الأمم المتحدة

TD

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/71
20 January 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة في السلع والخدمات، والسلع الأساسية

الدورة التاسعة

جنيف، ١٤-١٨ آذار/مارس ٢٠٠٥

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

التجارة في الخدمات وآثارها على التنمية*

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

* قُدمت هذه الوثيقة بعد انقضاء الموعد النهائي المعتاد لتقديمها، وذلك لأسباب فنية.

(A) GE.05-50144 210205 220205

موجز تنفيذي

ما فتئ اقتصاد الخدمات يزداد أهمية وديناميةً، بما في ذلك من حيث إسهامه في النمو الاقتصادي والتنمية البشرية. ونظراً إلى أن البلدان النامية تؤدي دوراً متزايداً في تجارة الخدمات، فإن هذا يخلق الحاجة إلى ضمان أن تتحقق فعلاً المكاسب الإنمائية المترتبة على تحرير التجارة. وبينما توجد إمكانات أمام تجارة الخدمات الداعمة للتنمية فإن الحاجة قائمة إلى الأخذ بإصلاحات حصيفة للسياسات الداخلية وإيجاد التزامات دولية مدروسة لكي يمكن أن تتحقق هذه الإمكانات. ومن بين الاتجاهات الحديثة التي يمكن أن تستفيد منها البلدان النامية: الاستثمار الأجنبي المباشر المتزايد في مجال الخدمات، وصعود قطاعات جديدة دينامية مثل إسناد العمل إلى جهات خارجية، وخدمات الهياكل الأساسية. ويواصل أسلوب التوريد ٤ دوره الرئيسي في ضوء الميزة النسبية للبلدان النامية في مجال الخدمات الكثيفة العمالة. وما زالت توجد تحديات في تنفيذ الإصلاحات بغية العمل حقاً على النهوض بالنمو الاقتصادي وتحقيق مكاسب تتعلق بالتنمية البشرية عن طريق التجارة في الخدمات. ويتعين تلبية عدد من الشروط المسبقة للتغلب على معوقات التوريد التي تواجهها البلدان النامية ولضمان وصول الكافة إلى الخدمات الأساسية. ويمكن لتقييم تجارة والخيارات المتاحة في مجال السياسات أن يساعد في هذا الصدد. ويتناول التكامل الإقليمي على نحو متزايد التجارة في الخدمات، مما يطرح تحديات وفرصاً في آن واحد أمام البلدان النامية. ويمكن للاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات أن يعزز المشاركة المتزايدة من جانب البلدان النامية في تجارة الخدمات عن طريق تنفيذ التزامات ذات مغزى من الناحية التجارية وتدعيم هذه الالتزامات بواسطة إعداد ضوابط بشأن قواعد الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، بما في ذلك وضع لوائح تنظيمية داخلية ولكن بطريقة تحفظ الحق في تنظيم الأمور تحقيقاً للصالح العام. وهذا من شأنه أن يسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وفي بلوغ الهدف المتوخى من إعلان الألفية وتوافق آراء ساو باولو والمتمثل في إيجاد نظام تجاري متعدد الأطراف مفتوح ومنصف يقوم على قواعد ويمكن التنبؤ به وغير تمييزي.

أولاً – الاتجاهات السائدة في اقتصاد الخدمات العالمي

الاتجاهات الاقتصادية

١- على مدى العقدين الأخيرين، ازداد اقتصاد الخدمات في جميع البلدان أهميةً وأسهم بنصيب متنامٍ في الناتج المحلي الإجمالي وفي العمالة. فالخدمات هي نشاط اقتصادي جوهري يؤدي دوراً رئيسياً في بناء الهياكل الأساسية والقدرة التنافسية وتيسير التجارة. ويمكن أن تكون لها آثار هامة على أنشطة الحد من الفقر وتحقيق المساواة بين الجنسين. فمعظم شركات الخدمات هي أرباب عمل درجوا على تعيين النساء، وهذا يشمل الحكومة التي تحتفظ بوظيفتها الأساسية المتمثلة في تقديم الخدمات في البلدان النامية. بيد أنه توجد اختلافات فيما بين البلدان والمناطق من حيث تنمية اقتصاد الخدمات وخدمات الهياكل الأساسية. ففي عام ٢٠٠٢، بلغ نصيب الخدمات في المتوسط ٤٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية، بينما كان هذا النصيب للبلدان المتقدمة ٧٢ في المائة. وفيما يتعلق بالفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣، مثّلت التجارة في الخدمات[(١)] ١٦ في المائة من مجموع تجارة البلدان النامية التي كانت تتوسع فيها هذه التجارة في نفس الوقت الذي كانت تتوسع فيها تجارتها في السلع. وفي حين أن نصيب العاملين المستخدَمين في أنشطة الخدمات يبلغ نحو ٣٠ في المائة في البلدان النامية كمجموعة، فإنه قد بلغ ٥٣ في المائة في بعض الاقتصادات النامية ويدور حول ٧٠ في المائة في معظم البلدان المتقدمة. ويمارس قطاع الخدمات غير الرسمي دوراً هاماً في البلدان النامية.

٢- وكان نصيب البلدان النامية في مجموع صادرات الخدمات في العالم ٢٢ في المائة في عام ٢٠٠٣، في حين أن نصيبها في الواردات كان ٢٤ في المائة. وعلى عكس السنوات السابقة، ازداد مجموع تجارة الخدمات في العالم بسرعة أقل (١٣ في المائة) من تجارة البضائع (١٦ في المائة) في عام ٢٠٠٣. ومع ذلك فهذه تمثل حتى الآن أقوى زيادة منذ عام ١٩٩٥[(٢)]. وظلت البلدان النامية بوجه عام مستوردة صافية للخدمات التجارية في عام ٢٠٠٣[(٣)]، وكانت تجارتها في الخدمات أدنى من المتوسطات العالمية. وعلى وجه الإجمال، حدثت طفرة في نمو صادرات الخدمات. فقد ازدادت معدلات النمو السنوية المتوسطة لصادرات البلدان المتقدمة من الخدمات من ٤ في المائة أثناء الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ إلى أكثر من ٧ في المائة أثناء الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣. وفيما يتعلق بالبلدان النامية، كان هذا الرقم الأخير ٤ في المائة، بالمقارنة مع ٣ في المائة للفترة السابقة، أو ١٣ في المائة للفترة ١٩٩٠-١٩٩٥.

٣- والاتجاهات السائدة في واردات الخدمات تعكس بصورة عامة مثيلاتها في مجال الصادرات، ولكن توجد بعض الاختلافات. فواردات الخدمات في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣، بالمقارنة مع السنوات السابقة، قد تسارعت في البلدان المتقدمة، على نحو يضارع الاتجاه السائد في مجال صادرات الخدمات. وكان هذا يُعزى إلى نمو قوي في واردات الخدمات في أوروبا وأستراليا ونيوزيلندا. وفيما يتعلق بالفترة ١٩٩٥-٢٠٠٢، ظلت خدمات الواردات في البلدان النامية مستقرة في معظمها، حيث بلغ معدل النمو السنوي ٣ في المائة، تلتها نسبة نمو قدرها ٨ في المائة من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠٠٣. وباستثناء الصين، حدث تباطؤ عام في نمو البلدان النامية من الخدمات، وهو ما يعكس معدل نمو أدنى في صادراتها. ونتيجة لذلك، فإن نصيبها في الواردات العالمية من الخدمات قد انخفض من ٢٤ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٢١ في المائة في عام ٢٠٠٣.

٤- وتباينت الاتجاهات في ميزان تجارة الخدمات. فأوروبا قد ضاعفت تقريباً فائضها في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٣. وازداد فائض أمريكا الشمالية أكثر من ثلاث مرات في التسعينات، فوصل إلى ذروة تبلغ تقريباً ٧٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٠، ولكنه انخفض بسرعة بعد ذلك إلى أقل من ٤٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة بحلول عام ٢٠٠٣. واستمر العجز الذي تشهده أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى عند مستوى بلغ تقريباً ١٠ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً. وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي وآسيا، شهدت عجوزات تجارة الخدمات علامات إيجابية تمثلت في انخفاضها على مدى العقد الماضي، في حين أن العجوزات في الشرق الأوسط وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية قد تنامت. واستمرت أقل البلدان نمواً في بناء قدرات تصديرية في مجالي السلع والخدمات على السواء، اللذين نَمَوا بمعدل سنوي متوسط قدره ٧ في المائة و٣ في المائة على التوالي في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٣. ومع ذلك فإن هذه البلدان ما زالت تواجه صعوبات كبيرة في الاشتراك في تجارة الخدمات، كما أن صادراتها شديدة التأثر على نحو بارز بالصدمات الخارجية. ففي عام ٢٠٠٣، بلغ نصيب أقل البلدان نمواً ٠,٤ في المائة من التجارة العالمية في الخدمات، ومعظمها خدمات نقل وسفر. وتتمثل الميزة النسبية لأقل البلدان نمواً في صادرات الخدمات الكثيفة العمالة.

٥- وتوجد ندرة في الإحصاءات المبوبة والقابلة للمقارنة دولياً بشأن التجارة الدولية في الخدمات وبشأن التجارة بين الجنوب والجنوب بوجه خاص. ومع ذلك، فإن الأرقام تؤكد الأهمية المتزايدة لتجارة الخدمات بين الجنوب والجنوب. ويُظهر اتجاه جديد حدوث تركز متنامٍ للتجارة في بعض البلدان النامية. ففي عام ٢٠٠٣، فإن ١٢ مصدِّراً رئيسياً للخدمات في صفوف البلدان النامية - من بينهم الصين والهند وجمهورية كوريا وماليزيا وتايلند والمكسيك ومصر والبرازيل - كان نصيبهم ٧١ في المائة من صادرات جميع البلدان النامية من الخدمات، بالمقارنة مع ٦٦ في المائة في عام ١٩٩٨. وتشير البيانات المتعلقة بعمليات الاندماج والشراء إلى وجوب تجارة بين الجنوب والجنوب عن طريق الوجود التجاري[٤].

٦- وفي حين أن هذه الأرقام قد تساعد في تبيان كيف يمكن للبلدان أن تُسخِّر تجارة الخدمات من أجل التنمية، تظل البلدان النامية شديدة التأثر على نحو بارز بالصدمات الخارجية التي لا سيطرة لها عليها، بالنظر إلى اعتمادها المفرط على عدد محدود من أنشطة الخدمات. كذلك فإن وقع تشديد التدابير الأمنية بسبب التهديدات الإرهابية والكارثة الطبيعية التي حدثت مؤخراً في جنوب شرقي آسيا له آثار على خدمات الهياكل الأساسية والسياحة وأسلوبي التوريد ٣ و٤.

تحوّل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاع الخدمات[٥]

٧- تَوسَّع الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الخدمات، فازداد رصيد التدفقات العالمية الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات أربع مرات (من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٢) كما ارتفع نصيب الخدمات في رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي من الربع في السبعينات إلى نحو ٦٠ في المائة في عام ٢٠٠٢. وما زالت البلدان المتقدمة هي المصْدَر الرئيسي للاستثمار الأجنبي المباشر الخارج، بينما نما نصيب البلدان النامية هو الآخر (من ١ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ١٠ في المائة من رصيد التدفقات الخارجة من الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في عام ٢٠٠٢). ومن حيث التدفقات الداخلة، ظل الاستثمار الأجنبي المباشر للبلدان النامية يزداد (إلى ٢٥ في المائة من رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل في مجال الخدمات)، رغم أن البلدان المتقدمة ما زالت هي الجهات المتلقية الرئيسية لهذا الاستثمار. وفي عام ٢٠٠٢، كان نصيب الخدمات نحو ٥٥ في المائة من مجموع رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل في البلدان النامية ونحو ٨٥ في المائة

مـــن رصـــيد الاستثمار الأجنبي المباشر الخارج فيما يتعلق بالبلدان النامية. أما تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الخدمـــات بـــين الـــبلدان النامية فإنها تنمو بوتيرة أسرع من التدفقات بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وبحلول عام ٢٠١٠، سيكون أكثر من ثلث الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية قد جاء من بلدان نامية أخرى، علماً بأن الهند والصين والبرازيل وجنوب أفريقيا هي من بين أصحاب الأداء الرئيسي في هذا الصدد.

٨- وهذا التحول في الاستثمار الأجنبي المباشر نحو الخدمات قد مكَّن قطاع الخدمات من الإفادة مما يتصل بذلك من نقل لرؤوس الأموال والتكنولوجيا والدراية الإدارية كما أنه يَسَّر تنمية المهارات وإعادة تنظيم الشركات في البلدان المتلقية له. بيد أن ذلك يمكن أن ينطوي على تكاليف. وهذه التكاليف تشمل إزاحة مورِّدي الخدمات المحليين، واحتمال حدوث آثار على ميزان المدفوعات، وحدوث آثار خارجية سلبية ثقافية وبيئية. وبالنظر إلى أن الخدمات تمثل الآن أكبر نصيب من تدفقـــات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى كثير من البلدان وأن هذا الاتجاه من المحتمل أن يستمر، فمن المهم بصورة حاسمة وضع سياسات تزيد من الفوائد إلى أقصى حد وتقلل من التكاليف إلى أدنى حد.

٩- وينبغي في السياسات الوطنية المتعلقة باستخدام الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات أن تكون انعكاساً لصناعة الخدمـــات المحلية في البلد وأوضاعها الاقتصادية الإجمالية وأهدافها الإنمائية. وهذا ينطوي على عملية من عمليات المحاولة والخطـــأ لـــتحديد خيارات السياسات التي تتلاءم على أفضل نحو مع المستوى المحدد للتنمية في البلد. ورسم السياسات الوطنية يجري على نحو متزايد في إطار الاتفاقات الدولية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات. وهذا بدوره يخلق عملـــية تفاعل معقدة بين السياسات الدولية والسياسات الوطنية المتعلقة بالخدمات. وما زالت البلدان توقع اتفاقات ثنائية وإقليمية تتناول الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الخدمات ودخلت هذه البلدان في التزامات تتعلق بأسلوب التوريد ٣ في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. وتفعل البلدان ذلك مدفوعة جزئياً بالأمل في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشـــر في مجـــال الخدمـــات الذي تعظم الحاجة إليه. بيد أنه لم يتسن البرهنة تجريبياً على وجود علاقة سببية بين هذه الاتفاقات/الالتزامات وحدوث زيادة في الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الخدمات.

