

Distr.: General
9 March 2016
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن التجارة والخدمات والتنمية

الدورة الرابعة

جنيف، ١٨-٢٠ أيار/مايو ٢٠١٦

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تكتسي قطاعات الخدمات أهمية أساسية لضمان السير الفعال لجميع الاقتصادات وتعزيز القدرة الإنتاجية، فبإمكانها إحداث تحول هيكلي في دعم خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وتمثل نوعية السياسات والقواعد التنظيمية والأطر المؤسسية عاملاً محددًا رئيسياً لأداء الخدمات. وتخضع الخدمات بشكل متزايد لعمليات التحرير بموجب الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف والمحدودة الأطراف والإقليمية. وهذا يجعل من المهم جداً ضمان اتباع نهج متسقة إزاء التنظيم المحلي وتحرير التجارة في قطاع الخدمات، مثلاً باعتماد آليات تنسيق فعالة بين المفاوضين التجاريين وواضعي السياسات وهيئات التنظيم. وسيكون من المهم العمل على وضع "أنسب القواعد التنظيمية" والاعتراف في الوقت نفسه بالمخاطر والمفاضلات التي قد تسببها خطة إصلاح من هذا القبيل للاستقلالية التنظيمية الوطنية والحيز السياسي والمتطلبات الإنمائية.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.16-03813(A)



* 1 6 0 3 8 1 3 *

مقدمة

١- تكتسي قطاعات الخدمات أهمية أساسية لضمان السير الفعال لجميع الاقتصادات وتعزيز القدرة الإنتاجية^(١). فالخدمات عامل رئيسي في تحقيق تحول هيكلية يتماشى مع تطلعات البلدان النامية إلى تحسين الاقتصاد وتنويعه وزيادة القدرة التنافسية. وتشكل نوعية السياسات والقواعد التنظيمية والأطر المؤسسية عاملاً محمّداً رئيسياً لأداء الخدمات وتكتسي أهمية حاسمة في الاستفادة من المنافع الإنمائية الناجمة عن تطوير قطاع الخدمات. ويمكن أن يسهم اقتصاد الخدمات النشط إسهاماً كبيراً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة الذي هو رهن بالسير الفعال والمنصف لقطاع الخدمات وبتيسير الحصول على خدمات الهياكل الأساسية والخدمات الأساسية للجميع، سواءً تعلق الأمر بالاتصالات أو الطاقة أو الخدمات المالية أو الرعاية الصحية أو الصرف الصحي أو التعليم.

٢- وتكتسي القواعد التنظيمية أهمية في تسخير المنافع الإنمائية لاقتصاد وتجارة الخدمات، ولا سيّما خدمات الهياكل الأساسية، لأن هذه الأخيرة معرضة للعوامل الخارجية للشبكات ولعدم تناظر المعلومات وإخفاق الأسواق. وتؤدي التدخلات السياساتية المناسبة دوراً حيوياً في تحقيق التنمية على صعيد القطاعات والاقتصاد ككل. وتخضع الخدمات بشكل متزايد لمبادرات تحرير التجارة بموجب العمليات المتعددة الأطراف والمحدودة الأطراف والإقليمية التي تشارك فيها البلدان النامية بصورة متزايدة. والأهم من ذلك أن الجيل الجديد من الاتفاقات التجارية الإقليمية، ولا سيّما "الاتفاقات التجارية الإقليمية الكبرى" الناشئة، قد جعل عمليتي تحرير التجارة ووضع القواعد الدولية تشمّلان الخدمات، إذ يتناول أساساً التدابير التنظيمية الوطنية التي تسري على الخدمات الأجنبية ومقدمي الخدمات الأجانب. ولا تحدّد هذه الاتفاقات إمكانية الوصول إلى الأسواق وشروط النفاذ إليها فحسب، بل توفر أيضاً ضوابط بشأن متطلبات التأهيل والمتطلبات التقنية ومتطلبات الترخيص. وقد أثار ذلك مسألة سياساتية صعبة، هي: كيف يمكن تحقيق توازن بين المنافع التجارية التي يمكن أن تتأتى من الفتح الفعلي للأسواق وبين الصلاحيات التي تتمتع بها الحكومات الوطنية وحدها لتنفيذ التدابير التنظيمية اللازمة لدعم أهداف السياسة العامة؟ وتؤكد هذه المسألة أهمية اتساق النهج المتبعة في تحرير التجارة وتنظيم الخدمات.

٣- ويدل التركيز التنظيمي القوي للاتفاقات التجارية الإقليمية المبرمة حديثاً الذي يسعى إلى تحقيق الاتساق والتقارب التنظيميين بغية معالجة ما يعتبره المصدرون آثاراً مقيّدة للتجارة نتيجة التدابير التنظيمية المحلية، بما فيها الآثار الناجمة عن الاختلاف التنظيمي بين الولايات القضائية، على أهمية العمل على وضع قواعد تنظيمية "ذكية" تتناسب إلى أقصى حدّ مع الظروف والاحتياجات الإنمائية الوطنية. وهذا الأمر ضروري للتقليل إلى أدنى حد من الأثر المقيّد للتجارة الناجم دون قصدٍ عن القواعد التنظيمية، وهو ضروري أيضاً لاعتماد ممارسات تنظيمية تتسم بالفعالية والكفاءة والإنصاف. ورغم أن عناصر أنسب هذه القواعد التنظيمية

(١) الأونكتاد، ٢٠١٠، الخدمات والتنمية والتجارة: البعد التنظيمي والمؤسسي لخدمات الهياكل الأساسية (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

ستختلف باختلاف البلدان، فإن من الممكن استخلاص دروس مفيدة من التجارب الوطنية والمبادرات الدولية. فتحقيق الاتساق السياسي بين نُهج التنظيم المحلي ونُهج التحرير ينبغي أن يُنظر إليه في هذا السياق الأعم المتمثل في السعي إلى وضع أنسب إطار تنظيمي ومؤسسي في بيئة تجارية متزايدة الانفتاح. وسيكون من المهم، في الوقت نفسه، الاهتمام بالمخاطر والتكاليف والمفاضلات التي قد تستتبعها خطة إصلاح من هذا القبيل فيما يتعلق بالاستقلالية التنظيمية والحيز السياسي على الصعيد الوطني.

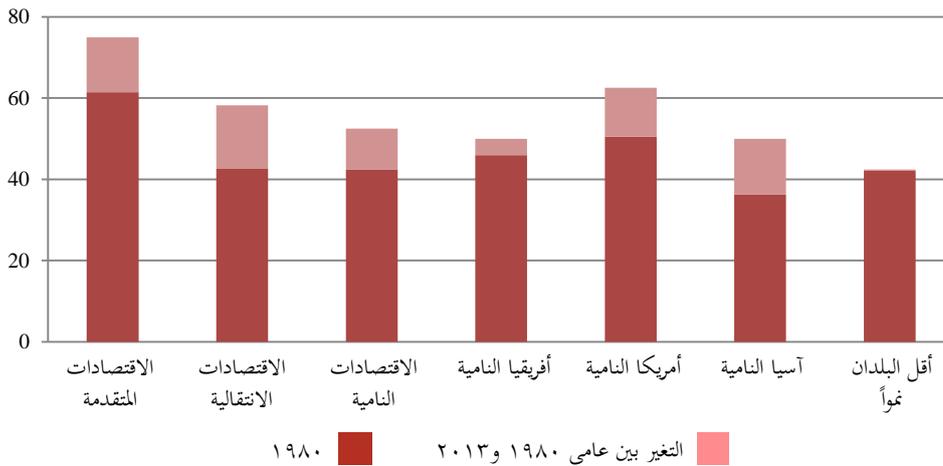
أولاً- الاتجاهات في اقتصاد وتجارة الخدمات

ألف- نمو قطاع الخدمات

٤- تتسم الاتجاهات الطويلة الأجل في العديد من البلدان بعملية "إضفاء طابع خدماتي" على الاقتصادات. ففي الفترة من ١٩٨٠ إلى ٢٠١٣، زادت حصة الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي لجميع فئات الدخل من ٦١ إلى ٧٥ في المائة في البلدان المتقدمة، ومن ٤٢ إلى ٥٢ في المائة في البلدان النامية (الشكل ١). وفي عام ٢٠١٣، سجلت أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، من بين المناطق النامية، أكبر إسهام للخدمات في الإنتاج، بحصة ٦٣ في المائة، ولكن الخدمات مهيمنة أيضاً في أفريقيا وآسيا النامية إذ أسهمت في إنتاج كلٍّ منهما بحصة ٥٠ في المائة. وتساهم الخدمات أيضاً بأكثر حصة في إنتاج أقل البلدان نمواً وإن لم تبلغ هذه الحصة، وهي الأدنى والأكثر استقراراً، سوى ٤٢ في المائة.

الشكل ١

إسهام الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي حسب المنطقة، ١٩٨٠ و ٢٠١٣
(بالنسبة المئوية)

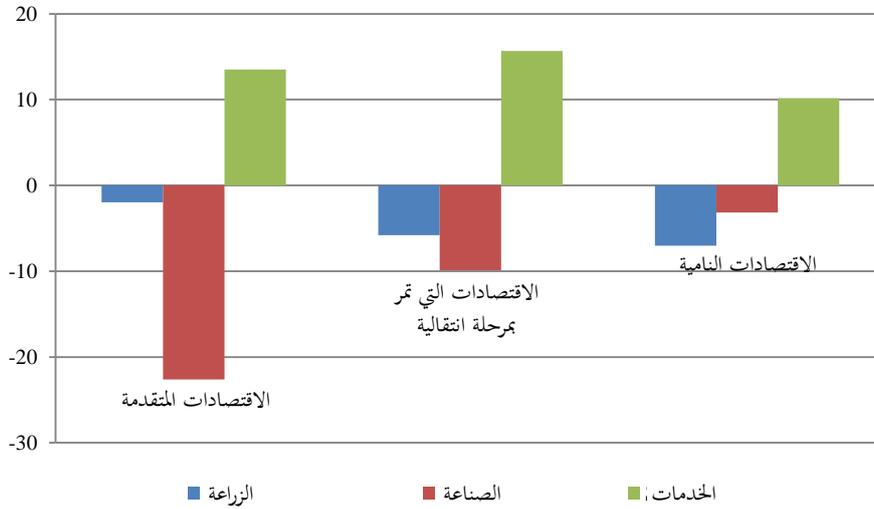


المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

٥- ورغم أن تزايد حصة الخدمات بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٣ يقتزن عمومًا بتراجع في حصة الصناعة في الاقتصادات المتقدمة، بنسبة -٢٣ في المائة، فإنه يقابل أساساً انخفاضاً بنسبة -٧ في المائة في إسهام الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية (الشكل ٢). وتعني هيمنة الخدمات ونموها أن البلدان بحاجة إلى وضع الأطر التنظيمية والمؤسسية الأنسب والأكثر اتساقاً، باعتبارها عوامل محدّدة لأداء الخدمات، وبالتالي ذات أهمية محورية لتسخير إمكاناتها لتحقيق الأهداف الإنمائية.

الشكل ٢

إسهام الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي حسب مستوى الدخل والقطاع الاقتصادي،
التغير بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٣
(بالنسبة المئوية)



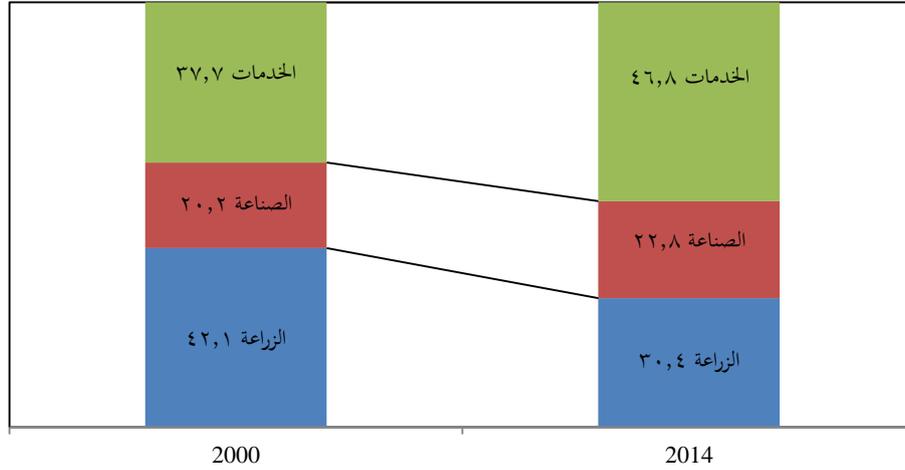
المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

باء- التأثير على العمالة

٦- ينعكس الاتجاه نحو إضفاء الطابع الخدماتي على مستويات العمالة أيضاً. فقد كانت الخدمات، منذ منتصف العقد الأول من الألفية الثانية، المصدر الرئيسي للعمالة، حتى خلال الأزمة الاقتصادية العالمية التي وقعت في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وظل قطاع الخدمات بشكل عام الموفر الرئيسي للوظائف، إذ أسهم في العمالة العالمية بنسبة ٤٧ في المائة في عام ٢٠١٤ (الشكل ٣) ومن المتوقع أن يوفر الوظائف لنحو ١,٥ مليار شخص بحلول عام ٢٠١٦. ومن المرجح أن يُستحدث الجزء الأكبر من الوظائف الجديدة في قطاع الخدمات. ومن غير المتوقع أن تسهم الأنشطة الصناعية إسهاماً كبيراً في انتعاش العمالة رغم دورها الهام في التحول الهيكلي^(٢).

