. ولمعالجة هذه المسألة، أنشأت مالي وكالة تنمية الطاقة المحلية وكهربية الريف بهدف توسيع نطاق الإمداد بالكهرباء في المناطق الريفية والضواحي. وكلفت الوكالة بما يلي (أ) تعزيز

كهربية الريف التي تمثل إحدى أولويات استراتيجية مالي في مجال تطوير الكهرباء؛ (ب) تسهيل التنسيق فيما بين الوكالات على جميع المستويات؛ (ج) تقديم المساعدة التقنية في مجال تطوير المشاريع وإدارتها؛ (د) رصد التنفيذ الكامل للاستثمارات في المناطق الريفية. وقد يغطي الدعم الذي تقدمه الوكالة من ٦٠ إلى ٨٠ في المائة من تكاليف تطوير المشاريع والاستثمار. وجرى تشجيع صغار منتجي الطاقة المستقلين على العمل في المناطق الريفية.

٢٨- ومن الصعب للغاية جذب الاستثمارات إلى قطاع الكهرباء لأن معدل العائد المتوقع على الاستثمار فيه منخفض إلى حد ما، ويتعرض لمخاطر وحالات تأخير أكثر من قطاعات أخرى، مثل قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. وأصبح نقص الموارد المالية حجر عثرة أمام تنمية مجال الطاقة في أقل البلدان نمواً يُضاف إلى عدم وجود قاعدة تكنولوجية سليمة. وتتخذ البلدان تدابير تنظيمية ومؤسسية لجذب الاستثمارات. فقد اعتمدت مالي استراتيجية لتطوير الكهرباء ترمي إلى استغلال الإمكانات الكبيرة التي تملكها لتوليد الطاقة الكهربائية والطاقة الشمسية مع ربط شبكتها الوطنية بشبكات الدول المجاورة في إطار تعاون إقليمي. وتمثلت الأهداف الرئيسية لهذه الاستراتيجية في ضمان الاستمرارية على المدى الطويل، والكفاءة الإنتاجية والتوزيعية، والإنصاف، وحماية البيئة، وهي أهداف يتطلب تحقيقها استثمارات ضخمة. وتسعى مالي إلى التغلب على القيود المالية المزمدة من خلال جملة أمور منها توضيح وتعزيز قواعدها التنظيمية والتعاقدية والمالية. ونتيجة للإصلاحات المركزة على السوق والتي حررت سوق الطاقة كثيراً وقضت على الاحتكار فيه، يتبع نظام الطاقة الحالي مبدأ التعاون بين القطاعين العام والخاص تحت إشراف وكالة متعددة القطاعات تنظم قطاعي الكهرباء والماء. ويُطبَّق نظاما الامتياز والتفويض على السواء. ولا يُطبق الأول الذي ينطوي على درجة أدنى من التنظيم إلا على صغار المنتجين في مجال الطاقة. وتقوم التعريفات على مبدأ استرداد التكاليف، وإتاحة معدل كاف من الربح.

٢٩- وتكتسي المسائل المتعلقة بنوعية اللوائح التنظيمية أهمية أكبر من الملكية في دعم الاستثمار، وبوسع المؤسسات المملوكة للدولة أن تلعب دوراً مفيداً كما أظهرت التجربة البرازيلية في مجال النفط والغاز. فتحت إشراف وزارة الطاقة والصناعة، خطط بتروبراز، بوصفها مؤسسة مملوكة للدولة ومتكاملة رأسياً في مجالات الإنتاج والاستخراج والتكرير، خطوات هامة إلى الأمام في إنتاج البتروكيماويات، وتطوير تكنولوجيا استخراج النفط من البحار وبناء منشآت توليد الطاقة الكهربائية في السبعينيات من القرن الماضي. كما وضعت بتروبراز برنامج الإيثانول الأول في البرازيل. وفي الثمانينيات انتهى احتكارها وتمت خصخصة بعض الأنشطة مثل البتروكيماويات. وقد تميزت الفترة بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٥ بهبوط في أسعار النفط، وبمنافسة شرسة بين المنتجين وباقتصار التدخل التنظيمي على الحد الأدنى المطلوب، وبدني مستويات الاستثمار في مجالي التنقيب والإنتاج. وباتت البرازيل مستورداً صافياً للنفط والغاز وتراجعت الاستثمارات في مجالي التنقيب عن احتياطات إضافية وتطوير الإيثانول تراجعاً كبيراً. وفي ضوء ذلك، اتجهت الحكومة نحو اتباع نموذج مختلط

يحافظ على دور بترول برونز بوصفها مؤسسة رئيسية من المؤسسات المملوكة للدولة في هذا القطاع ويتيح في الوقت نفسه مشاركة القطاع الخاص في جميع قطاعات سلسلة القيمة المضافة. ويركز هذا النموذج على ضمان الجودة، وتدارك فشل الأسواق وتعزيز التنويع في استهلاك الوقود. ولا تهدف سياسة التنويع إلى تحسين أمن الطاقة فحسب بل تهدف أيضاً إلى الاستفادة من دوافع المستهلكين الأخلاقية والبيئية ودوافعهم ذات الصلة بالتكاليف في استهلاكهم لمنتجات الإيثانول ووقود الديزل الحيوي الجديدة.

٣٠- وقد تختلف سرعة وتيرة الإصلاح فيما بين القطاعات الفرعية للطاقة بحسب الخصائص المميّزة لكل منها. ففي الهند، جرى الإصلاح في قطاع الكهرباء بوتيرة مختلفة عن الإصلاح في قطاع الغاز. وتغيرت الأطر التنظيمية المطبقة في مجال الكهرباء بشكل كبير في عام ٢٠٠٣ وتميزت بإنشاء هيئات تنظيمية مستقلة، واعتماد اللامركزية وتفكيك الهيئات الحكومية للكهرباء. وتضطلع الهيئات التنظيمية بمسؤولية واسعة تشمل الترخيص وتحديد التعريفات وتطوير السوق في مجال الطاقة. ولا يحتاج توليد الطاقة وتوزيعها إلى ترخيص في المناطق الريفية. وقد أتاح هذا الإصلاح زيادة مشاركة الاستثمارات الخاصة في توليد الطاقة وفتح المجال أمام شركات توليد الطاقة لدخول سوق نقل الطاقة وتوزيعها. واعتمدت العطاءات التنافسية لتعزيز الكفاءة فدخل القطاع الخاص في المنافسة للحصول على مشاريع إنمائية على المستوى المركزي ومستوى الولايات. وفي قطاع الغاز، لا تقوم الهيئة التنظيمية المستقلة (الهيئة التنظيمية للبترول والغاز) التي أنشئت عام ٢٠٠٧ إلا بتنظيم أنشطة المراحل النهائية (التكرير والمعالجة والتخزين والنقل والتوزيع والتسويق). وتسجل الهيئة الكيانات العاملة في هذا القطاع الفرعي وتصدر الأذونات اللازمة لها، وتضمن وصولها إلى خطوط الأنابيب بوصفها ناقلاً مشتركاً أو ناقلاً تعاقدياً، وتحدد تعريفات خطوط الأنابيب وتضع المعايير التقنية ومعايير السلامة. ولا تزال الدولة هي التي تضع اللوائح التنظيمية لأنشطة المراحل الأولى (التنقيب وتقاسم عقود الإنتاج).

٣١- وطُرح سؤال عما إذا كان من المجدي أن تكون هناك هيئات تنظيمية منفصلة لكل من الغاز والكهرباء كما هو الحال في الهند. وعلق أحد الخبراء قائلاً إن من المنطقي لأغراض الاتساق والتماسك أن تكون هناك هيئة تنظيمية واحدة لأن الغاز يُستخدم كثيراً في إنتاج الكهرباء، كما هو الحال في نيجيريا، حيث يُخصص ٧٠ في المائة من الغاز لإنتاج الكهرباء. ولوحظ، مع ذلك، أن لكل بلد خصوصياته وأن وجود هئتين تنظيميتين في قطاعي الكهرباء والغاز في الهند يمكن تفسيره بأن الحكومة هي المورد الرئيسي للغاز لكنها ليست المورد الرئيسي للكهرباء. أما في البرازيل، فإن وجود هيئة للكهرباء وأخرى للغاز ليست مشكلة، لأن الغاز لا يُستخدم لتوليد الكهرباء. وبالتالي، فإن أي قرار بشأن دمج المجالات التنظيمية في إطار هيئة تنظيمية واحدة يجب أن يستند إلى الحقائق والمقتضيات الوطنية.

