

Distr.: General
14 January 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن التجارة والخدمات والتنمية

الدورة الأولى

جنيف، ٢٥-٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٣

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

التجارة والخدمات والتنمية: التحديات التنظيمية والمؤسسية

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تشكّل قطاعات خدمات البنى التحتية، التي تشمل النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة والمياه والخدمات المالية، العمود الفقري للاقتصاد في جميع البلدان وتساهم مساهمة مباشرة وغير مباشرة في النمو وتوليد الدخل وزيادة الرفاه. وتضطلع قطاعات خدمات البنى التحتية أيضاً بوظيفة اجتماعية هامة، إذ إن الحصول على الخدمات الأساسية (بما في ذلك الكهرباء والمياه الصالحة للشرب) وإتاحة الخدمات المالية للجميع، وسدّ الفجوة الرقمية، هي عوامل محفزة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وزيادة المساهمات الإيجابية لقطاعات خدمات البنى التحتية إلى الحدّ الأقصى من أجل تحقيق نواتج مواتية للتنمية تقتضي وجود تنظيم جيد ومؤسسات. وقد بيّنت التجارب أنه لا يوجد نموذج واحد صالح لجميع الحالات من أجل التصديّ لمختلف التحديات التنظيمية والمؤسسية. ولذلك، يتعيّن أن تكون الثوابت التنظيمية مكيفة حسب الأوضاع القطاعية والمحلية المحددة، لما لتصميم اللوائح التنظيمية والترتيبات المؤسسية من أهمية بالغة للأداء القطاعي.

مقدمة

١- تشدّد ولاية الدوحة على أن تنمية الخدمات والحصول عليها، إلى جانب وجود أطر تنظيمية ومؤسسية مناسبة تدعمها، هي عوامل هامة للتنمية الاجتماعية - الاقتصادية السليمة. والهدف من اجتماع الخبراء المتعدّد السنوات هذا، الذي أقرّه مجلس التجارة والتنمية في دورته التنفيذية السادسة والخمسين المعقودة يومي ٣ و٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، هو تحديد أنسب الممارسات، على صعيد وضع السياسات والأنظمة والمؤسسات والمفاوضات التجارية، لربط الخدمات بالتجارة والتنمية ربطاً متوازناً، بما في ذلك تعزيز اللوائح التنظيمية الوطنية للخدمات، من دون إقامة حواجز أمام التجارة. وسيتمّ السعي إلى تحقيق ذلك من خلال الخبرات والدروس المستخلصة، بغية مساعدة البلدان النامية على إنشاء وتعزيز أطرها التنظيمية والمؤسسية وآلياتها التعاونية كي تعزز قدرتها على الإمداد بالخدمات وعلى التجارة وفعالية قطاع الخدمات فيها وقدرته على المنافسة.

٢- وقد أعدت هذه المذكرة للدورة الأولى لاجتماع الخبراء المتعدّد السنوات، التي ستبحث حالات تتعلق بتعزيز الكفاءة التنظيمية والمؤسسية، مع التركيز على العوامل التي تفضي إلى النجاح وعلى الدروس المستخلصة، بحيث تتسنى معالجة الاختناقات القائمة في القدرة على الإمداد بالخدمات بغية تعزيز الخدمات في البلدان النامية. وسيستند هذا الاجتماع إلى أعمال اجتماع الخبراء المتعدّد السنوات السابق وتوصياته، مع إيلاء الاهتمام، بوجه خاص، لبعض التحديات التنظيمية والمؤسسية الرئيسية القائمة في قطاعات خدمات البنى التحتية، نظراً إلى أن هذه القطاعات تؤدي دوراً يمكن من تحسين الإنتاجية وتعزيز القدرة على الإمداد بالخدمات في البلد.

أولاً - قطاعات خدمات البنى التحتية: عنصر تمكين أساسي في الاقتصاد العصري

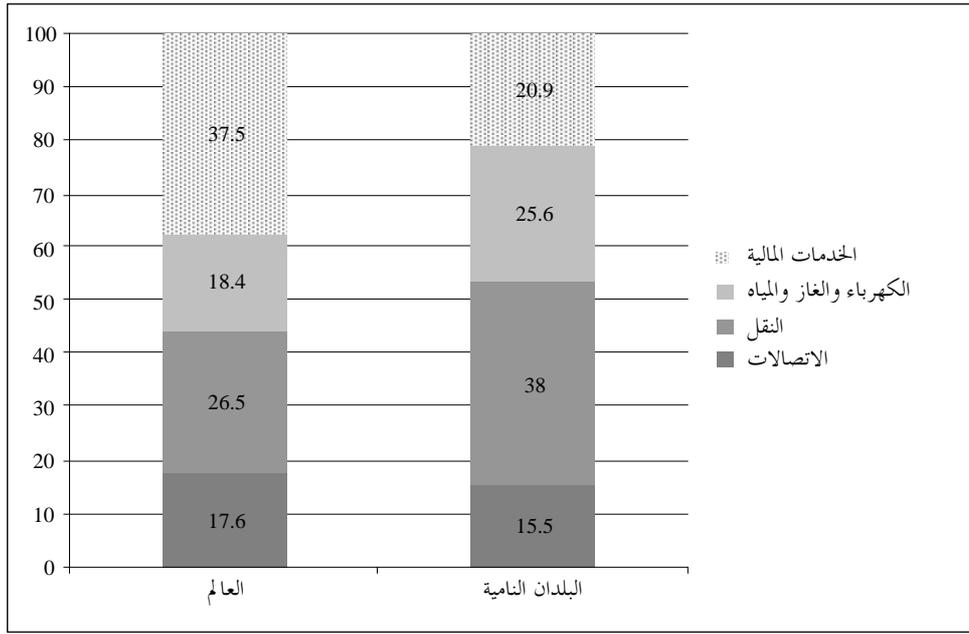
٣- تشكّل قطاعات خدمات البنى التحتية، التي تشمل النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة والمياه والخدمات المالية، العمود الفقري للاقتصاد في جميع البلدان، وتساهم مساهمة مباشرة وغير مباشرة في النمو وتوليد الدخل وزيادة الرفاه. كما تضطلع هذه القطاعات بوظيفة اجتماعية هامة، إذ إن الحصول على الخدمات الأساسية (بما فيها المياه الصالحة للشرب والكهرباء) وإتاحة الخدمات المالية للجميع وسدّ الفجوة الرقمية، تعتبر عوامل محفزة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٤- وكانت قطاعات خدمات البنى التحتية تمثل في عام ٢٠١٠ جزءاً لا يُستهان به من الاقتصادات الوطنية، إذا كانت تشكّل ١٠ في المائة من القوى العاملة العالمية (٢٩١ مليون عامل). وكان ناتج قطاعات خدمات البنى التحتية العالمية يقدر بـ ٨,٦ تريليون دولار في عام ٢٠١٠، أي نحو ١٤ في المائة من ناتج الخدمات العالمية، وكانت البلدان النامية،

كمجموعة، تمثل ٣١ في المائة منه. وفي حين أن الأهمية النسبية للخدمات المالية، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، تبرز فيما بين القطاعات الفرعية لخدمات البنى التحتية على المستوى العالمي (٣٨ في المائة)، فإن خدمات النقل، المقترنة بحركة السلع والأشخاص، قد مثلت أهم قطاع في البلدان النامية (الشكل ١).

الشكل ١

تكوين ناتج خدمات البنى التحتية بحسب القطاع الفرعي، ٢٠١٠
(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد استناداً إلى إحصاءات الأونكتاد، ومنظمة العمل الدولية/المؤشرات الرئيسية لسوق العمل، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/قاعدة بيانات التحليل الهيكلي وEurostat.

٥- وبلغت قيمة الصادرات العالمية لقطاعات خدمات البنى التحتية (عدا خدمات الطاقة) ١,٤ تريليون دولار في عام ٢٠١١، إذ ازدادت بمتوسط معدل سنوي قدره ١١ في المائة منذ عام ٢٠٠٠. وتمثل تلك الصادرات ٣٢ في المائة من الصادرات العالمية للخدمات، أو ٦ في المائة من الصادرات العالمية للسلع والخدمات. وزادت البلدان النامية من حصتها في الصادرات العالمية لقطاعات خدمات البنى التحتية من ٢٢ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٨ في المائة أي (٣٧٥ مليار دولار) في عام ٢٠١١. ومثلت البلدان الآسيوية معظم هذه الزيادة (٣٠٢ مليار دولار)، وذلك بنسبة ٢٢ في المائة من الصادرات العالمية لقطاعات خدمات البنى التحتية. ومن بين الفئات الفرعية لهذه القطاعات الأخيرة، استأثرت البلدان النامية بالنصيب الأكبر من خدمات النقل (٣٣ في المائة)، مقارنة بـ ٢٤ في المائة في قطاع الاتصالات و ١٨ في المائة في قطاع الخدمات المالية.

٦- ومع ازدياد الاستثمار الخاص في قطاعات خدمات البنى التحتية، بما في ذلك على نطاق عابر للحدود، شهدت قيمة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الموجهة إلى تلك القطاعات أيضاً نمواً كبيراً. وبينما ارتفع مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة العالمية بمقدار عشرة أضعاف إلى ٤٣٦ مليار دولار في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ مقارنة بالفترة ١٩٩٠-١٩٩٢، ازداد نصيب قطاعات خدمات البنى التحتية في مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة من ٢١ في المائة إلى ٣٠ في المائة، ولكن تم توجيه نسبة ٢٤ في المائة منها إلى الخدمات المالية. وخلال الفترة نفسها، تجاوزت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إلى قطاعات خدمات البنى التحتية في البلدان النامية المتوسط العالمي وازدادت من ٧ مليارات دولار إلى ٩٧ مليار دولار. وأصبحت البلدان النامية أيضاً مصدراً هاماً من مصادر تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج نحو قطاعات خدمات البنى التحتية. فكانت مصدر ١٨٥ مليار دولار من هذه التدفقات إلى الخارج في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠، أي ما يمثل ١١ في المائة من المجموع العالمي لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج نحو هذه القطاعات^(١).

٧- وعلاوة على ذلك، أدت قطاعات خدمات البنى التحتية، إلى جانب خدمات الأعمال، دوراً حاسماً في توسيع سلاسل القيم العالمية وتعميقها، وتوسيع التجارة المرتبطة بها. وهي تؤدي أيضاً وظائف رئيسية في سلاسل القيمة العالمية، نظراً إلى أن الخط الفاصل بين التصنيع والخدمات أصبح غير واضح أكثر فأكثر. وتشير التقديرات إلى أن هذه الخدمات، بوصفها مدخلات وسيطة، تمثل ٧٣ في المائة من التجارة العالمية في الخدمات. وهذا يتناقض مع تجارة السلع الوسيطة التي تمثل اليوم ٥٥ في المائة من التجارة العالمية للبضائع غير الوقود.