International Labour Office (ILO), 2015, *World Employment and Social Outlook: Trends 2015* (٢)
(Geneva).

الشكل ٣
العمالة العالمية حسب القطاع الاقتصادي، ٢٠٠٠ و ٢٠١٤
(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد استناداً إلى قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية المتاحة على الرابط التالي: www.ilo.org/legacy/english/weso/2015/WESO_jan2015.xlsx. وكانت جميع المواقع الشبكية المذكورة في هذه الورقة متاحة في ٧ آذار/مارس ٢٠١٦.
ملاحظة: القيم الخاصة بعام ٢٠١٤ مجرد تقديرات.

٧- وتكتسي الخدمات أهمية متزايدة في استحداث الوظائف ذات الصلة بسلاسل القيمة العالمية. ففي الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٣، أسهمت الخدمات بالجزء الأكبر من الوظائف الجديدة المستحدثة في الاقتصادات المتقدمة، وكانت، بعد الصناعة التحويلية، ثاني أكبر مساهم في استحداث الوظائف الجديدة في الاقتصادات الناشئة. وفي الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١١، اتضح أن بعض قطاعات الخدمات تنطوي على إمكانات أكبر لاستحداث وظائف متصلة بالتجارة، وهي خدمات الأعمال التجارية والنقل والاتصالات في الاقتصادات المتقدمة، وخدمات الأعمال التجارية والفنادق والمطاعم في الاقتصادات الناشئة. وكشفت بيانات من عام ٢٠١٤ أن النساء يمثلن حصة صغيرة من العمالة في القطاعات التي تستحدث معظم الوظائف المتصلة بسلاسل القيمة العالمية على الرغم من أنهن يساهمن بحصة كبيرة في العمالة في العديد من قطاعات الخدمات. وكانت للصادرات من الخدمات آثار غير مباشرة أقوى في بعض القطاعات، إذ أسهم استحداث وظيفة واحدة في قطاع السياحة في استحداث ثلاث وظائف في قطاعات أخرى؛ وفي الهند، أسهم استحداث وظيفة واحدة في قطاع تكنولوجيا المعلومات في استحداث أربع وظائف في قطاعات أخرى^(٣). وتمثل خدمات الهياكل الأساسية بوجه خاص

UNCTAD, 2014, *Exploiting the Potential of the Trade in Services for Development 2* (New York and Geneva, United Nations publication) (٣)

عاملاً رئيسياً في خلق القدرات التوريدية والتصديرية والاستفادة من المنافع التي تجلبها التجارة في مجال العمالة.

جيم- الصادرات والهجرة وقطاع الخدمات

٨- في عام ٢٠١٤، كانت البلدان التالية أكبر خمسة بلدان مصدرة للخدمات التجارية في العالم: الولايات المتحدة الأمريكية (١٤ في المائة من الصادرات العالمية من الخدمات التجارية)، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية (٦,٩ في المائة)، وفرنسا (٥,٥ في المائة)، وألمانيا (٥,٤ في المائة)، والصين (٤,٧ في المائة). وكانت هذه البلدان أيضاً المستورد الرئيسي للخدمات في العام نفسه. ورغم أن الاقتصادات النامية لم تكن ممثلة تمثيلاً كافياً في مقدمة الدول، فإن وتيرة زيادة صادراتها من الخدمات في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٤ كانت أسرع من وتيرة الاقتصادات المتقدمة، كما أن حصتها في صادرات الخدمات العالمية ارتفعت من ٢٤ إلى ٢٩ في المائة.

٩- وتظهر التركيبة القطاعية لصادرات الخدمات التجارية في عام ٢٠١٤ تبايناً بين الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات النامية. ولئن كانت خدمات النقل والسفر وغيرها من خدمات الأعمال التجارية تمثل أكبر فئات الخدمات في الاقتصادات المتقدمة والنامية على السواء، فإن الأهمية النسبية لخدمات النقل والسفر أكثر بروزاً في الاقتصادات النامية: ٥٧ في المائة من مجموع صادرات الخدمات التجارية. وعلى العكس من ذلك، ترتفع في الاقتصادات المتقدمة أكثر منها في الاقتصادات النامية حصة الخدمات المالية وخدمات التأمين ورسوم استخدام الملكية الفكرية في مجموع صادرات الخدمات التجارية. وهذا يدل على أن الاقتصادات المتقدمة أكثر تخصصاً في هذه الخدمات ذات القيمة المضافة العالية، وأما الاقتصادات النامية، ولا سيما أفريقيا وأقل البلدان نمواً، فهي أكثر اعتماداً على أنشطة الخدمات التقليدية، من قبيل خدمات النقل والسفر (الجدول ١).

١٠- ويدل تطور الصادرات من الخدمات التجارية في البلدان النامية في الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٤ على دينامية الخدمات المالية وخدمات التأمين والاتصالات والحوسبة والمعلومات، وبعضها قطاعية خاضعة لتنظيمات صارمة (الشكل ٤). ويؤكد هذا الاتجاه أن بعض فئات الخدمات ذات القيمة المضافة العالية تمثل الفئات الأكثر دينامية في الاقتصادات النامية وتساهم في رفع مستواها الاقتصادي. وتمثل رسوم استخدام الملكية الفكرية في الفترة نفسها أكثر صادرات الخدمات التجارية دينامية في البلدان النامية، ويعزى ذلك أساساً إلى زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر، وإن لم يتجاوز إسهامه في هذه الصادرات نسبة ١ في المائة في عام ٢٠١٤ (الجدول ١).

الجدول ١
صادرات الخدمات التجارية حسب المنطقة ومستوى الدخل والفئة، ٢٠١٤
(بالنسبة المئوية)

فئات الخدمات	الاقتصادات المتقدمة	الاقتصادات النامية	بلدان أفريقيا النامية	بلدان أمريكا النامية	بلدان آسيا النامية	أقل البلدان نمواً
الخدمات ذات الصلة بالسلع	٣,٢	٣,٠	٢,١	٢,٥	٣,٢	١,٥
النقل	١٧,٩	٢١,٤	٣٠,٧	١٩,٠	٢٠,٩	٢٥,٩
السفر	٢٠,٩	٣٥,٣	٤٤,٤	٤٤,٨	٣٣,٢	٥٧,٧
البناء	١,٦	٣,٢	١,٧	٠,٣	٣,٧	١,١
المالية والتأمين	١٣,٦	٦,٠	٣,٠	٥,١	٦,٤	١,٧
الملكية الفكرية	٨,٤	٠,٩	٠,٢	٠,٥	١,٠	٠,١
الاتصالات والحوسبة والمعلومات	٩,٧	٨,٣	٥,٢	٥,١	٩,٠	٤,٥
خدمات الأعمال التجارية الأخرى	٢٣,٥	٢١,٣	١٢,٣	٢١,٧	٢٢,٠	٧,٢
الخدمات الشخصية والثقافية والترفيهية	١,٠	٠,٦	٠,٥	١,٠	٠,٦	٠,٣
المجموع	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠

المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

ملاحظة: تشمل فئة "خدمات الأعمال التجارية الأخرى" خدمات البحوث والتنمية، وخدمات الاستشارة المهنية والإدارية، والخدمات التقنية والمتصلة بالتجارة، وخدمات الأعمال التجارية الأخرى.

١١- وفي الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٥، ظلت حصة الخدمات في مجموع الصادرات من السلع والخدمات تناهز ٢٥ في المائة في الاقتصادات المتقدمة و ١٥ في المائة في الاقتصادات النامية. غير أن البيانات المتعلقة بتجارة الخدمات عبر الحدود لا تعكس سوى جزء من تجارة الخدمات لأن هذه الأخيرة تتزايد بالوجود التجاري عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر والتنقل المؤقت للأشخاص الطبيعيين - أسلوب التوريد ٤. ويمثل الوجود التجاري أسلوب التوريد الرئيسي في قطاع الخدمات. وتشير تقديرات الأونكتاد إلى أن القيمة الإجمالية لمبيعات الشركات المنتسبة بلغت ٣٦ تريليون دولار في عام ٢٠١٤. فإذا افترض أن نصف هذا المبلغ حُصّل في قطاع الخدمات، فإن قيمة التجارة عن طريق الشركات الأجنبية المنتسبة يمكن أن تبلغ ١٨ تريليون دولار، أي ما يناهز أربعة أضعاف صادرات الخدمات العالمية العابرة

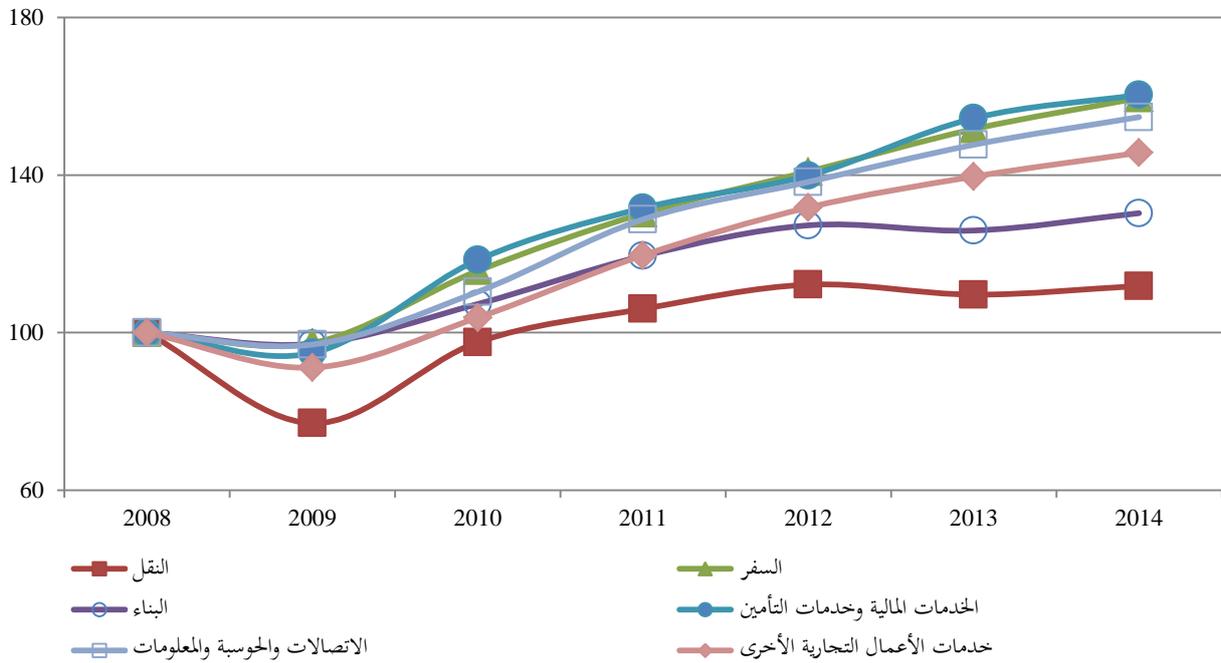
للحدود^(٤). وفي عام ٢٠١٤، مثلت الخدمات ٤٩ في المائة من القيمة الإجمالية لمشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر المعلن عنها في مجالات جديدة، أي ٣٤١ مليار دولار. وُخصّصت نسبة ٤٧ في المائة منها لخدمات الهياكل الأساسية. وفي الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٤، شهد الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات أكبر زيادة في قطاعات الكهرباء، والغاز والمياه، والبناء، والخدمات الصحية والاجتماعية^(٥).

الشكل ٤

صادرات البلدان النامية من بعض الخدمات التجارية المختارة، حسب الفئة،

الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٤

(١٠٠ = ٢٠٠٨)



المصدر: إحصاءات الأونكتاد.

