

Distr.: General
12 March 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

تقرير اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن التجارة
والخدمات والتنمية عن دورته الأولى

المعقودة في قصر الأمم، بجنيف، يومي ٢٥ و٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٣

المحتويات

الصفحة

٣	.....	موجز الرئيس	أولاً -
٣	.....	البيانات الافتتاحية	ألف -
٤	.....	اجتذاب الاستثمار وإدامته عن طريق اللوائح والمؤسسات التمكينية	باء -
٧	.....	قياس أداء قطاع خدمات الهياكل الأساسية بالاستناد إلى معايير مرجعية	جيم -
٩	.....	تحفيز الابتكار وتكييف اللوائح مع الأسواق المتغيرة	دال -
١٠	.....	ضمان تعميم الحصول على الخدمات	هاء -
١٣	.....	طريق المستقبل	واو -
١٣	.....	المسائل التنظيمية	ثانياً -
١٣	.....	انتخاب أعضاء المكتب	ألف -
١٣	.....	إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل	باء -
١٤	.....	نتائج الدورة	جيم -
١٤	.....	اعتماد تقرير الاجتماع	دال -
١٥	.....		المرفق

أولاً - موجز الرئيس

ألف - البيانات الافتتاحية

١- قال نائب الأمين العام للأونكتاد مفتتحاً الاجتماع إن ولاية الدوحة تطلب إلى الأونكتاد أن يواصل عمله المتعلق بالخدمات. ويشتمل هذا العمل على تقديم المساعدة لواقعي السياسات وللهيئات التنظيمية في البلدان النامية لكي تتغلب على التحديات التي تعترض تنظيم قطاع خدمات الهياكل الأساسية الذي يضم مجالات الطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية والمياه والنقل والخدمات المالية. ويدعم توفير خدمات الهياكل الأساسية الجيدة تطوير جميع قطاعات الاقتصاد بما فيها قطاع الخدمات. ولما كان قطاع خدمات الهياكل الأساسية يحفز أساساً الجهود الاجتماعية التي تبذلها البلدان وبشكل أداة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فإنه لا بد من إجراء تقييم نقدي لمعرفة ما إذا كان قطاع خدمات الهياكل الأساسية يتلقى القدر الكافي من الدعم لتحقيق تلك الأهداف لمعرفة الدور الذي من شأنه أن يؤديه في المساعدة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة لمرحلة ما بعد عام ٢٠١٥.

٢- ولن يتسنى جني الفوائد الممكنة من قطاع خدمات الهياكل الأساسية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ما لم يقترن ذلك بوضع تدابير فعالة ومحددة الهدف وأطر تنظيمية ومؤسسية سليمة يستند إليها سير عمل القطاع بشكل صحيح مع العمل على تحقيق الأهداف المتعددة المتوخى تحقيقها من السياسة العامة. وقد أكدت الأبحاث التي أنجزها الأونكتاد والجولة السابقة من اجتماعات الخبراء المتعددة السنوات أنه ينبغي أن توضع المعايير التنظيمية بما يتلاءم والظروف المحددة القطاعية والمحلية. وعلى ضوء هذا، يكون تبادل الأمثلة عن الممارسات الجيدة والدروس المستفادة مفيداً. وشجع نائب الأمين العام المشاركين على اقتراح أفكار محددة على واقعي السياسات والآليات التنظيمية، لا سيما في البلدان النامية وفي أقل البلدان نمواً، وهم يتخذون خطوات لبناء القدرات التنظيمية والمؤسسية ولتحسين جودة خدمات الهياكل الأساسية في بلدانهم.

٣- وقدم مدير شعبة التجارة الدولية في السلع والخدمات، والسلع الأساسية مذكرة الأمانة (TD/B/C.I/MEM.4/2) وعرض بإيجاز المسائل الأساسية المطروحة للتداول بشأن احتذاب الاستثمار وإدامته؛ وقياس الأداء بالاستناد إلى معايير مرجعية والتنظيم والابتكار؛ وضمان تعميم الحصول على الخدمات؛ والأطر المؤسسية التمكينية.

باء- اجتذاب الاستثمار وإدامته عن طريق اللوائح والمؤسسات التمكينية

٤- قال المشاركون إن هناك فجوة كبيرة في الاستثمار لأن الطلب يزداد بسرعة تفوق قدرة الحكومات على تمويل زيادة القدرة على العرض. ولا ينفك دور الاستثمار الخاص يزداد أهمية كشكل من أشكال التمويل. وهناك عدة خيارات لسد الفجوة في الاستثمار العالمي من جملتها الاستثمار الأجنبي والشراكات بين القطاعين العام والخاص واستحداث آليات تمويل مبتكرة كسندات المشاريع والتكامل الإقليمي لتقاسم الهياكل الأساسية.