إسناد العمل إلى جهات خارجية

١٠- يـــؤدي إسناد إنتاج الخدمات إلى جهات خارجية، وهو أحد أكثر قطاعات الاقتصاد العالمي دينامية، إلى إتاحة فرص تجارية جديدة للبلدان النامية، إذ إن من المتوقع أن ينمو الإنفاق العالمي على هذا الإسناد إلى ٨٢٧ مليار دولار من دولارات الولايـــات المتحدة في عام ٢٠٠٨. وهذه الفرص يمكن أن تنشأ إما من الإسناد إلى جهات خارجية، أي إسناد إنـــتاج الخدمة إلى طرف ثالث في الخارج مقدِّم للخدمات، أو من الإنتاج الحبيس للخدمات في الخارج، أي إنتاج الخدمة داخل الشركة عن طريق إنشاء شركة تابعة أجنبية في الخارج. ومن المنتظر أن يزداد حجم الإسناد إلى جهات خارجية من ٣٠ إلى ٤٠ في المائـــة كـــل عـــام عـــلى مدى السنوات الخمس القادمة، وهو ما يعكس احتمال قيام المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، بعد الشركات الكبيرة عبر الوطنية، بالبدء في الإسناد إلى جهات خارجية.

١١- ويُستخدم إسناد الإنتاج إلى جهات خارجية من جانب جملة جهات من بينها مؤسسات الأعمال التي تسعى إلى الاســـتفادة مـــن بلدان الأجور المنخفضة. ويمثل التركيز على أنشطة أساسية في مواقع أقل مصدراً آخر من مصادر توفير التكاليف. كذلك فإن إسناد بعض العمليات إلى جهات خارجية يتيح تحقيق مكاسب هامة من حيث الإنتاجية تتراوح بين ١٥ و٢٥ في المائـــة، كمـــا يتيح إمكانية الوصول إلى مهارات إضافية، وإجراء تحسينات في نوعية الخدمات المقدمة. وقد

حاولت بعض الدراسات تقييم آثار الإسناد إلى جهات خارجية على أساس النظر إلى قطاع وكل بلد على حدة. وفي حالة الخدمات المهنية، تبين دراسة للصناعة أُجريت فيما يتعلق بالولايات المتحدة أن من بين القيمة المستمدة من كل دولار يُنفق على الإنتاج المنقول إلى الخارج والتي تبلغ قرابة ١,٤٥-١,٤٧ من الدولار، تتلقى شركات الولايات المتحدة ١,١٢-١,١٤ من الدولار، بينما تتلقى الشركات الموردة ٣٣ سنتاً من القيمة المذكورة[٦].

١٢- وقد ظهرت اتجاهات حمائية نتيجة للخوف من أن يؤدي النمو المستمر لإسناد إنتاج الخدمات إلى جهات خارجية إلى فقدان الوظائف في البلدان المتقدمة. بيد أنه يمكن للبلدان المستوردة، بالإضافة إلى زيادة القدرة التنافسية لشركاتها، أن تتمتع بفوائد إضافية منها على سبيل المثال الصعود على سلسلة القيمة للوصول إلى أنشطة ذات قيمة أعلى أو زيادة صادراتها. ومن المتوقع أن يولِّد اقتصاد الولايات المتحدة ٢٢ مليون وظيفة جديدة بحلول عام ٢٠١٠، منها عشرة ملايين وظيفة لن يشغلها العاملون المحليون.

١٣- ويمتد إسناد إنتاج الخدمات إلى جهات خارجية من الأنشطة البسيطة ذات القيمة المضافة المنخفضة (مثلاً إدخال البيانات) إلى الأنشطة الأكثر تعقيداً ذات القيمة المضافة المرتفعة (مثلاً التصميم المعماري والتحليل المالي والبرمجة الحاسوبية وخدمات الموارد البشرية والبحث والتطوير). وعلى وجه الإجمال، فإن التجارة في الخدمات المسند إنتاجها إلى جهات خارجية تَحدث بين بلدان متقدمة وبلدان نامية، كما تحدث داخل كل مجموعة منهما، فتشارك البلدان النامية مشاركة قوية في زيادة هذا الإسناد. وأحد الأمثلة الرئيسية على ذلك هو إسناد خدمات إجراءات مزاولة الأعمال إلى جهات خارجية، وهي الخدمات التي من المتوقع أن يتنامى اشتراك البلدان النامية فيها. وبالنظر إلى أن نطاق خدمات إجراءات مزاولة الأعمال المسندة إلى جهات خارجية يمتد من إسناد إجراءات مزاولة الأعمال عند الحلقات الدنيا أو الأساسية إلى إسناد أنواعها الأكثر تكاملاً والمبنية على عمل الخبراء والمرتكزة على شبكة الإنترنت، فإنه يوجد عدد من الإمكانيات يسمح بالتحرك إلى أعلى على سلسلة القيمة.

١٤- والمكاسب التي تعود على البلدان المتلقية يمكن أن تكون هائلة، بالنظر إلى أن حصائل التصدير المستمدة من إسناد الإنتاج إلى جهات خارجية كثيراً ما تكون مصحوبة بعدد من المزايا ذات الصلة، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، وتكوين رأس المال البشري، والآثار التبعية من حيث المعرفة. بيد أن الشركات تواجه أيضاً صعوبات مرتبطة بإسناد إنتاج الخدمات إلى جهات خارجية، مثل مشاكل الاتصال التي تُعزى إلى الاختلافات الثقافية واللغوية، ومستويات الهياكل الأساسية غير الملائمة، والنوعية غير المتسقة للمنتجات، أو قضايا الإدارة المتعلقة بالمناطق الزمنية المختلفة. ولكي تقتنص البلدان النامية الفرص التجارية الجديدة المترتبة على إسناد الإنتاج إلى جهات خارجية فإنها يمكن أن تنفذ عدداً من السياسات المحلية، تتعلق في جملة أمور بما يلي: `١` تنمية الهياكل الأساسية؛ `٢` تحسين الإطار القانوني والتنظيمي؛ `٣` تنمية الموارد البشرية؛ `٤` البحث والتطوير؛ `٥` معايير النوعية، و`٦` مسائل الخصوصية. ويمكن للسياسات الدولية أن تساعد أيضاً في هذا الصدد. ففي حالة الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، فإن التفاوض بدقة على التزامات محددة فيما يتعلق بأسلوب التوريد ١ (وبصورة محددة في خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية ونشاط الأعمال والحواسيب) سيكون خطوة في هذا الاتجاه. ويمكن للالتزامات أن تتراوح بين التحرير الكبير والالتزامات التي تكون ملزمة للنظم القائمة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن فرض وقف اختياري على أي سياسات تقييدية تتعلق بالإسناد إلى جهات خارجية (مثلاً، المشتريات الحكومية). وفي جميع هذه المجالات، توجد حاجة إلى استكشاف الخيارات المتعلقة بأفضل طريقة للوصول إلى التحرير الذي يكون له معنى.

انتقال الأشخاص الطبيعيين بغية تقديم الخدمات

١٥- يمكن لمكاسب الرفاهة العالمية المتحققة من تحرير انتقال العاملين أن تبلغ ١٥٦ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في العام إذا زادت البلدان المتقدمة من حصتها الموضوعة لدخول عاملين من البلدان النامية بنسبة ٣ في المائة[٧]. وثمة دراسة أخرى حسبت المكاسب بنحو ٢٠٠ مليار دولار سنوياً إذا جرى على صعيد متعدد الأطراف ابتكار واعتماد نظام لتأشيرات العمل المؤقتة[٨]. ويمكن أن تكون المكاسب المتحققة أكبر من مجموع المكاسب المتوقعة من سائر البنود التفاوضية في المفاوضات الحالية الدائرة في إطار منظمة التجارة العالمية. وتبيِّن الأرقام الأخيرة وجود اتجاه متزايد نحو إرخاء شروط دخول العاملين الأجانب إلى بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهو ما يرمي بصورة رئيسية إلى سد العجز في المهارات القائم في معظمها[٩]. ويمكن ذكر المملكة المتحدة واليابان والولايات المتحدة كأمثلة على ذلك[١٠]. وفي حين أن نسبة كبيرة من عمليات الانتقال هذه هي من بلدان نامية إلى بلدان متقدمة، فإنه يوجد أيضاً انتقال كبير للعاملين بين البلدان النامية (البلدان العربية المنتجة للنفط وبعض البلدان الآسيوية) وقدر من الانتقال من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية، بما في ذلك الانتقال غير المرتبط بالوجود التجاري.

١٦- وتمثل التحويلات المرسلة من العاملين مصدراً كبيراً مستقراً لتدفقات رؤوس الأموال الداخلة إلى كثير من البلدان النامية، ولكنها عرضة مع ذلك للصدمات. ففي عام ٢٠٠٣، بلغت التحويلات المرسلة إلى البلدان النامية ٩٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، أي تقريباً ضعف مبلغ المساعدة الإنمائية الرسمية. بيد أن مجموع مبلغ التحويلات يمكن أن يكون أعلى من ذلك مرتين أو ثلاث مرات، بالنظر إلى أن عدداً كبيراً من المعاملات يُجرى عن طريق قنوات غير رسمية. وفي حالة كثير من البلدان المنخفضة الدخل، فإن التحويلات كنصيب من الناتج المحلي الإجمالي ومن الواردات هي أكبر منها في حالة البلدان المتوسطة الدخل. وعلى سبيل المثال، ففي ليسوتو التي تتسم بالاعتماد على السلع الأساسية وبالشح في الموارد، كانت متحصلات التحويلات تمثل نحو ٢٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠١. وهذه التحويلات تحسِّن قدرة البلدان على تمويل الأهداف الإنمائية، التي يتصدرها الحد من الفقر وتحسين رأس المال البشري. والدور الإيجابي لهذه التحويلات يتجلى بصورة بارزة في حالة أقل البلدان نمواً. فالعاملون أصحاب المهارات المتوسطة والمنخفضة يميلون إلى تحويل نسبة أكبر من دخلهم. ويلزم اتباع سياسات لدعم نقل التكنولوجيا الذي ييّسر التحويلات أو الاستثمارات بجعل هذه التحويلات أقل تكلفة. فتكاليف المعاملات يمكن أن تصل إلى ما يتراوح بين ١٠ و١٥ في المائة من مجموع قيمتها، ويصل مجموع رقم الأعمال المتصل بها على صعيد العالم إلى ما بين ٦ و٧ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً.

١٧- وتواجه البلدان المرسِلة للعاملين خطر فقدان بعض الموارد النادرة لديها - ليس فقط من حيث العاملين المهرة ولكن أيضاً من حيث الاستثمارات العامة في تدريب هؤلاء العاملين وتعليمهم. وتشير الدراسات التجريبية إلى وجود "مستوى أمثل من الهجرة" يحفز الحصول على التعليم العالي في الوطن ويدفع النمو الاقتصادي إلى الأمام. وعلاوة على ذلك، فإن التكاليف الاقتصادية التي يتحملها الفرد وبلد الموطن يحتمل أن تكون عند أدنى حد بسبب ندرة فرص العمل في الوطن والقدرة المحدودة على تحصيل ضرائب الدخل. وبالإضافة إلى ذلك، فثمة عوامل أخرى، من بينها الاستثمارات والزيادات في الأرصدة المالية والفرص التجارية الجديدة التي تشمل الفرص التي ينشئها المغتربون، يمكن أن تعوض هذه التكلفة التي يتحملها اقتصاد بلد الموطن بل وأن تزيد على ذلك. وتشير الاتجاهات الحديثة إلى أن "تداول الأدمغة" هو مصطلح أنسب لوصف تبادل المهارات في السوق الدولية في الخدمات[١١]. وفي الاقتصاد المضيف، الذي يكون الحافز فيه

على التجارة باتباع أسلوب التوريد ٤ هو، في جملة أمور، الافتقار إلى المواطنين المهتمين بشغل وظائف معينة أو المؤهلين لأن يشغلوها، ليس من المحتمل أن تنخفض الأجور بالنظر إلى أن مقدمي الخدمات الأجانب من المحتمل ألا يكونوا بدائل كاملة عن مقدمي الخدمات الوطنيين.

١٨- ويمكن للتحرير المتعدد الأطراف للانتقال المؤقت عن طريق التعهد بالتزامات ذات معنى من الناحية التجارية في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات أن يكون إحدى أفضل الطرق للتخفيف من الهجرة الدائمة أو غير القانونية ولكي تزداد إلى أقصى حد المكاسب المتحققة للبلدان المرسلة والبلدان المستقبلة لهؤلاء الأشخاص. ومن شأن هذا التحرير أيضاً أن يسهم في تحقيق التوازن والقدرة على التنبؤ والإنصاف في النظام التجاري المتعدد الأطراف

ثانياً - القضايا المتعلقة بخدمات الهياكل الأساسية

١٩- إن وجود ونوعية خدمات الهياكل الأساسية هما محددان رئيسيان للتجارة: فالخدمات مثل النقل والخدمات اللوجستية، ولكن أيضاً التوزيع والاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المالية وخدمات نشاط الأعمال، تمثل أهمية حاسمة للقدرة التنافسية للاقتصادات. إذ يتسم النقل والخدمات اللوجستية وخدمات التوزيع بأهمية حاسمة لنقل السلع والخدمات من بلدن إلى آخر، بينما تؤدي خدمات نشاط الأعمال وخدمات الاتصالات والخدمات المالية إلى تخفيض تكاليف المعاملات ودعم التجارة. وفي كثير من البلدان النامية، تسهم خدمات النقل والتوزيع بنسبة مئوية هامة من الناتج المحلي الإجمالي (تصل في ارتفاعها إلى ٣٠ في المائة) كما تسهم بنصيب كبير في العمالة. وعلاوة على ذلك، فإن هذين القطاعين هامان بشكل خاص للبلدان النامية، بالنظر إلى أنهما لا يتطلبان عاملين ذوي مهارات مرتفعة. ويمكن البرهنة بوضوح في هذين القطاعين على الخصيصة التي تتسم بها الخدمات من حيث أنها تشكل مدخلات لقطاعات الاقتصاد الأخرى. ويمكن أن تؤدي التكاليف المرتفعة للنقل والتوزيع إلى جعل قطاعات من الاقتصاد غير ذات قدرة تنافسية. ويتمثل التحدي المطروح في تحديد كيف يمكن على أفضل نحو ضمان تقديم خدمات النقل والتوزيع إلى الاقتصاد. وتتراوح الخيارات المتاحة بين دعم هذين القطاعين إلى فتحهما أمام المشاركة من جانب الشركات المحلية والأجنبية.

