

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/CLP/3
27 April 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة العاشرة

جنيف، ٧-٩ تموز/يوليه ٢٠٠٩

البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

المشاورات والمناقشات المتعلقة باستعراضات النظراء بشأن
قوانين وسياسات المنافسة؛ واستعراض القانون النموذجي؛
والدراسات المتصلة بأحكام مجموعة المبادئ والقواعد

العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية في النهوض بالتنمية الاقتصادية

دراسة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تبحث هذه الدراسة في العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية في النهوض بالتنمية الاقتصادية وهي تعرض جوانب سياسات المنافسة والسياسات الصناعية وممارساتهما وتنفيذهما والتطور الحاصل في أدوارهما. وتبحث في أسس إنفاذ قوانين المنافسة وديناميات السياسة الصناعية. ويدخل في ذلك تناول الممارسات التي تعوق المنافسة، والإجراءات الحصرية والإعفاءات، ودور الدعاية للمنافسة ونوع أدوات السياسة الصناعية المطبقة. وتقدم هذه الدراسة تحليلاً للعلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية، ومواطن التآزر والتوتر التي تنطوي عليها هذه العلاقة. وتنظر هذه الدراسة أيضاً في انعكاسات الأزمة الاقتصادية الراهنة على سياسات المنافسة والسياسات الصناعية، وتثير قضايا للنظر فيها عند وضع السياسات وسبل المضي قدماً.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٣	٣-١ مقدمة.
٣	١٠-٤ المفاهيم والنطاق والغرض والممارسات.
٣	٧-٤ ألف - قانون وسياسة المنافسة.
٥	١٠-٨ باء - السياسة الصناعية.
٦	١٣-١١ ثانياً - تطور أدوار السياسات الصناعية وسياسات المنافسة.
٧	٤٦-١٤ ثالثاً - أسس سياسة المنافسة والسياسة الصناعية.
٧	٢٨-١٤ ألف - إنفاذ قانون المنافسة وتعزيز سياسة المنافسة.
١١	٤٦-٢٩ باء - السياسات الصناعية.
١٤	٥٨-٤٧ رابعاً - التفاعل بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية: التآزر والتوتر.
	 خامساً - الأزمة الاقتصادية الحالية: السبيل للنهوض بالسياسات الصناعية
١٩	٦٢-٥٩ وسياسات المنافسة.
٢٠	٦٣ سادساً - المسائل المطروحة للبحث في سياق النظر في السياسات العامة.
٢١	 المراجع.

مقدمة

١- طلبت الدورة التاسعة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة إلى أمانة الأونكتاد إعداد دراسة عن العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية في النهوض بالتنمية الاقتصادية. ومهما يكن النطاق الواسع جداً الذي قد يشمل هذا الموضوع، فإن هذه الدراسة تشمل مجالات محددة منها ما هي مجالات التقارب ومنها ما هي مجالات التباعد. وكان الأونكتاد قد أجرى استقصاءً عن العلاقة بين السياستين وبحث الردود التي قدمتها الدول الأطراف^(١)

٢- وسياسات المنافسة والسياسات الصناعية إنما تشكلها القوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتفاعل في الميدان في وقت من الأوقات. وإذا كانت السياسة الصناعية موجودة وتتخذ أشكالاً عديدة في جميع اقتصادات العالم تقريباً، فإن سياسة المنافسة ليست كذلك. على أن النظرة إلى سياسة المنافسة أخذت أهميتها تتعاظم، لا سيما في البلدان النامية. ومع ذلك، لا تزال العديد من السلطات القضائية تفتقر إلى سياسات ملموسة في مجال المنافسة والأدوات المصاحبة لها.

٣- وهذه الدراسة منظمة على النحو التالي: الفصلان الأول والثاني يستعرضان أهداف سياسة المنافسة والسياسة الصناعية، على التوالي. بينما يستعرض الفصل الثالث أدوات السياسات المتصلة بكل منهما، مع الإشارة بوجه خاص إلى المواضيع التي تراعي فيها سياسة المنافسة الصناعية. ويقدم أيضاً استعراضاً للتجارب القطرية في مجال السياسة الصناعية. ويناقش الفصل الرابع بعض نقاط التآزر أو التنافر بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية. ويناقش الفصل الخامس المسألة في سياق "الأزمة الاقتصادية العvisية" الراهنة؛ أما الفصل الأخير فيثير جملة من القضايا للمناقشة.

أولاً - المفاهيم والنطاق والغرض والممارسات

ألف - قانون وسياسة المنافسة

٤- تشير المنافسة إلى تباري الشركات فيما بينها في السوق. وهي تتسع لتشمل أيضاً التباري المتوقع أو المحتمل. أما سياسة المنافسة فتشير إلى السياسة الحكومية الرامية إلى حماية المنافسة فيما بين الأطراف الفاعلة في السوق وتعزيزها وكذلك تعزيز السياسات والعمليات الحكومية الأخرى التي تسمح بتهيئة بيئة تزدهر فيها المنافسة^(٢). ولسياسة المنافسة أداتان رئيسيتان. الأولى هي قانون المنافسة الذي يتضمن قواعد لتقييد السلوك

(١) الدول التي ردت على استقصاء الأونكتاد، حتى تاريخ ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٩، هي الاتحاد الروسي، والأرجنتين، وإستونيا، وإكوادور، وألبانيا، وإندونيسيا، وأوروغواي، وبلغاريا، وبنما، وبولندا، وترينيداد وتوباغو، والجمهورية التشيكية، والجمهورية الدومينيكية، وجمهورية كوريا، وسري لانكا، والسويد، وسويسرا، وشيلي، وكولومبيا، ولاتفيا، ومدغشقر، والمفوضية الأوروبية، والمكسيك، وملاوي، وموريشيوس، ونيكاراغوا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان.

(٢) "الأدلة العملية على المنافع التي ستحقق نتيجة لتطبيق مبادئ قوانين وسياسات المنافسة في مجال التنمية الاقتصادية بغية زيادة الكفاءة في التجارة الدولية والتنمية" (TD/B/COM.2/EM/10/REV.1): ٥.

السوقي المعيق للمنافسة، ويتضمن كذلك آلية إنفاذ مثل سلطة تعنى بهذه المهمة. ويستهدف قانون المنافسة الممارسات المنافسة للممارسة التي تقوم بها هيئات أو شركات خاصة أو عامة. والأداة الرئيسية الثانية، التي تكتسي أهمية خاصة لدى تفاعل سياسة المنافسة مع السياسة الصناعية، هي أداة الدعاية إلى المنافسة. ويمكن اللجوء إلى الدعاية إلى المنافسة لتعزيز الوسائل الأقل إعاقة للمنافسة التي يُستعان بها لتحقيق أهداف السياسات الأخرى. والسياسات الأخرى التي تؤثر بشكل كبير على المنافسة تشمل، في جملة ما تشمل، السياسات في مجالات حماية المستهلكين، والمعايير، وحقوق الملكية الفكرية، والتجارة الدولية، والاستثمار، ونظام الترخيص.