٥- ومن التهج التي شاع استخدامها من قبل العديد من البلدان تشجيع المنافسة من خلال التحرير والخصخصة ودعمها بإنشاء وكالة تنظيمية مستقلة. ففي تركيا، عزز النمو الاقتصادي المطرد منذ عام ٢٠٠١ الطلب على الطاقة، مما استدعى زيادة القدرة على توفير الطاقة. ولجأت تركيا إلى تشجيع المنافسة عن طريق تحرير مجالات توليد الطاقة وبيعها بالجملة وتوزيعها، مع الاحتفاظ باحتكار الإمداد. وشرع البلد في التحرير في عام ٢٠٠١ بإنشاء السلطة التنظيمية لسوق الطاقة، ثم بخصخصة الشركات العامة وتفكيك القطاع. وأدى هذا إلى زيادة مساهمة المستثمرين من القطاع الخاص وإلى زيادة الاستثمار في المجالات المحررة. ومكّن تطوير سوقَي التوليد والبيع بالجملة من عقد صفقات بأسعار السوق، مما أتاح استرداد التكاليف (بما يعكس ارتفاع أسعار النفط والغاز).

٦- وتواصلت زيادة الاستثمار من أجل تنويع مصادر الطاقة، وضمان الإمداد المستدام بها، بوسائل متنوعة في تركيا. واستُخدمت ضمانات الشراء الجزئية بسعر محدد سلفاً لتشجيع تطوير الطاقة النووية. وسعى البلد أيضاً إلى زيادة استخدام الطاقة المتجددة في توليد الكهرباء عن طريق فرض تعريفات تفضيلية بما فيها ضمانات تفضيلية إضافية لتشجيع استخدام معدات التوليد المصنعة محلياً.

٧- وفي حين أقر بعض الخبراء بوجود أسباب وجيهة بصفة عامة لإدخال المنافسة في قطاع خدمات الهياكل الأساسية الذي كان يتسم بالاحتكار، فإن خبراء آخرين تمسكوا بالقول إن الخصخصة ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لبلوغ غاية معينة كما أنها ليست السبيل الوحيد لبلوغ تلك الغاية. وقد يكون من المفيد، في هذا الشأن، وضع مجموعة من المعايير لتقرير ما إذا كان يجب إبقاء قطاع خدمات الهياكل الأساسية في القطاع العام أو خصخصته. وهذه المعايير هي:

- (أ) ما إذا كانت الشركة الخاصة تتمتع بأفضل القدرات الإدارية؛
- (ب) ما إذا كانت الدولة تحتفظ بالقدرة على ضبط القطاع أو تنظيمه؛
- (ج) ما إذا كانت الخصخصة السبيل الأفضل للحصول على رأس المال؛
- (د) كيف يمكن توزيع المخاطر بين الشركة الخاصة والحكومة؛

- (هـ) ما إذا كانت الهيئة التنظيمية قادرة على تصميم وتنفيذ محفزات كافية لتحقيق الأهداف المتوخاة من السياسة العامة؛
- (و) ما إذا كان الإصلاح مستداماً من الناحيتين المالية والاجتماعية؛
- (ز) ما إذا كانت الهيئة التنظيمية تتمتع بالقدرة على الإدارة السياساتية بعد خصخصة هذا القطاع؛
- (ح) ما إذا كان ثمة تضارب في المصالح بين زيادة أموال الخزانة والمصلحة العامة في القطاع؛
- (ط) ما إذا كانت الخصخصة ستؤدي فعلياً إلى التنافس؛
- (ي) ما هي المهارات التي يتطلبها القطاع لا يشجع تنظيم المشاريع والمخاطرة إلا في الشركات الخاصة.

٨- وبما أن دور الدولة قد تحوّل من تقديم الخدمات إلى وضع اللوائح التنظيمية، فإن إنشاء أطر مؤسسية وتنظيمية تمكينية صار أمراً هاماً بالنسبة لتوطيد المنافسة ولبلوغ الأهداف المتعددة للسياسة العامة. وتبيّن على وجه الخصوص أن من القضايا البارزة ضمان التماسك التنظيمي بين الوكالات التنظيمية الخاصة بقطاع معين وبين سلطات المنافسة. ففي ألمانيا، تؤدي هيئة تنظيمية مستقلة تنظّم قطاعات متعددة - Bundesnetzagentur - دوراً محورياً في التنظيم المسبق، بما في ذلك تحديد الأسعار، لمجال الربط الشبكي، أي الإمداد والتوزيع، لضمان منافسة فعالة. والهيئة المذكورة مسؤولة عن الربط بالشبكة. أما لوائح المنافسة اللاحقة فتضمن احترامها هيئة المنافسة. وتكفل استقلالها وحيادها ولاية قانونية، واعتماد منفصل من الميزانية، والتزام بالشفافية، وعملية تنظيمية تشبه نظام المحاكم، واستقلالية في التنفيذ. والهيئة مكلفة أيضاً بوضع خطة للشبكة.

٩- وتقدّم بيرو نموذجاً فريداً في تنظيم قطاع خدمات الهياكل الأساسية، لا سيما في حماية المنافسة وتشجيعها، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالملكية الفكرية ومصالح المستهلك. والمعهد الوطني للدفاع عن المنافسة ولحماية الملكية الفكرية، المعروف أيضاً بالاسم الإسباني المختصر "إنديكوبي" (INDECOPI)، هيئة تنظيمية للمنافسة تضع لوائح لاحقة باستقلالية قانونية ومالية تامة. ويحكم مبدأ الإضافة علاقتها مع الوكالات التنظيمية القطاعية، حتى إذا حدث نزاع، فإن الغلبة تكون للوكالات التنظيمية (إلا في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، حيث تؤدي وكالة تنظيمية خاصة بالقطاع أيضاً دور وكالة المنافسة).