٢٠- والوضع مماثل في حالة ذلك النوع من خدمات الهياكل الأساسية الذي يُقدم تحقيقاً للصالح العام. فمن المسلَّم به أن ضمان الوصول إلى الخدمات الأساسية هو الوسيلة الرئيسية التي يمكن بها تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي حقيقة الأمر فإن بعض هذه الخدمات لا بد منها للحياة الإنسانية نفسها (مثلاً الصحة أو توريد المياه)، ويتعين على الحكومات ضمان توفيرها على نحو ملائم، بما في ذلك توفيرها للفقراء والمهمَّشين. وظلت هذه الوظيفة تقليدياً تدخل ضمن نطاق العمل الحكومي، ولكن العقود الأخير شهدت اتجاهاً نحو فتح قطاعات الخدمات الأساسية أمام المنافسة الأجنبية أو المحلية. وأدت الخصخصة والتحرير إلى تحقيق نتائج مختلطة، فإما زادت الأسعار على الفقراء أو استتبعت تكاليف تكيف أخرى (مثلاً فقدان وظائف). وقد سُلِّم بأنه ينبغي أن يكون التحرير والخصخصة مصحوبين بتدابير تنظيمية مناسبة وأنه ينبغي إدارتهما بدقة كما أن الخبرات المختلطة تُعتبر نتيجة فشل العمل باللوائح التنظيمية. فلو كانت العملية الانتقالية قد أُديرت ونُظمت على نحو ملائم لكان قد أصبح من الممكن - من الناحية النظرية - جني ثمار التحرير والخصخصة بالكامل. بيد أنه لا يوجد ضمان، حتى في حالة البلدان ذات الأُطر المؤسسية والتنظيمية القوية والمتطورة، بأن يتحقق النجاح في عمليات الخصخصة. والخبرات المختلطة المتحققة في المملكة المتحدة (السكك الحديدية) وكاليفورنيا (الطاقة) هي مثال على ذلك.

٢١- وتـــدور البحوث المضطلع بها حول مقترحات ترمي إلى تحسين إدارة وتنظيم هذه العمليات الانتقالية. وتتضمن معظـــم المقـــترحات مزيجاً دقيقاً من المنافسة والتنظيم: فالحاجة قائمة ليس فقط إلى زيادة المنافسة ولكن أيضاً إلى جعلها تـــنجح (عن طريق الأخذ بلوائح تنظيمية لعلاج عدم كفاية معلومات المستهلكين) وكذلك، أخيراً، إلى تكملتها بلوائح تنظيمية ذات مقاصد اجتماعية. ومن أمثلة ذلك التعهد بالتزامات بتقديم الخدمات للكافة على أساس غير تمييزي أو بإتاحة أشـــكال شتى من قسائم المزايا. وفي واقع الأمر، جربت بعض البلدان على نحو ناجح تطبيق لوائح تنظيمية لضمان تقديم الخدمات إلى الكافة، مع وجود خيارات ممكنة تتمثل في مخططات دعم أو التزامات بتقديم الخدمات إلى الكافة. فقد قامت شـــيلي، في حالة الاتصالات السلكية واللاسلكية، باعتماد مخطط ينطوي على عدة عناصر هي: ضريبة خدمات عامة (١ في المائـــة) لتوليد موارد مالية، وعملية طرح مناقصات تنافسية ترمي إلى تخصيص الأموال. وينتظر أن تشجع هذه العملية الأخـــيرة المـــتعهدين عـــلى اعتماد أفضل تكنولوجيا وأفضل الممارسات الموفّرة للتكاليف. وقد أدى هذا النظام في خاتمة المطاف إلى تمكين شيلي من أن تزيد على نحو يُعتد به من عدد خطوط الهاتف المترلية في ظل حد أدنى من الإعانات[١٢].

٢٢- وبالنظر إلى المعوقات الخاصة التي تواجهها البلدان النامية، فليست جميع الخيارات يمكن أن تكون عملية بما يسمح بتنفـــيذها. فتجربة الهند في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية تبرز الصعوبات التي يمكن أن تنشأ أمام مقدمي الخدمات مـــن القطـــاع الخاص عند تنفيذ الالتزامات المتعلقة بتقديم الخدمات إلى الكافة. ففي الوقت الذي حُددت فيه الأهداف المقصودة ونُص عليها في شتى اتفاقات الترخيص، لم يتسنَ تحقيقها. ومن أسباب الفشل عدم ملاءمة آليات الإنفاذ فضلاً عـــن الأهداف الطموحة بشكل مفرط. وفي حين أن تحليل هذه التجارب آخذ في الازدياد، فإنه لا يتوفر حتى الآن فهم بشـــأن أداء شـــتى السياســـات، بـــل يوجـــد حتى فهم أقل بشأن الطرق التي يمكن أن تعمل بها هذه الخيارات في ظل الســـيناريوهات الاقتصـــادية والاجتماعية المختلفة. فلكي يمكن لعمليات الخصخصة والتحرير أن تحقّق فوائدها المتوقعة، توجد حاجة إلى القيام بمزيد من العمل التحليلي بشأن أنواع السياسات الإطارية اللازمة (التي ليست في حد ذاتها مجانية)، والحجج المؤيدة لها والحجج المعارضة، ومجموعة الأوضاع التي يمكن أن تحقق فيها النتائج المرغوبة، ومدى إمكانات فشلها (تكالـــيفها ومن يدفع التكلفة). وأخيراً فإن الاعتماد على السياسات الإطارية لجعل عمليات الخصخصة والتحرير تنجح يمكن - في حالات معينة - أن يقفل الطريق مسبقاً أمام السؤال الأكثر جوهرية حول ما إذا كان اشتراك القطاع الخاص والمتعهدين الأجانب في هذا الصدد هو أنسب خيار في المقام الأول. إذ توجد حتى في البلدان المتقدمة حساسيات في هذا الصـــدد، وخاصة فيما يتعلق بخدمات الصحة والتعليم والمياه. ويتعين أن تؤخذ جميع هذه القضايا المعقدة في الاعتبار قبل البت فيما إذا كانت الخصخصة هي أفضل خيار أم لا.

٢٣- وخدمـــات قطاع الأعمال هي من بين أكثر قطاعات الخدمات دينامية. ففي منطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ظلت هذه الخدمات أسرع القطاعات نمواً من حيث العمالة منذ عام ١٩٨٠. وهي تمتد من خدمات معالجة البيانات والخدمات المهنية إلى خدمات تعيين العاملين. وكانت الشركات تؤدي كثيراً من هذه الخدمات داخلياً في بادئ الأمر، ولكن يجري الآن بانتظام شراء هذه الخدمات من جهات خارجية مقدمة لها أو يجري إسناد إنتاجها إلى هذه الجهات. وهذا يسمح بتحقيق وفورات في التكاليف وهو أصبح أمراً ممكناً بفعل ظهور موردين متخصصين تقريباً في كل وظيفة تتعلق بأداء نشاط الأعمال المعاصر. فخدمات نشاط الأعمال تتسم بالكثافة من حيث المعرفة وتسمح طبيعتها بنشر التكنولوجيا كما أنها تشكل مصدراً هاماً لنمو الإنتاجية. وإسناد إنتاج هذه الخدمات إلى جهات خارجية أمر هام في حالة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم لأنه يسمح لها بتركيز مواردها الداخلية المحدودة على الوظائف الأساسية.

الإطار ١: التحدي الماثل أمام جنوب أفريقيا في مجال إصلاح خدمات ومنافع المرافق الأساسية[١٣]

من أجل تحقيق مكاسب هامة على صعيد الاقتصاد، اعتمدت جنوب أفريقيا نهجاً حذراً بشأن تحرير الخدمات الرئيسية، وهو ما يرجع بقدر كبير إلى أوجه قلق بشأن البطالة والتخفيف من الفقر ووصول الكافة إلى الخدمات الأساسية كما يرجع إلى ما حدث مؤخراً من إنشاء سلطات تُعنى بالمسائل التنظيمية وبالمنافسة. وخضعت المنافع العامة للتمحيص في أواسط التسعينات، نظراً إلى أن كثيراً من هذه القطاعات كانت تفتقر إلى الاستثمارات وتعتمد على تكنولوجيا عتيقة وتقدم خدمات متقطعة لا يُعول عليها وتترك مناطق كبيرة يوجد فيها نقص في الخدمات. وترتبط استراتيجية الحكومة فيما يتعلق بالخدمات باستراتيجية البلد فيما يتعلق بالخصخصة. واليوم تمتلك الدولة معظم الخدمات المقدمة إلى المنتجين (الخدمات الإنتاجية) وجرى خصخصة بعضها جزئياً (فالاتصالات مخصخصة إلى حد كبير، في حين أن قطاعي النقل والطاقة ما زالا عامين). واعترافاً من الحكومة بالتحديات المرتبطة بالأخذ بالمنافسة، فإنها أنشأت وكالات تنظيمية في قطاعي الاتصالات والطاقة. وبدأت جنوب أفريقيا في إقامة هياكل أساسية مؤسسية استجابةً للمنافسة ولخصخصة خدمات ومنافع شتى. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في استقلالية ومصداقية هذه المؤسسات في ضمان وجود منافسة عادلة في القطاع المعني. وثمة تحد هام آخر يتمثل في دور سياسة المنافسة. ورغم وجود مكاسب يمكن تحقيقها من تحرير قطاعات الهياكل الأساسية الرئيسية التي لها آثار تبعية هامة على الحلقات اللاحقة والتي أسفرت فيها الحماية تاريخياً عن تحمُّل المجتمع تكاليف كبيرة ترتبط بعدم الكفاءة، فإن المدى الذي يمكن في حدوده تحرير هذه الخدمات يعتمد بقدر كبير على التقدم المحرز في إرساء الأسس المؤسسية لإصلاح اللوائح التنظيمية.

٢٤- وفي الآونة الأخيرة، ظل مجموع صادرات خدمات نشاط الأعمال يتزايد بمعدل سنوي بلغ في المتوسط نحو ٨ في المائة. وعلى الرغم من أن بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ما زالت هي الجهات الفاعلة الرئيسية من حيث الصادرات والواردات في هذا الصدد، فإن بعض البلدان النامية، تقودها الهند، قد برزت كبلدان مصدرة هامة. ويتألف نصف التجارة العالمية في الخدمات التجارية من خدمات نشاط الأعمال، التي تشمل خدمات مهنية مثل المحاسبة والخدمات القانونية والصحية والإعلانية. ويمكن للتجارة في هذه الخدمات أن تتيح فرصاً هامة للبلدان النامية بالنظر إلى الميزة النسبية لهذه البلدان في الخدمات الكثيفة العمالة. وتتطلب سوق خدمات نشاط الأعمال رصيداً كافياً من المهارات وحجماً كافياً من السوق يمكن أن يتحمل وجود قطاع خدمات نشاط أعمال يكون متنوعاً بدرجة عالية، وهو ما يجعله أكثر انتشاراً في البلدان المتقدمة وبلدان الدخل المتوسط أكثر منه في البلدان النامية ذات الدخل المنخفض.

٢٥- ويتسم تطوير خدمات مهنية ذات قدرة تنافسية في البلدان النامية بأنه أمر هام بصورة خاصة نظراً إلى إسهام هذه الخدمات في دعم التنمية والإدارة السليمة للشركات (مثلاً المحاسبة). وتحتاج البلدان النامية إلى إيجاد أُطر تنظيمية ملائمة فيما يتعلق بالمهن وإلى دعم دور الهيئات المهنية التي يمكن أن تقوم الحكومات عن طريقها بتحديد شكل مهنة ما وتطورها وقدرتها التنافسية مستقبلاً والتأثير على ذلك كله. وللبلدان النامية مصلحة تصديرية واضحة في مجال الخدمات المهنية عن طريق انتقال الناس وقد استفادت هذه البلدان في الآونة الأخيرة من الفرص المتزايدة التي يتيحها إسناد إنتاج الخدمات إلى جهات خارجية. وفيما يتعلق بتيسير انتقال المهنيين، يتعين تناول قضايا فيما يتصل بمعيار الاحتياجات الاقتصادية، والإجراءات الإدارية الثقيلة الوطأة المتعلقة بدخول البلد (تأشيرات الدخول وتراخيص العمل) والافتقار إلى شفافية اللوائح التنظيمية (يمكن اتخاذ خطوات لتشجيع نشر هذه اللوائح أو جعلها متاحة بيسر في شكل موحد، بما في ذلك إلكترونياً). وبما أن الاعتراف بالمؤهلات أمر حاسم لتيسير هذا الانتقال، ينبغي إيجاد وسائل مناسبة لتيسير انضمام البلدان النامية إلى اتفاقات الاعتراف المتبادل. وينبغي أيضاً أن تحقق البلدان تقدماً في اتجاه وضع مستويات ومعايير دولية موحدة للاعتراف

وكذلك معايير دولية لممارسة المهن واعتماد هذه المعايير في خاتمة المطاف، وهي معايير ينبغي أن تأخذ في الحسبان بشكل كامل الواقع القائم في البلدان النامية ومصالح هذه البلدان. وكوسيلة لتيسير التجارة، يمكن تشجيع إقامة نظم ترخيص محدودة لموردي الخدمات المهنية الأجانب.

الإطار ٢: الخدمات الحاسوبية والخدمات المتصلة بها

الخدمات الحاسوبية والخدمات المتصلة بها هي من بين أسرع خدمات نشاط الأعمال تطوراً. وهي تتألف من: `١` الخدمات الاستشارية المتصلة بتركيب البرمجيات الحاسوبية، و`٢` خدمات تنفيذ البرمجيات، `٣` خدمات معالجة البيانات، `٤` خدمات قواعد البيانات. ومقدمو الخدمات الحاسوبية والخدمات المتصلة بها يقدمون على نحوٍ متزايد حزَماً من الخدمات ذات الصلة. وقد قدم أعضاء منظمة التجارة العالمية مقترحات تهدف بصورة رئيسية إلى زيادة تحرير هذه الخدمات. وتتراوح هذه المقترحات بين التزامات قائمة على تكتيل الالتزامات (على عكس الالتزامات المتعلقة بقطاعات فرعية محددة) وتحقيق التناسق بين جميع الالتزامات المتعلقة بهذا القطاع إلى إيجاد "فهم" بشأن نطاق الالتزامات المتعهد بها في إطار الخدمات الحاسوبية والخدمات المتصلة بها. وتتمثل الصعوبات الرئيسية التي يواجهها أنصار الأخذ بمزيد من التحرير في الخدمات الحاسوبية والخدمات المتصلة بها فيما يلي: (أ) الحاجة إلى التمييز بين هذه الخدمات والخدمات التي تمكِّن لها (أي الخدمات المتعلقة بالمحتوى مثل الأعمال المصرفية)، نظراً إلى أن ذلك يسمح بالتعهد بالتزامات أكمل فيما يتعلق بالخدمات الحاسوبية والخدمات المتصلة بها و(ب) الحاجة إلى ضمان أن يعكس التصنيف المستخدم الواقع القائم في السوق (أي بأن تؤخذ في الحسبان أوجه التقدم التكنولوجي) و(ج) الحاجة إلى معالجة التداخل بين أنواع معينة من الخدمات الحاسوبية أو الخدمات المتصلة بها وخدمات الاتصالات ذات القيمة المضافة، و(د) الحاجة إلى تناول مسألة تقديم الخدمات الحاسوبية والخدمات المتصلة بها تقديماً مباشراً على شبكة الإنترنت، وهو ما يشمل القيام بذلك في ضوء التمييز بين أساليب التوريد المختلفة التي ينطوي عليها الاتفاق العام المتعلقة بالتجارة في الخدمات. أما تحديد ما إذا كان التقديم الإلكتروني لخدمة ما يشكل تقديماً لها في إطار أسلوب التوريد ١ أو أسلوب التوريد ٢ فهو مسألة رئيسية ويتعين تناولها ليس فقط في إطار المفاوضات المتعلقة بالخدمات ولكن أيضاً في سياق أعمال منظمة التجارة العالمية الرامية إلى بحث جميع القضايا المتصلة بالتجارة الناشئة عن التجارة الإلكترونية.