٣٢- ومن شأن حماية البيئة أن توفر الفرص وأن تطرح التحديات على حد سواء، خصوصاً للبلدان النامية. وتتمثل التحديات في التكاليف ذات الصلة بحماية البيئة، بما في ذلك التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من حدته، لكنها توفر أيضاً فرصاً لاستفادة أكثر كفاءة وفعالية من الطاقة النظيفة القائمة، وكذلك لخلق وظائف جديدة. وبينما بات الاستثمار في مجال الطاقة النووية معلقاً بعد الحادث الذي وقع مؤخراً في اليابان، شجعت الصين على دخول سوقها في مجال الطاقة المتجددة لأن الاستدامة باتت هدفاً سياسياً هاماً. فقد استبدلت المولدات القديمة والصغيرة التي تعمل بالفحم بمولدات كبيرة وزاد عدد المزارع التي تولد الطاقة من الرياح مع اعتماد أسعار مدروسة لهذا النوع من المولدات. ولتشجيع الاستثمار وزيادة العرض في مجال الطاقة المتجددة، اعتمدت الهند عدة تدابير تشمل تطبيق تعريفات تفضيلية (أي أسعار أعلى للطاقة المتجددة)، والتزامات شرائية تقضي بأن تعطي الوكالات الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص الأولوية لشراء الكهرباء المولدة باستخدام طاقات متجددة، وإطار تيسيري لربط مولدات الطاقة المتجددة بالشبكة مع تحمل الحكومة لتكلفة ربط المرافق الجديدة لتوليد الطاقة المتجددة، واستخدام شهادات الطاقة المتجددة لتيسير تجارة الطاقة المتجددة. وتستثمر الحكومة البرازيلية وبتروبراز، في إطار سياسة تنويع مصادر الوقود أكثر من ٢٠٠ مليار دولار في البحث والتطوير في مجالات النفط والغاز وأنواع الوقود الأخرى لتحسين جودتها وقابليتها للتخزين والتجارة وتعزيز فعاليتها. وبما أن معظم الكهرباء يتم توليدها في مرافق مائية أو حرارية تعمل على النفط أو الوقود الحيوي، فإن من شأن سياسة التنويع هذه أن تتيح للبرازيل استخدام احتياطات الغاز الطبيعي في صناعاتها البتروكيميائية.

٣٣- وناقش الخبراء مزايا اعتماد تكنولوجيات جديدة في قطاع الطاقة. وفي ظل إمكانية الرصد الوثيق لحالات انقطاع التيار الكهربائي وجودة الكهرباء وإمكانية التلبئة الفورية للطلب على الكهرباء، لا تسهم الشبكات والعدادات الذكية في تحسين نوعية الخدمات فحسب بل تسهم أيضاً في تعزيز الكفاءة في تقديم خدمات الطاقة. ومع ذلك، أظهر مثال بولدر - كولورادو فيما يتعلق بإنشاء "مدينة ذكية" أن تكاليف هذه التكنولوجيات وغيرها من الشواغل - بما في ذلك مخاوف المستهلكين المتعلقة بخصوصية المعلومات التي تتيحها العدادات الذكية عن أنشطتهم اليومية - قد تؤخر اعتماده على نطاق واسع في المستقبل القريب. وأشار أيضاً إلى أن خطر انخفاض قيمة التكنولوجيات بشكل أسرع من انخفاض قيمة المعدات وعدم كفاية مستوى التوحيد القياسي من جانب منتجي المعدات قد يؤدي إلى عدم التسريع في اعتماد هذه التكنولوجيات.

٣٤- وبات التكامل والتعاون الإقليميين في مجال إمدادات الطاقة أمراً شائعاً. ويُعتقد أن للتكامل والتعاون الإقليميين فوائد من حيث وفورات الحجم (لا سيما بالنسبة للبلدان الصغيرة) وتقاسم التكاليف الثابتة، وتنوع الموارد والاستغلال الأمثل لقوى السوق. ولا تكون هذه الفوائد مباشرة، حتى عندما يكون هناك توزيع غير متكافئ للمخاطر.

وفشلت محاولة شركة خدمات الطاقة التطبيقية (AES)، وهي شركة كهرباء متعددة الجنسيات، لإنتاج الكهرباء لكامل السوق في أمريكا الوسطى من خلال بناء سدود في هندوراس، لأن هندوراس اعتبرت أنها ستتحمل لوحدها معظم المخاطر المرتبطة بالمشروع، بما في ذلك ما ستعرض له البيئة من أضرار. ويثير الاعتماد على إمدادات أجنبية شواغل أخرى تتعلق بالسيادة والأمن القومي. فأى بلد قد يتردد في تصدير الكهرباء عندما يعاني من نقص فيها، حتى في وجود عقود تصدير كما في حالة جنوب أفريقيا. وحدث الشيء نفسه لصادرات الأرجنتين من الغاز إلى شيلي والبرازيل. وقد يصبح التحكم في السوق عاملاً معيقاً، لأن تحول بلد ما إلى المورد الرئيسي قد يفرض على حالة من انعدام الثقة بشأن العرض واستقرار الأسعار. ومن الأمثلة على ذلك صادرات الاتحاد الروسي من الغاز إلى أوروبا وصادرات دولة بوليفيا المتعددة القوميات إلى شيلي. كما يشكل عدم الاستقرار السياسي في بلد واحد أو عدة بلدان في منطقة ما عائقاً أمام السوق المشتركة وأمام تجارة خدمات الطاقة. وأخيراً، فإن اتجاه البلدان نحو إنشاء شركة وطنية قوية يعيق هذه الجهود في كثير من الأحيان.

٣٥- وفي غضون ذلك، استمرت الإصلاحات الإقليمية المنسقة ومواءمة اللوائح التنظيمية كما يتضح من التكامل الأوروبي في أسواق الطاقة. وقد ركز الإطار القانوني لإصلاح قطاع الطاقة الأوروبي على تحرير الإمدادات واستدامتها، وأمنها. ولإكمال سوق الطاقة الداخلي الموحد بحلول عام ٢٠١٤، يجري الآن تنفيذ حزمة الاتحاد الأوروبي الثالثة في مجال الطاقة. ومن العناصر الأساسية لذلك إنشاء وكالة تعاون بين الهيئات التنظيمية في مجال الطاقة في عام ٢٠١٠ لتنسيق إجراءات الهيئات التنظيمية بكفاءة أكبر على الصعيد الأوروبي وتوفير قدر أكبر من الوضوح وتوفير اليقين فيما يتعلق باللوائح التنظيمية. وشملت المهام الرئيسية للوكالة الرقابة التنظيمية على التعاون بين مشغلي نظم النقل، وصلاحيات اتخاذ القرار بشأن المسائل العابرة للحدود، وتقديم المشورة العامة إلى اللجنة المعنية بقضايا تنظيم السوق. وثمة عنصر رئيسي آخر هو إنشاء الشبكة الأوروبية لمشغلي نظم نقل الكهرباء والغاز لضمان تنسيق أفضل على المستوى الأوروبي ووصول الجميع إلى شبكات النقل دون تمييز من خلال تعزيز استقلاليتهما. وتعمل الهيئات التنظيمية الوطنية ومشغلو نظم النقل حالياً على وضع مبادئ توجيهية ورموز شبكية قابلة للتطبيق في جميع الشبكات. ويتطلب التكامل في مجال الطاقة تعاوناً فيما بين أصحاب المصلحة، بما في ذلك المشاركون في السوق، والهيئات التنظيمية ومشغلو نظم النقل، بيد أنه ارتئي أن التنافس بين مجموعات أصحاب المصلحة وداخل المجموعات نفسها قد يعيق التعاون.

٣٦- في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، جاء السعي إلى التعاون الإقليمي كوسيلة لجذب الاستثمارات إلى قطاع الكهرباء. وكان من المتوقع أن يؤدي تجميع البلدان النامية المستفيدة وتطوير الأطر والهيئات التنظيمية الإقليمية إلى إثارة اهتمام المستثمرين في بناء عدة محطات للطاقة في المنطقة. بيد أنه لم يتم تحقيق المستويات المتوقعة من الاستثمارات. ومثلت كيفية التعامل مع موضوع التعريفات والدعم الحكومي بطريقة شفافة ومستقلة إحدى

المسائل الرئيسية. وثمة حاجة إلى مزيد من التحليل وتقاسم الدروس المستخلصة في مناطق أخرى.