٥- وتتضمن قوانين المنافسة عموماً الأهداف الأساسية للمنافسة والأهداف الأخرى التي تتفاوت من ولاية قضائية إلى أخرى ومن وقت لآخر. والأهداف الأساسية للمنافسة في العديد من الولايات القضائية "هي الحفاظ على عملية المنافسة وتشجيعها من أجل تعزيز الاستخدام الفعال للموارد أثناء حماية حرية العمل الاقتصادي لشتى المتعاملين في السوق"^(٣). وتشدد مجموعة قواعد الأمم المتحدة على هدف سياسة المنافسة المتمثل في تعزيز النمو الاقتصادي، كما أن العديد من البلدان النامية تنظر إلى المنافسة على أنها تضطلع بهذا الدور^(٤). وفي هذا السياق، تمثل "المنافسة" هدفاً متوسطاً بينما يمثل النمو الاقتصادي هدفاً نهائياً^(٥). وثمة أهداف أخرى مشتركة نسبياً هي تعزيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتقيد تركيز السلطة الاقتصادية بغير وجه حق، وضمان المنافسة الشريفة. والأهداف المتصلة بالمصلحة العامة - وقد تكون ذات أهمية بالنسبة للسياسة الصناعية - منتشرة إلى حد كبير في قوانين البلدان النامية، وهي موجودة أيضاً في قوانين المنافسة في بعض البلدان المتقدمة، لا سيما فيما يتعلق باندماج الشركات^(٦).

٦- ويسرد القانون النموذجي للأونكتاد (٢٠٠٤) أهداف قانون المنافسة على أنها "مراقبة أو إزالة الاتفاقات أو الترتيبات التقييدية فيما بين مؤسسات الأعمال، أو عمليات الاندماج أو الشراء أو إساءة استغلال مواقع الهيمنة التي تضطلع بها قوى السوق، مما يحد من فرص الوصول إلى الأسواق أو يقيد المنافسة دون مبرر، ويؤثر سلباً على التجارة المحلية أو الدولية أو على التنمية الاقتصادية".

(٣) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "The objectives of competition law and policy" (CCNM/GF/COMP(2003)3). انظر أيضاً منظمة التجارة العالمية (١٩٩٩)، "The fundamental principles of competition policy"، (WT/WGTCP/W/127, UNCTAD/ITD/15) (١٩٩٥)؛ و "The basic objectives and main provisions of competition laws and policies" (UNCTAD/ITD/15).

(٤) أعدت دراسات قطرية لمصرف التنمية الآسيوي من قبل Ping Lin (جامعة Lingnan)؛ و S. Chakravarthy؛ و Seung-Wha Chang (جامعة سيول الوطنية) و Youngjin Jung (Woo, Yoon, Kang, Jeong &) و Cassey Lee (جامعة مالايا)؛ و Deunden Nikomborirak (المعهد التايلندي لبحوث التنمية)؛ و Vu Quoc Huy (معهد الاقتصاد). وبحث بالتفصيل كجزء من دراسة لمصرف التنمية الآسيوي عن التعاون التقني الإقليمي (Brooks and Evenett، ٢٠٠٥).

(٥) دراسة لمنظمة التجارة العالمية WT/WGTCP/W/228، ١٩٩٨.

(٦) لا ينبغي الخلط بين قوانين وسياسات المنافسة وسياسات "القدرة التنافسية". فإذا كانت المنافسة المحلية الأكثر فاعلية تساعد الشركات على المنافسة في الأسواق الخارجية والعالمية بشكل عام، فمن الصعب من الناحية النظرية ربط المنافسة في الأسواق "بالقدرة على المنافسة" فيما بين الاقتصادات.

٧- وتشكل المؤسسات - الرسمية منها، مثل الأطر القانونية، وغير الرسمية - جزءاً من هيكل الأسواق المغفل عنه ولكنه ضروري. وتضطلع الهيكلية المؤسسية المحيطة بالأسواق التي تؤدي عملها بشكل جيد (بما في ذلك تلك المتعلقة برأس المال واليد العاملة) بدور حاسم من أجل تحقيق التنمية والفعالية الاقتصادية. وخلافاً لما هي عليه البلدان المتقدمة، لا تملك العديد من البلدان النامية عوامل سوقية جيدة الأداء - مثل البورصات وأسواق السندات - وكثيراً ما كانت عاجزة عن إقامة مؤسسات تدعم عمل الأسواق، مثل قوانين الإفلاس وتنفيذ العقود تنفيذاً فعالاً وما شابه ذلك (Laffont، 1998). وهذه "الأسواق الناقصة" و"المؤسسات الناقصة" تفضي إلى تحويل السياسات المثلى، وربما العملية، فيما يتعلق بالمنافسة في اقتصاد ما. وفي الوقت ذاته، تنطوي هذه الأسواق والمؤسسات الناقصة على انعكاسات فيما يتعلق بالسياسات الصناعية المثلى، وربما العملية.

باء - السياسة الصناعية

٨- لم يُعرّف مصطلح السياسة الصناعية تعريفاً محدداً. فيشير White (٢٠٠٨) إلى أنه في حال اقتصر تعريف السياسة الصناعية على عموميات الواسعة، إذن لكان لكل بلد سياسة من هذا القبيل ولكانت المسائل التي توجّه المناقشات بشأن السياسات الصناعية مفقودة. وبدلاً من ذلك، تنشأ المسائل ذات الصلة في "السياسة الصناعية، وهي مفهوم مميز أكثر، [باعتبارها] جهداً متظافراً ومركّزاً وواعياً من جانب الحكومات لتشجيع وتعزيز صناعة بعينها أو قطاع بعينه. مجموعة من أدوات السياسة العامة...". ويرى الأونكتاد (١٩٩٨) أن السياسة الصناعية تتألف من تدابير حكومية مطبقة على قطاعات أو صناعات لتمكينها من إحراز تقدم. كما يشير Wade (١٩٩٠) إلى أدوات السياسة العامة التي تستهدف صناعات مختارة، وتسعى إلى توجيه الموارد إلى هذه الصناعات من أجل منح المنتجين "ميزات تنافسية". ومثل هذه الامتيازات لن تكون متاحة إن لم تكن هناك سياسة صناعية.

٩- وتُمنح الميزات عن طريق سياسة صناعية لأغراض التغلب على عجز السوق عن الأداء وتعزيز التغيير الهيكلي - أي تحويل الموارد من الأنشطة التقليدية إلى السلع والخدمات الجديدة باستعمال تكنولوجيا جديدة. وأحد الأمثلة التي يكثر سردها على التغلب على عجز السوق عن الأداء هو السعي لتوليد المزيد من الآثار الجانبية الإيجابية بما يؤدي إلى تحقيق التنمية الاقتصادية. وبعبارة أخرى، قد يكون تزويد بعض الأنشطة دون المستوى المطلوب لأن الأشخاص الذين يمولون هذه الأنشطة لا يجنون جميع الفوائد؛ بسبب استفادة الآخرين من هذه الفوائد. ومن شأن السياسة الصناعية أن تدعم هذه الأنشطة أو أن تحث عليها الإكثار منها. وتدريب العمال أثناء العمل مثال على ذلك: وثمة نقص في عرض هذه الخدمة من جانب أرباب العمل ما دام بوسع العمال الانتقال من وظيفة إلى أخرى والاستفادة من التدريب الذي حصلوا عليه حيثما حلوا. والمثال الآخر الذي يساق بكثرة هو التغلب على مشاكل التنسيق. فما مغزى الاستثمار في مرافق لإنتاج سلع موجهة للتصدير إذا كانت هياكل النقل غير ملائمة؟ وبالمقابل، لماذا الإنفاق على هياكل النقل إذا لم يكن هناك ما تستخدم لأجله؟ وربما كان أفضل تدبير معروف من تدابير السياسة الصناعية هو دعم "المؤسسات التي تكتسي رمزية وطنية" عن طريق سياسات الإعانات والحماية والتوريد، وما إلى ذلك.