٨- وقد تبين أن نوعية البنى التحتية وقطاعات خدمات البنى التحتية مرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالقدرة التنافسية الاقتصادية ومستويات الدخل، نظراً إلى أن قطاعات خدمات البنى التحتية تُعزز نمو الإنتاجية في الأنشطة الاقتصادية التي تستخدم الخدمات ذات الصلة بالبنى التحتية كمدخلات. وتبين دراسات الأونكتاد أن قطاعات خدمات البنى التحتية ذات تأثير كبير على الإنتاجية والتجارة في البلد، بما في ذلك في قطاع الزراعة وقطاعات الخدمات الأخرى. ففي الأرجنتين^(٢)، مثلاً، لوحظ أن توفير خدمات النقل البري له أثر إيجابي وهام إحصائياً على الإنتاجية الزراعية. وفي ملاوي وأوغندا وزامبيا، لوحظ أن توفير الخدمات الائتمانية المالية وخدمات النقل وخدمات التسويق وخدمات المعلومات عن طريق استخدام الهواتف المحمولة قد مثل جزءاً كبيراً من المكاسب التي حققها المزارعون من إنتاج محاصيل التصدير المتجهة إلى الأسواق الدولية، ومن ثم، ساهم في الحد من الفقر في المناطق الريفية.

(١) UNCTAD (2012)، تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠١٢.

(٢) UNCTAD/DITC/TNCD/2010/5.

وفي جامايكا^(٣) بدأ قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يتطور في التسعينات. وبفضل وجود بنى اتصالات سلكية ولا سلكية متينة ومتحسنة نتيجة لتنفيذ عملية إصلاح وتحرير في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في أواخر التسعينات، أصبحت جامايكا بصورة متزايدة إحدى الدول المعترف بها كدولة رائدة على الصعيد الإقليمي في مجال توفير الخدمات الممكنة بواسطة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وأخذت تغزو سوق الولايات المتحدة الأمريكية. وإن نجاح الخدمات الممكنة بواسطة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد مكّن هذا البلد من تقديم خدمات ذات قيمة مضافة أعلى، تشمل المالية، والمحاسبة، والاستعانة بمصادر خارجية في العمليات القانونية، والبحث والتطوير، ووضع واختبار البرامج الحاسوبية.

٩- ومن جهة أخرى، إن ضعف قطاعات خدمات البنى التحتية غالباً ما يعيق تنمية قطاعات خدمات أخرى، بما في ذلك التوزيع والسياحة وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولا سيما في أقل البلدان نمواً والاقتصادات الصغيرة والضعيفة. وقد تمّ تبيان ذلك في عمليات استعراض سياسات الخدمات التي أجراها الأونكتاد حتى الآن بشأن البلدان النامية وأقل البلدان نمواً. ففي أوغندا^(٤)، مثلاً، تُعتبر الصعوبات القائمة في الحصول على التمويل بسبب ارتفاع أسعار الفائدة وعدم إمكانية الاعتماد على إمدادات الطاقة اختناقات مشتركة يواجهها مقدّمو خدمات التوزيع. ويعدّ عدم كفاية شبكات النقل وارتفاع تكاليف النقل (وخاصة النقل البري) شاغلاً رئيسياً للخدمات المتفرّعة عن النقل. وفي ليسوتو^(٥)، يُعتبر تحسين قطاعات خدمات البنى التحتية أمراً حيوياً لتعزيز توفير الخدمات الأخرى وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى داخل قطاعات الخدمات الرئيسية في البلد، كالسياحة، والخدمات المالية، والخدمات الطبية.

١٠- وسعت نيبال^(٦) إلى تمكين الفقراء من المشاركة على نحو أفضل في تنمية السياحة، ولا سيما السياحة القروية. إلا أن قيود البنى التحتية القائمة في المناطق الريفية، ولا سيما المناطق المرتبطة بشبكات الطرق والاتصالات السلكية واللاسلكية وإمدادات الكهرباء ومعالجة المياه، قد أعاقت نمو السياحة القروية. وتؤدّي قطاعات خدمات البنى التحتية دوراً هاماً بوجه خاص في تعزيز الموارد الاقتصادية الشحيحة في أقل البلدان نمواً والاقتصادات الصغيرة الضعيفة^(٧). ولئن كانت تلك البلدان تسعى غالباً إلى تنمية صناعة السياحة، فإن أوجه القصور في البنى التحتية للسياحة، مثل شبكات الطرق البرية والسكك الحديدية، والمياه، والطاقة (كالكهرباء والغاز) والاتصالات السلكية واللاسلكية، تؤدّي إلى ارتفاع تكاليف النقل وإلى تدنّي نوعية الخدمات السياحية، الأمر الذي يعيق إقامة روابط أمامية وخلفية مع القطاعات

(٣) UNCTAD، (يصدر قريباً). وضع إطار لسياسة تجارية لجامايكا.

(٤) UNCTAD، (يصدر قريباً). استعراض سياسة الخدمات في أوغندا.

(٥) UNCTAD/DITC/TNCD/2012/1 (يصدر قريباً).

(٦) UNCTAD/DITC/TNCD/2010/3.

(٧) UNCTAD/DITC/TNCD/2011/1.

الاقتصادية الأخرى. ويؤدّي كل من تنمية الخدمات المالية وإتاحة هذه الخدمات للجميع دوراً محورياً في الاقتصادات التي تعتمد اعتماداً كبيراً على الحوالات لتلقّي الإيرادات الخارجية، نظراً إلى أن ارتفاع تكاليف النقل الناجم عن تخلف النظم المالية لم يشجّع على إضفاء الصفة الرسمية على تدفّقات الحوالات وتحويلها إلى أغراض إنتاجية عن طريق النظام المصرفي.

١١- ويمكن أن يكون تحسين قطاعات خدمات البنى التحتية لتعزيز روابطها مع القطاعين الأولي والثانوي، فضلاً عن الرابط بقطاعات الخدمات الأخرى، أحد المقومات البالغة الفعالية لاستراتيجية التنمية الشاملة. وتحقيقاً لهذه الغاية، يجب أن تكون البيئة التنظيمية لقطاعات خدمات البنى التحتية بيئة داعمة. ويعدّ تعزيز القدرة التنظيمية والمؤسسية في قطاعات خدمات البنى التحتية أمراً أساسياً للبلدان النامية ولأقلّ البلدان نمواً. وقد استدلّ على أهمية وجود أطر تنظيمية سليمة في سلسلة من الإخفاقات التنظيمية التي حالت دون توفير خدمات بنى تحتية أساسية (كالماء والكهرباء والنقل الجوي) منذ التسعينات وخدمات مالية منذ فترة أقرّب، في عام ٢٠٠٨.

ثانياً - التحديات التنظيمية والمؤسسية الرئيسية

١٢- إذا كانت الحجة التقليدية لوضع اللوائح التنظيمية ما زالت صالحة، فإن السياق المحيط بالقطاعات قد تطوّر. فهيئات التنظيم تجد نفسها اليوم في بيئة أكثر تنوعاً من الناحية الاقتصادية والتنظيمية وناحية الملكية. وبما أن الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص قد أعطتا نتائج متفاوتة، فإن الدولة تواصل الإبقاء على حصص كبيرة لها في توفير قطاعات خدمات البنى التحتية، بما في ذلك عن طريق المؤسسات التي تملكها هي. وإن هيكل الملكية المتنوّع هذا قد سلط الضوء على أهمية زيادة التنوّع في النهج التنظيمية لضمان حسن أداء مشغلي قطاعات خدمات البنى التحتية. وبوجه خاص، أصبح تحسين إدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمؤسسات المملوكة للدولة، بصورة متزايدة، بؤرة تركيز الجهود التنظيمية. وفي الوقت ذاته، لا يزال تأمين فرص الوصول للجميع، فضلاً عن جذب وتعزيز الاستثمار في قطاعات خدمات البنى التحتية، ولا سيما قطاعات الطاقة والنقل والمياه، يطرح تحديات جدّية أمام البلدان النامية وأقلّ البلدان نمواً.

١٣- وأصبحت أهداف التنظيم أيضاً متعددة الوجوه. فأصبح تكييف اللوائح التنظيمية مع هياكل السوق المتطوّرة والتغيّرات التكنولوجية والأولويات السياساتية الجديدة يشكّل جدول أعمال رئيسياً للتنظيم. وأضيفت مقتضيات سياساتية جديدة إلى قائمة الأهداف التنظيمية، مثل تعزيز الابتكار، والاستدامة البيئية، وتحسين جودة الخدمات. وتولي الحكومات، في خدمات الطاقة والنقل، أهمية متزايدة للحدّ من انبعاثات ثاني أوكسيد الكربون وتلبية هدف مؤتمر ريو+٢٠ الخاص بالتنمية المستدامة من خلال زيادة استخدام مصادر الطاقة المتجدّدة. وتواجه الهيئات التي تتولى تنظيم خدمات الاتصالات السلكية

واللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحدياً يتمثل في القيام، باستمرار، بتقييم اللوائح التنظيمية وتكييفها مع أوجه التقدم التكنولوجي الأسيّة والخدمات الجديدة لتلبية الحاجات المختلفة للجهات صاحبة المصلحة.

١٤ - وقد بينت التجارب أنه لا يوجد نموذج واحد صالح لجميع الحالات لمعالجة مختلف التحدّيات التنظيمية والمؤسسية، وأن الإصلاح التنظيمي هو عملية تراكمية في البحث عن أفضل الممارسات وأنسب الأطر التنظيمية والمؤسسية. ومن ثمّ، يتعيّن أن تكون مختلف الثوابت التنظيمية مكيفة بحسب الأوضاع القطاعية والمحلية المحدّدة، نظراً لما لتصميم اللوائح التنظيمية والترتيبات المؤسسية من أهمية بالغة للأداء القطاعي.

ألف - جذب الاستثمار وتعزيزه

١٥ - لما كان عدد كبير من القطاعات الفرعية لخدمات البنى التحتية، ولا سيما الطاقة، يميّز بكبر رأس المال، فإنه يتطلّب استثماراً ضخماً في الشبكات المادية والمرافق الأساسية. ويخلق الاستثمار في قطاعات خدمات البنى التحتية، بوجه عام، آثاراً خارجية إيجابية، ويولّد منافع اجتماعية هامشية أكبر من التكاليف الخاصة الهامشية. وفي حال عدم توفر سياسات عامة مناسبة، تميل الأسواق إلى تقليل الاستثمار في البنى التحتية. وقد قدّرت فجوة الاستثمار العالمي في قطاعات خدمات البنى التحتية بنسبة ١,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، أو ١ تريليون دولار في عام ٢٠٠٩، بالمقارنة بالمتطلّب السنوي من الاستثمار المُقدّر بنسبة ٣ في المائة خلال العقد القادم. والفجوة أوسع فيما يتعلّق بالبلدان النامية. فتشير التقديرات إلى أن استثماراتها الراهنة في البنى التحتية تتراوح ما بين ٣ و٤,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة غير كافية لتلبية الاحتياجات الاستثمارية السنوية المُقدّرة بنسبة ٦,٦ في المائة. والقطاع العام هو أساساً الجهة التي تستثمر في البنى التحتية. ويُقدّم زهاء ٧٠ في المائة من التمويل من الجهات الحكومية، و ٢٠ في المائة من المستثمرين الخاصين. وبما أن القيود الضريبية الأخيرة زادت أيضاً من توسيع فجوة الاستثمار الواسعة أصلاً، فقد أصبح الاستثمار الخاص، بما في ذلك الاستثمار العابر للحدود، أسلوباً هاماً من أساليب التمويل.

