

القطاعات الخدمية وسياسة التجارة وتحدّيات التنمية في المنطقة العربية

الجزء الأول

القطاعات الخدمية وسياسة التجارة وتحدّيات التنمية في المنطقة العربية

الجزء الأول

تحرير: كندة محمديّة و د. أحمد غنيم

هذا الكتاب الذي يحمل عنوان: «قطاعات الخدمات وسياسة التجارة وتحدّيات التنمية في المنطقة العربية» (الجزء الأول) عبارة عن مبادرة من قبل «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية» ضمن سياق عملها المتعلق بمسائل التجارة والتنمية. ويُشر هذا الكتاب في قسمين، وهو يشتمل على سلسلة من أربع أوراق بحثية تتصدّى للتجارة في الخدمات في البلدان العربية.

يحتوي الجزء الأول من الكتاب الأوراق التالية:

- «تحدّيات تحرير الخدمات في السياقين متعدد الأطراف والإقليمي: حالة البلدان العربية» (ص 13)
- «التنظيمات المحلية وأهميتها بالنسبة إلى التجارة في الخدمات: حالة البلدان العربية» (ص 75)

أمّا الجزء الثاني من الكتاب (ويصدر منفرداً) فيشمل الأوراق التالية:

- «تحدّيات التفاوض بشأن التجارة في الخدمات مع شركاء تجاريين رئيسيين: حالة مصر في تفاوضها مع الاتحاد الأوروبي»
- «البلدان العربية المنضمّة إلى منظمة التجارة العالمية: تحدّيات المفاوضات المتعلقة بالاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات والأبعاد التنموية»

ترمي «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى تعزيز النقاشات البناءة في ما بين المعنيين المهتمين من الأوساط والدوائر الحكومية والخاصة والأكاديمية والمجتمعية المدنية في العمليات التنموية وسياسات التجارة وحقوق الإنسان.

تمت طباعة هذا الكتاب بدعم من «مؤسسة فورد» (Ford Foundation). يمكن الاقتباس والاستشهاد من هذه الورقة، كما يمكن إعادة إنتاج المعلومات التي تحتويها مع الإشارة إلى الشبكة مصدرًا للعمل. يمكن إيجاد نسخة إلكترونية منها في موقع «الشبكة» الإلكتروني:

www.annd.org . www.csr-dar.org

تعبّر المحتويات والأفكار الواردة في أوراق البحث عن آراء كاتبها، وهي لا تعكس بالضرورة موقف «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية» أو «مؤسسة فورد».

تمت ترجمة المحتويات من الانكليزية الى العربية من قبل د. محمد شومان، لبنان.

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بالشبكة على العنوان أدناه:

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية^(١)

هاتف: +961 319 366

+961 319 366

فاكس: +961 815 636

ص. ب.: Mazraa 1105 2070 14/5792

بيروت - لبنان

الموقع الشبكي: www.csr-dar.org . www.annd.org

البريد الإلكتروني: annd@annd.org/ kinda.mohamadieh@annd.org

^(١) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة إقليمية تعمل في 11 بلدًا عربيًا، اعضاءها 7 شبكات وطنية و23 منظمة غير حكومية. ويركّز عمل الشبكة على السياسات الاقتصادية والاجتماعية والحقوق في المنطقة العربية. تأسست الشبكة في عام 1997. تم انشاء مكتبها التنفيذي في بيروت منذ عام 2000.

(نُشرت الطبعة الأولى في نيسان/ إبريل 2012)

تنويهات:

- نجزل الشكر للكتاب وهم: د. منى الجرف، د. محسن الهلال، د. أحمد غنيم (من مصر)؛ والسيد عادل الجبيري (من اليمن) وكندة محمديّة (من لبنان).

• ساهم د. أحمد غنيم في اعداد ورقتين من الكتيب وفي تنسيق عملية الكتيبّ وتسهيلها.

- تتقدم الشبكة بالشكر للمشاركين في ورشة العمل الإقليمية حيث تم نقاش مسودّات أوراق البحث (بيروت، كانون الأول/ ديسمبر 2011) - (أنظر القائمة المرفقة بأسماء المشاركين في جلسة النقاش).

• فريق «شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية»:

- كندة محمّديّة، مديرة البرامج، ساهمت في إعداد ورقة في الكتيب، وتحرير محتويات الكتيب ، والتحضير لجلسة النقاش الإقليمية وتنسيقها وتنظيمها.

زياد عبد الصمد، مدير «الشبكة» التنفيذي، حنان يونس، سكرتيرة تنفيذية ساهمت في تنظيم جلسة النقاش الإقليمية.

لقاء اقليمي حول التجارة في الخدمات، مواقف الدول العربية، المفاوضات القائمة والمستقبلية، والقيمة المضافة الاقتصادية والتنمية
9 كانون الاول/ ديسمبر، 2011

البلد		الاسم	المنظمة
الاردن	1	ابراهيم سيف	مركز كارنيغي للسلام الدولي
	2	خولي سبتان	جامعة الاردن
	3	نسرين السيد	وزارة الصناعة والتجارة- الاردن
اليمن	4	عادل الغابري	وزارة الصناعة والتجارة -اليمن
مصر	5	خالد والي	جامعة الدول العربية
	6	وليد النزهي	المدير التنفيذي- الوحدة الفنية لاتفاقية أغادير
	7	دينا محمود محمد	وزارة الصناعة والتجارة- مصر
	8	ماجدة شاهين	الجامعة الاميركية في القاهرة
	9	محسن هلال	مستشار في التجارة الدولية وقضايا منظمة التجارة العالمية
	10	احمد فاروق غنيم	كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة
	11	منى الغرف	الجامعة الاميركية في القاهرة
	12	اوجا اوبالي	مركز الجنوب- جنيف
جنيف	13	خير الدين رمّول	لجنة الامم المتحدة للتجارة والتنمية
السعودية	14	علي محمود	وحدة منظمة التجارة العالمية، قسم ادارة التعاون، البنك الاسلامي للتنمية

15	ريما يونس	وزارة الاقتصاد والتجارة- لبنان
16	كندة محمديّة	شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية
17	زياد عبد الصمد	شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية
18	عاطف ادريس	غرفة التجارة والصناعة والزراعة
19	ناجي مزّنر	غرفة التجارة والصناعة والزراعة

لبنان

ملخص تهيدي

إعداد كندة محمّدية

I. هل ساهمت سياسة التجارة في آفاق التنمية بالمنطقة العربية؟

لطالما مثّلت التجارة أحد أنشط أجزاء سياسات البلدان العربية الاقتصادية. كما اعتُبر تحرير التجارة واحدًا من «إصلاحات السياسة» الرئيسية التي أجرتها البلدان العربية خلال العقدين الأخيرين، حيث أعلنت مزيدًا من الالتزامات والتعهدات المندرجة تحت اتفاقيات التجارة البينية والإقليمية ومتعددة الأطراف.

بيد أن الترابط ما بين سياسات تحرير التجارة وأهداف التنمية، بما في ذلك بناء القدرات الإنتاجية الوطنية وخلق فرص العمالة، يظل ضعيفًا جدًّا، إن لم يكن ضائبًا. وبالفعل، فقد كانت قرارات تحرير التجارة غالبًا مفصولة عن أهداف التنمية، حيث أدّت إلى الضغط على القطاعات الإنتاجية وأسواق العمل. ولقد انعكست مؤشرات النجاح في هذا المجال في انفتاح السوق وليس في المساهمة بأهداف التنمية بالضرورة.

وبالتالي، فإن أحد التحديّات التي تواجه البلدان العربية في أيّ من آفاق عملية التنمية يكمن في كيفية تصميم سياسة التجارة لتكون داعمة لفسحة السياسة التنموية وموصلة إليها. وهكذا، يحتاج تحرير التجارة لأن يتسق ويتناسب مع مستويات التنمية المحقّقة ومع أهدافها الموضوعية.

II. تحديّات تصميم سياسة التجارة في قطاع الخدمات

ضمن سياسة التجارة في عدة بلدان عربية، صار قطاع الخدمات يضطلع بدور مهم ومتعاظم. فالعديد من هذه البلدان يفاوض قضية تحرير قطاعاته الخدمية وفق مندرجات «الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات» (GATS) في إطار «منظمة التجارة العالمية»، فضلًا عن مسارات التفاوض السّاخري، أكانت إقليمية أم بينية.

يُضطلع قطاع الخدمات بدور مهم ومتعاظم في اقتصادات البلدان العربية من حيث المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي وتوليد العمالة وتنمية القطاعات الإنتاجية الأخرى. ويتَّسم القطاع بتغيُّرات سريعة في ما يتَّصل بحجمه ومداه مع نشوء مستمرٍّ لخدمات جديدة وأسواق خدمية ناجمة من تطورات تقنيّة، فضلاً عن تغيُّرات تطرأ على الطلب تحدث في القطاعات الأخرى. علاوةً على ذلك، يرتبط العديد من القطاعات الخدمية على نحو وثيق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية العائدة لمختلف المُجَمَّعات (communities)، بما في ذلك الخدمات الأساسية، كالوصول إلى تعليم جيد وإلى المياه والخدمات الصحية والنقل وغيرها. بالتالي، تبدو العلاقة والتأثير بين واجبات الحكومة التي ينص عليها القانون الدولي المتعلق بحقوق الانسان، وبين الالتزامات التي تتخذها بموجب اتفاقية تجارية ما، علاقةً واضحةً وملوّهاً بالتحدي.

بعض النقاط السجالية حول تحرير التجارة في الخدمات

ثمة نقطتان سجاليتان متعلقتان بالنظرة إلى وضع تحرير التجارة في الخدمات على الصعيد العالمي الراهن. فبعضهم يحتجُّ بالقول إنّ ما قُدِّم تحت إطار عمل الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات لا يعدو أن يكون قليلاً نسبياً، نظراً إلى أنّ التحرير الذي ربط وفق هذه الاتفاقيات محدود ولا تجاوز الممارسة السائدة التي تطبقها الحكومة وعن الواقع القائم للممارسة. فيما يشير بعض آخر إلى مرحلة التنمية المحدودة لقطاعات الخدمات في البلدان النامية، بالإضافة إلى الفهم المحدود أيضاً للعديد من هذه القطاعات وإمكاناتها وكمونها، على نحو يتركب مع غياب الوضوح القانوني للعديد من القواعد المنصوص عليها في الاتفاقيات المتعلقة بالخدمات وتداعياتها على التنمية. وهكذا، فإنّ هؤلاء القلقين حيال تلك الأبعاد يشيرون إلى أنّ الالتزامات الراهنة المتخذة في قطاع الخدمات يمكن أن تنطوي على أثر في صناعة السياسة بالنسبة إلى تطوير القطاعات الخدمية. كما يشير هؤلاء، أيضاً، إلى أنّ ربط الوضع القائم تحت الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات، أو أي اتفاقيات إقليمية أو بينية أخرى، يجعل الرجوع عن تلك الشروط أمراً مستحيلاً -من دون تكاليف- خاصة إذا ما حدث إخفاق للسوق أو إذا ما حدثت تغيُّرات في السياسات الحكومية نحو مزيد من الاعتبارات الاجتماعية.

ومن النقاط السجالية الرئيسية الأخرى المتعلقة بتحرير التجارة في الخدمات، كالتحرير في مجالات أخرى، هي ما إذا كان ينبغي أن تأتي عملية التحرير قبل الإصلاحات على المستوى الوطني، أو ما إذا كان ينبغي القيام بإصلاحات قبل الالتزام بأيّ عروض تحريرية أو إعلان أيّ التزامات. أمّا وجهة النظر السابقة فهي غالباً تمثّل رأي أولئك الذين يعتبرون الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية على أنها طريق لمواجهة تعقيدات الاقتصاد السياسي الوطني وجهود الضغط التي تبذلها المجموعات ذات المصالح الراسخة في قطاعات معيّنة. بيد أنه ثمة آخرون يعون أنّ اتفاقيات تحرير التجارة -ولاسيّما التجارة في الخدمات- تطوّرت لتصبح اتفاقيات تصل إلى نطاق

واسع تنصّدَى لمجالات تنظيمية وأدوات سياسية متعددة تمثّل جوهر عمليات التنمية. وهكذا، فإنّ الالتزام بالتحريك وفق مندرجات الاتفاقيات الدولية يجب أن يكون نتيجة سياسة تنموية حكيمة تقوم على تحديد ماهية القطاعات ذات المصالح التصديرية، المرتبطة بالإصلاحات التنظيمية المطلوبة التي ينبغي القيام بها. وإنّ مقارنة كهذه يجب أن تركّز على المحافظة على «الحق في التنظيم»، بما في ذلك استخدام أدوات السياسة والأدوات التنظيمية المطلوبة التي تتساوَق (align) وتنمية القطاعات الخدمية وأهدافها الاقتصادية والتنموية.

اعتبارات لصنّاع السياسة في المنطقة العربية

غالبًا ما يواجه صانعي القرار والأطراف المعنية الأخرى في البلدان العربية التي تقوم بالتفاوض بشأن تحرير التجارة في الخدمات المسائل السجالية المبسّطة أعلاه. وإنه لمن المهم أيضًا الاعتراف بأنّ البلدان النامية، بما في ذلك البلدان العربية، غالبًا ما تواجه الضغط السياسي لتوافق على الالتزامات التحريرية في القطاعات الخدمية، من دون تحديد سليم للتداعيات الممكنة على العمليات التنموية، ولا للتداعيات المحتملة وقوعها على فسحة تطوير السياسة الوطنية وآفاق تطوير القطاعات. ويبدو مثل هذا الضغط واضحًا في عملية الانضمام إلى «منظمة التجارة العالمية»، فضلًا عن الضغوط في عملية التفاوض الثنائي مع الكتل الاقتصادية، كالاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة، وغيرها. هذا، وتسعى البلدان العربية على الأغلب إلى أن تكون أول من يضمن الاتفاقيات التفضيلية مع التكتلات المذكورة، بالرغم من أن الشروط والقواعد المصاحبة قد تشكل تحديًا، يدفعها في ذلك الخوف من تجريف التفضيلات التي يمكن أن تكون متاحة لها وفق هذه الاتفاقيات. وغالبًا ما تؤدي الضغوط السياسية هذه إلى عدم احتساب صحيح للمنافع الاقتصادية والتنموية والتحديات التي قد تنجم من عملية التحرير.

علاوةً على ذلك، فإنّ تعدّد المفاوضات التي تخوضها البلدان العربية يزيد من التحديات، بدءًا من الضغوط الإدارية والضغوط على قدرات المفاوضين، انتهاءً بتلك التي تتعلق بالتماسك والانسجام في ما بين الموجبات القانونية لهذه الاتفاقيات. وبالفعل، فمن الواجب التشديد على الانسجام المطلوب في ما بين هذه الارتباطات، بالإضافة إلى أهمية تعاقب الالتزامات بطريقة تتوازى مع الأهداف التنموية. ومن المؤكّد أيضًا أنّ تحرير الخدمات المتخذ في مسارات متعددة (ثنائي أو متعدد الأطراف أو على المستوى الإقليمي)، يمكن أن يؤدي -إذا لم يكن هناك تنسيق- إلى خسارة الممكن من المخرجات التنموية والارتباك التنظيمي وتعاضم التكاليف الإدارية والغموض المتعلق بالاستثمار والمشكلات الأخرى ذات الصلة.

وبالتالي، من المهم أن يولى الاهتمام لتصميم اتفاقيات التجارة التفضيلية التي تنخرط فيها البلدان العربية، فضلًا عن الاهتمام

بالتزاماتها المندرجة تحت الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات بطريقة توصل إلى أهدافها التنموية. وبالفعل، وبالنظر إلى الدور بالغ الأهمية الذي يمكن أن تضطلع به القطاعات الخدمية على الجبهات التنموية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعلى الجبهة الحقوقية، فإنَّ بناءها يجب أن يقوم على استراتيجية تنموية ديناميكية تتصدى لكل هذه الأبعاد وتعالجها. وإنَّ استراتيجية كهذه تتطلب تقويماً واضحاً للقطاعات الخدمية وخطة تنموية على تتطرق للقطاعات المختلفة وإلى دراسة إمكانات القطاعات. وقد يشمل هذا تحديد القدرات والاطر التنظيمية المطلوبة التي يمكن أن تؤمّن الأهداف التجارية وغير التجارية، بما في ذلك الأهداف التنموية والاجتماعية والثقافية. كما تستلزم أيضاً بالضرورة التكيف مع الطبيعة المتطورة للعملية التنظيمية التي تتغيّر مع الوقت في سياق التغيّرات التي طرأ على الأسواق الخدمية.

ضمن هذا السياق، تضطلع المعلومات المتصلة بالقطاعات الخدمية، وبنموها المحتمل والتطور التقني وطبيعة التغيّر الذي يمكن أن تشهده والإصلاحات التنظيمية المطلوبة ارتباطاً بمثل هذا التغيّر، بدور محوري. غير أنَّه غالباً ما لا تتوفر مثل هذه الدراسات المشار إليها للبلدان النامية قبل المباشرة بالتفاوض. إذ غالباً ما يصبح الموقف التفاوضي ردة فعل حيال ما يقترحه الشريك للمفاوض، لا موقفاً مبنياً على حاجات القطاع وآفاقه المحددة. ان القدرة على بناء منظومة لتوفير وتحليل المعلومات على المستويات المحلية والاقليمية تلعب دوراً محورياً في عملية بناء استراتيجية تنمية وتطوير قطاعات الخدمات، ويجب ان تولي اهتماماً كافياً من الدول العربية والدول النامية الاخرى.

III. تحدّيات وفاق مشروع تعاون إقليمي في القطاعات الخدمية

تواجه عملية التقدم بمشروع تعاون إقليمي في القطاعات الخدمية عدة تحدّيات فالقدرات المحدودة التي تتّسم بها المؤسسات المنخرطة وغياب المعلومات المتعلقة بالقطاعات وآفاقها، والتفاوتات بين البلدان العربية الأعضاء وغير الأعضاء في «منظمة التجارة العالمية» من حيث الانفتاح التجاري وقدرات التعامل مع الاتفاقيات، كل ذلك يمثّل تحدّيات تواجه هذا المشروع. إلا أنَّ إحدى العقبات الرئيسية أمام التقدم على هذه الجبهة تظل حقيقة أنَّ البلدان العربية غالباً ما تعطي الأولوية للاتفاقيات مع شركاء خارج النطاق الاقليمي ما بين الدول العربية، ممّا قد يخلق عراقيل أمام التقدم نحو اتفاقيات إقليمية ذات توجه تنموي.

إنَّ التقدم في مشروع إقليمي ذي آفاق تنموية يستدعي بالضرورة الانتقال إلى مقارنة جديدة للتعاون الإقليمي وبناء مجموعة جديدة من المصالح/الحوافز التي ستجمع الأطراف المشاركة بعضها مع بعض. وهكذا، فإنه لمن الضروري تجاوز التركيز على النموذج السائد للتحرير والتنافسية في ما بين البلدان. فإنَّ الأهم هو في بناء مصالح مشتركة من خلال تعزيز الدورات الانتاجية التكاملية

على المستوى الإقليمي، أي بالانتقال نحو ترسيخ قطاعات خدمية إقليمية تُسهم في توليد العمالة وتحقيق التنافسية الجماعية على المستوى العالمي. وفي ما يتجاوز مجرد التفاوض بشأن تحرير التجارة، تحتاج البلدان إلى التفكير بتوجيه السياسات الاستثمارية لدعم مشروع إقليمي ومعالجة علاقات سوق العمل، فضلاً عن الإجراءات التنظيمية. وستظل التجارة واحداً من عناصر هذه الشبكة من السياسات المنسقة على نحو جيد على المستوى الإقليمي.

علاوة على ذلك، فإنَّ هناك حاجةً لتصميم وتعزيز دور المؤسسات الإقليمية المناسبة والقادرة على نحو تتمكن معه من قيادة مشروع تنموي إقليمي كهذا، بما في ذلك ترسيخ مؤسسات معلومات تساعد على تحديد الآفاق والاستراتيجيات، وكذلك المؤسسات القضائية التي تحمي المشروع المشترك وتراقب تنفيذ القوانين المرعية. علاوة على ذلك، فإنَّ حفظ مساحة لقيام مشروع «جنوب-جنوب» تنموي إقليمي كهذا يستدعي بالضرورة معالجة علاقاته مع الموجبات التي تنص عليها الاتفاقيات التجارية والاستثمارية الثنائية والمتعددة الأطراف التي اقامتها الدول المشاركة في المشروع. وإذا لم يُصَرَّ إلى تخطيطها وتنسيقها على نحو جيد، فإنها غالباً ما تحد من فسحة السياسة المتاحة لتحقيق مشروعات إقليمية ذات قيمة مضافة. وهكذا، فإنَّ هناك حاجةً لتتابع الانخراطات التجارية وتصميم السياسة التجارية للدول الاعضاء في المشروع الإقليمي بشكل يدعم المشروع ولايسبب بعرقلته. علاوة على ذلك، إنَّ موقف البلدان العربية على المستوى المتعدد الأطراف، تحت مظلة «منظمة التجارة العالمية»، يحتاج إلى التنسيق إذا ما أُريدَ التقدم على خط مشروع تجاري إقليمي.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن احد الجوانب الرئيسية لمشروع إقليمي ناجح يتعلق بحركة العمال الإقليمية وسوق العمالة، بما في ذلك إعادة التفكير في حقوق العمال المتنقلين عبر المنطقة وحماية هذه الحركة، لجهة تسهيلها، وبناء الآليات التنسيقية بين العمالة والأسواق في المنطقة. ولطالما كانت حركة موردي الخدمات (الصيغ ٤ لعرض الخدمات) مجالاً خلافيّاً في المفاوضات، بما في ذلك بين البلدان العربية التي تتفاوض بشأن اتفاقية اقليمية للتجارة في الخدمات. هذا بالرغم من حقيقة أنَّ المنطقة قد شهدت أصلاً حركة عمال ناشطة. من المهم الإشارة الى أنَّ حركة الناس وحقوقهم، بما في ذلك حقوق العمال والحماية الاجتماعية، كانت أساسية بالنسبة إلى بناء تكتلات إقليمية، كالاتحاد الأوروبي مثلاً.

أهمية استراتيجية تنمية بعيد المدى تستشرف المستقبل

إنَّ تصميم سياسات التجارة ضمن استراتيجية تنمية شاملة تضم اعتبارات لأطر العمل المؤسسية والتنظيمية هو تحدٍّ أساسي يواجه البلدان النامية. وطالما أنَّ تحرير التجارة يتم من دون غرض تنموي واضح، فإنَّ إمكانات الآثار السلبية على فسحة السياسة التنموية

الوطنية تظل مرتفعة. وما تحتاج إليه البلدان النامية هو وضع استراتيجية تنمية يمكن ان تساهم فيها السياسات التجارية، و تشكل إطار عمل لتحديد الأغراض والاهداف من عملية التحرير والمصالح التي يخدمها والقطاعات التي يمكن أن تُشمل في مثل هذه السياسة.

وبالفعل، فإنَّ التحليل المُجرى في الكتيّب الذي بين أيديكم يشدّد على ان تحرير التجارة في الخدمات يتطلّب عدة شروط لازمة مسبقاً لضمان إثماره نتائج إيجابية تنموية ورفاهية واقتصادية. وإنَّ فهم القطاعات ومساراتها التنموية الكامنة وعلاقاتها مع القطاعات الإنتاجية الأخرى والآفاق التقانية. فضلاً عن ان اية التزامات في مجال تحرير التجارة ينبغي أن تُصمّم في سياق إطار عمل يحمي استقلالية «الحق في التنظيم» وسيادته. مثلاً، تعتبر المرونة التنظيمية حاسمة لضمان وصول شامل ومتكافئ ومقدور عليه إلى الخدمات العامة ذات الجودة. هذا، وتضطلع السياسات الوطنية التي ترعى الأطر التنظيمية بدور مركزي في تحديد اثر اثر قواعد اتفاقيات التجارة على قطاعات الخدمات وعلى ضمان الآفاق التنموية، بما يتجاوز اعتبار تنافسية الأسواق هدفاً وحيداً من سياسة التحرير.

وبالتالي، سيطلُّ التحديّ المركزي الذي تواجهه الحكومة في اطار تصميمها التزاماتها أو التفاوض بشأنها وفق مندرجات اتفاقية تجارية ماهو قدرتها على تحديد ما إذا كان سيبقى «الحق في التنظيم» حقاً مستقلاً وسيادياً في يد الحكومات الوطنية تحدده وفق استنادها إلى ما تراه شرعياً ومن أهداف السياسة الوطنية، أو ما إذا كان هذا الحق سيكون مؤطرا وفق الحدود التي يرسمها قانون التجارة ومتوازيًا مع الالتزامات التجارية المحددة في الاتفاقيات. وإنَّ ضمان السياق الأسبق يستدعي بالضرورة ترسيخ اعتبارات متعددة ومقاربات متفاضلة (متميزة) في تصميم سياسات التجارة او اي اتفاقيات تجارية. ومن هذه الاعتبارات الطبيعة الأساسية العائدة لحقوق الإنسان، التي تمثل جوهرًا بالنسبة إلى مختلف القطاعات الخدمية، كالتعليم والصحة وغيرهما. وإن الاعتبار الملزم لهذا الجانب يستدعي تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها بوصفها أهدافاً لتحرير التجارة وليس بوصفها استثناءات لقواعد هذه الاتفاقيات.

تحديات تحرير الخدمات في السياقات متعددة الأطراف والإقليمية: حالة البلدان العربيّة

إعداد أحمد فاروق غنيم¹

(تم الانتهاء من اعداد المادة في كانون الأول / ديسمبر 2010)

1 أحمد غنيم أستاذ الاقتصاد، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة. البريد الإلكتروني: aghoneim@gmx.de.

المحتويات:

15	ملخص
21	المقدمة
25	القسم الأول : خلفية تاريخية
33	القسم الثاني : سياقات تحرير الخدمات في المنطقة العربية
49	القسم الثالث : التحديات المرتبطة بتحرير الخدمات
55	القسم الرابع : قضايا محدّدة تتعلق بتحرير الخدمات في اطار اتفاقيات التجارة التفضيلية PTAs
59	القسم الخامس : الطريق إلى الأمام : المتطلبات الأساسية للتحرير والإصلاح وربطه بأولويات التنمية
67	ملاحظات ختامية

ملخص تنفيذي

تلعب الخدمات في الاقتصادات الوطنية وتنميتها الاقتصادية دوراً له أهمية قصوى. فهي تحتل على المستوى الكلي، حصة متزايدة من إجمالي الناتج المحلي في البلدان النامية والبلدان المتقدمة، حيث أنها بلغت معدل 70 % في البلدان المتقدمة و 35 % في البلدان النامية. أما على المستوى الجزئي، فقد زادت حصة الخدمات من كلفة الإنتاج زيادة كبيرة وللخدمات الفعالة تأثير إيجابي على الإنتاجية في قطاع الصناعة. علاوة على ذلك، تؤثر الخدمات على المستهلكين بطرق عديدة، حيث أنها تمثل تكاليف المعاملات الهامة وتضمن حصولهم على الاحتياجات الأساسية (على سبيل المثال، خدمة جيدة للهاتف المحمول تقلل بالتأكيد من تكاليف المعاملات وتضمن الوصول إلى الاتصالات). أصبح قطاع الخدمات الكفاء حجر الزاوية في أي عملية تنموية من خلال القنوات المباشرة وغير المباشرة. تتمثل القنوات المباشرة في كون قطاع الخدمات، بالمقارنة مع الزراعة والصناعة، أكبر مساهم في العمالة و الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات النامية والمتقدمة. وتشمل القنوات غير المباشرة دور قطاع الخدمات في تعزيز كفاءة الإنتاج في الصناعات والزراعة، خصوصاً وأن الخدمات تبلغ نسبة 10% إلى 20 % من إجمالي تكاليف الإنتاج التي تشمل مجموعة واسعة منها الخدمات والتجارة، والاتصالات، وخدمات النقل، والخدمات المالية، وخدمات التأمين. من المنظور الاجتماعي والاقتصادي، أصبحت الخدمات العامة الكفاء (مثل التعليم والصحة) تمثل جانباً هاماً من الرفاهة المجتمع.

رافق الثورة التكنولوجية تأسيس الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (الجاتس) (GATS) تحت رعاية منظمة التجارة العالمية (WTO) مما يعني أن الخدمات أصبحت قابلة للتجارة. وقد أثبتت العديد من الدراسات النظرية والتطبيقية أن كفاءة الخدمات مستمدة إلى حد كبير من التحرير. ويمكن لتحرير التجارة في الخدمات أن يلعب أيضاً دوراً محفزاً في تعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر، وحل المشاكل في ميزان المدفوعات. فالأدلة التطبيقية تبين أن البلدان التي فيها قطاع الخدمة أكثر ليبرالية قد تمت أسرع بكثير من البلدان التي لديها قطاعات الخدمات مغلقة. إلا أن هذه الصلة بين تحرير الخدمات والنمو ليست تلقائية، فهناك العديد من الشروط المسبقة اللازمة لضمان عائدات ايجابية للتحرير على النمو والتنمية. إضافة إلى ذلك، عادة ما يكون لتحرير التجارة في الخدمات تكلفة محدودة فيما يتعلق بالإيرادات الحكومية الناقصة وتحويل التجارة والعجز في ميزان المدفوعات، والبطالة. وبعبارة أخرى، من المرجح أن يكون تحرير التجارة في الخدمات عملية تخدم التنمية بالمقارنة مع تحرير السلع والبضائع.

تفترض هذه الورقة أن تحرير التجارة يمكن أن يكون مفيداً جداً بالنسبة إلى الاقتصادات العربية، وليس من أجل التحرير في حد ذاته، بل باعتباره وسيلة لتعزيز كفاءة الخدمات التي تشكل عنصراً هاماً من الكفاءة الشاملة والقدرة التنافسية في الاقتصاد. لكن تحرير التجارة في الخدمات يتطلب عدة شروط مسبقة لضمان العائدات الإيجابية والاقتصادية والرفاه الاجتماعي اللازم. تشمل الشروط العديد من الأبعاد التنظيمية والمؤسسية حيث الإصلاحات في هذه المجالات لها أهمية حاسمة لضمان تأثير إيجابي لتحرير التجارة في الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد إجماع على ما هو أفضل نهج للتعامل مع تحرير التجارة في الخدمات. وبعبارة أخرى، هل ينبغي على البلدان أن تتابع التحرير على قواعد من جانب واحد (unilateral) أو إقليمياً أو على مستوى متعدد الأطراف إذا قررت حكوماتها القيام بالتحرير؟

فضلاً عن ذلك، يمكن لتحرير الخدمات في مسارات عدّة (من طرف واحد ومتعدد الأطراف وإقليمياً) إذا لم يتم تنسيقه، أن يخلق التعقيدات التنظيمية، مما قد يؤدي إلى زيادة التكاليف الإدارية، وعدم الاستقرار في الاستثمار، وغيرها من المشاكل ذات الصلة. ومنظمات المجتمع المدني دور هام تقوم به للمساهمة في تحديد المسار الأنسب للإصلاح وتحرير التجارة. فنظراً لندرة المعلومات والبحوث في هذا المجال، وكون سياق تحرير التجارة خاصاً لاقتصاد كل بلد، (بغياض نموذج عام يتبع)، فإنه لمنظمات المجتمع المدني دور هام في توجيه المجتمع بأسره بشأن كيفية المضي قدماً في عملية الإصلاح وتحرير قطاع الخدمة.

يعتبر عدد الكتابات التطبيقية عن التجارة الدولية في الخدمات والسياسات المتعلقة بالتجارة محدوداً، مما يعكس ضعف البيانات المتاحة عن التدفقات والسياسات المتعلقة بهذا القطاع. كما أن حجم ونوعية المعلومات المتاحة عن السياسات التي تقيّد التجارة الدولية في الخدمات متواضعان. يعكس هذا الأمر بشكل كبير صعوبة بالغّة في تحديد الحواجز أمام التجارة في الخدمات وقياسها. يعني ذلك أنه يجري وضع سياسات تجارة الخدمات في بيئة غير مؤكدة نسبياً. وبالتالي، فإن قرار الانفتاح في الخدمات يعتمد بشكل حاسم على نية الإصلاحات من جانب واحد. لا يزال النقاش يدور عما إذا نتج عن الجاتس أو الاتفاقات التجارية التفضيلية (Preferential Trade Agreements- PTAs) إصلاحات كبيرة، كما أن بعض الدراسات تشكك إلى حد كبير بشأن تأثير اتفاقية الجاتس وعدة اتفاقات تجارية تفضيلية بشأن إصلاح قطاع الخدمات. ثمة موضوع آخر هام، هو التأكد أن التزامات الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (الجاتس) والاتفاقات التجارية التفضيلية لا تبقى "حبراً على ورق"، ويتم تنفيذها على أرض الواقع.

الهدف من هذه الورقة هو تحديد التحديات التي تواجه الدول العربية في تحرير قطاعات الخدمات لديها، وكيفية معالجة هذه التحديات والتعامل الإيجابي لضمان مكاسب التنمية والرفاه.

تبدأ الورقة بتقديم لمحة تاريخية حول تحرير الخدمات، وتشرح كيف بدأت هذه العملية تحت رعاية منظمة التجارة العالمية، ثم

تحدد أن البلدان النامية كانت مترددة في موقف أولى في تحرير الخدمات، وهو موقف تغير بعد ذلك. وعلاوة على ذلك، توضح الورقة أن تحرير الخدمات يمكن أن يتم من جانب واحد، أو على مستوى إقليمي أو متعدد الأطراف. تتمتع الدول العربية بميزة نسبية في مجموعة واسعة من الخدمات، بما في ذلك العمليات التجارية وخدمات التجهيد، والسفر والنقل والخدمات التجارية، والإنشاءات. كما تجري مناقشة الأساليب المختلفة لتحرير التجارة الإقليمية مبينة أنه يمكن للاتفاقات التجارية التفضيلية تبني نهج في التحرير قائم على مقارنة اللائحة الإيجابية أو السلبية. يمكن أيضا أن تصنف الاتفاقيات التفضيلية إلى فئات خمس بحسب مدى تحرير الخدمات. فتسمح المراجعة بالاستنتاج أنه ليس هناك نموذجاً واحداً للإتباع. بشكل عام قد تحمل الاتفاقات التفضيلية في طياتها إمكانات تنموية عدة وتأثيرات إيجابية إذا كانت مصممة جيداً، من أجل تلبية الاحتياجات التنموية للأعضاء في اتفاقيات التجارة التفضيلية. وعلاوة على ذلك، يتضمن تصميم وشكل الاتفاقات في كثير من الحالات درجة من التمييز ضد الدول غير الأعضاء الذي يمكن أن يسود نتيجة لمثل هذه الاتفاقيات. وينبغي للبلدان العربية أن تتخذ مثل هذه الجوانب بعين الاعتبار، وتتبع النوع الأنسب من اتفاقات التجارة التفضيلية الذي يتناول احتياجاتها التنموية، وفي الوقت نفسه يدفع ويرسي إصلاحاتها الداخلية.

ثم تنتقل الورقة إلى استعراض مجالات تحرير الخدمات في المنطقة العربية فتحقق في الالتزامات التي تعهدت بها الدول العربية في منظمة التجارة العالمية والاتفاقيات المختلفة. فيما يتعلق بالالتزامات ذات الصلة بالخدمات في سياق اتفاق الجاتس، تفاوتت تورط الدول العربية بشكل ملحوظ من حيث الالتزامات، فاحتلت الأردن والمملكة العربية السعودية المرتبة الأولى فيما يتعلق بعدد الالتزامات التي هي أساساً نتيجة لعملية انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية. ولقد حاولنا دراسة مدى التحرير الذي التزمت به الدول العربية في إطار اتفاقية الجاتس. وبالتالي، طبقنا منهجية جديدة تهدف إلى تسجيل نقاط لمدى التحرير الذي اقدمت عليه الدول العربية وتشير المنهجية إلى أن عدد الالتزامات لا ينبغي أن يكون المعيار لتقييم مدى التحرير، بل ينبغي أن يحسب "عمق التحرير" في القطاعات المختلفة التي تم الالتزام بتحريرها. وخلافاً للتوقعات، نجد أن بلدان مثل مصر والمغرب قد حررت أكثر نسبياً من الأردن والمملكة العربية السعودية (أي البلدان التي اتخذت التزامات في أكبر عدد من القطاعات)، إذا اتخذت عمق الالتزامات في عين الاعتبار، وبالتالي، يشير تحليلنا إلى أنه استناداً إلى الالتزامات التي تعهدت بها الدول العربية، يختلف مدى فعالية التحرير الحقيقي اختلافاً كبيراً بين البلدان. ولا تحتسب منهجيتنا الفجوة القائمة بين ما هو محرر من جانب واحد وغير مدرج في التزامات الجاتس، وما هو مدرج ضمن التزامات الجاتس، الأمر الذي إذا أخذ في عين الاعتبار يمكن أن يغير من نتائج المؤشر الذي تم تطويره.

من حيث اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs)، ظل تحرير الخدمات بين الدول العربية في ما بينها، أو بين الدول العربية والدول غير العربية متواضعاً. فقد شرعت الدول العربية بتحرير إقليمي مع الدول العربية الأخرى في إطار الاتفاق الإقليمي 2003 لتحرير التجارة في الخدمات، الذي يقوم على مقارنة اتفاق الجاتس مع إضافات. على الرغم من القيام بأربع جولات من المفاوضات حتى العام 2010، لم يتم تحقيق أي خطوات ملموسة في مجال تحرير التجارة. وقد انخرطت بعض الدول العربية مع الاتحاد الأوروبي في

مفاوضات حول تحرير الخدمات في إطار اتفاقيات المشاركة (Association Agreements) القائمة فيما بينها ، ولكنه لم يتم التوصل إلى التزامات محددة. كما لم تتوصل الدول العربية الأخرى المشاركة في السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (الكوميسا) إلى أي التزامات محددة في مجال التجارة بالخدمات. وكانت الالتزامات الوحيدة الهامة التي تم التوصل إليها قد انعقدت في سياق اتفاقات التجارة الثنائية ما بين الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية مثل الأردن وعمان والبحرين والمغرب. وبالتأكيد، فقد شملت هذه الاتفاقات التزامات في تحرير الخدمات اوسع واعمق مما التزمت به هذه البلدان في إطار اتفاقية الجاتس. لكن الآثار التنموية لكل هذه المبادرات لا يزال غير مبحوث بها بما فيه الكفاية.

نتيجة الضلوع في اتفاقات التجارة التفضيلية هذه، وخاصة تلك مع الولايات المتحدة، يترتب عدة أبعاد يمكن أن يكون لها تأثير كبير على التنمية، إلا أنه لا بد من البحث أكثر في تأثيرها الحالي والمحتمل. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي تحرير المشتريات الحكومية إلى آثار سلبية على مقدمي الخدمات الوطنية مما قد يكون له أثر سلبي على العمالة. من ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي إلى طرق أكثر فعالية وآثار في خفض التكاليف.

علاوة على ذلك، يمكن أن يكون لالتزامات الجاتس المعززة (GATS plus) والتزامات الجاتس المخففة (GATS minus) آثار خطيرة (إيجابية وسلبية) على التنمية من خلال أثارها على توفير فرص العمل / أو الحد منها وتعزيز الكفاءة. تستطيع منظمات المجتمع المدني أن يكون لها دور هام تقوم به من خلال الإشارة إلى تأثير هذه الالتزامات على القطاعات الخدمية البالغة الأهمية على الإقتصادات العربية، وإبراز أثارها التنموية. فالدراسات الموجودة في هذا الشأن شحيحة. وبالتالي، هناك حاجة لاجراء دراسات مماثلة.

ثم تتناول الورقة التحديات المرتبطة بتحرير الخدمات. فتحدد عدداً من التحديات، بما في ذلك الضغوط الخارجية، التي يمكن أن تؤدي إلى التزامات بنسب تحرير لا تتناسب مع الأهداف الإنمائية، بالإضافة إلى التداخل مع الاستثمار واتفاقات العمل، وكيف يمكن أن يؤدي هذا التداخل إلى تعقيدات قانونية وآثار تنموية سلبية. ومن بين التحديات التي تم تحديدها ثمة أيضاً قواعد مختلفة بموجب اتفاقات التجارة التفضيلية في الخدمات (PTAs) المختلفة التي يمكن أن تؤدي إلى مشاكل في التنفيذ.

أخيراً، يعتبر الافتقار إلى القدرات الحكومية في التعامل مع قطاع الخدمات والإصلاحات الإدارية والقانونية المرتبطة به من بين التحديات الرئيسية التي تم تحديدها. فلا يمكن أن ينجح تحرير الخدمات من دون إصلاح تنظيمي مناسب وفعال. وهناك حاجة للإصلاح لتصحيح إخفاقات السوق، ولكن أيضاً بسبب طبيعة تحرير الخدمات في حد ذاتها وهي ذات أبعاد تنظيمية. والإصلاح

التنظيمي في حد ذاته يشير إلى أهمية قدرة الحكومات الإدارية والحاجة الملحة في المنطقة العربية إلى تعزيزها، جنباً إلى جنب مع تعزيز دور المجتمع المدني. تلك هي شروط مسبقة إذا كنا نسعى لتحقيق نتائج تنمية إيجابية جراء عملية تحرير الخدمات. علاوة على ذلك، في وجه كل التحديات المذكورة آنفاً ثمة حاجة إلى معالجة الأبعاد الاجتماعية مثل المساواة والوصول. كما يجب تأمين التغطية الشاملة للخدمات الأساسية (مثل الاتصالات والخدمات العامة)، وهي تشكل جزءاً رئيساً من أي مبادرة اصلاح أو تحرير.

ثم تنتقل الورقة إلى تحديد متطلبات عدة لضمان ان سياسة التحرير على المستويات المتعددة الأطراف والإقليمية تعود بالنتائج الإيجابية والتنمية والرفاه. نذكر من هذه الشروط ضرورة الاستعداد الجيد للمفاوضات والاستعلام الدقيق عن العواقب التنموية لأي عملية تحرير. فيعتبر دور منظمات المجتمع المدني أمر حاسم في هذا الشأن في التحقيق في الصلة بين الإصلاح والتحرير والتنمية ودفع حكوماتها لتشمل اعتبارات التنمية في الإصلاح وفي عمليات التحرير. وهناك حاجة لتغيير الذهنية السائدة، حيث ينبغي التخلي عن النزعة التجارية واعتماد نهج أكثر مؤيدة للتنمية. ونظراً للمجموعة الواسعة من الخدمات المتاحة، على الدول العربية تحديد القطاعات ذات الأولوية للتحرير في مبادراتها الإقليمية. فالأخذ بعين الاعتبار البعد التنموي في تحديد هذه القطاعات له أهمية قصوى. هناك أيضاً حاجة لتضمين الاتفاق الإقليمي العربي حول تحرير الخدمات، والذي يتم التفاوض عليه، بعض النقاط لتسهيل تحقيق الأهداف التنموية. وتقترح الورقة عدة آليات أخرى تهدف إلى تعزيز تحرير التجارة في الخدمات بين الدول العربية مع الحفاظ على الأهداف التنموية. وتشمل الاقتراحات اعتماد قواعد المنشأ، وإطلاق اتفاقات الاعتراف المتبادل (Mutual Recognition Agreements/ MRAs)، وتعزيز التعاون بين الهيئات التنظيمية.