١٢- وتكتسي الحركة المؤقتة لمورّدي الخدمات من الأشخاص أهمية بالغة في تقديم الخدمات المهنية وخدمات الأعمال التجارية وكذلك الخدمات المتصلة بالزراعة والصناعة التحويلية والتعدين. ونظراً لاستمرار ارتفاع التحويلات المالية، يبدو أن التجارة بأسلوب التوريد ٤ تأخذ منحى تصاعدياً. ويقدر أن تدفقات التحويلات المالية في جميع أنحاء العالم قد تجاوزت ٦٠١ مليار دولار في عام ٢٠١٥، ووُجّه ما يناهز ٤٤١ مليار دولار منها نحو بلدان نامية^(٦). وتبرز أهمية الهجرة

(٤) الوثيقة A/70/277.

(٥) الأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١٥: إصلاح حوكمة نظام الاستثمارات الدولي (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.15.II.D.5، منشورات الأمم المتحدة).

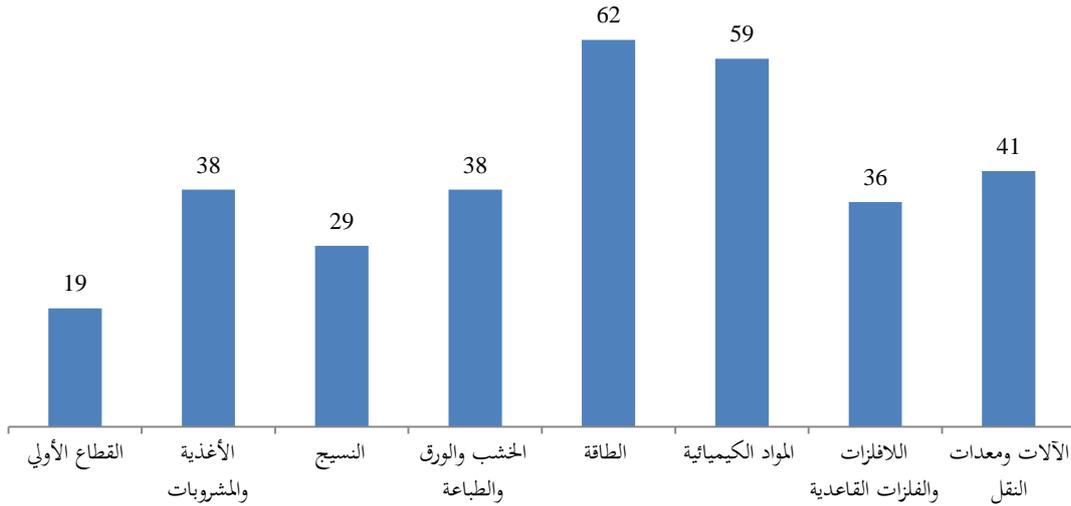
(٦) World Bank, 2016, Migration and Remittances Factbook 2016 (Washington, D.C.)

أيضاً بالنسبة لقطاع الخدمات من خلال نسبة العمال المهاجرين في هذا القطاع البالغة ٧١ في المائة. وفي عام ٢٠١٣، بلغ عدد العمال المهاجرين ١٥٠ مليوناً من مجموع عدد المهاجرين البالغ ٢٣٢ مليوناً^(٧).

١٣- وعلاوة على ذلك، تأصّل دمج الخدمات في صادرات السلع. ففي عام ٢٠١١، مثلت القيمة المضافة للخدمات ٥٩ في المائة من القيمة الإجمالية لصادرات السلع في الاقتصادات المتقدمة و٤٣ في المائة في الاقتصادات الأخرى، وهو ما يفوق بكثير حصتي الخدمات في مجموع صادرات السلع والخدمات في كلٍّ من الاقتصادات المتقدمة والنامية. وغالباً ما تكون قيمة الخدمات المدججة في السلع أعلى في قطاعات مثل الطاقة والمواد الكيميائية والآلات ومعدات النقل (الشكل ٥).

الشكل ٥

القيمة المضافة للخدمات المدججة في الصادرات، حسب القطاع
(بالنسبة المئوية)



المصدر: L Cernat, JM Rueda-Cantuche and N Sousa, presentation entitled "How important are mode 5 services for export-related jobs in Europe?" Council on Economic Policies, Geneva, Switzerland, November 2015.

ملاحظة: يُقصد بـ "القطاع الأولي" المواد الخام الزراعية والقنص والحراجة وصيد الأسماك والتعدين وقلع الأحجار.

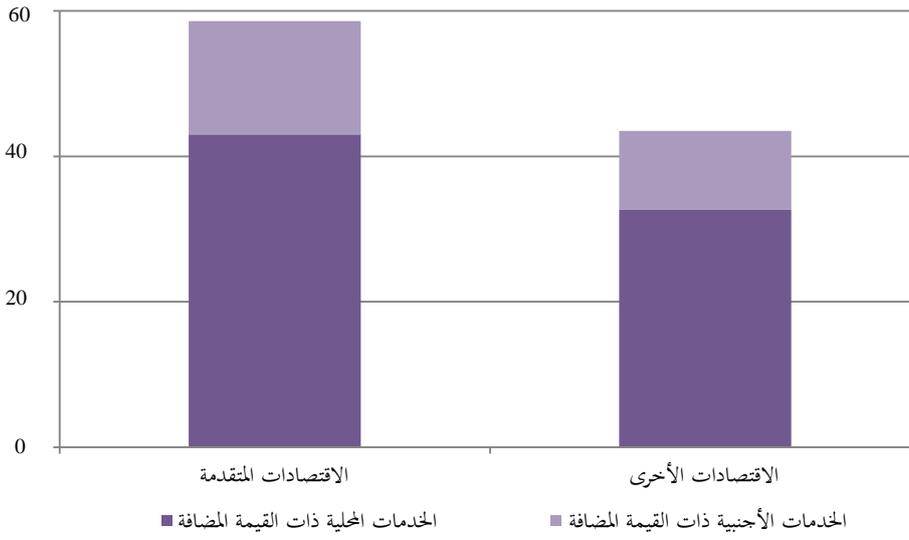
١٤- وتؤكد ضخامة حصتي الخدمات الأجنبية ذات القيمة المضافة في إجمالي الصادرات، ١٦ في المائة في الاقتصادات المتقدمة و١١ في المائة في الاقتصادات الأخرى، زيادة قابلية الخدمات للتداول ودورها في التمكين من المشاركة في سلاسل القيمة العالمية (الشكل ٦). ويتطلب تجزؤ

(٧) ILO, 2015, *ILO Global Estimates on Migrant Workers: Results and Methodology* (Geneva)

الإنتاج على الصعيد الدولي الكفاءة في الخدمات المهنية وخدمات الأعمال التجارية والهياكل الأساسية، وكذلك في خدمات البحوث والتطوير وتصميم المنتجات وتسويقها. ومن ثم، يشكّل قطاع الخدمات، بما فيها خدمات الهياكل الأساسية، خياراً هاماً لتنويع الصادرات.

الشكل ٦

حصة الخدمات المحلية والأجنبية ذات القيمة المضافة من إجمالي الصادرات، ٢٠١١ (بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات التجارة في القيمة المضافة، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

دال - خدمات الاتصالات والحوسبة والمعلومات

١٥ - تكتسي دينامية خدمات الاتصالات والحوسبة والمعلومات في البلدان النامية أهمية لأنها تمكّن من الاضطلاع بأنشطة اقتصادية واجتماعية حديثة وتساهم بذلك في زيادة الإنتاجية والقدرة التنافسية. فزيادة استخدام الإنترنت في أي بلد مصدر بنسبة ١٠ في المائة تؤدي إلى زيادة عدد المنتجات المتداولة بين بلدين بنسبة ٠,٤ في المائة وارتفاع متوسط التبادل التجاري الثنائي للمنتج الواحد بنسبة ٠,٦ في المائة^(٨). ويمكن أن تساعد هذه الخدمات، المشار إليها في أهداف التنمية المستدامة، على تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

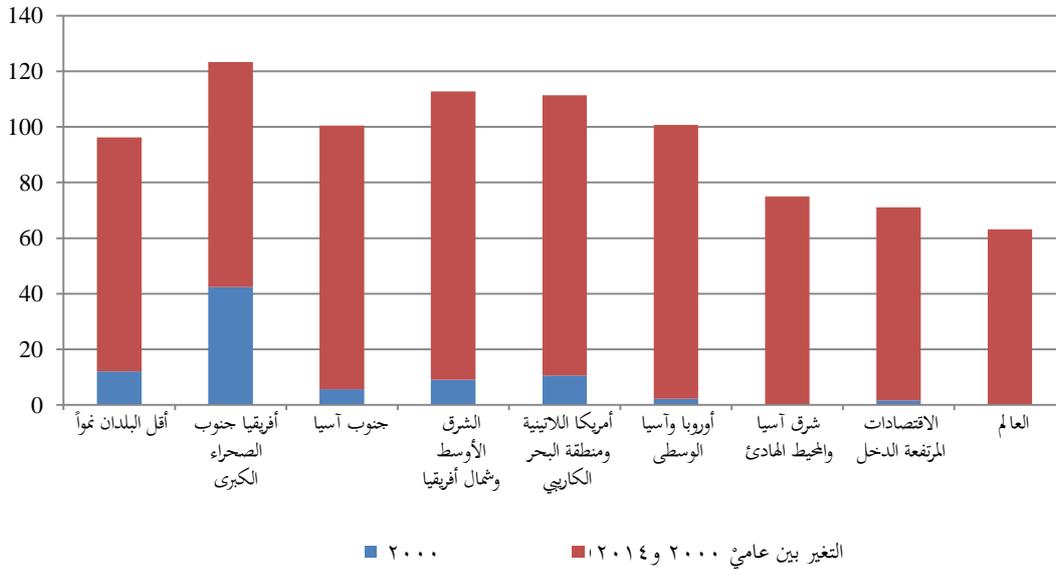
١٦ - وكما يتضح من عدد الاشتراكات في الخدمة الخلوية المتنقلة لكل ١٠٠ شخص، تقلصت الفجوة الرقمية نسبياً بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. فقد بلغ الفرق في هذه الاشتراكات بين البلدان المرتفعة الدخل والمتوسط العالمي ٣٠ في المائة في عام ٢٠٠٠ و٢٧ في المائة في عام ٢٠١٤. وهذا يؤكد أيضاً أن التقدم الحرز لا يزال غير كافٍ. وتتجاوز الاشتراكات

(٨) البنك الدولي، ٢٠١٦، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٦: العوائد الرقمية (واشنطن العاصمة).

المتوسط العالمي في أربع مناطق نامية، بينما لا يزال عدد الاشتراكات دون المتوسط العالمي في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأقل البلدان نمواً، رغم الإقبال القوي على هذه الاشتراكات في الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٤ (الشكل ٧). وعلاوة على ذلك، تؤكد مؤشرات أخرى مثل عدد مستخدمي الإنترنت وعدد الاشتراكات في خدمات النطاق العريض، أن البلدان النامية لا تزال متخلفة عن الركب.

الشكل ٧

اشتراكات الخدمة الخلوية المتنقلة، حسب المنطقة ومستوى الدخل، ٢٠٠٠ و ٢٠١٤ (لكل ١٠٠ شخص)



المصدر: حسابات الأونكتاد استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي.

ملاحظة: استناداً إلى تصنيف البنك الدولي، الاقتصادات المرتفعة الدخل هي الاقتصادات التي بلغ فيها نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي لعام ٢٠١٤ ما قدره ١٢ ٧٣٦ دولاراً أو أكثر.