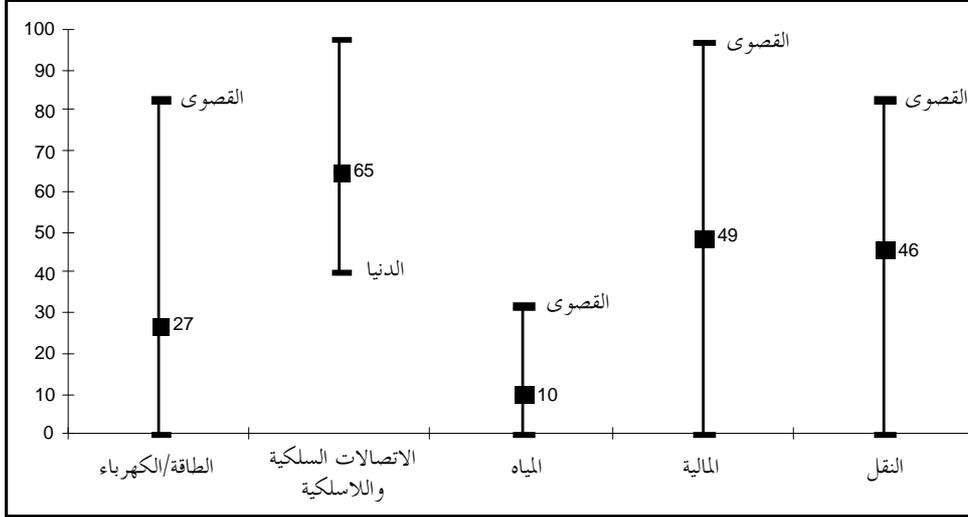
١٦ - ولم يصبح اعتماد الاستثمار الخاص في قطاعات خدمات البنى التحتية ممكناً إلا بعد أن تمّ القيام بخصخصة وتحرير الصناعات الشبكية المتكاملة رأسياً، بوسائل منها التفكيك. ويتوقّف تعزيز مثل هذا الاستثمار على إنشاء نظام تنظيمي كامل الأركان. فعلى سبيل المثال، شرعت جمهورية كوريا في إصلاحات تنظيمية في التسعينات لجذب الاستثمار الخاص إلى قطاع توليد الكهرباء. واقتضى ذلك فصل التوليد عن التوزيع وإنشاء ست شركات توليد تمّ في وقت لاحق فصلها عن احتكار الدولة (الشركة الكورية للطاقة الكهربائية). وأصدرت تراخيص جديدة لشركات توليد خاصة ذات كفاءة من أجل التنافس في سوق الجملة وأدّى التطبيق العام لسعر النظام الهامشي إلى خلق حافز لدى شركات التوليد لخفض

تكاليف الإنتاج وتحقيق أرباح. ونتيجةً لذلك، يُتَوَقَّع أن يزداد نصيب قدرة شركات التوليد الخاصة في إجمالي قدرة التوليد الوطنية إلى ١٦ في المائة في عام ٢٠١٤، بعد أن كان ٦ في المائة في عام ٢٠٠٥.

١٧- وقد لقي الاستثمار الأجنبي في قطاعات خدمات البنى التحتية الترحيب بوجه عام. وأجرى الأونكتاد، في أعقاب المسح الأول الذي أجراه في عام ٢٠٠٩، مسحاً ثانياً للهيئات القائمة على تنظيم قطاعات خدمات البنى التحتية في أواخر عام ٢٠١٠، مركّزاً على الجوانب المتصلة بالتجارة من القطاعات المذكورة (أي وصول مورّدي الخدمات الأجانب إلى السوق، بما في ذلك من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر). ومن بين ما مجموعه ٢٥٠ استبياناً أرسلها، تلقت ١٠٢ إجابة من ٣٨ بلداً، بما فيها ٢٦ بلداً نامياً و٩ بلدان متقدّمة. وتبيّن النتائج أن قطاعات خدمات البنى التحتية منفتحة عموماً على الاستثمارات الأجنبية الوافدة. ويبرز قطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية بوصفه أكثر القطاعات الخمسة انفتاحاً، يليه قطاعا النقل والمالية. ولكن يبرز قطاع المياه بوصفه أقل القطاعات انفتاحاً على التنافس الأجنبي إذ أفادت نسبة ٢٥ في المائة من المجيبين عن فرض حظر على دخول مورّدي الخدمات الأجانب إلى السوق.

١٨- ولدى مورّدي الخدمات الأجانب حصصٌ مختلفةٌ في السوق تبعاً للقطاعات (الشكل ٢). ويسجّل قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، بوضوح، أعلى متوسط حصة للشركات الأجنبية في السوق (٦٥ في المائة)، يليه قطاعا الخدمات المالية وخدمات النقل. وعلاوةً على ذلك، لوحظ، في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، وهو أكثر القطاعات تحرراً، أن أياً من هيئات التنظيم التي رُدّت على السؤال المتعلق بالحصة في السوق قد أفادت بنسبة حصة في السوق تقل عن ٤٠ في المائة للشركات الأجنبية، في حين أن هذه الحصة يمكن أن تهبط في قطاعات أخرى إلى صفر في المائة. ويبرز قطاع المياه، مرة أخرى، بوصفه يمثل أدنى حصة من المورّدين الأجانب (١٠ في المائة). وعلى الرغم من الصورة التنظيمية الليبرالية إجمالاً، فإن أكثر من ربع هيئات التنظيم تفرض بعض القيود على احتياز الأجانب لشركات التشغيل المحلية. وأفاد عدد قليل من هيئات التنظيم بوجود قيود كمية محدّدة مسبقاً مفروضة على نصيب الملكية الأجنبية. وآثرت سلطات وطنية أخرى الإبقاء على موافقة استثنائية بشأن مشتريات الأصول الكبيرة من جانب الأجانب كضمانة ضد حدوث تدفّق غير متوقّع للشركات الأجنبية. ويبدو أن هذه التدابير تهدف إلى تفادي الخطر المحتمل للهيمنة الأجنبية والمحافظة على مرونة تنفيذ السياسات العامة.

الشكل ٢

توزيع حصص الموردين الأجانب في السوق بحسب القطاع
(بالنسبة المئوية)

المصدر: الأونكتاد (يصدر قريباً). تقرير عن الاستقصاء الثاني الذي أجراه الأونكتاد لأنظمة خدمات البنى التحتية.

ملحوظة: تشير "الدنيا" إلى الحصة الدنيا للموردين الأجانب الملاحظة في السوق لدى البلدان المقيمة؛ وتشير "القصى" إلى الحصة القصوى للموردين الأجانب الملاحظة في السوق لدى البلدان المقيمة. وتشير النسبة المئوية إلى متوسط حصة الموردين الأجانب الملاحظة في السوق لدى البلدان المقيمة.

١٩ - وقد برزت الشراكات بين القطاعين العام والخاص بشكل كبير في السنوات الأخيرة، وذلك انطلاقاً من رغبة الحكومات والقطاع الخاص في إيجاد حلول تقنية وإدارية ابتكارية لأساليب الشراء التقليدية المتبعة في القطاع العام من دون تغيير الملكية. وتعرّف هذه الشراكات بأنها علاقة تعاقدية طويلة الأجل بين سلطة عامة وشريك من القطاع الخاص (أو اتحاد شركات) من أجل بناء وتشغيل بنية تحتية أو خدمات بنية تحتية في مجالات منها النقل (الطرق البرية وشبكات السكك الحديدية ونظم ضبط حركة السير الجوية وما يتصل بذلك من خدمات) والطاقة (توليد الطاقة الكهربائية والإمداد بها) ومنشآت المياه والمرافق الصحية. ويتيح الترتيب الاستفادة من تقنيات الإدارة والدراسة العملية المتوفرة لدى القطاع الخاص من أجل تخفيض التكاليف وتحسين نوعية الخدمات. ويمكن أن تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص مغرية بوجه خاص في نظر الحكومات لكونها تحشد موارد خاصة لدعم الاحتياجات المتزايدة للاستثمار في البنى التحتية من دون أن تزيد على القور الديون الحكومية.

الإطار ١

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاع خدمات المياه في كمبوديا

لجأت كمبوديا إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص في محاولة لتعزيز كفاءة خدمات المياه وزيادة فرص الحصول عليها، وخاصة من جانب الفقراء. وقد استخدمت وزارة الصناعة والمناجم والطاقة في كمبوديا، منذ عام ٢٠٠٣، عقود التصميم - البناء - التشغيل (DBO) أو التصميم - البناء - التأجير (DBL) لحشد شركات تشغيل محلية من القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن نموذج التصميم - البناء - التشغيل يشتمل على صندوق معونة قائم على الناتج لدعم الاستثمارات، فإن نموذج التصميم - البناء - التأجير قد صُمم لتغطية تكاليف الاستثمار عن طريق التعريفات التي يدفعها المستعملون. وقد اختيرت عقود التصميم - البناء - التشغيل وعقود التصميم - البناء - التأجير لتعزيز الاستدامة التقنية والمالية. وطلبت الحكومة من شركات التشغيل المحلية من القطاع الخاص إعداد تصميمات نهائية بالتشاور مع المستعملين، مع مراعاة رغبتهم وقدرتهم على الدفع، وتعزيز الاستدامة التقنية من خلال اشتراطها على المقاول الذي يصمم ويبني نظام المياه أن يشغل هذا النظام ويصونه لفترة ١٥ سنة. وركزت الحكومة على توفير مدخلات مالية لإيجاد نظام يمول من قبل القطاع العام ويدير من قبل القطاع الخاص. وأدت الوزارة دوراً مركزياً في حشد شركات التشغيل المحلية من القطاع الخاص والإشراف عليها وتمويلها. وبحلول منتصف عام ٢٠٠٥ كانت قد منحت أربعة عقود تصميم - بناء - تشغيل لشركات تشغيل محلية من القطاع الخاص لبناء ٧ ٨٧٥ وصلة مقررّة. وتمكن البرنامج من زيادة فرص الحصول على مياه الشرب في المناطق الحضرية والريفية على السواء.

المصادر: Triche T, Requena S and Kariuki M (2006). Engaging local private operators in water supply and sanitation services: Initial lessons from the emerging experience in Cambodia, Colombia, Paraguay, the Philippines and Uganda. Working note no. 12. World Bank, Washington, D.C.; UNICEF (2009). *Status and Trends: Drinking Water and Sanitation in East Asia and the Pacific*. Bangkok.