١٠- وفي أستراليا، من المتوقع أن تؤدي الجهود الجارية الرامية إلى إصلاح اللوائح التنظيمية للمركبات الثقيلة وسلامة السكك الحديدية والنقل البحري إلى تحقيق فوائد من حيث التوفير. ففي حين أن أستراليا ورثت نظاماً معقداً من الطبقات التنظيمية، فإن عدد الهيئات التنظيمية في البلد قد انخفض باطراد على مدى السنوات القليلة الماضية. وتحقق خفض العدد الإجمالي

للهيئات التنظيمية الإقليمية والمحلية (٥٠٠) إلى ٤ هيئات تنظيمية كبرى. وقد كان إشراك الجهات المعنية في المناقشات في كل مرحلة من مراحل التطوير واتخاذ القرار أمراً حاسماً فيما تحقق من نجاح. وكان من المهم أيضاً أن تنتقل اللوائح من فرض القواعد إلى متابعة الأداء.

١١- وبرزت الشراكات بين القطاعين العام والخاص نتيجة لسعي الحكومات إلى ابتداع حلول تقنية وإدارية في المشتريات العامة التقليدية دون تغيير الملكية، وإلى استخدام رأس المال الخاص في تمويل مشاريع الهياكل الأساسية. وشكّلت الإدارة الفعالة للشراكات بين القطاعين العام والخاص تحدياً أساسياً. فعلى سبيل المثال، بيّنت استنتاجات الأبحاث التي قُدمت إلى الاجتماع أن المؤسسات القانونية القوية وعمليات التنظيم الكفؤة ومشاريع الهياكل الأساسية المعدّة بشكل جيد ولوائح العقود السليمة من العوامل الأساسية لاجتذاب الاستثمار الناجح في الهياكل الأساسية. ففي الفترة ما بين عامي ١٩٨٥ و٢٠٠٤، تطلّب نحو ٣٠ في المائة من العقود في أمريكا اللاتينية، لا سيما في قطاعي المياه والنقل، إعادة التفاوض حتى عندما كان إبرام العقود نتيجة لعطاءات تنافسية. وكانت الأطر التنظيمية والمؤسسية السليمة الخاصة بإعداد المشاريع والمفاوضات والتقييمات مهمة في الحد من حالات إعادة التفاوض على العقود. وتبيّن أن اللوائح تكون فعالة بوجه خاص عندما تُضمّن في العقود. وقد يثبت أن العقود القائمة على المخرجات، كتلك التي تستند إلى معايير الأداء المرجعية، تُشكل إطاراً أفضل لإدارة العقود وتنفيذها.

١٢- وفي إيطاليا، استُحدثت معاملة ضريبية خاصة لتيسير إصدار السندات وغيرها من الديون وتوظيفها من جانب الشركات التي تقوم بدور ما في مشاريع قطاع خدمات الهياكل الأساسية، وذلك من أجل إعطاء دفعة إضافية لإقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص في خدمات الهياكل الأساسية. واشتملت تلك المعاملة على اقتطاع معدل الفائدة الذي يُحصّل من ضامن الاكتتاب ومعاملة الفائدة التي يسدها صاحب العقد على سندات المشروع بوصفها فائدة مدفوعة على تمويل مصري. وكانت الغاية من اللاتاحة الجديد أيضاً حل مشكلة تمويل الهياكل الأساسية بواسطة الاسترداد الضريبي. ومن المقرر أن يُعمّم ذلك الاسترداد على جميع مشاريع الهياكل الأساسية التي تُنفذ في إطار الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك شبكات السكك الحديدية والهياكل الأساسية للموانئ الجوية غير المشمولة بالخطة الحالية. أما بالنسبة لمشاريع الهياكل الأساسية التي لا تتمتع بمثل هذا الدعم الضريبي، فسيتاح لصاحب العقد وللشركة صاحبة المشروع استرداد ثلث الضرائب الجديدة على الدخل الذي تُدره تلك المشاريع.

١٣- وكان التكامل الإقليمي وسيلة لتشجيع الاستثمار على تلبية الطلب المتزايد على الطاقة وعلى تحقيق أهداف الأمن الطاقوي. ففي تركيا، تم استكشاف التعاون الإقليمي في تحقيق القدر الأمثل من الإمداد بالطاقة عن طريق إنشاء وصلات للإمداد بالكهرباء عبر الحدود مع البلدان المجاورة.