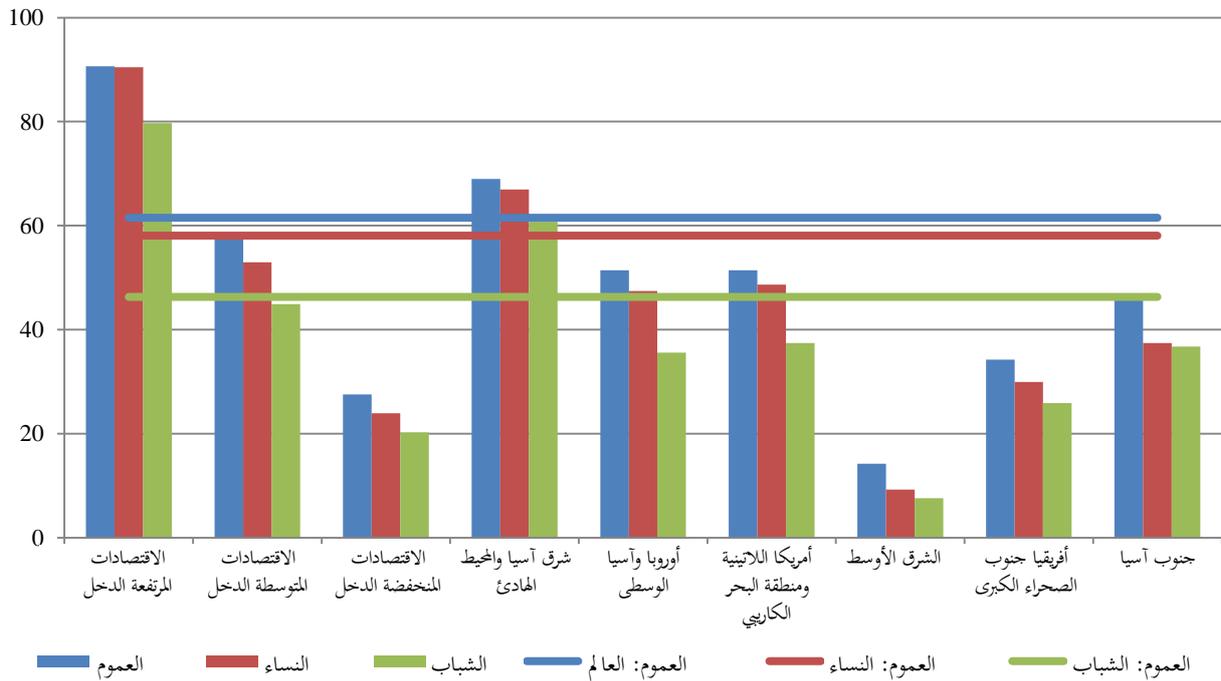
١٧- وتكتسي الخدمات المالية أهمية مضاعفة إذ تزود الاقتصاد ككل بمدخلات قيّمة، وتيسّر المعاملات التجارية المحلية والدولية، وتساعد على تعبئة المدّخرات وتوجيهها، وتسمح بتوفير الائتمان للاستثمار المنتج في الاقتصاد الحقيقي. والحصول على الخدمات المالية عنصر أساسي في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ويمكن أن يشكّل عدم الحصول على هذه الخدمات عائقاً كبيراً يحول دون إتاحة فرص توليد الدخل للأفراد، ولا سيّما الفقراء والنساء والشباب وسكان الأرياف والمهاجرين والعاملين في الاقتصاد غير المنظم، وكذلك للشركات، وبخاصة المنشآت الصغرى والصغيرة والمتوسطة^(٩). وفي عام ٢٠١٤، بلغت نسبة الأشخاص الذين لديهم حساب مصرفي ممن تتجاوز أعمارهم ١٥ عاماً ٦٢ في المائة. بيد أن النساء

(٩) الوثيقة TD/B/C.I/EM.6/2.

والشباب (٥٨ و ٤٦ في المائة على التوالي) أسوأ حالاً (الشكل ٨). ورغم أن هذا يشكل تحسناً كبيراً بالمقارنة مع النسب المسجلة في عام ٢٠١١، فإن من الضروري إحراز مزيد من الخطوات. وتخدم الخدمات المالية الرقمية، بما فيها برامج الصيرفة المتنقلة، من الحواجز المادية والاقتصادية التي تعوق إمكانية الحصول على الخدمات المالية، وأسهمت في الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٤ في تحسين إمكانية الحصول على هذه الخدمات.

الشكل ٨

الأشخاص الذين لديهم حساب مصرفي، حسب المنطقة ومستوى الدخل، ٢٠١٤
(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات البنك الدولي لتعميم الخدمات المالية (فاينديكس).

ملاحظة: استناداً إلى تصنيف البنك الدولي. الاقتصادات المرتفعة الدخل هي الاقتصادات التي بلغ فيها نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي لعام ٢٠١٤ ما قدره ١٢ ٧٣٦ دولاراً أو أكثر؛ والاقتصادات المتوسطة الدخل هي الاقتصادات التي تراوح فيها هذا النصيب بين ١ ٠٤٦ و ١٢ ٧٣٥ دولار؛ والاقتصادات المنخفضة الدخل هي الاقتصادات التي بلغ فيها هذا النصيب ١ ٠٤٥ دولاراً أو أقل. ويشمل مصطلح "العموم" الأشخاص الذين تتجاوز أعمارهم ١٥ عاماً؛ ومصطلح "الشباب" الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً.

١٨ - وبلغت قيمة صادرات الخدمات المالية وخدمات التأمين العابرة للحدود ٥٤٨ مليار دولار في عام ٢٠١٤. ولا تساهم الاقتصادات النامية سوى بنسبة ١٦ في المائة من هذه الصادرات. ومع ذلك، كانت وتيرة نمو صادرات الخدمات المالية وخدمات التأمين في الاقتصادات النامية أسرع منها في الاقتصادات المتقدمة. وساهمت بلدان آسيا النامية بنسبة ٨٧

في المائة في صادرات الاقتصادات النامية من الخدمات المالية وخدمات التأمين في عام ٢٠١٤. ويساهم أكبر عشرة مصدرين من الاقتصادات النامية بنسبة ٨٩ في المائة من نفس الفئة من الصادرات. وباستثناء المكسيك والبرازيل، هؤلاء المصدرون الرئيسيون جميعهم من آسيا.

ثانياً - الاتجاهات في السياسات والقواعد التنظيمية الخاصة بالخدمات

ألف - نظرة عامة

١٩ - تمثل نوعية السياسات والقواعد التنظيمية والأطر المؤسسية عاملاً محددًا رئيسياً لأداء الخدمات. ومن مبررات التنظيم الاقتصادي إخفاقات السوق الناجمة عن عوامل خارجية، وعدم تناظر المعلومات، والخاصية الاحتكارية لهيكل السوق التي تتميز بها بعض خدمات الهياكل الأساسية. فقد أدى تفكيك الصناعات الشبكية المتكاملة رأسياً وخصخصة العديد من الاحتكارات الحكومية التي وفرت الهياكل الأساسية التي لا غنى عنها، إلى المنافسة فتحولت الدول من دور المورد إلى دور المنظم. وتسعى الحكومات إلى تحقيق عدة أهداف سياسية عامة من خلال التنظيم. وهي تمارس السلطة التنظيمية بوضع شروط تنظم الوصول إلى الأسواق والنفوذ إليها، بطرق منها التراخيص والمؤهلات. وتحدد الحكومات الأسعار عند مستوى عادل ومعقول بالنسبة للموردين والمستهلكين على السواء. وتحدد شرط ملكية المنشآت، ومن ثم مستوى مشاركة القطاع الخاص وتنافسها. وتراقب الحكومات أيضاً نوعية الخدمات وتأديتها، وتتصدى لسلوك الشركات المهيمنة المحل بالمنافسة، وتكفل حصول الجميع على الخدمات بوسائل منها التزامات تعميم الخدمات.

٢٠ - ويكمن جوهر مشكلة القواعد التنظيمية الاقتصادية في المفاضلة بين الأهداف التنظيمية الأربعة المدرجة أدناه وبين الحاجة إلى إيجاد توازن متين فيما بينها، وهذه الأهداف هي:

(أ) استدامة توليد إيرادات كافية لتغطية التكاليف؛

(ب) كفاءة توزيع الموارد بما يضمن أن تكون تكاليف الإنتاج مؤشراً صحيحاً على الاستهلاك والاستثمار؛

(ج) كفاءة الإنتاج لتقديم حوافز إلى الشركات لكي تخفض تكاليف الإنتاج إلى أدنى حد؛

(د) تحقيق الإنصاف بما يضمن تعميم الخدمات الأساسية.

٢١ - ومع مرور الوقت، تطورت الطريقة التي تمارس بها الحكومات هذه السلطة التنظيمية وأضحت تختلف من قطاع لآخر. وبالإضافة إلى ذلك، تواجه الهيئات التنظيمية صعوبة تكيف الأدوات والنهج التنظيمية باستمرار مع ظروف السوق والاحتياجات السياسية العامة المتغيرة.

وقد خضعت هذه التدابير التنظيمية أيضاً، في إطار عمليات تحرير التجارة، لتمحيص أدق من حيث أثرها في التجارة والاستثمار.

باء- خدمات الاتصالات

٢٢- يوفر قطاع الاتصالات مثلاً جيداً على الاحتياجات التنظيمية المتعددة التي يُعكف على تلبيتها في سياق تغير تكنولوجي مطرد، وانتشار نماذج تجارية جديدة، وتطور هياكل السوق. فقد شهد هذا القطاع تنامي بيئةٍ متمركزة حول النطاق العريض، وانتقالاً من منصات الهياكل الأساسية المختلفة إلى نظام بيئي سحابي وظاهرة البيانات الضخمة الناجمة عن زيادة القدرة على جمع البيانات وتخزينها. ويحظى القطاع أيضاً ببعْدٍ دولي متزايد الأهمية وبقابلية للتداول ونشاط كبير للاستثمار الأجنبي. وقد أدت هذه البيئة المعقدة إلى الجيل الرابع من التنظيم الذي يتيح للهيئات التنظيمية نطاقاً أوسع للإشراف على النظام البيئي الرقمي المشكّل من طائفة أكبر من الخدمات المتقاربة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات الاتصالات عن بعد، والمقدمة على شبكات وقنوات متعددة. وكان تزايد هذه الخدمات أسرع حيثما عُززت أحدث التكنولوجيات والابتكارات بإطار تنظيمي من الجيل الرابع متسق واستشراقي وحسن الإنفاذ^(١٠).

٢٣- وفي قطاع الخدمات الثابتة، دُعِم توسيع الشبكات بالقواعد التنظيمية والولايات والمتطلبات السابقة، بما فيها تلك المتعلقة بتفكيك الحلقة المحلية، ونشر عرض مرجعي للتوصيل البيئي، ووضع حد أدنى لمعايير جودة الخدمات وتعزيز الحياد التكنولوجي والتشغيل المتبادل وعدم التمييز. وأما في قطاع الخدمات المتنقلة، الذي تحوّل من خدمات رفيعة المستوى إلى مفهوم قريب من المنافع العامة، فغالباً ما يعتمد التنظيم اللاحق على القوانين واللوائح التي تنظم المنافسة وعلى نُهج السوق التي تقلل من الحواجز التي تعترض النفاذ إليها. ومُنحت تراخيص جديدة، ووُسّع نطاق التراخيص الحالية. ولم تعد التراخيص الفردية للخدمة الوحيدة شائعة مثل ذي قبل، ما يفسح المجال أحياناً لنُظم الترخيص المحايدة تكنولوجياً ولنُظم التفويض العالمية.

٢٤- وقد زاد الطلب على حركة البيانات المتنقلة وعرض نطاق الطيف بفعل توسع السوق والنمو السريع للتكنولوجيات المتنقلة العريضة النطاق، من قبيل تطبيقات الجيلين الرابع والخامس وما يُطوّر على المدى البعيد من تطبيقات وخدمات ومقدّمي خدمات. وقد أدّى ذلك إلى جعل إدارة الطيف مسألة تنظيمية رئيسية قد يكون لها أثر على المنافسة والتكلفة وسرعة النشر. وتركز نماذج جديدة لتنظيم الطيف على تقييم كلٍّ من الاستخدامات البديلة للطيف على طول التردد، والبعدين الزمني والجغرافي، وإعادة الاستخدام، وإعادة التوزيع، والتمحيص المتحدد لكفاءة استخدام الطيف في الوقت الحالي. ومن الأجزاء الهامة في تنفيذ أيّ خطة تتعلق بالطيف

(١٠) الاتحاد الدولي للاتصالات، ٢٠١٥، اتجاهات الإصلاح في مجال الاتصالات: التحضير للاقتصاد الرقمي (جنيف)؛ TD/B/C.I/MEM.4/8.

ضمان الحصول على الترخيص في الوقت المناسب مع كفاءة استخدام الترددات بأقصى كفاءة وأعلى قيمة على المدى الطويل.

٢٥- ولا تزال تعميم خدمات الاتصالات شاغلاً من الشواغل التنظيمية الرئيسية. فالسياسات العامة والقواعد التنظيمية تسعى إلى تشجيع المشغلين على جعل خدماتهم متاحة وميسورة التكلفة ومناسبة للسكان. ومن أشكال ذلك التشجيع الممكنة الحوافز المالية أو غيرها من آليات التمويل الخاصة بتطوير الهياكل الأساسية والإقبال على الخدمات، وتقديم المنح على أساس تنافسي، والالتزامات القائمة على الترخيص. ومن الممكن أيضاً أن يتمشى تشجيع الابتكار وتقاسم الهياكل الأساسية مع زيادة فرص الوصول إلى الشبكات والخدمات. ومن شأن تزايد الطلب على خدمات الاتصالات أيضاً، مثلاً عن طريق إتاحة إلمام السكان بالتكنولوجيا الرقمية، أن يحفز المشغلين على توسيع نطاق التغطية.