٢٠- على أن هذه الآثار الحميدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص غير مضمونة على الإطلاق، إذ إن النجاح يتوقف، إلى حد كبير، على قدرة السلطات العامة وشركائها من القطاع الخاص على إدارة الشراكات إدارة فعالة، بوسائل منها تصميم العلاقات التعاقدية والتفاوض عليها وتنفيذها ورصدها على النحو الملائم. وقد ثبت أن العقود الطويلة الأجل لا تصلح للقطاعات التي تتغير فيها احتياجات المستعملين والتكنولوجيا بسرعة لأن إعادة التفاوض بشأن التغيرات عملية مكلفة. وبناءً على ذلك، تبين أن قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية أقل ملاءمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص بسبب التغيرات التكنولوجية التي لا يمكن التنبؤ بها، بينما تبين أن قطاعي النقل والطاقة أكثر ملاءمة للشراكات المذكورة بسبب استقرار الطلب النسبي فيهما. وهناك

تحدٍ آخر يتمثل في تفادي السلوك الانتهازي الممكن للشركاء من القطاع الخاص وتدير هذا السلوك. ويمكن تحرير عقود لتفادي مثل هذا السلوك الانتهازي بتحديد أمور من بينها الدين المسموح به وشروط إعادة فتح المفاوضات. ويمكن أن يحدث استحواذ تنظيمي نظراً إلى سعي المشغلين من القطاع الخاص إلى التأثير على التنظيم لمصلحتهم ولكن الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد تؤدي إلى نقص في الاستثمار إذا وجد الشركاء من القطاع الخاص أن هناك خشية من نزع ملكية استثماراتهم تنظيمياً. ولا تزال الكفالات المالية لضمان مصداقية الشركاء من القطاع الخاص واستدامتهم المالية تمثل أيضاً في البلدان النامية تحدياً جدياً لنجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاعات خدمات البنى التحتية.

الإطار ٢

معالجة الضمانات المالية في الشراكات بين القطاعين العام والخاص

تتطلب مشاريع البنى التحتية في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً، في كثير من الأحيان، عملية إعادة تفاوض على مدى دورة حياة المشروع. ويرجع ذلك إلى أن بعض المخاطر السيادية والمخاطر المتعلقة بالمشاريع هي من الضخامة بحيث لا يمكن للقطاع الخاص التعويل على الضمانات الحكومية. ورداً على ذلك، قام مصرف التنمية الآسيوي - بغية حشد الموارد الخاصة لتنمية البنى التحتية في البلدان التي توجد فيها طلبات هائلة على هذه البنى والتي لا يستطيع فيها القطاع العام وحده أن يسد فجوة التمويل والكفاءة - بتقديم "الضمانة الائتمانية الجزئية" لتغطية المخاطر التجارية ومخاطر المشاريع، و"ضمانة المخاطر السياسية" لتغطية مخاطر سيادية أو سياسية معرفة تحديداً. وطُبقت الضمانة الائتمانية الجزئية في برنامج إعادة تشكيل قطاع الطاقة في الفلبين. وبفضل الضمانة الائتمانية الجزئية، تمكنت "شركة إدارة وأصول وخصوم قطاع الطاقة" من الاقتراض بشروط أكثر ملاءمة بكثير لتلبية الاحتياجات من السيولة النقدية خلال المرحلة الأولى من التخصصية. واستُخدمت ضمانة المخاطر السياسية في محطة توليد الطاقة الكهربائية ذات الدورة المختلطة في فومي في فييت نام. وهذه الضمانة هي أول ضمانة للمخاطر السياسية قام فيها مصرف التنمية الآسيوي بدور الضامن للمقترض، وهو "شركة ميكونغ للطاقة المحدودة"، ضد حرق العقود، والمصادرة، ونزع الملكية، والتأميم، وعدم قابلية تحويل العملة، وعدم جواز نقل العنف السياسي. وبفضل هذه الضمانات، أمكن إعادة تطمين الحكومة المضيفة ومقرضي المشروع من خلال مشاركة مصرف التنمية الآسيوي لضمان ودعم قدرة المشروع على الاستمرار من الناحيتين التقنية والمالية.

المصدر: UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I

٢١- وقد لقي جذب قدر أكبر من الأموال الخاصة والعامة لتمويل مشاريع البنى التحتية بأساليب تشمل آليات التمويل الابتكارية اهتماماً متزايداً. وعلى الرغم من أن تمويل السدين المباشر (القروض) قد شكل بصورة تقليدية الأسلوب الرئيسي لتمويل الاستثمار في البنى التحتية (٧٠-٩٠ في المائة عادة) في مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، لا يزال هناك نقص كبير في الأموال الخاصة والعامة لتمويل احتياجات البنى التحتية المتنامية بسرعة، وخاصة في البلدان النامية. وقد واجهت مشاريع من قبيل مشاريع البنى التحتية الصغيرة النطاق (كالطرق الفرعية المحلية مثلاً) مصاعب في جذب التمويل الطويل الأجل بعد أن عانت من انخفاض الجدارة الائتمانية ولم تتمكن، بالتالي، من الحصول على تمويل السدين. وهذه الاستثمارات في البنى التحتية هامة ويُتوقع أن تُؤتي عوائد متدنية ولكن مستقرة على مدى فترة طويلة من الزمن. وفي هذا السياق، برزت آليات تمويل المشاريع المجمعة (مثلاً، صندوق البنى التحتية أو سند المشاريع) كسبيل جديد لجذب التمويل العام والخاص الطويل الأجل من مختلف شركات الاستثمار المؤسسية، بما في ذلك صناديق المعاشات التقاعدية، التي تبحث عن فرص استثمار طويل الأجل. وحيثما توجد أسواق مالية متنوعة بشكل جيد، تم استخدام سوق السندات دون السيادية لجذب رؤوس أموال المحافظة.

٢٢- وأصبح هيكل الملكية اليوم، بعد سلسلة من عمليات التحرير، متنوعاً في مختلف البلدان والأسواق، وتبقى المؤسسات المملوكة للدولة خياراً صالحاً، وخاصة في البلدان النامية التي تكون فيها قدرات القطاع الخاص متخلفة عادة. وإن نوعية الأنظمة والقدرات المؤسسية أكثر أهمية، كمحددات لأداء قطاعات خدمات البنى التحتية، من الملكية. وحتى في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية الذي تعتبر فيه مشاركة القطاع الخاص متقدمة نسبياً، يلاحظ أن المؤسسات الرئيسية المسؤولة عن شبكة الخطوط الثابتة هي عموماً مملوكة للدولة في ما يقرب من نصف البلدان النامية (باستثناء أمريكا اللاتينية) والاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية. ويمكن إقامة علاقات أعمال بين المؤسسات المملوكة للدولة ومقدمي الخدمات الأجنبي، مثلاً، من خلال المشاريع المشتركة. وإذا ما ترسخت مثل هذه العلاقات، فإن هذا النهج يكون على العموم مفيداً للطرفين كما أنه مفيد في تنمية قطاع البنى التحتية المعين.

الإطار ٣

المؤسسات المملوكة للدولة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في فييت نام

عملت شركة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية المملوكة للدولة والتابعة لوزارة البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات، في سوق احتكارية حتى منتصف التسعينات. وفي عام ١٩٩٦، بدأت عملية تشجيع منافسة داخلية محدودة بإصدار تراخيص لعدد من المؤسسات المملوكة للدولة. ونتيجة لذلك، أصبح لدى قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية عدة مؤسسات مملوكة للدولة تعمل في العادة بالتعاون مع شركات عبر وطنية أجنبية (كالمشاريع المشتركة) في سوق تنافسية إلى حد ما. وتراجع

الوزارة اتفاقات الشراء الأجنبية والهياكل الشبكية وتصدر تراخيص تشغيل. وفي عام ٢٠٠٢، أجريت إصلاحات إضافية لإنشاء سوق تنافسية لتصنيف مؤسسات الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى فئتين إحداهما توفر البنى التحتية الشبكية والأخرى توفر الخدمات، والتكليف بإنشاء نظام ترابط مفتوح. ويجب أن تكون المؤسسات التي توفر البنى التحتية الشبكية، والتي يُسمح لها بتوريد جميع أنواع خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، مملوكة للدولة. وبالتالي، برزت في النهاية منافسة أكثر انفتاحاً في بعض القطاعات الفرعية (مثل الخدمات اللاسلكية المتقدمة)، وإن كانت السوق قد احتفظت بهيكل قوي لاحتكار القلة. وفي عام ٢٠١١، حُوِّلت الوظائف التنظيمية القطاعية إلى وكالة منفصلة تتمتع بالاستقلال الذاتي. وكانت نتائج الإصلاح مذهلة. ويُعد قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية الفيتنامي من بين أسرع القطاعات نمواً في العالم، إذ بلغ عدد مالكي الهاتف المحمول ١٢٧ مليوناً وعدد المشتركين في الهاتف الثابت ١٠ ملايين وعدد مستخدمي الإنترنت ٣١ مليوناً في عام ٢٠١١.

المصدر: Viet Nam Telecomp – Market Updates (2012). Available at <http://www.vietnam-telecomp.com/VNC13/Main/lang-eng/ShowUpdate.aspx#news53> (accessed: 14 January 2013) and International Telecommunications Union – Regulating in a broadband world (2012). Available at <https://itunews.itu.int/En/2604-Regulating-in-a-broadband-world.note.aspx> (accessed: 14 January 2013).

٢٣- وأفضت الآثار الخارجية العابرة للحدود في استثمارات البنى التحتية أيضاً إلى مستويات استثمار أقل من المثلى في قدرات البنى التحتية المادية في مختلف الاقتصادات الوطنية. ووفّر التكامل الإقليمي منصة للتعاون الإقليمي فيما بين البلدان المتجاورة في بناء وتطوير شبكات البنى التحتية المشتركة وإحلال الانسجام بين السياسات والأنظمة. وأتاحت مخططات التعاون الإقليمي للأطراف تحقيق وفورات الحجم وتقاسم التكاليف الثابتة وتحقيق المستوى الأمثل من الاستثمار عبر الحدود الوطنية. ومن الأمثلة البارزة الحديثة الإصلاح الأوروبي للطاقة لاستكمال السوق الأوروبية الداخلية الواحدة للطاقة بحلول عام ٢٠١٤ في الاتحاد الأوروبي، وإنشاء آلية تنسيق إقليمية فيما بين الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي لإعداد مشاريع بنية تحتية مشتركة، مثل مشاريع ترابط الشبكات الكهربائية، وتعاون أعضاء رابطة دول جنوب شرق آسيا عبر الحدود في مجال النقل البري للحد من كلفة نقل السلع داخل المنطقة.

باء- وضع معايير مرجعية للأداء

٢٤- قادت هيئات التنظيم في بعض البلدان المتقدمة عملية وضع معايير مرجعية للأداء، على نحو ما جرى في صناعة الكهرباء في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية. ومع ازدياد اعتماد اللوائح التنظيمية المنطوية على حوافز الهادف إلى توفير حوافز للشركات لخفض التكاليف، والابتكار وتحسين نوعية الخدمات ونقل المكاسب المتأتية من الكفاءة إلى

المستهلكين، أصبح اللجوء إلى وضع المعايير المرجعية للأداء في قطاعات خدمات البنى التحتية بارزاً للعيان. ويُعدُّ وضع معايير مرجعية للأداء بمثابة أداة للتغلب على أوجه لا تماثل المعلومات لدى هيئات التنظيم. ويتم ذلك بوضع مؤشرات أداء تقوم على الأداء المحتمل وتتيح لهيئات التنظيم مقارنة قياس أداء فعلي بمعياري مرجعي. وتساعد هذه الأداة أيضاً هيئات التنظيم على رصد ومقارنة الأداء بفعالية، وتحديد الأهداف، وكشف أوجه عدم الكفاءة، وتحديد أفضل الممارسات. وإن تحديد أهداف الأداء يجعل هيئات التنظيم أكثر قدرة على استخراج معلومات عن أداء مقدمي الخدمات ومحاسبتهم على أدائهم.