٣٧- كما تتطلع البرازيل إلى تعزيز التعاون التنظيمي والسياسي وتعزيز الحوار في مجالي النفط والغاز مع السوق المشتركة للمخروط الجنوبي، والمكسيك ودول التحالف البوليفاري من أجل شعوب أمريكا اللاتينية، والبلدان الناطقة باللغة البرتغالية. وشملت سبل التعاون مشاريع مشتركة، ورابطات للهيئات التنظيمية ودعم تقني مباشر وتبادل للتكنولوجيا.

٣٨- واعتُبرت التقاليد القانونية المختلفة عائقاً أمام التكامل الإقليمي. وفي الاتحاد الأوروبي، حيث يوجد قدر من التوحيد بين التشريعات وبعض الإجراءات للترويج للتوحيد، يبدو أن عملية التكامل في مجال الطاقة أسرع نسبياً مما هي عليه في أماكن أخرى.

٣٩- أما بالنسبة لقطاع النقل، فقد لوحظ أن خدمات النقل منظمة تنظيمياً قوياً. وتتناول القواعد المنظمة للنقل، في جملة أمور، (أ) السلامة والأمن (كالشروط الفنية للمركبة، ومؤهلات السائقين)؛ (ب) الدخول إلى سوق النقل؛ (ج) شروط المرافق الرئيسية؛ (د) الجوانب البيئية (مثل مكافحة التلوث، والبضائع الخطرة)؛ (هـ) ضمان وصول الجميع إلى وسائل النقل. وكان لدى أستراليا نموذج تنظيمي يستند إلى مجموعة معقدة من اللوائح المنظمة للنقل البري في الولايات/الأقاليم. لكن ذلك أدى إلى تكاليف عالية في نقل البضائع، وإلى اختناقات على بوابات مراقبة الحدود وصعوبات في التنسيق بين الوكالات، وإلى مستويات منخفضة من التنقل بين الدول. وفي بداية التسعينيات، اعتمد نموذج تنظيمي وطني وأنشئت لجنة النقل الوطنية. وأدى ذلك إلى التشجيع على زيادة الاستثمار في أطر متعددة الوسائط (سكك حديدية وطرق)، وإلى وضع نظم جديدة لتسهيل الوصول إليها، وإزالة العوائق على مستوى الولايات/الأقاليم، وضمان الربط فيما بينها، وتحسين السلامة والإنتاجية. وقررت لجنة النقل الوطني، في الآونة الأخيرة، النظر في التحديات التنظيمية الجديدة التالية: (أ) فهم أفضل للعلاقة بين الأصول المادية والمركبات؛ (ب) تعزيز وصول الجميع من خلال استحداث التزامات خدمية على مستوى المجتمع المحلي؛ (ج) تحديد رسوم لدعم صيانة الموجودات؛ (د) الاستخدام الفعال للتكنولوجيات الجديدة واعتماد القيادة الإلكترونية لوسائل النقل. ومن أجل استرداد تكاليف الاستثمار، طبقت لجنة النقل الوطني رسوماً على الرخص والوقود بمعدلات تفاضلية. وقد حددت هذه المعدلات بحسب المركبة والمسافة والمكان. وبلغت إيرادات هذه الرسوم حوالي ٢,٢ مليار دولار في السنة أضيفت مباشرة إلى ميزانية الحكومة. وأعرب في لجنة النقل الوطنية عن شواغل بشأن كيفية ضمان استخدام جزء من تلك الموارد استخداماً فعالاً في تعزيز القدرات التنظيمية والمؤسسية للوكالة. وذكر أن هذه الرسوم قد تُعتبر مخالفة للوائح التنظيمية المحلية للخدمات المحلية التي اقترحت في جولة الدوحة للمفاوضات التجارية التي تنص على ضرورة جمع الرسوم لتغطية تكاليف التنظيم وليس لاسترداد التكاليف الأخرى.

دال - تسخير قطاع المال في تلبية الاحتياجات الإنمائية

٤٠ - اعتبر كثيرون عمليتي تحرير التجارة وإزالة القيود التنظيمية سببين جوهريين للأزمات الحادة التي حدثت مؤخراً. وكان هناك توافق في الآراء على ضرورة وجود لوائح تنظيمية تحوطية ورقابة تحوطية أكثر فعالية وأفضل تنسيقاً على المستويين الجزئي والكلبي على الصعيد العالمي، في الوقت الذي ينبغي فيه للبلدان أن تعتمد ما يلائمها من لوائح تنظيمية وإشرافية في ضوء خصوصياتها واحتياجاتها الإنمائية.

٤١ - واعتبرت الوساطة المالية، وتكوين رأس المال، والمجازفات المعقولة أموراً أساسية في حسن أداء الأسواق والابتكار اللذين يفضيان إلى تحقيق النمو في الأجل الطويل. وفي الوقت نفسه يستلزم الإبداع وجود إطار تنظيمي يحمي النظام المالي من الفشل الذريع، ويحمي الزبائن والمستثمرين من التضرر على نطاق واسع، ويكفل كشف المعلومات لهم بما يمكنهم من الأخذ بالخيارات المناسبة. وتبين الأدلة أن المخاطر والتفاوتات الناجمة عن اللوائح المالية الفضفاضة أكثر من اللازم أو عن عدم وجود لوائح أصلاً هي أشد من تلك التي يحتمل أن يتسبب فيها الإفراط في اللوائح.

٤٢ - وأشار أحد الخبراء إلى أن القوة الأساسية للنظام المالي في الولايات المتحدة لسنوات عدة تكمن في بنيتها التنظيمية التي توازن بدقة بين حوافز الابتكار والمنافسة من جهة، والحماية من الاستغلال والافتراس والإفراط في المجازفة من جهة أخرى. ومن شأن الوضع السليم للضوابط والموازن التنظيمية أن يساعد على إحداث الاستقرار الاقتصادي الذي يؤدي بدوره إلى إيجاد ثروة وطنية استثنائية. وقد تأكل ذلك المزيج الدقيق مع مرور الزمن بسبب المنتجات والأسواق الجديدة التي أصبح معها الإطار التنظيمي عتيقاً ومغلوباً على أمره. وظلت الحدود الإشرافية للإطار التنظيمي في حالة ركود. وانتقل حجم كبير من المخاطر من النظام المصرفي المنظم إلى كيانات خفية غير واضحة المعالم وغير مصرفية. ولما كانت هذه الكيانات تخضع لإشراف أقل، ومتطلبات رأس مال أدنى، ومعاملة في مجال المحاسبة أفضل مما عليه حال المصارف التقليدية، فإن الحماية التي توفرها للمستهلكين ضعيفة. ولا يملك نظام الاحتياطي الاتحادي أي سلطة لفرض أو إنفاذ أي متطلبات تتعلق برأس المال على هذه الكيانات.

٤٣ - وسعيًا إلى تجنب أزمات مشابهة مستقبلاً، برز اتجاه نحو إعادة القيود التنظيمية. فالخدمات المالية ينبغي النظر إليها على أنها نوع من الخدمات العامة يتطلب شكلاً مناسباً من أشكال تنظيم النمو والتنمية. وقد حدثت تغييرات تشريعية مهمة في كبرى البلدان المتقدمة النمو. وأنشئت هيئات تنسيق رفيعة المستوى في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة، جنباً إلى جنب مؤسسات تنظيمية جديدة. بيد أن خبراء عدة أبدوا رأياً مؤداه أن الفعالية المحتملة للإصلاحات التنظيمية في تجنب أزمات مالية مستقبلاً تفتقر إلى الوضوح التام.