٢٦- والمنافسة جزء محوري من عملية التشجيع على تقديم خدمات اتصالات متاحة وميسورة التكلفة ومناسبة وجيدة. وتشمل البيئة المشجعة للمنافسة، على سبيل المثال، زيادة فرص النفاذ إلى الأسواق المفتوحة وتيسير تدابير الحصول على التراخيص، وتشجيع أو اشتراط الالتزامات ذات الصلة بتقاسم إمكانية الوصول، وتعزيز قابلية نقل الأرقام، وتمكين الانتقال بين النطاقات، والسماح بتقاسم الهياكل الأساسية أو اشتراط ذلك، والتصدي لارتفاع أسعار إنهاء مكالمات الهواتف النقالة وضمان حياد الشبكة وفقاً للمبدأ القائل بأن جميع الاتصالات الإلكترونية التي تمر عبر شبكة معينة ينبغي أن تعامل معاملة متساوية. ونظراً لتقارب الخدمات، وزيادة استخدام الإنترنت، وإنترنت الأشياء، وانتشار النماذج التجارية التي تحركها الإعلانات وجمع بيانات المستخدمين، أصبحت حماية المستهلك اليوم أكثر أهمية من أي وقت مضى. وتتمحور الشواغل الجديدة حول أمن الفضاء الإلكتروني وحماية البيانات^(١١). وتعكف بلدان عديدة على اعتماد قواعد تنظيمية مصممة خصيصاً لمستعملي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يوكل تنفيذها إلى الهيئة التنظيمية لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أو وكالة معينة مختصة بحماية المستهلك.

جيم - الخدمات المالية

٢٧- اقتضت الحاجة إلى الحد من احتمال حدوث أزمات في المستقبل، وتخفيف تكاليفها حال وقوعها، تحوّل النظام المالي برمته من التركيز على اللوائح التنظيمية إلى التركيز على الأهداف الاحترازية الكلية. ويهدف هذا التحول إلى استيعاب العوامل الخارجية السلبية الناشئة عن عمل فرادى المؤسسات المالية، والتصدي للمخاطر النظامية، وكفالة التغطية الشاملة. وتحاول الأطر التنظيمية الوطنية الجديدة اعتماد معايير رأس المال والسيولة المصرفيين، مثلاً بموجب اتفاق بازل الثالث، بغية تحسين قدرة المصارف على احتواء الخسائر. ووفقاً للجنة بازل، تُعدّدت متطلبات رأس المال والسيولة عموماً في الوقت المناسب وعلى نحو يتسق مع معيار بازل

(١١) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة TD/B/C.II/EM.5/2.

المتفق عليه. وقد أحرزت الولايات القضائية للبلدان غير الأعضاء في لجنة بازل تقدماً في اعتماد معايير اتفاق بازل الثالث^(١٢). وبدأت عدة أسواق تفرض شروطاً أكثر صرامة من الشروط الواردة في اتفاق بازل الثالث، بما في ذلك تحديد الحد الأدنى لنسبة الرفع المالي في أكثر من ٣ في المائة واتباع معايير أكثر صرامة فيما يتعلق بالسيولة.

٢٨- وتبقى إتاحة الخدمات المالية للجميع برنامجاً تنظيمياً رئيسياً لدى البلدان النامية. ويستعان بنماذج تجارية مبتكرة لإزالة العوائق أمام الإدماج المالي. وقد أثبتت المصارف الحكومية والمصارف التعاونية والمصارف الإنمائية والمصارف المجتمعية استعدادها الكبير لإتاحة مزيد من خدمات التمويل لمجموعة أوسع من السكان الذين لم تُستغل إمكاناتهم. وتتيح تكنولوجيات التسديد الجديدة واستخدام المراسلين المصرفيين إمكانية الاستخدام المدمج للشبكات المصرفية والبريدية وشبكات البيع بالتجزئة لتوسيع نطاق التغطية وتخفيض تكاليف تقديم الخدمات المالية. وتسمح التكنولوجيا أيضاً باعتماد نظم جديدة للتسديد تشمل برامج الصيرفة المتنقلة التي تستفيد من الإقبال على استخدام الهواتف النقالة لتقديم مجموعة متنوعة من الخدمات المالية بتكاليف أقل من حيث الهياكل الأساسية. وقد ركّز تنظيم الخدمات المالية الرقمية على تعزيز التشغيل المتبادل للشبكات، وتمكين الابتكار وإصدار التراخيص بغية ضمان تكافؤ الفرص والتصدي للمخاطر المتعلقة بأمن المعلومات.

٢٩- وتركز استراتيجية الإدماج المالي في كينيا، على سبيل المثال، على الخدمات المالية الخاصة بالهواتف النقالة، ومصارف التمويل بالغ الصغر، والمصارف المفوضة، وتحسين خدمات الدعم^(١٣). وتسهم الخدمات المالية الرقمية إسهاماً كبيراً في الإدماج المالي حيث إن منصات التسديد الخاصة بالهواتف النقالة تتكامل مع المؤسسات المالية من أجل تقديم خدمات مالية من قبيل التحويلات والمدفوعات والادخار والائتمان. ويجسد نظام شركة سافاريكوم للصيرفة المتنقلة، M-Pesa، مثلاً على مدى ضرورة اتساق القواعد التنظيمية بين مختلف الأهداف التنظيمية التي تتمثل، في هذه الحالة، في تعميم الخدمات المالية وأهداف المنافسة. وسمحت الهيئات التنظيمية لشركة سافاريكوم بالاحتفاظ بمركز مهيم لمدة سبع سنوات من خلال اتفاقات حصرية أخذت في الاعتبار التكاليف المرتفعة الناجمة عن تطوير النظام. وأتاح هذا الأمر نمواً سريعاً ووفورات حجم. وفي عام ٢٠١٤، فتحت سلطة المنافسة هذا النظام للمنافسة مخفضةً بذلك تكاليف المعاملات من ٤,٩١ دولار إلى ٠,٤٣ دولار. ونظراً للعلاقات الاقتصادية الوثيقة بين كينيا والبلدان المجاورة لها، يُعتبر التعاون التنظيمي الإقليمي ضرورياً لكشف المخاطر العابرة للحدود والشاملة لعدة قطاعات من أجل استباق الأزمات المالية.

(١٢) مصرف التسويات الدولية، ٢٠١٥، *Implementation of Basel Standards*. العديد من البلدان النامية مثل البرازيل والصين والهند أعضاء في لجنة بازل.

(١٣) الأونكتاد، ٢٠١٥، موجز السياسة العامة رقم ٣٥: - Access to financial services as a driver for the post-2015 development agenda، وتقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٥: تحرير قدرات تجارة الخدمات في أفريقيا من أجل تحقيق النمو والتنمية (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.15.II.D.2، منشورات الأمم المتحدة).

٣٠- ويفيد الفريق المتخصص المعني بالخدمات المالية الرقمية التابع للاتحاد الدولي للاتصالات^(١٤) بأن تعميم الإدماج المالي قد استفاد من الخدمات المالية الرقمية. فمن بين الملياري شخص الذين لا يملكون حساباً مصرفياً، يملك حوالي ١,٦ مليار من الأشخاص هاتفاً نقالاً ضمن أسرهم المعيشية، وهو ما يمكن من تطوير خدمات الصيرفة المتنقلة. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تغطي هذه الخدمات ٨١ في المائة من السوق^(١٥). وشدد الفريق المتخصص أيضاً على أهمية الاتساق والتعاون بين الهيئات التنظيمية لخدمات الاتصالات وللخدمات المالية.

ثالثاً- القواعد التنظيمية المحلية وتحرير التجارة في الخدمات

ألف- نظرة عامة

٣١- تشمل عملية تحرير التجارة بموجب الاتفاقات التجارية الإقليمية والمتعددة الأطراف، على نحو متزايد، خدمات الهياكل الأساسية. وتكمن القوى الدافعة إلى التحرير الذي شهده هذا القطاع مؤخراً في الإصلاح التنظيمي والمنافسة. ويتناول تحرير التجارة في الخدمات أساساً التدابير التنظيمية لأن مسائل السماح بالمنافسة الدولية في الأسواق المحلية من عدمه ونطاقه وكيفية هي رهن بقرار تنظيمي أساساً. وبناءً على ذلك، تؤثر عمليات تحرير التجارة تأثيراً جوهرياً على صيغة وأداء الأطر التنظيمية والمؤسسية المحلية، وبالتالي على قدرة الحكومات على التنظيم. ويكمن التحدي الرئيسي في ضمان ما يناسب من محتوى ووتيرة وتسلسل لعمليات التحرير المقترنة بالعمليات التنظيمية حتى يتسنى وضع أطر تنظيمية ومؤسسية فعالة وبناء القدرات المحلية قبل الشروع في الخصخصة والتحرير، مع الإبقاء في الوقت نفسه على إمكانية التكيف مع التحديات الجديدة، بما فيها التحديات الناشئة عن تحرير الأسواق.

٣٢- ونوقشت مسألة التحرير التدريجي للخدمات على المستوى المتعدد الأطراف في إطار جولة الدوحة لمنظمة التجارة العالمية. ولم تحظ المفاوضات بشأن الخدمات بالاهتمام على سبيل الأولوية رغم أن الخدمات كانت بنود جدول الأعمال المقرر في جولة أوروغواي. وتمخض المؤتمر الوزاري العاشر لمنظمة التجارة العالمية، المعقود في نيروبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، عن ستة قرارات وزارية. وتناول أحد هذه القرارات المعاملة التفضيلية لخدمات أقل البلدان نمواً بموجب قرار استثناء مُنح لها مدد فترة الاستثناء والأفضليات المتعلقة بالخدمات أربع سنوات إضافية حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٣٠. وأحاط الشك بآفاق مفاوضات جولة الدوحة بشأن الخدمات بعدما أقر إعلان نيروبي الوزاري بأن آراء الأعضاء تختلف بشأن

(١٤) يمثل الفريق المتخصص الذي ينتمي إليه الأونكتاد منبراً لأصحاب مصلحة متعددين يعنى بالإدماج المالي والتمويل الرقمي.

(١٥) GSMA, 2014, 2014 State of the Industry: Mobile Financial Services for the Unbanked، متاح على الرابط التالي: http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/03/SOTIR_2014.pdf

كيفية تناول المفاوضات. ومنذ ذلك الحين، أُتخذت مبادرات كثيرة على الصعيد الإقليمي والمتعدد الأطراف. وشارك ثلاثة وعشرون عضواً من أعضاء منظمة التجارة العالمية، يمثلون ٧٠ في المائة من تجارة الخدمات العالمية، في المفاوضات على الاتفاق المتعدد الأطراف بشأن التجارة في الخدمات، الجارية منذ عام ٢٠١٢^(١٦). والهدف من الاتفاق هو تشجيع تعددية الأطراف ومشاركة أعضاء جدد.

٣٣- والخدمات سمة رئيسية من سمات الجيل الجديد من الاتفاقات التجارية الإقليمية الموجهة نحو تعميق التكامل وتعميمه مع تركيز قوي على التنظيم، إذ تتناول التدابير التنظيمية المتخذة داخل الحدود التي تؤثر على الخدمات والاستثمار والمنافسة. واعتباراً من ١ شباط/فبراير ٢٠١٦، بلغ عدد هذه الاتفاقات التي أُخطرت منظمة التجارة العالمية بما ٦٢٥ اتفاقاً؛ من بينها ٤١٩ اتفاقاً دخل حيز النفاذ و١٥٣ اتفاقاً بشأن الخدمات. ولم تُخطَر منظمة التجارة العالمية قبل عام ٢٠٠٠ سوى ستة اتفاقات تجارة إقليمية بشأن الخدمات لكنها أُخطرت منذ ذلك الحين بأكثر من ١٣٠ اتفاقاً إضافياً. وتجدد الإشارة بوجه خاص إلى اتفاقين من الاتفاقات الكبرى بشأن التجارة الإقليمية أبرما مؤخراً، هما اتفاق شراكة المحيط الهادئ واتفاق شراكة التجارة والاستثمار عبر الأطلسي. وبصرف النظر عن إنشاء أسواق كبيرة وحفز فتح أسواق عميقة، ستستحدث هذه الاتفاقات ضوابط للتحفيز على تحقيق الاتساق التنظيمي والحد من تباعد المعايير التنظيمية الوطنية. وقد أقدمت البلدان النامية أيضاً على تحرير التجارة في الخدمات على الصعيد الإقليمي في سياق الاتفاقات التجارية الإقليمية. وتنشئ رابطة أمم جنوب شرق آسيا حالياً جماعتها الاقتصادية فتتيح بذلك حرية تنقل اليد العاملة الماهرة والسلع والخدمات والاستثمار. وقد بدأت البلدان الأفريقية مفاوضات بشأن عدد من المسائل، بما فيها الخدمات، بهدف إنشاء منطقة تجارية حرة قارية للبلدان الأفريقية بحلول عام ٢٠١٧.