٢٥- وقد طُبقت مجموعة متنوعة من الآليات. فعلى سبيل المثال، تستخدم هيئة تنظيم الكهرباء في ولاية أوريسا بالهند معدّل نظام مكافأة قائم على العائد في مخطط حوافز مستهدف. فتمنح شركات النفع العام المعنية مكافأة بمعدّل ١ في المائة من العائد الذي يتجاوز المستوى المرجعي عن كل نسبة مئوية من خسائر النقل والتوزيع يتم تخفيضها إلى مستوى أدنى من مستوى معين. ويتيح هذا النهج التغلب على ضعف التنظيم التقليدي القائم على معدّل العائد والذي تبيّن أنه يوجد حوافز منحرفة لدى الشركات للإبقاء على أرباح عالية وعدم تعزيز الكفاءة التشغيلية، نظراً إلى أن الأسعار قد حُددت لتغطي التكاليف الرأسمالية والتكاليف التشغيلية للشركة وعائداً منصفاً متفقاً عليه بشأن استثمارها. وتلجأ هيئات التنظيم في شيلي وإسبانيا إلى شركات نظرية أو نموذجية في وضع معايير مرجعية لمؤسسات التوزيع، والقصد من الشركات النموذجية هو تمثيل المؤسسات الناجعة التي تُستخدم بمثابة معيار مرجعي. ويحاول هذا النهج الحد من الحاجة إلى طلب معلومات عن التكلفة من المؤسسات بإنشاء نماذج لشركات ناجعة.

الإطار ٤

وضع معايير مرجعية للأداء في قطاع الكهرباء في المملكة المتحدة

خصصت المملكة المتحدة قطاع الكهرباء لديها في عام ١٩٩٠. وتم في إطار الإصلاح الفصل بين التوليد والنقل والتوزيع وأنشطة التجزئة في القطاع، وإنشاء مؤسسات خاصة لتوفير الخدمات، كما أنشئ بشكل عام نظام تنافسي شجع على دخول كيانات جديدة إلى السوق. وفي البداية، تناقص الأداء في القطاع الذي خضع للإصلاح، مثلما تجلّى ذلك في تزايد الأسعار وارتفاع أرباح مقدمي الخدمات. وعزى الأمر إلى عدم خبرة هيئات التنظيم ووضعها ضوابط للأسعار أقل صرامة. وعولجت هذه القضية من خلال تدابير تنظيمية لاحقة وحقق مقدمو الخدمات بحلول عام ٢٠٠٥ تحسينات ذات شأن في الكفاءة، عادت بالنفع على المستهلكين. وفي الوقت الحالي، يتمثل نموذج التنظيم في مجموعة هجينة من مخططات الحوافز. وتقدّم الحوافز المتعلقة بمصاريف التشغيل والمصاريف الرأسمالية ونوعية الخدمة بصورة منفصلة. وتمنح حوافز بشأن مصاريف التشغيل التي يمكن لمقدمي الخدمات السيطرة عليها من خلال وضع معيار مرجعي ناجح يتمثل في أفضل ممارسة في القطاع.

ويتطلب ذلك من مقدمي الخدمات سدّ نسبة محددة من فجوة أدائهم المتعلقة بحدود الوفاء بالأهداف العامة لتحسين الكفاءة. على أن فصل معالجة مصاريف التشغيل والمصاريف الرأسمالية ونوعية الخدمة أتاح توفير حوافز مشوّهة أدت في بعض الأحيان إلى اعتماد مقدمي الخدمات مزيجاً من النواتج غير ناجح. فعلى سبيل المثال، أمكن لإحدى الشركات الحصول على فوائد من إنقاص مصاريف التشغيل أكبر مما تحصل عليه من إجراء تخفيض بنفس المقدار في المصاريف الرأسمالية، فكان لذلك أثر سلبي على نوعية البنى التحتية وتوفير الخدمات. وبغية تدليل الصعوبات المتبقية، أُنخذت مبادرات لزيادة دقة القياس والأخذ بتنظيم إضافي للحوافز لضمان جودة الخدمة. وعلى الرغم من أنه يمكن اعتبار تجربة المملكة المتحدة نجاحاً، فقد تمّ تحديد بعض التحديات مثل حالات التأخير والتعقيدات الإدارية الناجمة عن الطلب الكبير على المعلومات لأجل وضع معايير مرجعية وإجراء تقييم مناسب للأداء، والسلوك الاستراتيجي لمقدمي الخدمات ودقة عمليات قياس نوعية الخدمات.

المصدر: Jamasb T and Pollitt M (2007). Incentive Regulation of Electricity Distribution Networks: Lessons of Experience from Britain. Cambridge Working Papers in Economics. University of Cambridge

٢٦- وقد استُخدمت طرق مختلفة لوضع معايير مرجعية للأداء. ويُقِيم بموجب "طريقة الحدود" أداء مقدمي الخدمات بالنسبة إلى أفضل أداء (حدود) في السوق. ويُحكم على الشركات بشأن تحقيق تحسينات بالمقارنة بأفضل المشاركين في السوق أداءً. غير أن مقدمي الخدمات العاملين على الحدود قد يعملون على حدود قصيرة الأجل وغير مستدامة (الأمر الذي قد يستتبع تدهور النوعية في الأجل الطويل). وتتطلب الطريقة أيضاً عينة واسعة نسبياً من المشاركين في السوق. أما "معيار السوق التنافسية" أو عملية "وضع معيار مرجعي متوسط"، فإنهما يقيسان أداء مقدمي الخدمات بالنسبة إلى متوسط الأداء في السوق. ولهذا ميزة تتمثل في قياس تحسينات الأداء الفعلية إزاء متوسط عدد المشاركين. وأما "وضع المعايير المرجعية على المستوى الدولي"، فإنه يقارن أداء الصناعة المحلية بأداء الصناعات الأجنبية، وخاصةً عندما يُفتقر إلى عينات كبيرة. وتشكّل قابلية البيانات للمقارنة ونوعيتها أحد الشواغل الرئيسية.

٢٧- وقد أصبح تطبيق وضع معايير مرجعية للأداء في البلدان النامية وفي أقل البلدان نمواً شائعاً بصورة متزايدة. وعملية وضع معايير مرجعية للأداء هي عملية دقيقة ومعقدة. فصوصغ معايير مرجعية مناسبة يتطلب فهماً كافياً للسوق والاحتمالات المرتقبة في المستقبل، وتوافق المرامي مع الأهداف العامة للسياسات، وإمكانية التعويل على الجمع بين المعايير القابلة للقياس القصيرة الأجل والنواتج المنشودة في الأجل الطويل. فعلى سبيل المثال، إن قياس الأداء استناداً إلى التكلفة وحدها قد ييخس إلى حد كبير تقدير نوعية الخدمة وأهداف السياسة الاجتماعية الأخرى (أي فرص الوصول على المستوى العالمي). وزيادة جودة الخدمات تقتضي ضمناً

زيادة في التكاليف. ومن ثم، ينشأ شاغل يتمثل في أن الإفراط في التركيز التنظيمي على الفعالية مقابل الكلفة قد يؤدي إلى خفض مستوى جودة الخدمات. والواقع أن اللوائح التنظيمية القائمة على الحوافز من حيث جودة الخدمة لم تحظ بنفس الدرجة من الاهتمام التي حظيت بها الفعالية مقابل الكلفة. وتطرح المقايضة المحتملة بين وفورات الكلفة وجودة الخدمة تحدياً تنظيمياً هاماً.

الإطار ٥

وضع معايير مرجعية للأداء في قطاع خدمات المياه في بيرو

تميّز قطاع المياه في بيرو بمواجهة تحديات جدية من قبيل عدم كفاية صيانة النُظُم وانخفاض معدلات القياس بالعدادات، وسوء نوعية المياه. وفي عام ١٩٩٢، أنشأت الحكومة هيئة تنظيم تُدعى Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) لتراقب بصورة فعالة الموردين الاحتكاريين وتحسّن أداء الشركات. وقد أخذت الهيئة التنظيم المذكورة بحوافز قائمة على الأداء، مثل المكافآت والجزاءات، إلى جانب المنافسة المفتوحة. وموّلت بفرض رسم إضافي قدره ١ في المائة على السعر الذي يتم تحميله للمستهلكين. ولهذا الغرض، وضعت الهيئة نظام مؤشرات إدارة لجمع البيانات من شركات النفع العام ومقارنة مقدمي الخدمات. وشملت المؤشرات نوعية الخدمة (التقيّد بقاعدة الكلور المتبقي واستمرارية الخدمة)؛ ونطاق شمول الخدمة المتحققة؛ وفعالية الإدارة (فعالية التشغيل)؛ وفعالية الشؤون المالية الإدارية (أي نسبة التكاليف إلى الدخل). وقد تبين أن تنظيم الهيئة لم يصب الكثير من النجاح. فلم تُلاحظ سوى زيادات متواضعة في نمو الإنتاجية تراكمت في كثير من الأحيان مع انخفاض نوعية الخدمات. واعتُبر ذلك نتيجة لعدم وجود نظام مكافآت أو جزاءات مناسب بشأن نوعية الخدمات. وبدون وجود حوافز لتحسين النوعية، يبدو أن مقدمي الخدمات قد ركزوا بصورة رئيسية على خفض الكلفة على حساب نوعية هذه الخدمات.

المصدر: Corton LM (2003). Benchmarking in the Latin American water sector: the case of Peru. Utilities Policy, 11 (133-142).

٢٨- ويتطلب تنفيذ وضع المعايير المرجعية للأداء تنفيذاً فعالاً قدرات مؤسسية وتنظيمية متينة، فضلاً عن درجة عالية من المساءلة والمصداقية. فانعدام المصداقية قد لا يحفز الشركات على تقديم المعلومات التجارية الحساسة. وقد تبين أن إنشاء سلطات تنظيمية مستقلة أمر مفيد في هذا الشأن. وهناك أيضاً تحديات رئيسية تتعلق بتوافر البيانات الوطنية والدولية ونوعيتها ومعالجتها، كأساس لوضع معايير مرجعية مناسبة، أي جمع البيانات وإنشاء منهجيات مناسبة لوضع المعايير المرجعية وتقييمها. فقد يتسبب ثقل المتطلبات المتعلقة بالبيانات والمتطلبات التحليلية في حالات تأخير وتعقيدات إدارية. وإذا لم تصمّم نظم المعايير المرجعية للأداء التصميم المناسب فإن السلوك الاستراتيجي للموردين قد يقوضها. ويمكن

التخفيف من هذه المخاطر بأمر منها زيادة إمكانية الوثوق بالمعلومات من خلال عمليات مراجعة الحسابات وزيادة دقة البيانات وتحسين إجراءات جمعها.