وقد حدّدت هذه الورقة التحديات المرتبطة بتحرير الخدمات التي يمكن أن تواجهها الدول العربية. فبالرغم من احتمال ارتفاع المكاسب من التحرير، هناك جوانب كثيرة تحتاج إلى النظر فيها لضمان الإيجابية وحصد الآثار التنموية. وتشمل هذه الجوانب الرؤية العامة التي تحكم الانخراط في تحرير التجارة المتعدد الأطراف والإقليمي، والمتطلبات التنظيمية لتحرير فعال، والاهتمام الخاص بجوانب الإنصاف والوصول، والتدابير المرافقة المطلوبة. كان التركيز في الورقة حول كيفية تعامل الدول العربية مع اتفاقاتها التجارية الإقليمية، مع الملاحظة أنه لا يوجد نموذج للولوج في مثل هذه الاتفاقات. وركزت أيضاً على كيفية الالتزامات المتعددة الأطراف في اتفاقية الجاتس مقارنة مع الالتزامات الإقليمية.

وأشارت الورقة إلى أن التحرير الإقليمي، أو تحرير التجارة بشكل عام، ليس من المرجح أن يسفر عنه نتائج إيجابية ورفاهية وتنموية إذا لم يكن مصحوباً بعدد من الإجراءات على المستوى المحلي. من بين هذه الإجراءات كما حددتها الدلائل التطبيقية ثمة الحاجة إلى (1) ضمان وجود بيئة تنافسية فعالة. وبالتالي، فإن التحرير إذا لم يكن مصحوباً بالمنافسة ليس من المرجح أن يؤدي إلى نتائج إيجابية.

هذا يتطلب أن يكون تسلسل التحرير والإصلاح في صلب أي تغيير في السياسات والخدمات. وهي قضية وطنية ينبغي الاضطلاع بها من قبل الحكومات على أساس فردي، (2) ضمان وجود إطار تنظيمي فعال يأخذ في الاعتبار الجوانب التنموية والاجتماعية بشكل جدّي. يتطلب الإطار التنظيمي الفعال في البداية إجراء مراجعة الحسابات التنظيمية لتحديد القواعد واللوائح التي يجب تغييرها أو إلزالتها، وتحديد الحاجة الى أنظمة جديدة لتلائم مع البيئة المتغيرة.

مقدمة

يعتبر الدور الذي تلعبه الخدمات في الاقتصادات الوطنية وتنميتها الاقتصادية له أهمية قصوى. على المستوى الكلي، زاد تبادل الخدمات كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في البلدان النامية والبلدان المتقدمة في المتوسط، حيث أنها بلغت 70 % في البلدان المتقدمة و 35 % في البلدان النامية (Hoekman، 2006). وأما على المستوى الجزئي، فقد زادت حصة الخدمات كنسبة من تكلفة الانتاج والخدمات زيادة كبيرة و للخدمات الكفاء تأثير إيجابي على الإنتاجية في قطاع الصناعة (Arnold et. al، 2006).

علاوة على ذلك، تؤثر الخدمات على المستهلكين بطرق عديدة، حيث أنها تمثل تكاليف المعاملات الهامة وتضمن حصولهم على الاحتياجات الأساسية (على سبيل المثال خدمة الهاتف المحمول يقلل بالتأكيد تكاليف المعاملات يضمن الوصول إلى الاتصالات). فقد أصبح قطاع الخدمات الكفاء حجر الزاوية في أي عملية تنموية من خلال القنوات المباشرة وكذلك غير المباشرة. وتتمثل القنوات المباشرة في كون قطاع الخدمات، وبالمقارنة مع الزراعة والصناعة، أكبر مساهم في العمالة والناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات النامية والمتقدمة. وتشمل القنوات غير المباشرة دور قطاع الخدمات في تعزيز كفاءة الإنتاج في الصناعات والزراعة، خصوصاً وأن الخدمات تبلغ نسبة 10% إلى 20 % من إجمالي تكاليف الإنتاج التي تشمل مجموعة واسعة منها الخدمات والتجارة، والاتصالات، وخدمات النقل، والخدمات المالية، وخدمات التأمين (Hodge and Nordas، 1999). من المنظور الاجتماعي والاقتصادي، أصبحت الخدمات العامة الكفاء (مثل التعليم والصحة) تمثل جانباً هاماً من الرفاهة المجتمع.

. وقد أدت الثورة التكنولوجية التي رافقت تأسيس الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS) - الجاتس، تحت رعاية منظمة التجارة العالمية³ (WTO) إلى إمكانية التجارة في ل الخدمات، وهي قضية لم يكن يبحث فيها من قبل، حيث تم تصنيف الخدمات دائماً كأفضل مثال ”للأمور غير القابلة للتداول تقليدياً“. وقد أثبتت العديد من الدراسات النظرية والتطبيقية أن كفاءة الخدمات مستمدة إلى حد كبير من تحريرها (Hoekman، 2006). في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط (ميننا)، اشارت الدراسات

3 عام 1995، تم إنشاء المنظمة العالمية للتجارة (WTO). ورعت 3 اتفاقات أساسية هي التالية:

الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة (الغات، 1994) حيث شمل العديد من التعديلات على اتفاقية الغات للعام 1947. واتفاقان إضافيان جديداً، وأدرج فيه الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات - الجاتس (GATS) وحقوق الملكية الفكرية المتعلقة بالتجارة (TRIPS). ومن الشائع تسمية الاتفاقات الثلاث الرئيسة والأحكام ذات الصلة باتفاقية الجات 1994 ”كاتفاقيات منظمة التجارة العالمية“ (WTO).

(Dennis, 2006) أن تحسين تدابير تيسير التجارة (trade facilitation) يمكن أن يعزز التكامل الإقليمي ويزيد مكاسب الرفاه الاجتماعي ثلاث أضعاف. ويمكن لتحرير التجارة في الخدمات أيضاً أن يلعب دوراً محفزاً في تعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر، والتغلب على مشاكل في ميزان المدفوعات.

فتبين الأدلة التطبيقية أن البلدان التي فيها قطاع الخدمة أكثر ليبرالية قد نمت أسرع بكثير من البلدان التي لديها قطاعات الخدمات مغلقة (Fink et. al, 2003). إلا أن هذه الصلة بين تحرير الخدمات والنمو ليست تلقائية، فهناك العديد من الشروط المسبقة اللازمة لضمان تحرير عائدات النمو الإيجابية والجوانب التنموية. إضافة إلى ذلك، يتم تحرير التجارة في حالة الخدمات في كثير من الأحيان بتعديلات أقل تكلفة فيما يتعلق بتراجع الإيرادات الحكومية وتحويل التجارة والعجز في ميزان المدفوعات، والبطالة. وبعبارة أخرى، من المرجح أن يكون تحرير التجارة في الخدمات عملية تخدم التنمية بالمقارنة مع تحرير السلع والبضائع.

تفترض هذه الورقة أن تحرير التجارة يمكن أن يكون مفيداً للغاية بالنسبة إلى الاقتصادات العربية، وليس من أجل التحرير في حد ذاته، بل باعتباره وسيلة لتعزيز كفاءة الخدمات التي تشكل عنصراً هاماً من الكفاءة الشاملة والقدرة التنافسية في الاقتصاد. لكن تحرير التجارة في الخدمات يتطلب عدة شروط مسبقة لضمان العائدات الإيجابية والاقتصادية والرفاه الاجتماعي اللازم.

تشمل الشروط العديد من الأبعاد التنظيمية والمؤسسية حيث الإصلاحات في هذه المجالات لها أهمية حاسمة لضمان وجود تأثير إيجابي لتحرير التجارة في الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد إجماع على ما هو أفضل نهج للتعامل مع تحرير التجارة في الخدمات. وبعبارة أخرى، هل ينبغي على البلدان أن تتابع التحرير على قواعد من جانب واحد أو إقليمياً أو على مستوى متعدد الأطراف إذا قررت حكوماتها القيام بالتحرير؟ فضلاً عن ذلك، يمكن لتحرير الخدمات في مسارات عدة (من طرف واحد ومتعدد الأطراف وإقليمياً) إذا لم يتم تنسيقه، أن يخلق تعقيدات تنظيمية، مما قد يؤدي إلى زيادة التكاليف الإدارية، وعدم الاستقرار في الاستثمار، وغيرها من المشاكل ذات الصلة.

بدأت الدول العربية بالفعل المشاركة في ثلاثة أنواع من التحرير (من جانب واحد، وإقليمياً وبشكل متعدد الأطراف) مع درجات مختلفة. وليس من الواضح إن كان هناك تسلسل خاص للنهج الذي اعتمدته الدول العربية المختلفة من حيث مبادرات التحرير الخاصة بكل منها. ومنظمات المجتمع المدني دور هام تقوم به في تحديد المسار الأنسب للإصلاح وتحرير التجارة وتحديد مدى الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية اللازمة كشرط أساسي لتحرير التجارة، مع إيلاء اهتمام خاص لاعتبارات العدالة والخدمة الشاملة. فنظراً لندرة المعلومات والبحوث في هذا المجال، وكون سياق تحرير التجارة خاص لاقتصاد كل بلد، (بغيا عن نموذج يتبع)، لمنظمات المجتمع المدني دور هام في توجيه المجتمع بأسره بشأن كيفية المضي قدماً في عملية الإصلاح وتحرير قطاع الخدمات بما يخدم التنمية.

إن الكتابات أو المقالات التطبيقية حول التجارة الدولية في الخدمات والسياسات المتعلقة بالتجارة محدودة، مما يعكس ضعف البيانات المتاحة حول التجارة في الخدمات والسياسات المتعلقة بها. أيضاً، فإن حجم ونوعية المعلومات المتاحة عن السياسات التي تقيد التجارة الدولية في الخدمات متواضع جداً. وهذا يعكس، في جزء كبير منه، صعوبة تحديد وقياس الحواجز التي تعترض تجارة

الخدمات (Hoekman 2006). مما يعني أن تصميم سياسة تجارة الخدمات يتم في خلفية غير واضحة. وتاليا، فإن قرار فتح سوق الخدمات يعتمد بشكل كبير على نية الإصلاحات التي تقوم بها الدول من جانب واحد. كما أن حقيقة ما إذا كانت الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (جاتس) أو اتفاقيات التجارة التفضيلية⁴ قد سهلت قيام إصلاحات كبيرة، لا تزال خاضعة للبحث، خاصة أن بعض الدراسات تشكك كثيرا في تأثير اتفاقية الجاتس واتفاقيات التجارة الخاصة أو التفضيلية على إصلاح قطاع الخدمات. إلى ذلك، يجب التأكيد من أن التزامات اتفاقية الجاتس والاتفاقيات الخاصة ليست "حبرا على ورق" بل تنفذ على أرض الواقع.

إن الهدف من هذه الورقة هو معرفة التحديات التي تواجه الدول العربية في تحرير قطاعات الخدمات لديها، وكيفية مواجهتها ومعالجتها لضمان تحقيق تنمية إيجابية. نبدأ في القسم الأول، بعد المقدمة، بخلفية تاريخية قصيرة عن تحرير التجارة في الخدمات في المنطقة العربية، ولمحة عامة عن موضوع تحرير الخدمات في سياق عدد من الإتفاقيات في هذا المجال حول العالم. القسم الثاني من الورقة يشرح حقيقة الوضع في البلدان العربية الملتزمة بتلك الإتفاقيات. ويعالج القسم الثالث التحديات المتعلقة بتحرير الخدمات بشكل عام، فيما يركز القسم الرابع على مسائل محددة تتعلق بالتجارة في الخدمات في إطار الإتفاقيات الإقليمية الخاصة ويطبقها على الدول العربية. أما القسم الخامس، فيحدد شروط تحرير وإصلاح الخدمات، نخلص أخيرا الى بعض الملاحظات الختامية.

4 الرجاء العودة إلى اتفاقيات التجارة الإقليمية، بما فيها مناطق التجارة الحرة والاتحادات الجمركية

القسم الأول : خلفية تاريخية

انطلق مفهوم تحرير التجارة في الخدمات خلال جولة أوروغواي⁵ لاتفاقية الجاتس، عندما أدركت الدول المتقدمة المكاسب التي يمكن أن تحققها عبر فتح أسواق الخدمات في البلدان الأخرى. فبعد أن فقدوا الأفضلية النسبية في سوق السلع التقليدية (مثل المنسوجات والملابس الجاهزة والزراعة والأغذية المصنعة)، عملوا على استطلاع مجالات جديدة يمكن أن توفر لهم ممارسة تلك الأفضلية، خاصة الخدمات والمنتجات المتصلة بحقوق الملكية الفكرية. لذلك، تم التوصل الى اتفاق بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية أثناء جولة أوروغواي، تعتمد بموجبه البلدان المتقدمة إلى تحرير أكبر لأسواق الزراعة والمنسوجات مقابل فتح قطاع الخدمات وتعزيز نظم حماية الملكية الفكرية. في البداية، عارضت البلدان النامية (بما فيها بعض الدول العربية) فكرة وضع قطاع الخدمات تحت رعاية منظمة التجارة العالمية (Marchetti, 2004). لكن، تحت ضغط المفاوضات وتبادل الآراء، وافقت البلدان النامية أخيراً على إدخال الخدمات ضمن اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. ومع الوقت، أدركت البلدان النامية أن تحرير التجارة في الخدمات قد تكون ذات فائدة كبيرة لهم. كما أدركت أن تحرير التجارة في الخدمات له طرقه ونتائجه مقارنة مع تحرير تجارة البضائع والسلع.

بدأت النظرة تجاه تحرير التجارة في الخدمات تتغير تدريجياً. إن التحول في تفكير البلدان النامية يعني أن المراكنتلية⁶ في التجارة في الخدمات لا تنجح دائماً. فتححرير التجارة في الخدمات والإستيراد يعود بالنفع على البلد المستورد من خلال توفير تشكيلة واسعة من الخدمات ونوعية تتصل بالكفاءة والكلفة المنخفضة، حتى لو لم يكن هناك تصدير في المقابل. إلا أن هذا التحول في التفكير لا ينعكس بالضرورة في التزامات البلدان النامية (بما فيها العربية) في اطار اتفاقية الجاتس، وذلك لسببين رئيسيين. يرتبط الأول بتاريخ تقديم الإلتزام والذي يعود إلى عام 1994، (باستثناء الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات المالية)، حيث قامت لاحقاً الكثير من الدول بإصلاح وتحرير قطاعات الخدمات الخاصة بهم من جانب واحد، لم يلحظ بالضرورة في تعهداتها في اتفاقية الجاتس. أما السبب الثاني، فيتعلق بمرونة الإتفاقية المذكورة التي لا تفرض تعهدات ملزمة حتى لو كانت القطاعات محررة. (Marchetti, 2004). وبالتالي، فإن قياس التزامات الدول في اطار الجاتس ليست دائماً الطريقة الانسب لمعرفة مدى درجة التحرير الحقيقي لقطاعات الخدمات في هذه الدول. إلا أن وضع الدول الملتزمة حديثاً يختلف بسبب التكتيكات والضغوط الكبيرة التي واجهتها تلك الدول عند الإنضمام

5 الجولة الثامنة، التي تعتبر أهم جولة في تاريخ الغات كونها استمرت 8 سنوات من 1986 الى 1994، ونتجت عن مفاوضاتها منظمة التجارة العالمية

6 إن النهج المراكنتلي يتطلب دائماً من الدول زيادة صادراتها والحد من وارداتها

إلى منظمة التجارة العالمية، (والتي لم تواجهها الأعضاء في الإتفاقية العامة حول التعريفات الجمركية والتجارة منذ قيامها) مما دفع هذه الدول للقبول بعدد أكبر من اللإلتزامات.

ويختلف وضع البلدان النامية والضغوط عليها لتحرير قطاعات الخدمات مقارنة مع البلدان الأقل نمواً. ففي حالة الأخيرة، ينبغي أن تنتفي كل الضغوط عليها، خاصة أن أعضاء منظمة التجارة العالمية، كجزء من مرونة التعاطي مع البلدان الأقل نمواً (والمعاملة الخاصة والتفضيلية تجاهها) قرروا تخفيف الضغوط التي تمارس على البلدان الأقل نمواً في هذا المجال. وبالتالي، نص الإعلان الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في هونغ كونغ⁷ على أن البلدان الأقل نمواً ليست معنية بالتزامات جديدة متصلة بالخدمات. هناك ثلاثة أهداف رئيسية في هذا الصدد تتعلق بالمرونة في التعاطي وتوفير المساعدة التقنية وتأمين التزامات من دول أخرى في القطاعات والأنماط التي تهم الدول الأقل نمواً، مما يعكس المعاملة الخاصة والتفاضلية للدول الأقل نمواً (Matto and Payton، 2007). لكن في الممارسة العملية، أظهرت تجربة البلدان الأقل نمواً المنضمة إلى منظمة التجارة العالمية بعد عام 1995⁸، مثل كمبوديا والنيبال، تعرضها لضغوط باتجاه تقديم عدد كبير من اللإلتزامات.

لم تسفر مفاوضات الجاتس خلال جولة أوروغواي عن نتيجة مهمة في تحرير الخدمات. فالإنجازات المحدودة، عموماً، بموجب هذا الاتفاق تظهر حتى الآن في عدم اتساع نطاق القطاعات الخاضعة للالتزامات تحرير التجارة ونوعية ومحدودية عمق تلك اللإلتزامات، من حيث مستوى الدخول المسموح به للخدمات الأجنبية ولموردي الخدمات. كما أن العروض المقدمة في إطار جولة الدوحة⁹ لا تضيف الكثير إلى اللإلتزامات القائمة، مما يعكس غياب الطموح والحماس لتحرير تجارة الخدمات على مستوى الأطراف المتعددة. التقدم الملحوظ الوحيد حصل إما في المفاوضات القطاعية المتصلة بالخدمات المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية أو أثناء عملية الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية (Adlung، 2009). قد يكون هذا من بين الأسباب التي أدت إلى انتشار اتفاقيات التجارة الخاصة أو التفضيلية بما في ذلك في مجال الخدمات. وفي الواقع، وقبل عام 2000، شاركت 11 دولة فقط، باعتبار السوق الأوروبية دولة واحدة، في اتفاقيات التجارة الخاصة أو التفضيلية ذات البعد الخدمي، ليرتفع العدد إلى 47 في نهاية عام 2001 (Marchetti and Roy، 2008). من جانبها، بقيت الدول العربية خارج تلك الموجة التي تتوخى تحرير الخدمات، (باستثناء المغرب والبحرين والأردن وعمان) بسبب اتفاقياتها الخاصة مع الولايات المتحدة، إضافة إلى اتفاقية الأردن وسنغافورة.

إلا أن الضغوط ازدادت لتوسيع نطاق تحرير التجارة في الخدمات، سواء على المستويات الأحادية أو الإقليمية أو متعددة الأطراف.

7 الدول التي انضمت إلى منظمة التجارة العالمية بعد العام 1995

8 عقد إجتماع هونغ كونغ الوزاري خلال عام 2005

9 جولة الدوحة هي الجولة التاسعة لمفاوضات الغات/منظمة التجارة العالمية متعددة الأطراف. وقد انطلقت عام 2001، ولم تختتم بعد

على سبيل المثال، ساهمت التطورات التكنولوجية في تغيير هائل للطريقة التي تتداول فيها الخدمات. خلال فترة جولة أوروغواي لم تعطي الدول اهتماما كبيرا للنموذج الأول من انتقال الخدمات¹⁰ (انتقال الخدمات عبر الحدود). لكن رغم ذلك، فإن التقدم التكنولوجي بات يسمح بصورة متزايدة للتخصص المناطقي في إنتاج السلع والخدمات، مما أدى إلى انتشار ظاهرة إسناد العمليات إلى وحدات تنفيذية في الخارج (Offshore) في الخارج والتعاقد مع موردي خدمات أجنبية. فأصبحت البلدان النامية تصدر ما يسمى بخدمات التعاقد لإدارة الأعمال¹¹ (Business Process Outsourcing). إذ سمحت تكلفة العمل المنخفضة وتوافر مجموعات مثقفة من العمال والتقدم في جودة وسعر الاتصالات الدولية لبعض البلدان النامية من انتزاع الريادة في هذا المجال (Marchetti, 2004). وكانت البلدان العربية من بين تلك الدول، خاصة مصر والأردن والإمارات العربية المتحدة (Kamel et al, 2008). مع ذلك، فإن الأهمية المتزايدة للتجارة في الخدمات، التي أصبحت ظاهرة اليوم، والوسائل المختلفة لتحرير هذه التجارة، ترغم الدول العربية على معالجة المشكلات المتصلة بها وتطوير رؤية واضحة حول كيفية المضي قدما في تحرير التجارة، علما أن السير في هذا الاتجاه من دون تخطيط قد يتسبب بنتائج سلبية خطيرة.

اتفاقيات التجارة الخاصة أو التفضيلية في مجال الخدمات: لمحة موجزة:

حتى عام 2008، تم التبليغ عن نحو 68 إتفاقية تجارة خاصة جديدة بحكم المادة V¹² من إتفاقية الجاتس. إلا أن الإتفاقيات المتصلة بالخدمات تضاعفت بوتيرة أسرع: فقد تم التبليغ عن 61 (أكثر من ثلاثة أرباع عدد الاتفاقيات) من هذه الإتفاقيات منذ بدء مفاوضات منظمة التجارة العالمية المتعلقة بالخدمات في عام 2000، عشرة بين 2005 و2006 وإثني عشرة بين 2003 و2004. عموما،

10 يتم التداول بالخدمات وفق أربع أنماط: النمط الأول يشمل انتقال الخدمة عبر الحدود بدون انتقال مقدم الخدمة، النمط الثاني يشمل الاستهلاك في الخارج حيث ينتقل المستهلك، النمط الثالث - حق التأسيس- يتضمن انتقال مقدم الخدمة للاستثمار في مكان تواجد المستهلك، والنمط الرابع يشمل انتقال الأشخاص الطبيعيين لتقديم الخدمة.

11 خدمات التعاقد لإدارة الأعمال (BPO) business process outsourcing النموذجية تتضمن التالي:

- الإدارة: حساب الضرائب والمستحقات وإدارة الأصول الإستثمارية والوثائق والتسجيلات والترجمات
 - المالية: خدمات الفواتير والحسابات والإستشارات والإلتزامات الضريبية وإدارة الأخطار والتقارير المالية والتحليل المالي.
 - الموارد البشرية: إدارة التقديمات والتعليم والتدريب والتوظيف وإدارة عملية التوظيف
 - جدولة الرواتب: إدارة السجلات وخدمات الدفع وبطاقة الائتمان/ الدين وتجهيز الشيكات والمعاملات المصرفية
 - الخدمات اللوجستية والتوزيع: إدارة المواد وعمليات التوزيع/ إدارة المخازن والإمدادات والمشتریات
 - خدمة الزبائن: تسويق قاعدة المعلومات والتحليل الخاص بالعملاء والتسويق أو المبيعات عبر الهاتف ومركز الإتصال الداخلي
 - تطوير المعلومات على الكمبيوتر: خدمات هندسة وتصميم الموقع والرسم الكرتوني وخدمات استشارية وإدارية للموقع الإلكتروني والبحوث والتنمية
- 12 تتضمن المادة V من إتفاقية الجاتس الشروط المطلوبة لعقد إتفاقيات تجارة تفضيلية في مجال الخدمات. فهي تضع القواعد والأسس لتلك الإتفاقيات التي تتناسب مع قواعد وشروط منظمة التجارة العالمية. لكن، بعض شروطها يستدعي التوضيح في مسائل محددة مما يثير إرباكا عند الممارسة العملية.

هناك طريقتان لإدراج تحرير التجارة في الخدمات ضمن اتفاقيات التجارة التفاضلية ، وهما إما نهج القائمة الايجابية أو القائمة السلبية. فحسب القائمة الإيجابية، تقدم الدول تعهد بالمعاملة الوطنية (بالتساوي بين المحلي والأجنبي) والتزامات دخول السوق التي تحدد نوع التعامل أو دخول الخدمات أو موردي الخدمات في القطاعات المضمنة ضمن جدول الالتزامات فقط، (مثل حالة اتفاقية ميركوسور¹³ MERCOSUR). أما النهج المعتمد على القائمة السلبية، فتفترض تحرير كل القطاعات والإجراءات، إلا إذا ذكر خلاف ذلك في الملاحق التي تتضمن تحفظات أو إجراءات غير مطابقة أو تدابير مستقبلية. فاتفاقيات القائمة السلبية لا تتضمن التزام الدخول الى السوق كما هي الحال في اتفاقيات التجارة الخاصة أو التفضيلية المعتمدة على مقارنة الجاتس. إلا أن اتفاقيات القائمة السلبية تتخطى هذا النوع من الإتفاقيات وتقول بإخضاع الاستثمار لشروط شاملة (مثل الإستملاك expropriation الحد الأدنى من التعامل وتسوية الخلافات بين المستثمر والدولة، وما إلى ذلك). كما أن اتباع القائمة السلبية لها تميزها، مثل إلزامية ربط الوضع الراهن الذي يحد ذاته يعزز القدرة على التوقع، وتاليا، يمكن أن يعزز الاستثمار ويقلص الحمائية إلى حد كبير (Roy, Marchetti and Lim2006). بمعنى آخر، إن القائمة الإيجابية، التي هي نوع من أنواع الإتفاقيات، تضمن مرونة أكبر، في حين تعطي القائمة السلبية شفافية أكبر ومشاركة أوسع للقطاعات. لكن لا ينبغي المبالغة في إبراز الاختلاف بين النهجين. إذ يمكن إضافة شروط تحرير التجارة والشفافية مستقبلا في سياق الاتفاقيات التابعة للجاتس (القائمة الإيجابية)، في حين يمكن ضمان المرونة في الاتفاقيات القائمة على المقاربة المعتمدة في منطقة التجارة الحرة في أمريكا الشمالية (نافتا) (أي مقارنة القائمة السلبية) عبر التحفظ على الإجراءات الحالية والمستقبلية غير المطابقة (2007 Houde et. al).

تبين الأدلة التطبيقية أن النهجين كليهما لا يضمنان التحرير الكامل، وأنه ليس هناك أفضلية لواحد على الآخر، على الرغم من أن نهج القائمة الإيجابية يتمتع بمزيد من الدقة في تحديد القطاعات المراد تحريرها. ومع ذلك، فإن نهج القائمة السلبية يضمن استقرار الوضع الراهن التنظيمي، ويمكن أن ينطوي على فهم أفضل لبيئة السياسات المحلية (نتيجة للعمل الكبير الذي سبق القيام بالالتزامات). فضلا عن ذلك، غالبا ما ينطوي نهج القائمة السلبية على آلية تلقائية التحرير (Ratchet mechanism)، حيث ينعكس تلقائيا أي تدبير من التحرير الذاتي يقوم به عضوا لمنطقة التجارة التفضيلية ضمن جولات التفاوض المختلفة في برنامج ذلك العضو من الالتزامات أو قوائم التحفظات. فيهدف مثل هذا النوع من المقاربات عادة الى منع الدول من التراجع في ما يتعلق بالتغييرات في السياسة العامة. ومع ذلك، يمكن أن تعني مقارنة القائمة السلبية أيضا أقل مساحة لتعديل السياسة العامة في المستقبل عن طريق تقييد القدرة لتعديل او ادخال التدابير التنظيمية، وكثيرا ما ينطوي على مزيد من الأعباء الإدارية بالمقارنة مع نهج القائمة الإيجابية (2007, Sauve and Mattoo).

وقد تطور عدد من اتفاقات التجارة الاقليمية التفضيلية (PTAs) في مزيج من النهجين. وذلك بهدف تحقيق مزيد من الترابط بين الخدمات والتخصصات الاستثمارية، لتجنب التضارب في معالجة الاستثمار في السلع وفي الخدمات أو في معالجة التجارة الخدمات

13 ميركوسور هو تكتل اقتصادي اقليمي من دول اميركا اللاتينية، يشمل الارجنتين، البرازيل، الاوروغوي، والبراغواي.

في اشكالها/انماطها المختلفة (Roy, Marchetti, and Lim 2006). بالتالي يسعى الجمع بين النهجين إلى ضمان أن تجارة الخدمات في إطار جميع انماط التوريد تخضع لنفس الضوابط وأن النمط الثالث (Mode 3) يخضع لضوابط الاستثمار العامة. في مثل هذه الحالات، يخضع النمط الثالث (الاستثمار) لاحكام الفصل الخاص بالاستثمار والفصل الخاص بالخدمات. فهو يخضع لضوابط قيود فصل الخدمات المتعلقة بعدم التمييزية والقيود الكمية، كما في الجاتس، ولكن، بالإضافة إلى الجاتس، يخضع الفصل احكام الاستثمار عامة. وقد اتبعت جميع اتفاقات التجارة الاقليمية التفضيلية (PTAs) التي تشارك فيها الولايات المتحدة (مضمنة في الجدول 1) هذا النمط، فضلا عن الاتفاقية بين استراليا وسنغافورة، وإلى حد ما، تلك بين اليابان وسنغافورة. في الجدول 1 قائمة لعدد من اتفاقات التجارة الاقليمية التفضيلية (PTAs) التي شملت مفهوم الخدمات ما بعد عام 2000، كما يحدد الجدول ما إذا كانت قد اعتمدت نهج القائمة الإيجابية أو نهج القائمة السلبية.

الجدول رقم 1 : نهج تحرير الخدمات في عدد من اتفاقات التجارة الاقليمية التفضيلية (PTAs) عند دخوله حيز التنفيذ بعد عام 2000

اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs)	نهج تحرير الخدمات
نيوزيلندا وسنغافورة	نهج لائحة إيجابية
الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA) والمكسيك	نهج لائحة إيجابية
- الكتلة الأوروبية - المكسيك	نهج لائحة إيجابية
تشيلي وكوستاريكا	نهج لائحة سلبية
اليابان وسنغافورة	نهج لائحة إيجابية (اعتمد اليابان نهج اللائحة السلبية للنمط 3 NT)
سنغافورة وأستراليا	نهج لائحة سلبية
الولايات المتحدة وتشيلي	نهج لائحة سلبية
الولايات المتحدة وسنغافورة	نهج لائحة سلبية
تشيلي والسلفادور	نهج لائحة سلبية
كوريا الجنوبية وتشيلي	نهج لائحة سلبية
EC - شيلي	نهج لائحة إيجابية
الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA) وسنغافورة	نهج لائحة إيجابية
الصين وهونغ كونغ	نهج لائحة إيجابية للصين
الصين وماكاو (الصين)	نهج لائحة إيجابية للصين
الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA) وتشيلي	نهج لائحة إيجابية
الولايات المتحدة وأستراليا	نهج لائحة سلبية
تايلاندا وأستراليا	نهج لائحة إيجابية

بنما والسلفادور	نهج لائحة سلبية
اليابان والمكسيك	نهج لائحة سلبية
الولايات المتحدة والبحرين	نهج لائحة سلبية
الولايات المتحدة وسلطنة عمان	نهج لائحة سلبية
الولايات المتحدة والمغرب	نهج لائحة سلبية
الولايات المتحدة وبيرو	نهج لائحة سلبية
اليابان وماليزيا	نهج لائحة إيجابية
كوريا وسنغافورة	نهج لائحة سلبية
الولايات المتحدة وكولومبيا	نهج لائحة سلبية
سنغافورة والهند	نهج لائحة إيجابية

المصدر : روي، مارتن، وماركيتي هوان وليم هوي (2006). «تحرير الخدمات في الجيل الجديد من اتفاقيات التجارة التفضيلية: إلى أي مدى بعد إتفاق الجاتس؟» ورقة عمل لموظفي منظمة التجارة العالمية (07 - 2006 - ERSD).

ويتضح من استعراض الخدمات من جراء اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs الذي اجراه فينك ويانسن/Fink and Jansen (2007) وفينك/ Fink (2008) أنه يمكن تصنيف اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs في خمس فئات (الجدول 2):

تشمل الفئة الأولى الحالات التي تكون التزامات البلد العضو محدودة جزئياً أو كلياً التزام الجاتس، بدون التزامات إضافية. الأفضلية الوحيدة التي أوجدها مثل هذا الالتزام هو أن أطراف منطقة التجارة التفضيلية يمكنها الاستفادة من الآلية الخاصة بمنطقة التجارة التفضيلية، لتسوية المنازعات لتعزيز التزامات طرف آخر.

أما الفئة الثانية من الاتفاقيات فهي تلك حيث تتجاوز التزامات الدول الأعضاء التزامها في إطار الجاتس ، ولكنها لا تعني فتح أي أسواق جديدة. فيحظى الموردون من أطراف اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs الضمانة أن سياسة الطرف الآخر لن تصبح أكثر تقييداً، - أو على الأقل ليس أكثر مما هي ملتزمة. مثل هذا التأكيد له أهمية. فبالنسبة إلى خدمات البنية التحتية، يتكبد بعض المستثمرين الأجانب تكاليف هائلة في وقت الدخول ولن يتأتى عنها الأرباح إلا بعد عدة سنوات. لذلك، فإن ضمان سياسة عامة مستقرة يسمح بتحسين مناخ الاستثمار ببلد ما.

تتألف الفئة الثالثة من التعهدات التي تعني فتح الأسواق الجديدة. ومع ذلك، يتم تطبيق التغييرات المرتبطة بها في القوانين والأنظمة بطريقة غير تمييزية، بحيث يستفيد موردو الخدمات من الدول غير الأطراف في الاتفاقية من السياسة العامة الأكثر ليبرالية على قدم المساواة مع أعضاء الاتفاقية. أما بالنسبة إلى موردي الخدمات من أطراف الاتفاق، ينتج عن مثل هذه الاتفاقيات أفضلية تجارية ضعيفة لهم شبيهة بتلك المرتبطة بالتزامات منطقة التجارة التفضيلية من الفئة الثانية: أي تقليل خطر التعرض لتقلب في السياسة العامة.

تغطي الفئتين الرابعة والخامسة من اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs الحالات التي تشمل فتح الأسواق الجديدة، والتي تنفذ بطريقة تمييزية. وبعبارة أخرى، فقط أطراف هذه الاتفاقيات تستفيد من فوائد منطقة التجارة التفضيلية من السياسة العامة الأكثر ليبرالية. الفرق بين الفئتين هو قواعد المنشأ المرتبطة بالتزام فتح الأسواق. ففي الفئة الرابعة، يتم تمديد الأفضلية لجميع الشركات المسجلة في إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية، وتقوم بعمليات تجارية هناك. أما الفئة الخامسة فهي تحدّ فوائد منطقة التجارة التفضيلية للشركات التي يملكها أو يسيطر عليها أشخاص طبيعيون من إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية. وبعبارة أخرى، لجنسية مقدمي الخدمة (شركات وأشخاص طبيعيون) تأثير هام على تقييد قواعد المنشأ.

الجدول رقم 2: أنواع اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs) في قطاع الخدمات

الفئة	نوع الالتزام	طبيعة الأفضلية	نموذج	درجة التمييز
1	اتفاق التجارة التفضيلية ينسخ اتفاق الجاتس.	يمكن للأطراف طلب حل النزاع وفق الآليات الدولية من أجل تعزيز الالتزام بقواعد الاتفاقية.	إلتزام كمبوديا والفيتنام ضمن الاتفاق بين اتحاد دول جنوب شرق آسيا - آسيان (ASEAN) والصين على تجارة الخدمات	معدوم
2	اتفاق التجارة التفضيلية يتجاوز التزامات اتفاق الجاتس لكنه لا يعني التحرير الفعلي.	تقليل خطر انحدار الخدمات للموردين من قبل الأطراف	إلتزام إندونيسيا في إطار اتفاق اتحاد دول جنوب شرق آسيا - آسيان (ASEAN) على الخدمات	معدوم
3	اتفاق التجارة التفضيلية يعني تحرير التجارة الفعلي، الذي يتم تطبيقه من دون تمييز.	تقليل خطر انحدار السياسات للموردين من قبل الأطراف	التزام التشيلي للسماح بتفرع الضمان ضمن اتفاق منطقة التجارة الحرة بين تشيلي والولايات المتحدة	معدوم
4	اتفاق التجارة التفضيلية ذات التحرير الفعلي، وقواعد المنشأ الليبرالية.	يستفيد مورّدو الخدمات من الوصول المسهل إلى الأسواق، ومجموعة مجموعة المستفيدين من الاتفاقية واسعة.	التزامات سنغافورة بالخدمات المالية ضمن اتفاق منطقة التجارة الحرة بين سنغافورة والولايات المتحدة	موجود لكن ضعيف
5	اتفاق التجارة التفضيلية ذات التحرير الفعلي، وقواعد المنشأ مقيدة.	يستفيد مورّدو الخدمات من الوصول المسهل إلى الأسواق، ومجموعة المستفيدين من الاتفاقية محدودة	إلغاء الحد من المشاركة الأجنبية في خدمات البناء والتوزيع من قبل تايلاند ضمن اتفاق منطقة التجارة الحرة بين تايلند وأستراليا	موجود بقوة

المصدر: فينك كارستن ، وماريون جانسن (2007)، «أحكام الخدمات الواردة في اتفاقات التجارة التفضيلية: العثرات أو بناء الكتل لتحرير التجارة المتعددة الأطراف». دراسة قُدمت في مؤتمر عن أقلمة تعدد الأطراف مولتها ونظمتها منظمة التجارة العالمية - هيئة التعليم العالي وشارك في تنظيمه مركز الأبحاث للسياسات الاقتصادية (CEPR)، 10-12 سبتمبر 2007، جنيف، سويسرا.

راجع أيضا: فينك، كارستن (2008)، «اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs): أصدقاء أو خصوم لتعدد الأطراف»، في منشورات خوان أ. ماركيتي ومارتن روي، فتح الأسواق للتجارة في الخدمات : البلدان والقطاعات في المفاوضات الثنائية ومنظمة التجارة العالمية، جنيف : منظمة التجارة العالمية.

بصفة عامة، أظهرت أفضل اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs) المتعلقة بالخدمات التزامات أفضل من الجاتس. ومع ذلك لم تقدم كثيرا من حيث القواعد التي تحكم التجارة في الخدمات (Roy, Marchetti, and Lim 2006). كما أنه من الصعب للغاية التحقيق في مدى التحرير الحقيقي الناجم عن اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs) على الخدمات في الواقع، لأنها يمكن أن تعكس الوضع الراهن، في حين كان اتفاق الجاتس أقل ملزماً من الوضع الراهن.

نستنتج من هذا الاستعراض القصير، بالإضافة إلى خصائص وتحديات اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs) أن ليس هناك نموذج للإتباع في ما يتعلق بالخدمات. وتحمل الاتفاقات عموماً معها إمكانات تنموية عدة إذا كانت مصممة لتلبية الاحتياجات التنموية للأعضاء في منطقة التجارة التفضيلية. وعلاوة على ذلك، قد يتضمّن تصميم وشكل اتفاقات التجارة التفضيلية (PTAs) في كثير من الحالات درجة من التمييز ضد الدول غير الأعضاء الذي يمكن أن يسود نتيجة لمثل هذه الاتفاقات. وعلى البلدان العربية أن تتخذ مثل هذه الجوانب في عين الاعتبار، وأن تتبع نوع اتفاق التجارة التفضيلية الذي يتناسب مع احتياجاتها التنموية، وفي الوقت نفسه يؤسس لإصلاحاتها الداخلية.

القسم الثاني: سياقات تحرير الخدمات في المنطقة العربية

في حالة البلدان العربية، فشلت التجارة في السلع حتى الآن في لعب دور كمحرك للنمو والتكامل بين الدول العربية. فظلت التجارة البيئية في نسبة منخفضة هي 11.74 % في عام 2007 وترتفع إلى 17.67 % بعد استبعاد النفط (الاسكوا ، 2008). هذا يعني أنه في ضوء استراتيجية النمو الذي يقوده التصدير، والتي تم إقرارها من قبل غالبية الدول، فشلت مبادراتها الهادفة إلى التكامل الإقليمي الذي يمثل التطبيق لهذه الإستراتيجية، في تحقيق أهدافها التنموية المتوقعة. وإذا بقيت تجارة البضائع الإقليمية محدودة، يعني هذا أنه ستكون امكانية توفير فرص عمل جديدة محدودة، وبالتالي سيبقى التأثير التنموي متواضعا. في الواقع، هذا هو نتيجة لعوامل كثيرة من بينها هيمنة النفط على اقتصادات كثيرة في المنطقة العربية، فضلا عن تشابه هياكل الإنتاج والتصدير، إلى جانب انتشار الحواجز غير الجمركية. ذلك بالإضافة إلى غياب الإرادة السياسية وضعف الآليات المؤسسية (تلك اللازمة لأعمال التجارة والتكامل مثل وسائل النقل، وتلك اللازمة لإدارة عملية التكامل) (خير الدين وغنيم، 2006).

من ناحية أخرى، تشكل الخدمات حصة كبيرة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في كل اقتصادات الدول العربية تقريبا حيث قد تجاوز المتوسط الإقليمي عتبة ال 50 % (الجدول 3). علاوة على ذلك، تتمتع الدول العربية بميزة نسبية في مجموعة واسعة من الخدمات. على سبيل المثال، واعتمادا على البيانات المتوفرة، تتمتع مصر والمملكة العربية السعودية والبحرين واليمن بمؤشر الميزة النسبية الظاهرة ¹⁴ (Revealed Comparative Advantage) في خدمات السفر والنقل، في حين تتمتع مصر والمملكة العربية السعودية بميزة النسبية في غيرها من الخدمات التجارية. وأخيرا تتمتع مصر بميزة نسبية في البناء (بحسب بيانات العام 2005 محسوبة من الأونكتاد UNCTAD، 2009).

14 يستعمل مؤشر الميزة النسبية الظاهرة (RCA) لمقارنة الميزات. كثيرا ما يقاس مؤشر الميزة النسبية لبلد ما (i) لمنتج ما (j) بحسب حصة المنتج في صادرات البلاد مقارنة إلى حصتها في التجارة العالمية : $RCA_{ij} = (x_{ij}/X_{it}) / (x_{wj}/X_{wt})$ حيث x_{wj} هي قيم صادرات البلد i والصادرات العالمية من المنتج j و X_{it} و X_{wt} إشارة إلى صادرات البلاد الإجمالية ومجموع الصادرات العالمية. وتعني قيمة أقل من وحدة ان البلاد لديها مساوئ نسبية ظاهرة بالمنتج. وبالمثل، يقال أنه إذا كان المؤشر تجاوز الوحدة، ان البلاد لديها ميزة نسبية ظاهرة في هذا المنتج.