باء- الحواجز التنظيمية والتباعد والتقارب

٣٤- العلاقة بين الاتفاقات التجارية وحق الدول في التنظيم مسألة تتطلب مناقشة طويلة. ففي قطاعات الخدمات، عادةً ما تضع الهيئات التنظيمية قواعد تنظيمية لأغراض السياسات العامة المشروعة. وقد يكون التنظيم بحكم القانون أو بحكم الواقع حاجزاً أمام التجارة، في حين يمكن أن يكون لتحرير التجارة والالتزامات التي تتناول تصميم الأطر التنظيمية الوطنية أثرٌ على الاستقلالية التنظيمية الوطنية. ومن المحتمل أن تصبح هذه المسألة أكثر أهمية لأن التنظيم يحتل الصدارة أكثر فأكثر بالنظر إلى أن المنتجات اليوم أكثر تكاملاً مع الخدمات ذات القيمة المضافة وترابطاً فيما بينها. وتتطلب طبيعة هذه المنتجات الموصولة بشبكة الإنترنت أو الحوسبة السحابية والمجسّدة لطائفة متنوعة من الخدمات ذات القيمة المضافة التي تشمل تدفقات

(١٦) الاتحاد الأوروبي، وأستراليا، وإسرائيل، وآيسلندا، وباكستان، وبنما، وبيرو، ومقاطعة تايوان الصينية، وتركيا، وجمهورية كوريا، وسويسرا، وشيلي، وكندا، وكوستاريكا، وكولومبيا، وليختنشتاين، والمكسيك، وموريشيوس، والنرويج، ونيوزيلندا، وهونغ كونغ (الصين)، والولايات المتحدة، واليابان.

البيانات عبر الحدود، تنظيمًا جديدًا لمعالجة الشواغل المتعلقة بالأمن والخصوصية والملكية الفكرية وحماية المستهلك والسياسة الصناعية. وما فتئت تزداد بشكل سريع أهمية هذه السياسات، التي تحد من تكلفة التجارة الرقمية وتدفعات البيانات أو ترفعها^(١٧).

٣٥- ومن المحتمل أن تكون لسلسلة من التدابير التنظيمية المطبقة على الخدمات آثار مقيّدة للتجارة من منظور المصدر، رغم أنه قد لا تكون لدى الهيئات التنظيمية أهداف تمييزية أو مقيّدة للتجارة. وتشير البحوث إلى أن الملكية العامة وضوابط الأسعار أقل تقييداً للتجارة من التدابير التمييزية المتعلقة بحدود الملكية، واشتراط الجنسية والإقامة على أعضاء المجلس، والحوافز التي تعترض المنافسة، والشفافية في نظم الترخيص^(١٨). وقد يسهم اقتصر سلطة الهيئة التنظيمية على الإقليم الوطني في وضع قواعد تنظيمية مقيّدة للتجارة لأن الهيئة التنظيمية لا تملك القدرة على التدخل في ولاية قضائية أخرى، ويمكن بالتالي أن تفضل الموردين المحليين. وعلاوة على ذلك، تضطلع العديد من سلطات و/أو رابطات الخدمات بالتنظيم في العديد من قطاعات الخدمات، مثل الخدمات المهنية، ومن ثم يمكن أن تفضل بعض هذه الجهات الفاعلة الموردين المحليين. وتؤيد هذا الطرح دراساتٌ ترخيص النفاذ إلى الأسواق، التي تبين أن التراخيص غالباً ما تُمنح على نحو تقديري، رغم أن معايير الترخيص تكون علنية في معظم الأحيان^(١٩).

٣٦- ويمكن أن تنشأ العقبات التي تعترض التجارة الدولية في الخدمات أيضاً من تنوع النظم التنظيمية الوطنية. ويتحمل موردو الخدمات إلى عدة أسواق تكاليف التكيف مع مختلف المتطلبات التنظيمية. وفي هذه الحالة، لا ينصب تركيز الاتفاقات التجارية على إزالة القواعد التنظيمية في حد ذاتها وإنما على إدارة التنوع التنظيمي. وعندما يكون السبب الرئيسي وراء التباعد التنظيمي هو السعي إلى تحقيق أهداف متماثلة من خلال قواعد تنظيمية مختلفة، تقيم البلدان تعاوناً تنظيمياً يشمل تدابير من قبيل المواءمة التنظيمية أو الاعتراف المتبادل أو المعادلة. وتزيد فرص إقامة التعاون التنظيمي بين البلدان ذات المستويات الإنمائية والأفضليات التنظيمية المتشابهة. وتوسع الاتفاقات التجارية الإقليمية عادةً إلى الحد من السلطة التقديرية التنظيمية عن طريق اشتراط ألا تكون هذه التدابير مقيّدة للتجارة أكثر من اللازم. وقد لا يكون التعاون ممكناً عندما ينتج التباعد التنظيمي عن وجود اختلافات أساسية في الأهداف والنهج.

جيم - وضع القواعد التنظيمية المحلية

٣٧- لا تتمثل الحوافز التي تعرقل التجارة في الخدمات في التعريفات وإنما في القواعد التنظيمية المحلية. ويرد في أجزاء عديدة من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، بما فيه

(١٧) B Hoekman and P Mavroidis, 2015, *Regulatory Spillovers and the Trading System: From Coherence to Cooperation* (Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development and World Economic Forum).

(١٨) <http://www.oecd.org/trade/services-trade/43080529.pdf>

(١٩) A Mattoo, 2015, *Services Trade and Regulatory Cooperation* (Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development and World Economic Forum).

الديباحة والمادة التاسعة عشرة منه (التحرير التدريجي)، إقراراً بحق الحكومات في التنظيم. وتشدّد ديباجة الاتفاق العام ومادته التاسعة عشرة على حاجة البلدان النامية إلى ممارسة هذا الحق. ولكن الاتفاق العام لا يفرض قيوداً كثيرة على القواعد التنظيمية المحلية فيما عدا الالتزامات المتعلقة بالشفافية وعدم التمييز رغم سعيه إلى ضمان ألا يشكّل الترخيص والتأهيل ومتطلبات أخرى عبئاً ثقيلاً على مقدمي الخدمات الأجانب أو ضمان ألا تستغل الاحتكارات مركزها لإعاقة النفاذ إلى الأسواق والمنافسة. فعلى سبيل المثال، تنص الفقرة ١ من المادة السادسة على أن جميع التدابير المتعلقة بالقطاعات التي تعهد فيها أعضاء منظمة التجارة العالمية بالالتزامات، يجب أن تُدار على نحو معقول وموضوعي ونزيه. وبالإضافة إلى ذلك، تنص الاستثناءات التحوطية الواردة في مرفق الخدمات المالية على عدم منع أعضاء منظمة التجارة العالمية من اتخاذ تدابير لأسباب تحوطية، ولكن لا يجوز للدول الأعضاء أن تستخدم التدابير التحوطية المخلة بالاتفاق للتهرب من تعهداتها أو التزاماتها المنصوص عليها في الاتفاق. وتؤكد الورقة المرجعية المتعلقة بخدمات الاتصالات أن الأعضاء لهم الحق في تحديد نوع الالتزام بتعميم الخدمات الذي تود الإبقاء عليه، ولكنها تقضي بتنفيذ التزامات تعميم الخدمات على نحو شفاف وغير تمييزي ومحامد من الناحية التنافسية وغير شاق أكثر من اللازم، وهو شرط قد يعوق في الممارسة العملية قدرة البلدان على استخدام هذا الحق.

٣٨- ويسعى الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات أيضاً إلى ضمان توازن بين الأهداف السياسية الرئيسية والالتزامات بتحرير التجارة من خلال الاستثناءات العامة والأمنية الواردة في أحكام المادتين الرابعة عشرة والرابعة عشرة مكرراً، التي تشمل التدابير اللازمة لحماية الآداب العامة أو حفظ النظام العام وتلك اللازمة لحماية حياة أو صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات.

٣٩- ويشترك أعضاء منظمة التجارة العالمية في مفاوضات من أجل وضع ضوابط متعددة الأطراف بشأن القواعد التنظيمية المحلية المتعلقة بالترخيص ومتطلبات التأهيل والمعايير التقنية، حتى لا تكون هذه الصكوك حواجز تجارية لا مبرر لها^(٢٠). ويتمثل أحد الجوانب الرئيسية للضوابط المقترحة في اختبار الضرورة وهو معيار يقضي بالألا تكون هذه التدابير تمييزية أو مقيدة للتجارة أكثر من اللازم. وهناك قلقٌ من أن يؤدي ذلك إلى الحد من قدرة الهيئات التنظيمية على صياغة القواعد التنظيمية وتعديلها لتحقيق أهداف السياسات العامة المشروعة. وعلى سبيل المثال، قد يكون فرض رسوم المستخدمين على موردي الخدمات بغرض تمويل عملية تعميم الحصول على الخدمات متعارضاً مع هذا الاختبار. وتشير البحوث إلى أن الشرط المقترح، بأن تكون القواعد التنظيمية المحلية مثل متطلبات الترخيص "معدة مسبقاً"، قد يعني أن إدخال تغيير تنظيمي يخل بثقة موردي الخدمات الأجانب في القانون القائم يمكن أن يتعارض مع الشرط الوارد في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والمتمثل في الحفاظ على إطار "مستقر

(٢٠) M Mashayekhi and E Tuerk, 2008, GATS negotiations on domestic regulation: A developing country perspective (chapter 7), in K Alexander and M Andenas, eds., *The World Trade Organization and Trade in Services* (Leiden, Brill)

ويمكن التنبؤ به^(٢١). ويسعى اتفاق التجارة في الخدمات أيضاً إلى تعزيز الضوابط في هذا المجال. ويكتسب مشروع المادة المتعلق بالشفافية ومشروع المرفق المتعلق بالقواعد التنظيمية المحلية أهمية بالغة بالنسبة للعلاقة بين الاتفاقات التجارية والقواعد التنظيمية. وتفيد تقارير بأن مشروع المادة المتعلقة بالشفافية يتناول المسائل ذات الصلة بنشر التدابير وإمكانية التعليق عليها واشتراط أن توضح الحكومات الأساس المنطقي الذي تستند إليه التدابير المعتمدة. وأما مشروع المرفق المتعلق بالتنظيم المحلي، فيغطي النطاق الشبيه بنطاق مشروع ضوابط منظمة التجارة العالمية المتعلق بالقواعد التنظيمية المحلية.

٤٠ - وقد شدّد الجيل الجديد من الاتفاقات التجارية الإقليمية والاتفاقات التجارية الإقليمية الكبرى على تحقيق الاتساق التنظيمي بين الأطراف. وفيما يتعلق بالتنظيم المحلي، يحتفظ اتفاق شراكة المحيط الهادئ، على غرار مشروع نص اتفاق التجارة في الخدمات، بالمبدأ المكرّس في دياحة الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والمتعلق بحق الأعضاء في التنظيم وفي وضع قواعد جديدة بشأن توريد الخدمات. غير أن اتفاق شراكة المحيط الهادئ يتجاوز الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات في عدد من النواحي ويفرض التزامات إضافية تتعلق بالعوامل التالية:

- (أ) الإطار الزمني لمعالجة الطلبات؛
- (ب) تقديم المعلومات إلى من رُفِضت طلباتهم؛
- (ج) إمكانية تصحيح مقدّم الطلب الأخطاء البسيطة الواردة في طلبه؛
- (د) قبول نُسخ مصدّق عليها من الوثائق بدلاً من الوثائق الأصلية؛
- (هـ) فرض رسوم ترخيص تكون معقولة وشفافة؛
- (و) منح مهلة زمنية معقولة لتقديم الطلب؛
- (ز) ضمان وجود إجراءات محلية لتقييم كفاءة المهنيين التابعين لطرف آخر^(٢٢).