جيم - قياس أداء قطاع خدمات الهياكل الأساسية بالاستناد إلى معايير مرجعية

١٤ - بات قياس أداء قطاع خدمات الهياكل الأساسية بالاستناد إلى معايير مرجعية أمراً شائعاً حيث يتزايد اعتماد اللوائح التنظيمية القائمة على الحوافز توجيهاً لتحقيق التحرير والخصخصة التدريجيين. وقد اتجهت الدول إلى القياس بالاستناد إلى معايير مرجعية بغرض تحسين جودة الخدمات وتعزيز المساءلة وتحسين الكفاءة بشكل عام. بما يشمل المشاريع المملوكة للدول والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وحسب أحد الخبراء، يمكن تعريف قياس الأداء بالاستناد إلى معايير مرجعية بأنه عملية تحسين الأداء بواسطة إجراء مقارنات منهجية لقياسات الأداء بمعايير مرجعية. وتتجلى الفائدة منه في منح المتعهدين حوافز لتحقيق الكفاءة والابتكار ولتحسين جودة الخدمات وإتاحة استرداد التكاليف على نحو أكثر عدلاً ولزيادة الشفافية. وقد استخدمت الهيئات التنظيمية قياس الأداء بالاستناد إلى معايير مرجعية أساساً من أجل تحديد الأسعار وقياس جودة الخدمة وتحسين أداء الشركات في حين أن المتعهدين طَبَّقُوا هذا الأسلوب أيضاً من أجل تحسين الأداء وخفض التكاليف. ويستلزم قياس الأداء أن تتغلب البلدان على عدم تماثل المعلومات وأن ترصد وتُقارن الأداء وأن تُعيّن الأهداف وأن تكشف عن أوجه الخلل وأن تحدد الممارسات الفضلى.

١٥ - ومن المهم جداً، عند حساب مصفوفة الأداء، تقييم العوامل التوضيحية التي تبرر مستوى الأداء الذي تم تحقيقه، كبنية السوق والعوامل التاريخية والاجتماعية والبيئية والتنظيمية والمحلية. فعلى سبيل المثال، تُشير الأبحاث المقدمة إلى الاجتماع إلى أن الأداء النسبي لخدمات السكك الحديدية، كما قيست بواسطة مؤشر مركب يتألف من كثافة الاستخدام، وجودة الخدمات، والسلامة، يرتبط بقيمة الإعانات المالية الحكومية والاستثمار في الهياكل الأساسية ولا صلة له بهيكل الحكم (مفككاً كان أم لا) ولا بدرجة تحرير السوق. ويستلزم القياس بالاستناد إلى معايير مرجعية أيضاً تعيين قيم مرجعية يقاس الأداء مقارنة بها وينبغي أن تقابلها ممارسة فضلى في السوق. وإنّ ضمان موثوقية البيانات ودقتها، بوسائل منها المراجعة، لأمر في غاية الأهمية ويشكّل تحدياً كبيراً.

١٦ - وقد يكون التحليل من أجل القياس بالاستناد إلى معايير مرجعية أمراً معقداً. فينبغي توخي العناية في مقارنة الأشياء "القابلة للمقارنة" وضبط حساسية القياس لمختلف العوامل كهيكل ملكية الشركات مثلاً. ويرى عدة خبراء أنه لا ينبغي التمييز مبدئياً بين المتعهدين من القطاع الخاص والمتعهدين من القطاع العام عندما يتعلق الأمر بقياس أداء المشاريع. وقد لا يكون من المناسب تطبيق نفس المعايير المرجعية على المشاريع العامة والخاصة لأن بنية التكاليف والحوافز ونظام المحاسبة قد تختلف في الحالتين. ومع أن تلك المعايير المرجعية قد تعمل داخل أطر مختلفة في الواقع، فإن الهدف النهائي ينبغي أن يكون تحقيق الأداء الأمثل في توفير الخدمات العامة.

١٧- وأكد أحد الخبراء على أهمية تصوّر الأداء كمفهوم، إذ يمكن فهم الهياكل الأساسية على أنّها نظام اجتماعي وتقني معقد. ومن الجوانب الهامة لتحديد المعايير المرجعية معرفة الشيء الذي يجري قياسه، أي أداء النظام أو أداء جهات فاعلة بعينها. وفي حين أنه يمكن تفكيك قطاع خدمات الهياكل الأساسية، فإن جميع أجزاء القطاع تعمل كنظام واحد تتفاعل فيه التكنولوجيا والمؤسسات والجهات الفاعلة المختلفة وتؤثر على الأداء العام. لذا، ينبغي النظر إلى أداء القطاع باعتباره نتيجة إدارة النظام أو التفاعل بين العديد من الجهات الفاعلة. وقد يكون للوائح الموضوعية خصيصاً لجهات فاعلة بعينها أثر ضار على أداء النظام ككل.

١٨- ولا تزال قيود شديدة تشكل تحديات رئيسية، وبخاصة في البلدان النامية، ومن جملتها الافتقار إلى القدرة على جمع البيانات والافتقار إلى الخبرة والتجربة وإلى سوق/قطاع محلي. ففي مالي، وضعت لجنة الماء والكهرباء مجموعة من المعايير الوظيفية لقياس أداء مقدمي الخدمات بالاستفادة من تجربة هيئات تنظيمية أخرى، ولا سيما المحفل الأفريقي للهيئات التنظيمية لقطاع الخدمات العامة، في تحديد قواعد جودة الخدمة وكذلك في وضع المعايير الدنيا للحدود الدنيا من الخدمة. وتتناول المبادئ التوجيهية المعلومات المتعلقة باللوائح ومتطلبات الحاسبة الضرورية لقياس الأداء بالاستناد إلى معايير مرجعية. ولأن هذه المتطلبات تنفَّذ كجزء من شروط منح التراخيص فإنها إلزامية وتمتّع بقوة القانون. وتمكّن المعلومات التي تجمّع الهيئة التنظيمية من التحقق من بلوغ الأهداف التنظيمية ومن التحقيق في مدى وفاء صاحب المشروع بالالتزامات التعاقدية.