الجدول رقم 3: حصة الخدمات من إجمالي الناتج المحلي في الدول العربية

البلد	عام 2003	عام 2004	عام 2005	عام 2006	عام 2007	عام 2008	عام 2009
الأردن	70.12	68.59	68.05	68.95	66.79	63.04	62.88
الإمارات العربية المتحدة	45.36	43.34	40.42	39.11	37.60	N/A	N/A
البحرين	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
تونس	59.66	59.09	59.92	60.06	60.69	58.08	62.26
الجزائر	34.69	33.46	30.47	29.71	30.69	30.96	33.73
جمهورية اليمن	45.36	45.31	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
الجمهورية العربية السورية	40.78	43.50	44.97	49.48	46.93	45.00	45.27
دجيبوتي	80.23	79.76	79.86	80.11	79.26	N/A	N/A
السودان	39.27	38.94	39.68	40.77	41.38	42.42	37.40
العراق	21.28	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
عمان	44.11	43.03	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
الكويت	48.48	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
لبنان	71.46	71.38	72.32	72.64	70.24	73.47	77.59
ليبيا	20.55	28.41	22.19	19.50	21.50	19.94	N/A
مصر	47.99	47.95	48.83	47.50	49.59	49.25	53.44
المغرب	54.78	55.16	57.10	55.96	58.95	55.04	52.83
المملكة العربية السعودية	41.11	75.60	33.53	32.43	31.66	28.41	N/A
موريتانيا	48.89	46.29	47.05	39.06	40.72	N/A	N/A
المعدل الإقليمي	47.89	51.99	49.57	48.87	48.92	46.56	53.17

المصدر: البنك الدولي (2010)، مؤشرات التنمية للبنك الدولي

تحظى التجارة الإقليمية في مجال الخدمات فرصة لتكون بمثابة المحرك للنمو والتكامل بين الدول العربية، خصوصا أن رأس المال وتحركة عمال (وهما الجهازين الرئيسين للتجارة في الخدمات) يتمتعان بوضع أفضل نسبيا من حيث سهولة الحركة والتكامل بالمقارنة مع البضائع التجارية (خير الدين وغنيم، 2006؛ وفيشر، 1993)، فضلا عن الاختلافات في الميزة النسبية التي تتمتع بها الدول العربية في مجال الخدمات. ولا توجد أي بيانات عن التجارة الإقليمية في مجال الخدمات قد تسمح لنا بتقييم حجم هذه التجارة، ولكن من المهم أن نلاحظ أنه يتم التقليل من شأن مساهمة الخدمات في التجارة بالنسبة إلى مساهمة تجارة السلع، نتيجة لعدم القدرة على تغطية مختلف طرق توريد الخدمات، وهي ظاهرة عالمية. ويبيّن الجدول 4 أن معدل نمو الصادرات من الخدمات التجارية في الدول العربية ممكن أن يقارن بدرجة كبيرة إلى معدل نمو الصادرات السلعية، وكذلك في عدد من البلدان قد تجاوز معدل نمو صادرات الخدمات معدل النمو من الصادرات السلعية.

الجدول رقم 4: نسب النمو في تصدير الخدمات والبضائع في الدول العربية (2000 - 2009)

(2000 - 2009)		البلد
تصدير الخدمات	تصدير السلع	
14	8	الجزائر
N/A	7	البحرين
8	10	دجيبوتي
9	18	مصر
N/A	7	العراق
11	14	الأردن
23	11	الكويت
N/A	N/A	لبنان
17	7	المغرب
N/A	10	عمان
N/A	11	المملكة العربية السعودية
11	N/A	الجمهورية العربية السورية
8	11	تونس
20	15	الإمارات العربية المتحدة
N/A	4	اليمن

المصدر: منظمة التجارة العالمية ، (2010) Country Profiles

أما بالنسبة إلى الالتزامات المتعلقة بالخدمات في سياق اتفاق الجاتس، تفاوتت التزامات الدول العربية بشكل ملحوظ ، فحلت الأردن والمملكة العربية السعودية في المرتبة الأولى فيما يتعلق بعدد الالتزامات، التي هي أساسا نتيجة لعملية انضمامها الى المنظمة. لقد حاولنا التحقق في مدى التحرير الذي نفذته الدول العربية في اتفاقية الجاتس. وبالتالي، طبقنا منهجية جديدة تهدف الى تقييم مدى التحرير الذي تجريه الدول العربية كما هو مبين في الجدول 5. تشير المنهجية إلى أنه لا ينبغي أن يكون عدد الالتزامات المعيار الذي يتم من خلاله تقييم مدى التحرير. بل ينبغي أن يحسب «عمق التحرير» الذي نطبقه في منهجيتنا (اي مدى تحرير القطاعات التي تم تقديم التزامات حولها، ومدى تضمين جداول الالتزامات المتعلقة بها استثناءات اوشروط كمية او نوعية او قيود على النفاذ إلى الأسواق والمعاملة الوطنية). فوفقاً لمنهجيتنا، وخلافا للتوقعات، لقد حررت بلدان مثل مصر والمغرب أكثر نسبياً من الأردن والمملكة العربية السعودية (والأخيران لديهما عدد أكبر من الالتزامات)، إذا اتخذ عمق الالتزامات في عين الاعتبار. وبالتالي،

يشير تحليلنا إلى أنه استناداً إلى الالتزامات التي تعهدت بها الدول العربية، يتفاوت مدى فعالية التحرير الحقيقي اختلافاً كبيراً بين البلدان. لا تحسب منهجيتنا الفجوة بين ما هو محرر من جانب واحد وليس ملتزماً في إطار الجاتس¹⁵، وما هو ملتزم أساساً. فإذا أخذ هذا الأمر في عين الاعتبار يمكن أن يغير النتائج المحققة لهذا المؤشر.

الجدول رقم 5: مؤشر التزامات الدول العربية في إطار الجاتس *

الإمارات العربية المتحدة	تونس	المملكة العربية السعودية	قطر	عمان	المغرب	الكويت	الأردن	مصر	البحرين
1- الخدمات التجارية	25.25	-	44	50	38.5	8.75	12.5	118	-
2 - خدمات التواصل	6.25	5.75	38.5	2	70.5	23.75	-	51	30.5
3 - الخدمات الهندسية والبناء	6.25	-	5	5.75	6.5	1	2.5	3	2
4 - خدمات التوزيع	-	-	10.5	-	6.5	-	2.5	11.25	-
5 - الخدمات التربوية	-	-	6.5	-	6.5	-	-	22.5	-
6 - الخدمات البيئية	6.25	-	6.5	2.5	6.5	5.25	2.5	11	-
7 - الخدمات المالية	6	36.5	7.25	11	17.75	66.25	36.75	72.5	123
8 - الخدمات الصحية والاجتماعية	-	-	10.25	-	5.75	-	4.5	12.25	-
9 - الخدمات السياحية والسفر	6.5	11	19.25	8	6	22.75	2.5	45	50.5
10 - الخدمات الترفيهية والثقافية والرياضية (عدا الخدمات السمعية البصرية)	-	-	6.5	-	-	-	2.5	-	-
11 - خدمات النقل	-	-	32	-	31.5	32.25	-	53.25	8
12 - غيرها من الخدات غير المذكورة هنا	-	-	-	-	-	-	-	-	-

15 في مجال تحرير الخدمات، يمكن للبلدان تنفيذ التحرير (على سبيل المثال تغيير قوانينها وأنظمتها للسماح للأجانب بالدخول أو بزيادة مشاركتهم المسموح بها)، ولكنها لا تحتاج إلى إدراج مثل هذه التدابير الخاصة بالتحرير في برنامج إلتزاماتها المتعلق بالجاتس.

المجموع (1)	56.5	53.25	186.25	79.25	196	160	66.25	399.75	214	61.25
مجموع قطاعات الخدمات ذات التزامات الجاتس (2)	46	20	120	46	98	45	61	110	44	22
المجموع النسبي (1)/(2)	1.23	2.66	1.55	1.72	2.00	3.56	1.09	3.63	4.86	2.78

* القواعد لتقييم البلدان

لا شيء = 1

غير منضم = 0

لا شيء ما عدا..... = 0.75

غير منضم باستثناء.... = 0.25

القيود = 0.5

تم احصاء القيود الأفقية كما هو مبين في آثارها على الالتزامات القطاعية

مجموع نقاط = نقاط الوصول إلى الأسواق + نقاط المعاملة الوطنية

المصدر : حسابات من المؤلف باستخدام جداول الجاتس ومنظمة التجارة العالمية، الموقع:

http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm

يبين استعراض العروض والعروض المنقحة¹⁶ التي قدمتها الدول العربية في إطار جولة الدوحة أن هناك حركة تحرير فعلية اتخذتها بعض البلدان، وخصوصاً تلك التي انخرطت في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs مع الشركاء التجاريين الرئيسيين. وقدمت دول أخرى التزامات لا تعتبر تحسينات كبيرة على مستوى الوضع الراهن، في حين أن ذهب آخرون بشكل قد يشير الدهشة، إلى عروض أقل من الوضع الراهن (status quo)! عموماً، كانت هناك تطورات كبيرة بما في ذلك إدراج قطاعات فرعية جديدة أو تعميق مدى التقدم في التحرير في غيرها كما هو مبين في الجدول 6.

16 تتم مفاوضات الخدمات التي تلت جولة الدوحة من خلال تقديم العروض والعروض المنقحة.

الجدول رقم 6: مقارنة بين الالتزامات* في اطار الجاتس والعروض الأساسية أو المراجعة/المنقحة للدول العربية¹⁷

العروض الأولية / المنقحة	في اطار الجاتس	
23	17	1-الخدمات التجارية
16	8	2- خدمات التواصل
24	15	3- الخدمات الهندسية والبناء
2	0	4- خدمات التوزيع
8	5	5- الخدمات التربوية
13	6	6- الخدمات البيئية
16	14	7- الخدمات المالية
6	3	8- الخدمات الصحية والاجتماعية
16	15	9- الخدمات السياحية والسفر
5	4	10 - الخدمات الترفيهية والثقافية والرياضية (غير الخدمات السمعية البصرية)
11	5	11- خدمات النقل
0	0	12- غيرها من الخدات غير المدرجة في مكان آخر

*في القطاع، يتم احتساب الرقم المسجل على أنه مجموع عدد الدول التي تقدّم التزامات في القطاعات الفرعية ذات الصلة.

ومن هنا نصل إلى نتيجتين هامتين هما: لا يبيّن تحرير الخدمات من خلال احتساب عدد القطاعات حيث تم تقديم التزامات مدى فعالية التحرير (الاخير مرتبط بعدد القيود المفروضة على النفاذ إلى الأسواق والمعاملة الوطنية¹⁸). ثانياً، يبدو أن تحرير الخدمات (بعد استعراض العروض والعروض المنقحة) يسير في نفس الاتجاه كجولة أوروغواي فيما يتعلق بالالتزامات ، حيث ان أكبر عدد من العروض والعروض المنقحة تتبع إلى حد كبير التزامات الأولية ضمن جولة الاوروغواي. جاءت مسألة تقديم بعض الدول لعدد أقل من الالتزامات في الاتفاقيات التفضيلية مقارنة بما تقدمت به ضمن اطار الجاتس كتعكس دم وجود القدرة على فهم الاتفاقيات بوضوح وضعف الدول العربية على التعامل مع التحرير، ويمكن أن يكون نتيجة لعدم وجود نهج بناء أو رؤية واضحة حول كيفية التعامل مع تحرير الخدمات.

17 . البلدان المذكورة هي تلك التي قدمت عرضاً أولياً أو عرضاً منقحاً فقط : البحرين، مصر، الاردن، الامارات العربية المتحدة والمغرب وقطر وتونس..

18 ويمكن للبلدان المشاركة في جدولة الجاتس وضع قيود على الوصول إلى الأسواق والمعاملة الوطنية وبالتالي تقليل مدى التحرير.

نعالج فيما يلي مسألة التحرير الإقليمية التي بعض الدول العربية في الاتفاقات التجارية التفضيلية الخاصة بها

تتّصف اتفاقات التجارة التفضيلية العربية ذات البعد الخدماتي بعدد من الميزات. ولكنّ هذه الميزات لا تقتصر على اتفاقات التجارة للدول العربية فحسب، بل هي ميزات عامة تتّسم بها اتفاقات التجارة التفضيلية ذات البعد الخدماتي. ومن هذه الميزات أنّها تدرج عادةً ضمن اتفاقات تجارة تفضيلية شاملة تضمّ عدّة جوانب إضافةً إلى التجارة بالسلع (كالفصول المتعلقة بالاستثمار مثلاً)؛ وهي لا تضيف الكثير إلى القواعد التنظيمية الإطارية التي تنصّ عليها الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات - الجاتس - (مثل: الضوابط على الإعانات أو إدراج القواعد الوقائية)؛ ومن الممكن أن يكون لها مقاربات مختلفة من حيث جدولة الأنماط والالتزامات الخاصة (مثل: الإعفاءات القطاعية و/أو اعتماد نهج القائمة السلبية)¹⁹ (Matto and Sauve, 2007). ولكن، على عكس غالبية اتفاقات التجارة التفضيلية حيث بقيت القطاعات التي بدت كقطاعات حسّاسة ضمن إطار منظمة التجارة العالمية من دون إجراء تطوّرات هامة (كالنقل الجوي، والخدمات السمعية البصرية، وخدمات الطاقة) (Matto and Sauve, 2007)، حقّقت اتفاقات التجارة التفضيلية المبرّمة بين الولايات المتحدة والدول العربية (كما يتّضح أدناه) تطوّرات متعدّدة إضافية تفوق تلك المُقدّمة في إطار الجاتس (GATS plus)²⁰ في قطاعي الخدمات السمعية البصرية وخدمات الطاقة.

بشكل عام، ما زال تحرير الخدمات محدوداً على الصعيد الإقليمي بين الدول العربية أو بينها وبين الدول غير العربية. فتحّى الآن، التزمت الدول العربية بالاتفاق الإقليمي بشأن تحرير التجارة في الخدمات المبرّم في العام 2003 والمركّز على مقارنة تفوق تلك المُقدّمة في إطار الجاتس. وقد بدأت المفاوضات على المستوى الإقليمي في العام 2004، غير أنّه لم يتمّ التوصل إلى اتفاقات ملموسة. وفي الفترة الممتدّة بين تشرين الثاني/نوفمبر 2004 لغاية كانون الأوّل/ديسمبر 2010، جرى إتمام أربع جولات من المفاوضات، وكانت الجولات مركّزة على مقارنة العروض والطلبات. ومع ذلك، لم يتمّ التوصل إلى أيّ اتفاق ملموس. وبالتالي، ثمة حاجة إلى تعزيز هذا الاتفاق وتفعيل دور جامعة الدول العربية في هذا الصدد. وتجدر الإشارة إلى أنّ مصر والأردن اقترحتا طريقة جديدة لتحرير التجارة في الخدمات على أساس قطاعي، من خلال تحديد عدد من القطاعات التي سيجري تحريرها بشكل كامل بينهما، بما في ذلك التعليم، وخدمات الكمبيوتر، والاتّصالات. وعلى الرغم من حرص كلّ من هاتين الدولتين على المضي قدماً بهذه المبادرة، إلّا أنّه لم يتمّ إحراز

19 ثمة مقاربتان لتحرير الخدمات في اتفاقات التجارة الإقليمية، وهما نهج القائمة الإيجابية ونهج القائمة السلبية. يركّز نهج القائمة السلبية على قيام الدول بتحرير جميع القطاعات، وتعداد القطاعات أو القطاعات الفرعية التي ليست مُحرّرة. وتمّ اعتماد هذه المقاربة في منطقة التجارة الحرة لأميركا الشمالية، فكان أول اتفاق إقليمي للتجارة يعتمده. أمّا نهج القائمة الإيجابية فهو يستند إلى أسلوب الجاتس حيث تُعدّد الدول القطاعات أو القطاعات الفرعية التي تعهّدت فيها بالتزامات معيّنة.

20 GATS plus هو مصطلح يُظهر أنّ الالتزامات بشأن الخدمات في اتفاقات التجارة الإقليمية قد تجاوزت الجاتس، إمّا من حيث عدد القطاعات المُحرّرة أو من حيث تعميق نطاق التحرير لبعض القطاعات.

أيّ خطوة ملموسة من حيث التنفيذ، وما زالت المفاوضات جارية بشأن القطاعات الفرعية التي سيتمّ تحريرها.²¹

أمّا في ما يتعلّق بالدول العربية التي التزمت مع الاتحاد الأوروبي في اتفاقات مشاركة (كمصر، والمغرب، والأردن، وتونس، وسوريا، ولبنان)، فقد تضمّنت هذه الاتفاقات أحكاماً تدعو إلى إجراء مراجعة بعد خمس سنوات من بدء نفاذ الاتفاق بهدف زيادة التحرير. وفي مؤتمر اسطنبول لوزراء التجارة (تموز/يوليو 2004)، جرى اعتماد بروتوكول إطارٍ حُدّدت فيه أهداف تحرير التجارة في الخدمات والاستثمار ونطاقه ومبادئه، وأعقبه إعلان مراكش في العام 2006، ثمّ تلاه ”البروتوكول الجديد لتحرير التجارة في الخدمات وحقّ التأسيس“ الذي تضمّن ”مقاربةً تدريجية“ اشتملت على عناصر أخرى، كمبدأ حقّ الدولة الأولى بالرعاية، والتجارة الالكترونية، والحقّ في التأسيس للقطاعات الخدماتية وغير الخدماتية. ولقد استُهلّت المفاوضات الثنائية الرسمية في تواريخ مختلفة مع الدول العربية بهدف زيادة التحرير، ومع ذلك لم يتمّ التوصل إلى أيّ اتفاقات ملموسة حتّى الآن، وذلك لأنّ المفاوضات ما زالت تتناول الاتفاق على الأحكام العامة والتعريفات الأساسية مثل ”الحقّ في التأسيس“²². وتستند إجراءات ومفاوضات التحرير على مقاربة الطلب والعرض، للتوصل إلى اتفاق يفوق إطار الجاتس. وقد كفلت خارطة الطريق التي اعتُمدت في العام (2009 CASE 2009) أن يتمّ إحراز بعض التقدّم بحلول العام 2010.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنّ الدول العربية المشاركة في السوق المشتركة لشرق وجنوب افريقيا (الكوميسا) (السودان، ومصر، وليبيا) قد تعهّدت بزيادة تحرير الخدمات في المستقبل، ولكن لم تتحقّق أيّ خطوة ملموسة في هذا الصدد أيضاً.

فالدول العربية الوحيدة التي تعهّدت بالتزامات إقليمية فعلية هي الأردن - من خلال اتفاقات التجارة الإقليمية التي أبرمتها مع الولايات المتحدة وسنغافورة حيث استندت الالتزامات على نهج القائمة الإيجابية، والمغرب والبحرين وسلطنة عمان - من خلال اتفاقات التجارة التفضيلية التي أبرمتها مع الولايات المتحدة، حيث استندت التزاماتها على نهج القائمة السلبية. في ما يلي ناقشنا بعض ميزات اتفاقات التجارة التفضيلية في مجال الخدمات التي أبرمتها كلّ من الأردن والمغرب والبحرين وسلطنة عمان، وقارناها مع التزاماتها في الجاتس.

مميزات تفوق الجاتس:

يُعتَبَر أنّ اتفاقات التجارة التفضيلية المبرّمة بين الدول العربية وشركاء تجاريين آخرين تتضمّن ميزات تفوق تلك المُقدّمة في إطار

21 مقابلات مع مسؤولين من وزارة التجارة والصناعة، وجامعة الدول العربية.

22 مقابلة مع مسؤول رفيع في وزارة التجارة والصناعة.

الجاتس. وهذه هي حال الدول التي وقّعت اتفاقات تجارة إقليمية مع الولايات المتحدة، ومنها المغرب، وسلطنة عمان، والبحرين. على سبيل المثال، في اتفاق التجارة التفضيلي بين الولايات المتحدة والمغرب، استخدم كلا الطرفين نهج القائمة السلبية، ولم تحتفظ المغرب بأي قيود على خدمات الاتصالات. في المقابل، لا تتضمن التزاماتها في الجاتس الدوائر المؤجرة الخاصة (private leased circuits). والأمر ذاته ينطبق على خدمات أخرى عبر الحدود مرتبطة بالخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات، وأنشطة خدمات التعاقد لإدارة الأعمال (BPO activities)، وهي مجالات لم تتعهد المغرب فيها بأي التزامات في إطار اتفاقية الجاتس، ولكنها حررتها إلى حد كبير مع الولايات المتحدة إذ فرضت بعض القيود على المترجمين والناشرين فقط (Chaudhuri, and Karmakar, 2008). وكذلك في قطاع التأمين، سمح لشركات التأمين الأجنبية الأمريكية التي تقدّم خدمات التأمين على الحياة والتأمينات العامة الأخرى، بإنشاء فروع لها، وذلك ضمن مدّة لا تتجاوز الأربع سنوات بعد بدء نفاذ الاتفاق. وبعيداً عن قطاع وساطة إعادة التأمين، سيُسمح لشركات التأمين الأمريكية بتوفير التأمين البحري والجوي والتأمين على النقل بعد سنتين من بدء نفاذ الاتفاق، وذلك كخدمات عبر الحدود (2008 Marchetti). وهذا يمثل أيضاً اختلافاً هائلاً عن التزامات المغرب في الجاتس. وفي قطاع الخدمات البريدية، تعهّدت المغرب بالتزامات في اتفاق التجارة الإقليمي الذي أبرمته مع الولايات المتحدة، ولم يكن لديها التزامات في الجاتس (2008 Zhang). ولقد تعهّدت المغرب أيضاً بالتزامات إضافية في اتفاق التجارة الإقليمي مع الولايات المتحدة، تفوق تلك المُقدّمة في إطار اتفاقية الجاتس، وذلك في مجال خدمات الطاقة (2008 Cossy)²³. ولقد قدّر روي (Roy)، وماركيتي (Marchatti)، وليم (Lim) (2006) نطاق الالتزامات الإضافية التي تفوق تلك المُقدّمة في إطار اتفاقية الجاتس والتي تعهّدت بها المغرب في اتفاق التجارة الإقليمي الذي أبرمته مع الولايات المتحدة. فأشاروا إلى أن المغرب تعهّدت بالتزامات جديدة ضمن النمط الاول للخدمات في 94 قطاعاً فرعياً (66% من المجموع)، وضمن النمط الثالث للخدمات في 80 قطاعاً فرعياً (53%). إضافةً إلى ذلك، قامت بتحسين عدد من الالتزامات الخاصة بقطاعات محدّدة تعهّدت بها في الجاتس: 23 ضمن النمط الثالث (15%)، و12 ضمن النمط الاول (8%). وبالتالي، من الواضح أن اتفاق التجارة التفضيلي مع الولايات المتحدة قد دفع بالمغرب من دون شك إلى التعهّد بعدّة التزامات إضافية تفوق تلك المُقدّمة في إطار اتفاقية الجاتس.

ولقد حاول عددٌ قليل من الدراسات تقييم تأثير الالتزامات الإضافية التي تفوق تلك المُقدّمة في إطار الجاتس وانعكاسها على التنمية. فقد أجرى بنعبد الرزاق (2008 Benabderrazik) تقييماً لتأثير اتفاق التجارة الإقليمي بين الولايات المتحدة والمغرب على وضع القطاعات الخدمائية. وأنت نتائج هذا التقييم مختلطة، لافتةً إلى صعوبة التوصل إلى خلاصات عامة. فقد شهدت بعض القطاعات

23 إن قائمة التصنيف القطاعي للخدمات (W/120) والتصنيف المركزي المؤقت للخدمات لا يتضمّنان قسماً خاصاً لقطاع الطاقة. ولكن، ثمة ثلاثة قطاعات فرعية في W/120 تشير مباشرة إلى الطاقة، وهي: الخدمات المرتبطة بالمناجم والتي تشتمل على: أ) الخدمات المُقدّمة مقابل أجر أو تعاقد في حقول النفط والغاز، كخدمات الحفر وبناء الرافعات، والإصلاح والتفكيك، وب) تحضير الموقع لاستخراج النفط، والخدمات الأخرى المرتبطة بتوزيع الطاقة (راجع "Cossy", 2008).

حضوراً أميركياً متزايداً في المغرب من خلال شركات الهندسة المعمارية وتصميم الذهب، في حين أن القطاعات الأخرى كقطاع الاتصالات مثلاً، وعلى الرغم من الإصلاحات المكثفة التي أجريت فيها (وليس بالضرورة تلك المتعلقة باتفاق التجارة الإقليمي) لم تشهد طفرة بارزة في الاستثمار الأجنبي المباشر من الولايات المتحدة. وقد أدخل اتفاق التجارة الإقليمي عدّة إصلاحات في القطاع المالي، غير أن هذه الإصلاحات اجتذبت الاستثمارات الأوروبية والعربية أكثر من الاستثمارات الأميركية. وشهد قطاع النقل أيضاً العديد من الإصلاحات نتيجة إبرام اتفاق التجارة التفضيلي، إلا أنه فشل في اجتذاب الاستثمارات. تعلّمنا هذه النتائج درساً مهمّاً، وهي أن تصميم اتفاقات التجارة الإقليمية هو أمر بالغ الأهمية لتحقيق النتائج المتوقعة؛ وأن الإصلاحات التي يتمّ إجراؤها يجب أن تكون مصحوبة بإصلاحات تنظيمية أخرى (وليس بالضرورة أن تكون متصلة بالتجارة) بغية ضمان جني فوائد التحرير. أخيراً، إن الظروف الاقتصادية والثقافية الحالية (قبل إجراء التحرير) تنعكس إلى حد كبير على تأثير التحرير.

أمّا البحرين فقد تعهّدت بالتزامات محدودة في الجاتس في مجال الاتصالات. إلا أنها أتاحت الوصول الكامل إلى الأسواق، باستثناء متطلبات الوجود المحلي، في اتفاق التجارة التفضيلي الذي أبرمته مع الولايات المتحدة، بالإضافة إلى شرط تمركز لبنى التحتية والموارد البشرية المرتبطة بتوفير الخدمات إلى حد كبير في البحرين؛ ومبدأ المعاملة بالمثل لخدمات البث المباشر بالأقمار الصناعية والبث المباشر إلى المنازل. وفي ميدان الخدمات المالية عبر الحدود، أي النمط الأول لانتقال الخدمات، أقرت البحرين من خلال اتفاق التجارة التفضيلي الذي أبرمته مع الولايات المتحدة الإلغاء التدريجي لمتطلبات الوجود المحلي في غضون سبع سنوات من بدء نفاذ الاتفاق (Chaudhuri, and Karmakar, 2008). في خدمات الأعمال الأخرى (أحد أبرز القطاعات للخدمات القائمة على تكنولوجيا المعلومات، وأنشطة خدمات التعاقد لإدارة الأعمال) تعهّدت البحرين بالتزامات محدودة في إطار منظمة التجارة العالمية، بينما التزمت بالتغطية القطاعية الكاملة في اتفاق التجارة التفضيلي مع الولايات المتحدة. وتعهدت البحرين أيضاً بالتزامات إضافية تفوق تلك المُقدّمة في إطار اتفاقية الجاتس، في اتفاق التجارة التفضيلي الذي أبرمته مع الولايات المتحدة، حيث يمكن لشركات التأمين الأميركية الحصول على تراخيص جديدة لتقديم خدمات التأمين العامة، من دون أي قيود، وذلك بعد انقضاء مدّة ستّة أشهر على تاريخ بدء نفاذ الاتفاق (Marchetti, 2008). وفي قطاع الخدمات البريدية، تعهدت البحرين، على غرار المغرب، بالتزامات في اتفاق التجارة التفضيلي الذي أبرمته مع الولايات المتحدة، ولم يكن لديها التزامات في الجاتس (Zhang, 2008). في حين أن التزاماتها في قطاع خدمات الطاقة تتجاوز تلك الواردة في الجاتس (Cossy, 2008).

وفيما يتعلّق باتفاق التجارة التفضيلي الذي أبرمته سلطنة عمان مع الولايات المتحدة، سمحت السلطنة للرعايا الأجانب بأن يتملكوا إلى حد 100 % من الأسهم في أي مؤسسة تجارية للبيع بالتجزئة تزيد قيمتها عن 5 ملايين دولار، بينما التزامات السلطنة في منظمة التجارة العالمية تحدّ الملكية الأجنبية لأي مؤسسة بنسبة 49%. بالإضافة إلى ذلك، ينصّ اتفاق التجارة التفضيلي بين سلطنة عمان والولايات المتحدة صراحةً على تحرير التجارة في المستقبل (التزام مسبق)، إذ ورد فيه أنه ابتداءً من العام 2011، سيتمّ السماح

بالمملكة الأجنبية الكاملة للمؤسسات التي تزيد قيمتها عن مليون دولار (Roy 2008). وفي مجال الخدمات البريدية وخدمات الطاقة، حسّنت سلطنة عمان التزاماتها مقارنة بتلك في إطار الجاتس (Zhang 2008).

أمّا اتفاق التجارة التفضيلي بين الأردن والولايات المتحدة فهو فريد من عدّة جوانب. أولاً، إنّه اتفاق التجارة الوحيد الذي يتّبع نهج القائمة الإيجابية من بين اتفاقات التجارة التفضيلية التي وقّعت عليها الولايات المتحدة، كما أنّ عدد الالتزامات التي تعهّدت بها الأردن بقي محدوداً. فالأردن مثلاً لم تتعهّد بأيّ التزامات في اتفاق التجارة الإقليمي في قطاع الخدمات البريدية. أمّا في قطاع خدمات الطاقة فلقد أضافت الأردن التزاماً تفضيلاً للخدمات المرتبطة بتوزيع الطاقة، فيما بقيت الالتزامات الأخرى المتعلقة بخدمات الطاقة مشابهة لالتزاماتها في الجاتس التي اعتُبرت شاملة نسبياً (Cossy 2008).

إذاً، باستثناء اتفاق التجارة التفضيلي بين الأردن والولايات المتحدة، يبدو أنّ الدول العربية قد اتّخذت خطوات بارزة في التزاماتها في اتفاقات التجارة التفضيلية مع الولايات المتحدة. وهذا ما تؤكّده المعدّلات المسجّلة في الجدول 7 الذي أعدّته منظمة التجارة العالمية (2010)، والذي يسجّل معدّلات²⁴ درجة تحرير الخدمات في 39 من اتفاقات التجارة التفضيلية، والالتزامات الجاتس العائدة إلى الشركاء في هذه الاتفاقات، في أعقاب التزاماتها في النمطين الأول والثالث. وتؤكّد المعدّلات المسجّلة للبحرين وسلطنة عمان والمغرب أنّه قد جرى تعهّد عدّة التزامات تحرير إضافية، مقارنة مع التزاماتها في الجاتس.

24 تُحدّد المعدّل المؤشّر ضمن جدول يتراوح بين 0 و100 لكل قطاع، والـ100 تمثّل الالتزامات الكاملة (أي من دون قيود) في جميع القطاعات الفرعية ذات الصلة. و"الجاتس" تعكس قيمة المؤشّر للالتزامات وخدمات الجاتس في جدول أعمال الدوحة بشأن التنمية. و"اتفاق التجارة الإقليمي" يعكس قيمة المؤشّر الـ"أعلى" للالتزامات العضو في جميع الاتفاقات المبرّمة، لكل قطاع فرعي. وقيمة المؤشّر هي في الوقت نفسه للنمط 1 (تجارة عبر الحدود) والنمط 3 (الوجود التجاري) (منظمة التجارة العالمية، 2010).

الجدول 7: المعدّلات العائدة إلى منظّمة التجارة العالمية واتفاقات التجارة التفضيلية للدول العربية (منهجية منظّمة التجارة العالمية)

الأردن (اتفاق التجارة التفضيلي بين سنغافورة والأردن)	الأردن (اتفاق التجارة التفضيلي بين الولايات المتحدة والأردن)	المغرب (اتفاق التجارة التفضيلي بين الولايات المتحدة والمغرب)	سلطنة عمان (اتفاق التجارة التفضيلي بين الولايات المتحدة وسلطنة عمان)	البحرين (اتفاق التجارة التفضيلي بين الولايات المتحدة والبحرين)
50.25	50.25	17.85	48.46	27.97
51.19	55.61	75.25	80.69	83.84

المصدر: منظّمة التجارة العالمية (2010)، الخدمات: مجموعة البيانات حول الالتزامات بشأن الخدمات في اتفاقات التجارة التفضيلية، الموقع الإلكتروني http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/dataset_e/dataset_e.htm.

وإذا ركّزنا على قطاعات محددة لكل بلد وفقاً لتقييم منظّمة التجارة العالمية (2010) كما هو مبين في الملحق 1، نلاحظ ما يلي: في حالة البحرين وعلى مجموعه 14 قطاعات، قد أضافت البحرين اربع قطاعات جديدة في اتفاقات التجارة التفضيلية PTA مع الولايات المتحدة، حيث لم تعقد اي التزامات في الجاتس ولم تقدم أي عروض جديدة. أما في القطاعات العشرة المتبقية، فقد حقّقت البحرين التزامات أكثر ليبرالية في اتفاقات التجارة التفضيلية PTA مع الولايات المتحدة، بالمقارنة مع التزامات الجاتس.

وفي حالة عمان، تم تحرير احدى عشر قطاعاً من خلال منطقة التجارة التفضيلية اكثر من التحرير وفق الالتزامات ضمن منظّمة التجارة العالمية و3 (2 منها محررة بالكامل) ظلت على حالها. في حالة المغرب، شهدت عشر قطاعات مزيداً من التحرير في اطار اتفاق التجارة التفضيلية مقارنة مع الجاتس، وقد تم تقديم التزامات في قطاعيت (حيث لم يكن للمغرب التزامات في اتفاق الجاتس GATS) و بقي قطاع واحد دون أي نوع من الانفتاح. أخيراً، في حالة الأردن، نتيجة لاتفاق التجارة التفضيلية PTA مع الولايات المتحدة، بقيت 10 قطاعات على حلها و شهدت اربع قطاعات تحسناً طفيفاً في الالتزامات، بالمقارنة مع الالتزامات في اطار الجاتس.

المشتريات الحكومية : 25

شملت اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs الموقعة بين الدول العربية (المغرب والبحرين وعمان) والولايات المتحدة بنداً يتعلق بالمشتريات الحكومية. وكان الاستثناء الوحيد هو الأردن التي قد عقدت اتفاقاً للتجارة التفضيلية مع الولايات المتحدة لا يتضمن بنداً حول المشتريات الحكومية. وكان بند المشتريات الحكومية فسيحاً نسبياً بما في ذلك قواعد إجرائية تفصيلية، وذلك لتسوية المنازعات، وقائمة الخدمات التي يغطيها، وقائمة خدمات البناء المغطاة.

في ما يتعلق بعتبة (threshold) الخدمات المشمولة، حددت البحرين والمغرب وسلطنة عمان، في اتفاقات التجارة التفضيلية الخاصة بها مع الولايات المتحدة، عتبة محددة للخدمات، وخدمات البناء التي تقوم بها الجهات الحكومية المركزية، حيث كان للبحرين فترة انتقالية مدتها سنتين مع عتبة أعلى. بالمقارنة مع غيرها من اتفاقات التجارة التفضيلية التي أبرمتها الولايات المتحدة، تعتبر العتبة عالية أو مماثلة لما تتضمنه اتفاقيات الولايات المتحدة مع دول أخرى. في حالة الحكومات شبه المركزية، لم تكن هذه الخدمات ولا خدمات البناء مغطاة في اتفاقيات البحرين وسلطنة عمان، ولكنها كانت مغطاة في المغرب مع عتبات مماثلة لتلك التي اعتمدتها الولايات المتحدة اتفاقات التجارة التفضيلية مع دول أخرى (Anderson and Mueller ، 2008). في ما يتعلق بالكيانات المشمولة، كانت عمان والبحرين والمغرب غطت الحكومة المركزية على أساس قائمة تم تحديدها مسبقاً والتي كانت مشابهة جداً فيما بين هذه الدول، حيث ادرجت المغرب 30 كيانا وعمان ادرجت 33 منها.

ومع ذلك، لم تشمل عمان ولا البحرين أي حكومة فرعية (sub-central)، في حين كان للمغرب قائمة مفصلة. بخصوص الكيانات الأخرى، كان لعمان أصغر قائمة، تليها البحرين في حين أنه كان لدى المغرب قائمة واسعة (Anderson and Mueller ، 2008). ليس هناك أي تمييز محدد للاتفاقات العربية-الأمريكية بالمقارنة مع اتفاقات بين الولايات المتحدة وبلاد أخرى غير عربية، حيث كان بعضها أكثر ليبرالية وغيرها كانت أكثر تقييداً. يجدر التأكيد على أن أيًا من الدول العربية المذكورة أنفاً هي أعضاء في اتفاق الشراء الحكومي (GPA) تحت رعاية منظمة التجارة العالمية، وبالتالي على ما يبدو كانت الضغوط من الولايات المتحدة قوية لتشمل البنود ذات الصلة. ومع ذلك، ينبغي على البلدان العربية الإنطلاق من هذا الواقع لفتح قطاعاتها في مجال المشتريات الحكومية بعضها على البعض، على الأقل في القطاعات الواعدة والبناء، مع المحافظة على عتبات محددة لحماية الشركات المحلية الصغيرة.

25 المشتريات الحكومية هو مصطلح يستخدم للحصول على عقود الشراء الخاصة التي تقدمها الحكومات، حيث أنه في معظم البلدان هناك أفضلية لمقدمي الخدمات الوطنية. يمكن أن يمتد اتفاق المشتريات الحكومية في منظمة التجارة العالمية وبما فيه اتفاقات PTAs في شأن المعاملة التفضيلية المقدمة لمزودي الخدمة الوطنية لتطال مقدمي الخدمات من شركائها التجاريين.

القطاعات الحساسة :

حتى في القطاعات الأكثر حساسية، كالقطاع السمعي البصري، لقد تعهدت الدول العربية مع الولايات المتحدة على التزامات من خلال اتفاقات التجارة التفضيلية، ولم تكن دائماً قد قدمت التزامات في إطار منظمة التجارة العالمية. وفي ثلاثة مجالات رئيسة للخدمات السمعية البصرية، وهي، الخدمات السينمائية وشرطة الفيديو، والخدمات الإذاعية والتلفزيون، وتسجيل الصوت، تعهدت البحرين والمغرب بالتزامات. أما بالنسبة إلى الأردن، فقد تعهدت بالتزامات في مجال الخدمات الإذاعية والتلفزيون، في حين أن عمان تعهدت على تحسين الخدمات السينمائية وشرطة الفيديو بموجب التزاماتها في إطار الجاتس (Roy, 2008b). ومع ذلك، في قطاعات حساسة مثل هذه، فقد لجأت الدول في اتفاقات التجارة التفضيلية التي تتضمن التزامات تتعدى ما التزمت به ضمن الجاتس (GATS plus) إلى المرونة المتاحة في برمجة هذه الاتفاقات (ثمة تحفظات على التدابير الحالية غير المطابقة والتدابير المستقبلية) وذلك لاتاحة المساحة لتعامل أفضل مع الأهداف السياسة العامة والحساسيات ذات البعد الثقافي والاقتصادي. فتنص الالتزامات مثلاً على ضمان نسبة معينة من الانفتاح مع الحفاظ على المجال لبعض القيود. وعلى سبيل المثال، احتفظت المغرب بالحق في اعتماد أي تدابير متعلقة بالاستثمار في البث راديو / تلفزيون ومرافق الكابل الإذاعي / التلفزيوني. لا يبدو أن هذا التحفظ يؤثر على محتوى البرمجة لمثل هذه الأنواع من الوسائل أو القنوات التلفزيونية الفضائية. وقد قدمت المغرب آخر تحفظاً أخيراً يشمل السماح لها الطلب من مشغلي خدمة الكابل والأقمار الصناعية الذين يقدمون خدمات الاشتراك في المغرب أن يكون لهم ممثل محلي (Roy 2008 b).

النمط 4 :

بشكل عام، تعاملت اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs مع حركة العمالة بثلاث طرق مختلفة. فقد وفّر بعضها درجة عالية نسبياً من حرية الحركة مع إجراءات قليلة محددة (مثل الجماعة الكاريبية CARICOM والاتحاد الأوروبي)، في حين قدّمت أخرى بعض الحركة المنظمة وشملت إجراءات معيّنة خاصة ومفصلة (على سبيل المثال، الاتفاقات مع الولايات المتحدة)، وأخيراً قدمت أخرى تسهيل التنقل القائم مع المحافظة على أقصى قدر من المرونة لاستمرار الممارسات الوطنية القائمة (مثل التكتل الاقتصادي في الاسيا-باسيفيك APEC). ومع ذلك، تشير الأدلة التطبيقية إلى أن اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs هذه لم تكن ناجحة في تسهيل التنقل المؤقت للعمال الأقل مهارة. فاتفاقيات التجارة التفضيلية PTAs القائمة حالياً فقد ساعدت على تسهيل نوعين من العمل، لذوي الدرجة العالية من المهارة (المهنية في الغالب) وللتابعين لحركة المنقولين داخل الشركات (Matto and Sauve, 2007).

وفي ما يتعلّق بالبلدان العربية، لم يكن لدى سلطنة عمان والبحرين أي التزامات إضافية في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs الخاصة بهما مع الولايات المتحدة بشأن النمط الرابع لتنقل العمال في مجال الخدمات، سواء من حيث أي التزامات جديدة إضافية أو من حيث التحسين في تحديد جدولة برنامج الجاتس الخاص بهما. في حالة الأردن لم يدرج أي بند مهم في اتفاق التجارة التفضيلية PTAs مع سنغافورة. ومع ذلك، شملت اتفاقيتها مع الولايات المتحدة حصول على الرعايا الاميركيين المؤهلين لتأشيرات معاهدة التاجر ومعاهدة المستثمر، والتي لم تدرج في التزاماتها في اطار الجاتس، خصوصاً أن هذه التأشيرات هي من نوع خاص بالولايات المتحدة. المغرب هو البلد الوحيد الذي قد حسنت من عروضها بشكل ملحوظ ضمن اتفاق التجارة التفضيلية مع الولايات المتحدة بالمقارنة مع التزامات الجاتس حيث شملت فئات جديدة (على سبيل المثال رجال الأعمال الزائرين، والمهنيين المستقلين، وموردي الخدمات المتعاقدين) (Carzaniga, 2008).

التزامات "الجاتس المخففة" -أو "غاتس ناقص" *GATS MINUS* :

في بعض اتفاقات التجارة التفضيلية، تعهد الأعضاء بعدد أقل من الالتزامات من تلك التي قطعتها في اتفاق الجاتس (مما يشار اليه بعبارة «الجاتس المخففة -أو الجاتس ناقص» *GATS MINUS*) ، حيث على سبيل المثال استثنت الولايات المتحدة في التزاماتها التي اتت بعد العام 2003 خدمات الهاتف المحمول من نطاق الالتزامات تجاه موردي خدمة الهاتف المحمول (Tuthill, 2008). وقد كان هذا هو الحال لاتفاقات الولايات المتحدة مع المغرب والبحرين، وعمان، ولكن ليس في حالة الأردن²⁶. وبالتالي، لم تقدم أي من الدول العربية على التزامات "الجاتس المخففة" *GATS MINUS* في الاتفاقات الخاصة بها، لكنها عانت من هذا الجانب من شركائها التجاريين (الولايات المتحدة تحديداً).

ان ضلوع هذه البلدان في مثل هذه الاتفاقات، وخاصة تلك مع الولايات المتحدة، قد يحمل أبعاداً، يؤدي ذات تأثير هام على التنمية، لكن يبقى هناك حاجة إلى مزيد من الأبحاث للتأكد من تأثيرها الحالي والمحتمل. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي فتح المشتريات الحكومية إلى نزوح موردي الخدمة الوطنية مما قد يكون له أثر سلبي على العمالة. من ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي إلى طرق أكثر فعالية وآثار تخفض التكاليف. علاوة على ذلك، يمكن أن يكون لالتزامات الجاتس *GATS* المعززة *plus GATS* آثار خطيرة

26 تذكر PTAs اتفاقات التجارة التفضيلية أن الأمثلة التالية لا تنطبق على الولايات المتحدة في ما يتعلق بموردي الخدمات التجارية المتنقلة:

في : الأرقام الجواله number portability: يتعين على كل طرف أن يضمن أن يقدم مورود خدمات الاتصالات العامة في أراضييه number portability العدد إلى أقصى حد ممكن من الناحية التقنية ، وبشروط معقولة.