١٠- وقد تعمل السياسة الصناعية عملها على مستوى أسواق الإنتاج، أو أسواق عوامل الإنتاج، أو التجارة الدولية، أو الاستثمار للتأثير في التباين بين الشركات. وبالإضافة إلى الأهداف الإنمائية بعيدة المدى، قد تكون

للسياسة الصناعية أهداف للمدى القصير مثل زيادة فرص العمل، وتحسين إيرادات النقد الأجنبي، وتقليص الفجوات في توزيع الدخل^(٧).

ثانياً - تطور أدوار السياسات الصناعية وسياسات المنافسة

١١ - كان المسار الذي اتخذته السياسة الصناعي في العديد من البلدان النامية، أثناء الحقبة التي تلت الحرب العالمية الثانية، متفاوتاً بسبب الظروف الاقتصادية ومجال التركيز الذي كانت السياسة الاقتصادية العامة لكل بلد توليه الأهمية. فبعض البلدان، لا سيما في آسيا، انتهجت سياسات شملت جوانب دخول الأسواق/توسيع الطاقات، وعمليات الاندماج التي أجرتها أو أجازتها الدولة، والتعاون بين الشركات من حيث تبادل المعلومات أو حتى الأنشطة مما يدخل في خانة تكوين تكتلات احتكارية. وفضلاً عن ذلك، كانت هناك تدابير موجهة صوب حماية الصناعات الوليدة، والاستثمار في قطاعات مختارة على أنها ذات أولوية، وتحسين التكنولوجيا، وتقديم إعانات لتحسين أداء الصادرات. وكان بعض هذه الأنشطة موجهاً نحو شركات بعينها، أي الشركات التي تكتسي رمزية وطنية.

١٢ - لقد كان للسياسات الصناعية، إلى غاية ثمانينات القرن الماضي، طابعاً أكثر حائية وكانت تنفذ إما وفقاً لنموذج التصنيع الذي يحل محل الواردات أو نموذج النمو الذي تحركه الصادرات. وفي الثمانينات أيضاً، شهدت الأسواق انفتاحاً على المنافسة مع موجة التحرير التجاري وإزالة القيود أمام التجارة. وابتداءً من منتصف التسعينات، ومع إنشاء منظمة التجارة العالمية، بات العديد من أدوات السياسة الصناعية التي كانت مستعملة في السابق، مثل إعانات التصدير، محظورة أو أصبحت عرضة لإجراءات تعويضية تطلب دول أعضاء في المنظمة العالمية فرضها في مثل هذه الحالات. وقد أدى ذلك إلى تغيير المشهد بالنسبة لأدوات السياسة الصناعية المتاحة للبلدان النامية. وللمرء أيضاً أن يأخذ في الحسبان دور الشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي على العديد من الاقتصادات في إطار برامج التكيف الهيكلي. وبعد الثمانينات، أخذت السياسة الصناعية مساراً مغايراً في اتجاه تعزيز الصادرات عن طريق مناطق تجهيز الصادرات والاستثمار الأجنبي المباشر وذلك بإتاحة بعض الامتيازات للمستثمرين الأجانب، لا سيما في البلدان النامية. وفي التسعينات، وتماماً مع برامج التكيف الهيكلي، بدأت قوانين وسياسات المنافسة تلقى الدعم شيئاً فشيئاً وتحظى بإقرار واضعي السياسات الاقتصادية في ظل ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي في العالم.

١٣ - وكانت السياسات الحكومية في الثمانينات والتسعينات موجهة بشكل أكبر إلى تعزيز قدرة القطاع الخاص على المنافسة عن طريق تحرير التجارة، والخصخصة، والتحرر من القيود الإدارية بصورة عامة. ولكن لو لم تكن هذه التغييرات مصحوبة بإطار تنظيمي، لأصبحت الأسواق ضعيفة أمام الممارسات التي تعوق المنافسة وربما لما أمكن تحقيق المكاسب من عملية التحرير. وبالتالي، كانت هذه التغييرات، في العديد من الولايات القضائية، مصاحبة بسن قوانين في مجال المنافسة أو تعديل القائم منها أو إصلاحها. وقد أدخل نحو ١٠٠ بلد شكلاً من

أشكال التدابير المتعلقة بالمنافسة. وقد أصبح التوجه لتعزيز المنافسة سياسة مهمة في العديد من البلدان، سواء كانت متقدمة أو نامية أو تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

ثالثاً - أسس سياسة المنافسة والسياسة الصناعية

ألف - إنفاذ قانون المنافسة وتعزيز سياسة المنافسة

١٤- يقتضي إنفاذ قانون المنافسة التصدي للممارسات التي تعوق المنافسة ومراقبة عمليات الاندماج. وقد تتخذ الممارسات التي تعوق المنافسة شكل الترتيبات الأفقية أو العمودية، أو شكل إساءة استغلال مركز الهيمنة. على أنه قد تكون هناك استثناءات على قانون المنافسة. وتعد الدعاية للمنافسة أيضاً جزءاً من سياسة المنافسة. وفيما يلي استعراض مقتضب لهذه المسائل.

١- الاتفاقات

١٥- عادة ما يُفَرَّق بين الاتفاقات الأفقية والاتفاقات العمودية. فالاتفاقات بين مشاريع مستقلة تقع على نفس مستوى سلسلة الإنتاج أو "تتنافس أو يحتل أن تتنافس في نفس الأسواق" (الأونكتاد، ٢٠٠٤) هي اتفاقات أفقية. أما الاتفاقات العمودية فهي التي تبرم بين مشاريع تقع على مستويات مختلفة من سلسلة الإنتاج أو عملية التوزيع. ويمكن أن تتم هذه الاتفاقات بين المصنعين والموزعين أو الموردين، على سبيل المثال.

١٦- وبالرغم من الاختلافات في التركيز على شتى مجالات مسألة إنفاذ قوانين المنافسة، فقد حدث على مدى سنوات تقارب لا سيما في التعامل مع التكتلات الاحتكارية. وتشمل عمليات التكتل الاحتكاري ممارسات من قبيل تحديد الأسعار أو المنتجات، والتواطؤ في العطاءات، وتقاسم الأسواق. وينظر إلى هذه الممارسات عادة على أنها انتهاكات "في حد ذاتها". وقد شكل الكشف عن التكتلات الاحتكارية في العديد من الولايات القضائية تحدياً كبيراً للبلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. وقد بيّنت عمليات استعراض النظراء التي أجراها الأونكتاد^(٨) بخصوص كينيا وجامايكا وتونس والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا وبنن والسنغال وكوستاريكا أن هذه البلدان لم تتمكن من التعامل مع حالات التكتلات الاحتكارية بسبب تعقيدها وسريتها. وتشكل كلاً من جمهورية كوريا وجنوب أفريقيا مثالين حيث أدى استخدام برامج متساهلة في التعامل مع هذه التكتلات إلى تحقيق نتائج إيجابية.

١٧- وتُحلَّل معظم أنواع الاتفاقات الأخرى على أساس كل حالة على حدة، وبحسب أهمية كل حالة، لتحديد ما إذا كان بعض الاتفاقات مانعة للمنافسة أو مساعدة على المنافسة في سياق بعينه. ومن ذلك على سبيل المثال أن الاتفاقات العمودية بين المشاريع - أي الموردين والموزعين وأصحاب حقوق الامتياز والمستفيدون من الامتيازات، إلخ. - قد تعزز الفعالية رغم أنها قد تنطوي على جوانب معيقة للمنافسة. وتقاس المكاسب التي تنشأ

(٨) UNCTAD Voluntary Peer Review of Competition Policy؛ كينيا (UNCTAD/DITC/CLP/2005/6)؛ وجامايكا (UNCTAD/DITC/CLP/2005/5)؛ والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وبنن، والسنغال (UNCTAD/DITC/CLP/2007/1)؛ وكوستاريكا (UNCTAD/DITC/CLP/2008/1).