٤٤ - وفي الولايات المتحدة، استلزم تشريع دود - فرانك، الذي أصبح قانوناً في عام ٢٠١٠، في المؤسسات المالية الهامة في النظام المالي أن تعزز رؤوس أموالها وفوائض سيولتها، وأن تقلل من حجمها النسبي، وأن تضع قيوداً على أنشطتها الأشد تعرضاً للخطر. وضاعف ذلك التشريع في المساءلة التنظيمية، وأضفى نوعاً من الشفافية على النظام المصرفي الموازي، واستهدف تنظيم أسواق المشتقات الموازية تنظيمًا شاملاً. كما أنشأ آلية تمس الحاجة إليها لتصفية الشركات المالية الفاشلة تصفية منظمة دون تعريض دافعي الضرائب للخطر. ومُنح الاحتياطي الاتحادي سلطة ممارسة الإشراف والتنظيم بصورة واضحة وقوية وموحدة على أي شركة مالية قد يفضي فشلها إلى تهديد الاستقرار المالي. وأذن التشريع للهيئات التنظيمية بأن تقيد بشدة الأنشطة المحفوفة بالمخاطر، بما فيها المعاملات التي تجريها مؤسسات مصرفية لحسابها الخاص. وأنشأ القانون مجلس الرقابة على الاستقرار المالي المخول بدراسة التهديدات الجديدة التي تحيق بالنظام المالي. ومن المتوقع من تلك الإصلاحات التنظيمية في نهاية المطاف إيجاد نظام مالي أكثر استقراراً والمساعدة على تحسين عملية تحديد المخاطر المفرطة والحد منها.

٤٥ - وفي أوروبا، فشلت اللوائح التنظيمية التي كانت موجودة قبل الأزمة المالية في التصدي للطبيعة المتغيرة للمخاطر على مستوى النظام في أسواق رأس المال بالجملة، وعززت النماذج التنظيمية القائمة على السوق مسايرة الدورات الاقتصادية. ومن التحديات الرئيسية التي تواجه إصلاح اللوائح المالية في الاتحاد الأوروبي تحسين حوكمة المؤسسات المالية الهامة في النظام المالي التي لا تخضع حالياً لمتطلبات صارمة من حيث رأس المال. ومما طرح تحديات أيضاً كيفية تنظيم النموذج المصرفي العالمي للوكالات المعنية بتقدير الجدارة الائتمانية. وسعى الاتحاد الأوروبي، مثله مثل الولايات المتحدة، إلى تبديد الشواغل المتعلقة بالاستقرار المالي الناجمة عن أسواق المشتقات الموازية عن طريق اعتماد "اللائحة المتعلقة بالبنية التحتية للأسواق" في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. وتهدف هذه اللائحة أيضاً إلى تحسين شفافية تلك الأسواق. فقد سُنّت التزاماً يقضي بالإبلاغ وتطبيق إجراءات المقاصة بشأن المشتقات الموازية، واتخاذ تدابير للحد من المخاطر الائتمانية التي يتعرض لها الطرف المناظر، ومخاطر التشغيل المتعلقة بالمشتقات الموازية التي خضعت للمقاصة على المستوى الثنائي، والقواعد المشتركة للنظر في المركزين والمستودعات التجارية. وثمة توافق محدود بين لوائح الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بشأن المشتقات، لكن من المتوقع تحقق المزيد من هذا التوافق. ومن الدروس التي يمكن استخلاصها أنه ليس من السهل إدارة منطقة عملة موحدة، مثل الاتحاد الأوروبي، إذا أحقق أعضاؤها في تنسيق سياساتهم الاقتصادية والضريبية والمالية.

٤٦ - وفي حين لم تتأثر الهند بالأزمة بصورة خطيرة، فإنها تعمل على زيادة تعزيز إطارها التنظيمي المالي. وأنشئ مجلس رفيع المستوى معني بالاستقرار المالي والتنمية المالية لمعالجة القضايا المتعلقة بالاستقرار المالي وتنمية قطاع المال (بما في ذلك الدراية المالية والإدماج المالي)، والتنسيق بين اللوائح التنظيمية، والإطار التنظيمي التحوطي على المستوى الكلي (بما في ذلك اللوائح

التنظيمية للمؤسسات المالية المهمة على مستوى النظام)، والتواصل مع الهيئات التنظيمية الدولية. وبسبب بعض العوامل التقنية والخارجية المحددة لقطاع المصارف، ستوضع عمليات دمج المصارف وتملكها تحت سلطة المصرف المركزي وليس لجنة المنافسة. واقترح المصرف المركزي أيضاً تنظيم الشركات القابضة المالية التي تملك مصارف باعتبارها فروعاً لها. ويمكن للبلدان النامية أن تستفيد من تجربة الهند لأنه ينبغي لها أن تسعى إلى تحقيق هدف الاستقرار والتنمية في آن واحد. ونظراً إلى المهارات التنظيمية المحدودة، والحجم الاقتصادي الصغير عادة، والدور المحوري بوجه خاص الذي يؤديه المصرف المركزي في حالات الأزمات، قد يكون من المستصوب أن تتركز عدة وظائف تنظيمية في المصرف المركزي.

٤٧- وحددت الصين أهدافاً إشرافية للمستقبل القريب وفقاً لمعايير دولية بل إن بعضها يتمتع بمستوى أرفع. وتقتضي هذه المعايير رفع النسب المتعلقة بمئانة رأس المال، ونسب المخصصات المرصودة لتعويض خسائر القروض، ونسبة تغطية الاعتمادات المرصودة، ونسبة تغطية السيولة، ونسبة صافي التمويل الثابت. ويجب فرض احتياطات لمواجهة التقلبات الدورية وإخضاع المؤسسات المالية المهمة على مستوى النظام لقيود تنظيمية أشد صرامة بالمقارنة بالمؤسسات المالية الأخرى. ويسهم التنظيم والإشراف اللذان تتولاها لجنة تنظيم المصارف في الصين ويشملان جميع عمليات المؤسسات المصرفية في جعل صناعة المصارف في الصين أقدر على المنافسة وأكثر فاعلية. وتساهم اللجنة أيضاً في زيادة معرفة الناس بالمنتجات والخدمات المالية الحديثة وما يتعلق بها من مخاطر، ومكافحة الجرائم المصرفية.

٤٨- وتجمع لجنة تنظيم المصارف في الصين بين كل من نظام الإشراف الموحد القائم على المخاطر، ونظام إدارة المخاطر والرقابة الداخلية، وفضلاً عن تعزيز الشفافية، والتصنيف الدقيق للقروض، ورصد مخصصات كافية للخسائر، والربحية المقبولة، وكفاءة رأس المال. ومن حيث مجموع الأصول/رأس المال، والأرباح، والعائد على رأس مال/أصول الصناعة المصرفية، وجودة أصول أهم المصارف، يعد النظام المصرفي الحالي أحسن حالاً مما كان عليه مقارنة بمطلع الألفية الثانية. وبحلول نهاية عام ٢٠١٠، كان هناك ٨٤ مصرفاً في الصين من بين أهم ١٠٠٠ مصرف في العالم مقارنة بـ ١٥ مصرفاً فقط في عام ٢٠٠٣. وتحسنت أيضاً جودة الخدمات، إذ انتقلت من نهج يركز على المنتجات إلى نهج يركز على المستهلكين، ومن إيلاء الأولوية لتحقيق أقصى قدر من الربح إلى إعطاء وزن أكبر للقيمة المضافة وحماية المستهلك، ومن خدمات مصرفية بالجملة إلى خدمات مصرفية متنوعة. وفي إطار نفس القواعد التنظيمية والإشراف التنظيمي، ورغم الأزمة الدولية التي بدأت تتكشف فصولها، حققت المصارف الأجنبية نمواً سريعاً ومطرداً في كل من الأصول والأرباح في السنوات الأخيرة.

٤٩- وقد تطور الإصلاح والتنسيق التنظيميان على الصعيد الدولي في إطار مجلس تحقيق الاستقرار المالي ومجموعة العشرين. بيد أن التنسيق العالمي للوائح المالية كان صعباً. فقد

منحت البلدان الأولوية لأهدافها المالية والاقتصادية الوطنية. وتزايد اختلاف الدورات الاقتصادية من بلد لآخر رغم أنها مترابطة على المستوى العالمي.