٢٦- والتحدي الذي يواجه كثيراً من البلدان النامية في هذا الصدد هو تحديد الخدمات المهنية التي يمكنها أن تستفيد في شأنها من زيادة تحرير الالتزامات فيما بين أعضاء منظمة التجارة العالمية وتحديد نوع الالتزامات المحددة، الأفقية وتلك الخاصة بقطاعات محددة على السواء، والالتزامات الإضافية في إطار المادة الثامنة عشرة المطلوبة لتحقيق أهداف المادة الرابعة من الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. ومن شأن التعهد بالتزامات متعددة الأطراف تكون ذات معزى من الناحية التجارية في المجالات ذات الأهمية التصديرية للبلدان النامية، وبخاصة أسلوبا التوريد ٤ و١، أن يفيد في زيادة اشتراك هذه البلدان في تجارة الخدمات. والمفاوضات الجارية فيما يتعلق بفرض ضوابط على اللوائح التنظيمية المحلية، وخاصة بشأن المتطلبات والإجراءات المتعلقة بالمؤهلات، تتيح فرصة لجعل التزامات الوصول إلى الأسواق ذات فعالية فيما يخص البلدان النامية.

ثالثاً – إصلاحات السياسات في قطاع الخدمات

٢٧- يتمثل التحدي الرئيسي الذي يواجه البلدان النامية في كيفية تعزيز قدرة التوريد المحلية والتوفيق بين التجارة والتنمية والاعتبارات الاجتماعية واعتبارات الإنصاف. وقد أصبح تحرير التجارة في الخدمات مبعَث قلق لكثير من أصحاب المصلحة، وخاصة عندما يصل الإصلاح إلى مجالات كانت تعتبر فيما سبق داخلة ضمن نطاق القطاع العام. وإذا أجري تقييم لخيارات السياسات وآثار الالتزامات المتعهد بها في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات والاتفاقات الدولية الأخرى فإنه يمكن أن يسهم في إيجاد فهم أفضل لكيفية تحقيق الأهداف الإنمائية، وهو أمر حاسم الأهمية إذا كان للإصلاحات أن تدعم الأهداف الإنمائية للألفية. وتتراوح اختيارات السياسات بين الحفاظ على دور الحكومة في المرافق العامة والخصخصة والتحرير الكاملين لقطاع ما. وهذا كله يمكن أن يكون صالحاً تبعاً للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة في بلد ما وفي الأسواق الدولية. وفي الوقت نفسه، فإن الالتزامات المتعهد بها في إطار المفاوضات التجارة الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف بشأن الخدمات تحد من خيارات معينة تتعلق بالسياسات. وعند التعهد بهذه الالتزامات، تحتاج البلدان النامية إلى توفّر الوضوح وتوفر ضمانة بأن هذه الالتزامات هي أفضل الخيارات الإنمائية. ويتوقف الأثر النهائي للسياسات العامة إلى حد بعيد على الخصائص الأساسية للأسواق. فتوافر فهم أفضل لهيكل وسلوك أسواق الخدمات في البلدان النامية (على وجه الإجمال وفيما يتعلق بالقطاعات الفردية) وفي الاقتصاد الدولي أمر ضروري لوضع خيارات في مجال السياسات ولتقييم التأثير المحتمل للسياسات البديلة على النمو والتنمية المستدامة، وكذلك على شتى أصحاب المصلحة. ويتمثل أحد التحديات الإنمائية الجوهرية في تناول الخصائص المتعددة لقطاعات الخدمات التي تتراوح بين توفير المرافق العامة (المياه/الإصحاح، أو الصحة، أو التعليم) وتلك التي يكون فيها توريد الخدمات تجارياً أوسع انتشاراً (تجارة التجزئة، النقل، الاتصالات السلكية واللاسلكية) ولكن تبقى فيها قضايا معقدة، مثل المنافسة ووصول الكافة إليها وإقامة شبكات فيها وصيانتها والتوسع فيها.

٢٨- وتكشف تجربة البلدان النامية عن أنه لكي يسفر التحرير عن تحقيق نتائج إيجابية فإنه يجب أن ينطلق بسرعة لا تكون أكبر مما ينبغي بالنسبة إلى الجهات الفاعلة المحلية، ويجب أن يكون الإطار التنظيمي وشبكة الأمان الاجتماعي وافيين، كما يجب وجود بيئة نشاط أعمال مفتوحة أمام المنافسة ووجود سياسات مصاحبة ملائمة لضمان أن تدعم الاقتصادات من قدرتها على الاندماج في الاقتصاد العالمي على نحو مفيد. أما أهمية تعاقب الإصلاحات فهي مبرهن عليها جيداً من الناحية النظرية، ولكن المحتوى المحدد لهذا التعاقب أقل وضوحاً، ولذا فمن شأن وجود عدد من المقاييس المرجعية بشأن كيفية الانطلاق قُدماً أن ييسر عملية صنع القرارات. وينبغي التسليم بعدم وجود إطار للسياسات "يلائم الجميع"، سواءً فيما بين قطاعات الخدمات أو فيما بين البلدان. والتحدي الماثل هو توضيح ما هو إطار السياسات الذي ينبغي استخدامه لأي قطاعات وفي ظل أية أوضاع وطنية ودولية؛ فهذا يزيد من إسهام الخدمات في النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

الإطار ٣: الدروس المستفادة من التقييمات الوطنية للإصلاحات المحلية[١٤]

تمثل تقييم الصين للإصلاحات المضطلع بها في قطاعها المصرفي في أن المشاركة المتزايدة من جانب المصارف الأجنبية قد حسنت النظام المالي وأتاحت للمستهلكين خدمات أكثر تقدماً. بيد أن المصارف المحلية تخسر أنصبتها في السوق مع تحول المستهلكين المرتفعي المستوى والمديرين التنفيذيين القادرين إلى المصارف الأجنبية. وفي قطاع التوزيع، تبين للمشاريع الصينية الصغيرة والمتوسطة الحجم أن من الصعب تطوير نشاط أعمالها في وجه المنافسة المتأتية من منافسين أجانب كبار (وعلى سبيل المثال فإن أكبر تاجر للتجزئة في الصين له حجم مبيعات يقل عن ١ في المائة من حجم مبيعات أكبر تاجر تجزئة من الولايات المتحدة). وبعد انضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية، أُنشئ ٢٨ متجراً جديداً من متاجر سلاسل التجزئة المستثمر فيها من الخارج. وعلى الرغم من أن المستهلكين قد يتمتعون بخدمات أفضل وبضائع أرخص، انهار كثير من متاجر التجزئة المحلية الصغيرة. والتحدي الماثل الآن هو كيفية التعامل مع هذه الأوضاع، بالنظر إلى أن هذه الشركات ذات أهمية حاسمة من حيث العمالة والديناميات الاقتصادية. والنتيجة التي خلصت إليها الصين هي أن التحرير التدريجي هو مفتاح الحل.

وقامت تايلند تدريجياً بتحرير تجارة التجزئة لديها منذ أواخر الثمانينات. وابتداءً من عام ١٩٩٧، وكرد فعلٍ للأزمة المالية، ازداد الاستثمار الأجنبي المباشر في خدمات التجزئة زيادة مرموقة. وقد جلب هذا منافع وتكاليف. فقد عرض بعض تجار التجزئة منتجات أرخص وتشكيلات أكبر وحسنوا شبكات توزيعهم والتحكم في مخزونهم وولدوا فرص عمل. ولكن إغلاق كثير من المتاجر التقليدية الصغيرة (أُغلق عدة آلاف في العام) واختفاء الوسطاء التقليديين قد أديا إلى رد فعل سلبي لدى قطاع كبير من السكان. وكرد فعلٍ لذلك، باشرت الحكومة إجراءات تنظيمية لمنع حدوث المزيد من الآثار السلبية، ولا سيما لتجار التجزئة التقليديين الصغار.

رابعاً - التكامل الاقتصادي والخدمات

٢٩- شهدت السنوات الأخيرة نمواً في اتفاقات التجارة الإقليمية التي تتناول التجارة في الخدمات. وتختلف هذه الاتفاقات من حيث نهجها إزاء فتح الأسواق (مثلاً نَهَجْ القائمة الإيجابية من نوع الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات[١٥] أو نهج القائمة السلبية المستوحى من اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية)[١٦] ومن حيث محتواها (مثلاً: التحرير الكبير أو تجميد الوضع الراهن) ومن حيث الموقّعين عليها (بلدان متقدمة و/أو بلدان نامية). وفي حين أن بعض اتفاقات التجارة الإقليمية تعكس جزئياً الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات (مثلاً اللوائح التنظيمية المحلية أو قضايا الاعتراف)، فإن البعض الآخر يذهب إلى أبعد من ذلك (مثلاً: الشفافية بداهة، والزيادة على الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات)[١٧] أو يقصر عنه (مثلاً: استبعاد المستوى المحلي من التغطية)[١٨]. وقد أسفرت عمليات التفاوض المتعددة عن شبكة معقدة ومتداخلة من القواعد التي تتضمن التزامات مختلفة. وهذا يخلق تحديات أمام البلدان الموقعة، وخاصة منها البلدان النامية. وتمتد صعوباتها من إدارة عمليات التفاوض المتعددة إلى التعقيد الذي تتسم به القواعد، فضلاً عن تقييم سيناريوهات تفاوضية معينة. وعلى سبيل المثال فإن اتفاقات التجارة الإقليمية المعقودة بين الشمال والجنوب قد تنطوي في حالات كثيرة على عملية تحرير تكون أعمق وأسرع من تلك المتحققة على الصعيد المتعدد الأطراف أو الإقليمي (بين الجنوب والجنوب). وقد يمارس ذلك ضغطاً خاصاً على الأطر التنظيمية المحلية للبلدان النامية.

٣٠- وقد تستخدم البلدان النامية أيضاً اتفاقات التجارة الإقليمية استخداماً استباقياً بقصد دعم تحقيق أهدافها الإنمائية والتمكين من تعلّم دروس من النظام التجاري المتعدد الأطراف. وفي جماعة الأنديز، يجري تعزيز التناسق بين لوائح تنظيمية معينة تتعلق بالخدمات النقل والخدمات المالية وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية. وقد يفيد انتقال الأشخاص الطبيعيين كمثال على اتفاقات التجارة الإقليمية المعقودة بين الشمال والشمال (اتفاق التجارة الرامي إلى تعزيز العلاقات الاقتصادية بين أستراليا ونيوزيلندا (أنزيرتا))، والجنوب والجنوب (الجماعة الكاريبية، وجماعة الأنديز) والشمال والجنوب (اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية)[١٩].

٣١- ويمكن لاتفاقات التجارة الإقليمية المعقودة بين الشمال والجنوب أن تكون مفيدة إذ جرى تنفيذها في ظل أهداف إنمائية واضحة (في حالة اتفاقات الشراكة الاقتصادية يكون الهدف هو الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة للبلدان الأعضاء في مجموعة بلدان أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ) وإذا أسفرت عن التفاوض على التزامات تنفيذية ذات وجهة إنمائية (مثلاً زيادة القدرة الإنتاجية والتوريدية لبلدان شرقي أفريقيا والجنوب الأفريقي). ويمكن لاتفاقات التجارة الإقليمية المعقودة بين الجنوب والجنوب أن تدعم التعاون (مثلاً التعاون بين الجهات التنظيمية أو لأغراض تتصل بالهياكل الأساسية أو المنافسة أو تيسير التجارة).

الإطار ٤: التكامل الإقليمي في شرقي أفريقيا والجنوب الأفريقي واتفاقات الشراكة الاقتصادية الخاصة "الجماعات الأوروبية"

وافق ستة عشر عضواً[٢٠] من أعضاء السوق المشتركة لشرقي أفريقيا والجنوب الأفريقي (كوميسا) البالغ عددهم ١٩ بلداً على التفاوض بشأن اتفاق شراكة اقتصادية مع الجماعات الأوروبية. ويتوقع هؤلاء الأعضاء أن تسمح لهم مبادرتهم الإقليمية بالإفادة من تقاسم الموارد والفرص وبأن تيسر لهم إنشاء صناعات إقليمية تكون قادرة على النفاذ إلى أسواق جديدة وعلى المنافسة عالمياً. وهذه المفاوضات المتعلقة باتفاق الشراكة الاقتصادية لبلدان شرقي أفريقيا والجنوب الأفريقي تتيح فرصة لإجراء تقييم إجمالي وشامل لحالة اقتصاديات الخدمات لديها (مثلاً مدى عملية التحرير، وحالة بيئتها التنظيمية وأداء قطاعات مختارة). وثمة تقييمات وطنية يُستفاد فيها من دعم مقدم من الأونكتاد سيبدأ العمل فيها بالتركيز على نخبة من القطاعات وأسلوب التوريد ٤. وتهدف هذه التقييمات إلى تحديد الفوائد المترتبة على تحرير الخدمات في هذه البلدان وما إذا كان من صالحها موالاة التفاوض مع الجماعات الأوروبية. وعلى الرغم من أن القرار النهائي بالتفاوض على الخدمات في إطار اتفاق الشراكة الاقتصادية بين بلدان شرقي أفريقيا والجنوب الأفريقي من ناحية والجماعات الأوروبية من الناحية الأخرى ما زال لم يُتخذ بعد، فمن المرجح أن يكون أي اتفاق انعكاساً للاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، فيمنح مرونة للبلدان النامية (مثلاً في فتح أبواب قطاعات خدمات أقل عدداً والاحتفاظ بحرية تنظيم التجارة في الخدمات تمشياً مع أهداف سياساتها الوطنية). وينبغي أن ترتكز المفاوضات على مبادئ المعاملة الخاصة والتفاضلية. ومن بين المجالات المحددة التي يمكن فيها لبلدان شرقي أفريقيا والجنوب الأفريقي أن تستفيد من اتفاق للشراكة الاقتصادية: انتقال الأشخاص بحرية أكبر وتطوير خدمات الهياكل الأساسية والخبرات الفنية في مجالات الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المالية وخدمات النقل.