في : التكافؤ في الطلب Dialing Parity: يتعين على كل طرف أن يضمن أن يقدم مورود خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية العامة في أراضييه التكافؤ في توفير الاتصال لموردي خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية العامة للطرف الآخر

(الايجابية والسلبية منها) بشأن التنمية من خلال اثارها على عملية توفير فرص العمل، الحد من الفقر او تفاقمه، وتعزيز الكفاءة. وتستطيع منظمات المجتمع المدني أن تلعب دوراً هاماً في هذا الصدد من خلال الإبلاغ عن تأثير هذه الالتزامات على القطاعات الخدمية ذات الأهمية للاقتصادات العربية، وإبراز آثارها التنموية. لكن تبقى الدراسات القائمة في هذا الشأن شحيحة (مثل *Benabderrazik 2008* حول المغرب). وبالتالي، هناك حاجة لاجراء دراسات مماثلة.

القسم الثالث: التحديات المرتبطة بتحرير الخدمات

الضغوط الخارجية

هناك العديد من التحديات المرتبطة بتحرير التجارة في الخدمات. من بين هذه التحديات الضغوط التي تمارس من المجتمع الدولي لتحرير الخدمات من أجل خدمة وفائدة مصالح شخصية ومحددة في الخارج (Mattoo and Payton, 2007). وتتمثل هذه الضغوط من دون الالتفات إلى البيئة المحلية أو الحاجة إلى إصلاح على المستوى المحلي التنظيمي والمؤسسي من أجل ضمان عملية تحرير فعالة ومثمرة في المجال التنموي. في الواقع، وبسبب مثل هذه الضغوط، يتم التحرير من دون فوائد بسبب آثار عديدة بما في ذلك إعاقة المنافسة، وضعف و/أو عدم فعالية النظم المحلية، وغياب سياسة نفاذ هادفة، (2007 Mattoo and Payton).

هذا ومن المرجح أن يكون الحال كذلك بالنسبة إلى الدول العربية في سياقين: الأول يرتبط بالبلدان طور الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية (مثل لبنان واليمن والسودان والجزائر وسوريا) التي يرجح أن تواجه طلبات إضافية من أعضاء منظمة التجارة العالمية لفتح قطاعات خدماتها، بغض النظر عن مستوى تنميتها ووضع قطاعات الخدمات لديها. ويرتبط السياق الثاني بالضغوط التي مارستها قبل الشركاء التجاريون الكيرون عند التفاوض على اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs مع الدول العربية (مثل بين الولايات المتحدة والأردن والمغرب وعمان والبحرين) حيث طرح النوع نفسه من المطالب لفتح قطاعات الخدمات، كما في حالة الانضمام. وقد اشترنا في القسم الثاني إلى العديد من القطاعات الجديدة / الالتزامات في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs بين الولايات المتحدة وعمان، والبحرين، والمغرب، مما تجاوز حتى الآن التزامات هذه البلدان في اتفاقية الجاتس. هذا لا يعني أن الضغط الخارجي هو دائما سيئ أو يؤدي إلى آثار سلبية، ولكننا نؤكد فقط أن هذا يمكن أن يكون الحال. هناك أيضا حاجة إلى وضع الجوانب التنموية كهدف رئيسي للمشاركة في هذه الاتفاقات PTAs وضمان أن الضغوط الخارجية لا تدفع بعكس تحقيق أهداف التنمية والرفاهية للدول العربية.

الاستثمار واتفاقات العمل

أيضا، من بين التحديات المرتبطة بتحرير الخدمات، ثمة العديد من الاتفاقيات على المستويات الثنائية والإقليمية التي تتعامل مع انتقال اليد العاملة أو الاستثمارات. مثل هذه الاتفاقات، على الرغم من عدم التعامل مع تحرير الخدمات في حد ذاتها، غالبا ما تشمل التزامات تتداخل مع التزامات الجاتس أو اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs التي تتعامل مع النمط الثالث والرابع لانتقال الخدمات. ويمكن أن يؤدي غياب التنسيق بين الاتفاقيات المختلفة إلى المشاكل التنظيمية. في هذا الصدد تبدو معاهدات الاستثمار الثنائية (BITS) وكأنها تمثل تحديا واضحا خصوصا أن أكثر من 60 ٪ من الاستثمارات المباشرة الأجنبية (FDI) هي ذات الصلة بالخدمات (Adlung and Molinuevo ، 2008). يحدد الجدول 8 عدد من معاهدات الاستثمار الثنائية لدول عربية مختلفة.

الجدول 8 : نظرة عامة على معاهدات الاستثمار الثنائية، (بحسب المعطيات حتى 1 حزيران - يونيو 2006)

الجاتس MFN(ex) ٢	NT ٣		التصديق	التوقيع						البلد
	بعد	قبل		المجموع	-06	00-04	95-99	90-94	-89	
غ	?	?	1	2	1	1	-	-	-	الجزائر
غ	•	•	10	16	1	10	4	1	-	البحرين
-	•	-	1	5	-	3	2	-	-	دجيبوتي
-	•	•	71	98	2	15	55	15	11	مصر
غ	-	-	1	3	-	1	-	1	1	العراق
•	•	•	29	36	3	15	12	3	3	الأردن
•	•	-	34	45	1	17	13	4	10	الكويت
غ	•	-	37	46	-	19	26	1	-	لبنان
-	•	•	35	54	2	19	19	10	4	المغرب
-	•	-	21	25	1	9	9	3	3	عمان
-	•	-	11	22	-	9	13	-	-	قطر
-	•	-	8	11	-	6	3	2	-	المملكة العربية السعودية
-	•	-	24	32	2	14	10	1	5	الجمهورية العربية السورية
-	•	•	28	47	-	8	13	14	12	تونس
-	•	-	23	31	1	9	12	8	1	الإمارات العربية المتحدة
غ	•	-	15	33	1	14	14	-	4	اليمن

ب تدل علامة '•' على وجود على الأقل معاهدة واحدة مع التزامات بمعاملة وطنية على أساس ما قبل أو بعد الإنشاء ("قبل" أو "بعد")، قد دخلت

حيّز التنفيذ. تشير الأحكام ذات الصلة صراحة إلى معاملة وطنية أو معاملة "لا تقل تفضيلاً" عن تلك الممنوحة للمستثمرين الخاصة. وقد تم تجاهل مفاهيم أقل وضوحاً، بما في ذلك الالتزامات قد تم تجاهلها، بهدف عدم إيذاء استخدام الاستثمارات عن طريق اتخاذ تدابير تمييزية. أما إشارة: '؟' فهي تشير إلى أن المعاهدات ذات الصلة لم تكن متاحة.

ج تدل علامة '•' على وجود إعفاء الدولة الأولى بالرعاية (MFN) في إطار اتفاقية الجاتس، وفقاً للمادة الثانية - البند 2، بحسب التفضيلات الممدّدة بموجب معاهدات الاستثمار الثنائية (في بعض الحالات، تقتصر التغطية على «ضمانات الاستثمار»); يعني الحرف «ع» أن الدولة الأولى بالرعاية بالالتزام الجاتس غير قابلة للتطبيق بسبب عدم عضوية البلاد في منظمة التجارة العالمية.

المصدر أدلنغ رودولف *Adlung Rudolf* ومارتن مولينوفو *Martin Molinuevo* (2008)، "الثنائية في التجارة والخدمات: هل هناك حريقٌ وراء دخان معاهدات الاستثمار الثنائية؟"، مجلة القانون الاقتصادي الدولي، 14 نيسان 2008.

غالباً ما تشمل معاهدات الاستثمار الثنائية عناصر ذات صلة بالتحريم ومعالجة الاستثمارات التي كثيراً ما تتداخل مع التزامات النمط الثالث في اتفاقية الجاتس واتفاقات التجارة التفضيلية. في كثير من الحالات تتضمن معاهدات الاستثمار الثنائية بنود صريحة وضمنية عن تحرير قطاعات خدمية عبر النمط الثالث، التي ليست مبيّنة كالتزامات بتحرير للخدمات. هذا الموضوع في حد ذاته يعني أن هناك تحرير فعلي حدث بالفعل بين الدول العربية أو بين البلدان العربية والبلدان غير العربية. فضلاً عن ذلك، عند التفاوض بشأن اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs، غالباً ما تهمل الحكومات غيلاء الاهتمام الواجب لمعاهدات الاستثمار الثنائية القائمة التي سبق ووقعتها. ويمكن أن يشكل هذا الأمر في حد ذاته التناقضات بين الجاتس، واتفاقات التجارة التفضيلية PTAs، ومعاهدات الاستثمار الثنائية. من الناحية النظرية، تنص المادة الثانية من الجاتس بشأن الدولة الأولى بالرعاية (MFN) ²⁷ على أنه ينبغي تمديد أي نظام لمعاهدات الاستثمار الثنائية التي تؤثر على التجارة في الخدمات وتتجاوز التزامات أعضاء منظمة التجارة العالمية على أساس متعدد الأطراف، والتي غالباً ما لا يحدث في الواقع.

وبعبارة أخرى، قد لا تكون البلدان العربية على علم عند توقيع معاهدات الاستثمار الثنائية أنه يجب تمديد هذه الأفضليات لجميع الشركاء التجاريين كما هو مبين من خلال اتفاقية الجاتس، وهي مسألة تستحق اهتماماً كبيراً نظراً لأهميتها القانونية وآثارها التنموية. بالإضافة إلى ذلك، هناك تداخل كبير بين الاستثمار والخدمات في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs على أحكام وليس هناك نهج واحد مشترك تم اعتماده في هذا الصدد. يعني ذلك أن قضية إدراج الاستثمار والأحكام المتعلقة بالخدمات، ومسألة البت بين دمجها أو فصلها هي حالة تغيّر مستمر. بالتالي، ينبغي اعتماد نهج أكثر حذراً عند التعامل مع مثل هذه القضايا العالقة بهدف تجنب آثارها التنموية السلبية.

ينطبق الأمر نفسه على اتفاقات العمل التي قد توافق فيها البلدان على بعض الأحكام حول حركة اليد العاملة، التي غالباً ما لا

تتبعكس في جداول اتفاقية الجاتس، أو لا تدرج في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs الخاصة بها. مثال واضح في هذا الصدد هو الحال بالنسبة إلى اتفاق العمل الثنائي الموقع بين مصر وإيطاليا، الذي وافقت من خلاله الحكومة الإيطالية على الحصول على حصة من 7000 عامل مصري مؤقت كل عام وفقاً لاحتياجات سوق العمل في إيطاليا.

قواعد مختلفة في إطار اتفاقات التجارة التفضيلية المختلفة

الاتجاه المتزايد لتوقيع اتفاقات التجارة التفضيلية التي تتضمن الخدمات، حيث في كل منها مجموعات خاصة من القواعد والأنظمة قد يؤدي إلى عواقب سلبية. قد يكون لاتفاقات التجارة التفضيلية قواعد مختلفة، مما قد يؤدي، في ضوء غياب التنظيم في المادة الخامسة من الجاتس حول كيفية التعامل مع اتفاقات التجارة التفضيلية، إلى اختلاف في الأنظمة يمكن أن يؤثر سلباً على الهدف المتمثل في تحرير التجارة في الخدمات. وبعبارة أخرى، يمكن لتداخل العضوية في اتفاقيات متعددة أن يؤدي إلى شبكة معقدة من الأنظمة المتعلقة بإدارة وتنفيذ الأحكام مما قد يتسبب بحواجز أمام بلدان ليست عضوة في الاتفاقيات أو حتى في وجه أعضاء اتفاقات التجارة التفضيلية (Stephenson 2000).

في حالة التجارة بالخدمات، من غير المرجح أن تحدث ظاهرة "وعاء السباغيتي" الناجمة عن تداخل قواعد المنشأ والتي تظهر في حالة تجارة السلع، نظراً للطبيعة الليبرالية العامة لقواعد المنشأ المعتمدة في حالة الخدمات (Lim Marchetti, Roy، 2006 ؛ Fink and Jansen، 2007). ومع ذلك، يمكن أن يؤدي تداخل الأنظمة الناشئة عن تطبيق المناهج المختلفة في اتفاقات التجارة التفضيلية (القوائم السلبية مقابل الإيجابية، وإدراج دولة أولى بالرعاية غير عضو، الخ) إلى نسخة مماثلة من "وعاء السباغيتي" إذا لم يتم تنسيق القوانين والأنظمة وإدارتها بطريقة حكيمة من قبل الحكومات المعنية. هذه الالتزامات التنظيمية المتداخلة لها تكاليف إدارية كبيرة.

وتتجلى هذه الحالة بوضوح في حالة اتفاق التجارة التفضيلية في المغرب (وكذلك عمان والبحرين) مع الولايات المتحدة الذي يتبع نهج القائمة السلبية. في المقابل، كانت المفاوضات حول الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات، وكذلك مع الاتحاد الأوروبي في إطار اتفاقيات المشاركة تتبع حتى الآن نهج القائمة الإيجابية. وبالتالي من المرجح أن يكون العبء الإداري على الحكومات العربية المعنية بشأن القضايا المختلفة كقواعد المنشأ، ومعاملة الدولة الأكثر رعاية، وغيرها، عملية مجهددة بسبب تطبيق قواعد وأنظمة مختلفة ضمن سياق كل من اتفاقيات التجارة التفضيلية. هذه القضية لها أبعاد تنموية هامة ينبغي التحقيق فيها على نحو أفضل لتحقيق أقصى قدر من الاستفادة من الانخراط في اتفاقات التجارة التفضيلية، بما في ذلك في مجال الخدمات.

عدم قدرة الحكومة على التعامل مع مشاكل الخدمات

من التحديات الكبرى التي ينبغي النظر فيها غياب القدرة البشرية اللازمة القادرة على التعامل مع قضايا الخدمات. هذه مسألة ذات أهمية كبيرة في جميع البلدان العربية، مع استثناءات قليلة. ليست القضية تتعلق فقط بنقص المفاوضين، ولكنها تمتد إلى عدم وجود بحوث وأدوات عند المسؤولين الحكوميين تكون قادرة على السماح للحكومات العربية على فهم ديناميات وتفاعل قطاع الخدمات. وعلاوة على ذلك، يوفر تقسيم الاختصاصات السياسات في مجال الخدمات نطاقاً لنشوء تحالفات حمائية ودفاعية.

وينعكس هذا في طبيعة صنع السياسات المتعلقة بالتجارة بالخدمات التي تديرها في كثير من الأحيان وزارة التجارة في حين أن التنفيذ الفعلي يقع على عاتق الوزارات القطاعية أو الوكالات (الاتصالات السلكية واللاسلكية والقطاع المالي). قد تتفاقم التوترات ما بين الاتحادات أو المقاطعات في بلد ما، وتزيد جوانباً إضافية من مشاكل التنسيق (Roy Adlung, 2005). ان حالة احدى الدولة العربية التي تقدمت بعروض أقل في جولة الدوحة وفي العروض المنقحة مما التزمت في التزامات جولة أوروغواي نقطة يتعين الإشارة إليها في هذا السياق. حتى الآن، لم تكرر البلدان العربية بصفة عامة سواء على المستوى الحكومي أو منظمات المجتمع المدني الاهتمام المتوقع للخدمات. في كثير من البلدان العربية، لا يوجد قسم محدد للتعامل مع التجارة في الخدمات. علاوة على ذلك، لا يوجد على مستوى المجتمع المدني أو مقدمي الخدمات حتى، أي تحالف يعكس اهتمام هذا الجزء من المجتمع بالخدمات. نتيجة لذلك، لا تزال الجوانب الإيمائية للإصلاح وتحرير الخدمات غير مدروسة بما فيه الكفاية.

الإصلاحات التنظيمية والإدارية

يشمل تحرير الخدمات العديد من الإصلاحات التنظيمية والإدارية لضمان إدخال قدر أكبر من المنافسة والتغلب على إخفاقات السوق (وهو ما يعني ضمناً أنه لا يمكن أن تعمل الأسواق بشكل صحيح من دون تدخل الحكومة). هناك حاجة إلى تدخل حكومي كبير في أشكال مختلفة (بحسب طبيعة فشل السوق وطبيعة قطاع الخدمات) لضمان تنظيم فعال.

تؤدي الاختلافات في التدابير التنظيمية في مختلف البلدان إلى التمييز بحكم الأمر الواقع، حتى ولو يتم تحرير الخدمات. للحد من هذا الخطر، قد تشجع الحكومات على الأقل الاعتراف بممارسات التنظيمية لبعضها البعض أو تؤمن شكل من التعاون المنظم. بالتالي، لا يمكن أن يتحقق تحرير التجارة في الخدمات دون مرافقة إصلاحات تنظيمية وإدارية محلية كبيرة (Findlay, Stephenson, Bosworth, 2002) والتعاون التنظيمي.

من المهم أن نشير إلى أن نقص الإصلاح التنظيمي قد يؤدي إلى عواقب سلبية من جراء التحرير من خلال زيادة الأسعار أو انتشار السلوك المناهض للمنافسة (Mattoo and Stern ، 2007). يشمل الإصلاح التنظيمي والتعاون في هذا المجال يتطلب لتكاليف. والمنافع الناشئة عن الإصلاح التنظيمي والتعاون تعتمد على كيفية وضع المعايير والأنظمة (الاستجابة لدرجة التنمية المحققة في البلد) وتطبيقها (القدرة على تعزيزها)، والبيئة التنظيمية العامة السائدة (Mattoo and Sauve، 2007).

علاوة على ذلك، قد تتحول الإصلاحات التنظيمية لتصبح أكثر تكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً في العديد من الخدمات من التكلفة في قطاعات الصناعات التحويلية نظراً لطبيعة التغييرات المطلوبة. وفي حين قد تكفي المراسيم الإدارية البسيطة لتغيير التعريفات الجمركية، قد تتطلب عملية تحرير قطاع التأمين أو إنهاء احتكار قطاع الاتصالات التغييرات التشريعية بعيدة المدى. قد تشكل الحاجة إلى إنشاء الهيئات التنظيمية الجديدة وتمويلها عائقاً إضافياً للبلدان (Roy Adlung، 2005).

وبالتالي، على النحو المذكور في القسم الأول، لا يمكن أن ينجح تحرير الخدمات من دون إصلاح تنظيمي مناسب وفعال. وهناك حاجة للإصلاح لتصحيح إخفاقات السوق، ولكن أيضاً بسبب طبيعة تحرير الخدمات في حد ذاتها والتي تتعلق مباشرة بالممارسة التنظيمية. ويشير الإصلاح التنظيمي في حد ذاته إلى أهمية قدرة الحكومات الإدارية والحاجة الملحة في المنطقة العربية لتعزيز هذا المجال، جنباً إلى جنب مع تعزيز دور المجتمع المدني. تلك هي شروط مسبقة إذا كنا نسعى للتوصل إلى تحقيق نتائج تنموية إيجابية من تحرير الخدمات. علاوة على ذلك، عند النظر في كل التحديات المذكورة آنفاً يجب معالجة الأبعاد الاجتماعية والمساواة والوصول. بالإضافة، يجب كفاءة التغطية الشاملة للخدمات الأساسية (مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، والخدمات العامة)، مما يجب أن يشكل جزءاً رئيسياً من أي مبادرة للإصلاح والتحرير.

القسم الرابع : قضايا محددة تتعلق بتحرير الخدمات من خلال اتفاقيات التجارة التفضيلية

لتحرير للخدمات على المستوى الإقليمي عدد من الخصائص والتحديات، التي هي، مقارنة بتحرير التجارة في الخدمات في الاطر المتعددة الأطراف و/ أو التحرير الإقليمي للبضائع، يبدو أنها ذات منفعة كامنة وإيجابية على المستوى التنموي، شريطة أن تكون التدابير اللازمة لضمان الآثار الإيجابية والتنموية مؤمنة في مكانها. في هذا القسم، نبدأ من خلال تحديد الخصائص والتحديات التي تواجه الاتفاقيات التفضيلية في الخدمات، ومن ثم نقدم لمحة موجزة مختارة عن اتفاقات تجارية حول الخدمات في جميع أنحاء العالم.

من هذه الخصائص:

أ) ليس هناك خسارة في الإيرادات الجمركية، وبالتالي لا تحويل للتجارة ذات الصلة من جراء تحرير التجارة في الخدمات وخصوصاً بالمقارنة مع تحرير تجارة البضائع. هذا الجانب له أهمية كبيرة، فاعتبره بعض الاقتصاديين انه يعني أن أي تقدم في تحرير الخدمات (حتى لو كان على أساس إقليمي) سيؤدي إلى تحسين الرفاه (Sauve and Mattoo, 2007). وبعبارة أخرى، لا يتوقع من الدول العربية أن تعاني من خسائر مالية كبيرة ومباشرة ناجمة عن خسارة في الإيرادات الجمركية عند تحرير الخدمات على أساس إقليمي، مثلما حصل في حالة تحرير التجارة بالسلع.

ب) ويشارك بالفعل عدد كبير من الدول العربية في مجال تحرير التجارة الإقليمية في الخدمات سواء في مرحلة التفاوض مع الاتحاد الأوروبي (مصر، والمغرب، والأردن، وتونس، وسوريا، ولبنان) أو في مرحلة التنفيذ مع الولايات المتحدة (عمان والبحرين والمغرب والأردن). وبعبارة أخرى، تحرير التجارة على المستوى الإقليمي هو واقع، وليس خيار تواجهه الدول العربية وينبغي أن تنظر إليه بطريقة أكثر جدية.

ج) يوفر تحرير التجارة على المستوى الإقليمي للدول العربية التي تهدف إلى التصدير على الصعيد العالمي منصة للتعليم، عن طريق التصدير على نطاق واسع ولكن أقل من الاقتصاد العالمي. يمكن النظر في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs التي تغطي الخدمات بوصفها شكل من اشكال السياسة القائمة على مقارنة "الصناعة الناشئة" (infant industry) (Sauve and Mattoo, 2007).

يمكن أن ينظر إلى اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs بخاصة بين بلدان من الجنوب في ما بينها، باعتبارها شكل من أشكال التحرير التدريجي. وقد يساعد التعرض للمنافسة الأولى في السوق الإقليمية المحمية الشركات على الاستعداد للمنافسة العالمية. وقد تكون الشركات التي اكتسبت القدرة التنافسية على الصعيد الإقليمي أقل اعتراضاً على عملية التحرير واسعة النطاق. هذا هو الحال على سبيل المثال في قطاع البناء في الدول العربية.

(د) الدرجة الامثل من التنظيم: في كثير من الحالات بسبب إقتصادات الحجم، يفضل مقدمي الخدمات أن يعملوا على الصعيد الإقليمي وليس على المستوى المحلي أو المستوى المتعدد الأطراف. هذا واضح في عدد من الخدمات المتعلقة بالبنية التحتية (مثل الكهرباء والمياه والصرف الصحي)، فضلاً عن عدد من الخدمات الإنتاجية (مثل الاتصالات). وقد يكون التعاون التنظيمي أكثر المرغوب فيه - ومجدياً أكثر على الأرجح - بين مجموعة فرعية من البلدان مما لو تمّ على نطاق عالمي. ومن المرجح أن يكون التعاون على صعيد النظم أسهل بين الدول العربية نظراً لتشارك اللغة، ومستوى التنمية، والأنظمة القانونية وغيرها، والقضايا التي تقلل كثيراً من تكلفة التعاون التنظيمي، وبالتالي تجعل الدول العربية مؤهلة للحصول لتحقيق درجة مثلى من التعاون.

(هـ) كما هو الحال بالنسبة إلى السلع، يشمل التحرير على المستوى المتعدد الأطراف المستفيدين عن غير حق (free riders)، كما يتضمن في بعض الحالات تعذر التنفيذ نظراً لإطالة أمد المفاوضات، وهي ليست حال التحرير الإقليمي.

(و) من المحتمل أن يكون لتحرير التجارة الإقليمية في مجال الخدمات آثار ذات امتداد إيجابي على تحرير تجارة السلع في المنطقة. هناك سببان لمثل هذه التوقعات. الأول هو مكون كبير في السلع يعتمد على الخدمات، حيث أظهرت الدراسات أن معدل 30 ٪ من إنتاج السلع يرتبط بالخدمات (غنيم، 2009). من المرجح أن يؤدي تعزيز التحرير الإقليمي للخدمات إلى فعالية أعلى في قطاع الخدمات مما ينعكس إيجابياً بالنسبة للقدرة التنافسية للسلع ومستوى التجارة البينية الإقليمية. ثانياً، عند تضمين تحرير الخدمات على مستوى إقليمي، تتسع عملية الأخذ والعطاء وآفاق الكسب من تجارة الخدمات، حتى لو كان هناك خسائر لناحية السلع، تصبح أكبر. هذا الأمر له أهمية كبيرة بالنسبة إلى البلدان العربية التي لديها قائمة واسعة من الخدمات التي من الممكن تصديرها كما هو الحال في لبنان وودي.

(ز) عدم اكتمال هيكل الجاتس (الأنظمة المحلية على سبيل المثال، والإعانات وآليات الحماية) ، وعدم الاستقرار الناجم عن هيكل غير مكتمل يجبر البلدان على اعتماد نهج إقليمي، حيث أنه من الممكن أن تعتمد نهجاً أكثر حذراً من ناحية التحرير.

(ح) للالتحاق باتفاقات التجارة التفضيلية PTAs، التي تتضمن التزامات تحرير هامة، انعكاسات كبيرة على الوضع في الدول العربية، في المفاوضات المتعددة الأطراف على المستوى الإقليمي وغيرها. ويمكن أن تشجع اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs على التحرير على

المستوى المتعدد الأطراف (بما أن العناء قد بدأ على أي حال، على شكل الإصلاحات والانفتاح)، إلا أنها يمكن أن تخلق المصالح التي تقاوم التحرير المتعدد الأطراف أو الإقليمي وغيره، والتي قد تمتد إلى قضايا ذات الصلة بالنمط الرابع لتوريد الخدمات (على سبيل المثال فإن الفيليبين لا تقبل بسهولة تآكل قدرتها على الوصول التفضيلي إلى السوق اليابانية) (لحجة مماثلة انظر Jansen and Fink ، 2007).

لكن هناك عدد من التحدّيات المرتبطة بتحرير التجارة في الخدمات على المستوى الإقليمي والتي يجب أخذها بعين الاعتبار. من بين هذه التحديات ما يلي :

أ) الحاجة إلى تقديم التزامات باتفاقات التجارة التفضيلية بشكل متناسق مع السياسة الداخلية. هذه مشكلة ذات أهمية قصوى، وهذا ما يفسر جزئياً تردّد الدول العربية للتفاوض باتفاقات التجارة التفضيلية، وذلك بسبب عدم وضوح السياسة الداخلية المتعلقة بقضايا التجارة بالخدمات. فكما قيل عن حق: ”إن تحرير الخدمات، وربما أكثر من السلع، يتعلق أقل بالمفاوضات التجارية وأكثر بالاصلاحيات السياسية الداخلية الجيدة“ (Terwinand Bosworth ، 2008).

ب) وهناك تحدّ آخر يستلزم دراسة متأنية في سياق تحرير الخدمات الإقليمية، هو نوع ”الجاتس المخفف / الجاتس ناقص“ GATS minus من اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs. وقد وجد أدلنغ (Adlung) وموريسون (Morrison) (2010) أن هناك عدد من اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs للخدمات تشمل التزامات من قبل الأعضاء أقل مما التزموا به في إطار اتفاق الجاتس. ولا تقتصر هذه الملاحظة على اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs في البلدان النامية، بل هي ظاهرة وجداها في بعض اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs التي أبرمتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي (على سبيل المثال اتفاقية الشراكة التجارية بين الاتحاد الأوروبي والمنتهى الكاريبي EPA CARIFORUM واتفاق التجارة الحرة بين استراليا والولايات المتحدة). تقوم معاملة الجاتس ناقص GATS minus على استبعاد القطاعات أو انماط معينة من انتقال الخدمات، أو الالتزامات العامة مثل تلك المتعلقة بالدولة الأولى بالرعاية، والعناية الوطنية، والإعانات. وأشارا إلى عدة أسباب لانتشار مثل هذه الاتفاقات بما في ذلك اعتبارات غير اقتصادية، والتفسير الخاطئ للالتزامات ضمن إطار الجاتس، والضغط السياسية، وضيق الوقت للمفاوضات. وإن كان هذا الحال لا ينطبق على الاتفاقات التجارية التفضيلية التي أبرمتها الدول العربية، يجب أن تؤخذ مثل هذه القضية المهمة بعين الاعتبار لتجنب حصولها في اتفاقات التجارة التفضيلية التي تبرمها الدول العربية فيما بينها أو فيما بينها وبين دول غير عربية (والتي هي الحال بالنسبة إلى الاتفاقيات مع الولايات المتحدة - كما تمت الإشارة في القسم الثاني).

ج) يشمل التقارب التنظيمي الذي اعتمدته الدول العربيّة في سياق اتفاقات التجارة التفضيلية مع شركائها التجاريين الرئيسيين تكاليف للمرحلة الانتقالية. على سبيل المثال، من الضروري الاهتمام بالطريقة التي تقوم الدول العربيّة مثل المغرب وعمان والبحرين

بملاءمة أنظمتها في ظل اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs المستقبلية وخاصة بين الدول العربية. من المؤكد، سوف يؤثر شكل ملاءمة الأنظمة أو تبني التزامات معينة في الحالات المذكورة في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs مع الولايات المتحدة، على قوتها التفاوضية ومواقفها التفاوضية في اتفاقات التجارة التفضيلية PTAs المستقبلية. وبالتالي، يشكل التسلسل تحدياً مهماً في الانفتاح بعد اتفاقات التجارة التفضيلية. الانفتاح على أساس تفضيلي لموفر خدمة غير فعالة نسبياً، وفي حال تكاليف أولية (sunk costs) مرتفعة في القطاع، قد يعيق دخول مورد فعال في وقت لاحق، خاصة إذا كان البلد يفتح بطريقة غير تفضيلية بسبب التكاليف التي يتمتع بها المحرك الأول (FinkMattoo ، 2002).

د) تتناول العديد من الاتفاقيات قضايا محدّدة قطاعية بين الدول العربيّة (مثل اتفاقات النقل في مجال النقل البحري والنقل الجوي، وفي مجال الخدمات المهنية). لا ينظم اتفاق الجاتس GATS في المادة الخامسة مثل هذه الاتفاقات. قد يتسبب عقد هذه الاتفاقات القطاعية تحت رعاية اتفاقات التجارة التفضيلية العربية بتحديات إضافية بشأن وضعها القانوني. (للحصول على أدلة مماثلة في سياق رؤية مختلفة، راجع Stephenson، 2000).

هـ) وأخيراً، بين التحديات المرتبطة بتحرير الخدمات في سياق إقليمي ثمة صعوبة إدراج الجوانب التمييزية. وتطرح مشكلة ممارسة سياسة التمييز نفسها في هذا السياق. فيشمل التمييز في حالة الخدمات تغيير القواعد والأنظمة التي تؤثر على الخدمات و/ أو على موردي الخدمات، الأمر الذي قد لا يكون ممكناً دائماً بطريقة عملية (Fink، 2007). وتكون التغييرات التشريعية المطلوبة عادة أسهل لإنجاز على أساس غير تفضيلي، ويتم فتح أسواق الخدمات بشكل مثالي على أساس الدولة الأولى بالرعاية أو على أساس غير تفضيلي (Mattoo and Stern ، 2007). وحتى لو كان ذلك ممكناً، فإنه يتطلب من الحكومات التحقق من منشأ الخدمات أو موردي الخدمات ما قد يؤدي إلى زيادة الأعباء البيروقراطية على الوكالات المنفذة (Fink، 2008). يجب على الدول العربية النظر في مثل هذه القضايا عند الشروع في التحرير الإقليمي فيما بينها. وإن كان من الممكن التغلب على القضايا المرتبطة بقواعد المنشأ، فهناك مشاكل أخرى تحتاج إلى النظر فيها.

القسم الخامس: الطريق إلى الأمام: المتطلبات الأساسية للتحرير والإصلاح وربطه بأولويات التنمية

الاستعداد الجيد للمفاوضات وتغيير المقاربة:

من أجل القدرة على المشاركة بفعالية وتعظيم منافع من من المفاوضات في الخدمات (سواء كانت متعددة الأطراف أو إقليمية) من المهم أن تأتي الحكومات العربية ومفاوضيها مستعدين. يشمل الإعداد وضع أجندة واضحة المعالم للإصلاح الداخلي ومدعومة بالإرادة السياسية التي يجب اتباعها. تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً بالغ الأهمية هنا في تعزيز الروابط بين الإصلاح والتنمية بحيث تبقى الحكومات العربية واعية على الموضوع.

فقط البلدان التي اهتمت بعملية الإصلاح التنظيمي الداخلي، وتتابع الروابط بين الإصلاح والتحرير والتنمية يمكنها أن تشارك في المفاوضات مع الوعي الضروري حول ماهية المقترحات في مصلحتها، والقدرة على جني الفوائد من تبادل المعلومات الذي يحدث أثناء المفاوضات. فمن المرجح أن يواجه البلد الذي لا يملك المعلومات أو لديه القليل منها، حول السياسات الخاصة بقطاع الخدمات، وليس لديه أجندة للإصلاح الداخلي واستراتيجية واضحتان، مشاكل في المفاوضات. ومن المهم أن نلاحظ أن الخدمات تختلف في هذه الحالة عن السلع التجارية حيث تبقى المعلومات، في حالة السلع، نسبياً أكثر توافراً وحيث يسمح النهج المركب بالتفاوض على أساس أكثر وضوحاً في حالة السلع عن الخدمات.

في هذا الصدد، لا يمكن للحكومات العربية الاعتماد على العملية التقليدية للتبادل «الأخذ والعطاء» في الامتيازات لتعزيز المفاوضات. بدلاً من ذلك، لا بد من سياسة فاعلة تتركز بقوة على جدول أعمال الإصلاح الداخلي المرتبط بأهداف تنموية يتم تحديدها بوضوح. يمكن أن يلعب مخطط تحرير التجارة (الإقليمية والمتعددة الأطراف) دور الميسر لاعتماد سياسات بدأت محلياً وقد تدعم التنمية الاقتصادية. لا يمكن للدول العربية أن يكون لها توقعات عالية من لعبة المعاملة بالمثل التقليدية التي تم استخدامها في مفاوضات التجارة بالسلع في إطار مفاوضات الجات GATT ومنظمة التجارة العالمية أو في إطار مفاوضات منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (GAFTA) (الأمثلة مماثلة في سياق مختلف، راجع Hoekman و Messerlin 2000).

وعلى الحكومات العربية أن تدرك وتؤمن بأن المكاسب من تحرير الخدمات تتولد بالأساس من الكفاءة التنافسية الناشئة في البلد

من الوصول إلى مدخلات أرخص. هذه المكاسب الخاصة بتحسين الكفاءة مستقلة عن تحسين الوصول إلى الأسواق في الخارج كما في حالة السلع، مما يجعل التحرير مشروطاً بحسب التنازلات المتبادلة (Maclom، 2002). يجب أن تركز منظمات المجتمع المدني اهتماماً كبيراً للتحقيق في العلاقة بين الإصلاح والتحرير والتنمية في القطاعات الخدمية التي تهم البلاد، من دون اعتماد افتراضات حمائية أو ليبرالية مسبقة.

اختر القطاعات المناسبة للبدء بها :

ويمكن للتعاون الإقليمي بين الدول العربية في مجال الخدمات أن يحقق فوائد كبيرة في بعض القطاعات المحددة التي تتميز بارتفاع التكاليف الغارقة و / أو بطبيعتها القائمة على الشبكات. هذا هو الحال، على سبيل المثال، للاتصالات. ويمكن للتعاون الإقليمي في مجال الاتصالات أن يتيح للبلدان العربية فرصة كسب عادلة وفعالة وبأسعار تنافسية إضافة إلى الوصول إلى البنية التحتية الإقليمية التي لا غنى عنها لتطوير شبكة الانترنت وقطاعات الاتصالات. علاوة على ذلك، يمكن للتعاون الإقليمي مساعدة الدول العربية على تحقيق الأهداف التنموية بشكل جماعي من خلال تقاسم تكاليف المشاريع المشتركة. حالياً، تعتمد الدول العربية على اتصالات ساتليت مكلفة للتواصل مع بقية العالم، وهي تعاني من نقص في عرض النطاق الترددي الدولي الفعال المناسب بالنسبة إلى التكلفة. يمكن للدول العربية الاستفادة من وضع مبادئ توجيهية إقليمية بهدف الترابط، مثل تلك التي طرحتها دول السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا (الكوميسا COMESA)، وإنشاء آلية لفض النزاعات الإقليمية، والمشاركة الكاملة في التعاون الإقليمي على مستوى تنظيم القطاعات لتطبيق هذه المبادئ التوجيهية (وفقاً لـ PaytonMatto and ، ص 103).

وتبين تجربة التحرير إلى أن تجربة المفاوضات القطاعية (الاتصالات والخدمات المالية) أثبتت أنها أكثر نجاحاً من حيث التقدم في المفاوضات. وينبغي على الدول العربية النظر في هذه الجوانب إذا كانت ترغب في المضي قدماً بشكل أسرع في التحرير الإقليمي. إن التأكيد على فكرة أن تحرير الخدمات لا ينبغي أن يتبع النهج التقليدي القائم على مقارنة المعاملة بالمثل والمقاربة المركنتيلية يمكن أن يؤدي إلى تسهيل قبول فكرة اعتماد نهج القطاعية. فاستناداً إلى تجربة اتفاق الجاتس، تعتبر خدمات السياحة و الخدمات المالية والاتصالات هي القطاعات التي تعهدت فيها البلدان بأكبر قدر من الالتزامات، وهي الحال أيضاً بالنسبة إلى البلدان العربية، ويضاف إلى القطاعات المذكورة آنفاً قطاع خدمات الأعمال. السبب لهذا يرجع إما لأن هذه البلاد بدت بين القطاعات غير الحساسة، أو بسبب اعتماد النهج القطاعي. من الناحية الأخرى المعاكسة، تبين أن الخدمات البريدية والسمعية البصرية تعتبر قطاعات حساسة، إلى جانب التعليم والصحة، والتي بلا شك لها طابع اجتماعي (Marhetti and Roy ، 2008). في هذا الصدد، من المفيد أن نشير إلى أن اتفاقات التجارة التفضيلية يمكن أن تساعد على تعزيز قدرة البلدان العربية على التفاوض على التزامات في إطار منظمة التجارة

العالمية، لأنها تشكل مسارا للتعليم. وفي كثير من الحالات، يؤثر تغيير القواعد والأنظمة على جميع المجالات ، وتتم عملية التحقيق المعمق في القواعد والأنظمة القطاعية عندما يجري التفاوض بشأن اتفاقات التجارة التفضيلية.

في حالة البلدان العربية، القطاعات التي شهدت أكبر قدر من الالتزامات الليبرالية هي الخدمات المالية والاتصالات والأعمال التجارية، والخدمات السياحة كما هو مبين في الجدول 9. اعتماد الأبعاد التنموية (آثار العمالة والروابط مع القطاعات الأخرى من اقتصاد، الخ) في مقارنة قرار تحرير أي من القطاعات أو القطاعات الفرعية وأي من الأنماط تشكل معايير هامة في عملية الاختيار.

الجدول 9 : ترتيب التزامات الجاتس للدول العربية بحسب القطاعات

	ترتيب القطاع	مجموع المعدل للقطاع	الإمارات العربية المتحدة	تونس	المملكة العربية السعودية	قطر	عمان	المغرب	الكويت	الأردن	مصر	البحرين
1-الخدمات التجارية	2	297	25.25	-	44	50	38.5	8.75	12.5	118	-	-
2- خدمات التواصل	3	228.25	6.25	5.75	38.5	2	70.5	23.75	-	51	30.5	-
3- الخدمات الهندسية والبناء	9	32	6.25	-	5	5.75	6.5	1	2.5	3	2	-
4- خدمات التوزيع	10	30.75	-	-	10.5	-	6.5	-	2.5	11.25	-	-
5- الخدمات التربوية	7	35.5	-	-	6.5	-	6.5	-	-	22.5	-	-
6- الخدمات البيئية	6	40.5	6.25	-	6.5	2.5	6.5	5.25	2.5	11	-	-
7- الخدمات المالية	1	438.25	6	36.5	7.25	11	17.75	66.25	36.75	72.5	123	61.25
8- الخدمات الصحية والاجتماعية	8	32.75	-	-	10.25	-	5.75	-	4.5	12.25	-	-
9- الخدمات السياحية والسفر	4	171.5	6.5	11	19.25	8	6	22.75	2.5	45	50.5	-
10 - الخدمات الترفيهية والثقافية والرياضية (عدا الخدمات السمعية البصرية)	11	9	-	-	6.5	-	-	-	2.5	-	-	-

11- خدمات النقل	5	157	-	-	32	-	31.5	32.25	-	53.25	8	-
12- غيرها من الخدمات غير المذكورة	12	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

المصدر: احتسب كاتب الورقة الأرقام باستخدام جداول الجاتس، منظمة التجارة العالمية، الموقع:

http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm

تعديل الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات:

هناك حاجة إلى تعديل الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات من خلال إدراج بند يمنع الأعضاء من فرض أي قيود كمية إضافية في المستقبل قد يعرقل استخدام الأعضاء الانمط الرابع من التحرير، طالما أنهم ليسوا جزء من ضمان ميزان المدفوعات أو مرتبطين بمشاكله. سيؤمن ذلك منع تراجع الإصلاحات وتدابير التحرير التي تقوم بها الدول العربية. بالإضافة إلى ذلك، يثبت ذلك تدابير التحرير التي قد اتخذت وهذا الأمر في حد ذاته يعتبر انجازاً.

هناك حاجة إلى تعديل عدد من مواد الاتفاق الإقليمي القائم في مجال الخدمات بين الدول العربية، وضمان أنها تهدف إلى تحقيق الأهداف التنموية. على سبيل المثال، تؤكد المادة 26 على أن الأعضاء يجب أن تنتظر ثلاث سنوات لتكون قادرة على تعديل أو سحب التزاماتها الخاضعة لآلية التعويض. المادة 26 بحاجة إلى أن تكون أكثر دقة ومرونة. على سبيل المثال، لماذا ينبغي على البلدان الانتظار 3 سنوات للتمكن من استدعاء مادة كهذه. فضلاً عن ذلك، فإن آلية التعويض غير واضحة، وليس من الواضح كيف يمكن تطبيق ذلك على أساس الدولة الأولى بالرعاية، وما هو المقصود من مبدأ الدولة الأولى بالرعاية. علاوة على ذلك، ينبغي الشروع في مناقشة أوسع من جانب جامعة الدول العربية على توفير الدعم، وآليات الحماية، والمشاكل المرتبطة بميزان المدفوعات والمشتريات الحكومية التي لا تزال غير دقيقة وغامضة في الاتفاق بين الدول العربية. وينبغي أن يكون ثمة صلة واضحة إلى الأهداف التنموية في المعايير المتعلقة باستخدام هذه المواد. على سبيل المثال، ينبغي أن يعزز الاتفاق الإقليمي العربي حول الخدمات (المادة 17) المشتريات الحكومية بين الدول العربية ويقوم بربطها بقواعد أكثر ليبرالية من قواعد المنشأ.

بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى إدراج شرط الدولة "غير العضو" الأولى بالرعاية (non-party MFN clause). فمن خلال إدراج هذه المادة، سيضمن أعضاء الاتفاق الإقليمي العربي حول الخدمات حماية من أي تمييز سلبي في المستقبل يمكن أن ينشأ جراء إبرام اتفاقات التجارة التفضيلية في مجال الخدمات بين أعضاء الاتفاق الإقليمي ودول غير العربية. تهدف المادة إلى ضمان أن يتم تمديد

أي معاملة تفضيلية يقدمها أعضاء الاتفاق العربي الإقليمي في خدمات لغير الأعضاء تلقائياً إلى الأعضاء في الاتفاق الإقليمي العربي حول الخدمات. ويتطلب هذا تعديل المادة 5 من الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات المتعلقة بالدولة الأولى بالرعاية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن إدراج مادة الدولة الأولى بالرعاية يقلل من القدرة التفاوضية للدول العربية في إطار التفاوض على اتفاقات تجارية تفضيلية في المستقبل، حيث أن الشريك الجديد في اتفاقات التجارة التفضيلية يعرف أنه يتم تمديد أي تفضيل تم التفاوض عليه تلقائياً للآخرين. وبالتالي لن يكون لمصدري الخدمات والمستثمرين من هذا الشريك حق الوصول الحصري إلى السوق المحلية، مما يحد بالتالي من قيمة الالتزام باتفاق التجارة التفضيلي PTA (Fink، 2008).

وينبغي اعتماد آلية تلقائية للتحرير (Ratchet mechanism)²⁸ بين الدول العربية لضمان أن ينعكس تلقائياً التحرير الذاتي بين المفاوضات الدورية في إطار الاتفاق الإقليمي، وحتى بعد أن تكون المفاوضات قد تمت. يجب أن يضيف ذلك عناصر الشفافية والتأكيد في الاتفاق الإقليمي العربي في مجال التجارة في الخدمات. وقد اعتمد هذا النهج في عدد من اتفاقات التجارة التفضيلية على الخدمات بما في ذلك التكتل الكاريبي (CARICOM) ومجموعة دول الأنديز (Andean).

في حال اعتماد نهج القائمة السلبية (في بعض القطاعات على الأقل) ينبغي أن يكون هناك مجال للسماح بالتحفظات أو الاستثناءات بالنسبة للقطاعات الحساسة، أو السماح بمعاملة خاصة لها طالما أنها تؤثر على الأمن الوطني. هناك حاجة إلى ذلك خصوصاً إذا كانت الدول العربية تمضي قدماً في نهج القطاعية الذي بدأته مصر والأردن. ومن المرجح أن يعزز إدراج هذه الاستثناءات / التحفظات التقدم في النهج القطاعي.

على جامعة الدول العربية البدء في تصميم نظام قواعد المنشأ في مجال الخدمات لتكون جزءاً لا يتجزأ من الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات. في كثير من الحالات، تتطلب اتفاقات التجارة التفضيلية عدد من الشروط لتصبح الشركات أو الأفراد مؤهلين للحصول على الامتيازات التي تؤمنها الاتفاقية، منها أن تكون مسجلة وفقاً لقوانين أحد البلدان الشريكة أو أن يكون الأفراد المؤهلين («الأشخاص الطبيعيين») مواطنين أو مقيمين في أحد البلدان الشريكة في الاتفاق. ولضمان أن تمنح المعاملة التفضيلية لأعضاء الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات، على جامعة الدول العربية أن تقترح معياراً إضافياً حيث قد يطلب من الشركات تأمين «أنشطة تجارية كبيرة» داخل المنطقة أو في أراضي أي من الأعضاء لفترة متفق عليها من الوقت قبل أن تصبح مؤهلة لمعاملة تفضيلية. إن إدراج هذا البند أثار تنمية عدة من حيث الحفاظ على فرص العمل والشركات للمواطنين والكيانات العربية. يجب على الدول

28 هي آلية معتمدة في اتفاقات التجارة التفضيلية على الخدمات، تضمن أنه إذا تم إجراء تحرير التجارة بشكل ذاتي من قبل عضو خلال فترة المفاوضات، ينعكس ذلك تلقائياً في التزاماته خلال المفاوضات، وبعد مفاوضات. عادة ما يتم تطبيقها عندما تكون البلدان قد اعتمدت نهج القائمة السلبية، لكن يمكن تطبيقها حتى لو كانت البلدان اعتمدت نهج القائمة الإيجابية، على الأقل في القطاعات التي يتم تحريرها

العربية الاستفادة اكثر من المرونة التي تسمح بها المادة الخامسة من اتفاقية الجاتس²⁹. ومع ذلك، ينبغي أن تقاس مكاسب تامين الوصول إلى الأسواق بالنسبة إلى البلدان العربية في اطار الاتفاق الاقليمي اخذا بعين الاعتبار انها قد تعني التخلي عن مقدمي الخدمات الأكثر كفاءة على المستوى العالمي، مما قد يسبب الآثار ضارة من ناحية تكريس أنماط الإنتاج والاستهلاك ذات الكفاءة المتدنية في البلدان العربية في (لحجة مشابهة، راجع Mattoo and Sauve ، 2007).

اتخاذ خطوات عملية :

وبإمكان جامعة الدول العربية البدء بمشاريع لمراجعة الاطر التنظيمية في البلدان العربية بهدف التعرف على درجة الاختلاف الموجودة في القوانين والأنظمة التي ترعى قطاعات الخدمات في هذه البلدان. ستكون الخطوة التالية في اقتراح تدابير لتقريب وملاءمة القوانين والتشريعات. وهذا يتطلب الشروع في مشروع يهدف إلى إنشاء قاعدة بيانات كمية ونوعية لقطاعات الخدمات في المنطقة العربية.

يهدف الاتفاق العربي الإقليمي حول خدمات إلى الوصول إلى مرحلة الفئة الرابعة التي حددت في القسم الأول، ولكنه لم يتم حتى الآن التوصل إلى شيء للخلوص إلى ما هو مذكور في الفئة الاولى المحددة أعلاه. وبالتالي، ينبغي إعادة النظر في الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات بهدف تصنيفه بين الفئات الأربع المذكورة سابقا، حيث قد يكون من الأفضل خفض سقف التوقعات من الجاتس، وشمل فئات على شكل خطوات تدريجية لتحرير التجارة. على سبيل المثال، قد يكون من الأفضل أن تشمل البنود التي تهدف إلى الوصول إلى الفئة الثانية وبعد فترة معينة من الزمن الوصول إلى الفئة الرابعة. وفي ما يلي قائمة لعدد من النقاط التي يمكن تنفيذها على ضوء الإطار القائم لتعزيز الجهود اللازمة لتمتين الاتفاق العربي الإقليمي حول الخدمات.

هناك حاجة لتعزيز التعاون بين الوكالات النازمة للإشراف على الخدمات ذات الطبيعة الشبكية (الاتصالات والكهرباء والسكك الحديدية، الخ). ويمكن للوكالات النازمة الإقليمية تسهيل التعاون بين الدول العربية التي تستثمر في تأسيس وإدارة الشبكات المادية عن طريق إصدار ترخيص على مستوى المنطقة لسوق كبيرة بما يكفي لجذب الأطراف الدولية. ومن المفيد تطوير الهيئات النازمة على مستوى إقليمي لتوفير المعلومات وخلق المعرفة بين الهيئات النازمة المحلية، والتي هي ضرورية لتضييق الفجوات المتسعة بين الأنظمة المحلية، وللمساعدة في إصدار التراخيص الإقليمية. يؤدي التعاون في هذا الشأن إلى التحرير عن طريق تقارب الجوانب التنظيمية.

29 تنص المادة الخامسة (6) (V) على ما يلي : "مقدم الخدمة من أي عضو آخر هو شخص قانوني بموجب القوانين من طرف.. ويحق له بمعاملة بموجب هذا الاتفاق، شرط أن يشارك في عمليات تجارية كبيرة في اراضي أطراف الاتفاق هذا، ولكن المادة الخامسة تقدم لاتفاقات التجارة التفضيلية "التي تشمل الدول النامية فقط" خيار الحد من الأفضليات التجارية لموردي الخدمات يملكها أو يسيطر عليها أشخاص من الطرفين.

وينبغي تعزيز اتفاقات الاعتراف المتبادل (Mutual Recognition Agreements) بين الدول العربية. فهي ذات أهمية حاسمة في تعزيز التحرير الإقليمي للخدمات. هذا أمر بالغ الأهمية في خدمات البناء / الهندسة والخدمات المهنية والحركة المؤقتة للأشخاص الطبيعيين. ويمكن إعداد نموذج من قبل جامعة الدول العربية للتوصل إلى اتفاق الاعتراف المتبادل (MRA) في مختلف القطاعات وتعميمه بين البلدان على أن تحذو حذوها. ومن المهم تحديد القطاعات التي من الممكن تنفيذ اتفاقات الاعتراف المتبادل عليها، فقد أثبتت الأدلة التطبيقية أنها لم تكن فعالة في كثير من الحالات كما كان الحال لأعضاء الاتحاد الأوروبي وكذلك في إتفاق توثيق العلاقات الاقتصادية والتجارية بين استراليا ونيوزيلندا أو ANZCERTA - (Sauve and Mattoo، 2007، Marconini، 2009).

ملاحظات ختامية

حددت هذه الورقة التحديات المرتبطة بتحرير الخدمات التي يمكن أن تواجهها الدول العربية. فبالرغم من امكانية ارتفاع المكاسب المحتملة من التحرير، هناك جوانب كثيرة تحتاج إلى النظر فيها لضمان أن تكون إيجابية ولحصد الرفاه والآثار التنموية. وتشمل الجوانب رؤية الانخراط في تحرير التجارة المتعدد الأطراف والإقليمي، والمتطلبات التنظيمية لتحرير فعال، والتدابير المرافقة المطلوبة. تمّ التركيز في الورقة على كيفية تعامل الدول العربية مع اتفاقات التجارة التفضيلية في مجال الخدمات، مع التركيز أنه لا يوجد نموذج لاتباعه للضلع في مثل هذه الاتفاقات. وركزت الورقة أيضاً على الالتزامات المتعددة الأطراف في اتفاقية الجاتس مقارنة مع الالتزامات الإقليمية.

وأشارت الورقة إلى أن التحرير الإقليمي، أو التحرير بشكل عام، ليس من المرجح أن يؤدي إلى النتائج الإيجابية والرعاية التنموية إذا لم يكن مصحوباً بعدد من الإجراءات على المستوى المحلي. من بين هذه الإجراءات كما وضحتها الدلائل التطبيقية ثمة الحاجة إلى (1) ضمان وجود بيئة تنافسية فعالة. وبالتالي، فإن تحرير إذا لم يكن مصحوباً بالمنافسة ليس من المرجح أن يؤدي إلى نتائج إيجابية. هذا يتطلب أن يكون تسلسل التحرير والإصلاح في صلب أي تغيير في السياسات والخدمات بل هي قضية وطنية ينبغي أن تتولاها الحكومات على أساس فردي، (2) ضمان وجود إطار تنظيمي فعال يدرس جدياً الجوانب التنموية والاجتماعية. ويتطلب إطار تنظيمي فعال في البداية إجراء مراجعة الاطر التنظيمية لتحديد ما هي القواعد والأنظمة التي يجب تغييرها أو إلزائها، وما هي الحاجة لأنظمة جديدة لتتجاوب مع البيئة المتغيرة.

ترتفع الكمونات من التكامل العربي في مجال الخدمات لما تركز عليه الاقتصادات والمجتمعات العربية من الخصائص المشتركة بما في ذلك اللغة المشتركة (التي تسهل المعاملات والخدمات والسياحة، والخدمات الثقافية)، والقرب الجغرافي، والأسواق الصغيرة التي تؤدي إلى إمكانات تحقيق اقتصادات الحجم الكبير، والنظم القانونية المتقاربة (Mueller-Jentsch, 2005). وبالتالي، فإن عدداً من القواعد الأساسية هي لازمة لتعزيز تحرير التجارة في الخدمات. ومع ذلك، من ناحية أخرى، ينبغي خفض التوقعات من تحرير التجارة الإقليمية في مجال الخدمات لسببين رئيسين هما التنوع الكبير ما بين القطاعات، وتعقيد القواعد والأنظمة، والتجربة التي أظهرت أن القطاعات الحساسة على الصعيد المتعدد الأطراف تبقى حساسة أيضاً على المستوى الإقليمي (Marconini, 2009). يعني هذا أنه ينبغي اعتماد نهج أكثر تواضعاً من حيث التوقعات، وينبغي أن يطبق نهج أكثر واقعية تدريجاً في التنفيذ.

المراجع:

- Adlung, Rudolf (2009), "Services Liberalization from a WTO/GATS Perspective: In Search of Volunteers", World Trade Organization Staff Working Paper ERSD-2009-05, Geneva: WTO.
- Adlung, Rudolf and Martin Molinuevo (2008), "Bilateralism In Services Trade: Is There Fire Behind The (BIT) Smoke?", Journal Of International Economic Law, April 14, 2008.
- Adlung, Rudolf and Martin Roy (2005), "Turning Hills into Mountains? Current Commitments Under the General Agreement on Trade in Services and Prospects for Change", *Journal of World Trade* 39(6): 1161- 1194.
- Anderson, Robert and Anna Caroline Mueller (2008), "Market Access for Government Procurement", in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.
- Arnold, Jens, Beata S. Javorcik and Aaditya Mattoo (2006), "Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? Evidence from the Czech Republic", World Bank Policy Research Paper No. 4109, Washington D.C.: World Bank.
- Benabderrazik, Hassan (2008) in Gary Clyde Hufbauer and Claire Brunel (eds.), *Capitalizing on the Morocco US Free Trade Agreement: A Road Map for Success*, available at <http://bookstore.piie.com/book-store/4334.html>
- Bosworth, Malcom and Ray Terwin (2008), "The Domestic Dynamics of Preferential Services Liberalization: The Experience of Australia and Thailand", in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.
- Center for Social and Economic Research (CASE) (2009), *Economic Intergration in the Euro- Mediterraean Region*, report submitted to the European Comission.
- Carzaniga, Antonia (2008), "Access for Natural Persons under PTAs", in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.
- Chaudhuri, and Karmakar (2008), "Cross-Border Trade in Services", in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.
- Cossy, Mireille (2008), "The Liberalization of Energy Services", in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services:*

Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations, Geneva: World Trade Organization.

Dennis, Allen (2006), “The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North Africa Region”, World Bank Policy Research Working Paper 3837, Washington D.C.: World Bank Economic and Social Commission for West Asia (ESCWA) (2008), *Annual Review of Developments in Globalization and regional Integration in the Arab Countries, 2008*, New York: UN-ESCWA

Fink, Carsten, Aaditya Matto and Randeep Rathindran (2003), “An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries”, Information Economics and Policy 15 (4), pp. 221-257.

Fink, Carsten (2008), “Services PTAs: Friends or Foes of Multilateralism”, in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.

Fink, Carsten and Marion Jansen (2007), “Services provisions in regional trade agreements: stumbling or building blocks for multilateral liberalization?”, paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism Sponsored and organized by WTO – HEI Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 September 2007. Geneva, Switzerland

Fischer, Stanley (1993), “Prospects for Regional Integration in the Middle East”, in Jaime de Melo and Arvind Panagariya (eds), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Center for Economic Policy Research (CEPR) and Cambridge University Press.

Ghoneim, Ahmed F. (2009), “Egypt’s Prerequisites to Ensure Effective and Fruitful Reform of Services”, ECES Working Paper No. 149, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

Hoekman, Bernard (2006), “Trade in Services, Trade Agreements and Economic Development: A Survey of the Literature”, World Bank Policy Research Paper No. 4030, Washington D.C.: World Bank.

Hoekman, Bernard and Patrick Messerlin (2000), “Liberalizing Trade in Services: Reciprocal Negotiations and Regulatory Reform”, in Pierre Sauve and Robert Stern (eds), *gats 2000 new directions in services trade liberalization*, Washington DC: Brookings Institution Press.

Hodge, James and H. Nordas (1999), “Trade in Services: The Impact on Developing Countries, *Southern African Journal of Economics* 69 (1), pp. 93-122

Houde, Marie-France, Akshay Kolse-Patil and Sebastian Miroudot (2007), “The Interaction between Investment and Services Chapters in Selected Regional Trade Agreements”, OECD Trade Policy Working Paper No. 55, COM/DAF/INV/TD(2006)40/FINAL.

Kamel, Sherif, Dina Rateb, and Mohammed El-Tawil (2008), “The Impact of ICT Investments on Economic Development in Egypt”, mimeo, American University in Cairo.

Kheir-El-Din, Hanaa and Ahmed Farouk Ghoneim (2006), “Arab Trade Integration in Retrospect: Comparison with the European Union Experience and Lessons Learnt” in Naglaa El Ehwany (editor), *Integration and Enlargement of the European Union: Lessons to be for the Arab Region*, A publication of the Center of European Studies and Knorad Adenaur Foundation.

Stephenson, Sherry (2000), “GATS and Regional Integration”, in Pierre Sauve and Robert Stern (eds), *gats 2000 new directions in services trade liberalization*, Washington DC: Brookings Institution Press.

Marchetti, Juan A.(2004), “Developing Countries in the WTO Services Negotiations”, World Trade Organization Staff Working Paper ERSD-200406-, Geneva: WTO.

Marchetti, Juan A. (2008), “Financial Services Liberalization in WTO and PTAs”, in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.

Marchetti, Juan A. and Martin Roy (2008), “Services Liberalization in the WTO and PTAs”, in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.

Marconini, Mario (2009), “ Revisiting Regional Trade Agreements and Their Impact on Services Trade”, International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Issue Paper No. 4, Geneva: ICTSD.

Matto, Aaditya and Lucy Payton (2007), *Services Trade and Development: The Experience of Zambia*, A copublication of Palgrave Macmillan and the World Bank.

Mattoo, Aaditya and Robert Stern (2007), “Overview” in Aaditya Mattoo, Robert Stern and Gianni Zanini (eds.), *A Handbook of International Trade in Services*, Oxford University Press published for the World Bank.

Mattoo, Aaditya and Carsten Fink (2002), “ Regional Agreements and Trade in Services: Policy Issues”, World Bank Policy Research Working Paper No. 2852, Washington D.C.: World Bank.

Mueller-Jentsch, Daniel (2005), “Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region, Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy”, World Bank/European Commission Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure, Paper No. 32530.

Roy, Martin (2008a), “Distribution Services in the Doha Round and PTAs”, in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.

Roy, Martin (2008b), “Beyond Main Screen: Audiovisual Services in PTAs”, in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.

Roy, Martin, Juan Marchetti and Hoe Lim (2006), “Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?”, World Trade Organization Staff Working Paper ERSD-2006-07, Geneva: WTO.

Sauvé, Pierre and Aaditya Mattoo (2007), “Regionalism in Services Trade”, in Aaditya Mattoo, Robert Stern and Gianni Zanini (eds.), *A Handbook of International Trade in Services*, Oxford University Press published for the World Bank.

Stephenson, Sherry, Christopher Findlay and Malcolm Bosworth (2002), “Overview: challenges for services trade liberalization and facilitation”, in Stephenson, Sherry, Christopher Findlay (eds.), *Services Trade Liberalization and Facilitation*, Asia Pacific Press

Tuthill, L. Lee and Laura B. Sherman (2008), “Telecoms and Trade Agreements”, “, in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.

UNCTAD (2009), *Handbook of Statistics*, available at <http://www.unctad.org>

World Trade Organization (2010), Country Profiles, Geneva: WTO, available at <http://www.wto.org>

Zhang, Ruosi (2008), “The Liberalization of Postal and Courier Services”, in Juan A. Marchetti and Martin Roy (eds), *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Geneva: World Trade Organization.

الملحق (1): معدل الجاتس و«أعلى» معدل اتفاق تجارة تفضيلية PTA لكل من الأعضاء

لقطاعات خدمات مختارة (منهجية منظمة العمل الدولية)

الخدمات المهنية	معدل «أفضل» - معدل PTA لسلطنة عمان	GATS معدل - غاتس لسلطنة عمان	معدل «أفضل» PTA للمغرب	معدل الجاتس للمغرب GATS	معدل أفضل PTA للأردن	معدل غاتس الأردن	معدل «أفضل» PTA للبحرين	غاتس GATS البحرين
الخدمات المهنية	97.50	67.50	76.25	7.50	57.50	57.50	72.50	15.00
الخدمات المعلوماتية وذات الصلة	100.00	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00	100.00	80.00
خدمات البريد	50.00	50.00	37.50	25.00	50.00	50.00	100.00	0.00
خدمات التواصل	100.00	100.00	96.25	45.83	100.00	100.00	76.67	43.33
الخدمات السمعية البصرية	0.60	0.30	0.80	0.00	0.60	0.45	1.00	0.80
خدمات البناء	100.00	58.33	58.33	41.67	33.33	33.33	91.67	41.67
خدمات التوزيع	100.00	75.00	75.00	25.00	75.00	75.00	87.50	0.00
خدمات التربية	100.00	60.00	50.00	0.00	75.00	70.00	100.00	30.00
الخدمات البيئية	100.00	75.00	75.00	50.00	43.75	37.50	100.00	50.00
الخدمات المالية	63.24	50.00	48.90	33.09	68.38	66.91	72.06	46.32
الخدمات الصحية والاجتماعية	100.00	25.00	0.00	0.00	91.67	91.67	100.00	33.33

25.00	87.50	58.33	58.33	50.00	83.33	50.00	62.50	الخدمات السياحية والسفر
0.00	87.50	37.50	37.50	15.00	67.50	32.50	105.00	الخدمات البحرية والمتعلقة بالنقل البحري
0.00	78.57	28.57	28.57	7.14	85.71	71.43	100.00	خدمات النقل الثانوي

المصدر: منظمة التجارة العالمية، (2010). مجموعة معطيات عن الخدمات في إطار الالتزامات باتفاقات التجارة الإقليمية (RTAs) : الموقع،

http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/dataset_e/dataset_e.htm.

ملاحظة: يتم تعديل درجة المؤشر ضمن هامش يتراوح بين 0 إلى 100 لكل قطاع، ويمثل 100 الالتزام الكامل (أي بدون قيود) في جميع القطاعات الفرعية ذات الصلة. يعكس «الجاتس» قيمة المؤشر بالنسبة إلى التزامات الجاتس وتقديم الخدمات في جدول أعمال الدوحة الحالي للتنمية. ويعكس «اتفاق التجارة التفضيلية PTA» قيمة المؤشر «لأعلى» عضو في التزامات PTA بين الاتفاقات المعقودة، في كل قطاع فرعي. قيمة المؤشر هي لكلا النمط 1 (التجارة عبر الحدود) و 3 (الوجود التجاري). يشار إلى كوريا كـ «جمهورية كوريا». النتيجة لالتزامات الاتحاد الأوروبي هي واحد لل15 - EC. المزيد من المعلومات عن المؤشر وتفسيره، في الفصل 2 من «فتح الأسواق من أجل التجارة في الخدمات: البلدان والقطاعات في المفاوضات الثنائية ومنظمة التجارة العالمية».

التنظيمات المحلية وأهميتها لتجارة الخدمات: حالة البلدان العربية

بقلم

أحمد فاروق غنيم وكندة محمّديّة¹

(تم الانتهاء من اعداد المادة في تشرين الأول / أكتوبر 2011)

تمت ترجمة النص من اللغة الانكليزية من قبل د. محمد شومان

1 أحمد غنيم أستاذ الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة. البريد الإلكتروني: aghoneim@gmx.de.
كندة محمّديّة مديرة برامج في "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية". البريد الإلكتروني: kinda.mohamadieh@annd.org.

المحتويات

ملخص

مُدخل: قطاع الخدمات ودور التنظيمات (regulations) اقتصادياً واجتماعياً وتنموياً وثقافياً

I. أشكال التنظيمات وأهدافها

- إضاءات على الحاجات الكامنة وراء إصلاحات التنظيمات

- تنظيم معالج لإخفاق السوق

- تنظيم القطاعات ذات الطبيعة الديناميكية والمتغيرة

- التنظيم على أساس الاهتمامات التوزيعية والمساواة (distributional and equity concerns)

- التنظيم بغرض تعزيز التنافسية

- التنظيم من اجل تقليص التكاليف

- خصائص تطوير التنظيمات في قطاع الخدمات

II. العلاقة البينية في ما بين أطر العمل التنظيمية والمكاسب الناجمة عن التحرير

- شروط تنظيمية مسبقة لضمان تحرير ذي كفاءة

- شروط قطاعية محدّدة مسبقة للتحرير

- التحرير في خطوات

- اختيار القطاعات والصيغ

III. تصنيف (disciplining) التنظيمات المحلية ضمن قانون التجارة؛ العمل الجاري في ”منظمة التجارة العالمية“.....

- التنظيمات المحلية في اطار ”الاتفاقية العامة للتجارة بالخدمات“ (الجاتس)

- بعض المبادئ الرئيسية في تصنيف التنظيمات المحلية

- الشفافية (transparency)

- المصدقية (credibility)

- ما قبل التأسيس (pre-establishment)

- المعايير القائمة على قياس الأداء (objective performance-based)

- وثيقة الصلة (relevance)

- ”الضرورة“ (necessity) واللغة البديلة الأخرى

IV. مشروع تحرير الخدمات بين البلدان العربية والإصلاح التنظيمي المطلوب

- التحرير الإقليمي والإصلاح والتقارب التنظيميين

- تنافسية ضمن القطاعات

- التوفيق بين مصالح الشركاء الإقليميين

- قواعد المنشأ

- شمول جانب تمييزي في التنظيمات المحلية

- معالجة الازدواج الضريبي

..... استنتاجات ختامية وتداعيات في مجال السياسة العامة:

تعزيز المعاملة الخاصة والتمييزية وحماية "الحق في التنظيم" وفق مندرجات التصنيفات المستقبلية للتنظيمات المحلية

..... الأطر والجداول:

..... الإطار 1: تصنيف التنظيمات المحلية في اتفاقيات التجارة التفضيلية

..... الإطار 2: "الحق في التنظيم" وفق "الاتفاقية العامة حول التجارة في الخدمات"

..... الإطار 3: بعض ما اقترحه الباحثون والمفاوضون في صدد "الضرورة"

..... الإطار 4: تحديات الانسجام والتماسك بين التنظيمات المحلية والتزامات التحرير (حالة الخدمات الملاحية في مصر)

..... الإطار 5: استخدام المعايير الدولية في وضع التنظيمات في القطاعات الخدمية

..... الجدول 1: مقارنة الالتزامات وفق جداول "الاتفاقية العامة حول التجارة في الخدمات"، وعروض البلدان العربية الأولية أو المنقحة

تضطلع الخدمات بأدوار مهمة متعاضمة في الاقتصادات المتقدمة والنامية، سواءً أكانت منتجات نهائية أم منتجات وسيطة. إلا أنَّ القطاعات الخدمية تعاني من إخفاقات السوق، كأَيِّ نشاط اقتصادي آخر، فضلاً عن معاناتها من العجز عن التكيف مع السياقات والأهداف الاجتماعية والثقافية والاستجابة لها، والتغلُّب على التنافس المحدود في بعض القطاعات أو الشرائح، إلخ... ومن المعلوم أنَّ النظم والمؤسسات النازمة تضطلع بدور رئيسي في اكتساب الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من الأهداف غير التجارية المرتبطة كلها بمختلف القطاعات الخدمية. ولهذا السبب، ولمعالجة الاهتمامات المرتبطة بتوفير الخدمات العامة (universal services) وحماية المستهلك والقواعد الاحترازية والأبعاد والمخرجات الاقتصادية المختلفة، يحتاج قطاع الخدمات إلى الضبط والتنظيم. تعالج هذه الورقة المسألة بتركيزها على البلدان العربية؛ وتستهلُّ بالتشديد على أهمية تنظيم الخدمات لتمكُّن من تحقيق مخرجات تتسم بالكفاءة والفاعلية على الجهات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنموية. وتنقل الورقة بعدئذٍ إلى التصدي لطبيعة الإصلاح التنظيمي الخاصة في قطاع الخدمات وكيفية ارتباطه الشديد بالتحريك. غير أنَّ الورقة تشدد على أنَّ إيَّ إصلاح تنظيمي يجب أن يضمن سيادة التنافس الفعال قبل المباشرة بأيِّ خطوة تحريرية، بما يكفل مخرجاً إيجابياً ينبع من عملية التحرير نفسها. وقد حُدِّدت عدَّة جوانب للإصلاح التنظيمي والتحرير، وهي تشمل التحرير بمراحله واختيار القطاعات والصيغ، حيث يضطلع التنظيم بدور محوري في أيِّ محاولة تحريرية. كما تسلطُّ الورقة الضوء على المناقشات التي تتناول تأطيرات التنظيمات المحلية المتخذة على مستوى "منظمة التجارة العالمية"، فضلاً عن تلك المعمول بها في اتفاقيات التجارة التفضيلية (PTAs). كما تُستعرض جوانب التصنيفات الرئيسية وتُشرح، بما فيها: الشفافية، والمصادقية (credibility)، وما قبل التأسيس (pre-establishment)، والمعايير القائمة على قياس الأداء (objective-performance based criteria)، ووثاقة الصلة (relevance)، والضرورة (necessity). كما تناقش الورقة كيفية إمكان البلدان العربية اعتماد تنظيمات محلية مع أداها التزاماتها التحريرية، أكان على مستوى "منظمة التجارة العالمية"، أم في مختلف اتفاقيات التجارة التفضيلية، وخصوصاً عملية التحرير التي تُجرى في ما بين هذه الدول. كما تُبرز الظروف الخاصة المرتبطة بإصلاح تنظيمي ناجح، وتناقش في سياق البلدان العربية، بما فيها مسائل كالتقارب التنظيمي من خلال اتفاقيات الاعتراف المشترك (MRAs)، وقواعد المنشأ والحوول دون الازدواج الضريبي. وتختتم الورقة ببعض توصيات السياسة المتعلقة بكيفية المحافظة على "الحق في التنظيم" وتأمين استخدام فعال "للمعاملة الخاصة والتمييزية"، بغية تحقيق أهداف تنموية في سياق سياسة التجارة في الخدمات و أيِّ خطوات تحريرية صُممت لتكون جزءاً من هذه السياسة.

مُدخل: قطاع الخدمات ودور التنظيمات اقتصادياً واجتماعياً وتنموياً وثقافياً

تشكّل الخدمات عناصر متكاملة في عملية تنمية أيّ اقتصاد، ولاسيّما في ضوء حصصها المتزايدة كنسبة مئوية من الناتج المحلي القائم وباعتبارها مصدراً من مصادر فرص العمالة في البلدان النامية على وجه العموم، وفي البلدان العربية على وجه الخصوص. فهذا القطاع يتّسم بالتنوع في ما هو يحتضن الخدمات العامّة الأساسية التي غالباً ما تنطوي على علاقة وثيقة بحقوق الإنسان والمساواة والوصول، فضلاً عن شمولها أيضاً خدمات البنى التحتية، كالاتصالات والنقل والطاقة والبريد، وهي تعتبر عناصر ضرورية لتحقيق الأهداف التنموية والقضاء على الفقر وتوفير العمالة وتعزيز الاستثمار والتنافسية وقدرة العرض المحلية². كما يشمل قطاع الخدمات، أيضاً، تلك الخدمات القائمة على التقانة الفائقة (high technology)، فضلاً عن الخدمات المالية التي تشتمل على تدفق الأموال من تحويلات وأصول أجنبية³.

ويضطلع قطاع الخدمات بدور كبير ومهم في تنمية القطاعات الإنتاجية الأخرى، وبالتحديد الزراعة والصناعة، حيث تشكّل خدمات البنية التحتية عنصراً محورياً لربط مختلف أجزاء الاقتصاد بالطريقة الأجدى والأفضل كلفة. وبالفعل، فإنّ الخدمات ذات الفعالية والكفاءة (بأسعار تنافسية ونوعية جيدة) تقدم فوائد مباشرة للمستخدمين وتؤثر بالأداء الاقتصادي الكلي إلى حدّ بعيد.

إنّ كفاءة الخدمات وجدواها ليستا لتحقيقاً بصورة تلقائية، بل تحتاجان إلى توفر شروط لازمة مسبقة. فالخدمات يجب أن تُضبط لضمان موافقة جدواها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتنموية والثقافية. ففي العديد من الحالات يمكن التوصل إلى الفعالية الاقتصادية (التقنية و/أو المتعلقة بالتوزيع)، ولكنّ هذا يمكن أن يكون على حساب تحقيق الأهداف الاجتماعية أو الثقافية. بيد أنّ الضبط مطلوب لضمان عدم تجاوز الفعالية الاقتصادية الأهداف الاجتماعية والتنموية والثقافية الأخرى. علاوةً على ذلك، فإنّ عملية التنظيم -بما في ذلك طبيعة القدرات التنظيمية والمؤسسية على تطويرها وتنفيذها- تحتاج إلى أن تتكيّف مع النهوض السريع

2 United Nations Commission on Trade and Development (UNCTAD) (2010) "Service, development and trade: the regulatory and institutional dimension", note presented to Trade and Development Commission Multi-year Expert Meeting on Services, Development and Trade: the Regulatory and Institutional Dimension (Second session- Geneva, 17-19 March 2010).

3 Raworth, Phillip Marc (2005) Trade in Services: global regulations and the impact on key services sectors page 2; Dobbs Ferry N.Y.: Oceana Publications, cop.

للفرص الملائمة في قطاع الخدمات، الذي يتطلب قدرة على التكيف السريع والعاجل مع ظروف السوق المستجدة⁴، بما في ذلك بناء تشريعات جديدة وإصلاح تلك القائمة منها.

وبالتالي، فإن التنظيمات والمؤسسات النازمة تضطلع بدور رئيسي في اكتساب الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والأهداف الأخرى غير التجارية المرتبطة بمختلف القطاعات الخدمية. ولهذا السبب، وبغية معالجة الاهتمامات المتعلقة بتوفير الخدمات العامة وحماية المستهلك والقواعد الاحترازية والمخرجات على مستوى الاقتصاد الكلي، تُنظم القطاعات الخدمية بطريقة استباقية⁵ (ex-ante). وفيما تعمل الحكومات على إعادة تقويم تجاربها في ضوء آخر الأزمات الاقتصادية التي اندلعت في عام 2008، فإنها تضع مسألتي التنظيم وإعادة التنظيم في مقدمة الإجراءات.

تناقش الورقة دور التنظيمات في قطاع الخدمات، على المستوى الاقتصادي، فضلاً عن المستويات الاجتماعية والتنمية والثقافية. يسلط قسمها الأول الضوء على أشكال التنظيمات وأهدافها والحاجة الكامنة وراء الإصلاحات التنظيمية. ويناقش القسم الثاني العلاقة في ما بين أطر العمل التنظيمية والمكاسب الناجمة عن التحرير، لينتقل إلى مناقشة العمل الجاري في تاطير التشريعات التنظيمية المحلية من خلال قانون التجارة، وخصوصاً المفاوضات الجارية في هذا المجال ضمن إطار "منظمة التجارة العالمية". أما القسم الثالث فيعرض للمبادئ الرئيسية المتفاوض عليها في ما يتعلق بالتشريعات التنظيمية المحلية. ويتصدى القسم الرابع من الورقة لمشروع تحرير الخدمات الإقليمي العربي والإصلاحات التنظيمية المطلوبة.

أ. أشكال التنظيمات وأهدافها

تتخذ التنظيمات أشكالاً وأنماطاً وصيغاً مختلفة، وتنطوي على جملة من الأهداف. فهي ليست تنظيمات ساكنة البتة، ولا تقتصر على وظيفة الجدوى والكفاءة الاقتصادية وحسب، بل إنها تتغير استناداً إلى الأوضاع التاريخية والسياسية والاقتصادية المختلفة⁶. وثمة آليات تنظيمية مختلفة للأهداف المختلفة التي تُعالج على المستويين الوطني وما دون الوطني⁷. وقد لحظت الجهود الرامية إلى بناء تصنيف مشترك للتنظيمات ثلاثة أنواع منها: الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمات المتعلقة بالممارسة (process regulations).

4 UNCTAD (1998) "Scope for Expanding Exports of Developing Countries in specific Services Sectors Through All GATS Modes of Supply", Note by the UNCTAD secretariat; Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities- Third session, Geneva (28 September 1998); TD/B/COM.1/21 (24 July 1998).

5 Ibid.

6 Krajewski, Markus (2003) National Regulation and Trade Liberalization in Services: the Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy; page 39; Kluwer Law International (2003); London.

7 South Center (October 2009); "The Draft GATS Domestic Regulation Disciplines- Potential Conflicts with Developing Countries"; SC/AN/TDP/SV/12.

أما التنظيمات الاقتصادية فيراد بها القيود على الأسعار والكمية وشروط دخول صناعات محدّدة وخروجها؛ فيما يُراد بالتنظيمات الاجتماعية تلك التي تؤثر في عدد واسع من الصناعات، كالتنظيمات البيئية والصحية العامّة وتلك المتعلقة بالأمان والسلامة. وأما تنظيمات المتعلقة بالممارسة فيقصد بها إدارة الحكومة عمليات القطاعات العامّة والخاصة، كمتطلّبات الأعمال الورقية والتكاليف الإدارية التي تنشأ من كلا جانبي المنتجين والمستهلكين⁸.

في ظل علاقة الترابط الوثيق بين كلّ من التنظيمات والقوانين الإجرائية الوطنية المحدّدة للطريقة التي بها تُبنى التنظيمات ومن ينخرط فيها وتشمله، فضلاً عن السياقات اللا قانونية (non-legal contexts)، بما في ذلك الخصائص التنموية والثقافية والاجتماعية، يبقى من الصعب توصيف التنظيمات المحلية توصيفاً نموذجياً عامّاً. ولمعالجة هذا القيد، يُلجأ في بعض الأحيان إلى تأطير التنظيمات بحسب درجة تدخلها في السلوك الاقتصادي⁹. وبالتالي، يمكن أن تُصنّف التنظيمات إمّا بوصفها حوافز اقتصادية، كإعانات الدعم المالي أو الرسوم أو الضرائب، أو بوصفها ضوابط سلوكية كالمعايير والمواصفات وشروط الجودة التي تجعل نشاطاً ما خاضعاً لشروط أو قيود معيّنة تُفرض على الأنشطة. وهذه الأخيرة هي أكثر أنواع الشروط والقيود اقتحاماً للأنشطة الاقتصادية وتدخلها فيها، ولاسيّما إذا كانت كمية الطابع.

علاوة على ذلك، تضمّ العملية التنظيمية جملةً من التدابير المؤسّسية¹⁰، بما في ذلك تلك الضوابط (أو المؤسسات الضابطة) التي تعمل على المستويين الوطني وما دون الوطني، وكذلك الضوابط الأخرى التي تعمل على المستويات البيئية والإقليمية والدولية. هذا، وتشكّل بعض الضوابط جزءاً من الخدمة العامّة، فيما تعمل ضوابط أخرى ضمن الوكالات التنظيمية المستقلة التي تضعها الحكومة. وتعرّف "الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات" بحق الحكومات الأعضاء في التنظيم (أنظر الإطار 2 المتعلق بـ "الحق في التنظيم").

إضاءات على الحاجات الكامنة وراء إصلاحات التنظيمات

ثمّة من وجهة نظر اقتصادية-اجتماعية عدة عوامل تفسّر الحاجة الضاغطة إلى الإصلاح التنظيمي في قطاعات الخدمات، وهي عوامل تؤثر في طرق التفكير ببناء التنظيمات وما يتعلق بها. والعوامل المذكورة تشمل إخفاقات السوق والعمولة وطبيعة القطاع المتغيّرة والمساواة وتوزيع الأرباح والخسائر. وفي الاستجابة لهذه العوامل المتنوعة، ينبغي أن تخضع التنظيمات للإصلاح لمعالجة

8 Guasch, Luis and Hahn, Robert (1997) "The Costs and Benefits of Regulations; Implications for Developing Countries"; World Bank Policy Research Working Paper 1773, Washington D.C.: World Bank; page10.

9 Krajewski op.cit (2003), page 35.

10 يُقصد بالعملية التنظيمية هنا الخطوات المشمولة بتطوير تنظيم ما وإمراره، فضلاً عن المؤسسات المنخرطة، وكذلك المعنيين.

الأهداف الاقتصادية، فضلاً عن الأهداف الاقتصادية المرتبطة بإحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتوزيع الاجتماعي العادل والاعتبارات الثقافية والغايات المرتبطة بالمنجَم (community). علاوةً على ذلك، يجب أن تقيم التنظيمات توازناً بين كلٍّ من صيغ التقانات الجديدة والأهداف الاجتماعية والكفاءة والفعالية الاقتصادية وتنفيذ القوانين والتنظيمات على نحوٍ فعّال.

ليس هناك مخطّط عمل للإصلاح التنظيمي في حقل الخدمات، إذ يمكنه أن يتّخذ عدة أشكال، بما في ذلك إعادة التنظيم والتخلي عنه (بمعنى إزالته). وبالفعل، تحتاج إزالة التنظيم لأن تتراكم وإعادة التنظيم، أي بإدخال بضعة قواعد من شأنها تسهيل الانتقال إلى نظام أكثر انفتاحاً، وضمان ظروف السوق التنافسية، وكذلك توفير الخدمات العامّة. هذا، ويعتمد نوع التدخّل التنظيمي المطلوب بقوة على خصوصية كل قطاع وظروفه، بما في ذلك القدرة على التنظيم ومُتّاحيّة المعلومات. أمّا سياق الإصلاحات التابعي فيختلف من قطاع إلى آخر، استناداً إلى القطاع المعني نفسه وإلى السياسات والتنظيمات القائمة¹¹.

تنظيم معالج لإخفاق السوق

تنبع أسباب الإصلاح التنظيمي الاقتصادية والاجتماعية بالضرورة من إخفاق السوق المعزوّ لثلاثة أنواع من المشكلات، وبالتحديد الاحتكار الطبيعي والمعلومات غير المتناظرة (asymmetric information) والعوامل الخارجية والفرغ التنظيمي. وتوجد مشكلة المعلومات غير المتناظرة¹² في مروحة واسعة من خدمات التوسّط والتدخّل (intermediation services)، كالقطاع المالي، والخدمات القائمة على المعرفة كالاتصالات، والخدمات المهنيّة. ففي حالة القطاع المالي، على سبيل المثال، يصعب على المستهلكين الحكم على وضع البنوك أو المؤمّنين المالي. فاستقرار البنوك وشركات التأمين مسألة حاسمة وبالغة الأهمية بالنسبة إلى الزبائن وإلى الاقتصاد ككل. وأما التنظيم فهو ضروري حيث يمكن أن يؤدّي إخفاق أحد مورّدي الخدمات في أحد الأسواق إلى كارثة في السوق كلها¹³. والأمر نفسه ينطبق على مجموعة كبيرة وواسعة من الخدمات المهنية القانونية والمحاسبية، حيث لا يمكن تقويم الخدمات إلا بإعادة تقويم ex-post من قبل المستهلكين¹⁴. وفي تلك الحالات، فإنّ مُثْمّة حاجة للتنظيمات للتغلّب على المشكلات المرتبطة بالمعلومات غير المتناظرة.