٥٠- وفيما قبل وقوع الأزمة المالية، ركز راسمو السياسات على اللوائح التنظيمية التحوطية الجزئية، ولم يقوموا على النحو الواجب برصد ومراقبة المخاطر على مستوى النظام. ولم تخفف النماذج التنظيمية القائمة على السوق من حدة المخاطر على مستوى النظام. ونظراً للدرجة العالية من الاندماج والعملة التي تتسم بها الأسواق المالية العابرة للحدود، فإن خطر انتقال العدوى المالية يكون شديداً. وقد استهدفت القواعد الجديدة المتعلقة برأس مال المصارف وتمويلها ("اتفاق بازل الثالث") تحسين قدرة القطاع على مقاومة الصدمات المالية وتعزيز التنظيم والإشراف التحوطيين على مستوى الاقتصاد الكلي، وستُعمد تدريجياً لتيسير الانتقال على الصعيد القطاعي وكذلك على صعيد الاقتصاد الكلي، ابتداءً من كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ حتى عام ٢٠٢٢.

٥١- ويتوقع أن تحقق الإصلاحات مكاسب اقتصادية على المدى الطويل تتمثل في الحد من احتمال حدوث أزمات في المستقبل والحد من تواترها. ومع ذلك، اعتبر بعض الخبراء اتفاق بازل الثالث خطوة صغيرة إلى الأمام، لأن تركيزه على اللوائح التنظيمية التحوطية الجزئية ما يزال قاصراً. واقترح أحد الخبراء تعزيز الدور التحوطي الكلي لاتفاق بازل الثالث عن طريق التحكم في حالات انتعاش الائتمان في الاقتصاد بعد إجراء تقييم لقابلية التأثير على أساس نسبة مجموع الائتمانات إلى الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة الخصوم غير الأساسية (أي الودائع بالجملة، والسندات، وتحويل الأصول إلى أوراق مالية، واقتراض العملات الأجنبية وشراءها) إلى الخصوم الأساسية (أي ودائع التجزئة، والأسهم)، ونسبة الخصوم المالية (أي إعادة الشراء والأوراق التجارية المالية إلى الكتلة النقدية). وعلاوة على ذلك، لم يطرأ تحسين كاف على رأس المال التنظيمي ونسب السيولة بالنسبة إلى المصارف. ويحتاج الأمر إلى الأخذ بنهج أشمل ينطوي على مستويات معززة وأشد صرامة لرأس المال ومتطلبات السيولة/الأصول، ورصد مخصصات رأسمالية و/أو اعتمادات دينامية لمواجهة التقلبات الدورية، ومعالجة انتعاش الائتمان في مصرف بعينه من حيث نسب القرض إلى القيمة ونسب القرض إلى الدخل، والاشتراط على المصارف أن تكون لها خصوم تتكون أساساً من ودائع تجزئة، تليها أسهم تعتمد نسبة ضئيلة منها على تمويل الأوراق المالية وإعادة شراء، وتحديد سقف/معدل الاستدانة بواسطة ربط نمو الأصول بنمو الأسهم. ويمكن أيضاً فرض ضريبة لتحقيق الاستقرار المالي على الالتزامات غير الأساسية للمصارف. وحذر البعض من أن تنفيذ اتفاق بازل الثالث، رغم المكاسب على الأجل الطويل، يمكن أن يحدث آثاراً ضارة على البلدان النامية بسبب الزيادة المحتملة في تكلفة الائتمان وشح المال.

٥٢- ويساور البعض قلق إزاء السباق التزولي في مجال التنظيم المالي بسبب احتمال نقل أنشطة الوساطة المالية. غير أن التدفقات الكبيرة لرأس المال نحو البلدان المنظمة تنظيمياً صارماً

مثل الصين والهند تبين أن سلوك المتعاملين يتأثر بعوامل عدة، وليس فقط بالأعباء التنظيمية. ومن المحتمل أن يعود القمع المالي إلى الظهور لأن البلدان المتقدمة النمو تكافح القيود الحادة على الميزانية.

٥٣- وأشار خبراء عدة إلى أن البلدان المتقدمة النمو تسلك مسلكاً عادياً باعتبارها جهات طالبة للمزيد من فرص الوصول إلى الأسواق المالية في البلدان النامية في إطار اتفاقات التجارة الحرة ومعاهدات الاستثمار الثنائية ومفاوضات منظمة التجارة العالمية. ولا توفر التزامات تحرير التجارة في هذه السياقات آلية لتسلسل تحرير حساب رأس المال، أو اعتمادات لعكس الاتجاه وقت الأزمات. لذا، فهي لا تشتمل على ضمانات كافية للبلدان النامية. وينبغي لهذه البلدان أن تحافظ على مجال واسع للسياسات لتنظيم وإصلاح قطاعها المالية وفقاً لاحتياجاتها الإنمائية الوطنية. ولما كانت الابتكارات المالية تنطوي على مخاطر جمة، فإنه لا ينبغي لها أن تسمح إلا بعدد محدود من الصكوك المالية الجديدة في أسواقها، وأن تطبق نهج القائمة الإيجابية. وينبغي أيضاً الحد من وجود متعهدين ماليين عبر وطنيين ذوي أحجام مفرطة، لأنه سيكون من الصعب السيطرة عليهم وتنظيمهم عملياً.

٥٤- وأوليت أهمية لضمان الربط بين القطاع المالي والاقتصاد الفعلي. وأشار إلى تجربة الصيرفة الإسلامية في إندونيسيا بوصفها مثلاً وجيهاً. فقد دعمت إندونيسيا الصيرفة الإسلامية بالعديد من المعايير التنظيمية التفضيلية، بما فيها عدد أقل من متطلبات رأس المال. وتخضع المصارف الإسلامية، التي تتعايش مع المصارف التقليدية في إندونيسيا وفي بلدان أخرى، لإطار تنظيمي (ومنه المؤسسات) يختلف عن الإطار التنظيمي الذي تخضع له المصارف التقليدية. فهذه المصارف يمكنها أن تستثمر في المصارف الإسلامية، لكن العكس غير صحيح.

٥٥- ولما كان العائد على الاستثمار يقوم على الأصول ومشاريع الاستثمار في القطاعات الفعلية، فإن المصارف الإسلامية تقدم خدمات مالية أخلاقية بلا ربا أو مضاربة وعلى أساس من المساواة والوضوح. ففي إندونيسيا، وجّهت هذه المصارف ٥٦ في المائة من تمويلها إلى التجارة، وأقرضت نسبة ٤٥ في المائة لتمويل رأس المال العامل. وكانت المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أهم زبائنهم. وفي السنوات الخمس الماضية، نما هذا القطاع بنسبة ٤٦ في المائة سنوياً رغم الأزمات العالمية. فقد ازدادت أصولها وتمويلها بنسبة أعلى من الصيرفة التقليدية. وقد أثبتت مقاومتها للأزمات كيف يمكن لأطر تنظيمية متوازنة أن تعمل في نفس السوق في الوقت الذي تحترم فيه مبادئ التحوط، وتسمح بالمنافسة، وتتيح الخيارات للمستهلكين. ولمساعدة هذا القطاع على التغلب على التحديات الناجمة أساساً عن نصيبها الصغير في السوق، وقلة مواردها البشرية، وحاجتها إلى تطوير منتجاتها، وضعت إندونيسيا ستة برامج من المعترن تنفيذها على مدى ١٠ سنوات (٢٠٠٥-٢٠١٥)، بما في ذلك زيادة الامتثال لأحكام الشريعة.

٥٦ - ويمكن للمصارف/المؤسسات الإنمائية الوطنية أن تؤدي دوراً ميسراً في تمويل التنمية الوطنية، لا سيما رصد الموارد المالية لمشاريع البنية التحتية على النحو الذي يمثلته مصرف التنمية البرازيلي الذي تملكه الدولة و ٧٠ في المائة من شركة "كاسا ديوزيتي إي بريستيتي" (Cassa Depositi e Prestiti (CDP)) في إيطاليا. ويتكون مصدر التمويل الأساسي لهذه الشركة من مدخرات البريد التي تضمنها الدولة مباشرة. وقد مولت استثمارات ذات "نفع اقتصادي عام" من الدولة والحكومات المحلية وغيرها من الكيانات العامة بواسطة قروض محددة الغرض. ولما كانت الشركة تستعمل صناديق متجددة، فإنها تمنح قروضاً بأسعار فائدة ميسرة. وهي أيضاً مستثمر وشريك طويل الأجل في "الصندوق الإيطالي للبنى التحتية".