جيم - حفز الابتكار

٢٩- بالنظر إلى دور الابتكار في تطوير قطاعات خدمات البنى التحتية وتكثيف الخدمات مع الاحتياجات المتغيرة للاقتصادات والمستهلكين، فإن إحدى الوظائف الرئيسية للتنظيم تتمثل في التمكين من القيام بهذا الابتكار. وبما أن الابتكار يمكن أن يغير إلى حد كبير الأسلوب الذي تقدم به خدمات البنى التحتية، يتعين على هيئات التنظيم أن تواكب التطورات التكنولوجية والسوقية كي تواصل توفير الإطار التنظيمي المناسب. وهكذا فإن التنظيم يعزز الابتكار في الوقت الذي يتم فيه تعديل هذا التنظيم دورياً أيضاً بسبب الابتكارات التي تجعله قديماً.

٣٠- ففي قطاع الكهرباء مثلاً، ثمة حاجة ملحة إلى اضطلاع التنظيم بهذا الدور لتلبية الهدف التنظيمي الناشئ المتمثل في التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه، وتصحيح انحياز قائم ضد استخدام مصادر الطاقة المتجددة في إنتاج الكهرباء. ومن بين التدابير التنظيمية الشائعة التي يُلجأ إليها لتشجيع استخدام مصادر الطاقة المتجددة لإنتاج الكهرباء "التعريف المتناقصة"، ونظم العطاءات، والتزامات الحصص القائمة على الشهادات البيئية القابلة للتداول. ففي "التعريف المتناقصة"، يحدد سعر لوحدة الكهرباء المولدة من طاقة متجددة. وتكفل هيئة التنظيم هذا السعر لفترة معينة وتوقع، في الآن ذاته، إجراء تخفيضات في الكلفة بتطبيق تعريفات متناقصة. وفي نظم العطاءات أو نماذج المزادات، تعلن هيئة التنظيم مقداراً محدداً من القدرة يتعين تركيبه وتقوم بعملية استدراج عروض محددة مسبقاً تمنح في إثرها عقوداً للفائزين وتوفر لهم مجموعة من شروط الاستثمار المواتية، بما في ذلك منحة استثمار عن كل واط ساعي منتج. أما التزامات الحصص، التي يُنظر إليها على أنها أنجع الأساليب وأكثرها توافقاً مع أهداف السياسات العامة الأخرى والتي تقوم على تبادل الشهادات البيئية، فإنها توجد سوقاً موازية فيما بين المنتجين لشهادات الطاقة المتجددة التي تجيز إحداث قدر معين من التلوث أو تقتضي إنتاج قدر معين من الطاقة المتجددة.

٣١- ومن بين النهج الأخرى تقديم إعانات للبحث والتطوير من أجل خفض كلفة المشاريع الإنمائية التي تستخدم مصادر الطاقة المتجددة لإنتاج الكهرباء وبذلك، التعويض كلياً أو جزئياً عن الميزة التنافسية التي تتمتع بها مصادر أخرى للكهرباء، والحوافز الاستثمارية التي تمنح بموجبها حوافز مالية للمشاريع التي تستخدم الطاقة المتجددة في إنتاج الكهرباء كنسبة مئوية من التكاليف الإجمالية أو كاستحقاق محدد مسبقاً عن كل كيلو واط ساعي منتج.

الإطار ٦

مصادر الطاقة المتجددة في قطاع الكهرباء في البرازيل

واجهت البرازيل حالات نقص في الطاقة الكهربائية قبل عام ٢٠٠٢ وبدأت إصلاحات في قطاع الطاقة، مع التركيز على توليد الكهرباء باستخدام مصادر الطاقة المتجددة. وأخذت بمخططين رئيسيين لزيادة إمدادات الكهرباء المولدة بهذه الطريقة فأطلقت في عام ٢٠٠٢ مخطط بروينفا Proinfa القائم على "التعريف المتناقصة". وأجرت مقابولة بشأن إنتاج مقدار محدد من الطاقة الهوائية وطاقة الكتلة الأحيائية وقدر صغير من الطاقة المائية. وكان هدفها أن تبلغ المصادر المحددة نسبة ١٠ في المائة من استهلاك البرازيل السنوي للطاقة الكهربائية في غضون ٢٠ سنة. ولكل نوع من أنواع الطاقة تعريفات وحصص مختلفة. وكانت شركة إلكتروباز Electrobas (المملوكة للحكومة) تشتري الطاقة التي تنتجها المنشآت المشاركة عن طريق عقود مدتها ٢٠ سنة. وإلى جانب صعوبات التنفيذ، انتقد المخطط لافتقاره إلى حوافز بشأن كفاية الطاقة والبناء. وبدأ في عام ٢٠٠٤ العمل بمخطط نموذج المزايدات لمنح عقود طويلة الأجل للإمداد بالطاقة، وذلك للتوفيق بين الحد من المخاطر للمستثمرين الجدد ونجاعة عملية شراء الطاقة من قبل المستعملين الذين خضعوا للتنظيم. وإحدى السمات المميزة لهذا النموذج هي استخدام المزايدات الحصرية للقيام بمشاريع تستخدم مصادر الطاقة المتجددة لإنتاج الكهرباء وتستبعد مصادر التلوث. ويعتبر نموذج المزايدات أكثر نجاحاً من برنامج بروينفا في تعزيز تنمية قدرة توليد جديدة من خلال العقود الطويلة الأجل. ومنذ عام ٢٠٠٥، ازداد نصيب مشاريع استخدام مصادر الطاقة المتجددة في إنتاج الكهرباء واكتسبت الطاقة الهوائية بشكل خاص قدرة تنافسية مقارنة بمصادر الطاقة التقليدية من خلال المزايدات.

المصدر: Battle C and Barroso LA (2011). Review of Support Schemes for Renewable Energy Sources in South America. Massachusetts Institute of Technology Center for Energy and Environmental Policy Research.

٣٢- وفي إيطاليا، نجحت هيئة التنظيم في تكيف لوائحها التنظيمية مع التغيرات الجذرية التي أحدثتها التطورات التكنولوجية في النظم الكهربائية الذكية. واختارت هيئة التنظيم، منذ البداية، التعاون مع الوسط الأكاديمي ومع خبراء الصناعة، فضلاً عن هيئات تقنية أخرى، كي يتكون لديها فهم دقيق للتطورات التقنية يساعدها على وضع نهج تنظيمي لدمج مصادر الطاقة المتجددة في الشبكة الكهربائية. ونتيجة لذلك، فإن النسبة العالية التي يمثلها توليد الكهرباء باستخدام مصادر الطاقة المتجددة في إيطاليا يمكن أن تسد حاجة أكثر من ثلثي الطلب الإجمالي، بما يتجاوز المتوسط الأوروبي. ولا بد من الإشارة إلى تدبيرين يعتبر أهمهما أسهما في هذه النتيجة. فقد أدت مبادرة قامت بها أكبر شركة توزيع وهي Enel Distribuzione، وتمثلت في نشر عدادات ذكية ذات فولطية منخفضة، إلى تركيب أكثر من ٣٣ مليون عداد ذكي. كما أن اعتماد سعر إلزامي للكهرباء على أساس مدة الاستخدام

لجميع مستخدمي الكهرباء ذات الفولطية المنخفضة بهدف استغلال قيمة نظام العدادات الذكية، يتيح لصغار المستعملين التعرف على أسعار تعكس الكلفة. وهذا الأمر يوفر لهم معلومات عن القيمة الاقتصادية للخيارات التي يقدمون عليها بخصوص استخدام الكهرباء^(٨).

٣٣- وجرير بالذكر أن دور التنظيم لا يقتصر على إتاحة مجال للابتكار وإنما يتعدى ذلك إلى تعزيز نشر الابتكارات. ففي خدمات النطاق العريض في الاتصالات السلكية واللاسلكية، مثلاً، يُستخدم التنظيم الهادف إلى زيادة المنافسة لضمان انتشار الابتكار بين أكبر عدد من المستهلكين. وقد قرر العديد من البلدان، نظراً إلى أهمية البنية التحتية للنطاق العريض، أن تحقيق أوسع نشر ممكن يخدم المصلحة العامة. وبينت البحوث أن أحد الخيارات التنظيمية (المنافسة بين المنصات) شكل بالفعل عائقاً أمام اعتماد النطاق العريض، في حين أن خياراً آخر (المنافسة داخل المنصات سواء في شكل تفكيك كلي أو جزئي)^(٩) ساهم في نشر النطاق العريض^(١٠). وعلى الرغم من أن المنافسة تقود عادة إلى نشر الابتكار في صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية، فإن الأدلة المستخلصة فيما يتعلق باعتماد النطاق العريض أدلة متفاوتة توحى بأن الأثر الناجم عن المنافسة بين الخدمات أقوى من الأثر الناجم عن الأحكام التنظيمية الهادفة إلى حث المتنافسين على الاستثمار.

٣٤- وقد يكون تنظيم الابتكار أمراً غير يسير لأن من الصعب على هيئات التنظيم أن تتنبأ بالزمن الذي سيحدث فيه ابتكار يكفي لإحداث تغيير ذي شأن. وفي مجالات مثل الابتكار المالي، يمكن اعتبار الابتكار عملية مستمرة ودينامية يتم فيها باستمرار تطوير أدوات مالية جديدة. ويجب أن تخضع الخيارات التنظيمية لعمليات مراجعة متكررة ويتعين على هيئات التنظيم أن تواكب التغيرات التي تحدث في القطاع. وثمة تحدٍ رئيسي آخر تواجهه هيئات التنظيم وهو الحاجة إلى إقامة توازن بين حوافز الابتكار وحماية المستهلك. وكما تبين بجلاء مؤخراً في قطاع الخدمات المالية، أصبح واضحاً أن إقامة توازن بين الابتكار وحماية المستهلك قد يكون أمراً صعباً حتى في أكثر النظم التنظيمية تقدماً. ومن المسلم به على نطاق واسع اليوم أن التنظيم ينبغي ألا يعيق الابتكار، ولكن لا ينبغي السماح بعدم تنظيم الأسواق أو الخدمات أو السماح بالالتفاف على اللوائح التنظيمية.

(٨) Lo Schiavo M et al. (2011). "Changing the regulation for regulating the change, innovation-driven regulatory developments in Italy: smart grids, smart metering and e-mobility", Centre for Research on Energy and Environmental Economics and Policy (IEFE) Working Paper No. 46. Milan

(٩) ينطوي ذلك ضمناً، بصورة أساسية، على منافسة في الخدمات على مرفق الشبكة نفسه يتم تعزيزها من خلال أحكام تنص على حرية الوصول إلى البنية التحتية للشبكة.