٤١ - وقد أدّت الأهمية البالغة للنظم التنظيمية الوطنية الخاصة بالوصول إلى الأسواق وشروط النفاذ إليها إلى زيادة اهتمام المفاوضات التجارية ببعض خدمات الهياكل الأساسية، ولا سيّما خدمات الاتصالات والخدمات المالية. وغالباً ما تستند الضوابط التنظيمية الواردة في الاتفاقات التجارية الإقليمية، فيما يتعلق بخدمات الاتصالات، إلى الورقة المرجعية المتعلقة بخدمات الاتصالات الأساسية، وهي الورقة الموضوعية في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، ما ينشئ التزامات بعدم التمييز في فرص الوصول إلى شبكات الاتصالات الأساسية ومنصات الاتصال المتعلقة بالخدمات ذات القيمة المضافة. وقد توسّع هذه الضوابط نطاق الورقة المرجعية ليشمل إضافة تعاريف وضوابط جديدة. وفيما يتعلق بالخدمات المالية، غالباً ما تعمّق الاتفاقات

(٢١) TD/B/C.I/MEM.3/8 الوثيقة .

(٢٢) نص الاتفاق متاح بأكمله على الرابط التالي: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>

التجارية الإقليمية الضوابط التنظيمية، بالاعتماد في الكثير من الأحيان على التفاهم المتعلق بالالتزامات في مجال الخدمات المالية الموضوع في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وهي تتناول مسائل من قبيل الاستثناءات التحوطية، والتجميد، والخدمات المالية الجديدة، والممارسات المخلة بالمنافسة.

الإطار ١

الضوابط التنظيمية المتعلقة بخدمات الاتصالات والخدمات المالية، المنصوص عليها في اتفاق شراكة المحيط الهادئ

يتجاوز اتفاق شراكة المحيط الهادئ العديد من أبعاد الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والاتفاقات التجارية الإقليمية الأخرى. وفيما يتعلق بخدمات الاتصالات، يقر نص الاتفاق المتعلق بتعميم الخدمات بالحق في تحديد الالتزامات بتعميم الخدمات، ولكنه ينص على ألا تشكل هذه الالتزامات عبئاً أثقل مما يجب بالنسبة لنوع تعميم الخدمات الذي تكون قد حددته. وينص الاتفاق على أن الأطراف يجب أن تتيح لموردي الخدمات من طرف آخر فرص الحصول على خدمات الاتصالات العامة المقدمة في إقليمها والاستفادة منها، وأن تتيح لهم أيضاً إمكانية الحصول على أرقام الهاتف على أساس غير تمييزي. ويتعين على موردي خدمات الاتصالات العامة في إقليم طرف معين أن يقيموا ترابطاً مع موردي هذه الخدمات من طرف آخر وأن يتيحوا إمكانية نقل الأرقام. ويشمل الاتفاق أحكاماً تتعلق بالموردين الرئيسيين لخدمات الاتصالات العامة وتتناول مسائل من قبيل الضمانات التنافسية وإعادة بيع الخدمات وتفكيك عناصر الشبكة وترابطها. وفيما يتعلق بالخدمات المالية، يذهب الاتفاق إلى أبعد من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات إذ يلغي جملة أمور منها شروط الإقامة أو الجنسية المطلوب توفرها في أعضاء الإدارة العليا في المؤسسات المالية. وعلى غرار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، لا يمنع الاتفاق الأطراف من اتخاذ تدابير لأسباب تحوطية. بل، على النقيض من ذلك، يجعل الاتفاق هذه التدابير التحوطية مرهونةً بأحكامه الأخرى المتعلقة بالمعاملة الوطنية والنفاد إلى الأسواق. وبالنسبة لكلا القطاعين، يتعين على الأطراف أن تنشر مسبقاً القواعد التنظيمية المقترحة وأن تسمح للأشخاص المعنيين والأطراف الأخرى بالإدلاء بتعليقات مسبقة وأن تتناول التعليقات الموضوعية. وقد تتطلب هذه الالتزامات جهوداً هامة يمكن أن تنطوي على جهود تبهظ بعض البلدان النامية.

المصدر: الأونكتاد.

٤٢ - وقد أثار وضع ضوابط دولية للعمليات والأطر التنظيمية الوطنية بموجب الاتفاقات التجارية الإقليمية قلقاً بشأن ما قد يكون لذلك من أثر سلبي على الاستقلالية التنظيمية الوطنية. فعلى سبيل المثال، يتضمن اتفاق شراكة المحيط الهادئ أحكاماً بشأن الاتساق التنظيمي تقتضي أن يكون كل عضو مزوداً بآلية لتيسير التنسيق المركزي واستعراض "التدابير التنظيمية المشمولة" الجديدة من أجل تشجيع التوجه نحو ممارسة تنظيمية جيدة، بما فيها تقييم مدى تأثير التدابير التنظيمية. وقد أثارت آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول قدراً كبيراً

من القلق. فهي توفر للمستثمرين الأجانب اليقين القانوني، وفي الوقت نفسه قد تمنحهم مزيداً من الحقوق وتؤدي إلى "تجميد عملية التنظيم" لأن الهيئات التنظيمية قد تحجم عن اتخاذ إجراءات تنظيمية معينة خشية أن تُقدّم ضدها طعون قانونية في إطار آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، علماً أن منازعات كثيرة كان موضوعها خدمات مثل الاتصالات أو الطاقة. ومن بين الشواغل التي أعرب عنها أعضاء منظمة التجارة العالمية القيود المحتملة فرضها على الهيئات التنظيمية، بما فيها هيئات البلدان النامية ذات الموارد والقدرات المؤسسية والمالية والبشرية المحدودة^(٢٣).

رابعاً- السعي إلى اعتماد نهج متسق إزاء تجارة الخدمات وتنظيمها

ألف- نظرة عامة

٤٣- يكتسي وضع إطار تنظيمي ومؤسسي سليم أهمية بقدر التحديات التي يطرحها. ولا يوجد حل واحد يصلح لجميع الحالات لأن الأولويات مرهونة بالعديد من المتغيرات، من جملتها مستوى التنمية والقدرات الإنتاجية والروابط مع القطاعات الأخرى والانفتاح ونوعية خدمات الهياكل الأساسية. وتزيد التجارة الدولية الأطر التنظيمية والمؤسسية تعقيداً. فالبعد التجاري يتطلب من الحكومات، في سعيها إلى تحقيق أهداف السياسات العامة المشروعة، أن تغير التدابير التنظيمية التي يمكن أن تكون لها آثار مقيّدة للتجارة لا مبرر لها. وقد يمثل ذلك قيداً للاستقلالية التنظيمية الوطنية. وتشتد خطورة هذا الشاغل بالنسبة للبلدان النامية نظراً للتباينات المتعلقة بمدى تطور القواعد المنظمة لخدماتها. وغالباً ما تحد سلسلة من القيود المؤسسية - المتعلقة بالقدرات التنظيمية، والمساءلة، والالتزام السياسي، والقدرات المالية - من قدرة البلدان النامية على إرساء أطر تنظيمية ومؤسسية سليمة، فتصبح بالتالي معرضة لاحتلال أن يكون لنظامها التنظيمي آثار مشوّهة للتجارة عن غير قصد.

٤٤- وتبرز هذه العلاقة الوثيقة بين التجارة والتنظيم والتنمية أهمية اتساق السياسات، إذ تتناول في آن واحد البعد التجاري للقواعد المنظمة للخدمات والبعد التنظيمي لمبادرات تحرير التجارة، لكي يتسنى تصميم عمليات الإصلاح المحلي وتحرير التجارة وتحديد وتبنيها وتسلسلها على النحو المناسب. ورغم التسليم بالمخاطر التي قد تتعرض لها الاستقلالية التنظيمية والقدرات الوطنية بسبب مبادرات تحرير التجارة، فإن المشاركة في الاتفاقات التجارية يمكن أن تتيح فرصة لإجراء إصلاحات تنظيمية إيجابية وبناء القدرات في قطاع الخدمات. وهناك ما يبرر السعي إلى وضع إطار تنظيمي ومؤسسي سليم وقواعد تنظيمية ذكية تكون الأنسب بغية التقليل إلى أدنى حد من أثرها المقيّد للتجارة عن غير قصد واستحداث ممارسات تنظيمية تتسم بالفعالية

(٢٣) انظر: <https://www.uschamber.com/sites/default/files/legacy/grc/TPPRRegulatoryCoherenceWorking>

.GroupPaper.pdf

والكفاءة والإنصاف. ورغم أن عناصر القواعد التنظيمية الأنسب تختلف باختلاف البلدان، فإن من الممكن استخلاص بعض الدروس المفيدة من التجارب الوطنية والمبادرات الدولية.

باء- التجارب الوطنية والدولية

٤٥- كانت أستراليا رائدة في استخدام عملية التنظيم المعتمدة على أفضل الممارسات كأداة لتطبيق التنظيم حيثما يعود ذلك بأعظم الفوائد على المجتمع^(٢٤). وتسعى هذه الأداة إلى تعزيز وضع سياسات جيدة وضمان الاتساق بين المبادرات الفردية لمختلف الوكالات التنظيمية والهدف العام للحكومة. فعلى سبيل المثال، تهدف الشروط المتعلقة بتحليل الأثر التنظيمي في أستراليا إلى ضمان أن تحقق السياسة العامة الهدف المنشود بطريقة فعالة من حيث التكلفة وتستند إلى فكرة أن التنظيم ينبغي ألا يُفرض إلا إذا ثبت أنه سيأتي بفائدة صافية إجمالية. وفي الولايات المتحدة، أصدر الرئيس سلسلة من الأوامر التنفيذية التي ترسي المبادئ التنظيمية التي ينبغي أن تتبعها الوكالات التنظيمية، ويستعرض مكتب الإعلام والشؤون التنظيمية، الذي هو جزء من مكتب الإدارة والميزانية، القواعد التنظيمية للوكالات للتأكد من امتثالها للمبادئ وعدم تعارض تلك القواعد مع القواعد التنظيمية للوكالات الأخرى^(٢٥).

٤٦- ووضع الفريق المعني بالخدمات في منتدى التعاون الاقتصادي لدول آسيا والمحيط الهادئ إطاراً للتعاون في مجال الخدمات يبرز فيه اتساق الأطر التنظيمية كنتيجة من النتائج الرئيسية. وسيسهم إنشاء منتدى متعدد الأطراف ووضع جدول أعمال لأصحاب مصلحة متعددين في السعي إلى بلوغ هذا الهدف^(٢٦). وقد حددت مؤسسات تنظيمية إقليمية مختلفة، مثل هيئة الاتصالات في شرق الكاريبي والمنتدى الأفريقي لمنظمي المنافع العامة، المبادئ الرئيسية للأطر التنظيمية والمؤسسية السليمة. ووضع البنك الدولي مجموعة أدوات لتقييم التنظيم المتعلق بالتجارة والاستثمار في الخدمات تقترح مجموعة من المبادئ العامة تحدد ما يمكن اعتباره تنظيمياً سليماً^(٢٧). وأصدر المجلس المعني بالسياسة التنظيمية والحوكمة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توصية تحدد مبادئ نوعية التنظيم وإصلاحه تشمل تعزيز الاتساق التنظيمي من خلال آليات التنسيق بين المستويات الحكومية فوق الوطنية والوطنية ودون الوطنية^(٢٨). وتستخدم عمليات استعراض السياسات المتعلقة بالخدمات التي يجريها الأونكتاد كمجموعة

(٢٤) www.dpmc.gov.au/office-best-practice-regulation

(٢٥) https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/eo12866/eo13563_01182011.pdf

(٢٦) إطار التعاون في مجال الخدمات التابع لمنتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ (٢٠١٥).

(٢٧) World Bank, 2014, *Regulatory Assessment Toolkit: A Practical Methodology for Assessing Regulation on Trade and Investment in Services* (Washington, D.C.)

(٢٨) OECD, 2012, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (Paris)

أدوات لمساعدة البلدان في تقييم ووضع مزيج من السياسات المناسبة لتحسين أداء قطاع الخدمات وتوفير حرائط تنظيمية^(٢٩).

جيم - نحو أنسب القواعد التنظيمية

٤٧ - من هذه التجارب الوطنية والدولية، يمكن استخلاص بعض المبادئ المشتركة التي تقوم عليها أنسب القواعد التنظيمية. ولا يجب اعتماد قواعد تنظيمية إلا بعد جزم منطقي بعودة ذلك على المجتمع بفوائد صافية تتجاوز المجموعات ذات المصالح الخاصة. ويجب أن تُحدّد هذه القواعد في أدنى مستوى لازم لتحقيق الهدف وتجنب القيود غير الضرورية، بما يتسق مع بلوغ الأهداف التنظيمية وتمشياً مع مستوى التنمية في البلد المعني. وينبغي أيضاً أن تُدمج القواعد التنظيمية في السياسات والقوانين والالتزامات الدولية الأخرى وأن تكون متسقة معها. وينبغي أن تكون قائمة على الأداء وألا تكون أمرة أكثر من اللازم وأن تكون متاحة وشفافة وقابلة للمساءلة عليها؛ كما ينبغي أن تكون واضحة ومستقرة وموجزة وأن تُبلّغ بفعالية. وينبغي أن تكون قابلة للإنفاذ، وأن تأخذ في الاعتبار عبء الامتثال المفروض، كما ينبغي أن تجسّد الحوافز الدنيا اللازمة للامتثال المعقول.