١٩- وفي عدة دول أعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا - حيث توجد احتكارات من قبل الدول - من الصعب استخدام تدابير القياس بالاستناد إلى معايير مرجعية على الصعيد الوطني. إلا أنه تبين أن مقارنة أداء المشاريع المملوكة للدولة المتكاملة رأسياً على الصعيد الإقليمي كانت حلاً للصعوبات المرتبطة بالقياس على المستوى الوطني. وقد كان عدم توافر البيانات عائقاً أمام القياس الفعال، وهو أمر ناتج في جزء منه عن وجود احتكارات تاريخياً من قبل الدولة التي تتردد في الكشف عن البيانات. وكان من الحلول الناجمة لهذه المشكلة أن يوضع ضمن شروط الترخيص للمتعهدين على الصعيد الوطني أن يقدم هؤلاء البيانات ذات الصلة للهيئات التنظيمية. ويشكل عدم تماثل المعلومات تحدياً آخر. وفي أحيان كثيرة، يشكل عدم إتاحة الهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات قيوداً أخرى. أما بالنسبة للمقارنة على الصعيد الإقليمي، فهناك تحدٍ رابع يتعلق بتباين مستويات التنمية وباختلاف الظروف من دولة إلى أخرى داخل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، الأمر الذي يجعل من الصعب إجراء مقارنات بين البلدان.

٢٠- وللتغلب على النقائص التي تشوب القدرة، هناك حاجة إلى جميع أشكال التعاون - ما بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب وفيما بين بلدان الجنوب معاً - من أجل تشجيع التشبيك وتبادل المعارف ودعم بناء القدرات وتشجيع نشر الممارسات الفضلى.

دال - تحفيز الابتكار وتكييف اللوائح مع الأسواق المتغيرة

٢١- من الوظائف الأساسية للوائح هئية بيئة تمكّن من الابتكار في قطاع خدمات الهياكل الأساسية وتكييف الخدمات مع الاحتياجات المتغيرة للأسواق والمستهلكين. ولأن من شأن الابتكار أن يغيّر بشكل كبير طريقة تقديم خدمات الهياكل الأساسية، فإنه ينبغي للهيئات التنظيمية أن تبقى مطلّعة على التطورات التكنولوجية والتطورات التي تشهدها السوق حتى تستمر في توفير الإطار التنظيمي المناسب. وتستدعي هذه العلاقة الثنائية الاتجاه بين الابتكار والتنظيم اهتماماً كبيراً.

٢٢- وقال أحد المتكلمين إن الابتكار لا يحدث بشكل طبيعي في المرافق العامة الخاضعة للوائح لأسباب عدة منها ميل هذه المرافق إلى الحد من الخطر إلى أدنى مستوى ممكن عوض رفع الأرباح إلى أقصى حد ممكن وهو الأمر الذي تميل إليه الكيانات الخاصة. وعلاوة على ذلك، تميل الشركات الخاضعة للوائح إلى حماية تدفقات إيراداتها. لذلك، فإنه من الصعب التوقع منها أن تدافع عن أهداف السياسة العامة، ككفاءة الطاقة، لأن خفض استهلاك الطاقة سيخفّض من كل بُد إيرادات الشركة. وقد استخدمت الهيئات التنظيمية أموال دافعي الضرائب المحلية لتشجيع الابتكار الذي يجنح، مع ذلك، إلى أن يكون محدوداً وشديد التركيز. فهذه الابتكارات تركز في معظم الأحيان على مصالح دائرة المستفيدين منها. وإذا تبين أن الحوافز المتوفرة للمرافق العامة غير كافية أو يصعب تنفيذها، فقد يكون من البدائل المتوفرة فتح السوق أمام المنافسة والسماح لأصحاب المشاريع التجارية الأكثر رغبة في المخاطرة بدخول السوق.

٢٣- ومن الأمثلة على ذلك قلة اهتمام بعض المؤسسات الخاضعة للوائح نسبياً بأجهزة القياس الذكية. فقد لا تكون هذه المؤسسات مهتمة بالاستثمار في أجهزة القياس الذكية ما لم تتم الموافقة على جدول زمني أسرع للاستهلاك، نظراً لأن عمرها التكنولوجي يُعتبر أقصر من عمرها المادي. إلا أن الهيئات التنظيمية تشكك فيما إذا كان من المناسب التسوية بين المخاطر المرتبطة بالابتكار وفوائدها إذا تمت خصخصة تلك الفوائد. وإذا كان التنظيم يميل إلى أن يشكل كاجاً للابتكار لأنه ينشئ كيانات تنفّر من المخاطرة، فإنه يمكن اتخاذ خطوات عدة لمكافحة هذه الميل عن طريق استحداث محفزات على الابتكار مثلاً بتمكين مقدمي الابتكار والمستهلكين من الاستفادة من الوفورات المشتركة، وتحديد توقعات تخص الإنتاجية عن طريق استخدام أسلوب التسعير على أساس سقف الإيرادات. ويمكن استخدام عدة معايير لتحديد المحفزات التنظيمية الفضلى، بعكس الإعانات المالية. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تكون المحفزات التنظيمية محايدة من حيث التنافسية وقصيرة الأجل، وأن تحدّد مهلة معينة لسحب الحوافز في حال عدم تحقيق الابتكار المتوقع.