عن هذه الاتفاقات من حيث الفعالية في ضوء الآثار المانعة للمنافسة. ويشار إلى هذا التوازن بين الفوائد والتكاليف باسم نهج "تحكيم العقل".

١٨- وتبين تجارب البلدان التي استعرضت أدناه ضمن فصل السياسة الصناعية أن التكتلات الاحتكارية قد شكّلت جزءاً من السياسة الصناعية. ولبعض البلدان إجراءات محددة تستند إليها سلطات المنافسة لديها لبحث أثر هذه التكتلات - سواء كانت تكتلات تصديرية أو تكتلات في مجال التكيف الهيكلي أو غيرها من التكتلات - لكي تحد من حيث المبدأ من آثارها في إعاقه المنافسة.

٢- إساءة استغلال مركز الهيمنة

١٩- تشكل مسألة إساءة استغلال مركز الهيمنة جانباً رئيسياً آخر من جوانب إنفاذ قانون المنافسة. فعادة ما يثار قلق إزاء تصرف مؤسسة واحدة ما، عندما يضعف ذلك التصرف، أو قد يضعف، من المنافسة في سوق من الأسواق أو يحول دون الوصول إلى الأسواق. وبمجرد الهيمنة لا يشكل عملاً غير قانوني. وفي معظم الحالات، لا يمكن التغاضي عن إساءة التصرف هذا ولا إجازته حتى وإن كان لاعتبارات المصلحة العامة.

٢٠- وأحد أهداف مراقبة عمليات الاندماج هو تجنب نشوء مراكز هيمنة ومن ثم إمكانية إساءة استخدام هذا المركز بعد الاندماج. وقد يكون استحداث وحماية الشركات التي تنطوي على رمزية وطنية أحد إجراءات السياسة الصناعية. فقد أقرت وزارة الاقتصاد الألمانية في عام ٢٠٠٢ عملية الاندماج بين E.ON وRuhrgas في ألمانيا، وهما شركتان للكهرباء والغاز على التوالي، على أساس أنهما شركتان تنطويان على "رمزية وطنية" (NERA Economic Consulting, 2002). وجاءت هذه الموافقة مخالفة لقرار الحظر الذي أصدره المكتب الاتحادي المعني بالتكتلات الاحتكارية لاعتبارات المنافسة وللتقييم السلبي الذي أبدته لجنة الاحتكارات لاعتبارات المنافسة والمصلحة العامة معاً. ويبين هذا المثال كيف أن بإمكان السياسة الاقتصادية تقويض إنفاذ قوانين وسياسات المنافسة.

٣- الإعفاءات

٢١- إذا كانت المشورة بشأن "أفضل الممارسات" توحى بضرورة تطبيق قانون المنافسة على جميع القطاعات والشركات في الاقتصاد المنهكم في النشاط التجاري، فإن الممارسة تبين أن شتى أنواع الإعفاءات تُمنح لأسباب اجتماعية واقتصادية وسياسية. على أن منح الإعفاءات لا يعني بالضرورة إضعاف مساعي إنفاذ قانون المنافسة. بل على العكس من ذلك، قد يؤدي منح الإعفاءات إلى تعزيز مختلف أهداف قانون المنافسة والسياسة الاقتصادية. وثمة مثالان على ذلك هما حالي أنشطة البحث والتطوير وحقوق الملكية الفكرية.

٢٢- ففي العديد من الولايات القضائية، قد تستفيد أنشطة البحث والتطوير بعينها من الإعفاءات في إطار قانون المنافسة. وقد يهدف قطاع البحث والتطوير إلى الاضطلاع بأنشطة بدءاً من النشاط البحثي إلى السعي إلى تحسين عمليات إنتاج منتجات محددة. وقد تفضي هذه الأنشطة إلى إيجاد منتجات جديدة وتخفيض الأسعار الأمر الذي يزيد من الخيارات المتاحة للمستهلك ومن ثم تحسين رفاهه. ففي القطاع الصيدلاني والقطاع الإلكتروني على سبيل المثال، تتعاون الشركات في مجال البحث والتطوير ولكنها تتنافس بشراسة في مجال تسعير وبيع منتجاتها. وفي

معظم الحالات، تنحصر الإعفاءات على أنشطة معينة وفترة زمنية محددة ولا تنطبق إلا بقدر ما يستلزمه ذلك التعاون. ومن وجهة نظر السياسة الصناعية، فإن الإعفاءات في مجال البحث والتطوير تعزز الهدف المتمثل في إعادة هيكلة الاقتصاد لفسح المجال للصناعات التي تعتمد بقوة على التكنولوجيا أو التي تعتمد بكثافة على المعلومات.

٢٣- والإعفاءات التي تُمنح في مجال حقوق الملكية الفكرية تخوّل الشركات حقوق الاحتكار القانوني في مجال المنتجات المحمية بحقوق الملكية الفكرية وتحد من تطبيق قانون المنافسة في مسائل من قبيل التسعير والترخيص والتعامل الحصري. وحماية حقوق الملكية الفكرية يدعم أهداف السياسة الصناعية وذلك بإتاحة حوافز للابتكار وتسويق المنتجات المبتكرة. وحماية حقوق الملكية الفكرية محدودة بالنظر إلى الدور الذي يضطلع به نظام الملكية الفكرية القائم من حيث توليد حقوق ملكية فكرية جديدة.

٤- الدعاية للمنافسة

٢٤- الدعاية للمنافسة أداة لتعزيز الامتثال الطوعي وزيادة تنسيق السياسات. والدعاية نشاط أساسي، لا سيما بالنسبة لسلطات المنافسة الحديثة العهد حيث تحتاج الأطراف ذات المصلحة إلى إبلاغها بوجود قانون جديد للمنافسة وبأهداف هذا القانون وبحقوقها وواجباتها. ومع مرور الوقت، ينبغي أن يتطور دور سلطة المنافسة بوصفها الجهة المدافعة عن قضايا للمنافسة لدى الحكومة في مجالات الخصخصة وتنظيم القطاعات وغيرها من السياسات.

٢٥- وقد تنشأ قضايا المنافسة أثناء صياغة السياسة الصناعية وتنفيذها. وبالتالي، ينبغي للوكالات المعنية بالمنافسة أن توعي القائمين على وضع السياسة الصناعية بأوجه التآزر و/أو التوتر الممكنة التي قد تنشأ عن بعض تدابير السياسة الصناعية، بما في ذلك إنشاء و/أو حماية الشركات التي تكتسي رمزية وطنية، على سبيل المثال لا الحصر.

٥- تحليل عمليات الاندماج وتركز الأنشطة

٢٦- تعد مسألة مراقبة عمليات الاندماج جزءاً لا يتجزأ من العديد من قوانين المنافسة. وتسمح الأحكام المتعلقة بالاندماج للسلطات المعنية بالمنافسة بتحليل المقترحات التي تطرح في هذا الصدد في محاولة منها لمنع تلك العمليات التي من شأنها أن تضعف المنافسة إلى حد كبير أو أن تؤدي إلى خلق مركز مهيمن في السوق أو تعزيز هذا المركز. ومراقبة عمليات الاندماج إجراء يرمي إلى مكافحة هيكلية معينة للسوق يراد إيجادها في المستقبل في مقابل سلوك المتعاملين في السوق في الوقت الحاضر. ومعظم عمليات الاندماج، سواء في البلدان المتقدمة أو البلدان النامية، تهيئها سلطات المنافسة بشروط أو بغير شروط.