11 Mattoo, Aaditya, and Robert Stern (2008), «Overview» in AadityaMattoo, Robert Stern, and Gianni Zanini, A handbook of international trade in services, Washington D.C.:Oxford University Press and World Bank.

12 تشمل المعلومات غير المتناظرة عدم حيّزة الشراء والباعة حجم المعلومات ونوعيتها نفسها، حيث يملك كل منهم المعلومات الخاصة بالمنجَم الذي يملكه (سلعةً كان أم خدمة) ويتعاملون به في ما بينهم.

13 Hoekman, Bernard, AadityaMattoo, and Andrea Sapir (2007), «The political economy of services trade liberalization: A case for international regulatory cooperation. Oxford Review of Economic Policy 23 (3), 2007, pp. 367-392; Findlay, Christopher, and June-Dong Kim (2002), «Issues in domestic regulation of services», in Stephenson, Sherry, Christopher Findlay with Soonhwa Yi (eds.) Services trade liberalization and facilitation, Asia Pacific Press at the Australian National University.

14 Fink, Carsten, and Marion Jansen (2007), «Services provisions in regional trade agreements: Stumbling or building blocks for multilateral liberalization?»

يتشارك عدد كبير من الخدمات العامة بميزة الاحتكار الطبيعي أو احتكار القلّة، بما في ذلك احتكار قطاعات المياه ومياه الصرف والكهرباء وقطاعات النقل المحدّدة. فمثل هذه الخدمات تتطلب شبكات توزيع متخصصة: كالطرق والاتصالات والأنابيب للتغذية بالمياه وتوزيع الطاقة، فضلاً عن شمول ذلك الأبعاد الخارجية (externality dimension)¹⁵. وهذه الأخيرة تتبع بصورة واضحة من وجود اقتصاديات الحجم الكبير ومدى ما تسبّبه في العديد من الحالات من سيطرة على السوق من قبل عدد محدود من منتجي الخدمة. فحينما تُفتح هذه القطاعات أمام المنافسة وإجراءات الخصخصة، يُحتاج إلى التنظيمات لتعزيز التنافس والحوّل دون أيّ إساءة لاستخدام الهيمنة التي يمكن أن يمارسها العدد المحدود من منتجي الخدمات في السوق. وقد بيّنت الدراسات أنّ النتائج الإيجابية لخصخصة البنى التحتية الخدميّة تعتمد -من بين أمور أخرى- على أنواع التنظيمات وجودتها وكذلك على القدرات المؤسسية المرتبطة بها¹⁶. وبحسب ما أورده دراسة أجرتها منظمة بلدان التعاون الاقتصادي والتنمية¹⁷ فإنّ ضمان فتح المنشآت والخدمات أمام التنافس الكامل قد يؤدّي إلى تنافسية مستدامة في الأسواق، الأمر الذي يستدعي وضع أطر عمل تنظيمية موضع العمل بأسرع ما يمكن، ويُفضّل أن يحدث ذلك قبل فتح الأسواق أمام التنافس¹⁸. ولكنّ العديد من البلدان التي تُجري الخصخصة في قطاعات خدمية متعددة تعاني عادة من الفراغ التنظيمي، أي من الافتقار إلى أطر العمل التنظيمي المطلوبة للتحكم بقطاع معيّن وللقدرة على التعامل مع مورّدي الخدمات الخاصين (كخدمات المياه والكهرباء في مختلف البلدان العربية).

وعلى الإجمال، فإنّ التوازن فيما بين التنظيم النابع من تصحيح إخفاقات السوق مقابل التكاليف النابعة من التحديد الممكن ان ينتج على الدخول الى الأسواق، هو أمر محوري إزاء أيّ محاولة لإصلاح الخدمات نظراً لكفاءتها وتأثيراتها التوزيعية¹⁹. وإنّ معالجة كل إخفاقات السوق تلك تتطلب إطار عمل تنظيمي يتّسم بالكفاءة والفعالية؛ وخصوصاً أنّ الدليل التجريبي يبيّن اعتماد القطاع الخدمي الكفؤ، إلى حدّ بعيد، على وجود التنظيمات المحلية النازمة المتّسمة بالكفاءة والفعالية، التي تحول دون إخفاقات السوق²⁰.

Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism, sponsored and organized by WTO-HEI, co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR). 10-12 September 2007, Geneva, Switzerland.

15 Stephenson, Sherry, and Francisco Javier Prieto (2002), «Regional liberalization of trade in services».in Bernard Hoekman, AadityaMattoo, and Philip English (eds.) Development, trade and the WTO: A handbook, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

16 Estache, Antonio and Rossi, Martin (2008); «Regulatory Agencies: Impact on Firm Performance and Social Welfare»; World Bank Policy Research Working Paper 4509; referenced by UNCTAD Noted: «Service, development and trade: the regulatory and institutional dimension», page 6.

17 OECD (1997) Communications Outlook, Paris: by OECD Publishing; available at: http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?K=5LMQCR2K98NW&lang=EN&sf1=RegularIdentifier&st1=REG-93021P1&sort=sort_date/d&ds=OECD%20Communications%20Outlook&m=7&dc=9&plang=en

18 Ibid.; referenced by Tuthill, Lee (1997), «The GATS and New Rules for Regulators», Telecommunication Policy, Vol. 21, N. 9/10. page 797.

19 Hoekman, Mattoo and Sapir (2007), op.cit.; UNCTAD (2006), «Trade in services and development implications», UNCTAD TD/B?COM.1/77, Geneva: UNCTAD; OECD (2002), GATS: The Case for open services markets. Paris: OECD

20 Amin, Mohamed, and AadityaMattoo(2006), «Do institutions matter more for services?», World Bank Policy Research Working Paper, no. 4032. Washington,

تنظيم القطاعات ذات الطبيعة الدينامية والمتغيرة

حملت العولمة عدّة تغيّرات على المشهد الاقتصادي وعلى وظائفية الاقتصادات. وقد شمل ذلك ابتكارات تقنيّة (technological innovations) وسّعت كُموّن التنافس في الخدمات، وخصوصاً خدمات البنى التحتية، التي لطالما هيمنت عليها بُنى السوق الاحتكارية.²¹ وضمن سياق كهذا، أصبح قطاع الخدمات أكثر ديناميّة وتنوّعاً، مع ميل طاعٍ لإدخال منتجات وخدمات جديدة لا تتلاءم وقواعد التنظيمات الراهنة. وقد حمل هذا بدوره رؤى جديدة إلى اقتصاديات التنظيمات (economics of regulations)، التي تركز على إمكانيات تصميم تنظيمات أكفأ من الناحية الاقتصادية. علاوة على ذلك، فقد زادت عولمة الإنتاج والأسواق كلفة الإبقاء على الاختلافات الوطنية الكبيرة في المعايير التنظيمية²²، ورفعت مستوى الحاجة إلى التقارب التنظيمي. وبالتالي، فإنّ الإصلاحات التنظيمية وما يرتبط بها من تطّيرات تحتاج إلى مقاربة استشرافية ترنو إلى المستقبل، حيث تعتمد الحكومات إلى حفظ قدراتها على التفاعل حيال الحاجات التنظيمية الناشئة والمتغيرة في آن. وهكذا، فإنه لمن المفيد أن تكون التنظيمات عند وضعها جزءاً من استراتيجية شاملة تتأثر (interact) مع الرؤية الوطنية المرتبطة بقطاع الخدمات. وهذا يشمل فهم إمكانيات القطاع الخدمي من حيث النمو الاقتصادي والمساهمة التنموية. كما ينجم عن ذلك تحديد القطاعات الخدمية الاستراتيجية بالنسبة إلى الاقتصاد الوطني.

التنظيم على أساس الاهتمامات التوزيعية والمساواة

على التنظيم بوجه عام أن يحافظ دائماً على التوازن بين الكفاءة على الجبهة الاقتصادية، وبين المساواة والوصول الشامل على الجبهة الاجتماعية.²³ ففعالية التنظيم والتنافس المستحثّ سيعنيان إلى حدٍّ بعيد حجم الأرباح الناجمة من عملية الإصلاح وتوزيعها. أمّا التنظيم غير الفعّال فسيتمخض عنه على الأرجح انتقال الأرباح إلى المحتكرين وعن سلوك السعي إلى الريعية. أمّا الأرباح الكامنة المتوقّعة من الكفاءة على الجبهة الاقتصادية - كالأسعار الأكثر تدنّياً والجودة الفضلى بالنسبة إلى المستهلكين، فضلاً عن المنافع التي سيحصل عليها مستخدمو القطاعات الخدمية المعنية - فلا يُتوقّع أن تُترجم إلى الواقع المادي في ضوء تنظيم لا يتّسم بالكفاءة. علاوة

D.C.: World Bank.

21 غيّرت التقانة الحديثة على نحو جذري الاقتصادات التي تتضمّن توفير خدمات البنى التحتية. فقد قلّصت كلفة رأسمال منشآت البنى التحتية ارتباطاً بالتكاليف المتغيرة، وزادت فرص توفير الخدمات المتداخلة من خلال النظم الحاسوبية الوسيطة، وجعلت من الممكن متابعة الخدمات الشبكية ومراقبتها وأسعارها، الموزّدة على أساس شبكة واحدة منفردة من قبل مؤسسات مختلفة. وأما صافي النتيجة فهو أنّ التنافس لم يصبح أكثر تغيّراً وحسب، بل إنه يمثّل، الآن، شرطاً ضرورياً لإدخال خدمات بُنى تحتية أكفأ وأكثر ابتكاراً وتجديداً.

22 Feketekuty, Geza (2000), « Regulatory reform and trade liberalization in services » in Pierre Sauvé, and Robert M. Stern (eds.) GATS 2000: New directions in services trade liberalization, USA: Center for Business and Government (Harvard University) and Brookings Institution Press.

23 Gamberale, Carlo, and AadityaMattoo (2002), « Domestic regulations and liberalization of trade in goods » in Bernard Hoekman, AadityaMattoo, and Philip English (eds.) Development, trade and the WTO: A handbook, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

على ذلك، فالمرجح أن ينجم عن تنظيم غير ذي كفاءة ضعيف التنفيذ انعدام في المصدقية، بحيث يمكنه أن ينتهي بدوره إلى تقييد الدخول والمنافسة أو إلى استثارة مطالب المستثمرين بعائدات أعلى لتغطية المجازفة التنظيمية والخسارة الضمنية في كفاءة الإنتاج. كما أن التنظيم الكفؤ هو، أيضاً، موصل بالنسبة إلى الحاكمية المنصفة المتسمة بالكفاءة، بما يحسن الثقة العامة بالأداء الحكومي والتنظيمي، وإلى الكفاءة الاقتصادية بما يساعد على تقليص التشوهات والعيوب التي يمكن أن تقوّض أهداف السياسة المحلية²⁴.

بيد أنه ثمة حاجة إلى التنظيم لأغراض المساواة والوصول الشامل - إلى جانب التنظيم من أجل الكفاءة الاقتصادية - ولاسيما عندما تؤخذ بعين الاعتبار الخدمات الضرورية التي تشكّل متاحتها والوصول إليها وتوفرها بأسعار معقولة وتكفيّتها/ملاءمتها مفاتيح لها. فمثل هذه التنظيمات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بواجبات الدولة والتزاماتها المندرجة تحت اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية، كالعهد الدولي لحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد خصّ بالذكر تقرير -أصدره مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان- الحقيقة القائلة بأنّ الاستثمار في الخدمات يمكن أن يكون ذا تأثيرات غير مرغوبة، حيث يكون هناك تنظيم غير كافٍ لحماية حقوق الإنسان. وهكذا، فإنّ للتنظيمات دوراً في الحد من "التشديد المفرط على الأهداف التجارية على حساب الأهداف الاجتماعية، التي يمكنها أن تكون أكثر تركيزاً على توفير جودة الخدمات الصحية والمائيّة والتعليميّة لأولئك الذين لا يستطيعون الوصول إليها بالأسعار التجارية"²⁵. على سبيل المثال، توجب الالتزامات المندرجة تحت بنود منظومة حقوق الإنسان الدولية، في بعض الحالات، ضرورة التنظيم بغرض حماية استخدام الآليات، كإعانات الدعم المالي ما بين القطاعات ("cross-subsidization")، لضمان عدم معاناة الفقراء والمعرّضين والمهمّشين من التمييز في وصولهم إلى الخدمات في الأسواق المحرّرة²⁶.

التنظيم بغرض تعزيز التنافس

يُعتبر تعزيز التنافس هدفاً رئيسياً لتنظيم أيّ قطاعٍ خدمي. والاستنتاج الأساسي المستقى من المراجع التجريبيّة الخاصة بتحرير القطاع الخدمي و/أو خصخصته أنّ المنافع الناجمة عن رفاهية أكبر تتبع من زيادة مستوى التنافس مقارنةً بمجرد التغيير في الملكية من كونها عامّة إلى كونها خاصّة²⁷. وتكتسب هذه المعاينة أهمية كبرى بالنسبة إلى عملية تحرير قطاعٍ خدمي ما في البلدان العربية و/أو خصخصته. فالأثر السلبي لمحاولات التحرير/الخصخصة ينبع من انعدام الشروط التنظيمية الوقائية (precautionary)

24 Kieya, Lida, and Julia Nielson (2003), "Transparency in domestic regulation: Practices and possibilities", in Aaditya Mattoo, and Pierre Sauvé Domestic regulation and services trade liberalization, World Bank and Oxford University Press.

25 Report by UN High Commissioner for Human Rights (2002), "Liberalization of trade in services and human rights"; Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights- Fifty-fourth session Item 4 of the provisional agenda E/CN.4/Sub.2/2002/9 (25 June 2002).

26 Ibid.

27 Mattoo, Aaditya (2002), «Negotiating improved market access commitments», in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English (eds.) Development, trade and the WTO: A handbook, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press; Hoekman, Bernard, and Aaditya Mattoo (2008), "Services trade and growth" World Bank Policy Research Working Paper, no. 4461. Washington, D.C.: World Bank.

(regulatory conditions) الضرورية لتحويل محاولات كهذه إلى أثر رفاهي إيجابي، والحوّل دون تشكّل سلوك ضار بالمنافسة . ومثل تلك الشروط الوقائية تشمل إطار عمل مؤسسي راعٍ للتنافس يحكم السوق، فضلاً عن قواعد وتنظيمات شفافة وعلاقة واضحة بين كلّ من الحكومة ولاعبي السوق.

التنظيم من أجل تقليص التكاليف

ثمّة في معظم البلدان النامية حاجة إلى خفض التكاليف المرتبطة بالتنظيمات المحلية المطبّقة حتّى حدودها الدنيا، وذلك من أجل إجراء إصلاح للخدمات. وتندرج التكاليف تحت ثلاثة أنواع، وهي تحديداً التكاليف الإدارية وتكاليف المطاوعة (compliance) وتكاليف التشوّهات (distortion). فالتكاليف الإدارية هي تلك التي تُنشأ مباشرة الحكومة أو الوكالة التنظيمية، وتموّل من خلال الرسوم المفروضة على الصناعة المنظّمة، أو من خلال الموازنة العامّة. وأمّا تكاليف المطاوعة فيُقصّدُ بها تكاليف العمليات المالية والتحويلات الإجمالية المفروضة على العملاء المنظّمين بفعل التنظيمات المحلية، وهي لا تكون محدودة بالتكاليف النقدية المباشرة. وهذه التكاليف يمكن أن تنشأ ببساطة من خلال تطبيق تنظيمات خاطئة أو غير ذات كفاءة. وأخيراً، تعني تكاليف التشوّهات تلك التي تتّسم بأثر سلبي منتشر على الابتكار و/أو التنافس اللذين يمكن لها أن تستحثّه عندما يطبّق التنظيم بسبب ضغوط مجموعات مصالح نافذة²⁸.

وفيما نلاحظ أهمية معالجة تكاليف التنظيمات والتصدي لها، فمن الضروري أن نلاحظ أيضاً بعض الإجراءات التنظيمية التي قد تكون مكلفة، كتقويمات الأثر البيئي أو الشروط المفروضة على المؤسسات التعليمية، مع كون هذه كلها ضرورية في سياق معالجة المُقلّقات البيئية والتعليمية. وبالتالي، فإننا وفيما ما نزال نعالج جانب الكلفة في التنظيمات، فإنّ ثمّة حاجة إلى موازنة تكاليف كهذه مع الأهداف الإجمالية التي تخدمها التنظيمات نفسها.

28 Abugattas, Luis (2007), «Policy paper on trade in services and sustainable development Domestic regulation», Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD); Findlay, Christopher (2000), «Introduction to the regulation of services», in Australian Productivity Commission's conference proceedings, Achieving Better Regulation of Services. Australian National University, Canberra, 26-27 June; Findlay, Christopher, and June-Dong Kim (2002), «Issues in domestic regulation of services», in Stephenson, Sherry, Christopher Findlay with Soonhwa Yi (eds.) Services trade liberalization and facilitation, Asia Pacific Press at the Australian National University.

خصائص تطوير التنظيمات في القطاع الخدمي

ثمّة جملة عريضة من التوجيهات والسمات التي تحتاج لأن تؤخذ بعين الاعتبار في البداية حين التعامل مع القطاعات الخدميّة لضمان عملية إصلاحية تُعزّز الكفاءة القطاعية. فترجمة الكفاءة إلى تأثيرات مُعَيّنة مشهودة تتضمّن أن تنصرف القطاعات الخدميّة بطريقة تتحقّق معها أسعار تنافسية نسبياً (بالإقلال من الأرباح غير الطبيعية) وبكميات ملائمة من المُخرَج بنوعية جيدة، مع معالجة الهموم الاجتماعية والتكافؤية والتوزيعية في الوقت نفسه.

أمّا المشكلة التي تنبع في مجال تقويم الكفاءة فهي صعوبة تحديد المعالم (benchmarks) التي يمكن استخدامها لتقييم أداء قطاع خدمي محدّد. وهذا ينشأ بدوره من حقيقة أن الخدمات وتنظيمها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمستوى التنمية في البلدان وحجم الاقتصاد والقدرات التنظيمية والمؤسسية، فضلاً عن أهداف التنمية والسياسة العامة لبلد معين. وبالتالي، فإنّ تلك المعالم والعناوين أو التوجيهات يمكن أن تختلف من قطاع إلى آخر ومن بلد إلى بلد آخر استناداً إلى مستوى التنمية المحقّق فيهما. كما أنّ هناك معالم عدّة يمكن أن تُستخدم لتقويم الكفاءة، كأداء الشركات المماثلة في بلدان مُقارنة أخرى (من حيث تغبّر السعيرين المطلق والنسبي، فضلاً عن كمية المنتجات المقدّمة ونوعيتها). وثمّة معالم أخرى لتؤخذ بعين الاعتبار يمكن أن تكون أداء الشركات الأكثر تنافساً في الاقتصاد بعد مراقبة حجم الشركات وضبطها²⁹. وبالنظر إلى وثاقة العلاقة بين تنظيمات الخدمات بالسياق الوطني، الاقتصادي والاقتصادي، المتعلقة بتنوّع قطاع الخدمات، تتسم امكانية تطوير المعايير الدوليّة المنظمّة للقطاعات الخدميّة والمعالم لتقويم كفاءته بالتعقيد الشديد.

ضمن هذا السياق، تحتاج البلدان أن تأخذ بعين الاعتبار عدة سياسات وأدوات وأطر عمل تنظيمية لتحسين مقاربتها للتنظيم، وإنّ ما تختاره إمّا يعتمد على القدرات المؤسسية والخبرات والموارد الإدارية المتوفرة، فضلاً عن العقبات السياسية والآثار الاقتصادية والحاجات التنموية³⁰. وإنّ تحديد المزيج الأمثل من السياسات والأدوات التنظيمية لهو عملية دقيقة وصعبة، وحتّى الحكومات ذات التجارب الطويلة في تحرير الأسواق تواصل خوض تجاربها لاكتشاف ما الذي يتناسب على نحو فعّال مع المصلحة العامّة³¹. وبالتالي، فإنّ مناقشة التنظيمات وتصنيفاتها يستلزم بالضرورة التوجّه نحو تحليل محدّد للقطاع بغية التوصل إلى توصيات سياسة تتعلق بتصميم التنظيمات المحلية وتنفيذها.

29 Findlay and Kim: (2002), op.cit.

30 Guasch, Luis and Hahn, Robert (1997): «The Costs and Benefits of Regulations; Implications for Developing Countries», p.2.; World Bank Policy Research Working Paper No. 1773. Washington, D.C.: World Bank.

31 Tuthill, Lee 1997. The GATS and New Rules for Regulators. Telecommunication Policy, Vol. 21, N. 9/10.

II. العلاقة ما بين أطر العمل التنظيمية ومكاسب التحرير

ليس من الضروري أن يؤدي التحرير إلى إزالة التنظيم (de-regulation). فكما لاحظنا آنفاً، فإن هناك أهمية متزايدة للتنظيم عندما تُجري الحكومات عمليات الخصخصة والتحرير. ففي هذا الصدد، من المفيد أن نُميّز بين التحرير وبين إزالة التنظيم. فتحريّر التجارة في الخدمات يشمل تقليص الحواجز التنظيمية ضد الأجانب والإقلال من التمييز الوطني ضدهم، إذ تنطوي إزالة التنظيم على تقليص الكمية الإجمالية لتنظيم الدولة في قطاعٍ يشمل الوطنيين والأجانب معاً.

والحقيقة أن تحرير الخدمات يتطلب التنظيم أو إعادة التنظيم، وهذه مسألة غالباً ما أُسيء فهمها³². على سبيل المثال، تشمل الإصلاحات التنظيمية المرتبطة بعمليات التحرير الاستعاضة عن نوع من التدخل التنظيمي بتدخل آخر، كالتخلي عن مراقبة الدخول واعتماد وضع المعايير. علاوةً على ذلك، عند إجراء تحرير نظام التعليم، فإن إبقاء القدرة على إدخال تنظيمات، كحدود زيادة الرسوم والأقساط أو نوعية المناهج، يكتسب أهمية أكبر بغرض تحقيق الأهداف التنموية. وعلى وجه الإجمال، فإن الوتيرة السليمة وتعاقب التنظيم والتحرير يعتبران أمرين مركزيين لجعل تحرير تجارة الخدمات يعمل لصالح التنمية. وهكذا، فإن المجال والقدرة على إدخال تنظيمات كهذه وإصلاحها -على أساس التجربة والخطأ والتجارب العملية- أمران مطلوبان.

وبالتالي، تحتاج السلطات أن تعتمد شروطاً تنظيمية مسبقة لازمة لضمان تحرير يتسم بالكفاءة، وأن تأخذ بعين الاعتبار تحرير الخدمات على مراحل، وأن تضع الأولويات على المستوى القطاعي وكذلك صيغ العرض³³. بالإضافة إلى ذلك، فإن ثمة حاجة للإبقاء على إطار عمل قانوني دولي يحترم استقلالية الدول التنظيمية السيادية. وإن الترابط الوثيق بين الفوائد المحققة الناجمة من تحرير الخدمات وبين تحقيق التغيير التنظيمي الملائم يميّز تحرير تجارة الخدمات، ويفرقها عن تحرير التجارة السلعية. وبالتالي، فإن بعض المسائل الرئيسية المعالجة من حيث بناء القواعد المتعلقة بتجارة الخدمات يتصل بكيفية وضع التنظيمات وتنفيذها بطريقة حكيمة تمكّنها من تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المحددة، من دون أن تتصرف وكأنها حاجز لاجمركي مقصود (Intentional Non-tariff Barriers, NTBs)، أو أن تتسبب بإجراءات إدارية (red tape measures) غير الضرورية.

32 Mattoo, Aaditya, and Pierre Sauvé (2003), «Domestic regulations and trade in services: Looking ahead: Key issues», in AadityaMattoo, and Pierre Sauvé (eds.) Domestic regulation and services trade liberalization, World Bank and Oxford University Press.

33 يُتجر عموماً بالخدمات من خلال أربع أشكال للتوريد (معرّف بها في «الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات») وتشمل انتقال الخدمة عبر الحدود (وهو ما يُعرف بـ «الصيغة 1» في مندرجات الاتفاقية المذكورة)، واستهلاك الخدمة في الخارج (وهو ما يُعرف في الاتفاقية نفسها بـ «الصيغة 2») والوجود التجاري للاستثمارات في بلدان أخرى (وهو ما يُعرف في الاتفاقية بـ «الصيغة 3»)، والانتقال المؤقت للأشخاص الطبيعيين («الصيغة 4»).

شروط تنظيمية مسبقة لضمان تحرير ذي كفاءة

يتضمن تحرير الخدمات معالجة الحواجز اللاجمركية المقصودة (NTBs) (غالبًا على هيئة تنظيمات)، إذ لا توجد حواجز جمركية على الخدمات. والميزة الرئيسية للتجارة في الخدمات هي علاقتها بتشكيلة من التنظيمات المحلية التي تتراوح بين شروط التأهيل والترخيص والإجراءات في الخدمات المهنية وبين التنظيم الذي يدير التنافس في الاتصالات والخدمات الشبكية الأخرى مثلًا، والوصول الشامل والمتطلبات في الخدمات الصحية والتعليمية، والتنظيمات الحكيمة في القطاع المالي للحؤول دون اندلاع أي أزمة مالية، وغير ذلك. وهكذا، فإن نوعية التنظيم يمكنها أن تؤثر بقوة على تأثيرات تحرير التجارة والاستثمار ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، كما هو مبين في هذه الورقة.

ويجدر التشديد هنا على أن التحرير نفسه، وفق أحكام "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" أو اتفاقيات التجارة التفضيلية الأخرى، لا يعالج مشكلة إخفاق السوق. فقواعد التحرير تحاول أن تضمن أن إجراءات التنظيم المحلي للتعامل مع مشكلات إخفاق السوق لا تُفرط في تقييد التجارة، إلا إن التحرير نفسه لا يضمن مُحرَجًا مشجَعًا للتنافس. ومثل هذه التأثيرات مقيّدة للتجارة يمكن أن تنشأ من جملة معايير تقنية وتنظيمات احترازية ومتطلبات الأهلية (qualification requirements) في الخدمات المهنية والمالية والخدمات المتعددة الأخرى، فضلًا عن تلك الناشئة من منح الحقوق الاحتكارية لإتمام موجبات الخدمة العامة في خدمات النقل والاتصالات. وبكلام آخر، ما لم يُجرى إصلاح تنظيمي محليًا، يمكن للتحرير أن يهدد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الكفء المستهدفة أساسًا عبر عملية التحرير.³⁴

وقد بُرهن على ذلك تجريبيًا في عدة حالات من البلدان، حيث بيّن مثال "كونان" (Konan) وفان آسكي (Van Assche) [2006]³⁵ أنه في حالة تونس يمكن أن يؤدي التحرير من دون اعتماد إطار عمل تنظيمي يسمح بالتنافس في قطاع الاتصالات إلى بروز تأثير سلبي على الرفاهية. وإذا صاحب التحرير إطار تنظيمي يكفل التنافسية، من المرجح أن تزداد الرفاهية. بيد أن أي محاولة تحريرية ينبغي أن تأخذ في اعتبارها وضع إطار العمل التنظيمي قبل التحرير، وكيف يمكن توقع أن يتأثر التحرير مع مثل ذلك الإطار.

على أنه بالرغم من التمايز النظري بين التحرير وإزالة التنظيم الذي شرحناه أعلاه، يظل من الصعب على صعيد الممارسة والتطبيق تفكيكهما، نظرًا لشدة ترابطهما. فعلى سبيل المثال، الانتقال إلى نظام تنظيمي لتمييزي يمكن أن يتطلب تغييرات مهمة في كيفية تنظيم بعض القطاعات راهنًا، ولاسيما في الخدمات العامة. وقد يرتدي ذلك أهمية أعلى في حالة الصناعات الشبكية المحددة، كالكهرباء والنقل والاتصالات، التي كانت تُشغّل تاريخيًا باعتبارها احتكارات (امتيازات) تابعة للقطاع العام تستفيد من الدعم المالي القطاعي

34 Gamberale and Mattoo (2002), op.cit.

35 Konan, Denise Eby, and Ari Van Assche (2006), « Regulation, market structure, and service trade liberalization », CIRANO Scientific Series 2006-18.

(cross-subsidization). ويجدر أن نوضح أنَّ التغيُّر في التقانة والزيادات في الطلب والقدرة على تقسيم (تفكيك) سلسلة الإنتاج أدَّت كلها إلى تدهور في أهمية حجة الاحتكار الطبيعي في مثل القطاعات المذكورة، لتنتهي بوجهة نظر مختلفة حول كيفية تنظيمها. كما أدخل كل ذلك، أيضًا، جانب التحرير في الاعتبار، حاملة معه تحدّيات جديدة ترتبط بقرارات الخدمة العامة وتفكيك الخدمات.

شروط قطاعية محدّدة مسبقاً للتحرير

إنَّ الشروط المسبقة لأيّ تحرير ناجح في القطاعات الخدمية تختلف على نحو كبير في ما بينها. فالتكوين المؤسسي الذي يحكم كل قطاع خدمي يعيّن إلى حدٍّ كبير جاهزيته للتحرير. مثلاً، في حالة الاستقرار الاقتصادي الكلي (الماكروي) للقطاع المالي تبقى القواعد الرئيسية التي تحكم أداء البنوك وتنفيذ التنظيمات الاحترازية (prudential regulations) الفعّالة عنصراً ضرورياً للتحرير الناجح. ومثل هذه الشروط المسبقة تختلف في حالة تحرير النقل مثلاً، وهو القطاع الذي يتطلّب نوعاً آخر من اطر العمل المؤسسية الملائمة. وبكلام آخر، إنَّ الشروط المسبقة لتحرير الخدمات تتحدّد بنوعية القطاع وهي متصلة بصورة رئيسية بالتنظيمات. وهذا اختلاف كبير ورئيسي بين تحرير السلع والخدمات، حيث قد لا يكون لهذا البُعد المؤسسي وخصوصية القطاع دور كبير في القطاع السلعي.

التحرير في خطوات

إنَّ الانتقال نحو التحرير يمكن أن يُجرى على مراحل، مع تعزيز التنافس وغياب أي تمييز غير ضروري إزاء الملكية الأجنبية، باعتبار هذين العنصرين متغيّرين حاسمين في عملية التحرير. وينبغي رسم التوازن بدقة وحذر بين الجانبين المذكورين. فإذا سُمح للملكية الأجنبية فقط فقد تُضَيّع المكاسب الناجمة من الكفاءة، في حين أنه إذا روعي التنافس وحده في غياب المنظم المستقل ذي الكفاءة فإن ذلك أيضاً ليس ضامناً كافياً لتحقيق الكفاءة.³⁶

اختيار القطاعات والصيغ

ثمة مسألة مرتبطة أخرى، وهي مركزية بالنسبة إلى أيّ استراتيجية لتحرير التجارة في الخدمات تتعامل مع اختيار القطاعات التي ينبغي تقديمها أولاً للتحرير، بغضّ النظر عن وجود إطار عمل تنظيمي فعّال. هل هناك أيّ أولويّات ينبغي أخذها بعين الاعتبار،

36 Hodge, James (2002), « Liberalization of trade in services in developing countries», in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English (eds.) Development, trade and the WTO: A handbook, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

وعلى أي أساس؟ هناك معايير مختلفة يُجرى الاختيار على أساسها. مثلاً، يمكن أن يكون تركيز محاولات التحرير على الخدمات التي تؤمن إماً مدخلات وسيطة لبقية الاقتصاد (كقطاعي النقل والاتصالات)، وإماً قطاعات محدّدة يرغب البلد في تعزيزها (كالخدمات السياحية والحاسوبية والمهنية)، وإماً على قطاعات أدّت الحماية فيها إلى كلفة اللاكفاءة على المجتمع (كالتأمين والنقل). كما يتطلب تحرير التجارة في الخدمات، أيضاً، تحديد اختيار صيغ العرض والحوافز التي ينبغي إزالتها، وهذه مسألة تختلف بحسب القطاعات، فضلاً عن أنه يجر وراءه إجراءات تنظيمية عدّة يجب أن تؤخذ في الاعتبار بعناية. هذا، وتتضمّن ”الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات“ -الصادرة عن ”منظمة التجارة العالمية“- في قواعدها انعكاساً لطبيعة القطاعات الخدميّة والمرونة المطلوبة من حيث تحريرها، إذ تعرف بالتحرير التدريجي على مدى مراحل التفاوض.

في هذا الصدد، من المهم أن نذكر أهمية مسألة تحديد وإجراء الالتزامات (scheduling process) في أي اتفاقية لتجارة الخدمات، وأن نلاحظ أنه ليس ثمة توجيهات متعلقة بهذه العملية مضمّنة أو ملحقة بالاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات. وهذا بالرغم من حقيقة أن جداول الالتزامات قد استخدمت لأغراض تأويلية (تفسيرية) في إطار معالجة عدد من القضايا التي عرضت على الية فض النزاعات في ”منظمة التجارة العالمية“. والواقع أن النزاعات ذات الصلة بالاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات بيّن حتى الآن أن مجال التأويل الرئيسي يبدأ من برامج التزامات البلدان الأعضاء³⁷. كما ينبغي إجراء تحديد دقيق للقطاعات التي سيلتزم بها بحسب ”الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات“ أو بحسب أيّ اتفاقية تجارة تفضيلية أخرى، فضلاً عن المراحل التي سيجري خلالها تحرير القطاعات، بالإضافة إلى ضرورة القيام بتصنيف دقيق وحذر ومحدّد لبرامج الالتزامات والتنظيمات التي يريد بلد ما حفظ حقه في استخدامها، وهو أمر بالغ الأهمية لأن هذا السياق يحدّد حجم الالتزامات ومداها.

III. تصنيف التنظيمات المحلية من خلال قانون التجارة؛ المفاوضات الجارية في إطار ”منظمة التجارة العالمية“

يتم تأطير التنظيمات المحلية وفق قوانين التجارة بغية الحؤول دون بروز حواجز أمام التجارة في الخدمات ومنع نشوء مزيد من التنظيمات التي تشكّل أعباء غير ضرورية، سعياً إلى وضع تنظيمات أقل تشويهاً للتجارة. وتُستهدفُ التنظيمات التمييزية من خلال القواعد الموضوعة للتجارة في الخدمات، أكانت مندرجة تحت ”الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات“، أم تحت البنود الخاصة بالخدمات في أيّ من اتفاقيات التجارة التفضيلية (أنظر الإطار 1 المتعلق بتأطير التنظيمات المحلية وفق اتفاقيات التجارة التفضيلية).

37 يمكن لبلد ما أن يحدد حجم الالتزامات القطاعية أو يضيفه، وذلك من خلال إضافته فئات جزئية (disaggregated categories) تحت تصنيف المنتجات المركزي (Central Product Classification, CPC).

ولا تسمح قواعد "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" بتنظيمات تميّز ضد الأجانب، سواء أكان ذلك من خلال القيود الكمية أمام دخول الموردين الأجانب إلى السوق (أنظر المادة XVI من "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات"، المتعلقة بالنفاذ إلى الأسواق)، أو من خلال الإجراءات التي تعدّل شروط المنافسة لصالح الموردين المحليين وموردي الخدمات (أنظر المادة XVII من الاتفاقية المذكورة، المتعلقة بالمعاملة الوطنية). وعلى البلد العضو في "منظمة التجارة العالمية" الذي يتخذ إجراءات كهذه، في ما يتصل بالقطاعات التي التزم بها وفق مندرجات الاتفاقية العامة، أن يحفظ حقه المسبق بالقيام بذلك في جدول التزاماته. على سبيل المثال، إنّ التنظيمات التي تميّز بين كلّ من موردي الخدمات المحليين والأجانب في القطاعات التي برمجها بلد ما، وفق مندرجات "الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات"، تُعتبر غير قانونية بحسب قانون "منظمة التجارة العالمية"، إلا إذا احتفظت حكومته بحقها في استخدامها وبرمجتها باعتبارها تحفّظات في برامج التزاماتها³⁸.

38 خلافاً لطبيعة «الاتفاقية العامة للرسوم والتجارة» (GATT)، فقد أدخل مفاوضو "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" إطار عمل قانوني جديد يقوم على مقارنة هجينة تدمج ضمنها وسيلتي إجراء الالتزامات. ووفق هذه المقاربة يُرمج أعضاء "منظمة التجارة العالمية" الوصول إلى السوق والتزامات المعاملة الوطنية في مختلف القطاعات وفي القطاعات الفرعية على أساس مقارنة إيجابية تسمح باختيار ما ينبغي وما لا ينبغي تضمينه في برامج التزاماتهم. ومن ناحية أخرى، يمكن للأعضاء أن يختاروا تحفظاتهم على الوصول إلى السوق وعلى المعاملة الوطنية وإضافتها إلى برامج التزاماتهم على أساس المقاربة السلبية، حيث يمكن اعتبار كلّ ما لم يرمجوه غير قانوني وفق قانون "منظمة التجارة العالمية". للمزيد من المعلومات عن هذه المسألة راجع:

Marchetti A. Juan and Mavroidis C. Petros (2004). "What are the Main Challenges for the GATS Framework? Don't Talk about Revolution". European Business Organization Law Review.

الاطار (1): معالجة التنظيمات الوطنية في اطار اتفاقيات للتجارة التفضيلية

تتعامل عدة اتفاقيات للتجارة التفضيلية مع التنظيمات، مع أنها لا تقدّم، في الوقت نفسه، مزيداً من التصنيفات تتجاوز ما هو قائم تحت "الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات". ففي المجالات التي لا توجد فيها قواعد لـ "منظمة التجارة العالمية" أو هي قواعد منقوصة، كالحمايات وإعانات الدعم المالي والمشتريات، فضلاً عن التنظيمات المحلية، فإنّ اتفاقيات التجارة التفضيلية لا تقدّم أيّ نوع من الإضافات^(*). فقد بيّن البحث في اتفاقيات التجارة التفضيلية الآسيوية التي تغطي بعض القطاعات الخدمية الرئيسية (كالعمل المصرفي والتوزيع والمرافئ والمهن والاتصالات والنقل الجوي وتوليد الكهرباء) أنّ هذه الاتفاقيات التي تغطي الخدمات تركّز على الحواجز التجارية الخدمية الأقل أهمية، ولا تتعامل مع السياسات التي تؤدي الى رفع الأسعار فوق التكاليف. يتم تطبيق هذه السياسات على جميع الموردّين أيّاً كان منشأهم. أمّا اتفاقيات التجارة التفضيلية الأخرى التي يروّج لها الاتحاد الأوروبي فتحاول تصنيف التنظيمات التي يعتبرها قطاع الأعمال الأوروبي على أنها حواجز، وذلك من خلال فقرات تتطلّب من التنظيمات المحلية أن تكون "أقل تشويهاً للتجارة"^(**). وأمّا اتفاقيات التجارة التفضيلية التي وقّعها الولايات المتحدة فتشمل فصلاً كاملاً عن الشفافية يرفع نشر القوانين والتنظيمات والإجراءات والتدابير الإدارية الحاكمة وإشعار المعلومات وتوفرها والمراجعة والمقاضاة ومكافحة الفساد.

^(*)Hoekman, Bernard and Mattoo, Aaditya (2011), "Services Trade Liberalization and Regulatory Reform; Re-invigorating International Cooperation" World Bank Policy Research Working Paper, No. 5517. Washington, D.C.: World Bank.

^(**) European Public Health Alliance. How does European trade policy impact on public health? Webpage: <http://www.epha.org/a/4023> (last visited on October 25th 2011).

وبالنظر إلى أنّ التنظيمات تكتسب أهمية كبيرة في قطاع الخدمات، فهي تكتسب أهمية كبيرة كذلك في مجال التفاوض بشأن الالتزامات الوطنية المنصوص عليها في «الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات». فثمة الكثير من السجال الذي يتناول علاقة تحرير الخدمات بفعل الاتفاقية المذكورة وإزالة تنظيم قطاع الخدمات. ويكرر الدليل الإرشادي -الذي أعدّته سكرتارية «منظمة التجارة العالمية» في عام 2001 والمتعلق بـ «الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات»³⁹- أنه ما من شيء في هذه الاتفاقية "يمكنه أن يُجبر الحكومات على التضحية بأي مستوى معقول من التنظيمات التقنية أو التجارية" [أنظر الإطار 2 في ما يتعلق بـ "الحق في التنظيم"]، فيما تفرض الاتفاقية نفسها "عوائق على استخدام متطلّبات تقييدية أو تمييزية غير ضرورية في القطاعات المجدولة"⁴⁰. وكما فسّرت

39 WTO Secretariat (2001), Guide to the GATS: An overview of issues for further liberalization of trade in services ed. London: Kluwer Law International.

40 Guide to GATS (ibid.); pages 5 and 6.

”منظمة التجارة العالمية (2010)⁴¹، فإنَّ ”الإجراءات التي لا تشكّل قيداً على النفاذ إلى الأسواق، كما هو محدّد في الاتفاقية، ولا قيداً على المعاملة الوطنية، تقع ضمن مجال التنظيمات التي يُضمّن تطبيقها وممارستها من قبل الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات“⁴².

الاطار (2): ”الحق في التنظيم“ وفق اتفاقية الجاتس

إنَّ ”الحق في التنظيم“ مضمّن في مقدّمة ”الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات“ التي تعترف بما يلي: ”حق البلدان الأعضاء في التنظيم وإدخال تنظيمات جديدة على عرض الخدمات ضمن أراضيها بغية تحقيق أهداف السياسة الوطنية“. وتتم الإشارة أيضاً الى ”اللائماتلالموجودة في ما يتعلق بدرجة وضع تنظيمات الخدمات في بلدان مختلفة، (و) حاجة البلدان النامية المحدّدة لممارسة هذا الحق“.

تتضمن التنظيمات المحلية وفق مندرجات الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات «متن القواعد الوطنية التي تنظّم لتوفير الخدمات في الدول المضيفة على أساس لامتيزي، وقد يميّز بعضها في الواقع ضد الموردّين الأجانب، وبالتالي يندرجون تحت المادة المتعلقة بالمعاملة الوطنية طالما هي تشمل التمييز في الواقع، وذلك في حال لا تتمتع الإجراءات قيد التساؤل ببعد مصلحي عام مهم“⁴³. وقد تشمل هذه التنظيمات رخصاً وتفويضات ومعايير تقنية وعضوية في المنظمات المهنية والتجارية، ومواصفات الدولة المضيفة وقواعد احترازية وتنافساً لغوياً وإجراءات بيئية ومتطلّبات تدريبية، بالإضافة إلى أمور أخرى. وهي غالباً ما تكون متصلة بعضها ببعض، بحيث يعتمد واحدها على الآخر، كامتلاك مواصفات الدولة المضيفة كشرطٍ ضروريٍّ للعضوية في المنظمات المهنية (الآخيرة تكون شرط يجب مراعاته كذلك). كما أنها تعتبر، أيضاً، متعلقة بالسياسات العامة.

41 World Trade Organization (WTO) (2010), «Financial Services», Background Note by the Secretariat, S/C/W/312, S/FIN/W/73 3 February 2010.

42 يتنص المادة الرابعة من مقدّمة «الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات» على ما يلي: «الاعتراف بحق البلدان الأعضاء في التنظيم وإدخال تنظيمات جديدة تتعلق بعرض الخدمات ضمن أراضيها بغية تحقيق أهداف السياسة الوطنية...».