٣٢- وقد تنطوي أيضاً اتفاقات التجارة الإقليمية على تحديات، وخاصة فيما يتعلق بالبلدان النامية. فأوجه الاختلال في القوة والقدرات التفاوضية يمكن أن تخلق ضغوطاً وتسفر عن التعهد بالتزامات بعيدة المدى قد لا تعكس الأولويات الإنمائية للبلد النامي. وفيما يخص وضع القواعد، تشتمل عدة اتفاقات تجارة إقليمية على أحكام تشترط التعليق مسبقاً على التغييرات المقترحة على أنظمة الخدمات إما على أساس بذل "أفضل مسعى" أو على أساس إلزامي، وهو جانب يذهب إلى أبعد مما يذهب إليه الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات[٢١]. وقد تؤدي المفاوضات المتعلقة باتفاقات التجارة الإقليمية التي تسير على نهج القائمة السلبية، والتي تشمل تلقائياً الخدمات الجديدة، إلى أن تربط البلدان النامية فتح أسواقها بالتزامات تكون ذات مرحلة أكثر تحررية من التزاماتها المتعددة الأطراف بموجب الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. وقد يحدث ذلك دون أن يكون لديها فهم شامل للآثار التي يمكن أن تترتب على ذلك. بل إن الآثار الاقتصادية لتحمل التزامات أعمق قد تكون أبعد مدى إذا جرى التفاوض عليها بين بلد متقدم وتجمع إقليمي قائم بين الجنوب والجنوب، فلا يقوم الطرف الأول بتحقيق عملية تكامله هو إلا ببطء. ويمكن لهذه الظروف أن تعوق التجارة بين الجنوب والجنوب، التي قد تتجاوزها الواردات بين الشمال والجنوب.

٣٣- وهكذا فإن القرارات المتعلقة بما إذا كان ينبغي تحقيق تحرير الخدمات في سياق إقليمي وكيف يكون ذلك ومع من ما زالت قرارات حاسمة الأهمية ينبغي اتخاذها بحرص وعلى أساس الظروف الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية المحددة للمجموعة الإقليمية.

خامساً - مفاوضات الخدمات في إطار منظمة التجارة العالمية

عرض عام للمفاوضات الخاصة بالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات

٣٤- لأعضاء منظمة التجارة العالمية مصالح كبيرة في المفاوضات الخاصة بالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. إذ تشير التقديرات إلى أن تحرير هذه التجارة يمكن أن يعود، على البلدان النامية وحدها، بدخل إضافي يصل إلى ٦ ترليونات دولارات من دولارات الولايات المتحدة. بيد أنه ينبغي النظر بحذر إلى هذه الأرقام نظراً إلى أن معوقات التوريد والعوامل المقيِّدة الأخرى قد تعرقل في خاتمة المطاف تحقيق هذه الفوائد للبلدان النامية. وتنص المادة التاسعة عشرة على بعض المبادئ التوجيهية المحدَّدة للمفاوضات (مثلاً التحرير المتدرج الذي يسير خطوة خطوة؛ والمرونة المحددة لفرادى البلدان النامية؛ وإيلاء الأولوية للقطاعات وأساليب التوريد التي تهم البلدان النامية). وإن الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، والمبادئ التوجيهية للتفاوض، وطرائق المعاملة الخاصة لأقل البلدان نمواً تشكل جميعاً معايير ينبغي أن يقاس في ضوئها نجاح المفاوضات. ومن الأمور الحاسمة الأهمية أيضاً، من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية لهذه الجولة، ضرورة وجود توازن ملائم في المفاوضات المتعلقة بالخدمات فضلاً عن وجود عمليات شفافة وشاملة.

٣٥- وفي حين أن إعلان الدوحة الوزاري ينص على أطر زمنية إرشادية لتقديم الطلبات والعروض الأولية، فإن بلداناً نامية كثيرة لم تتمكن من تقديم طلباتها و/أو عروضها في غضون هذه الأُطر الزمنية. وفي حقيقة الأمر فإن تحديد القطاعات وأساليب التوريد ذات الأهمية الاقتصادية والحواجز التجارية التي ينبغي إزالتها ليس بمهمة سهلة في ظل عدم وجود بيانات كافية بشأن قطاع الخدمات. وينص مقرر المجلس العام لمنظمة التجارة العالمية الذي اعتُمد في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٤ على إطار زمني جديد لتقديم العروض المنقحة (هو أيار/مايو ٢٠٠٥)، ويدعو إلى تقديم عروض ذات جودة مرتفعة، وخاصة في القطاعات وأساليب التوريد ذات الأهمية التصديرية للبلدان النامية ولا سيما أقل البلدان نمواً[٢٢]. وحتى الآن

فـــإن عدد العروض الأولية المقدمة هو ٥٠ عرضاً، إذا حُسبت الجماعة الاقتصادية الأوروبية كجهة واحدة. ويرى بعض الأعضـــاء أن هـــذا مـــا زال غير كاف[٢٣] ويدعون شركاءهم التجاريين إلى تقديم عروض ذات نوعية مرتفعة. والمسألة المطـــروحة من وجهة نظر البلدان النامية ليست ببساطة هي التماس عروض شاملة بل هي بالأحرى التماس عروض تولي اهتماماً خاصاً للقطاعات وأساليب التوريد ذات الأهمية التصديرية لهذه البلدان.

الإطار ٥: أسلوب التوريد ٤ وعروض السياحة: تقييم التقدم المحرز[٢٤]

لا تـــرد إلا في ربع العروض المقدمة تقريباً تحسينات تتصل بأسلوب التوريد ٤ (مثلاً إيراد فئات جديدة من الأشخاص الطبيعيين، وتوسيع نطاق التطبيق القطاعي للالتزامات المتعلقة بمورِّدي الخدمات التعاقدية، ومد أجل الإقامة، وتوضيح تطبيق معيار الاحتياجات الاقتصادية، وإزالة اشتراطات الإقامة/الجنسية). ولا تتناول العروض المتعلقة بأسلوب التوريد ٤ القضايا الرئيسية التي تثيرها البلدان النامية، بما في ذلك إدراج الفئات المتصلة بمقدمي الخدمات أصحاب أنصاف المهارات أو أصحاب المهارات القليلة. وتتصـــل معظم الفئات الإضافية بعمليات النقل داخل الشركة (المرتبطة بأسلوب التوريد ٣) والمهنيين أصحاب المهارات العالية. وتتسم فترة الإقامة المسموح بها في حالات النقل داخل الشركة، بالمقارنة مع مورِّدي الخدمات التعاقدية والمهنيين المستقلين، بأنها أكثر سخاءً. وبعض العروض المتعلقة بمورّدي الخدمات التعاقدية (بوصفهم موظفين في كيانات اعتبارية ومورّدي خدمات مستقلين عـــلى الســـواء) قد تكون ذات أهمية، ولكن هذه العروض محدودة من حيث التغطية القطاعية وتنطوي على معايير تقييدية بشأن المؤهـــلات التعليمـــية والمهنـــية. وفي تقييم أولي للعروض المقدمة، أكدت مجموعة من ١٨ بلداً نامياً أن العروض الراهنة لا تمثل تحســـينات هامة بالمقارنة مع الالتزامات القائمة المتعلقة بأسلوب التوريد ٤. فقلة من العروض تشمل فئات جديدة من أصحاب أنصـــاف المهـــارات وأصحاب المهارات القليلة أو تزيل القيود الأفقية والقطاعية أو تتناول إجراءات تراخيص العمل وتأشيرات الدخول (تأشيرة الدخول في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات).

وفيما يتعلق بالسياحة، أوضحت مجموعة من تسعة بلدان نامية أن العروض الراهنة المقدمة من البلدان المتقدمة ما زالت بعـــيدة عن الاشتمال على تحسينات. وما زال كثير من هذه العروض يحتوي على قيود، ولا تتضمن عروض أخرى أي تحسينات على الإطلاق. ومن بين القضايا الهامة الأخرى ما يلي: تيسير انتقال الأشخاص الطبيعيين والاعتراف بالمؤهلات، وإزالة الممارسات المضادة للمنافسة والاشتراطات المتعلقة بالوجود التجاري أو الجنسية أو الإقامة.

٣٦- ووفقاً لتصور البلدان النامية فإن تحليلاً أولياً للعروض الأولية المقدمة من الشركاء التجاريين الرئيسيين يكشف عن عـــدد مـــن الأشياء. إذ يبدو أن عدة عروض تتراجع عن التزامات سابقة مُتعهد بها أو تفتقر إلى تغيير حقيقي في مستوى الالتزام، على الرغم من التعديلات المدرجة. وهذا يحدث إما بإعادة تعريف القطاع/القطاع الفرعي الذي ينطبق عليه التزام مـــا أو بالانـــتقال من التزام جزئي إلى التزام آخر. وكثيراً ما تستخدم العروض الأولية تصنيفات جديدة (حتى بخصوص القطاعات التي لا تشكل رسمياً جزءاً من قائمة تصنيف منظمة التجارة العالمية) لم تحظ بموافقة متعددة الأطراف وما زالت قيد المناقشة. وهذا يقود إلى عدم التيقّن بخصوص ما يعرضه بلد من البلدان على وجه الدقة. ويبدو أيضاً أن العروض تشير إلى أن بعض البلدان لم تتخل عن أي إعفاءات بخصوص الدولة الأولى بالرعاية، بل إنها بالأحرى تأخذ بإعفاءات جديدة. وهذا يمكن أن يكون أحد دواعي القلق بالنظر إلى أنه لم يجر حتى الآن تقييم تأثير حتى الإعفاءات القائمة. ويبدو أيضاً أن العروض تركز على صناعات معينة، فمعظمها يتجاوز قطاعات حساسة معينة مثل الخدمات الصحية أو السمعية البصرية أو الخدمات الكثيفة العمالة، وخاصة تلك التي تُقدم عن طريق أسلوب التوريد ٤ وعند مستويات مهارة أدنى، وهو المجال

الـــذي تتمـــتع فـــيه الـــبلدان النامـــية بميزة نسبية. وأخيراً تشير عروض معينة إلى مفهوم التبادلية. وفي حين أن عملية الطلـــبات/العروض المضطلع بها في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات تنبني على عمليات المساومة والتبادل، فإنه ينبغي الحفاظ على المرونة من أجل البلدان النامية.

٣٧- وإن استعراض وتقييم التقدم في المفاوضات عملاً بالفقرة ١٢٥ من المبادئ التوجيهية للتفاوض يسمحان بتقديم تقاريـــر منـــتظمة من الأعضاء إلى "مجلس التجارة في الخدمات" عن التقدم المحرز في المفاوضات، بما في ذلك المفاوضات الثنائية. وتمشياً مع المبادئ التوجيهية للتفاوض، كررت بعض البلدان النامية الإعراب عن رأي مفاده أن المقاييس المرجعية الرئيســـية لتقيـــيم التقدم المحرز ينبغي أن تكون هي المدى الذي تحقق في حدوده المفاوضات أهداف الاتفاق العام المتعلق بالـــتجارة في الخدمات، على النحو المنصوص عليه في المادة الرابعة (زيادة مشاركة البلدان النامية) والمادة التاسعة عشرة (التحرير التدريجي). واستعراض المفاوضات أمر حاسم الأهمية، نظراً إلى أن من المنتظر أن يكون مدخلاً من المدخلات في الاجـــتماع الـــوزاري السادس لمنظمة التجارة العالمية (هونغ كونغ، الصين، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥) في صورة تقرير يقدمه مجلس التجارة في الخدمات إلى لجنة المفاوضات التجارية، يتناول أيضاً التوصيات المحتملة.

المفاوضات الخاصة بقواعد الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات

التدابير الوقائية الطارئة[٢٥]

٣٨- حُـــددت المفاوضات المتعلقة بالتدابير الوقائية الطارئة المحتملة على أنها مجال يتسم بأهمية إنمائية رئيسية، وإن كان يتميز بالافتقار إلى توافق في الآراء بشأن المسألتين الرئيستين المتمثلتين في مرغوبية هذه التدابير ومدى إمكانيتها عملياً. وقد أتاح مشروع اتفاق التدابير الوقائية الطارئة الذي وضعه أعضاء رابطة أمم جنوب شرقي آسيا (آسيان) قوة الزخم الرئيسية للمناقشـــات. وأُدرجت المجالات الصعبة الرئيسية في مرفق لهذه الوثيقة، التي تثير قضايا مثل إمكانية تطبيق التدابير الوقائية على الموردين الأجانب الموجودين فعلاً (أسلوب التوريد ٣)، وتعريف الصناعة المحلية، وتأثير تدبير وقائي ما على المعاملة الوطنـــية ومعاملة الدولة الأولى بالرعاية، والحقوق المكتسبة. وفي وقت أقرب، وكرد فعل للتغذية المرتدة والأسئلة الواردة مـــن الأعضاء الآخرين، قدمت هذه المجموعة من البلدان بعض العناصر الجديدة من أجل مناقشتها. وتركزت المناقشات عـــلى وصـــف وتحليل أوضاع محددة يمكن أن تبرر استخدام التدابير الوقائية الطارئة. وقد اقترح أنصار هذه التدابير عدة سيناريوهات يرون فيها أن هذه التدابير ستكون ضرورية. ويناقش الأعضاء حالياً مزايا كل حالة.