٤٨ - ولواضعي السياسات والهيئات التنظيمية أيضاً دور يؤدونه. فعليهم أن يختاروا مُهجاً تنظيمية تحقق أقصى قدر من الفوائد الصافية. وينبغي أن يحدّدوا ويقيّموا البدائل المتاحة للقواعد التنظيمية المباشرة، ومن جملتها الحوافز الاقتصادية. ومن الضروري أن يجرّوا مشاورات حقيقية وفي الوقت المناسب مع المؤسسات التجارية المتضررة ومنظمات المجتمع المدني وأفراده على جميع المستويات بما فيها دون الوطنية. وينبغي لواضعي السياسات والهيئات التنظيمية، بما فيها السلطات المعنية بالمنافسة، أن يتشاوروا فيما بينهم لتفادي خلق أعباء تنظيمية تراكمية أو متداخلة، وأن يضطلعوا بالتنظيم بحصافة وتعاطف واحترام.

٤٩ - ومن الضروري أن يسبق إرساء الأطر التنظيمية والمؤسسية وتحديد قدراتها الخصخصة وتحرير التجارة؛ ولا بد من مراعاة أهداف السياسة العامة في الاتفاقات التجارية وإجراء استعراض دوري لجميع القواعد التنظيمية لمعرفة ما إذا كانت لا تزال ملائمة.

٥٠ - وتبدأ الجهود المبذولة في مجال تعزيز أنسب القواعد التنظيمية بضمان وضع إطار مؤسسي تمكيني. ومن الضروري أن تكون الهيئات المشاركة في العملية التنظيمية مستقلة عن النفوذ السياسي وخاضعة للمساءلة^(٣٠). وينبغي أن تعمل المؤسسات التنظيمية على تحقيق التعاون على الصعيد الوطني ودون الوطني وأن تشجع اتباع نُهج منسقة في جميع مراحل دورة التنظيم وهي: تصميم القواعد التنظيمية وتنفيذها وتقييمها. ويمكن استخدام آليات مختلفة بما فيها آلية تنسيق دائمة

UNCTAD, 2014, *Services Policy Reviews: A Detailed Methodology for Reviewing Policy, Regulatory and Institutional Frameworks for Services* (New York and Geneva, United Nations publication). (٢٩)

World Bank, 2006, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems* (Washington, D.C.). (٣٠)

يمكنها أن تعزز المشاورات بين أصحاب المصلحة المتعددين^(٣١). وتصميم القواعد التنظيمية مكوّن من المكونات الرئيسية التي تضمن الاتساق. وقد يكون من المفيد أن ينظر واضعو السياسات في الاعتماد على عناصر الممارسات الجيدة، كما هو مبين أعلاه، وعلى المعايير الدولية، بما فيها تلك التي وُضعت في إطار المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس، مع الاعتراف بما يمثله ذلك من تكاليف بالنسبة للبلدان النامية والحاجة إلى ضمان مشاركتها الفعالة في هيئات وضع المعايير^(٣٢). وستتيح عمليات تقييم الأثر التنظيمي تكييف التدابير التنظيمية باستمرار. ويتطلب تطبيق هذه المبادئ التزاماً سياسياً رفيع المستوى فضلاً عن الموارد.

٥١- ولضمان اتباع نهج متسق إزاء التجارة في الخدمات وقواعدها التنظيمية، لا بد من وجود اتصالات وتدفقات للمعلومات وعمليات تشاورية فعالة ومستمرة بين الكيانات الحكومية المكلفة بوضع القواعد التنظيمية للخدمات القطاعية من جهة، وبين وزارة التجارة، من جهة أخرى. ولتحقيق الاتساق التنظيمي في التجارة، ينبغي وجود تبادل مستمر للمعلومات بين وزارة التجارة والوكالات التنظيمية. ووفقاً لهذا النهج، تخبر الوكالات التنظيمية وزارة التجارة بحالة القواعد التنظيمية القائمة التي تنظم قطاعات محددة، مثل التشريعات والقواعد التنظيمية والأهداف السياسية ذات الصلة وأي مبادرات تنظيمية. وعندئذ، تكون وزارة التجارة في وضع يمكنها من تقييم وصياغة السياسات التجارية المتعلقة بالخدمات، بما فيها تحديد الأهداف والمواقف والاستراتيجيات في سياق التفاوض التجاري. ويمكن أن يُنفذ ما ينتج عن ذلك من التزامات ومبادرات تخص السياسات التجارية المتصلة بالخدمات من خلال التدابير التنظيمية اللازمة التي تقع ضمن اختصاص كل هيئة تنظيمية. ويتعين على كل من وزارة التجارة والهيئات التنظيمية أن تبقي الحوار مستمراً بحيث يتيح لها الوصول إلى القواعد التنظيمية أو المبادرات التجارية الجديدة المقترحة في مرحلة مبكرة من أعمالها التحضيرية.

٥٢- وفي الولايات المتحدة، مثلاً، يحتفظ مكتب الممثل التجاري للولايات المتحدة بهيكل راسخ مشترك بين الوكالات لتنسيق السياسة التجارية، وتسوية الخلافات السياسية مع الهيئات التنظيمية الاتحادية، ووضع وتنفيذ السياسات التجارية للولايات المتحدة. ويتباحث المكتب مع الوكالات الاتحادية من خلال فريق استعراض السياسات التجارية للولايات المتحدة. ويتباحث المكتب مع السياسات التجارية، وهما الوكيلتان الرئيسيتان على المستوى الحكومي لتوجيه مواقف الولايات المتحدة بشأن التجارة الدولية. وتضم المجموعتان أعضاء من ١٩ من الوكالات والمكاتب الاتحادية، بما فيها إدارات ووكالات مكلفة بشؤون التجارة والطاقة والنقل والخزينة العامة والحماية البيئية والتنمية الدولية. وتتألف اللجنة من أكثر من ٩٠ لجنة فرعية تختص كل منها بمجال تجاري معيّن، بما يشمل مسائل إقليمية وتشغيلية، مثل الخدمات وشؤون الطاقة والاتصالات الأساسية والتمويل الدولي والاستثمار. وبالإضافة إلى ذلك، يعقد المكتب جلسات استماع ويصدر إشعارات من السجل الاتحادي يمكن للجمهور أن يقدم إسهامات من خلالها.

(٣١) OECD, 2015, *Regulatory Policy Outlook 2015*, (Paris, OECD Publishing)

(٣٢) National Centre for APEC, 2012, *Strategic Framework for Regulatory Coherence in APEC: An Impact Assessment for the Dairy, Electronics, and Off-Highway Vehicle Industries* (Seattle)

ويهدف النظام الاستشاري للقطاع الخاص، الذي أنشأه الكونغرس، إلى ضمان تماشي سياسات الولايات المتحدة في ميدان التجارة مع مصالح البلد التجارية والاقتصادية.

٥٣- وفي الصين، استُخدم التنسيق الوثيق للسياسات في تحديد الالتزامات التي أخذها البلد على عاتقه في القطاع المصرفي عند انضمامه إلى منظمة التجارة العالمية. وكان مصرف الصين الشعبي، وهو المصرف المركزي، مسؤولاً عن القواعد التنظيمية المصرفية وهو الذي حدد التزامات انضمام الصين بتشاو وثيق مع وزارة التجارة. وللإشراف على تنفيذ التزامات الانضمام، أنشأت الصين اللجنة التنظيمية المصرفية الصينية في عام ٢٠٠٣ لتعزيز التنظيم المصرفي وفقاً لمعايير دولية من قبيل معايير اتفاق بازل. وفي جمهورية كوريا، أسهم نهج متسق شامل يربط بين تحرير التجارة والأطر التنظيمية في تعزيز القدرة التنافسية لقطاع الاتصالات. وحدد النهج سياسات داعمة للمخططات الرئيسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ووضع إطاراً مؤسسياً تمكينياً إلى جانب وزارة مخصصة لخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تنسق على نحو وثيق مع وزارة التجارة. وقدمت الحكومة وحفزت ما يلزم من استثمارات وأنشأت صندوق إعلام خاص بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأقامت شراكات بين القطاعين العام والخاص. وافتتحت سوق خدمات الإنترنت العريضة النطاق دون إخضاعها لعمليات مراقبة التراخيص والأسعار. وشجع هذا النهج الملطف المنافسة القائمة على المرافق بين مقدمي الخدمات. وضمن تكيف القواعد التنظيمية المحلية قبل أهم المفاوضات التجارية وبعدها، بما في ذلك اتفاق التجارة الحرة بين جمهورية كوريا والولايات المتحدة.

الإطار ٢

دروس مستخلصة من عمليات استعراض سياسات الخدمات التي يجربها الأونكتاد

سلطت تجارب الأونكتاد في مجال عمليات استعراض سياسات الخدمات الضوء على أهمية السياسات المتسقة والمنسقة؛ والمؤسسات السليمة والإدارة الرشيدة؛ ووضع السياسات بالاستناد إلى الأدلة؛ وهيئة بيئة تمكينية للإنتاج والتكنولوجيا والأعمال التجارية ومهارات العمل. ويكتسي التنسيق الأفقي والرأسي لمبادرات السياسات القطاعية أهمية في إعداد استراتيجية وطنية شاملة ومتسقة لتنمية قطاع الخدمات، بما يتسق مع السياسات التكميلية الأخرى، ولا سيما السياسات التجارية، مع مراعاة الخصائص الاقتصادية المختلفة لفرادى قطاعات الخدمات. وفي بنغلاديش، حيث سعت الحكومة إلى تطوير قطاع الخدمات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتنويع اقتصادها المعتمد أساساً على صناعة الملابس، أبرز الاستعراض أهمية معالجة الاختناقات المستمرة بطريقة متسقة، مثل وضع قواعد تنظيمية لصرف العملات الأجنبية، ووضع عقبات أمام الحصول على التراخيص وتصاريح العمل وفرض أسعار على عرض النطاق. وفي رواندا وأوغندا، أبرزت عمليات الاستعراض الحاجة إلى تنسيق أفضل لتنظيم خدمات الاتصالات والخدمات المالية والأهداف العامة لتعميم الخدمات في حالة مبادرات الصيرفة المتنقلة.

المصدر: TD/B/C.I/MEM.4/8.

ملاحظة: انظر الأونكتاد، ٢٠١٣، استعراض سياسات الخدمات: نيكاراغوا؛ UNCTAD, 2015, *Services Policy Review of Peru*; *Services Policy Review of Bangladesh* (يصدر قريباً).

دال - خاتمة

٥٤ - يتطلب اتباع نهج موات للتنمية إزاء تحرير التجارة اتساقاً بين البرامج التنظيمية والبرامج التجارية وتنسيقاً فعالاً بين الهيئات التنظيمية والوزارات القطاعية ووزارات التجارة. ولتنسيق الإقليمي والدولي أيضاً دورٌ رئيسيٌّ في ضمان هذا الاتساق. ويمكن استخلاص دروس من الممارسات والتجارب المتعلقة بتحقيق التنسيق والاتساق من أجل وضع استراتيجيات تنظيمية وتجارية متعاضدة. ويشمل ذلك الدروس المستخلصة من عمليات استعراض الأونكتاد لسياسات الخدمات التي ساعدت البلدان على وضع مزيج ملائم من السياسات وضمن الاتساق من أجل تحسين تنظيم قطاع الخدمات وأدائه، وتنويع الصادرات، والتحوّل الهيكلي. وقد يرغب الخبراء في معالجة بعض المسائل التالية:

- (أ) كيف تؤثر السياسات والقواعد التنظيمية واستراتيجيات تحرير التجارة على أداء الخدمات وعلى دورها الإنمائي في مجالات منها تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟
- (ب) ما هو الأثر المحتمل للأطر التنظيمية على التجارة الدولية؟
- (ج) كيف يمكن للاستراتيجيات التجارية أن تؤثر على الأطر التنظيمية؟
- (د) ما هي القيود المحددة التي تؤثر على البلدان النامية في تحقيق اتساق فعال بين التنظيم وتحرير التجارة؟
- (هـ) ما هي المبادئ والأطر المؤسسية وآليات التنسيق التي يمكن أن تسهم في تحقيق الاتساق بين التنظيم وتحرير التجارة بغية معالجة التباعد التنظيمي، وضمان اعتماد ما يكفي من المعايير الدولية، والحد من القيود المفروضة على الخيارات التنظيمية؟