43 “body of national rules that regulate on a non-discriminatory basis the provision of services in the host states, some of which may discriminate in fact against foreign providers, in which case they come under the rubric of national treatment as long as it extends to discrimination in fact and the measures in question do not have an important public interest dimension” ; Raworth, Phillip Marc (2005), pages 15 and 26; Trade in Services: global regulations and the impact on key services sectors; Dobbs Ferry New York.: Oceana Publications, cop.

لاحظ المؤلفون أنَّ الأمور التي تقع تحت التنظيم المحلي تشمل تلك التي صُنّفت تحت التمييز واقعاً؛ أو حيث لا تكون، في الواقع، لصالح الموردّ الأجنبي.

التنظيمات المحلية المدرجة تحت "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات"

تتعامل "اتفاقية التجارة العامة للتجارة في الخدمات" مع التنظيمات المحلية من خلال مادتها الرابعة، التي تُعنى بتأطير الإجراءات التنظيمية المحلية الالاميزية بهدف الحؤول دون نشوء حواجز لاجمركية أمام التجارة في الخدمات. ففي القطاعات التي تُجرى فيها التزامات محدّدة تسعى المادة الرابعة إلى ضمان أن تُدار كلُّ الإجراءات التي تؤثر بالتجارة في الخدمات من قبل أعضاء "منظمة التجارة العالمية" "بطريقة معقولة وموضوعية وبتجرّد"⁴⁴. تتضمن الفقرة الفرعية (VI) من المادة الرابعة من "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" تفويضًا تفاوضيًا (negotiations mandate) متعلق بالتنظيمات المحلية، بما في ذلك المواصفات (qualifications) وشروط الترخيص والإجراءات (Licensing requirements and procedures) بالإضافة إلى المعايير التقنية (technical standards)⁴⁵. ترعى هذه المادة تفويض "مجلس التجارة في الخدمات" لوضع أي تأطيرات ضرورية ترمي إلى ضمان أن تكون الشروط والمتطلبات المتصلة بتلك الإجراءات (من بين أمور أخرى): (أ) قائمة على معايير موضوعية وشفافة، كالجدارة [الأهلية] والقدرة على عرض الخدمة؛ (ب) غير مشكّلة عبئًا غير ضروري على ضمان جودة الخدمة ونوعيتها؛ و(ج) غير مشكّلة في حد ذاتها قيدًا على عرض الخدمة في حالة الإجراءات الترخيصية.

بيد أن "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" -فضلاً عن المبادرات الفردية التي قامت بها الحكومات لتحرير التجارة في الخدمات- تعترف بأهمية التنظيمات وبضرورة وضعها⁴⁶. والافتراض الأساسي المتمحور حول التنظيمات المحلية هو في أنها ينبغي أن تُتبع طالما هي لالاميزية وضرورية للتوصّل إلى أهداف السياسة العامة الشرعية، حتّى ولو أمكنها أن تشكّل عبئًا كبيرًا على التجارة الدولية بإزاء المنافع الناجمة عن التنظيم المحلي⁴⁷.

44 أنظر المادة 4 (1) من «الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات»

45 رأى نص «دانكل» (Dunkle) لعام 1991 [Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations] في ما يتعلق بالتنظيمات المحلية قاعدة مباشرة مُلزمة، حيث تنص على ما يلي: "قد تتطلب الأطراف أن تليي الخدمات أو مورّد الخدمات تنظيمات أو معايير أو مواصفات معيّنة. ومثل هذه المتطلبات يجب أن تكون مبنية على معايير موضوعية، كالجدارة والأهلية والقدرة على توفير مثل هذه الخدمات، بحيث ألا تكون عبئًا يتجاوز ما هو ضروري لتحقيق أهداف السياسة الوطنية"، التي تغطي كل التنظيمات في كل القطاعات، وليس فقط القطاعات الملتمزم بها. موثق في:

DelimatsisPanagiotis (2006a); "Due Process and 'Good' Regulation Embedded in the GATS – Disciplining Regulatory Behaviour in Services Through Article VI of GATS"; page 36; *Journal of International Economic Law* 10(1).

46 في هذا السياق من المفاوضات المرعية بالمادة (4) VI، كرّرت البلدان النامية أنها تعتبر "الحق في التنظيم" مبدأً أساسيًا. وقد تمفصل هذا الموقف في مشروعات اقتراحات متنوعة تقدمت بها "مجموعة الاقتصادات الصغيرة والضعيفة" والمجموعة الأفريقية والبرازيل.

47 Delimatsis, Panagiotis (2006b), page 204; «Necessity, Transparency, and Regulatory Diversity in Trade in Services; An Analysis of Article VI GATS» unpublished doctoral thesis presented to University of Neuchatel.

بعض المبادئ الرئيسية الراجعة لتأطير التنظيمات المحلية

هناك عددٌ كبير من المبادئ التي يتم نقاشها في إطار الجهود الآيلة إلى تأطير التنظيمات المحلية، التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند إجراء أيّ إصلاح تنظيمي. كما يسعى قانون التجارة إلى ضمان أن تكون هذه التنظيمات لتمييزية وقابلة للتنفيذ. ومن بين المبادئ العامة المرتبطة بهذه الأهداف ما يلي: الشفافية، المصادقية، المعايير الموضوعية القائمة على الأداء، وثيقة الصلة (relevance)، ما قبل التأسيس (التوقعيّة)، الضرورة. وتبقى هذه التأطيرات الضابطة، التي يجري التفاوض عليها في "منظمة التجارة العالمية"، غامضة وغير محدّدة. ففيما يمكن أن تكون قد استخدمت في إطار قانون المنظمة المذكورة أو إطار قانوني آخر، فإنّ مصطلحات "الشفافية" و"ما قبل التأسيس" و"الموضوعية" و"وثيقة الصلة" لا تحمل تفسيراً متجانساً ولم يتم اختبارها وفق قانون منظمة التجارة العالمية حتى الآن. والافتقار إلى تحديد واضح واسع النطاق ومتفق عليه لهذه النصوص يعطي الية فضّ النزاعات في "منظمة التجارة العالمية" المساحة لتفسير هذه المبادئ في المستقبل، مما قد يؤثر على الإجراءات الوقائية التي تتيح حق الدول الأعضاء "في التنظيم".

أما كيفية تحقيق هذه المبادئ فهذا شأن يجب أن يقرّه كل بلد من البلدان العربية، مع الأخذ في الاعتبار خصوصية كل قطاع خدمي والظروف السائدة، بما في ذلك -على سبيل المثال لا الحصر- التنمية والاهتمامات الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن القدرات المؤسسية والمالية. وتعاقدية مثل هذه الإصلاحات عامل حاسم في تحديد المخرج من عملية التحرير. وعلى الإجمال، ينبغي على الدول أن تقوم أطر التنظيمات المحلية في ضوء تأثيرها على "الحق في التنظيم".

تشمل المبادئ المروّج لها في المفاوضات بشأن التنظيمات المحلية وفق مندرجات "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" ما يلي:

الشفافية

تضطلع الشفافية⁴⁸ بدور مهم في الحيلولة دون الحواجز غير الضرورية أمام النفاذ في مختلف القطاعات الخدمية. يُضخّم انعدام الشفافية أثر المعلومات غير المتناظرة، ويمكنه بالتالي أن يحول دون دخول المنتجين المحتملين إلى السوق، الأمر الذي يؤدي إلى خسارة الرفاهية بالنسبة إلى المستهلكين. علاوة على ذلك، يزيد انعدام الشفافية احتمال الفساد والسعي إلى الرعيّة. ومن الأجزاء المكتملة من أجزاء تعزيز الشفافية توفر المسار السليم (due process). فهذه العملية في إدارة القوانين والتنظيمات تتضمن أن يعطى المعنيين المتأثرين بقوانين الحكومة وتنظيماته الفرصة للتشاور مع الحكومة على تفسير التنظيمات التي تؤثر عليهم وتطبيقها، اللجوء

48 المادة III من "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" تعنى بصورة رئيسية بشفافية القواعد المحلية (أي القوانين والتنظيمات) التي ترفع التجارة في الخدمات ضمن إطار القضاء الوطني للبلدان الأعضاء في "الاتفاقية". أما نحن فتعاطى، هنا، مع "الشفافية" بمعناها الاقتصادي-السياسي الأوسع.

إلى الهيئات الإدارية والقضائية الملائمة والحصول على استجابة حيال مطالب متعلقة بالقرارات التنظيمية⁴⁹. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد النظر بإمكانية إنشاء هيئة مسؤولة (يمكن أن تكون حكومية أو شبه حكومية) تعمل على ضمان حقوق الموردّين الخدميين للوصول إلى المعلومات. كما يمكن لمثل هذه الهيئة أن تُمنح بالقانون حق التشاور مع الحكومة عند الحاجة، في ما يتعلق بتصميم إطار العمل التنظيمي الحكومي وتعديله. وإنَّ إنشاء مثل هذه الهيئة المقترحة يمكنه أن يعزز الشفافية في عملية صياغة السياسات والتنظيمات، بدلاً من الاعتماد على مبادرات خاصة لممارسة الضغط والتأثير في قرارات الحكومة. كما تتطلب الشفافية، أيضاً، وجود منظّم مستقل، وهو ما يغيب في أكثرية البلدان العربية.

يُعتبر بند الشفافية في المادة III (4) من الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات موجباً عاماً، يُطلَب بموجبه من أعضاء "منظمة التجارة العالمية"، على سبيل المثال، تحديد نقاط تواصل وتوفّر معلومات. فالشفافية هي من بين الموجبات العامة التي تُناقش في إطار العمل المتعلق بتأطير التنظيمات المحلية ضمن الاتفاقية المذكورة، كما يوجد في صده اختلافات ووجهات نظر متباعدة في المفاوضات. فالمفاوضات بشأن شفافية التنظيمات المحلية تغطي المعنيين الحكوميين وغير الحكوميين، حيث يُطلَب من الدول الأعضاء في "منظمة التجارة العالمية" أن يضمنوا الشفافية القصوى للعمليات ذات الصلة المرتبطة بوضع المعايير المحلية والدولية وتطبيقها من قبل هيئات غير حكومية. أما الشفافية في ما يتعلق بالمعايير الطوعية فيمكن أن تنطبق على تطبيق المعايير من قبل الهيئات غير الحكومية، أو إذا طُبّق العضو المعايير التي طوّرتها هيئات غير حكومية. وقد يكون لذلك تداعيات كبيرة على أعضاء "منظمة التجارة العالمية"، ولاسيّما على البلدان النامية بصورة رئيسية. فهذه الأخيرة غالباً ما تكون قلقة حيال عملية تطوير المعايير الطوعية من قبل هيئات متعددة الأطراف قد يؤثّر في القدرة على عرض الخدمات، وبالتحديد بالنسبة إلى صغار مورديها⁵⁰.

كما يُرجع إلى الشفافية، أيضاً، في فصول منفصلة من عدد كبير من اتفاقيات التجارية التفضيلية، كتلك التي تفاوض عليها الولايات المتحدة. فالبلدان النامية تسعى إلى ربط مستوى موجبات "الشفافية" المتخذة بمستوى قدراتها المؤسسية وبالجدوى المالية والإدارية والتقنية، وبأهداف السياسة العامة وبـ "الحق في التنظيم"⁵¹. وهذا يُعتبر انعكاساً للمعاملة الخاصة والتفضيلية المضمونة للبلدان النامية وفق قانون "منظمة التجارة العالمية".

المصادقية

تُعتبر "مصادقية" التنظيمات مبدأً أساسياً يُعالج نوعين رئيسيين من الحالات الإشكالية: (أ) في حالة وجود غموض كبير حيال السياسة،

49 Feketekey, Geza (2000), « Regulatory reform and trade liberalization in services» in Pierre Sauvé, and Robert M. Stern (eds.) *GATS 2000: New directions in services trade liberalization*, USA: Center for Business and Government (Harvard University) and Brookings Institution Press.

50 Howse, Robert; "A New Device for Creating International Legal Normativity, the WTO Technical Barriers to Trade Agreement and International Standards», Michigan: University of Michigan Law School.

51 South Center (2011), «Domestic Regulations of the Services Sector; Analysis of the Draft Negotiation Text», available at: www.southcentre.org

فسيوثر على الاستثمارات ، وسيُطالبُ مورّدو الخدمات بجَعَالَة (premium) على عائدات رساميلهم؛ ب) في حالة إمكان التأثير في السياسة العامّة، قد يتصرّف مورّدو الخدمات على نحو استراتيجي للتلاعب بخيارات السياسة بما يخدم مصلحتهم. وللمصادقيّة بُعدان: أولهما إقناع العملاء أنّ الإصلاحات الراهنة لن يُنْقَلَبَ عليها؛ فيما يقوم ثانيهما في التأكيد لهم أنّ الإصلاحات المستقبلية ستُجرى. والمصادقية هي أكثر شمولاً من التكهنيّة (predictability)، التي هي عنصر مكمل للمصادقية.

وهكذا، يحتاج البعض بأنّ ثمة فجوة واسعة بين التزامات التي تتخذها الدول في إطار ”الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات“ وبين الوضع في البلدان، ممّا يمكنه أن يكون ذا تأثير سلبي على مصادقية الإصلاحات او اللّزامات. فهم يحتاجون من أجل أن تكون هناك التزامات جديدة في ”الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات“ تعكس الوضع القائم، أو يجري على الأقل تعديل اللّزامات الموجودة بما يعكس الوضع القائم. ومن وجهة النظر هذه قال ”ماتو“ (Mattoo, 2002) إنّ ”استخدام الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات بوصفها آلية لإضفاء المصادقية على البرامج التحريرية كان مخيباً للآمال في بعض القطاعات“، وإنّ ”أنواع الشروط والقيود على الوصول إلى السوق والمعاملة الوطنية في البرامج الوطنية لا تعكس بالضرورة الممارسة الحقيقية. مما يؤدي الى قدر أقل من الشفافية لموردي الخدمات وقدر أقل من الوضوح القانوني والاقتصادي في ما يتعلق بالوصول إلى السوق“. تؤثر هذه الحجج على النقاشات الدائرة حول تأطير التنظيمات المحلية، وخصوصاً عندما يتدّرع بأنّ حق الحكومات في التنظيم وتغيير أطر العمل التنظيمية -استناداً إلى جملة من أهداف المصلحة العامّة- يُضعفان المصادقية. ولا شك أنّ موازنة الهدفين من دون التأثير في حق الأعضاء في التنظيم يشكّل تحدّيّاً.

ما قبل التأسيس

مبدأ ”ما قبل التأسيس“ يرتبط بالتكهنيّة والوضوح (فضلاً عن المصادقية)، وهو مسألة تحت النقاش فيما يتعلق بالتنظيمات المحلية الواردة في ”الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات“، وكذلك في اتفاقيات التجارة التفضيلية. فهذا المبدأ يتعامل مع تطبيق التنظيمات المذكورة، كطلب الترخيص لتقديم خدمة ما على سبيل المثال. ويعتبر بعض المفاوضون أنّ ما يُقصد بـ ”ما قبل التأسيس“ هو ضمان أنّ أيّ طلبٍ لرخصة مرتبطة بتوريد خدمةٍ ما، سيتم وفق الشروط القائمة وقت تقديم طلب الرخصة ، بما يخدم التكهنيّة والمصادقية؛ فيما يرى آخرون أنّ ”ما قبل التأسيس“ يجب ألا يحول دون القدرة على تعديل الشروط المتعلقة بالتنظيمات القائمة في مجال الخدمة المعنية ما بعد أن تُمنح الرخصة⁵².

ويمكن الإشارة الى أنّ النظم القانونية المختلفة تلتقط الهموم الرئيسية المعبر عنها بمصطلح ”ما قبل التأسيس“ من خلال مفاهيم

52 Informal Note by the Chairperson of the Working Party on Domestic Regulations, entitled “Disciplines on Domestic Regulation Pursuant to GATS Article VI:4”, Room Document (14 March 2010), paragraph 86- on file with the author.

مختلفة، كمبادئ “اللاارتجاعية” (“non-retroactivity”) و “التوقعات الشرعية” (“legitimate expectations”) ⁵³. فإذا رُبط “ما قبل التأسيس” بـ “التوقعات الشرعية” وفُسر بأنه يعني ذلك، وجب أن تُبنى عندئذٍ كل الشروط والمتطلبات على نحو يسبق طلبات الرخص أو تجديدها. وقد يبدو هذا مناقضاً للاعتراف بالحق في إدخال تنظيمات جديدة ⁵⁴. ولكي توجد التوقعات الشرعية، فهذا يعني أن فائدة ما سيحصل عليها من ضمانات محدّدة وخاصة تُعطى بشكل عادي. وهكذا، فإنّ هذا التفسير قد يحدّ من التنظيمات ويقيدها بتلك القائمة أو المبرمجة. وبما أنّ التنظيمات التي تعالجها المادة VI (4) هي لتمييزية وغير خاضعة للتنصيص في جدول التزامات الدول، فقد تكون هذه المقاربة منطوية على خطر تقييد التنظيمات التي لا تتعارض مع قانون المنظمة إلى تلك القائمة في وقت تنفيذ هذا المبدأ. وفي أوقات الأزمات، مثلاً، لن تكون البلدان الأعضاء في “منظمة التجارة العالمية” قادرة على اتّخاذ إجراءات عاجلة أو طارئة. وفي مثل هذه الحالات قد تحتاج البلدان الأعضاء إلى محاولة الاستفادة من الفقرة الاستثنائية المندرجة تحت “الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات” (أي المادة XIV منها) بغية إدخال تنظيم محلي لتمييزي. ومن ناحية أخرى، إذا كان “ما قبل التأسيس” يُربط بمفهوم “اللاارتجاعية” -الذي يعني الفترة التي سبقت تطبيق حكومة ما تغييراً في القانون، وأنّ التنظيمات الجديدة ستؤثّر فقط في الأعمال المستقبلية- عندئذٍ سيبقى هذا المفهوم منسجماً مع ممارسة العديد من البلدان الأعضاء في “منظمة التجارة العالمية” ⁵⁵.

وهكذا، فإنّ ثمة ضرورة لتوضيح مبدأ “ما قبل التأسيس” بغية تحديده بالمجال الإجرائي مما يضمن قدرة أعضاء “منظمة التجارة العالمية” على إدخال تعديلات جوهرية وإجرائية على الإجراءات التنظيمية عند الحاجة.

المعايير الموضوعية المتعلقة بالأداء

يفترض عادة أن النظام التنظيمي يجدر به أن يحقق هدفه الاجتماعي المراد، في حين أنه من الأقل ترجيحاً أن يفرض أعباء على الأداء الاقتصادي إذا كانت فقراته وتنفيذه قائمة على معايير موضوعية قابلة للقياس على أساس الأداء. وهذا بدوره يساعد على الإقلال من

53 WTO (2009), «Draft annotated text of negotiations on domestic regulations», available at www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=106851

54 South Center (2010); “Preliminary Analysis of the WPDR Chair’s Annotated Text on GATS Domestic Regulation Disciplines”, paragraph 25. This right is specifically articulated in paragraph 3 of the disciplines on the recognition of the ‘right to regulate’.

55 Robert Stumberg (2010), “GATS Negotiations on Domestic Regulations”, page 5; Harrison Institute for Public Law, Georgetown Law, produced by Forum on Development and Trade and Heinrich BoellStiftung.

فُسر النص في رئاسة WPDR (آذار/ مارس 2010) بالقول إنّه “فيما يتضمّن تطبيق هذه المبادئ في الموضوعات القانونية المحلية العديد من الوجوه، فقد يبدو أنه ليس مبدأً معترفاً به على نطاق واسع يشترط أنه لا يمكن تغيير الإجراءات أو إيجاد إجراءات خاصة، أو في سياق التطبيق، بل يسبق وجود التطبيق الخاص. ومثل هذه التأويل الحازم لمصطلح “ما قبل التأسيس” قد يقترح أنه قد يفرض تقييداً كبيراً على حق الأعضاء في تعديل تنظيماتهم” (المقطع 93).

حجم التنظيمات المنفّذة على أساس معايير اعتباطية (arbitrary) أو على أساس رغبات المنظم، فيما يمكن تطبيق تعزيز التنظيمات القائمة على أساس معيار شفاف وقابل للتكهن، وذلك على أساس لتمييزي حيال جميع المشاركين في السوق⁵⁶. هذا، وقد يختلف المعيار الموضوعي القائم على الأداء من قطاع لآخر.

ويُعتبر مصطلح ”الموضوعية“ (”objectivity“)، أيضاً، جزءاً من المفاوضات القائمة في ”منظمة التجارة العالمية“ في صدد التنظيمات المحلية⁵⁷. ويمكن أن يحمل المصطلح تحديدات متعددة. ففي مذكرة تعود إلى عام 2007، حدّد ”روبرت ستامبيرغ“ (Robert Stumberg) خمسة معاني محتملة يمكن أن تعطيها ”هيئة فضّ النزاعات“ في ”منظمة التجارة العالمية“ لمعيار ”الموضوعية“ في أيّ نزاع محتمل مستقبلاً. وهذه المعاني هي: موضوعية ”غير تحكيمية“، موضوعية ”غير ذاتية“، موضوعية ”غير منحازة“، موضوعية ”وثيقة الصلة بالقدرة على أداء الخدمات“، موضوعية ”قائمة على المعايير الدولية“⁵⁸.

وقد تنشأ من هذه المعاني البديلة جملة من الأبعاد المتناقضة مع أطر العمل التنظيمية القائمة في الدول. وبالفعل، فغالباً ما يوفر القانون أو التشريع حرية التصرف للمنظمين الذين يستخدمون مثل حرية التصرف هذه بطريقة ذاتية. والاعتبارات الذاتية، التي تشكّل جوهر عملية التنظيم، يمكن أن ترمي إلى المحافظة على القيم التاريخية أو الثقافية، أو يمكنها أن تبرز في مجالات تنمية البنى التحتية وتنمية الأراضي، من بين مجالات أخرى⁵⁹. وإذا لم تلقَ ”الموضوعية“ توضيحاً في القواعد المستقبلية، يمكن ينظر الى مثل هذه المقاربات الذاتية على أنها تنتهك التنظيمات التي ستقر مستقبلاً وفق المادة IV (4) من ”الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات“. وبالتالي، يمكن أن تتعرض المعايير التي قد تقوم عليها التنظيمات إلى التفسير والتأويل من قبل ”هيئة فضّ النزاعات“ في ”منظمة التجارة العالمية“.

وثيقة الصلة (Relevance)

ليست ”وثيقة الصلة“ مفهوماً قائماً أو مختبراً وفق قانون ”منظمة التجارة العالمية“⁶⁰. ثمة من يفهم من ”وثيقة الصلة“ أنها تُستخدم

56 Feketekuty (2000), *op.cit.*

57 Under the mandate of Article VI (4) a, objective criteria is linked to «*competence and the ability to supply the service*», which are included as illustrative examples. Limiting the objectivity criteria as such gives rise to serious concerns regarding constraining the accepted criteria behind regulatory measures to that regulating competence and ability to provide the service.

58 Stumberg: (2010), *op.cit.*, page 11.

59 *Ibid*, page 9.

60 Informal Note by the Chairperson of the Working Party on Domestic Regulations, entitled “Disciplines on Domestic Regulation Pursuant to GATS Article VI:4”, Room Document (14 March 2010)- (para. 97), on file with the author.

لتأطير المعايير والمتطلبات والشروط غير ذات الصلة بصورة واضحة. وثمة آخرون يرون أنَّ المقصود هو ضمان تقييم المسائل المرتبطة بالتنظيمات من ناحية ضمانها لجودة الخدمة وحماية المستهلك واستثناء العوامل الأخرى خارجية المنشأ (exogenous factors).⁶¹

ومن الواضح أنَّ الرأي يتفاوت في ما بين البلدان الأعضاء في "منظمة التجارة العالمية" فيما يتعلق بهذا الموضوع. ففيما يظل الأساس الذي تقوم عليه "وثيقة الصلة" بحاجة إلى توضيح، فقد يؤدي تأويل معناها على نحو واسع إلى احتمالات واسعة لتقييد مجالات كثيرة لحرية التصرف التنظيمية، بما في ذلك الخيارات التنظيمية على أساس ثقافي في ما يتعلق بالعرق والجنوسة. وبالفعل، فإنَّ سياقاً كهذا يطرح أسئلة حول الطرف الذي يقرَّر بشأن "وثيقة الصلة" والمعايير المستخدمة للحكم عليها. كما يطرح، أيضاً، أسئلة حول مكان الأهداف التنموية لتنظيم ما ضمن معايير واعتبارات كهذه.

إنَّ توسيع الأمثلة التوضيحية للمعايير التنظيمية بما يتجاوز "الأهلية والقدرة على توفير الخدمة" (المنصوص عليها راهناً في المادة IV (4) (أ) من "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات")، قد يساعد على الحؤول دون تضيق معايير "وثيقة الصلة" التنظيمية لتشمل فقط تلك المرتبطة بعرض الخدمة.⁶² وهكذا، يجب تحديد وثيقة الصلة بأنها امتداد يتجاوز العوامل الجوهرية للخدمات إلى احتضان العوامل خارجية المنشأ (exogenous) لخدمة ما⁶³. فهنا، يجب ألا يُعتبر الإجراء "الأكثر وثيقة الصلة" (most relevant) هو الرابط الأقل تقييداً للتجارة، بل يجب النظر إلى الرابط ما بين الإجراء التنظيمي و عرض الخدمات والأهداف التنموية المستهدفة منها.

مبدأ "الضرورة" واللغة البديلة الأخرى

يشكل استخدام "اختبار الضرورة" المسألة الأكثر إثارة للخلافات خلال التفاوض بشأن القواعد المتعلقة بالتنظيمات المحلية⁶⁴ في "منظمة التجارة العالمية" (أنظر الإطار 3 بخصوص "اختبار الضرورة"). كما تقدّم "الضرورة"، أيضاً، من خلال اصطلاحية بديلة تُقترح تحت القواعد المستقبلية المتعلقة بالتنظيمات المحلية، بما في ذلك "القيود المقنّعة على التجارة"، مصطلح "بأبسط ما أمكن"،

يُستخدَم هذا المفهوم في قطاع المحاسبة؛ إذا استُخدِم في المقطع رقم 20 من الأطر المحاسبية (Accountancy Disciplines)، حيث أُقيم على أنّه "يجب أن يُحدّد مدى -حجم- التفسيرات وأي مقتضيات ومتطلبات تأهيلية أخرى بموضوعات وثيقة الصلة بما يُرى من أنشطة تفويضية. فمتطلبات الأهلية أو الجدارة يمكن أن تشمل التعليم والاختبارات والتدريب العملي التطبيقي والخبرة والمهارات اللغوية". (document S/L/64 adopted on 14 December 1998)

61 Informal Note by the Chairperson of the Working Party on Domestic Regulations, entitled "Disciplines on Domestic Regulation Pursuant to GATS Article VI:4", Room Document (14 March 2010)- (para. 90), on file with the author.

62 لاحظت رئاسة WPDR أنه "إذا كان يُفهم من وثيقة الصلة السماح وجوب اتباع مروحة واسعة من الأهداف التنظيمية، فعندئذٍ تُعتبر الإجراءات التي لن تحمل أي مساهمة في مثل تلك الأهداف التنظيمية، وحدها فقط إجراءات غير ذات وثيقة صلة".

63 Stumberg, pages 11 and 12 (same as reference 37).

64 Informal Note by the Chairperson of the Working Party on Domestic Regulations, entitled "Disciplines on Domestic Regulation Pursuant to GATS Article VI:4", Room Document (14 March 2010)- (para. 17), on file with the author.

بالإضافة إلى “الموضوعية” و “وثاقة الصلة” و “ما قبل التأسيس” التي ناقشناها أعلاه⁶⁵. ومضمون هذه اللغة المحدد ومعناها وأثرها المقابل على فسحة السياسة المتاحة أمام البلدان للإبقاء على استقلالياتها التنظيمية، يظل غير واضح، ولاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار النتائج الممكنة من التأويلات والتفسيرات المستقبلية التي قد تصدر عن “هيئة فض النزاعات” في “منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بهذه المصطلحات والمبادئ”.

إنَّ النقاش في مبدأ “الضرورة” ضمن اطار المادة VI (4) من اتفاقية الجاتس ينبع من اللغة القائلة: “لا مزيد من الأعباء أكثر ممَّا هو ضروري” (“*not more burdensome than necessary*”) الواردة في المادة VI (4) ب، التي تبدو أشد حزمًا من اختبارات “الضرورة” الأخرى⁶⁶. فهذه الفقرة تشترط أن تهدف التنظيمات إلى ضمان عدم تشكيل التنظيمات المحلية -من بين أمور أخرى- “مزيدًا من الأعباء أكثر ممَّا هو ضروري لضمان جودة الخدمات” (“*not more burdensome than necessary to ensure the quality of the services*”). فالإجراء المحلي الذي يمكن أن يُعتبر عبئًا أكثر مما تفرضه «الضرورة» ليس عليه حتَّى أن يكون مقيدا للتجارة. والجدير بالذكر أن عدد من القراءات القانونية التي تمت في اطار «الاتفاقية العامة للرسوم والتجارة» (GATT) كانت قد ربطت مفهوم “الضرورة” ب “التقييدية التجارية” (restrictiveness trade) وليس بثقل الأعباء (burdensomeness)⁶⁷. غير أنَّ الاثر المحتمل جراء المادة VI (4) ب من “الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات” معقَّدة نظرًا للرجوع إلى هدف واحد مرتبط ب “جودة الخدمة” فقط⁶⁸.

65 يجدر بالذكر أنَّ اختبار الضرورة (أو ما يكافئه) ظهر في حالات متعددة في نص المسوَّدة الصادرة عن رئاسة WPDR (نيسان / إبريل 2007)، بما في ذلك المقطع 2 تحت عنوان التحديدات، والمقطع 17 بخصوص شروط الترخيص، والمقطعان 18 و 26 تحت عنوان إجراءات الترخيص، والمقطع 30 بخصوص إجراءات الأهلية والكفاءة.

66 Tuerk, Elisabeth and Neumann, Jan; “Necessity Revisited: Proportionality in World Trade Organization Law After Korea-Beef, EC- Asbestos, and EC-Sardines”, page 223; *Journal of World Trade* (Feb 2003) Vol. 37 Issue 1 p 199- 35.

67 Mashayekhi, Mina and Tuerk, Elisabeth (2008); page 278; “GATS Negotiations on Domestic Regulation; A Developing Country Perspective”; in Alexander, Kern and Andenas, Mads (eds), *The World Trade Organization and Trade in Services*, The Netherlands: Koninklijke Brill NV.

أنظر أيضًا:

Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Korea- Beef case) AB report (adopted 2001)
يضع تقرير (AB) ثلاثة شروط في ما يتعلق بالضرورة: (1) المساهمة في الإجراء في ما يتصل بالأهداف الشرعية؛ (2) أهمية المصالح والقيم المشتركة؛ (3) أثر الإجراء في التجارة. وانظر أيضًا EC-حالة الأريستوس (EC-Asbestos case)، حيث لاحظ تقرير AB أنَّ الإجراءات البديلة يمكن أن تظل متاحة على نحو معقول، حتى ولو انطوت على صعوبات إدارية أو من أي نوع آخر في التنفيذ.

68 Article VI: 4 (b) reads: “*not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service*”.

الإطار 3: بعض ما اقترحه الباحثون والمفاوضون في ما يتعلق بمبدأ «الضرورة»

من الأسئلة التي طرحها الباحثون تلك التي تتصدى لهموم «اختبار الضرورة»، وما إذا كان على الدول الأعضاء أن تتجنب ذكر اختبار كهذا في القواعد المستقبلية، أو ما إذا كان ينبغي عليها أن تسعى إلى تحديد بدقة اللغة حوالها بما يحول دون وقع أثرها على استقلالية التنظيم الذاتية للدول. وثمة أسئلة تتمحور حول إمكانات وضع اختبار أفقي لكل الإجراءات المندرجة تحت مدى القواعد المستقبلية، أو إمكانية وضع اختبار أكثر تحديداً يُنصح به لمعالجة المظاهر أو الجوانب المحددة الخاصة بهذه القواعد، كالتدابير (procedures) المتعلقة بالتنظيمات وليس بجوهرها⁽¹⁾. علاوة على ذلك، تعالج الأسئلة المتمحورة حول «اختبار الضرورة» إمكانية تأهيله بغية الأخذ في عين الاعتبار مستوى تطور النظم التنظيمية في دولة عضو محددة، أو الإجراءات المالية والمؤسسية واجراءات أخرى تهتم البلدان النامية⁽²⁾. وقد أضاء مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في تقريره لعام 2002 عن «تحرير التجارة في الخدمات وحقوق الإنسان» على الخطر الناجم من اختبار «الضرورة» الصارم الذي يمكن ان يجعل من ضمان تنظيم الخدمات بطريقة تخدم حقوق الإنسان أمراً صعباً⁽³⁾. فأغلبية البلدان النامية تعبر عن معارضتها إدراج «اختبار الضرورة» تحت القواعد المستقبلية المتعلقة بالتنظيمات المحلية، متائلة مشيرين الى ان عملية التساؤل عمّا إذا كان إجراء ما متّسم بالتقييدية التجارية ضرورياً على الإطلاق، أو إذا كان هناك طرق آخر أقل من حيث تقييديتها التجارية لتحقيق هدف معين من السياسات العامة للدول، يعيق حق هذه الدول في التنظيم⁽⁴⁾. والجدير بالذكر أنّ الولايات المتحدة أبدت مقاومة لـ «اختبار الضرورة» بعد ضغط متواصل مارسته حكومات الولايات والحكومات المحلية⁽⁵⁾.

المصادر:

⁽¹⁾South Center (2010), "Preliminary Analysis of the WPDR Chair's Annotated Text on GATS Domestic Regulation Disciplines", available at: www.southcentre.org, page 5.

⁽²⁾*Ibid.*

⁽³⁾*Ibid.*

⁽⁴⁾South Center (2009), "The Draft GATS Domestic Regulation Disciplines- Potential Conflicts with Developing Countries", SC/AN/TDP/SV/12, available at: www.southcentre.org, page 3.

⁽⁵⁾United States, Outline of US position on a Draft Consolidate Text in GATS Working Party on Domestic Regulation available at www.ustr.gov/trade_sectors/services/section_index.html; referenced by Stumberg (March 2010); "GATS Negotiations on Domestic Regulations".

IV. مشروع تحرير الخدمات بين البلدان العربية والإصلاحات التنظيمية المطلوبة

تحت مظلة "اتفاقية التجارة الحرة العربية" (Pan Arab Free Trade Area) تفاوض البلدان العربية في الوقت الراهن على اتفاقية إقليمية للتجارة في الخدمات، ستكمل اتفاقية التجارة الحرة في السلع التي باتت نافذة في ما بينها منذ عام 2005⁶⁹. وفيما تقوم البلدان العربية بالتفاوض على اتفاقية للتجارة في الخدمات، تحتاج الحكومات للنظر في إمكانيات تعزيز الأطر المتعلقة بالتنظيمات المحلية التي تأخذ في عين الاعتبار طبيعة اقتصاداتها النامية. فعلى البلدان العربية، أيضاً، أن تضمن أن يكون هناك انسجام وشماسك في ما بين تنظيماتها المحلية والتزاماتها التي تعهدها على المستويين الإقليمي ومتعدد الأطراف (أنظر الإطار 4 المتعلق بتحديثات الانسجام والشماسك بين التنظيمات المحلية وبين التزامات التحرير)، ويتعين عليها أن تأخذ في اعتبارها إمكانيات التقارب في التنظيمات المحلية بهدف تسهيل بناء قطاع خدمي إقليمي يمكنه تحقيق تنافسية أعلى مستوى على الصعيد الدولي.

69 الدول الأعضاء في «اتفاقية التجارة الحرة العربية» تضم: مصر، الإمارات العربية المتحدة، البحرين، الأردن، تونس، السعودية، السودان، سورية، العراق، عُمان، فلسطين، قطر، الكويت، لبنان، ليبيا، المغرب، اليمن.

الإطار 4: تحدّيات الانسجام في ما بين التنظيمات المحلية والتزامات التحرير (حالة خدمات الملاحة البحرية بمصر)

اتّخذت مصر في الخدمات الملاحية البحرية التزامات سُمح بموجبها لمؤسسة مشتركة من الشركات في مجال تنظيف المرافئ وتعميقها بحصة ائتمانية أجنبية قصوى تبلغ 75% مع عمالة مصرية لا تقل نسبتها عن 25%، وبحيث مُثّل المصريون في مجلس إدارتها بما لا يقل عن 25% أيضًا. ومن الواضح أنّ مثل هذه الالتزامات لا تعكس التغيّرات التي طرأت في قطاع النقل البحري والخدمات اللوجستية المتعلقة به في عام 1996، عندما أقر قانونان جديان (هما: القانون 1/1996 وقانون 1/1998) اللذان سمحا بانخراط القطاع الخاص (المحلي والأجنبي) في بناء المرافئ الخاصة وفي مجموعة من الخدمات اللوجستية المتعلقة بذلك. ومثل هذا الافتقار للتكافؤ بين القوانين المحلية وبين التنظيمات بموجب "الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات" لا يمثّل مشكلة لأنّ التحرير المحلي تجاوز التزامات التحرير التي نصت عليها الاتفاقية المذكورة.

في القطاعات الأخرى، قامت، على سبيل المثال، مصر بتعديل برنامج العائد لـ "الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات" بما يعكس خطواتها التحريرية من طرف واحد وإصلاحها المحلي، كما هي الحالة بالنسبة إلى البنوك المشتركة التي حُدّد الرأسمال الأجنبي فيها بـ 49%، لتعتمد فيما بعد إلى إلغاء هذا الشرط.

بيد أنّ القطاعات الأخرى ما تزال تواجه تناقضات في ما بين موجبات "الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات" والشروط التنظيمية المحلية، وهذا هو حال الخدمات المرتبطة بالإنشاءات والهندسة، حيث لم تنعكس التنظيمات المحلية التقييدية التي تُعيق وصول الأجانب إلى السوق في جداول التزاماتها ضمن اتفاقية الجاتس. ففي برنامج التزامات مصر وفق الاتفاقية لم يُذكر أنّ الإنشائيين من الفئة "أ" في بلدانهم فقط هم من يُسمح لهم بالعمل في السوق المصرية، وتلك هي القواعد التي يطبّقها الاتحاد المصري للإنشاء والبناء. فقد اشترطت موجبات "الاتفاقية العامّة للتجارة في الخدمات" أنه يُسمح بالوجود (أو الحضور) التجاري للشركات المشتركة بسقف حده الأقصى يبلغ 49% للشريك الأجنبي من قيمة المشروعات.

المصادر:

Ghoneim, Ahmed F. and Omneia A. Helmy (2007), "Maritime Transport and Related Logistics Services in Egypt: Opportunities and Risks" paper prepared for the Egyptian Center for Economic Studies (ECES) and the International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Available at: <http://www.ictsd.org/dlogue/2007-07-01/Final%20version%20-%20Maritime%20and%20Logistics-%2017%20july%202007.pdf>. Published as ECES Working Paper No. 125

Ghoneim, Ahmed F. (2009), "Egypt's Prerequisites to Ensure Effective and Fruitful Reform of Services", ECES Working Paper No. 149, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies.

من بين القطاعات والقطاعات الفرعية الخدمية المتنوعة على المستوى الإقليمي، ثمة عدد من القطاعات الخدمية التي هي أكثر أهلية للتحرير الإقليمي من التحرير متعدد الأطراف. إنَّ الطبيعة الخاصة لقطاعات كهذه، من حيث وضع معاييرها وقواعدها والتنظيمات الراعية لأسواقها، تجعلها أكثر ملاءمة للتحرير على مستوى إقليمي منه على المستوى متعدد الأطراف. ومن بين قطاعات كهذه خدمات البنى التحتية والشبكية (كالنقل والطاقة)، حيث يناسب التحرير الإقليمي أكثر من التحرير متعدد الأطراف وذلك لعدة أسباب. ومن بين القطاعات الأكثر أهلية للتحرير الإقليمي قطاعات الإنشاءات/ الهندسة والقطاعات المهنية حيث لا توجد معايير دولية (مقارنة بحالة خدمات الاتصالات والخدمات المالية). وفي حالات أخرى، يمكن أن يُتَّجر بالخدمات على أساس إقليمي، لأن هناك ضرورة بأن تكون قريبة من المستهلك. وهذا الوضع يصح على الكهرباء، ذلك أنه كلما ابتعدت مكاناً عظم فقدانها عبر عملية النقل. علاوة على ذلك، تتطلب التجارة عبر الحدود (الصيغة 1) في الخدمات الشبكية صلة مادية تشابكية وقراباً جغرافياً في الكهرباء، بالإضافة الى بعض خدمات النقل والاتصالات، من بين خدمات أخرى⁷⁰. إنَّ هذه الأنواع من التجارة يمكنه أن يحدث فقط بين البلدان المتجاورة (أي إقليمياً). وهو أمر يصح، أيضاً، على بعض خدمات الاعمال والمالية (business and finance)، حيث تكتسب المعرفة المحلية والانتقال بطريقة سريعة أهمية كبيرة⁷¹. وغالباً ما تقتيد هذه القطاعات وتكون خاضعة لمعايير وطنية صارمة. ففي هذه القطاعات غالباً ما تكون الحالة في أنَّ مقارنة إقليمية بين بلدان تتشارك في اللغة نفسها ودرجة تنميتها وقيمها، إلخ... يُرَّجَح أن تكون مثمرة وملائمة أكثر من حيث التفاوض. وفي مثل هذه الحالات قد يكون من الأسهل تطوير جملة مشتركة من المعايير للاعتراف بتكافؤ المعايير و/أو تكافؤ الشهادات والتدريب التعليمي والمهني لمنح رخص لممارسة الخدمات المهنية المتنوعة عندما تُجرى هذه بين مجموعة فرعية صغيرة من البلدان⁷²،⁷³. والواقع أنَّ قطاعات عديدة -كما هو مبين في الجدول 1- مؤهلة للتحرير الإقليمي الأمر الذي أخذته بعين الاعتبار البلدان العربية في ما يتعلق بالالتزامات على المستوى متعدد الأطراف (أي الخدمات الإنشائية والسياحية والمالية).

70 Müller-Jentsch, Daniel (2004), «Deeper integration and trade in services in the Euro-Mediterranean region, southern dimensions of the European Neighbourhood Policy», Washington, D.C.: World Bank and European Commission.

71 Hodge (2002), *op.cit.*

72 Stephenson, Sherry (2002), «Can regional liberalization of services go further than multilateral liberalization under the GATS?» *World Trade Review* 1 (2), July 2002; Fink, Carsten, and Marion Jansen (2007), «Services provisions in regional trade agreements: Stumbling or building blocks for multilateral liberalization?» Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism, sponsored and organized by WTO-HEI, co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR). 10-12 September 2007, Geneva, Switzerland.

73 قد تتطلب خطوات كهذه إعادة نظر في التزامات البرنامج إذا ما اتُّخذت في قطاعات مُتعَهدة، أو يمكن شمولها من خلال الإشعار الذي أشارت إليه المادة V.