٥٧ - ويشهد قطاع التأمين أيضاً إصلاحات تنظيمية. فقد ظهرت مشكلة المخاطر على مستوى النظام في قطاع التأمين إبان الأزمة المالية، لأنه كان على الحكومة الأمريكية أن تنقذ مجموعة American International Group (AIG) مالياً. وكان سبب انهيار المجموعة أنشطتها غير الأساسية في مجال التأمين، أي التأمين على التقصير الائتماني وغيره من المشتقات التي باعتها إحدى وحداتها: AIG Financial Products (AIGFP). فهذه الوحدة ليست شركة تأمين ولا تنظمها لوائح التأمين.

٥٨ - ويضع مجلس تحقيق الاستقرار المالي، الذي فوضته مجموعة العشرين وتدعمه الرابطة الدولية لمشرفي التأمين، منهجية لتحديد شركات التأمين التي تستحق اسم مؤسسة مالية مهمة على مستوى النظام. واعترفت الرابطة بأنه إذا كانت بعض الأنشطة في قطاع التأمين أقل أهمية وخطورة على مستوى النظام من الصناعة المصرفية، فإنها مترابطة مع مجالات أخرى من صناعة المال وقابلة للتأثر بها. وستحدد في أواسط عام ٢٠١١ تلك المؤسسات الخاضعة لتنظيم لرأس المال أشد صرامة.

٥٩ - وذكر أن أنشطة التأمين الأساسية - أي أنشطة إدارة الاستثمار؛ وأنشطة تجهيز الخصوم؛ وأنشطة تحويل المخاطر؛ وإدارة رأس المال والتمويل والسيولة؛ وبيع خدمات حماية الائتمانات - لم تؤدي إلى مخاطر على مستوى النظام. وإذا أسيئت إدارة هذه الأنشطة، فإنها تقضي إلى إفلاسات يتصدى لها الإطار التنظيمي الراهن لقطاع التأمين، لكنها لا تؤدي إلى حالات تعطل على مستوى النظام. ولم يحدث قط أن أدى نشاط تأميني أساسي إلى أزمة مالية على مستوى النظام. وبالكاد يمكن تطبيق المعايير على شركات التأمين، علماً بأنها وضعت في الأصل لتحديد المصارف المهمة على مستوى النظام. غير أن بعض الخبراء جادلوا بالقول إن بعض المشتقات استحدثت على أساس أنها صكوك تأمين؛ لذا، ينبغي إخضاع شركات التأمين من قبيل (AIG) للوائح المؤسسات المالية المهمة على مستوى النظام.

هاء - التجارة في البنية التحتية والتدابير التنظيمية

٦٠- واجهت الحكومات تحديات تنظيمية كبيرة لدى تحويلها من إنتاج الخدمات إلى تنظيم الخدمات التي تنتجها الشركات الخاصة أو الشركات المملوكة للدولة بغرض التجارة. وكان عليها أن تضع قواعد تشمل جميع الأهداف السياسية وإنشاء مؤسسات لتنفيذها. وأبرزت الأزمة أهمية الحق في التنظيم، بالنظر إلى ما تتسم به التحديات التنظيمية من طابع مستمر ودينامي، كما أنها ليست بالأمر الذي يمكن إنجازه مرة واحدة وإلى الأبد. ولما كانت الأسواق التنافسية تتميز بالابتكار وبما هو جديد في نماذج الأعمال التجارية واتجاهات السوق، فإن الهيئات التنظيمية تحتاج إلى تكييف لوائحها بما يتيح تجنب حالات الإفلاس والأزمات. واعتبر ذلك ذا أهمية بالغة في قطاعات خدمات البنية التحتية التي تحدد القدرة التنافسية للبلدان ومستوى الرعاية الاجتماعية لمواطنيها.

٦١- وقال أحد الخبراء إنه لا يمكن المساواة بين تحرير الخدمات في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات وبين إزالة القيود التنظيمية. فالعنصر الأساسي في تحرير التجارة هو المنافسة. والمنافسة تستلزم زيادة في التنظيم وليس تقليصه. وقد نجحت بعض تجارب تحرير الخدمات، في حين كان بعضها أقل نجاحاً. وكان عدم وجود أطر تنظيمية ومؤسسية أو عدم ملاءمتها هو السبب الرئيسي في حالات الفشل، وهذا ما كشفت عنه الأزمة المالية الراهنة.

٦٢- وقد شكك عدد قليل من الخبراء في عناصر عدة في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. أولها أن المنافسة لا تقتصر آثارها على الآثار الإيجابية فقط. فهي قد تؤدي أيضاً إلى سلوك محفوف بالمخاطر، وهذا ما أثبتته الأزمة المالية. ثانياً، لا شيء يضمن أن التسلسل الذي يأخذ به بلد من البلدان بين التنظيم والتحرير هو التسلسل الصحيح. فقد تتوقف بعض البلدان عن تحرير أسواقها قبل أن يكون لديها الإطار التنظيمي المناسب. وعلى سبيل المثال، فإن المفاوضات في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات تضمنت الخدمات المالية، في حين أن اللوائح الوطنية والدولية الجديدة لا يزال يجري وضعها لاقتلاع جذور الأزمة الحالية. وقيل أيضاً إن الحق في التنظيم الذي يُدعى أن الاتفاق العام يراعاه لا وجود له إلا إذا كان متوافقاً مع التزامات البلدان في إطار الاتفاق العام، بما فيها الالتزامات التي ينفرد بها كل بلد. ويمكن قول الشيء نفسه عن اتفاقات التجارة الحرة.

٦٣- وذكر أن الحق في التنظيم حق سيادي للدول، وليس أمراً مخولاً لها بمعاهدة دولية. ويرى معظم الخبراء أن قدرة الحكومات على استعمال بعض الحلول السياسية قد ضعفت بسبب الالتزامات التي يفرضها الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات واتفاقات التجارة الحرة. غير أن أحد الخبراء عارض هذا الطرح فأشار إلى أن للبلدان الحرية في وضع الأطر التنظيمية التي تراها مناسبة. ولا يبين الاتفاق العام للبلدان كيفية تنظيم الخدمات. وقد لا تريد البلدان ذلك لأن هناك وكالات متخصصة معنية بهذا الموضوع مثل الاتحاد الدولي للاتصالات وصندوق النقد الدولي. بيد أن المادة الثامنة عشرة من الاتفاق العام توفر إطاراً للتفاوض في

وضع التزامات إضافية بشأن قضايا تنظيمية محددة. ومن الأمثلة على ذلك "الوثيقة المرجعية المتعلقة بخدمات الاتصالات الأساسية" التي تتضمن التزامات مثل المعايير الموضوعية والشفافية في الترخيص، وإنشاء هيئة تنظيمية مستقلة، وتأمين المنافسة بواسطة تدابير حكومية معقولة. وإضافة إلى ذلك، أتاح البلدان إمكانية المعاملة الوطنية والوصول إلى الأسواق وفقاً للجدول الزمنية لالتزاماتها. وجرى إيضاح أن التدابير التي تم التعهد باستبعادها تدابير تنظيمية.

٦٤- وطرح رأي مفاده أن تحرير التجارة، رغم الشفافية الكبيرة والقدرة على التنبؤ الواسعة اللتين يوفرهما الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات بوصفه إطاراً متعدد الأطراف، كان قراراً أحادياً في الأساس، وقد قيدت الالتزامات المتعلقة بتحرير التجارة، في معظمها، الوضع القائم، باستثناء أعضاء قلائل في منظمة التجارة العالمية مثل المكسيك والأعضاء الذين انضموا مؤخراً. وجادل البعض بأن الاتفاق العام صك جديد وأن تقييد عملية تحرير التجارة في المستويات الحالية أمر محمود لأنه يشمل الالتزامات المتعلقة بالوصول إلى الأسواق، التي تعكس ما اعتمد مؤخراً من تدابير في مجالات الإصلاح والتحرير. وتعهدت المكسيك، التي تشارك مهمة في مفاوضات اتفاقات التجارة الحرة، بالتزامات تتجاوز الالتزامات التي تفرضها منظمة التجارة العالمية والمتعلقة بما يلي: (أ) النفاذ إلى شبكات الاتصالات العامة واستعمالها، والخدمات ذات القيمة المضافة، والمعايير في قطاع الاتصالات؛ (ب) القطاعات مثل النقل البحري والجوي والبري. وقد أصبحت بنود اللاتراجع تتكرر في اتفاقات المكسيك التجارية لأنها تسمح بالدمج الآلي للتحرير الجديد دون اشتراط عمليات إعادة تفاوض تفرط في استخدام الموارد. وفيما يتعلق بالدول الأعضاء التي انضمت مؤخراً، أفضى تفاوت الأوضاع بينها وبين الدول الأعضاء التي سبقتها في مفاوضات الانضمام إلى التزامات بالتحرير أوسع وأعمق مقارنة بالدول الأعضاء السابقة.