٢٤- ولاحظ الخبراء أنه تمت البرهنة في مجال الخدمات المالية على الصعوبة التي تكتنف تكييف اللوائح مع الابتكار والأسواق. فالابتكارات المالية ظهرت نتيجة حدوث تطورات في النظريات المالية ونتيجة الابتكار التكنولوجي والأدوات الإحصائية، مما أدى إلى حدوث

تغييرات في أسلوب إدارة المخاطر وفي تقنيات التسعير، ونشأت عنه طائفة من المنتجات المالية الجديدة. وطوّر القطاع المالي منتجات مشتقة جديدة ومبتكرة، من بينها التوريق والمنتجات المنسّقة، فأتاح بذلك للمصارف إمكانية إخراج الخصوم من كشف الميزانية ومكّنها من زيادة التأثير والإقدام على مخاطر أكبر. ولا يخضع جزء كبير من هذه المنتجات الجديدة لأي لوائح، ويعود ذلك جزئياً إلى وجود تباينات في اللوائح التنظيمية وإلى التعقيد البالغ التي تتسم به تلك المنتجات، مما جعل من التسعير الملائم ومن تقييم المخاطر أمراً بالغ الصعوبة. ونشأ عن ذلك أيضاً خطر أخلاقي يتجلى في وجود مصارف توصف بأنها "أكبر، أو أكثر ترابطاً، من أن تفشل"، مما حفز المؤسسات المالية على النمو أكثر وجعلها تقدّم على مخاطر أكبر.

٢٥- وقد تجاوز ازدياد الابتكار المالي والمنتجات الجديدة ومهارات الهندسة المالية إلى حد بعيد إمكانية تكييف اللوائح القائمة والمهارات والمؤسسات التنظيمية. وهكذا، تم تخريج المخاطر ومراكمتها في النظام المالي مما أوجد مخاطر نُظمية. وترمي الإصلاحات التنظيمية المالية الجارية على الصعيدين الوطني والدولي إلى ضمان أسلوب ملائم لإدارة المخاطر يُمكن من إبقاء الابتكارات المالية تحت السيطرة. ويتمثل الرهان في تصميم إطار تنظيمي يحافظ على التوازن الصحيح بين الابتكار المالي والتنظيم الفعال، ويُقي على المخاطر والتكاليف المرتبطة بالابتكار داخل النظام. ويتطلب هذا الأمر تقوية اللوائح التحوطية الكلية والجزئية وتقوية الأطر المؤسسية عن طريق توسيع نطاقها التنظيمي وتنسيقه، كما هي الحال بالنسبة لمصارف الظل.

هاء- ضمان تعميم الحصول على الخدمات

٢٦- ظل تعميم الحصول على خدمات الهياكل الأساسية هدفاً هاماً من أهداف السياسة العامة التي تتبعها الهيئات التنظيمية ويرتبط ارتباطاً مباشراً بالأهداف الإنمائية للألفية، وبخاصة هدف الحد من الفقر. ويُركّز تعميم الحصول على الخدمات على توفير الخدمات وإمكانية الحصول عليها وقابليتها للتكيف. ومن الضروري اتخاذ تدابير تنظيمية لتمديد الشبكة كي تغطي غير المرتبطين بها ولجعل الخدمات في متناول المرتبطين بها بالفعل. وقد اتخذت تلك التدابير شكل تخصيص إعانات مالية للاستفادة من خدمات الهياكل الأساسية التي لا غنى عنها بالنسبة لفئة المستهلكين المستهدفين، كالأسر المعيشية الفقيرة والريفية، وتقديم إعانات مالية حكومية لإنتاج تلك الخدمات وتوزيعها وفرض التزامات قانونية بتعميم الخدمات على مقدّمي الخدمات.

٢٧- وفي تجربة بنغلاديش مثالاً على التدابير المتخذة لدعم تعميم الحصول على الخدمات فيما يتعلق بخدمات الهياكل الأساسية. وتمثلت سياسات تعميم الحصول على الخدمات في تطوير الهياكل الأساسية بمبادرة من الحكومة وفي توفير إعانات مالية للفقراء ووضع لوائح تحفيزية متنوعة بمساهمة القطاع الخاص. وبالنسبة للخدمات المالية، احتفظت الهيئة التنظيمية (البنك المركزي) باللوائح المتعلقة بتعميم الحصول على الخدمات التي تفرض على المصارف المحلية بناءً عدد معين من الفروع في الأرياف. وإضافةً إلى ذلك، مكّنت كل عميل من فتح حساب مصرفي بكلفة

متدنية مما أدى إلى ارتفاع عدد الحسابات المصرفية المتاحة للفقراء. وفيما يتعلق بخدمات النقل، تضطلع الحكومة بمسؤولية تطوير شبكة النقل بما في ذلك في المناطق الريفية. وفي مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، يؤدي القطاع الخاص دوراً هاماً في تعميم الحصول على الخدمات بينما أنشأت الهيئة التنظيمية صندوقاً للالتزام الاجتماعي تموّل منه سياسات تعميم الحصول على الخدمات. وبالنسبة للمياه، يحصل ٩٨ في المائة من السكان على مصادر مياه محسنة، تحت إشراف الدولة، وهو الأمر الذي تحقق عن طريق بناء واستخدام مضخات يدوية.