٢٧- وتعتمد سلطات المنافسة إلى الموازنة بين الآثار الضارة التي تخلفها عملية الاندماج على المنافسة والفوائد التي تنجم عنها. وقد يدخل معيار المصلحة العامة أيضاً في استعراض عمليات الاندماج. ومن الأمثلة على المعايير الأخرى التي تدخل في الحساب تعزيز العمالة (كينيا) ودعم الأشخاص المحرومين اقتصادياً (جنوب أفريقيا).

٢٨- وتتفاوت الولايات القضائية من حيث النظرة إلى المصلحة العامة. ففي بعض الحالات - كما في مثال ألمانيا أعلاه ومثال المملكة المتحدة أدناه - قد يتجاوز وزير سلطة المنافسة ولكن عليه أن يشرح على الملأ سبب هذا التجاوز. وفي حالات أخرى، فإن سلطة المنافسة تساوّم للتوصل إلى تسوية. وتبيّن الحالة التالية كيف أن

حكومة المملكة المتحدة طبّقت في الآونة الأخيرة خيار المصلحة العامة على القطاع المصرفي في غمرة الأزمة المصرفية (انظر الإطار ١).

**الإطار ١ - اقتراح عملية اندماج بين مجموعة لويديز المصرفية Lloyds TSB Group
و مجموعة HBOS PLC المختصة في التأمينات والاستثمار**

أُعلن عن اقتراح الاندماج هذا في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. وفي اليوم التالي، أخطر وزير المشاريع التجارية مكتب التجارة المشروعة، بموجب المادة ٤٢ من قانون المشاريع، بأنه سيقدم أمراً إلى البرلمان يرمي إلى إدراج اعتبار جديد يتعلق بالمصلحة العامة. وقد منح هذا الأمر الوزير سلطة أخذ مسائل المصلحة العامة المتعلقة باستقرار النظام المالي للمملكة المتحدة^(٩)، إلى جانب الاعتبارات الأخرى المتصلة بالمنافسة، بعين الاعتبار لدى اتخاذ القرار النهائي بشأن عملية الاندماج المقترحة. وهذا المعيار يطبق على عمليات الاندماج في القطاع المصرفي خارج إطار لائحة المفوضية الأوروبية المتعلقة بعمليات الاندماج E.CMR 139/2004.

ويمثل إضافة هذا المعيار المتعلق بالمصلحة العامة ردة فعل من جانب الحكومة على الأزمة المالية نظراً للأهمية الأساسية التي يكتسبها القطاع المصرفي بالنسبة لاقتصاد المملكة المتحدة. وقد سمح هذا التطور للوزير بتجاهل الإجراء المعتاد في مجال الاندماج حيث يحيل مكتب التجارة المشروعة بموجبه عمليات الاندماج إلى اللجنة المعنية بالمنافسة.

وقد أصدر مكتب التجارة المشروعة تقييماً عن عملية الاندماج بيّن فيه أنها أدت على الأرجح إلى إضعاف المنافسة إلى حد كبير في بعض المجالات المصرفية، بما في ذلك عمليات الحسابات الجارية الشخصية، والخدمات المصرفية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والرهون العقارية. ومع ذلك أجاز الوزير عملية الاندماج في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر دون الرجوع إلى اللجنة المعنية بالمنافسة. ورُفض طعنٌ قُدّم إلى المحكمة المختصة بالنظر في التزايدات المتعلقة بالمنافسة بحجة أن الوزير تصرف في إطار القانون لإجازة عملية الاندماج لاعتبارات المصلحة العامة.

ويجادل John Vickers^(١٠) بالقول إنه، بإدراج مجموعة تدابير الإنقاذ للقطاع المصرفي، فإن إجازة عملية اندماج معوقة للمنافسة لن تؤدي سوى إلى إضعاف القدرة التنافسية للقطاع المصرفي على المدى البعيد وسيترتب عنها تكاليف يتحملها المستهلك بوجه عام. وبالتالي ينبغي لواضعي السياسات، حتى في أثناء الأزمة الاقتصادية الراهنة، الإقرار بالحاجة إلى التمسك بالنظم الاقتصادية وإيجاد توازن واضح بين التدخلات قصيرة الأجل التي قد لا تقدم سوى فَرْجاً قصيراً الأجل، وعمليات الاستدامة الاقتصادية طويلة المدى.

(٩) انظر الموقع الشبكي لوزارة الأعمال والمشاريع في المملكة المتحدة على الموقع www.berr.gov.uk.

(١٠) انظر موقع منظمة سياسة المنافسة العالمية على الإنترنت www.globalcompetitionpolicy.org.

و"Vickers, J. "The Financial Crisis and Competition Policy: Some Economics"

باء - السياسات الصناعية

٢٩- السياسة الصناعية، على خلاف سياسة المنافسة، لا تستند دائماً إلى تشريع. وعلى العكس من ذلك، تتخذ البلدان أطراً محددة متعلقة بالسياسات، مثل الإطار الوطني للسياسة الصناعية لجنوب أفريقيا والسياسة الصناعية والتكنولوجية وسياسة التجارة الخارجية للبرازيل. على أن بعض الولايات القضائية تملك قوانين، مثل قانون التنمية الصناعية لجمهورية كوريا، الذي يقوم مقام الإطار لسياسة صناعية وطنية.

١- أدوات السياسة الصناعية

٣٠- تشمل أدوات السياسة الصناعية مجموعة كبيرة من المجالات الاقتصادية. ويذكر Pangestu (٢٠٠٢) ثلاث مجموعات من الأدوات والتدابير لتنفيذ السياسة الصناعية هي: (أ) عمليات التدخل الخارجية في الأسواق، بما فيها التعريفات الجمركية على الواردات، ونظام الحصص ونظام الترخيص وبرامج الإسهام المحلي، وتدابير تشجيع الصادرات مثل إعانة الصادرات، ومناطق تجهيز الصادرات، والائتمان المدعوم؛ (ب) عمليات التدخل في أسواق المنتجات والرامية إلى تعزيز المنافسة في الأسواق المحلية، وسياسة وقانون المنافسة؛ (ج) التدخلات على مستوى عوامل الأسواق: أي شروط وقيود أداء الاستثمار الخارجي المباشر في أسواق رؤوس الأموال والأسواق المالية، وسوق العمل، والأهداف المتعلقة بالإنصاف.

٣١- ويصف Rodrik (٢٠٠٤) النموذج الصحيح للسياسة الصناعية على أنه "التعاون الاستراتيجي بين القطاع الخاص والحكومة بهدف الكشف عن مواطن أكبر العراقيل التي تعوق إعادة الهيكلة وما هي أصناف عمليات التدخل القادرة على الأرجح على إزالتها".

٣٢- ويُعد دعم الأنشطة "الجديدة" فقط، أي المنتجات الجديدة والتكنولوجيات الجديدة، سمة رئيسية من سمات السياسة الصناعية العصرية في يومنا هذا. ووفق ما ذهب إليه Rodrik (٢٠٠٤)، ثمة عامل مهم يتعين أخذه بعين الاعتبار لدى وضع سياسة صناعية فعالة هو تقديم حوافز للمنتجات والتكنولوجيات الجديدة فحسب. وقال إن عمليات التدخل الحكومية تؤدي، في مثل هذه الحالات، إلى خلق سوق جديدة وأن الشواغل المتصلة بالمنافسة ينبغي أن تكون محدودة إذا توقف الدعم الحكومي بعد إجراء ما يلزم من الاستثمارات وعمليات إعادة الهيكلة.