٦٥- وأثارت المفاوضات بشأن ضوابط التنظيم المحلي للخدمات في جولة الدوحة قلقاً لدى خبراء عدة بسبب آثارها المحتملة على الممارسات التنظيمية وحيز السياسات المتروك لهيئات التنظيم. وتشمل مجالات الاهتمام بوجه خاص المتطلبات المتعلقة بوضع اللوائح "مسبقاً"، ووجاهتها بالنسبة إلى تقديم الخدمات، و"اختبار الضرورة"، والالتزامات الشفافة المتعلقة بالشفافية (مثل التعليق المسبق). ويرون أن "اختبار الضرورة" قد يسمح لأفرقة المنازعات بتحديد مدى ضرورة سياسة من السياسات. وأشار إلى العديد من القضايا المعروضة على أفرقة تسوية المنازعات، في منظمة التجارة العالمية، حيث وجدت الأفرقة أن عدداً من اللوائح، ومنها لوائح عن البيئة، لا ضرورة لها. غير أن أحد الخبراء أشار إلى أن المفاوضات لم تكن بشأن الإطار التنظيمي الصحيح وإنما كانت ترمي إلى أن تكون اللوائح المحلية شفافة وألا تضع حواجز لا لزوم لها أمام التجارة في الخدمات. ومارست البلدان حقها السيادي في تحديد محتوى اللوائح، لكن هذه اللوائح سترتكز على معايير موضوعية وشفافة ولن تقيد تقديم الخدمات ولن تعترض سبيل التجارة. وإذا كان يمكن لبعض الأفرقة أن تتجاوز مجرد تحليل مدى وجود إجراء يقيد التجارة بدرجة أقل ومتاح بقدر معقول للبلد كي

يسعى إلى تحقيق هدفه السياسي، فإن ذلك لا يقوض كون المفاوضات الجارية تسمح للبلدان بأن تحدد بالضبط الشكل الذي يمكن أن يكون عليه اختبار الضرورة. وأثير قلق مرده أن التجارة مُنحت الأولوية على أهداف سياساتية أخرى.

٦٦- وأشار إلى أن الضوابط المفروضة على اللوائح المحلية قد تساهم في التجارة في الخدمات المهنية المقدمة بواسطة حركة الأشخاص الطبيعيين (الأسلوب ٤). ومن اللوائح الأعدق والأشق شروط التأهيل وغيرها من إجراءات الدخول المطبقة على الأسلوب ٤. وقد خضعت أيضاً للإجراءات التنظيمية للهيئات المهنية التي قد تكون لها مصالح خاصة لدى تقييم مؤهلات المهنيين الجدد في السوق. ومن شأن الالتزامات المتعلقة بالشفافية وتبسيط الإجراءات في هذا المجال أن تكمل فعلياً التزامات التحرير المحتملة في الأسلوب ٤.

٦٧- ووافق الخبراء على أن هناك حاجة ماسة إلى وجود آليات التشاور بشأن مفاوضات التجارة، بما فيها تلك المتعلقة باللوائح المحلية في منظمة التجارة العالمية، على المستوى الوطني، مثلما ينبغي لكل التزامات محتملة أن تقوم على تحليل رصين للآثار وتدقيقها. وكانت هناك حالات لم تبلغ فيها الهيئات التنظيمية كما يجب ولم تشارك في المفاوضات. وأشار أيضاً إلى أن المشاورات على مستوى الدولة، وإن كانت تطرح تحديات كبيرة نظراً إلى شح الموارد، ما فتئت تتزايد أهميتها، لأن تلك الالتزامات يمكن أن تؤثر في اللوائح المعتمدة على مستوى الدولة. واعتُبرت المتديات الإقليمية للهيئات التنظيمية خياراً متاحاً لالتماس المشورة والخبرة عند تقييم الآثار المحتملة للمفاوضات التجارية على المستويين الوطني والإقليمي. وتعتبر منظمات حكومية دولية مثل الأونكتاد والاتحاد الدولي للاتصالات منابر أساسية للهيئات التنظيمية وغيرها من أصحاب المصلحة تساهم بواسطتها في المفاوضات الإقليمية والمتعددة الأطراف.

٦٨- وأشار عدة خبراء إلى أن اتفاقات التجارة الإقليمية ربما كانت هي المكان الطبيعي الذي ينطلق منه التعاون في مجال اللوائح التنظيمية، وبخاصة فيما يتعلق بالإمداد عبر الحدود وتقديم الخدمات بواسطة الأسلوب ٤. ومن الأمثلة على ذلك برنامج "بطاقة السفر المهنية" الذي وضعته رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ والذي يسهل حركة أصحاب الأعمال بتوفير وقتهم وجهدهم عند طلب تأشيرات فردية أو تصريح دخول كلما رغبوا في السفر من أجل العمل.

٦٩- ويبدو أن أطر التعاون الإقليمي آخذة في الظهور بسرعة. ومعظمها يترع إلى ضم مجموعة كبيرة من الأنشطة التي تتراوح بين مناقشة أفضل الممارسات التوصل إلى اتفاقات بشأن أطر التنظيم المشتركة في قطاع بعينه. فللمكسيك مثلاً برنامج للتعاون مع الولايات المتحدة لمعالجة قضايا الأمن على الحدود عن طريق تحسين البنى التحتية، بوسائل منها اعتماد تكنولوجيا أقل تدخلاً. ويسعى منتدى شرق آسيا والمحيط الهادئ المعني بتنظيم البنى التحتية إلى تبادل أفضل الممارسات التي تؤثر في التجارة والاستثمار. واضطلع بالعديد من البرامج لتعزيز قدرات الهيئات التنظيمية الوطنية في معالجة قضايا حساسة للغاية مثل كيفية تحديد

التكاليف وتطبيق التعريفات والإعانات بشفافية. وفي أمريكا اللاتينية، يسعى منتدى البلدان المتاخمة للمحيط الهادئ (Foro Arco del Pacifico)، الذي أسسه ١١ بلداً في المنطقة، إلى مستويات أعلى من الاندماج عن طريق تحرير التجارة في الخدمات، وإلى المضي قدماً بجدول أعمال طموح يشمل مواضيع غير تجارية قصد تحقيق توافق في البنى التحتية واللوجستيات. وأشار بعض الخبراء إلى أن هدف التعاون ينبغي ألا يكون تنسيق النهج القانونية أو المؤسسية بالنظر إلى تنوع التقاليد القانونية وتباين وقائع الحال على الصعيد المحلية والإقليمية. وأوضحوا أن ما يفيد أكثر هو تبادل المعلومات عن أفضل الممارسات ووضع مبادئ توجيهية تتبعها الهيئات التنظيمية الوطنية في ضوء الأوضاع الخاصة بكل بلد.

٧٠- وتبين حالة أمريكا اللاتينية أنه إذا كانت أطر التعاون قد ركزت تركيزاً شديداً على تطوير الجوانب "الخفيفة" (أي تحرير الأسواق وتنسيق اللوائح)، فإنه يجب التركيز والاهتمام أكثر بالجوانب "الثقيلة" (أي البنية التحتية المادية)، لأنه يستحيل توسيع نطاق التجارة إن لم يكن الاستثمار المناسب في البنية التحتية المادية متاحاً بموازاة ذلك. وتعد التكاليف المرتفعة لتحسين البنية التحتية وتوسيع نطاقها لتلبية الطلب المتزايد على قطاعات خدمات البنية التحتية عائقاً أمام توثيق التعاون بين بلدان أمريكا اللاتينية. فهذه المنطقة متخلفة عن ركب آسيا من حيث تحقيق المستويات المطلوبة من الاستثمار في البنية التحتية. وقد اتخذت بعض البلدان، مثل المكسيك، مبادرات مناسبة في هذا المقام. فقد استثمرت ٩,٤ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٩. وعلى المؤسسات المالية الإقليمية والمتعددة الأطراف أن تؤدي دوراً أهم في تمويل صرح الخدمات "الثقيلة" فيفرادى البلدان والمناطق.