٣٩- وتوجـــد عـــدة أســـباب يُستند إليها في تبرير استخدام التدابير الوقائية الطارئة في مجال الخدمات. فطبيعة تجارة الخدمـــات تجعـــلها عرضة لتطورات غير متوقعة، وإذا استُعين بحزام أمان فإنه يمكن أن يساعد البلدان في جهودها المتعلقة بالتحرير. ويمكن لـــه أيضاً أن يساعد في تحمل تكاليف التكيف. فالتدابير الطارئة هي أداة سياسية هامة يمكن أن تحدث مفعـــولاً بالنســـبة إلى الحكومات من حيث تهدئة "الخاسرين" المحتملين من عمليتي التحرير والإصلاح، بينما تفرض على الحكومات ضوابط لإعادة الهيكلة خلال فترة زمنية معينة. وتبقى مع ذلك أوجه قلق يتعين تناولها. وهذه تشمل: المخاوف من إساءة الاستعمال، وحقيقة أن أسلوب التوريد ٤ ربما يكون هو أسهل "هدف"، والخطر المتمثل في احتمال إنشاء آلية مـــرهقة بشكل مفرط. وعلاوة على ذلك، فإن أي تدبير وقائي طارئ ينبغي أن يتضمن معاملة خاصة وتفاضلية للبلدان النامية[٢٦].

الإعانات

٤٠- يمكـــن أن يكون للإعانات أثر ضار على التجارة الدولية، وخاصة صادرات البلدان النامية. والمفاوضات المتعلقة بفـــرض ضوابط لمعالجة الآثار المشوِّهة للتجارة المترتبة على الإعانات تركز حالياً على أمثلة لتدابير الدعم الحكومي المتصل بالخدمات. وبينما قدم بعض أعضاء منظمة التجارة العالمية معلومات عن الإعانات لديهم، فإن المناقشات يتعين أن تعتمد بصـــورة رئيســـية عـــلى المعلومات الواردة في "استعراضات سياسات التجارة". وتركِّز المناقشات أيضاً على التعاريف والمبادئ، حيث يسعى الأعضاء إلى الاعتماد على الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية والاتفاق المتعلق بالزراعة، مع وضع الخصائص المحددة للخدمات في الاعتبار.

٤١- وتقـــوم حكومات كثيرة بدعم قطاعات الخدمات مثل النقل الجوي والبحري والنقل العام بالسكك الحديدية، والاتصـــالات الســـلكية واللاسلكية، والمرافق (المياه والكهرباء) والخدمات من نوع المنافع العامة (التعليم والصحة)[٢٧] ويمكـــن تجميع التدابير تبعاً للمستفيدين المقصودين بها: `١` تدابير الدعم التي يكون المستفيدون المقصودون بها هم الأسر المعيشية أو المستهلكين؛ و`٢` وتلك التي يكون المستفيدون المقصودون بها هم موردي الخدمات؛ `٣` وتلك المقصود بها أن تفـــيد المجـــتمع ككل. ومن وجهة نظر المادة الخامسة عشرة، فإن الإعانات التي يكون المستفيدون المقصودون بها هم موردي الخدمات من الواضح أنها أكثر الإعانات صلة بالموضوع، ويقتصر الالتزام المتعلق بتبادل المعلومات عليها. بيد أنه مـــن حيـــث تـــأثير التدبير على التجارة والمدى الذي يفيد في حدوده هذا التدبير موردي الخدمات، بالإضافة إلى إفادته للمستفيدين المقصودين الآخرين، هما أمران لا يمكن نبذهما بداهة ويتطلبان مزيداً من التقييم.

٤٢- وتوجـــد أدلـــة على أن البلدان، في كثير من الحالات، تقدم دعماً تصديرياً عاماً أو محدداً بقطاعات إلى موردي الخدمـــات التابعين لها. ففي حالة أستراليا بلغ مقدار المساعدة المقدمة إلى مصدري الخدمات ١,٣٥ مليار دولار فيما بين عـــامي ١٩٩٧ و٢٠٠٢. وقـــد مُنحـــت هذه المساعدة لكل قطاع خدمات تقريباً عن طريق المساعدة المالية المباشرة، والـــتمويل المقدم إلى المؤسسات، والإنفاق الضريبي المتاح للمصدرين. ويمثل المبلغ المعني نحو ٣٠ في المائة من كل الدعم المقـــدم إلى الخدمـــات المـــبلَّغ عنه أثناء الفترة نفسها[٢٨]. وتختلف البلدان النامية والبلدان المتقدمة من حيث استخدامها لإعانـــات التصدير، فالأولى تميل إلى الاعتماد على نَهْج أكثر انتقائية والأخيرة تميل إلى أن تستخدم، في جملة أمور، نظم تـــرويج الصادرات، وتمويل الصادرات، وضمانات التصدير[٢٩]. وبقدر ما تقدم برامج دعم الصادرات معدلات أدنى من معـــدلات الســـوق أو تسمح بأسعار لا تكفي لتغطية تكاليف التشغيل، فإنها يمكن أن تنطوي على إعانة تصدير. ويمكن لتدابير أفقية أخرى أن تكون مؤهلة لوصفها كإعانات تصدير.

٤٣- ويجب أن تولي المفاوضات المتعلقة بضوابط الإعانات أهمية للاهتمامات الخاصة للبلدان النامية، ومنها على سبيل المثال الإعانات الهادفة إلى بناء القدرة التنافسية في قطاعات الخدمات ذات الأولوية وتحقيق الأهداف الاجتماعية والإنمائية، والقيام على سبيل الأولوية بإزالة الإعانات المشوِّهة للتجارة والمقدمة من البلدان المتقدمة. فهذا من شأنه أن يسهم في إيجاد نظام تجاري متعدد الأطراف أكثر إنصافاً وغير تمييزي. ويجب تشجيع الإخطار ببرامج الإعانات لدى البلدان المتقدمة، بما في ذلك البرامج التي تُنفذ في إطار مخططات تكامل إقليمي.

المشتريات الحكومية

٤٤- وما ينص عليه الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات من شرط الدولة الأولى بالرعاية والوصول إلى السوق والالتزامات المتعلقة بالمعاملة الوطنية لا ينطق على المشتريات الحكومية التي تقوم بها الوكالات الحكومية لأغراض الاستخدام الحكومي وليس بقصد إعادة بيعها تجارياً أو بقصد استخدامها في توريد خدمات من أجل البيع التجاري. وتُجرى المفاوضات في إطار المادة الثالثة عشرة من الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، ولكن التقدم في هذا المجال يعترضه حجر عثرة رئيسي يتمثل في الافتقار إلى الوضوح بشأن ولاية المفاوضات وخاصة بشأن ما إذا كانت قضايا الوصول إلى السوق مشمولة بها أم لا. وثمة رسالة وُجهت مؤخراً من الجماعة الأوروبية تقترح إطاراً للشراء الحكومي في مجال الخدمات - ينص أساساً على التزامات بشأن الشراء الحكومي يتعين التعهد بها في إطار جداول التزامات محددة، تورَد في عمود خامس بشأن القيود على المشتريات الحكومية[٣٠].

٤٥- وتتردد البلدان النامية في فتح أسواقها الخاصة بالمشتريات الحكومية أمام العطاءات الدولية بسبب خشيتها من أن يزيح الموردون الخارجيون الشركات المحلية وألا تتمكن هذه الشركات في الوقت نفسه من تحقيق الوصول إلى أسواق المشتريات الحكومية الخارجية بسبب افتقارها إلى القدرة التنافسية والتعقيد التي تتسم به عملية تقديم العطاءات. وأُثيرت أيضاً أوجه قلق بشأن آثار ضوابط الشفافية على الوصول إلى الأسواق وعلى استعمال البلدان النامية للمشتريات الحكومية كأداة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والإنمائية. بيد أنه في ضوء الآثار المفيدة الممكنة للمنافسة (السماح للحكومات بخيارات أوسع من حيث نوعية وأسعار الخدمات، مما يسفر عن تحقيق وفورات يمكن توجيهها إلى أنشطة إنتاجية أخرى) على النمو والتنمية، ينبغي القيام بمزيد من التحليل لتحديد تكاليف وفوائد هذه الخيارات المختلفة.

التنظيم المحلي

٤٦- تفوض المادة السادسة -٤ من الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات بوضع الضوابط الضرورية لضمان ألا تكون التدابير المتعلقة باشتراطات المؤهلات والإجراءات الخاصة بها، والمعايير التقنية، ومتطلبات وإجراءات الترخيص حواجز غير ضرورية تعترض التجارة في الخدمات. وعند الاضطلاع بهذه الولاية، توجد حاجة إلى إقامة توازن بين الحفاظ على الحق في التنظيم وضمان عدم تطبيق التدابير المشروعة بطريقة تعسفية أو كحاجز مقنَّع أمام التجارة. ويتسم الحق في التنظيم بأهمية خاصة للبلدان النامية بالنظر إلى أن كثيراً منها ليس لديها بعد إطار تنظيمي ومؤسسي أمثل معمول به. وتتناول إسهامات أخيرة ما يلي: التدابير المتعلقة بالإجراءات الإدارية للحصول على تأشيرات دخول أو تصاريح دخول، والتجارب المكتسبة فيما يتعلق بالضوابط المفروضة على المعايير والأنظمة التقنية، والقضايا المتصلة بالشفافية والعلاقة بين الضوابط المستقبلية في إطار المادة السادسة -٤ والوصول إلى السوق، والمعاملة الوطنية. وبرزت أيضاً بشكل مرموق قضايا الاشتراطات المتعلقة بالمؤهلات والاعتراف بهذه المؤهلات[٣١].

٤٧- وتدور مناقشات حول ما هي التدابير المحددة التي تدخل ضمن المادة السادسة -٤ وعلاقتها بالتدابير التي تدخل ضمن المادتين السادسة عشرة والسابعة عشرة. وقد جمعت أمانة منظمة التجارة العالمية قائمة موسعة بأمثلة للتدابير التي تدخل ضمن المادة السادسة -٤. وتركز أيضاً الإسهامات المقدمة من الأعضاء على مشاكل تعيين الحدود الفاصلة (انظر أعلاه)[٣٢] أو على مجالات محددة من اللوائح التنظيمية (مثلاً التدابير المتعلقة بطلبات تأشيرة الدخول أو تصاريح الدخول وإصدار التراخيص والإجراءات الإدارية الأخرى). وفيما يتعلق بإجراءات تأشيرات الدخول، يوجد اهتمام بمناقشة ما إذا

كانت الإجراءات الإدارية المتعلقة بالتأشيرات يمكن أن تكون جزءاً من الضوابط الممكن إدراجها في إطار المادة السادسة -٤، وما هي البدائل الموجودة (مع كون الشفافية أحد هذه الخيارات)[٣٣]. ومما يهم البلدان النامية بوجه خاص المسائل المتعلقة بأن يجري تناول القضايا المتعلقة بتأشيرات الدخول وكيفية تناولها بفعالية، بالنظر إلى آثارها الممكنة على التصدير عن طريق انتقال الأشخاص الطبيعيين. بيد أن أي قواعد بشأن هذه القضايا لن تحقق فوائدها الأوسع نطاقاً في خاتمة المطاف إلا بالاقتران مع التزامات لها معنى بشأن الوصول إلى الأسواق.

٤٨- وثمة جانب آخر هو الضوابط الممكنة على الشفافية، حيث يرى البعض أن هذا المفهوم يتجاوز مجرد النشر، أو جعل المعلومات المتعلقة بالتدابير المتصلة بالتجارة في الخدمات متاحة بيسر، لكي يشمل أيضاً الإخطار المسبق والإجراءات المتعلقة بالتعليقات[٣٤]. وفي حين أن النص الأصلي للاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات لا يتضمن أي أحكام بهذا المعنى[٣٥]، فإن اتفاقات دولية أخرى، على الصعيد الثنائي أو الإقليمي، تحتوي على أشكال مختلفة من هذه القواعد. وفي الوقت نفسه فإن مثل هذا المفهوم الموسع للشفافية - وخاصة عندما يتجسد في شكل قواعد ملزمة قانوناً - يمكن أن يخلق أعباءً إدارية ويرتب تكاليف على البلدان النامية. وفي الواقع، لا تنص النظم القانونية لكثير من البلدان النامية على إجراء هذه المشاورات. وبالمثل، تشعر البلدان النامية بالقلق إزاء أي تأثير لا موجب له يمكن للشركات والحكومات الأجنبية أن تمارسه على عملياتها التنظيمية المحلية. ولذلك يلزم النظر بعناية في مثل هذا المفهوم الموسع للشفافية.

٤٩- ويُنظر إلى الضرورة على أنها مفهوم يرمي إلى إقامة توازن بين الحق في التنظيم واشتراط عدم تقييد التجارة على نحو لا موجب له. وهكذا تحتاج البلدان النامية إلى ضمان ألا تضر أي ضوابط مستقبلية محتملة بأن تكون لديها المرونة لإجراء إصلاحات تنظيمية ومؤسسية وبقدرتها على تحقيق أهداف السياسات العامة[٣٦]. ويمكن فيما يتعلق بالضوابط القيام في خاتمة المطاف باختيار قائمة مفتوحة (مثل ضوابط المحاسبة)، أو استخدام مصطلح "أهداف السياسة العامة الوطنية". فهذا المصطلح يترك لآحاد البلدان تقرير هذه الأهداف، وهو يرد بالفعل في ديباجة الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات[٣٧].

٥٠- كذلك فإن المعايير التقنية، بما في ذلك المعايير على الصعيد الدولي، تجري مناقشتها (بما في ذلك مسائل تعاريف المعايير التقنية والدولية، وكيف ينبغي ربط تحقيق الاتساق مع المعايير الدولية بالوفاء بأهداف المادة السادسة -٤). وبالإضافة إلى تناول الطرق الممكنة لمنح معاملة خاصة وتفاضلية، فينبغي في أي عمل بشأن المعايير الدولية أن يضع في الاعتبار الصعوبات الخاصة التي تواجهها البلدان النامية في المشاركة على نحو فعال في هيئات وعمليات وضع المعايير الدولية.

٥١- أما اتفاقات الاعتراف المتبادل فقد جرى التفاوض عليها في معظمها بين البلدان المتقدمة وبين البلدان التي تربط بينها روابط ثقافية وتاريخية وثيقة. وتوجد حاجة إلى تيسير انضمام البلدان النامية إلى اتفاقات الاعتراف المتبادل القائمة والتفاوض على اتفاقات جديدة. وكثيراً ما تتفاوض على اتفاقات الاعتراف المتبادل رابطات مهنية لا تعمل في أحيان كثيرة في ظل سلطة حكومة مفوضة. وهذا يثير أوجه عدم تيقن حول وضع مثل هذه الاتفاقات في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات.