الجدول 1: مقارنة الالتزامات^(*) وفق برنامج "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات"

والعروض الأولية أو المعاد النظر فيها للبلدان العربية⁷⁴

العروض الأولية/ المعاد النظر فيها	برنامج الاتفاقية	
23	17	1. خدمات الأعمال
16	8	2. خدمات الاتصالات
24	15	3. الخدمات الإنشائية والهندسية
2	0	4. خدمات التوزيع
8	5	5. الخدمات التعليمية
13	6	6. الخدمات البيئية
16	14	7. الخدمات المالية
6	3	8. الخدمات الصحية والاجتماعية
16	15	9. خدمات السياحة والسفر
5	4	10. الخدمات الإبداعية والثقافية والرياضية (غير الخدمات السمع-بصرية)
11	5	11. خدمات النقل
0	0	12. خدمات أخرى غير مشمولة في تحت أي فئة

^(*) احتُسب لكل قطاع رقمه باعتباره مجموع عدد البلدان التي أعلنت تعهداتها في القطاعات الفرعية

المصدر: برامج البلدان العربية المتعلقة بـ "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات" [مصدر غير منشور].

علاوة على ذلك، تتطلب الالتزامات لتحرير التجارة في سياق إقليمي إقامة توازن بين المحافظة على الطبيعة القطاعية الخاصة وبين رسم القواعد العامة لكل القطاعات الخدمية لضمان مفاوضات ناجحة. وهذا يتضمّن أنّ مقارنة البلدان العربية عند التفاوض بشأن تحرير الخدمات على المستوى الإقليمي يجب أن تأخذ في اعتبارها مثل تلك الجوانب والمظاهر. ويمكن القيام بذلك بتجميع

74 البلدان المشمولة هي تلك التي قدّمت عرضاً أولياً أو معاد النظر فيه فقط: كالعربين ومصر والأردن والإمارات العربية المتحدة والمغرب وقطر وتونس.

الخدمات في عدد من العناقيد (المجموعات)، حيث تضم كل مجموعة الخدمات التي تتشارك بالسمات والخصائص. على سبيل المثال، صنفت "ستيفنسون" (Stephenson, 2002) الخدمات أربعة أنواع، هي بالتحديد:

- i. نوع الخدمات المتعلقة بالبنى التحتية: المالية، الاتصالات، الطاقة النقل؛
- ii. نوع خدمات الأعمال: خدمات التوزيع، الخدمات المهنية، خدمات العمال الأخرى، الخدمات السياحية، الخدمات الإنشائية/الهندسية، الخدمات البيئية؛
- iii. نوع الخدمات الاجتماعية: الخدمات التعليمية، الخدمات الصحية؛
- iv. خدمات أخرى: الخدمات الإبداعية، الخدمات الثقافية.

من المرجح أن يجعل تصنيف الخدمات إلى فئات أصغر المفاوضات أسهل، ولاسيما أن مدى التحرير الإقليمي قد يختلف من فئة لفئة بسبب خصائص محددة ومعينة لكل فئة، بحيث تتراوح بين تحرير إقليمي محتمل في خدمات البنى التحتية إلى مدى تحرير أقل في نوع خدمات الأعمال، وإلى مدى أقل أكثر في نوع الخدمات الاجتماعية، إلى تحرير محدود جداً في خدمات أخرى.

علاوة على ذلك، يمكن أن يساعد التحرير الإقليمي البلدان العربية على تحسين صناعاتها الخدمية الوليدة التي تتمتع بالكمون (potential) للتنافس على المستوى العالمي، عبر "التعلم بالعمل" من خلال التحرير الإقليمي. ثمة عدد من الخدمات العربية الرائدة التي بدأت تضطلع بدور ما في السوق العالمي (مثلاً في حقل الاتصالات والإنشاءات). في مثل هذه الحالات، كانت القفزة الأولى لقطاعات كهذه خارج حدود أي بلد عربي على أساس إقليمي، بحيث انتقلت بعدئذٍ إلى المستوى العالمي. وثمة قطاعات أخرى ذات كمون محتمل يحتاجون إلى التعزيز على المستوى الإقليمي ليكونوا قادرين على التنافس على المستوى العالمي، أكان ذلك في حقل الاتصالات والإنشاءات نفسيهما، أو في حقول جديدة كخدمات الأعمال مثلاً. وبكلام آخر، يمكن النظر إلى التكامل الإقليمي باعتباره خطوة باتجاه انفتاح على العالم كله وفق سياق "منظمة التجارة العالمية". ويحتاج إلى الاستعداد لهذه الخطوة-بعد القيام بالوقايات التنظيمية الضرورية التي تحول دون نشوء عواقب التحرير السلبية على المستوى الإقليمي- لتكوين القدرة على خلق قطاعات خدمية إقليمية ذات قدرة تنافسية. أما على جانب الاستيراد، من الأجدر أن يشدد على أن تأثيرات الانحراف التجاري (trade diversion) المرتبطة بالتحرير التفضيلي في الخدمات لا تؤدي إلى أي خسائر في عائدات الحكومة- التي يمكن أن تؤدي بدورها إلى تأثيرات سلبية على الرفاهية- كما هو الحال في السلع. فالمخاوف من الانحراف التجاري المرتبط بالتجارة التفضيلية في السلع على المستوى الإقليمي لا يتوقع أن يتحقق في الواقع في حالة الخدمات⁷⁵.

75 Mattoo, Aaditya, and Carsten Fink (2002), «Regional agreements and trade in services: policy issues» World Bank Policy Research Working Paper, no. 2852, Washington D.C.: World Bank.

التحرير الإقليمي والإصلاح التنظيمي والتقارب (convergence)

يتطلب التحرير الإقليمي الناجح للتجارة في الخدمات تقارباً تنظيمياً بين الشركاء التجاريين. وقد أثبت البرهان العملي لأن القوانين والتنظيمات والسياسات المختلفة في الخدمات بين بلدين تترابطان عكسياً مع تجارتهما في الخدمات⁷⁶. والسبب هو أن انحراف القوانين والتنظيمات في الخدمات تؤثر في التكاليف الثابتة لتقديم الخدمات، إذ تتضمن أن عدم تجانس القوانين والتنظيمات يزيد في العديد من الحالات من تكاليف دخول الموردّين الخدميين لدى ولوجهم الأسواق الإقليمية، التي تقلص بدورها التجارة الإقليمية البينية.

ويمكن أن يتخذ التقارب التنظيمي عدة أشكال، بما في ذلك تبني قواعد الشريك التجاري (ما يُعرف بـ "التناغم") أو مراعاة المعايير العالمية⁷⁷. إن مجالات التعاون التنظيمي الذي يبدو واعداً بالنسبة لاتفاقيات التجارة الإقليمية تشمل المعايير المرتبطة بالخدمات والرخص والمواصفات أو المؤهلات التعليمية أو المهنية. كما يمكن تحقيق التقارب التنظيمي من خلال اتفاقيات اعتراف مشتركة. غير أنه حتى تكون هذه الاتفاقيات فعالة فهي تتطلب بعض التناغم المسبق ونقل مشترك لسلطات الاعتراف وإجراءات التحقق ذات المصادقية⁷⁸. ومن دون شرط التناغم المسبق سيكون مدى نجاح هذه الاتفاقيات محدوداً للغاية⁷⁹. من الجدير أن تكون شروط كهذه أجدي في السياقين البيني أو الإقليمي مما هو في السياق متعدد الأطراف. (أنظر الإطار 5 لمناقشة استخدام المعايير في تنظيم الخدمات).

ترتدي اتفاقيات الاعتراف المشترك أهمية بالغة بالنسبة إلى الخدمات المهنية على وجه التحديد، مع أنها تمتد لتشمل خدمات أخرى، بما في ذلك الاعتراف بالإجراءات الحكيمة تحت الخدمات المالية (بغية تسهيل الصيغة 3)، والاعتراف بالمواصفات والمؤهلات التعليمية من وجهة نظر الالتحاق بالتعليم العالي أو التدريب (تيسيراً للصيغة 2: استهلاك الخدمات التعليمية)، والاعتراف بالمؤهلات المهنية (لتيسير التجارة وفق الصيغة 4)⁸⁰. وفيما تشهد المنطقة العربية واحدة من أنشطة الحركات العمالية عبر المنطقة، فإن مثل عمليات

76 Kox, Henk, and ArjanLejour (2005), «Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade », CPB Discussion Paper, no. 49. The Netherlands: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

77 Müller-Jentsch (2004), *op.cit.*

78 Nicolaidis, Kalypso, and Joel P. Trachtman (2000), « From policed regulation to managed recognition: Mapping the boundary in GATS », in Pierre Sauvé, and Robert M. Stern (eds.) *GATS 2000: New directions in services trade liberalization*, Washington D.C.: Center for Business and Government (Harvard University); Brookings Institution Press; Fink, Carsten, and Martin Molinuevo (2007) *East Asian free trade agreements in services: Roaring tigers or timid pandas?* World Bank Report. Washington, D.C.: World Bank.

79 Mattoo and Sauve (2003), *op.cit.*

80 Fink, Carsten, and Marion Jansen (2007), «Services provisions in regional trade agreements: Stumbling or building blocks for multilateral liberalization?» Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism, sponsored and organized by WTO-HEI, co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR). 10-12 September 2007, Geneva, Switzerland.

التقارب واتفاقيات الاعتراف المشترك هذه تضطلع بدور مهم في تعزيز كفاءة أسواق العمل والمنافع الناجمة عن حركة الأشخاص (أو الصيغة 4 التجارة في الخدمات).

الإطار 5: استخدام المعايير الدولية في تطوير تنظيمات القطاعات الخدمية

غالبًا ما تقدم المعايير الدولية بوصفها أساسًا للمعايير والتنظيمات الوطنية. وهذا يشمل قبول المقاييس الأجنبية باعتبارها أساسًا للمقاييس المحلية والمراقبة المنتظمة للجهود المبذولة لاستخدام المعايير الدولية. غير أنه تجدر الملاحظة أنَّ ربط التنظيمات المحلية بالمعايير الطوعية الدولية باعتبارها موجبات قانونية في الاتفاقيات يتمتع بتأثير تحويل هذه الأخيرة إلى معايير إلزامية. يتم ذلك بالرغم من حقيقة أنَّ تلك المعايير الدولية غالبًا ما تُطوّر من دون أيّ مشاركة ملائمة من جانب العديد من البلدان النامية. علاوة على ذلك، قد يكون تنفيذ المعايير الدولية مكلفًا وغير ملائم للقدرات المالية والمؤسسية المتاحة للبلدان النامية.

وفي مناقشة هذه المسألة تحت الاتفاقية حول العوائق التقنية المتعلقة بالتجارة (TBT Technical Barriers to Trade)، يلاحظ "روبرت هاوس" (Robert Howse)^(١) أن الفسحة بين التزام المعايير الدولية أو مجرد أخذها بعين الاعتبار يتماهى عندما يكون على الأعضاء الزام تفسير الإجراء التنظيمي الذي يتخذونه من خلال التزامهم بالمعايير الدولية. وبالنسبة إلى المعايير الدولية الطوعية فيمكن أن تتحوّل إلى معايير إلزامية في الحالات التي قد تستنتج فيها "هيئة فضّ النزاعات" التابعة لـ "منظمة التجارة العالمية" أنَّ الإجراءات التي تنحرف عن هذه المعايير هي عبارة عن "قيود تجارية غير ضرورية" (unnecessary trade restrictions).

وبالتالي، يجدر الأخذ بعين الاعتبار ما إذا كانت مقارنة المعايير الدولية المتبنّاة تحت الاتفاقية المتعلقة بالعوائق التقنية المتعلقة بالتجارة (Technical Barriers to Trade) وتلك المتعلقة بالإجراءات الصحية والصحة النباتية (Sanitary and Phyto-sanitary Measures) يمكن تطبيقها بفعالية في مجال التنظيمات المحلية في قطاعات الخدمات، حيث يُطالب الأعضاء بأن يبنوا إجراءاتهم أو تنظيماتهم التقنية على معايير دولية ذات صلة. ومثل هذه المقاربة قد تكون ضعيفة وغير فعّالة نظرًا لانعدام الوضوح حيال ما يمثّل المعايير الدولية ذات الصلة في مجال التنظيمات المحلية المتعلقة بالخدمات. وإنّ مُتاحة معايير كهذه لهو أمر معقّد على وجه الخصوص بالنظر إلى الترابطات الوثيقة بين هذه التنظيمات وبين السياق الاقتصادي والالاقتصادي الوطني، ومع تنوعيّة قطاع الخدمات.

المصادر:

^(١)Howse, Robert (2006); *A New Device for Creating International Legal Normativity, the WTO Technical Barriers to Trade Agreement and International Standards*, Michigan: University of Michigan Law School.

بيد أنَّ ثمة بعض الأمور المعلقة في ما يتعلق بالتحريك الإقليمي والوقايات التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار، وخصوصاً أنه في حال عدم اتخاذ الوقايات الضرورية، فإن النظم التنظيمية الموحدة في قطاع الخدمات قد تعني وصول البلدان الغير عضوة في اتفاقية اقليمية ما الى اتفضيلات التي اتفق حولها اعضاء الاتفاقية. في ما يلي مسائل ينبغي أخذها في الحسبان:

تنافسية القطاعات (Contestability of Sectors)

من بين المسائل الرئيسية التي يمكن أن تنشأ في أسواق الخدمات الإقليمية التكاليف التي لا يمكن استردادها (sunk costs, standard costs) المرتبطة ببعض القطاعات الخدمية التي يمكنها أن تؤثر على التنافسية (التبارزية contestability) في الحالات التي يمكن للمتحركين (الداخلين) الأوائل الى السوق أن يؤثروا في السوق اذا ما ضمنوا اسواق مغلقة. فالتبارزية ينبغي أن تُحفظ بحيث يكون الآتون المتأخرون قادرين على التنافس على قدم المساواة مع الداخلين الأوائل الى السوق، كما هو الحال في قطاعي الاتصالات والمنشآت العامة. وفي هذا الصدد، يجب أن توضع التنظيمات بطريقة تضمن انفتاح القطاع في المستقبل مع التشديد في الوقت نفسه على أنَّ الداخل الأول إلى السوق (على المستوى الإقليمي) لن يسيء استخدام وضعه من خلال التكاليف الأولية، فيما يحافظ هذا الداخل الأول على معدل عائدات معقول للاستثمارات يبقيه في السوق. أمّا شمول بُعد الزمن في التنظيمات هنا فهو حاسم الأهمية حيث يمكن استخدام الفقرات الراعية للإبطال بعد فترة زمنية معينة (sunset clauses) بطريقة شفافة للإشارة إلى انفتاح القطاع في المستقبل. ففترات الحصرية (exclusivity) يجب أن تُقرَّر على أساس عادل ومنصف بما يحفظ حقوق المتحرك الأول في تحقيق معدلات عائدات معقولة، وفي الوقت نفسه التشديد على أنَّ الأسواق ستواصل انفتاحها في المستقبل.

التوفيق بين مصالح الشركاء الإقليميين

يمكن أن تختلف مصلحة الشركاء الإقليميين في الاتفاقيات الإقليمية. على سبيل المثال، في حالة الخدمات المهنية والتعليم، يمكن أن ترحّب البلدان العربية بخدمات بلدان عربية أخرى، نظراً لتشاركها في اللغة، الأمر الذي لا يتمتع به النظير الأوروبي. ومن ناحية أخرى، قد تكون في الخدمات المرتبطة بالبنى التحتية مصلحة لِكلا الشريكين الإقليميين. وهذا يتضمن أنَّ التحرير الإقليمي في الخدمات يمكن أن يؤدي إلى تحرير إقليمي أبعد مدًى في بعض القطاعات دون قطاعات أخرى، تبعاً لطبيعة القطاع والتفضيلات التي لدى الشركاء الإقليميين. ومثل هذه المعايينة تبدو ذات أهمية بالغة عند التفاوض على قطاعات كهذه بحيث يجب أن تؤخذ الاعتبارات المستقبلية في الحسبان للحؤول دون قيام التحرير الإقليمي (كما هو الحال في خدمات البنى التحتية) بتمجيد المبادرات

التحريرية اللاحقة (على المستوى العالمي أو على المستويات الإقليمية الأخرى).

قواعد المنشأ

تضطلع قواعد المنشأ بدور مهم في تحديد المعاملة التفضيلية الممنوحة للشركاء الإقليميين وضمان أن الانفتاح على المستوى الإقليمي لا يؤدي إلى باب خلفي لغير الاعضاء في الاتفاقية ليمتنعوا بالمنافع التي صُممت في الأساس ليستفيد منها الأعضاء فقط (مثلاً: الصيغة 3 في حالة الخدمات السياحية، مثلاً إذا فُتح قطاع السياحة في مصر أمام البلدان العربية فقط، فيمكن عندئذٍ للشركات الأوروبية أن تنشئ لنفسها موقعاً في البلدان العربية للوصول إلى السوق المصرية).

وفي حالة الخدمات، خلافاً لحالة السلع، يصعب أكثر تعيين قواعد المنشأ. فالخدمات يمكن أن توفر بصيغ مختلفة، وهذا يؤثر بدوره على قواعد المنشأ المتبنية. في حالة النمطين الأول والثاني، لا تمثل قواعد المنشأ مشكلة رئيسية، لأن الخدمة يؤمنها شريك تجاري. غير أنه ثمة ضرورة للاتفاق على الخطوط العريضة لقواعد المنشأ المتبنية في النمطين الثالث والرابع لتوريد الخدمات. فهناك على الأغلب ثلاثة معايير يمكن تطبيقها وفقاً للمادة V(6) من "الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات"⁸¹، بما في ذلك: "القضاء (jurisprudence) الذي ينتمي إليه الكيان [أو الهيئة]" (وبالتحديد غالباً ما تتطلب مناطق التجارة الحرة أن المؤسسات أو الشركات المؤهلة للتمتع بالامتيازات التي تشمل بقوانين أحد البلدان الشريكة وأن يكون الأفراد/ "الأشخاص الطبيعيون" مواطنين لأحد البلدان أو مقيمين فيه)؛ "مكان أنشطة موردي الخدمات الاقتصادية" (وبالتحديد المؤسسات/ الشركات التي قد يطلب منها أن تكون ذات "أعمال أساسية" ضمن المنطقة المضمنة في الاتفاقية)؛ ويتوقع من الأفراد أن يكون لديهم "مركز للمصلحة الاقتصادية" في المنطقة. إن معيار "الملكية والسيطرة" يمكن أن يُضاف إلى معيارين آخرين، طالما أن اتفاقيات التجارة التفضيلية تتضمن البلدان النامية فقط. وهذه المعايير الثلاثة ليست حصرية على نحو مشترك، وإن مزيجاً منها ثلاثتها يمكن أن يطبق، ولكن ثمة حاجة لأن تتفق البلدان العربية مع الشركاء الإقليميين على أي معيار يجدر تبنيه (وهو ما قد يختلف بحسب القطاع) لضمان فعالية المفاوضات⁸². ونظراً للطبيعة واسعة النطاق وللتعقيد اللذين يسمان العديد من القطاعات المشمولة ضمن الخدمات، يمكن أن تخضع قطاعات متنوعة إما لبروتوكولات منفصلة في اتفاقيات التجارة التفضيلية أو لملحقاتها المنفصلة. وينبغي أن توضع بروتوكولات أو ملحقات كهذه بلغة عالية التحديد تنص على القواعد والتنظيمات الراعية للقطاع قيد السؤال، وعلى شكل التدخل التنظيمي المقبول، أو على تحديد

81 Article V(6) of the GATS states that: «a service supplier of any other Member that is a juridical person constituted under the laws of a party to an agreement referred to in paragraph 1 shall be entitled to treatment granted under such agreement, provided that it engages in substantive business operations in the territory of the parties to such agreement».

82 Fink and Jansen (2007), *op.cit.*

حجم التحرير ومداه. في معظم اتفاقيات التجارة التفضيلية التي تبنت بروتوكولات وملحقات منفصلة كهذه، يبرز الدخول المؤقت للأصحاب الأعمال والخدمات المهنية والاتصالات أكثر تواتراً⁸³.

شُمول جانبٍ تمييزي في التنظيمات المحلية

من بين التحدّيات الرئيسيّة التي تزيد تكاليف تحرير الخدمات على المستوى الإقليمي الحاجة إلى إعادة النظر في التنظيمات المحلية لشُمول جانبٍ تمييزي لصالح الشركاء الإقليميين. وشُمول مثل هذا الجانب التمييزي يمكن أن يجر وراءه كلفة مرتفعة مرتبطة بتغيير القوانين والتنظيمات المحلية. وإنَّ المرونة في تصميم قوانين كهذه وتضمين التنظيمات و/أو المراسيم التطبيقية بنوداً ينبغي أن تُتبع لضمان سهولة التحرير الإقليمي من دون إحداث تكاليف تنظيمية زائدة.

معالجة الازدواج الضريبي

ينبغي التعامل بحذر مع التحدي الذي يمثله الازدواج الضريبي أو التهرب من الضريبة اللذان يُرجَّح ظهورهما في اغماط محددة خاصة (بصورة رئيسية النمط الاول) عند تقديم خدمة ما. ولمزيد من الجلاء والوضوح، ليُتصوّر مثلاً أنَّ مصر حرّرت الخدمات الحاسوبية مع البلد "س". وبدأت الشركات في مصر تقديم هذه الخدمات من خلال النمط الاول لتوريد الخدمة إلى المستهلكين في البلد المذكور؛ فأياً نوع من المعاملة الضريبية يجب أن تتلقى هذه الشركات في كلِّ من مصر وفي البلد "س"؟ هل تُعتبر خدماتها خالصة من الضرائب المحلية المصرية. أم ستكون خاضعة للضرائب المعمول بها في البلد "س" وللضرائب المحلية في مصر؟ وأيُّ نوع من الوسائل ستُشَمَل للحيلولة دن حدوث تهربٍ ضريبي من كلتا حكومتَي البلدين المعنيتين، أي مصر و"س"؟ تلك هي كل المسائل التي يجب أخذها بعين الاعتبار في أي محاولة تحريرية على المستوى الإقليمي.

83 Stephenson, Sherry, and Francisco Javier Prieto (2002), «Regional liberalization of trade in services».in Bernard Hoekman, AadityaMattoo, and Philip English (eds.) *Development, trade and the WTO: A handbook*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

ملاحظات ختامية وتداعيات في السياسة العامة: تعزيز المعاملة الخاصة والتفضيلية وحماية "الحق في التنظيم" تحت أي قواعد مستقبلية تتناول التنظيمات المحلية

بالرغم من خصوصية كل قطاع والحاجة إلى الأخذ بعين الاعتبار حالة كل قطاع، بل وكل قطاع فرعي، على أساس منفصل عند القيام بإصلاح تنظيمي أو محاولة تحريرية، لكن ثمة ضرورة لاستراتيجية منسجمة لتحقيق تحرير الخدمات بوجه عام. ولتلك الأغراض فإن هناك حاجة مُلِحّة لإجراء إصلاح تنظيمي يتّسع للتغيّر الذي يطرأ على البيئات الخارجية والمحلية مع المحافظة على مبادئ معيّنة تضمن الوصول إلى مُخرَج ذي كفاءة. وعلى هذا الإصلاح التنظيمي أن يعالج جملةً من أهداف السياسة العامّة التي تتراوح ما بين حماية المستهلكين وتعزيز التنافس وتنمية قدرة على العرض المحلي، وبين المحافظة على التنوع الثقافي وحماية البيئة وضمان وصول شامل إلى الخدمات الأساسية⁸⁴.

ليس ثمة مسوّدَة لإصلاح تنظيمي في حقل الخدمات، إذ يمكن له أن يتخذ عدة أشكال تشمل إعادة التنظيم أو إزالته. وإنّ نوع التدخل التنظيمي المطلوب يعتمد بقوة على خصوصية كل قطاع وظروفه، بما في ذلك القدرة على التنظيم ومُتاحة المعلومات. أما نتيجة الإصلاحات فتختلف من قطاع لآخر استناداً إلى القطاع نفسه وإلى السياسات والتنظيمات الموجودة⁸⁵. علاوةً على ذلك، ينبغي أن تقيم التنظيمات توازناً بين كلّ من صيغة التفانة الجديدة والأهداف الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية والتنفيذ الفعّال للقوانين والتنظيمات. كما تجدر الملاحظة أنه قد يُحتاج إلى إجراء إزالة لتنظيمات معينة بالتوازي مع إعادة تنظيم وإدخال قواعد جديدة.

إلى ذلك، يجب أن تكون الآلية المحلية للبدء في الإصلاح والتحرير واضحة وقابلة للتطبيق على كل القطاعات بالطريقة نفسها، حيث يكتسب أهمية كبيرة شمول المعنيين ذوي الصلة، بمن فيهم منتجو الخدمة ومستخدموها ومستهلكوها. ولا يبدو أنّ آلية كهذه توجد في سياق البلدان العربية. فانعدام الوعي وغياب المعلومات -الكيفية والكمية- المحددة، وانخراط المنظمين الضعيف، والخوف من المحاولات التحريرية وتبعثر المعنيين، كل ذلك يشكل معوّقات تكمن وراء غياب مثل هذه الآليات الوطنية.

خلص التحليل إلى أنّ تحرير التجارة في الخدمات في حد ذاته لا يخلّف جانب تعزيز للرفاهية، كما لا يمكنه أن يكون فعّالاً ما لم

84 UNCTAD (2008), *op.cit.*

85 Mattoo, Aaditya, and Robert Stern (2008), «Overview» in AadityaMattoo, Robert Stern, and Gianni Zanini (eds.) *A handbook of international trade in services*, Washington D.C.:Oxford University Press and World Bank.

يسبقه أو يتوافق معه إصلاح محلي. إلا أنَّ في إمكان التحرير في بعض الأحيان أن يساعد على إرساء الإصلاحات التنظيمية أو هو يفعل في بعض الحالات فعل المُسرَّع لإجرائها. ومن المرجَّح أنَّ أيَّ محاولة تحريرية ستُفرغ من مضمونها إذا لم يسبقها إصلاح تنظيمي.

إنَّ نجاح أي استراتيجية إصلاحية تعتمد على القدرة على إجراء الإصلاح نفسه، والمتوقَّع له أن ينخفض إذا جوبه بمعارضة المعنيين الرئيسيين. ومع أنَّ وضعًا كهذا يمكن أن يكون مشابهًا لقطاع السلع، فإنَّ ندرة البيانات والمعلومات في قطاع المعلومات تُفاقم المشكلة مقارنة بحالة القطاع السلعي. ويجدر هنا الاستشهاد بما قاله "رودريك" (Rodrik, 2002)⁸⁶ في هذا الصدد: "يسهم إصلاح السياسة التجارية في التنمية الاقتصادية طالما يساعد على بناء مؤسسات ذات جودة عالية. والهدف الرئيسي لإصلاح السياسة التجارية ينبغي ألا يكون الوصول إلى أحجام تجارة أعلى، أو تحويل نظام التجارة إلى أكثر ليبرالية، أو زيادة الوصول إلى السوق في الخارج، بل التعويل على أنَّ الإصلاح سيُحسِّن جودة المؤسسات في الداخل ونوعيته".

وبالإجمال، يجب أن يُبنى التحرير على فهم واضح للقطاعات التي تُحرَّر، وكمونها ومسار تنميتها المستقبلية، مع الأخذ في الاعتبار أنَّ معظم القطاعات الخدمية في البلدان النامية ما تزال في مرحلتها التكوينية، ولا تملك أفضليتها التقارنية. وبالتالي، يجب أن يُخطَّط تحرير القطاعات الخدمية بطريقة تجمع هدف تعزيز تنافسيتها بالاستفادة من الممارسات الجديدة والتقانة وجودة الخدمات المتمايزة التي يمكنها أن تجتذب الأجانب إلى الأسواق المحلية. وهكذا، فإنَّ إجراء الإصلاح المحلي قبل اللجوء إلى أيَّ محاولة تحريرية يعتبر أمرًا بالغ الأهمية في أغلبية القطاعات الخدمية⁸⁷، وهنا يجدر التأكيد أنَّ المحافظة على الحرية التنظيمية يتطلَّب العناية عند برمجة الالتزامات والتعهدات وفق الاتفاقيات البينية أو الإقليمية أو متعددة الأطراف، بغية ضمان فسحة كافية للسياسة الوطنية مع المحافظة في الوقت نفسه على الشفافية والمصادقية.

وقد شدَّدت الورقة، أيضًا، على أنَّ البلدان العربية تحتاج لأن تبني استراتيجياتها للإصلاح ولتحريرها خدماتها. فتتَّوَّع القطاعات الخدمية والعدد الكبير للإصلاحات المحلية التي تحتاج إلى المعالجة يتضمَّنان وجوب وضع قائمة الأولويات. وهذه ينبغي أن تركز على الخدمات التي لها أثر كبير على الاقتصاد والتي لها عدد كبير من الروابط مع القطاعات الأخرى في الاقتصاد، أو التي ترغب الحكومة في تعزيزها نتيجة تمثُّعها بأفضلية تقارنية على سبيل المثال. فمثل هذه القائمة يمكن أن تشمل خدمات البنى التحتية (كالنقل والمنشآت العامة)، فضلًا عن الخدمات الشبكية (كالاتصالات والخدمات المالية) والسياحة. علاوةً على ذلك، تحتاج الحكومات، أيضًا، إلى معالجة نوع التنظيمات المتجذِّرة في الأهداف التنموية والاجتماعية والثقافية التي يُحتاج إلى إدخالها قبل الالتزام بأيَّ تحرير قطاعي.

86 Rodrik, Dani (2002), «Trade policy reform as institutional reform». In *Development, trade and the WTO: A handbook*, in Bernard Hoekman, AadityaMattoo, and Philip English (eds.) *Development, trade and the WTO: A handbook*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

87 Hoekman, Bernard, and AadityaMattoo (2008), « Services trade and growth» World Bank Policy Research Working Paper, no. 4461. Washington, D.C.: World Bank; UNCTAD (2006), «Trade in services and development implications», UNCTAD TD/B?COM.1/77, Geneva: UNCTAD.

إنَّ التحرير على المستوى الإقليمي يكتسب أهمية كبيرة ما بين البلدان العربية ، نظراً لتجميد مفاوضات الدوحة، وخاصة أنَّ بعض الخدمات أكثر أهلية للتحرير الإقليمي مقارنة بالتحرير متعدد الأطراف. وفي هذا الصدد، ينبغي على الحكومات أن تأخذ في حساباتها بعض المقلِّقات كمصالح الشركاء الإقليميين المختلفة والحوُول دون تطوير قواعد المنشأ أو تخطيها.

وإلى جانب عملية إصلاحية كهذه على المستويين الوطني والإقليمي، تحتاج البلدان النامية، ومنها البلدان العربية، إلى تعزيز قدراتها نحو المساهمة في عملية تحديد المبادئ والقواعد في القوانين الدولية التي سيجري تأطير التنظيمات المحلية في القطاعات الخدمية وفقها في . على سبيل المثال، المساهمة في تحديد الإبعاد القانونية التي تخضع للنقاش ضمن ”منظمة التجارة العالمية“ في ما يتعلق بالقواعد المتعلقة بالتنظيمات المحلية، وهو أمر بالغ الأهمية من حيث تعزيز آفاق البلدان النامية وآرائها في ساحة قانون التجارة الدولية.

ضمن هذا السياق، قد تكون الأولوية في المفاوضات المتعلقة بالتنظيمات المحلية القدرة على تحديد ما إذا كان ”الحق في التنظيم“ سيبقى حقاً سيادياً يُحكم به وتحدده الحكومات الوطنية على أساس ما ترسمه كأهداف شرعية وذات أولوية على المستوى الوطني، أو ما إذا كان هذا الحق سيوصَّف ويحدد بالحدود التي ترسمها اتفاقيات التجارة المختلفة. وبالتالي، يجب أن تكون الحقوق المتعلقة بالتنمية قابلة للتنفيذ تحت أيِّ قواعد مستقبلية للتنظيمات المحلية، بحيث لا تُترك لمجرد الاستثناءات أو التوقُّعات. علاوة على ذلك، يستدعي ضمان السياق أعلاه بالضرورة التكيُّف مع الطبيعة المتطورة للعملية التنظيمية في قطاعات الخدمات، التي تحتاج إلى التغيير مع مرور الوقت، مع الأخذ بعين الاعتبار تغيُّرات أسواق الخدمات. كما تستدعي، أيضاً، التكيُّف مع مختلف المقاربات التنظيمية القائمة في القطاعات الخدمية بتعدددها، فضلاً عن المقاربات المختلفة للدول القائمة على التنظيم.

بالتالي، فإن الدور الاساسي للقواعد القانونية التي تُستسنُّ في ما يتعلق بالتنظيمات المحلية هي الاستجابة الى الحاجات الخاصة والمتميزة للبلدان على مختلف مستويات مراحل التنمية والسياقات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية. فالأمر ينبغي ألا يكون مجرد فرض نموذج بقياس واحد من شأنه أن يجرِّف الفسحات المطلوبة للدول لكي تتخذ إجراءات بُغية تحقيق فرص للتنمية وتأمينها للمستقبل. ومع هذه الأهداف التي يجب عدم إغفالها، تحتاج الحكومات إلى بناء توازن بين القيمة المضافة من بناء قواعد حول التنظيمات المحلية يمكنها أن تسهم في تعزيز الإصلاح التنظيمي المحلي من ناحية، وبين ضمان ألا تقوض التنظيمات المحلية غير الملاءمة المكاسب الممكنة من عملية التحرير.

Abugattas, Luis (2007), "Policy paper on trade in services and sustainable development Domestic regulation", Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

Amin, Mohamed, and Aaditya Mattoo (2006), "Do institutions matter more for services?", World Bank Policy Research Working Paper, no. 4032. Washington, D.C.: World Bank.

Coghlan, Paul (2000), "The principles of good regulation", in Australian Productivity Commission's conference proceedings, *Achieving Better Regulation of Services*, Australian National University, Canberra, 26-27 June.

Delimatsis Panagiotis (2006a), "Due Process and 'Good' Regulation Embedded in the GATS – Disciplining Regulatory Behaviour in Services Through Article VI of GATS"; *Journal of International Economic Law* 10(1).

Delimatsis, Panagiotis (2006b), "Necessity, Transparency, and Regulatory Diversity in Trade in Services; An Analysis of Article VI GATS" unpublished doctoral thesis presented to University of Neuchatel.

Estache, Antonio and Rossi, Martin (2008), "Regulatory Agencies: Impact on Firm Performance and Social Welfare", World Bank Policy Research Working Paper 4509, Washington, D.C.: World Bank.

Feketekuty, Geza (2000), "Regulatory reform and trade liberalization in services" in Pierre Sauvé, and Robert M. Stern (eds.) *GATS 2000: New directions in services trade liberalization*, USA: Center for Business and Government (Harvard University) and Brookings Institution Press.

Findlay, Christopher (2000), "Introduction to the regulation of services", in Australian Productivity

Commission's conference proceedings, *Achieving Better Regulation of Services*. Australian National University, Canberra, 26-27 June.

Findlay, Christopher, and June-Dong Kim (2002), "Issues in domestic regulation of services", in Stephenson, Sherry, Christopher Findlay with Soonhwa Yi (eds.) *Services trade liberalization and facilitation*, Asia Pacific Press at the Australian National University.

Fink, Carsten, and Marion Jansen (2007), "Services provisions in regional trade agreements: Stumbling or building blocks for multilateral liberalization?" Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism, sponsored and organized by WTO–HEI, co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR). 10-12 September 2007, Geneva, Switzerland.

Fink, Carsten, and Martín Molinuevo (2007) *East Asian free trade agreements in services: Roaring tigers or timid pandas?* World Bank Report. Washington, D.C.: World Bank.

Gamberale, Carlo, and Aaditya Mattoo (2002), "Domestic regulations and liberalization of trade in goods" in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English (eds.) *Development, trade and the WTO: A handbook*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

Ghoneim, Ahmed F. and Omneia A. Helmy (2007), "Maritime Transport and Related Logistics Services in Egypt: Opportunities and Risks" paper prepared for the Egyptian Center for Economic Studies (ECES) and the International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Available at <http://www.ictsd.org/dlogue/2007-07-01/Final%20version%20-%20Maritime%20and%20Logistics-%2017%20july%202007.pdf>. Published as ECES Working Paper No. 125

Ghoneim, Ahmed F. (2009), "Egypt's Prerequisites to Ensure Effective and Fruitful Reform of Services", ECES Working Paper No. 149, Cairo: Egyptian Center for Economic Studies

Guasch, Luis and Hahn, Robert (1997), "The Costs and Benefits of Regulations; Implications for Developing

Countries”, World Bank Policy Research Working Paper, no. 1773. Washington, D.C.: World Bank.

Hodge, James (2002), “ Liberalization of trade in services in developing countries”, in Bernard Hoekman, AadityaMattoo, and Philip English (eds.) *Development, trade and the WTO: A handbook*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

Hoekman, Bernard, and AadityaMattoo (2008), “ Services trade and growth” World Bank Policy Research Working Paper, no. 4461. Washington, D.C.: World Bank.

Hoekman, Bernard, AadityaMattoo, and Andrea Sapir (2007), “The political economy of services trade liberalization: A case for international regulatory cooperation. *Oxford Review of Economic Policy* 23 (3), 2007, pp. 367-392.

Hoekman, Bernard and Mattoo, Aaditya (2011), “Services Trade Liberalization and Regulatory Reform; Re-invigorating International Cooperation” World Bank Policy Research Working Paper, no.5517. Washington, D.C.: World Bank.

Howse, Robert (2006), *A New Device for Creating International Legal Normativity, the WTO Technical Barriers to Trade Agreement and International Standards*, Michigan: University of Michigan Law School.

Kieya, Lida, and Julia Nielson (2003), “ Transparency in domestic regulation: Practices and possibilities”. in AadityaMattoo, and Pierre Sauvé *Domestic regulation and services trade liberalization*, World Bank and Oxford University Press.

Konan, Denise Eby, and Ari Van Assche (2006), “Regulation, market structure, and service trade liberalization”, CIRANO Scientific Series 2006-18.

Kox, Henk, and ArjanLejour (2005), “Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade”, CPB Discussion Paper, no. 49. The Netherlands: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Krajewski, Markus (2003), *National Regulation and Trade Liberalization in Services: the Legal Impact of the General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*, London: Kluwer Law International.

Mashayekhi, Mina and Tuerk, Elisabeth (2008), “GATS Negotiations on Domestic Regulation; A Developing Country Perspective”, in Alexander, Kern and Andenas, Mads (eds), *The World Trade Organization and Trade in Services*, The Netherlands: Koninklijke Brill NV.

Mattoo, Aaditya (2002), “ Negotiating improved market access commitments”, in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English (eds.) *Development, trade and the WTO: A handbook*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

Mattoo, Aaditya, and Carsten Fink (2002), “Regional agreements and trade in services: policy issues” World Bank Policy Research Working Paper, no. 2852, Washington D.C.: World Bank.

Mattoo, Aaditya, and Pierre Sauvé (2003), “Domestic regulations and trade in services: Looking ahead: Key issues”, in Aaditya Mattoo, and Pierre Sauvé (eds.) *Domestic regulation and services trade liberalization*, World Bank and Oxford University Press.

Mattoo, Aaditya, and Robert Stern (2008), “Overview” in Aaditya Mattoo, Robert Stern, and Gianni Zanini (eds.) *A handbook of international trade in services*, Washington D.C.: Oxford University Press and World Bank.

Müller-Jentsch, Daniel (2004), “Deeper integration and trade in services in the Euro-Mediterranean region, southern dimensions of the European Neighbourhood Policy”, Washington, D.C.: World Bank and European Commission.

Nicolaidis, Kalypso, and Joel P. Trachtman (2000), “ From policed regulation to managed recognition: Mapping the boundary in GATS”, in Pierre Sauvé, and Robert M. Stern (eds.) *GATS 2000: New directions in services*

trade liberalization, Washington D.C.: Center for Business and Government (Harvard University);Brookings Institution Press.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1997).*Communications Outlook*. OECD Publishing; available at: http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?K=5LMQCR2K98NW&lang=EN&sf1=RegularIdentifier&st1=REG-93021P1&sort=sort_date/d&ds=OECD%20Communications%20Outlook&m=7&dc=9&plang=en

OECD (2002), *GATS: The Case for open services markets*. Paris: OECD

Raworth, Phillip Marc (2005), *Trade in Services: global regulations and the impact on key services sectors*, Dobbs Ferry NewYork : Oceana Publications, cop

Rodrik, Dani (2002),”Trade policy reform as institutional reform”. In *Development, trade and the WTO: A handbook*, in Bernard Hoekman, AadityaMattoo, and Philip English (eds.) *Development, trade and the WTO: A handbook*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

Sidorenko, Alexandra, and Christopher Findlay (eds)(2003),*Regulation and market access*.Asia Pacific Press at the Australia National University.

Stephenson, Sherry (2002),”Can regional liberalization of services go further than multilateral liberalization under the GATS?”*World Trade Review* 1 (2), July 2002.

Stephenson, Sherry, and Francisco Javier Prieto (2002),”Regional liberalization of trade in services”.in Bernard Hoekman, AadityaMattoo, and Philip English (eds.)*Development, trade and the WTO: A handbook*, Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.

South Center (2009), “The Draft GATS Domestic Regulation Disciplines- Potential Conflicts with Developing Countries”,SC/AN/TDP/SV/12, available at: www.southcentre.org

South Center (2010),”Preliminary Analysis of the WPDR Chair’s Annotated Text on GATS Domestic Regulation Disciplines”, available at: www.southcentre.org

South Center(2011),”Domestic Regulations of the Services Sector; Analysis of the Draft Negotiation Text”, available at: www.southcentre.org

Stumberg, Robert (2010),*GATS Negotiations on Domestic Regulations*, Harrison Institute for Public Law, Georgetown Law, produced by Forum on Development and Trade and Heinrich BoellStiftung.

Tuerk, Elisabeth and Neumann, Jan (2003).” Necessity Revisited: Proportionality in World Trade Organization Law After Korea-Beef, EC- Asbestos, and EC- Sardines”, *Journal of World Trade* Vol. 37 Issue 1.

Tuthill, Lee (1997),”The GATS and New Rules for Regulators”,*Telecommunication Policy*, Vol. 21, N. 9/10.

UNCTAD (United Nations Conferences on Trade and Development) (1998),”Scope for Expanding Exports of Developing Countries in specific Services Sectors Through All GATS Modes of Supply”, Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities- Third session, TD/B/COM.1/21.

UNCTAD (2006),”Trade in services and development implications”, UNCTAD TD/B?COM.1/77, Geneva: UNCTAD.

UNCTAD (2010),”Service, development and trade: the regulatory and institutional dimension”, Note presented to Trade and Development Commission Multi-year Expert Meeting on Services, Development and Trade: the Regulatory and Institutional Dimension.

United Nations High Commissioner for Human Rights (2002), “Liberalization of Trade in Services and Human Rights”, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights- Fifty-fourth session Item 4 of the provisional agenda E/CN.4/Sub.2/2002/9.

World Bank Institute (2003), “A primer on efficiency measurement for utilities and transport regulators”,

Washington, D.C.: WBI Development Studies.

WTO(2001), *Guide to the GATS: An overview of issues for further liberalization of trade in services*, London: Kluwer Law International.

WTO (2009), "Draft annotated text of negotiations on domestic regulations", available at www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=106851

World Trade Organization (WTO) (2010), "Financial Services", Background Note by the Secretariat, S/C/W/312, S/FIN/W/73 3 February 2010.