٢٨- وفيما يخص الكهرباء، لا يزال تعميم الحصول على الكهرباء أمراً أساسياً حيث إن ٥٣ في المائة فقط من سكان بنغلاديش يحصلون على تلك الخدمة. وبدأت مساهمة القطاع الخاص في الجزء المتعلق بالتوليد بينما ظلت المؤسسات المملوكة للدولة تشغل جزئي الإمداد والتوزيع. ونظراً لارتفاع كلفة توليد الكهرباء باستخدام النفط المستورد، تواجه الحكومة تحدياً يتمثل في ارتفاع مبالغ الإعانات المالية. وسعت الحكومة إلى إنشاء محطات توليد الكهرباء التجارية شريطة أن يبيع المزودون الحكومة ٣٠ في المائة من مجموع الكهرباء المولدة في تلك المحطات بسعر ثابت حتى يتسنى توفيرها للفقراء بسعر مقدور عليه.

٢٩- وفي أمريكا اللاتينية، أحرز استخدام الإعانات المالية الهيئات التنظيمية على الاختيار بين الكفاءة والإدماج الاجتماعي في قطاعي الطاقة والمياه. فقد بينت الأبحاث في تلك البلدان أن الإعانات المالية لفائدة عامة المستهلكين تُقدّم من أجل الحصول على الطاقة (الكهرباء والغاز) علماً بأن مستوى الاستهلاك لا يماثل إمكانية الحصول على الطاقة. ومن شأن تلك الإعانات المالية غير الموجهة في محلها أن تتسبب في تشوّه الأسواق. وقد يكمن حل هذه المشكلة في الاستفادة من إعانات مالية محددة لتعزيز كفاءة الطاقة والإدماج الاجتماعي.

٣٠- وفيما يتعلق بالمياه، ظل الحصول على الماء الصالح للشرب أحد التحديات الرئيسية من حيث انعدام المساواة، حيث إن ٧٠ في المائة من السكان الذين لا يحصلون على الماء الصالح للشرب هم من السكان الأصليين و/أو من الفقراء. وينبغي أن تكون الاستدامة والكفاءة والإنصاف من عناصر سياسة التعريفات فيما يتعلق بالماء الصالح للشرب. ولا بد من الاستثمار في هياكل أساسية للنقل العام من أجل تحقيق الإدماج الاجتماعي.

٣١- وقد يكون في توجيه الإعانات المالية في قطاع الطاقة أداة لتعزيز فرص تعميم الحصول على الخدمات. وقال عدة خبراء إن شركات راسخة كثيراً ما تستفيد من هذه الإعانات المالية. فعلى سبيل المثال، فرضت كينيا ضريبة أقل على الكيروسين مفترضةً أن الفقراء أساساً هم من يستخدمون الكيروسين كوقود. إلا أنه تبين أن شركات كبرى هي المستفيد الأساسي من الدعم المالي. وفي مثال آخر، فرضت كينيا ضريبة أقل على الكيانات التي لا تستخدم الطاقة إلا ضمن حدود الكفاف، ثم تبين أن كبار المزارعين استفادوا بدورهم من تخفيض الضريبة. لذلك، من المهم استحداث إعانات مالية على نحو يجعل فوائدها تصل بالفعل إلى الفئات المستهدفة بها.

٣٢- وهناك فيما يتعلق بالخدمات المالية أحكام قانونية، كتلك التي ترد أدناه، تخص الإدماج المالي:

- (أ) اشتراط أن يكون عدد الفروع التي يُرخص بفتحها لمصرف من المصارف مرتبطاً بعدد الفروع الذي ينبغي للمصرف أن يفتحه في المناطق الريفية؛
- (ب) الإلزام بإقراض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم؛
- (ج) الالتزام بتخصيص مبلغ معين أو نسبة محددة من القروض المصرفية (حصص الإقراض) لتمويل السكن المنخفض الكلفة لفائدة الأسر المعيشية الفقيرة؛
- (د) اتباع سياسة إقراضٍ للقطاعات ذات الأولوية، كالاتزامات بتقديم قروض لقطاع الزراعة؛
- (هـ) وضع خطة بأسعار فائدة مختلفة تتيح تقديم قروض للسكان الذين يعيشون تحت خط الفقر بسعر فائدة أقل بكثير مع معدلات تسديد ميسرة ودون هوامش ربح؛
- (و) حظر حرمان العملاء الفقراء من الخدمات المالية الأساسية؛
- (ز) حظر ممارسة "الخط الأحمر" (عدم توفير الخدمات في مناطق بعينها بسبب كثرة السكان الفقراء فيها)؛
- (ح) قانون إعادة الاستثمار في المجتمعات المحلية.