واو - آفاق المستقبل

٧١- اقترح الخبراء، بعد أن اعترفوا بالعمل القيم الذي اضطلع به الأونكتاد منذ عام ٢٠٠٨، أن يتركز عمل الأونكتاد البحثي والتحليلي، إضافة إلى المساعدة التقنية، على المجالات التالية:

(أ) الاتساق بين التنظيم وتحرير التجارة، ودراسة الممارسات والتجارب في مجال تحقيق التنسيق والاتساق بين المفاوضين التجاريين وواضعي السياسات وهيئات التنظيم، وجعل جداول أعمال التنظيم والتجارة متداخلة؛

(ب) استعراض السياسات الوطنية المتعلقة بالخدمات، مع التركيز بوجه خاص على قطاعات خدمات البنية التحتية، بما في ذلك التقييمات التنظيمية، من خلال التعاون مع الشبكات التنظيمية القائمة ومع واضعي السياسات وغيرهم من الجهات المعنية؛

(ج) إجراء دراسات حالات فردية في مجال التنظيم وبناء الكفاءات المؤسسية، مع التركيز على سبب نجاح نموذج بعينه أو فشله في بلد ما؛

(د) استعراض منظمي خدمات البنى التحتية لأفضل الممارسات المناسبة، وإمكانية إعداد مجموعة من الأدوات، 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؛

(هـ) مواصلة العمل بشأن تنظيم الخدمات المالية (بما في ذلك الإدماج المالي) وخدمات التأمين؛

(و) مواصلة تطوير دراسة الأونكتاد الاستقصائية لخدمات البنى التحتية، ونشر نتائجها على هيئات تنظيم قطاعات خدمات البنية التحتية؛

(ز) مواصلة التحليلات المتعلقة بتطوير قطاعات خدمات البنية التحتية وتحليل الأطر التنظيمية والمؤسسية على الصعيد الإقليمي؛

(ح) تحليل الطريقة التي تفاوض بها الأطراف في اتفاق للتجارة الحرة توفير خدمات البنية التحتية المشتركة وتنسيق التنظيم، وتحليل خبرات هيئات التنظيم الإقليمية في تحديد مدى وجود آفاق مستقبلية؛

(ط) تحليل ما تحدّثه التزامات الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات من تأثيرات تجارية وإمائية في الأنظمة المحلية، وضوابط الاتفاق العام الممكنة بشأن الأنظمة المحلية، ويشمل ذلك الأسلوب ٤.

ثانياً - المسائل التنظيمية

ألف - انتخاب أعضاء المكتب

(البند ١ من جدول الأعمال)

٧٢- في الجلسة العامة الافتتاحية، انتخب اجتماع الخبراء المتعدد السنوات أعضاء المكتب التالية أسماؤهم:

الرئيسة: السيدة ماريون ويليامز (بربادوس)

نائبة الرئيسة والمقررة: السيدة رينا بريهتيا سمياري سي سوبمارنو

باء - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

(البند ٢ من جدول الأعمال)

٧٣- في الجلسة العامة الافتتاحية، المعقودة في ٦ نيسان/أبريل ٢٠١١، أقر اجتماع الخبراء المتعدد السنوات جدول الأعمال المؤقت للدورة (TD/B/C.1/MEM.3/7). وفيما يلي نص جدول الأعمال:

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

جيم - نتائج الدورة

٧٤- اتفق اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الافتتاحية أيضاً، على أن يعد الرئيس موجزاً للمناقشات.

دال - اعتماد تقرير الاجتماع

(البند ٤ من جدول الأعمال)

٧٥- في الجلسة العامة الختامية، المعقودة في ٨ نيسان/أبريل ٢٠١١، أذن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات لנائبه الرئيسة/المقررة بأن تضع، تحت إشراف الرئيس، الصيغة النهائية للتقرير بعد اختتام الاجتماع.

Annex

Attendance*

1. Representatives of the following States members of UNCTAD attended the expert meeting:

Algeria	Maldives
Angola	Mali
Australia	Mexico
Barbados	Mongolia
Belarus	Morocco
Botswana	Myanmar
Bulgaria	Nigeria
Central African Republic	Nepal
China	Philippines
Cote d'Ivoire	Russian Federation
Cuba	Saudi Arabia
Djibouti	Slovenia
Dominican Republic	South Africa
France	Swaziland
Gabon	Thailand
Germany	Turkey
Ghana	Uganda
Haiti	Ukraine
Hungary	United Republic of Tanzania
Indonesia	United States of America
Iran (Islamic Republic of)	Uzbekistan
Italy	Venezuela (Bolivarian Republic of)
Kazakhstan	Zambia
Kuwait	Zimbabwe
Lesotho	

2. The following intergovernmental organizations were represented at the expert meeting:

African, Caribbean and Pacific Group of States
Economic Community of West African States
European Union
Organization for Economic Cooperation and Development
South Centre

3. The following United Nations organization was represented at the expert meeting:

Economic Commission for Latin America and the Caribbean

* For the list of participants, see TD/B/C.I/MEM.3/Inf.2.

4. The following specialized agencies or related organizations were represented at the expert meeting:

International Labour Organization
 World Trade Organization
 International Trade Center
 United Nations Industrial Development Organization
 International Telecommunication Union

5. The following non-governmental organizations were represented at the expert meeting:

General category

International Cooperative Alliance
 International Council of Nurses
 International Organization of Employers
 Ocaproce International
 Third World Network

In the process of affiliation

Centre for Research on Multinational Corporations

6. The following panellists were invited to the expert meeting:

Mr. **Zhao** Houlin, Deputy Secretary-General, International Telecommunications Union
 Mr. Y Venugopal **Reddy**, Emeritus Professor, University of Hyderabad and Former Governor of Reserve Bank of India/Member of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System (VC)
 Mr. Michael **Deegan**, Coordinator and Head of Infrastructure, Australia
 Mr. Moctar **Toure**, Président de la Commission de Régulation de l'Electricité et l'Eau, Mali
 Mr. Mark **Pearson**, Deputy CEO of Regulation, Australian Competition and Consumer Protection Commission
 Mr. José Luis **Sardón**, President of the Commission for the Elimination of Bureaucratic Barriers of the Peruvian Institute for the Defence of Competition and Protection of Intellectual Property (INDECOPI) and Dean, Faculty of Law of the Peruvian University for Applied Sciences, Peru (VC)
 Mr. Robert **N'Dekele**, Cadre à l'Agence Chargée de Régulation des Télécommunications, République Centrafricaine
 Mr. **Guo** Wei, Director, Electricity Department, State Energy Bureau, China
 Mr. Gregory **Bounds**, Senior Economist, Division on Regulatory Policy, OECD
 Mr. Pramod **Deo**, Chairperson, Central Electricity Regulatory Commission, India
 Mr. Luis Eduardo **Duque Dutra**, Chefe de Gabinete Do Diretor Geral, National Gas, Petroluem and Biofuel Agency, Brazil
 Mr. Ashley **Brown**, Executive Director of the Harvard Electricity Policy Group, Harvard University

Mr. Philippe **Raillon**, Chair, International Strategy Working Group, Council of European Energy Regulators

Ms. Meena **Naidu**, Chief Policy Officer, National Transport Commission, Australia (VC)

Ms. **Deng** Yumei, Assistant Director-General, Banking Supervision Department III, China Banking Regulatory Commission

Mr. Rifki **Ismal**, Special Assistant to Deputy Governor of the Central Bank, Indonesia

Mr. Alexander **Kern**, University of Zurich Law Faculty and the Centre for Financial Analysis and Policy, University of Cambridge

Mr. Michael S. **Barr**, University of Michigan Law School, United States (VC)

Mr. Christophe **Courbage**, Research Director, International Association for the Study of Insurance Economics

Mr. Hamid **Mamdouh**, Director, Trade in Services division, WTO

Mr. Guillermo **Malpica Soto**, Director General, Services Negotiations, Ministry of Economy, Mexico

Mr. Vivek **Sharma**, Coordinator, Secretariat of East Asia and Pacific Infrastructure Regulatory Forum