(١٠) Gruber H and Koutroumpis P (2011). Procompetitive infrastructure sector regulation and diffusion of innovation: the case of broadband networks. Twenty-second European Regional Conference of the International Telecommunications Society, Budapest

دال - ضمان إمكانية الوصول للجميع

٣٥ - تعني هذه العبارة ضمان إمكانية الوصول لجميع فئات الشعب، بما في ذلك شرائح السكان الفقراء المهمشين والسكان الذين يعيشون في المناطق النائية. وتبقى إتاحة إمكانية وصول الجميع إلى خدمات البنى التحتية أحد الأهداف الهامة للسياسات العامة في البلدان. فقد كان نحو ١,٣ مليار شخص يعيشون بدون كهرباء في عام ٢٠٠٨. وكان معدل الإمداد بالكهرباء لا يزيد عن ٣١ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء. وفي عام ٢٠١٠، كان يتعذر على ٧٨٩ مليون شخص الحصول على المياه الصالحة للشرب وكان نصف سكان البلدان النامية (٢,٥ مليار) يفتقرون إلى مرافق صحية محسنة. وعلى الرغم من تحقق الكثير من التقدم في تكنولوجيا الهاتف المحمول، توجد فجوة رقمية عالمية ظاهرة في مقدار ونوعية النفاذ إلى الإنترنت العريض النطاق. وبقيت النسبة المتوية لمستويات النفاذ إلى الإنترنت في البلدان النامية ٢٦ في المائة بحلول عام ٢٠١١ وأقل من ١٥ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء. وهناك مليار شخص لا تيسر لهم طرق برية صالحة لجميع أحوال الطقس. ولا تتوفر إلا لنصف سكان العالم حسابات مصرفية رسمية، ولا يتعامل ٧٥ في المائة من فقراء العالم مع أي مصرف.

٣٦ - وتقوم إتاحة فرص الوصول للجميع على مبادئ التوافر، وإمكانية الوصول، والقدرة على الوصول، والقابلية للتكيف. والمطلوب من التدابير التنظيمية أن تمتد نطاق الشبكات لتصل إلى الفئات غير المربوطة بها وأن تجعل مثل هذه الخدمات أيسر للفئات المربوطة بها بالفعل. وتشمل هذه التدابير تقديم إعانات مستهدفة للمستهلكين لاستخدام البنى التحتية الرئيسية، وإعانات إنتاج وتوزيع والتزامات خدمات شاملة نظامية بشأن الخدمات المقدمة. وقد قدمت إعانات المستهلكين من خلال إعانات التسعير والإعانات المباشرة، بينما استخدمت صناديق فرص الوصول والتزامات الخدمات الشاملة، في كثير من الأحيان، لتوسيع الشبكات. وأفاد المسح الأول الذي أجراه الأونكتاد لهيئات تنظيم خدمات البنى التحتية في عام ٢٠٠٩ بأن غالبية الجهات التي ردت على الاستبيان كانت تنتهج بالفعل سياسة محددة بشأن إتاحة فرص الوصول للجميع^(١١). وكانت التزامات الخدمات الشاملة النهج الرئيسي المستخدم من قبل بعض أو جميع الموردين (٧٢ في المائة)، يليها صندوق الخدمات الشاملة وإعانات المستهلكين. وقد شكل وضع التزامات واضحة وواقعية، وتأمين التمويل المناسب والتنفيذ الفعال لصناديق فرص الوصول تحديات في كثير من الأحيان.

(١١) UNCTAD/DITC/TNCD/2010/4/Vol.I

حصول الجميع على الكهرباء في جمهورية كوريا

تستخدم جمهورية كوريا ضمانات الخدمات الشاملة بشأن الموردين وإعانات المستهلكين من أجل تحسين فرص حصول الجميع على الكهرباء. وإن الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وكذلك الشركة المملوكة للدولة، وهي الشركة الكورية للطاقة الكهربائية المكلفة بالنقل والتوزيع على نطاق البلد، ملزمة بتوفير الكهرباء للمناطق النائية. وتقوم الأسر المعيشية المحتاجة إلى التزوّد بالكهرباء بتقديم طلب إلى الحكومات المحلية، فتقوم هذه الأخيرة بنقل الطلب إلى الحكومة المركزية عن طريق الشركة المملوكة للدولة. وتُدرج المصاريف المتصلة بذلك في الميزانية الوطنية للعام التالي ويتم تقاسمها فيما بين مقدّمي طلبات الأسر المعيشية والحكومة المركزية والحكومات المحلية. وفي الوقت الحالي، يدفع مقدّمو طلبات الأسر المعيشية زهاء ٢٠٠ دولار لقاء التسجيل. ويتم تقاسم المصاريف المتبقية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية (٧٥ في المائة و٢٥ في المائة على التوالي). وعندما بدأ العمل للمرة الأولى بقانون تعزيز الإمداد بالكهرباء في المناطق الريفية في عام ١٩٦٥، كان معدّل الإمداد بالكهرباء في المناطق الريفية يبلغ ١٢ في المائة. وبحلول عام ١٩٨٨، ازداد هذا المعدّل زيادة مذهلة إلى ٩٩,٩ في المائة. وفي الوقت الحالي، أصبحت كل منطقة لا يقلّ عدد سكانها عن ٥٠٠٠ نسمة مزوّدة بالكهرباء تقريباً. وتدير جمهورية كوريا أيضاً برنامج إعانات يستهدف دعم الأسر المعيشية لتفادي تعليق خدمة الإمداد بالكهرباء. وبموجب هذا المخطط، رُكّب في كل أسرة معيشية جهاز صغير يحدّ من التيار لضمان استمرار توفير حدّ أدنى من الإمدادات المعيشية بما يصل إلى نحو ١٦٧ دولاراً في حال العجز عن الدفع.

المصدر: وزارة اقتصاد المعرفة في جمهورية كوريا، المؤسسة الكورية للطاقة.

٣٧- واستُخدمت تعاونيات المستهلكين في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية للإمداد بالكهرباء والمياه^(١٢). فعلى سبيل المثال، لدى ثاني أكبر مدينة في بوليفيا، سانتا كروز، تعاونية مستهلكين كبيرة (Cooperativa de Servicios Publicos Santa Cruz Limitada, SAGUAPAC) تدير منشأة المياه. وتمكّنت هذه التعاونية، التي صنّفها البنك الدولي بأنها واحدة من منشآت النفع العام الأفضل إدارة في أمريكا اللاتينية، من زيادة فرص وصول السكان إلى المياه في المنطقة التي تقدّم فيها خدماتها ومن تحسين نوعية خدمة المياه. ويمكنها نموذجها التعاوني الناجح من أن تنأى بقراراتها عن التدخّل السياسي وأن تظلّ تركّز تركيزاً قوياً على المستهلكين. وهناك ثلاثة عوامل إضافية، يصعب تعميم تطبيقها، قد كان لها دور حاسم أيضاً في نجاحها: (أ) نظام إدارة يتميّز بنظام انتخابي تسلسلي يضمن مستوى عالياً من

(١٢) Ruiz-Mier F and van Ginneken M (2006). Consumer Cooperatives: an Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services? Water supply and sanitation working note no. 5. World Bank. Washington, D.C.

تمثيل الأعضاء المنتخبين وتدقيقاً ومراقبة شديدين للانتخابات من جانب الأعضاء؛ (ب) استمرار إدارتها بثقافة شركة موجهة نحو الخدمة؛ (ج) العمل في بيئة يعيش فيها سكان لديهم درجة عالية من الاعتماد على الذات وهوية إقليمية قوية.

٣٨- وقد تمّ التشديد منذ الأزيمة، بوسائل منها سياسات الخدمات الشاملة، على أهمية الخدمات المالية وعلى ضرورة تحقيق الإنصاف كهدف تنظيمي صريح، وزيادة إتاحة الخدمات المالية للجميع. ففي الهند مثلاً، يتوقف عدد الفروع التي يجوز لأي مصرف الترخيص بفتحها على عدد الفروع التي فتحها هذا المصرف في المناطق الريفية. وعلاوة على ذلك، تسعى السياسات العامة إلى توجيه الائتمانات مباشرة نحو الأنشطة الإنتاجية، مثل مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم، والقطاع الزراعي، والمشاريع السكنية الصغيرة وغير المكلفة، والاستثمارات في البنية التحتية. كما أن مؤسسات التمويل الصغير والخدمات البريدية تؤدي دوراً حاسماً في توسيع فرص حصول الفقراء ومؤسسات الأعمال الصغيرة في البلدان النامية على المنتجات المالية.

الإطار ٨

إتاحة الخدمات المالية للجميع ودور مكتب البريد

لدى مكاتب البريد أكبر شبكة مادية في العالم تضم ما مجموعه ٦٦٠.٠٠٠ مركز. وفي البلدان النامية، يعادل عدد مكاتب البريد (٥٠٠.٠٠٠) ضعف عدد فروع المصارف التجارية (٢٧٥.٠٠٠). ويتركز نحو ٨٠ في المائة من مكاتب البريد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم والمناطق الريفية التي يعيش فيها ٨٣ في المائة من السكان. وعلى النقيض من ذلك، فإن المصارف تركز على المدن ذات الكثافة السكانية الأكبر التي تعتبرها أكبر اهتماماً بالخدمات المالية. وتوفّر تجربة المصرف البريدي Banco Postal البرازيلي مثلاً على الطريقة التي يمكن بها لمكاتب البريد أن تملأ الفراغ الذي تخلّفه المصارف وأن تقدّم الخدمات المالية للفقراء أو السكان المحرومين. وقد كان للمصرف البريدي تأثير كبير على إتاحة الخدمات المالية للجميع في البلد. ويحتفظ بنصف الوفورات الكلية للمصرف البريدي في ٥٠ في المائة من أفقر البلديات، التي تمثل نحو ٣٠ في المائة من السكان؛ ومُنحت ٢٥ في المائة من قروض المصرف البريدي العادية والصغيرة في ٢٠ في المائة من أفقر البلديات التي يعيش فيها ١٠ في المائة من السكان. وهذا يعني أن الوفورات التي تحققت في هذه المجتمعات قد أُعيد توجيهها من خلال القروض الصغيرة المواتية للتنمية الاقتصادية المحلية. وإن التركيز على المناطق الريفية والبلدات الصغيرة التي لا تتوفر فيها خدمات مصرفية رسمية يمكن أن يكون استراتيجية مغرية لمكاتب البريد، كما يتضح ذلك من حقيقة أن الخدمات البريدية التقليدية لمصرف Banco Postal قد شهدت زيادة بنسبة ١٠٠ في المائة في إقبال الناس على مكاتب البريد الريفية التي تتوفر فيها خدمات المصرف المذكور.

المصدر: UNCTAD/DITC/TNCD/2011/8.