٣٣- وتبين التجارب القطرية التي استعرضت فيما يلي التنوع الكبير في أدوات السياسة الصناعية التي استخدمت.

٢- التجارب القطرية

٣٤- تبين التجارب القطرية في مجال تنفيذ السياسات الصناعية ما لهذه السياسات من آثار على التنمية والمنافسة. لقد تناول الباحثون تجارب بلدان شرق آسيا بإسهاب وهي تمثل محور التركيز الأول لهذا الاستعراض المقتضب، تليها تجارب بلدان أمريكا اللاتينية.

٣٥- فقد كانت تدابير السياسات الصناعية لبلدان شرق آسيا ترمي بصورة انتقائية إلى تنمية رأس المال وتطوير القدرات التكنولوجية التي تعتمد بكثافة على المعلومات بما يؤدي إلى إيجاد صناعات مربحة وقادرة على المنافسة على الصعيد الدولي ومن ثم تعزيز التنمية الاقتصادية. وقد أصدر البنك الدولي دراسة هامة عن تجربة منطقة شرق آسيا في عام ١٩٩٣، خلصت إلى أن "عمليات التدخل الانتقائية ساهمت، في بعض الاقتصادات، في تحقيق النمو". ولكن النجاح كان متوقفاً على "ثلاثة شروط مسبقة أساسية". الأول، أن [عمليات التدخل] تصدت للمشاكل التي تعترى أداء الأسواق.

والثاني، أنها جرت في إطار سياسات جيدة وأساسية. والثالث، أن نجاحها كان متوقفاً على قدرة الحكومات على وضع معايير ملائمة للأداء الاقتصادي متصلة بعمليات التدخل ورصد أعمال هذه المعايير، لتهيئة أجواء المنافسة الاقتصادية، على حد تعبير الكاتب. وتشير هذه الشروط المسبقة إلى أن السياق المؤسسي الذي تنفذ السياسات في إطاره مهم لنجاحها أو فشلها بقدر أهمية السياسات ذاتها". (World Bank 1993:vi). وقد ردد تقرير صدر عن الأونكتاد في عام ١٩٩٨ هذه الاستنتاجات، حيث جاء فيه ما يلي: "تمثلت بعض العوامل التي ساهمت في النجاح في انتقاء أنواع الحماية والحوافز (اللازمة لضمان الكفاءة في توزيع الموارد بين التكنولوجيات التي تنطوي على تكاليف تعليمية كبيرة وأنشطة بسيطة)، وشروط اكتساب المهارة التكنولوجية والأداء التصديري، والقدرة المؤسسية والإدارية على تنفيذ هذه السياسات، والتحصن نوعاً ما من ضغوط السعي إلى اكتساب الربح ومن التباين بين الشركات" (Lall, 1994). فضلاً عن ذلك، ذهبت دراسة البنك الدولي إلى أن من بين المجموعات الثلاثة لسياسات التدخل التي جرى تقييمها، "تعزيز صناعات محددة أو قطاعات فرعية صناعية، والائتمان الموجه، واستراتيجية دعم الصادرات، [واستنتج الكاتب] أن التوجه لتعزيز صناعات محددة لم يؤت أكله بصورة عامة وبالتالي لا تتوقع الاقتصادات النامية الأخرى منه الكثير. وقد كان الائتمان الموجه ناجحاً في بعض الحالات ولكنه كان محفوفاً بالمخاطر. ومن بين هذه المجموعات الثلاثة من عمليات التدخل على مستوى السياسات، كانت استراتيجية دعم الصادرات أنجحها إلى حد كبير، وهي التي يمكن للاقتصادات النامية الأخرى أن تعول عليها أكثر من غيرها" (World Bank, 1993:354).

٣٦- وفي اليابان، هيمنت السياسة الصناعية على سياسة المنافسة أثناء مرحلة التصنيع في خمسينات وستينات القرن الماضي. واستخدمت اليابان أدوات مثل (أ) الإعانات وفرض تعريفات جمركية على الواردات؛ (ب) تحفيز الطلب على المنتجات الجديدة والابتكار عن طريق تحديد معايير بلوائح حكومية، والتشجيع على الاستثمار برؤوس أموال لأجل طويل، والاستثمار في التعليم. وشجعت اليابان تشكيل تكتلات احتكارية وعمليات الاندماج في بعض الصناعات من أجل تعزيز الاستثمارات وزيادة الإنتاجية. واستخدمت الفوائد العالية التي جُيّت من الأسواق المحلية نتيجة لهذه التدابير في الاستثمار للارتقاء بالقطاع التكنولوجي.

٣٧- واتخذت الحكومة اليابانية قدرة الشركات على زيادة حصصها في الأسواق شرطاً للتوسع في قدراتها الإنتاجية. وقد أدى ذلك إلى زيادة احتدام التنافس في الأسواق فسجلت هذه الصناعات نسبة أعلى في النمو واجتذبت متعاملين جدد. وأدى التفاعل بين السياسة الصناعية وسياسة المنافسة إلى تهيئة مناخ مساعد على التقدم التكنولوجي والتوسع في الأسواق التصديرية. ويقول كل من Amsden و Singh (١٩٩٤) إن النمو الاقتصادي، في حالة اليابان، وخلافاً للتفكير التقليدي، قد حفّز المنافسة بتقليص تركّز النشاط الاقتصادي.

٣٨- وفي جمهورية كوريا، كانت الأدوات الأكثر شيوعاً هي تدابير حماية التجارة، والإعانات الائتمانية الانتقائية، وإعانة الصادرات. ويشدد Amsden (١٩٨٩) على أهمية استراتيجية العصا والجزرة في تنفيذ السياسات الصناعية. وقد حددت الحكومة معايير للأداء مقابل الحصول على إعانات. والاستراتيجية الهامة الأخرى التي ميّزت تجربة جمهورية كوريا هي التعمد في استحداث تكتلات خاصة كبرى، عُرفت باسم *chaebols*، كانت تسيطر على جزء كبير من النشاط الاقتصادي. ويشير Evenett (٢٠٠٣) إلى أن مبيعات المجموعات التجارية الخمس الكبرى شكلت ٤٩ في المائة من الدخل القومي في عام ١٩٩٤. وقد نوّعت جمهورية كوريا قاعدتها الاقتصادية وحسنت قدراتها التكنولوجية وحققت قدرة تنافسية دولية في المجال الصناعي.

٣٩- أما تجربة مقاطعة تايوان الصينية، فهي غنية من حيث تدابير السياسة الصناعية ذات الصلة بالمنافسة. فقد شجعت الحكومة عمليات الاندماج في قطاعات كانت تعاني من صعوبات. ويرى Wade (١٩٩٠) أن استراتيجية التنمية الصناعية المتبعة تنطوي على عناصر اقتصاد السوق الحرة. وشجعت الحكومة على العلاقة طويلة الأجل بين المشترين والبائعين، وأصدرت في بعض الحالات أوامر لشركات بالاندماج في قطاعات معينة، كما حدث في صناعات بوليفينيل الكلوريد والألياف الاصطناعية.