٥٢- وتتعلق قضيتان هيكليتان أخيرتان بالطريقة الإجمالية للتعامل مع القضايا المتصلة بجدول الأعمال الخاص بالمادة السادسة -٤. فأولاً، من حيث تناول الضوابط المستقبلية، يبدو أن بعض الأعضاء يفضلون نهجاً أفقياً، في حين يفضل

البعض الآخر التحرك على أساس كل قطاع على حدة، أو اتباع مزيج من النهجين. ثانياً، أدرجت بعض البلدان جوانب معينة من اللوائح التنظيمية المحلية في طلباتها – ربما في محاولة لإحراز تقدم بشأن القضايا الحاسمة الأهمية في السياق الثنائي وليس السياق المتعدد الأطراف. وقد أعربت البلدان النامية بوضوح عن تفضيلها لتناول هذه القضايا في سياق متعدد الأطراف وليس في سياق ثنائي – وفقاً للاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات.

٥٣- وربما يلزم النظر بصورة محددة فيما يلي: حاجة البلدان النامية إلى المرونة وطرق تحقيق ذلك (مثلاً بشأن مفاهيم الشفافية، أو التدابير الأقل تقييداً للتجارة، أو هدف السياسة العامة الوطنية)؛ وإنشاء التزامات بشأن المعاملة الخاصة والتفاضلية وطرق ضمان فعاليتها (مثلاً بشأن المساعدة التقنية في سياق الإصلاح التنظيمي، وطرق تيسير المشاركة الفعالة من جانب البلدان النامية في هيئات توحيد المقاييس الدولية)؛ والإطار الإجمالي لأي ضوابط مستقبلية. وفي خاتمة المطاف، وبغية زيادة المكاسب الإنمائية إلى أقصى حد، ينبغي أن تؤدي الضوابط المستقبلية التي تفرض على وضع اللوائح التنظيمية المحلية إلى تيسير صادرات البلدان النامية، وخاصة عن طريق انتقال الأشخاص الطبيعيين.

استعراض الإعفاءات المتعلقة بشرط الدولة الأولى بالرعاية

٥٤- تختلف الآراء بشأن نطاق استعراض الإعفاءات المتعلقة بشرط الدولة الأولى بالرعاية[٣٨]. وتوجد حاجة إلى إقامة توازن بين ضمان عدم إفراغ مبدأ الدولة الأولى بالرعاية من أي معنى مع السماح في الوقت نفسه للبلدان بالاستثناءات التي بدونها يكون اشتراكها في المفاوضات موضع شك. وفي الاستعراض الأخير المتعلق بشرط الدولة الأولى بالرعاية، أوضحت الردود المقدمة أن كثيراً من الإعفاءات المتعلقة بهذا الشرط قد اعتُبرت ضرورية بسبب الاتفاقات الإقليمية والثنائية المتعلقة بالاستثمار والعمالة والاتفاقات الأخرى التي دخل فيها الأعضاء. وذُكر أيضاً أن الشروط التي أوجدت الحاجة إلى الإعفاءات المتعلقة بشرط الدولة الأولى بالرعاية ما زالت قائمة في معظمها. وعلى وجه الإجمال، توجد حاجة إلى تحسين فهم الآثار الإنمائية والنظمية لهذه الإعفاءات.

التصنيف

٥٥- ومنذ عام ١٩٩٦ والمناقشات الدائرة في لجنة الالتزامات المحددة تهدف إلى ضمان أن يعكس التصنيف المستخدم الواقع التجاري لصناعات الخدمات اليوم وللتجارة في الخدمات. وقام أعضاء منظمة التجارة العالمية، بشكل مواز للمناقشات الدائرة في لجنة الالتزامات المحددة، بإجراء مناقشات ثنائية وتعددية الأطراف بشأن القضايا التقنية المتعلقة بالتصنيف (بما في ذلك مناقشات في إطار "أفرقة الأصدقاء" غير الرسمية للبلدان الساعية إلى زيادة التحرير في قطاع خدمات محدد). وأدرج بعض الأعضاء أيضاً تصنيفات جديدة في طلباتهم وعروضهم الأولية. وهذا يمكن أن يقود إلى وضع يتفاوض فيه الأعضاء على تنازلات متبادلة على أساس أوجه فهم مختلفة لشتى القطاعات. وعلى وجه الإجمال، يتأثر نحو ١٧ قطاعاً وقطاعاً فرعياً في مجال الخدمات بالمناقشات المتعلقة بالتصنيف، بما في ذلك خدمات الطاقة والخدمات المتصلة بالحواسيب والخدمات البيئية والقانونية وخدمات النقل (البحري والجوي) وخدمات التعليم والتوزيع.

تقييم التجارة في الخدمات في المفاوضات الخاصة بالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات

٥٦- إن تقييم التجارة في الخدمات، وهو عملية جارية يتعين استخدامها في مرحلة لاحقة لضبط سير المفاوضات، ما زال يشكل أحد الاهتمامات الرئيسية للبلدان النامية[٣٩]. فالافتقار إلى التقييم والمعلومات هو أحد العراقيل الرئيسية التي

تعوق اشتراك هذه البلدان بنشاط أكبر في المفاوضات المتعلقة بالخدمات. ويبدو أن الوقت قد حان لاستخلاص نتائج من العروض والمناقشات المتعلقة بالتقييم.

٥٧- بيد أن الافتقار إلى التقييم يمكن، بصورة أعم أن يحول دون إعداد سياسات داخلية سليمة تهدف إلى حفز إسهام قطاع الخدمات في التنمية الإجمالية للبلدان النامية. ولا يوجد حالياً سوى تقييم تقريبي أو جزئي أو خاص بقطاعات محددة. ويلزم بذل جهود أكبر وتخصيص موارد أكبر لوضع واختبار منهجيات للتقييم تسمح في نهاية الأمر للبلدان النامية بتحقيق فهم أفضل للخصائص ومواطن القوة وأوجه القصور الرئيسية لأسواق الخدمات. وقد أظهر التقييم حتى الآن: (أ) أنه لم يجر بلوغ توازن إجمالي في الحقوق والالتزامات في إطار الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، و(ب) أن الزيادة في صادرات الخدمات العالمية للبلدان النامية ما زالت صغيرة و(ج) لم يجر بلوغ أهداف المادة الرابعة (بسبب الحواجز أمام الصادرات ومعوقات التوريد وعدم وجود التزامات لها معنى من الناحية التجارية)، و(د) أن فوائد الخصخصة والتحرير ليست تلقائية، (هـ) أنه توجد حاجة إلى المرونة في السياسات وإلى تعاقب سليم لعملية التحرير، و(و) أنه ينبغي توجيه اهتمام على سبيل الأولوية لضمان الوصول إلى الخدمات الأساسية، و(ز) أنه توجد حاجة إلى مساعدة قطاعات الخدمات الوليدة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان النامية.

قضايا تسوية المنازعات المتعلقة بالخدمات

٥٨- قامت عدة قضايا تتعلق بتسوية منازعات في مجال الخدمات في إطار منظمة التجارة العالمية. وتتسم القضيتان الأوليان[٤٠] خاصة بأهمية حاسمة بالنظر إلى أنهما تتصلان على سبيل الحصر بالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. أما نزاع هيئة هاتف المكسيك "Telmex" (تلمكس) فهو يدور حول ما إذا كانت قوانين وأنظمة المكسيك المتعلقة بتوريد خدمات الهاتف العمومية تتمشى مع التزامات المكسيك بموجب الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. والمسائل الرئيسية المثارة هي ما إذا كان توفير "تلمكس" (المورّد الرئيسي) للوصلات البينية لموردي الاتصالات السلكية واللاسلكية الأساسيين في الولايات المتحدة يرتكز على أسعار وأحكام وشروط قائمة على التكلفة ومعقولة؛ وما إذا كانت "تلمكس" تزاول ممارسات مضادة للمنافسة؛ وما إذا كانت المكسيك قد أخفقت في ضمان أن تتاح لمورّدي الاتصالات السلكية واللاسلكية الأساسيين في الولايات المتحدة إمكانية الوصول إلى شبكات وخدمات الاتصالات العمومية وأن تكون لهم إمكانية استعمالها. وقرر الفريق أنه عند تحديد ما إذا كانت تكاليف الوصلات البينية معقولة، فإنه ينبغي أن تؤخذ في الحسبان التكاليف الفعلية لهذه الوصلات (باستبعاد تكاليف تشييد وصيانة الهياكل الأساسية)، وأن المكسيك لم تتخذ تدابير ملائمة لمنع هيئة "تلمكس" من مزاولة ممارسات مضادة للمنافسة، وأن المكسيك تتحمل التزاماً بتوفير إمكانية الوصول إلى دوائر الاتصال الخاصة واستعمالها. وبينما أكد الفريق على أن هذه النتائج التي توصل إليها لا تمنع المكسيك بحال من الأحوال من السعي إلى تحقيق أهدافها الإنمائية، فإن هذه الحالة تشير مع ذلك إلى الصعوبة في صياغة الالتزامات بطريقة تصون الخيارات الإنمائية حقيقةً. وتتصل الحالة الثانية بخدمات القمار عبر الحدود. وهنا ادّعت الولايات المتحدة - بنجاح - أن قصدها قد اتجه إلى استبعاد القمار باستخدام الإنترنت من التزاماتها. ويتناول الحكم الصادر عدداً من المسائل الهامة المتعلقة بتوريد الخدمات باستخدام أسلوب التوريد ١، وبالالتزامات المحددة التي يتحملها الأعضاء وكيف ينبغي تفسيرها، والتدابير التي يلزم اتخاذها قبل أي تعديل من طرف واحد للالتزامات المحددة، بما في ذلك التشاور المسبق مع الأطراف المتأثرة بالأمر. وينص الحكم الصادر أيضاً على تفسير لنص الاستثناءات العامة الوارد في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات (المادة الرابعة عشرة)، يوضح أن الأعضاء عند الاحتجاج بالمادة الرابعة عشرة ليس عليهم التزام

بالتشاور مع الطرف الآخر أو الأطراف الأخرى لإيجاد تدبير من أقل التدابير تقييداً للتجارة. ويشرح الحكم أيضاً الصعوبة النظمية التي تواجه البلدان الأصغر في إلزام شركائها التجاريين (وخاصة الجهات الفاعلة الكبيرة) بالامتثال للأحكام الصادرة ضدها. وكلا قضيتي "تلمكس" والقمار تبرزان صعوبة التنبؤ بالآثار التي يمكن أن تنشأ عن الالتزامات المدرجة (حتى بالنسبة إلى البلدان ذات الخبرة الكبيرة في التفاوض على اتفاقات التجارة الدولية) والحاجة إلى توخي الحذر في جدولة الالتزامات المقصودة. وهما تبرزان خطر احتمال قيام أفرقة التحكيم وهيئة الاستئناف بتفسير جداول الالتزامات المحددة بطريقة تختلف عن القصد الذي ذهب إليه البلد الذي وضعها في جداول.

خلاصة

٥٩- إن تطوير قطاع خدمات ينبض بالحياة هو مسألة حيوية بالنسبة إلى جميع البلدان. ويمكن لقطاعات الهياكل الأساسية والقطاعات الدينامية الأخرى أن تسهم في تخفيف الفقر وفي التنمية البشرية، مما يعزز تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويتعين دعم وتيسير الفرص التصديرية الجديدة المتاحة للبلدان النامية، بما في ذلك تلك المتاحة عن طريق إسناد إنتاج الخدمات إلى جهات خارجية. والشروط المسبقة لضمان تحقيق مكاسب إنمائية تشمل التدابير الهادفة إلى تحقيق التعاقب الملائم للإصلاحات، وبناء قدرة التوريد المحلية وزيادة القدرة التنافسية، وإتاحة إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية أمام الجميع، ولا سيما أفقر الفئات. ويمكن للتجارة في الخدمات أن تخلق فرص عمالة وأن تعزز من تخفيف الفقر ومن التنمية البشرية. ومن شأن اعتماد نهج قائم على المشاركة يتسم بتعدد أصحاب المصلحة في صياغة السياسات والأطر التنظيمية الملائمة وإشراك المفاوضين التجاريين والجهات التنظيمية والمشرّعين والرابطات المهنية والمجتمع المدني فيه أن يكفل مراعاة اهتماماتهم الخاصة، بما في ذلك فتح السوق أمام المنافسة الأجنبية. ويجب التسليم بأن إصلاح اللوائح التنظيمية ينطوي على تكاليف تكيّف ويستلزم القدرة التنظيمية وبناء المؤسسات وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات في هذا الصدد. ويمكن أن يؤدي تقييم التجارة في الخدمات وإصلاح السياسات إلى مساعدة البلدان النامية في تحسين إطارها الوطني المتعلق بالسياسات وفي التفاوض بفعالية أكبر على الصعيد الدولي. وبالنظر إلى أن التنمية تشكل محور برنامج عمل الدوحة، ومن أجل تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، ينبغي أن تسعى المفاوضات الخاصة بالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات إلى ضمان إيجاد آفاق أفضل أمام البلدان النامية من حيث توزيع الفوائد المترتبة على تحرير التجارة توزيعاً أكثر توازناً وإنصافاً. وسيكون الاختبار الحاسم في هذا الصدد هو تحرير أسلوب التوريد ٤ والقطاعات ذات الأهمية الخاصة للبلدان النامية. وسيكون أيضاً استعراض وتقييم مفاوضات الخدمات - اللذان يرميان إلى تحديد المدى الذي يجري في حدوده تنفيذ المادة الرابعة - أهمية حاسمة في ضمان تحقيق مكاسب إنمائية.

٦٠- وقد عزز توافق آراء ساو باولو دور الأونكتاد في مجال الخدمات في جميع أعمدة عمله الثلاثة. فهو ينص بصورة خاصة على تحديد القطاعات الدينامية التي يمكن أن تحقق البلدان النامية فيها مكاسب، بما في ذلك إسناد إنتاج الخدمات إلى جهات خارجية وأسلوب التوريد ٤؛ وعلى تقديم المساعدة إلى البلدان النامية في مواجهة التحديات واستخدام اتفاقات التجارة الإقليمية استخداماً استباقياً لتعزيز تحقيق أهدافها الإنمائية (مثلاً بتقييم الآثار المترتبة عليها وبتقديم المساعدة التفاوضية والتقنية)؛ وتقديم المساعدة في المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف المتعلقة بالخدمات؛ وتقديم الدعم إلى التقييمات الوطنية والإقليمية لاقتصاد الخدمات وإصلاحات السياسات. وأخيراً جرى التشديد على ما يقوم به الأونكتاد من بحوث وتحليل بشأن المقاييس الإنمائية المتصلة بالتجارة في مجال الخدمات.