٣٣- وقد ساهمت أشكال خاصة من التمويل في تحسين تعميم الحصول على الخدمات. فعلى سبيل المثال، سهّلت القروض الصغرى الإسلامية في إندونيسيا حصول المؤسسات الصغرى والصغيرة الحجم وكذلك أشد المجتمعات المحلية فقراً على الخدمات المصرفية. وتعتمد القروض الصغرى الإسلامية على الخدمات المصرفية الإسلامية والتعاونيات. فتتقدم الأولى الخدمات المصرفية الأساسية كالأعمال المصرفية وسوق رأس المال والتأمين، بينما تُقدم الأخيرة - المعروفة باسم بيت المال والتمويل - خدمات التمويل للمشاريع الصغرى لفائدة الفقراء. ومن جملة التحديات التي تعترض نظام التمويل الإسلامي لفائدة المشاريع الصغرى الافتقار إلى رأس المال البشري المؤهل بالقدر الكافي وإلى لوائح تحوطية، بما فيها الإشراف الفعال والاستدامة المالية. وللتغلب على هذه التحديات، تُبذل جهود من أجل تقوية القدرات وتحسين آلية التعاون بين المؤسسات المالية وتعزيز التنظيم الذاتي وعمليات الإشراف على الصعيد الإقليمي وتشجيع توافق السياسات واللوائح ما بين المصارف والتعاونيات.

٣٤- وتدلل تجربة كينيا على أنه من شأن الخدمات المصرفية بواسطة الهواتف المحمولة أن تكون أداة مفيدة في زيادة فرص الحصول على الخدمات المالية. فقد زادت نسبة السكان الكينيين الذين يحصلون على حسابات مصرفية تجارية من ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى

نحو ٥٠ في المائة خلال خمس سنوات، ويعود الفضل في ذلك إلى حد كبير إلى انتشار الخدمات المصرفية بواسطة الهواتف المحمولة.

واو- طريق المستقبل

٣٥- أتاح اجتماع الخبراء المتعدد السنوات محفلاً مفيداً لتبادل الخبرات وأفضل الممارسات والدروس المستفادة فيما يتعلق بخدمات الهياكل الأساسية. وساهمت النقاشات في بلوغ فهم أفضل للعناصر الأساسية التي ينطوي عليها بناء وتشغيل أنسب الأطر التنظيمية والمؤسسية الوطنية في مجال خدمات الهياكل الأساسية. وأعرب العديد من المشاركين عن تقديرهم للعمل الذي يقوم به الأونكتاد فيما يتعلق بالأطر التنظيمية والمؤسسية ولمذكرة الأمانة. ودعا المشاركون الأونكتاد إلى مواصلة تيسير تبادل الخبرات والدروس المستفادة ودعوه إلى زيادة تعميق عمله، بالقدر المناسب، في مجالات جديدة قد تتجلى أثناء المداولات التي تتناول خدمات الهياكل الأساسية.

ثانياً- المسائل التنظيمية

ألف- انتخاب أعضاء المكتب

(البند ١ من جدول الأعمال)

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

الرئيس: السيد بيتر مولرين (الولايات المتحدة الأمريكية)

نائب الرئيس والمقرر: السيد كارلوس فيديل مارتين رودريغيس (كوبا)

٣٧- وفي غياب السيد مولرين، تولى السيد كارلوس فيديل مارتين رودريغيس، نائب الرئيس والمقرر، مهام الرئاسة خلال الجلسة غير الرسمية الثانية وحتى اختتام أعمال الاجتماع في ٢٦ شباط/فبراير.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

(البند ٢ من جدول الأعمال)

٣٨- في الجلسة العامة الافتتاحية، المعقودة في ٢٥ شباط/فبراير ٢٠١٣، أقر اجتماع الخبراء المتعدد السنوات جدول الأعمال المؤقت للدورة (TD/B/C.I/MEM.4/1). وفيما يلي نص جدول الأعمال:

- ١- انتخاب أعضاء المكتب
- ٢- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل
- ٣- التجارة والخدمات والتنمية: التحديات التنظيمية والمؤسسية
- ٤- اعتماد تقرير الاجتماع

جيم- نتائج الدورة

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

دال- اعتماد تقرير الاجتماع

(البند ٤ من جدول الأعمال)

٤٠- في الجلسة العامة الختامية، المعقودة في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٣، أذن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات لنائب الرئيس/المقرر بأن يضع التقرير في صيغته النهائية بعد اختتام الاجتماع.

الحضور*

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

جنوب أفريقيا	الاتحاد الروسي
زمبابوي	إثيوبيا
سويسرا	الأردن
الصين	إسبانيا
العراق	إستونيا
فرنسا	إكوادور
فتريولا (جمهورية - البوليفارية)	الإمارات العربية المتحدة
فيت نام	إندونيسيا
كازاخستان	أنغولا
كندا	إيران (جمهورية - الإسلامية)
كوبا	آيرلندا
الكويت	إيطاليا
كينيا	بربادوس
مالي	بنغلاديش
مدغشقر	بنن
مصر	بوروندي
المكسيك	بيرو
المملكة العربية السعودية	بيلاروس
موريشيوس	تايلند
ميانمار	تركيا
نيجيريا	جامايكا
نيكاراغوا	الجزائر
هايتي	جمهورية أفريقيا الوسطى
الولايات المتحدة الأمريكية	جمهورية تنزانيا المتحدة
اليونان	الجمهورية الدومينيكية
	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

* ترد في هذه القائمة أسماء المشاركين المسجلين. للاطلاع على قائمة المشاركين، انظر TD/B/C.I/MEM.4/Inf.1.

٢- كانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثلةً في الدورة:

مجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ

مفوضية الاتحاد الأفريقي

الاتحاد الأوروبي

٣- كانت المنظمات غير الحكومية التالية ممثلةً في الدورة:

الفئة العامة

المنظمة غير الحكومية "القرية السويسرية" (Village Suisse ONG)