٤٠- وأورد جيانغ (٢٠٠٢) مثلاً من الصين للتفاعل بين السياسة الصناعية وسياسة المنافسة. فقد حدث نقص في السلع الاستهلاكية في الصين منذ أواخر السبعينات وحتى منتصف الثمانينات من القرن الماضي. وبالتالي، شجعت الصين تطوير صناعة السلع الاستهلاكية. واعتمدت سياسات تشجع دخول شركات غير حكومية جديدة إلى هذه الأسواق لزيادة الإنتاج وتحسين الكفاءة، كما أدخلت عنصر المنافسة فيما بين الاحتكارات بأن سمحت لها بإنتاج أكثر من الحصص المحددة لها وبيع الفائض بأعلى من الأسعار الحكومية وتحقيق أرباح عالية. وقد أدت هذه السياسات إلى الآتي: (أ) زيادة عدد الشركات غير الحكومية في السوق؛ (ب) زيادة الإنتاج؛ (ج) انخفاض الأسعار؛ (د) تطوير منتجات وتكنولوجيات جديدة؛ (هـ) تحويل الأسواق التي كانت احتكارية أول الأمر إلى أسواق تنافسية. وهذا مثال على الكيفية التي يمكن أن تُدخل بها السياسة الصناعية عنصر المنافسة في الأسواق الاحتكارية.

٤١- غير أنه، في الفترة من منتصف الثمانينات وحتى منتصف التسعينات من القرن الماضي، حدث تحول نحو السياسات الصناعية، وهو ما أدى إلى تقييد المنافسة. كما مارست الشركات المملوكة للدولة ضغطاً على الحكومة للحد من الإنتاج و/أو من عدد الشركات في السوق. وقد اعتمدت الصين مؤخراً قانوناً جديداً للمنافسة.

٤٢- وفي أمريكا اللاتينية، اعتمدت البرازيل استراتيجية تصنيعية لاستبدال الواردات، وذلك من نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى أوائل الثمانينات من القرن الماضي، وهي الاستراتيجية التي أوجدت شركات ذات رمزية وطنية. بيد أن بعض الباحثين أشار إلى أن صناعات البرازيل المحمية ظلت وليدة لفترات طويلة ولم تبلغ قط سن النضج لتكون قادرة على المنافسة. وقد دفع ذلك إلى اعتماد سياسات تحرير التجارة والخصخصة في التسعينات، وهو ما أدى إلى إنشاء نظام للمنافسة.

٤٣- وفي شيلي، حقق تحرير الاستيراد في الستينات، نتائج ضعيفة بسبب الأزمة التي ألمت بالشركات المحلية التي كانت محمية في السابق. فهذه الشركات إما أُلقيت من السوق، أو غيّرت خطوط الإنتاج لديها. وابتداءً من منتصف الثمانينات إلى التسعينات، تغيرت هذه السياسة لتتحول إلى سياسة صناعية متدرجة وانتقائية للقطاعات بصورة أكبر، وهو ما عزز حماية التجارة. وقد أعقب ذلك تحرير محدد الأهداف شجع التنمية.

٤٤- ويمكن تمييز تجربة أمريكا اللاتينية عن تجربة شرق آسيا من حيث إن السياسات الصناعية في أمريكا اللاتينية كانت تميل نحو الحوافز بدون وضع معايير للأداء، في حين أن السياسات الصناعية في شرق آسيا كانت لها معايير للأداء. وبهذه الطريقة، لم تستمر السياسات الهزيلة أو المفرطة التكاليف.

٤٥- وفي حين أن تجربة بلدان شرق آسيا توضح الفائدة التي يحتمل أن تعود بها السياسات الصناعية على التنمية الاقتصادية، فحتى هذه البلدان نفسها تحذر من تأثيراتها السلبية الممكنة. فقد ذكرت جمهورية كوريا، في مشاركتها

في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(١١) أن سياستها الصناعية "... تبدو سياسة فعالة ... عندما يكون البلد ذو الموارد المحدودة وسوق محلية صغيرة في بداية مراحله التصنيعية. غير أنه، بنمو الاقتصاد وزيادة تعقيده، قد تؤدي الاستراتيجية الموجهة من الحكومة والمشجعة للشركات التي تكتسي رمزية وطنية إلى ترسيخ هيكل السوق الاحتكارية، وإلى انعدام الكفاءة، وتكون لها تأثيرات سلبية أخرى".

٤٦- وحقق الكثير من البلدان الأفريقية - بما في ذلك أوغندا وزمبابوي وكينيا ونيجيريا - معدلات نمو كبيرة في الستينات وجزء من السبعينات. بيد أن الانتقال من الاستراتيجية التصنيعية لاستبدال الواردات إلى التحرير والخصخصة لم يكن موفقاً في معظم الحالات، وذلك بسبب الصعوبات الهيكلية/التاريخية.

رابعاً - التفاعل بين سياسات المنافسة والسياسات الصناعية: التآزر والتوتر

٤٧- قد تكون للسياسات الصناعية وسياسات المنافسة جوانب تآزر وتوتر معاً. فهناك تآزر حيث تتطلب السياسة الصناعية الفعالة أسواقاً تنافسية. وتساعد قوانين وسياسات المنافسة، لا سيما في الاقتصادات النامية، في ضمان عدم تعرض الشركات المحلية للممارسات المانعة للمنافسة من الشركات الأجنبية أو المحلية. وإذا أُعيقَت المنافسة في أسواق المدخلات، فقد يزيد ذلك تكاليف الإنتاج. كما سيتضرر بذلك رفاه المستهلك وتنخفض القدرة التنافسية لمنتجات التصدير. وفي الحالات التي يكون فيها أحد أهداف السياسة الصناعية هو تعزيز القدرة التنافسية للصادرات، فإن الإنفاذ الفعال لقانون المنافسة سيسهم في بلوغ هذا الهدف (انظر الإطار ٢ أدناه).

الإطار ٢- اندماج: شركة دوفيركو لمعالجة الصلب المحدودة، وشركة ميتال للصلب

أوصت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا، في استعراض جرى مؤخراً لعملية اندماج، بمنع امتلاك شركة ميتال للصلب لشركة دوفيركو لمعالجة الصلب المحدودة على أساس أن الاندماج "من شأنه أن يبطل مفعول المنافسة التي لولاه لبرزت نتيجة لقرار المحكمة بشأن قضية التجاوز في تحديد الأسعار" المرفوعة ضد شركة ميتال.

فالشركتان هما الوحيدتان في جنوب أفريقيا اللتان تنتجان منتجات الملفات الملفوفة على البارد والصلب المغلفن. وشركة ميتال، بوصفها المنتج الرئيسي للملفات الملفوفة على الساخن، لديها علاقة رأسية مع شركة دوفيركو. وهذه الأخيرة تشتري الملفات الملفوفة على الساخن من ميتال.

وذكرت المفوضية أن الإبقاء على شركة دوفيركو، بوصفها كياناً مستقلاً يمكنه الحصول على الصلب بأسعار تنافسية، من شأنه أن يود تنافساً حقيقياً لشركة ميتال. وأقرت المفوضية، في تقييمها لمقترح الاندماج، بأهمية الصلب بوصفه مدخلاً لتطوير الهياكل الأساسية، وهو ما يصنف ضمن القطاعات ذات الأولوية بالنسبة إلى النمو الاقتصادي في جنوب أفريقيا^(١٢). وتوضح هذه القضية قرار لجنة المنافسة القائم على المنافسة والذي يدعم أهداف السياسة الصناعية أو الإنمائية.

(١١) المساهمة من جمهورية كوريا، DAF/COMP/GF/WD(2009)26، OECD، ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩.

(١٢) موقع لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا على الإنترنت: www.comcom.co.za، وبخاصة أخبار المنافسة،

نسخة ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

٤٨ - ويجوز أن تكون سياسة المنافسة والسياسة الصناعية متطابقتين. ففي كثير من البلدان النامية، مثلاً، يُعتبر تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة جزءاً من السياسة الصناعية. وبالمثل، فإن بعض قوانين المنافسة بها أحكام تؤيد مشاركة هذه المشاريع في الاقتصاد. وفي هذه الحالات يجب ألا تتعارض السياسات (انظر الإطار ٣ أدناه).