الحواشي

(١) وفقاً للاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، يمكن الاتجار في الخدمات بأربعة أساليب هي: من إقليم أحد الأعضاء إلى إقليم أي عضو آخر (الأسلوب ١)؛ وداخل إقليم أحد الأعضاء إلى مستهلك الخدمات ببلد أي عضو آخر (الأسلوب ٢)؛ وتوريدها من جانب مورِّد خدمات تابع لأحد الأعضاء، عن طريق الوجود التجاري في إقليم أي عضو آخر (الأسلوب ٣)؛ وتوريدها من جانب مورِّد خدمات تابع لأحد الأعضاء، عن طريق وجود أشخاص طبيعيين تابعين لعضو من الأعضاء في إقليم أي عضو آخر (الأسلوب ٤).

(٢) UNCTAD, *Handbook of Statistics, 2004*.

(٣) *Participation of the developing economies in the global trading system*, WT/COMTD/W/136.

(٤) أثناء الفترة ١٩٨٧-٢٠٠٢، كانت أكبر عمليات اندماج وشراء لشركات الخدمات عبر الحدود في بوليفيا تنطوي، في جملة أمور، على الأرجنتين (النفط والغاز، والمواد السمعية البصرية)، والبرازيل (النفط والغاز، والكهرباء، والنقل) وشيلي (الأعمال المصرفية). وفي عام ٢٠٠١، كانت أكبر الشركات التابعة الأجنبية في مجال الخدمات في أوغندا تشمل شركتين من جنوب أفريقيا (الاتصالات، والأعمال المصرفية).

(٥) الأونكتاد، *تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠٠٤ . التحول نحو الخدمات*، نيويورك وجنيف، ٢٠٠٤.

(٦) Chamber of Commerce of the United States, "Jobs, trade, sourcing and the future f the American workforce", April 2004.

(٧) Alan Winters et al., *Negotiating the Liberalization of the Temporary movement of Natural Persons*, Commonwealth Secretariat, March 2002. See also, UNU/WIDER, *Efficiency Gains from the Elimination of Global Restrictions on Labour Mobility*, 2003.

(٨) See Dani Rodrik, *Centre for Economioc Policy Research*, 2002؛ يُفترض السماح للعاملين الماهرين وغير الماهرين من البلدان النامية بالعمل في البلدان المتقدمة (حُددت الحصة بنسبة ٣ في المائة من القوة العاملة في البلدان المتقدمة) وذلك لمدة ٣-٥ سنوات والاستعاضة عنهم عند عودتهم.

(٩) UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), *World Economic and Social Survey 2004: International Migration*, November 2004. (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، *الدارسة الاستقصائية الاقتصادية والاجتماعية في العام لعام ٢٠٠٤: الهجرة الدولية*).

(١٠) زادت المملكة المتحدة من موافقاتها على طلبات تراخيص العمل من ٦٠٠ ٨٥ موافقة في عام ٢٠٠٠ إلى ٧٠٠ ١١٥ موافقة في عام ٢٠٠١ (مقابل ٢٠٠ ٥٨ في عام ١٩٩٩)، وذلك بصورة رئيسية في قطاعات مثل التعليم والرعاية الصحية وتكنولوجيا الحاسوب. وفي اليابان، فإن عدد الأجانب (ومعظمهم من العاملين في الترفيه) الحاصلين على إقامة لأسباب العمل في عام ٢٠٠١ كان ٠٠٠ ١٤٢ شخص، أي بزيادة قدرها ٩,٣ في المائة بالمقارنة مع عام ٢٠٠٠ و٣٩ في المائة بالمقارنة مع عام ١٩٩٨. وفي الولايات المتحدة، فإن حصة تأشيرات الدخول المؤقتة لأصحاب التأهيل العالي (H1B) التي كانت قد زيدت إلى ٠٠٠ ١٩٥ تأشيرة، لم تُستخدم بكاملها في عام ٢٠٠١، ولكن وُزع أكثر من ٠٠٠ ١٦٣ ترخيص من هذا النوع، وهو ما يمثل زيادة تزيد على ٤٠ في المائة عن العام السابق. أما التأشيرات المؤقتة للعمال غير المهرة في القطاع غير الزراعي (التأشيرة H2B) فقد ازدادت بنسبة ٥٠ في المائة في عام ٢٠٠٠ وبلغت ٤٠٠ ٧٢ تأشيرة في عام ٢٠٠١، أي ضعف العدد المماثل في عام ١٩٩٩.

(١١) ففي أستراليا على سبيل المثال، فإن معدل عدم عودة الداخلين إلى البلد مؤقتاً، ومن بينهم الأشخاص القادمون من بلدان نامية، قد انخفض إلى ٢,٢ في المائة في عام ٢٠٠١. وتبيَّن من دراسة استقصائية لـ ١ ٥٠٠ عامل صيني وهندي يعملون في وادي سيليكون في الولايات المتحدة أن ٥٠ في المائة منهم قد عادوا إلى بلدهم على الأقل مرة واحدة في العام و٥ في المائة منهم عـــادوا على الأقل خمس مرات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ٧٤ في المائة من المجيبين الهنود و٥٣ من المجيبين الصينيين يعتزمون بدء نشاط أعمال عند عودتهم إلى بلدهم.

(١٢) Aaditya Mattoo, *Economics and Law of Trade in Services, 2004*, World Bank.

(١٣) Ian Steuart and Rashad Cassim, *Opportunities and risks of liberalizing trade in Services: Country study on South Africa*, ICTSD, forthcoming.

(١٤) رسائل واردة من الأعضاء المعنيين في منظمة التجارة العالمية.

(١٥) عـــلى سبيل المثال: السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (ميركو سور)، ورابطة أمم جنوب شرقي آسيا (آسيان) أو منظمة التجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي والمكسيك

(١٦) عـــلى ســـبيل المثال: اتفاق التجارة الرامي إلى توثيق العلاقات الاقتصادية بين أستراليا ونيوزيلندا (أنزيرتا) أو جامعة الأنديز.

(١٧) قد تفيد اتفاقات القائمة السلبية كمثال في هذا الصدد.

(١٨) تسمح بعض الاتفاقات للبلدان لاستبعاد قطاعات كاملة من تغطيتها (في حين أن الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات لا يسمح بأي استبعاد بداهة)، بينما يحتوى البعض الآخر عادة على استبعادات انقطاعية أوسع نطاقاً من الاستبعادات المنصـــوص عليها في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. كذلك فإن اتفاقات التجارة الإقليمية لم تحرز بصورة عامة سوى تقـــدم ضـــئيل في فرض قواعد انضباط على عملية فرض القواعد التنظيمية المحلية غير التمييزية التي يمكن أن تؤثر على التجارة في الخدمات، وكذلك بشأن تناول مسألة الضمانات والإعانات.

(١٩) في حالـــة أنزيـــرتا، قامت أستراليا ونيوزيلندا في تحقيق التكامل عملياً بين سوقيهما أمام الأشخاص الطبيعيين المقدمـــين لخدمات. وتهدف الجماعة الكاريبية إلى تحقيق التكامل التام في سوق العمل وتنفذ بصورة تدريجية علمية الانتقال الحر للأشـــخاص. ويحتوي نظام الخدمات الخاص بجامعة الأنديز (المقرر ٤٣٩) على التزام بتيسير المرور العابر والوجود المؤقت بحرية لأفـــراد معينين، ويمثل الصك الأندي المتعلق بالهجرة لغرض العمل خطوة في هذا الاتجاه. وأخيراً، وفي حالة اتفاق أمريكا الشمالية للـــتجارة الحـــرة، ينص الفصل ١٦ على تيسير حركة أربع فئات من رجال الأعمال عبر الحدود، وإن كان ذلك بدون استبعاد اشـــتراط استيفاء العالمين المؤقتين لشروط معينة فيما يتعلق بالترخيص أو اعتماد الشهادات ودون تغيير الجوانب المحورية لأحكام الهجرة العامة لدى البلد العضو.

(٢٠) هـــؤلاء الأعضـــاء هـــم: إثيوبيا، وإرتيريا، وأوغندا، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجيبوتي، ورواندا، وزامبيا، وزمبابوي، والسودان، وسيشيل، والكاميرون، وكينيا، ومدغشقر، وملاوي، وموريشيس.

(٢١) يُشار مع ذلك إلى العناصر المناسبة المتعلقة ببذل أفضل مسعى والواردة في ضوابط المحاسبة.

(٢٢) *برنامج عمل الدوحة، المقرر الذي اعتمده المجلس العام في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٤*، WT/L/579.

(٢٣) رسالة واردة من أستراليا، وآيسلندا، وبينغو، والجماعة الاقتصادية الأوروبية، وجمهورية كوريا، وسنغافورة، وسويسرا، وشيلي، وكندا، وكينمين وماتسو، والمكسيك، والنرويج، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة الأمريكية، والهند، وهونغ كونغ (الصين)، واليابان، *Joint Statement on Market Access in Services*, JOB(04)/176.

(٢٤) رسالة موجهة من إكوادور، وإندونيسيا، وباكستان، والبرازيل، وبوليفيا، وبيرو، وتايلند، والجمهورية الدومينيكية، وشيلي، والصين، وغواتيمالا، والفلبين، وكوبا، وكولومبيا، ومصر، والمكسيك، ونيكاراغوا، والهند: *استعراض التقدم كما هو منصوص عليه في الفقرة ١٥ من المبادئ التوجيهية والإجراءات الخاصة بالمفاوضات المتعلقة بالتجارة في الخدمات، Review of Progress as established in Paragraph 15 of the Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services (S/L/93)*, TN/S/W/19 ورسالة واردة من إندونيسيا، والبرازيل، وتايلند، والجمهورية الدومينيكية، والسلفادور، والفلبين، وكولومبيا، ونيكاراغوا، والهند: *استعراض التقدم المحرز في المفاوضات، بما في ذلك إجراؤه عملاً بالفقرة ١٥ من المبادئ التوجيهية للمفاوضات، Review of Progress in Negotiations, Including Pursuant to Paragraph 15 of the Guidelines for Negotiations*, TN/S/W/23.

(٢٥) *الأونكتاد، التدابير الوقائية الطارئة في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات: فيما وراء الممكن والمرغوب*، ستصدر قريباً UNCTAD,.*Emergency safeguard measures in the GATS: Beyond feasible and desirable*, forthcoming.

(٢٦) من أمثلة المعاملة الخاصة والتفاضلية. الحيلولة دون انخفاض عدد المورِّدين من البلدان النامية إلى أقل من مستوى معين أو مستوى متوسط بالمقارنة مع فترة تمثيلية في حالة فرض قيد كمي على المورِّدين في إطار أسلوب التوريد ٤، وعدم منح الحق في التماس تمديد لفترة تطبيق تدبير وقائي طارئ إلا للبلدان النامية.

(٢٧) *Subsidies and trade in services*, S/WPGR/W/9.

(٢٨) S/WPGR/W/25/Add.4, Page 7.

(٢٩) E. Brau *et al.*, *Officially Supported Export Credits: Developments and Prospects*, IMF, 1995; IMF, *World Economic and Financial Surveys*, 1995. وفي حالة الولايات المتحدة، تورد وزارة التجارة قائمة تضم ١٦١ برنامجاً تصديرياً تديرها الوكالات المختلفة. والحالة مماثلة في الاتحاد الأوروبي والبلدان الأخرى الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تستخدم برامج متعددة لهذا الغرض. OECD, *Export Credit Financing Systems in OECD Member and Non-Member Countries*, 2002 Supplement.

(٣٠) Communication from the European Communities, *Government Procurement Services*, S/WPGR/W/48.

(٣١) رسائل واردة من كولومبيا (تموز/يوليه ٢٠٠٤)، والمكسيك، (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، والولايات المتحدة الأمريكية (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، وهونغ كونغ (آذار/مارس ٢٠٠٤)، وأستراليا (حزيران/يونيه ٢٠٠٤). ووردت رسائل سابقة من الهند، مثلاً في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

(٣٢) قُدم اقتراح بإدراج عنصر بشأن المعاملة الوطنية في الضوابط الوطنية التنظيمية يبين أنه ينبغي للبلدان أن تضمن تطبيق التدابير التنظيمية تطبيقاً غير تمييزي إلا إذا كانت أي عناصر عدم اتساق قد أُدرجت في الجدول كقيود على المعاملة الوطنية بموجب المادة السابعة عشرة.

(٣٣) في حالة المهنيين أو مقدمي الخدمات، اقترحت بعض البلدان أن تتاح بيسر في شكل موحد (ربما إلكترونياً على مواقع على شبكة الإنترنت) تفاصيل جميع التدابير المتصلة بانتقال الأشخاص الطبيعيين، بما في ذلك تلك المتعلقة باشتراطات وإجراءات تأشيرات الدخول وتراخيص العمل.

(٣٤) السماح بالتعليق مسبقاً يتطلب من أعضاء منظمة التجارة العالمية أن يخطِروا بالقوانين والأنظمة المقترحة وأن يلتمسوا تعليقات من الأطراف المهتمة وأن يأخذوا هذه التعليقات في الحسبان.

(٣٥) انظر مع ذلك العناصر ذات الصلة من ضوابط المحاسبة والمتعلقة ببذل أفضل مسعى.

(٣٦) على سبيل المثال، فإن الالتزام باختيار التدبير الأقل تقييداً للتجارة ضمن الخيارات المتاحة الأخرى قد ذُكر باعتباره يمكن أن يكون إشكالياً في حق البلدان النامية. إذ سيلزم في الواقع، بالنسبة إليها، أن يجري اختيار التدبير "الأقل تقييداً للتجارة" في ضوء الأولويات الإنمائية المختلفة على أن تؤخذ في الحسبان الأعباء الإدارية الإضافية المختلفة.

(٣٧) يتسم مصطلح "أهداف السياسة العامة الوطنية" بأن له ميزة إضافية تتمثل في أنه قد فُسر تفسيراً واسعاً جداً في القرارات ذات الصلة الصادرة عن الفريق وهيئة الاستئناف.

(٣٨) أي: هل ينبغي أن يكون الهدف الوحيد من هذا الاستعراض هو تحديد ما إذا كانت شروط الإعفاءات ما زالت قائمة أو هل ينبغي أن يحاوَل في الاستعراض تخفيض عدد الإعفاءات؟

(٣٩) وذلك بسبب دوره كمُدخل من المدخلات في مفاوضات الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات وكوسيلة لدى هذه البلدان لتسحين فهم وتنمية اقتصادها المحلي.

(٤٠) WT/DS204/R, WT/DS285/R.

- - - - -