٣٩- وقد أدت التطورات التكنولوجية والتغيرات التنظيمية والنماذج الجديدة التي شهدتها الخدمات التقليدية إلى إيجاد سبل جديدة لتوسيع فرص الوصول إلى بعض خدمات البنى التحتية. والنفاز إلى الإنترنت، بما في ذلك إنترنت النطاق العريض، أخذ في التوسُّع، وإن كان هذا التوسُّع أكثر بطئاً في البلدان النامية منه في البلدان المتقدِّمة. ويوجد الآن أكثر من ٤٠ بلداً تُدرج إنترنت النطاق العريض في اتفاقاتها المتعلقة بتوفير فرص الوصول للجميع. وتكنولوجيا الهاتف المحمول متاحة الآن لزهاء ٩٠ في المائة من سكان العالم و٨٥ في المائة من سكان الأرياف. والتكاليف أدنى بكثير من تكاليف توسيع شبكة الخطوط الثابتة. وقد ساهم إصلاح نُظم الترخيص والتركيز على تبسيط إجراءات منح التراخيص، بما في ذلك بشأن خدمات الجيل الثالث، في ازدياد استخدام النطاق العريض في الهاتف المحمول.

٤٠- وتفتح إمكانية الوصول إلى شبكات الهاتف المحمول سبباً جديدة أمام السكان الذين كانوا معزولين نسبياً في السابق للوصول للمعلومات والأسواق وإلى خدمات جديدة مثل الخدمات في مجالات المالية والصحة والتعليم. وعلى سبيل المثال، وصلت إحدى شركات استخدام الهاتف المحمول في العمليات المالية في كينيا إلى ٧٠ في المائة من سكان البلد وهي تشغّل ٣٧ ٠٠٠ عامل مبيع لتوزيع خدماتها. وهذا الأمر يزيد إلى حدّ كبير من إتاحة الخدمات المالية للجميع في كينيا. وإن تنامي إمكانيات إيجاد عمل مصري في الأماكن التي تفتقر إلى هذا العمل ستكون له فوائد إيجابية على التنمية المستدامة، وخاصة إذا أُدير هذا العمل على الإدارة المناسبة في إطار سياساتي مستقر.

هاء- إنشاء إطار مؤسسي تمكيني ومتماسك

٤١- إن تفكيك الخدمات الشبكية المتكاملة رأسياً، بأساليب منها المخصصة والتحرير، قد أُملى إنشاء هيئات تنظيم مستقلة، أي مستقلة عن مقدّمي الخدمات الاحتكاريين (التابعين للدولة). وتُجسّد هيئات التنظيم المستقلة الدور المتغيّر للدولة بوصفها الهيئة التي تنظّم قطاعات خدمات البنى التحتية. وتوجد عدة نماذج للترتيبات المؤسسية (كالوزارة، والسلطات المسؤولة عن المنافسة وهيئات التنظيم القطاعية). وقد أنشأ عدد من البلدان هيئات تنظيم مستقلة منذ التسعينات. وبإنشاء هذه الهيئات، أرادت الحكومات أن تبين التزامها بإعداد لوائح تنظيمية قطاعية عادلة ومنصفة لا تخضع لأية تأثيرات خارجية.

٤٢- وتشير البحوث إلى أنه كانت للكثير من هيئات التنظيم المستقلة نتائج إيجابية (زيادة فعالية توفير الخدمات وموثوقيته، وخفض التعريفات، وتحسين نطاق شمول الخدمات)، وخاصة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. وهذا الأمر يوحي بأن التصميم المؤسسي يتوقّف على الخصوصيات الاقتصادية للقطاع وعلى الظروف المحلية.

٤٣- وقد تبين أن ضمان استقلال هيئات التنظيم المستقلة أمرٌ بالغ الأهمية من حيث أنه يضمن مصداقية هذه الهيئات. ولا ينبغي أن يبقى الاستقلال مجرد استقلال شكلي وإنما يجب أن يُعزَّز بالشرعية والسلطة القانونيتين والمؤسستين اللازمتين، بما في ذلك ولاية محدّدة بوضوح وإسناد اختصاص، وأن يدعم بالموارد البشرية والمالية. وتختلف الترتيبات المؤسسية بين القطاعات والبلدان. وعندما تكون هيئة التنظيم تابعة لوزارة، فإنها يمكن أن تمارس الاستقلال إذا كانت واجباتها منصوصاً عليها بالتحديد في القانون أو كانت مستقلة من ناحية الميزانية عن الحكومة. وقد يُطرح سؤال عما إذا كان تطوير الصناعة القطاعية ينبغي أن يقع ضمن اختصاص هيئة التنظيم نظراً لأن بعض الوظائف التنظيمية (مثل ترويج الاستثمارات) تدعم بصورة مباشرة التنمية الصناعية. فعلى سبيل المثال، كما هو الحال في العديد من البلدان، أُسند اختصاص هيئة التنظيم في قطاعات الطاقة في قبرغيزستان إلى وزارة تتراوح مسؤولياتها ما بين التنمية القطاعية والوظائف التنظيمية العادية (مثل إصدار التراخيص، والتسعير)^(١٣).

٤٤- وثمة مسألة قديمة ناشئة عن إقامة ترتيب مؤسسي تمكيني لأنسب الأطر التنظيمية الوطنية وهي تتصل بالعلاقة بين هيئات التنظيم القطاعية والسلطات المسؤولة عن المنافسة. ويرجع ذلك إلى أن الطابع الاحتكاري لتوفير الخدمات يشير إلى استمرار وجود نزعة لدى الشركات القائمة إلى انتهاج سلوك ينافي المنافسة، بما في ذلك حرمان الغير من الوصول إلى الشبكات. وفي العديد من البلدان، توجد هيئات تنظيم قطاعية وسلطات معنية بالمنافسة جنباً إلى جنب. وعندما تمّ الأخذ بسياسة المنافسة من خلال التفكيك والخصخصة والتحرير، أصبحت سياسة المنافسة قابلة للتطبيق على الصناعات الشبكية. وأوجد ذلك تحديات فيما يتعلّق بتنفيذ الأنظمة القطاعية وسياسات المنافسة.

٤٥- وبالنظر إلى الخصوصيات القطاعية والمحلية، لم يتم إيجاد حل واحد يناسب جميع الحالات بشأن قضية تداخل الاختصاصات. ويمكن تحديد عدة خيارات لإمكانية إسناد الاختصاصات. فعلى سبيل المثال، يمكن إعفاء قطاعات خدمات البنى التحتية بصورة إجمالية من قانون المنافسة الوطني. ومن شأن هذا النهج أن يزيل عدم اليقين الناشئ عن ازدواجية الاختصاصات. على أن هيئات التنظيم القطاعية قد لا تكون في مركز يؤهلها للتصدّي للممارسات المنافية للمنافسة. وفي المقابل، عندما تكون قطاعات خدمات البنى التحتية الخاضعة للتنظيم مشمولة بقانون المنافسة، فإنه يمكن إخضاع قرارات الوكالة المسؤولة عن المنافسة في قطاع خاضع للتنظيم لمراجعة هيئة التنظيم القطاعية ذات الصلة. ومن شأن هذا أن يتيح معالجة الشواغل المتعلقة بسياسة المنافسة ولكن لا توجد ضمانات بأن الممارسات المنافية للمنافسة قد عولجت بفعالية. وثمة نهج ثالث يتمثل في إخضاع قرارات هيئة التنظيم القطاعية المتعلقة بالممارسات المنافية للمنافسة لقرارات الوكالة المسؤولة عن المنافسة. وبما أن هذا النهج يعطي الأولوية للتصدّي للممارسات المنافية للمنافسة، فإن قرار الوكالة المسؤولة عن المنافسة قد يتعارض مع الأهداف الاجتماعية الاقتصادية الأوسع التي تنشدها هيئات التنظيم

(١٣) UNCTAD/DITC/TNCD/2010/2

القطاعية. وأخيراً، يمكن تحميل الوكالة المسؤولة عن المنافسة المسؤولية الحصرية عن السلوك المنافي للمنافسة في قطاع خاضع للتنظيم، بينما تبقى جوانب أخرى من سلوك الشركات ضمن اختصاص هيئة التنظيم القطاعية. ويمكن لهذا الخيار أن يحدّ من عدم اليقين التنظيمي ولكن تقسيم المهام لا يكون يسيراً من الناحية العملية.

ثالثاً - خاتمة

٤٦- تؤدي قطاعات خدمات البنى التحتية دوراً حفازاً في الاقتصاد بأكمله، من خلال أمور منها بناء القدرة على الإمداد بالخدمات في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً، وتساهم مساهمة ذات شأن في النمو والدخل والعمالة والحد من الفقر. وإن تحقيق الحد الأقصى من المساهمات الإيجابية لقطاعات خدمات البنى التحتية في التوصل إلى نواتج مواتية للتنمية يتطلب تنظيمياً جيداً ومؤسسات قادرة على تعزيز القدرة المحلية على الإمداد، نظراً إلى أن أداء قطاعات خدمات البنى التحتية شديدة الحساسية للوائح التنظيمية.

٤٧- ويتوقف دعم الاستثمار في قطاعات خدمات البنى التحتية على إنشاء نظم تنظيمية كاملة الأركان، وينبغي استكشاف إمكانية إنشاء آليات تمويل ابتكارية، من قبيل آليات تمويل المشاريع المجمّعة (كصناديق البنى التحتية وسندات المشاريع). وقد وفّر التكامل الإقليمي قاعدة مفيدة للتعاون بين البلدان المتجاورة على إنشاء شبكات بنى تحتية مشتركة. ويمكن لوضع معايير مرجعية للأداء، تقوم على فهم كاف للسوق والاحتمالات المرتقبة في المستقبل، ولتوافق المرامي مع الأهداف العامة للسياسات، وللتعويل على الجمع بين المعايير القابلة للقياس القصيرة الأجل والنواتج المنشودة في الأجل الطويل، أن تساعد هيئات التنظيم على رصد ومقارنة أداء مقدّمي خدمات قطاعات البنى التحتية على نحو فعّال وتحديد أفضل الممارسات. وينبغي، في البيئات الاقتصادية والتنظيمية وبيئات الملكية الأكثر تنوعاً، تكييف الأنظمة مع هياكل السوق المتطورة والتغيرات التكنولوجية والأولويات السياساتية الجديدة. وبوجه خاص، تتطلّب العلاقة بين الابتكار والتنظيم - بقدر ما يعزز التنظيم الابتكار بينما يتم دورياً تعديل التنظيم بسبب الابتكارات التي جعلته قديماً - اهتماماً كبيراً. أما إتاحة فرص الوصول للجميع، وهي تحدّ مستمر تواجهه البلدان النامية وأقل البلدان نمواً، فيمكن معالجتها من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل التي تشمل الإعانات، والتزامات الخدمات الشاملة، وتعاونيات المستهلكين. ويمكن لمكاتب البريد أن تؤدي دوراً هاماً في تعزيز إتاحة الخدمات المالية للجميع.

٤٨- إن الإصلاح التنظيمي عملية تراكمية في البحث عن أفضل الممارسات وأنسب الأطر التنظيمية والمؤسسية، وهي تدل على تنوع النهج والمسارات الممكن اتّباعها لبلوغ النواتج المنشودة. ويتعيّن، بالتالي، أن تكون مختلف الثوابت التنظيمية مكيفة بحسب الأوضاع القطاعية والمحلية المحدّدة. وهناك حاجة أيضاً إلى أن تتوفر للحكومات القدرة والمهارات المؤسسية الوافية لوضع اللوائح التنظيمية ورصدها وإنفاذها، بأساليب منها إقامة مختلف الشراكات وآليات التعاون.