الإطار ٣ - إساءة استغلال الهيمنة: حظر التمييز في الأسعار الذي مارسته شركة ساسول للنفط المحدودة

تقدمت شركة Nationwide Poles Pty. Ltd.، وهي من صغار المنتجين للأعمدة من الخشب المعالج، بشكوى إلى لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا بتاريخ ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ ضد شركة ساسول للنفط، مشيرة إلى التمييز في الأسعار الذي يحظره قانون المنافسة. وأصدرت اللجنة مذكرة عدم إحالة بشأن القضية بتاريخ ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. واتصلت شركة Nationwide بالمحكمة تطلب منها استعراض القضية. وادعت الشركة في مرافعاتها أن هيكل التسعير في شركة ساسول بخصوص الكريوسوت (مادة حافظة للأخشاب) يشكل تمييزاً في الأسعار، وطلبت من المحكمة أن تأمر شركة ساسول أن تورد لها المادة المذكورة بنفس شروط الأسعار المتاحة للشركات الكبرى المنافسة لشركة Nationwide.

ويتمثل أحد أهداف قانون المنافسة في جنوب أفريقيا في "ضمان إتاحة فرص متكافئة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة للمشاركة في الاقتصاد". واعتبرت المحكمة في قرارها أن التمييز في الأسعار ضد شركة Nationwide، وبالمثل ضد الشركات الصغرى، يعيق مقدرتها على المنافسة في سوق يمكنها، لولا هذا التمييز، المنافسة فيها بفعالية ضد المنافسين الكبار. ورأت المحكمة أن شركة ساسول قد خالفت أحكام القانون الخاصة بالتمييز في الأسعار. وأشارت المحكمة إلى أنها أخذت في الاعتبار هدف السياسة الصناعية المتمثل في تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وعلى الرغم من أن محكمة الاستئناف الخاصة بالمنافسة قد أسقطت القرار، فقد أيدت رأي المحكمة الأولية القائل بأن القانون يتطلب من سلطات المنافسة أن تأخذ علماً "بالحاجة إلى أن تضمن أن مشاريع الأعمال الصغيرة والمتوسطة قادرة على استعمال القانون لحماية قدرتها على أن تنافس بتراهة وحرية"^(١٣).

٤٩ - ويوضح مثال البرازيل التعايش بين السياسة الصناعية وسياسة المنافسة. فقد تعززت السياسة الصناعية منذ عام ٢٠٠٢ عندما اعتمدت البرازيل السياسة المتعلقة بالصناعة والتكنولوجيا والتجارة الخارجية، وكذلك سياسة التنمية المنتجة. وتهدف هاتان السياستان إلى تعزيز وتوسيع الصناعة المحلية بتحسين القدرة الإبداعية لدى الشركات^(١٤). ويهدف زيادة الاستثمارات الثابتة وإنفاق القطاع الخاص على البحث والتطوير ودينامية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فإن مكافحة الاحتكار ليست سوى أداة واحدة من بين أدوات كثيرة. وتشمل الأدوات الأخرى الحوافز المالية ومشتريات المشاريع العامة والمملوكة للدولة والدعم المقدم في شكل تصديقات وتشجيع

(١٣) انظر قرار المحكمة في القضية رقم 72/CR/Dec03 على الموقع:

<http://www.saflii.org/za/cases/ZACT/2005/17.rtf> وحكم محكمة الاستئناف الخاصة بالمنافسة في القضية www.comptrib.co.za على الموقع: 49/CAC/Apr05

(١٤) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٩) مساهمة البرازيل، DAF/COMP/GF/WD ١٩ كانون الثاني/يناير. (2009)

الصادرات وبناء القدرات. غير أن سياسة التنمية المنتجة تحتفظ بـ "أرضية يستوي فيها الجميع" بحيث لا تُميز شركة على حساب الشركات الأخرى في القطاع نفسه، على الرغم من تفضيل قطاعات بعينها. ويجوز استثناء الأعمال المانعة للمنافسة إذا استوفت معايير بعينها: أي إذا "كانت للمصلحة العامة، أو كانت مطلوبة لمنفعة الاقتصاد البرازيلي" و"لم تسبب أضراراً للمستهلك أو المستعمل النهائي". ومنذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، لم يصدر أي قرار بسبب هذا الحكم من القانون. وسيحدد التنفيذ من جانب كل من سلطات المنافسة والوكالة الوطنية البرازيلية للتنمية الصناعية الكيفية التي يتطور بها التعايش بين السياستين.

٥٠- وتوضح حالة فنلندا التكامل بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية. فقد خضع هذا البلد لإعادة هيكلة اقتصادية ناجحة للغاية في خضم أزمة اقتصادية ومالية كبرى في أوائل التسعينات انخفض في أثنائها ناتجه المحلي الإجمالي بنسبة ١٠ في المائة. وتحول الاقتصاد من اقتصاد قائم على الموارد إلى اقتصاد منافس قائم على المعرفة. وتقدم حالة فنلندا الكثير من العبر فيما يخص السياسة الصناعية المحفزة للمنافسة وللقدرة التنافسية (انظر الإطار ٤ أدناه).

الإطار ٤- حالة فنلندا عقب الأزمة المالية والاقتصادية في أوائل التسعينات من القرن الماضي

في عام ١٩٩٣، أصدرت وزارة التجارة والصناعة الوثيقة البيضاء الخاصة بالاستراتيجية الصناعية الوطنية التي وجهت تركيز السياسة الصناعية نحو تطوير نظام ابتكار وطني وتعزيزه عن طريق إقامة مجتمعات صناعية^(١٥) للاستفادة من الفوائد العرضية للمعرفة. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى تعزيز المنافسة والتواصل فيما بين الشركات والجامعات ومعاهد الأبحاث. وينصب تركيز السياسات الجديدة على خلق عوامل إنتاج متطورة وتشكيل شروط العوامل المستقبلية بدلاً من تقديم حوافز إلى صناعات ومشاريع تجارية مختارة. وقد استهدف الإنفاق الحكومي مجالات البحث والتطوير والتعليم والهيكل الأساسية التكنولوجية لتحسين القدرة التنافسية الوطنية. وكان دور الحكومة مقتصرًا على الوساطة ونشر المعلومات. وكان تركيز السياسات على تحقيق النمو الصناعي وتحسين بيئة الأعمال، بعد أن كانت تركز على تقديم الدعم إلى الصناعات الفاشلة وانتقاء الفائزين.

وفي الثمانينات، مُنحت الأولوية لسياسات التكنولوجيا والابتكار من أجل تنويع الصناعة. وبعد أوائل التسعينات، أنشأت الحكومة تدريجياً نظاماً وطنياً للابتكار، وصاحب ذلك تشجيع المنتجات والخدمات الجديدة القائمة على المعرفة. وكان الهدف الرئيسي هو تحسين الظروف للابتكار واعتماد تكنولوجيات جديدة. وشمل نظام الابتكار القطاع العام والمؤسسات المالية والمعاهد الأكاديمية والبحثية والقطاع الخاص. ومن السمات البارزة للسياسات الصناعية الجديدة استبعاد الحوافز الضريبية عن قطاع البحث والتطوير. واستندت منح الإعانات إلى مقدرة الشركة على التعاون مع الشركات الأخرى ومعاهد البحوث و/أو الجامعات. وواصلت الحكومة التزامها بتعزيز أنشطة البحث والتطوير وتشجيع مشاركة المشاريع الصغيرة والمتوسطة في البرامج في أثناء الأزمة الاقتصادية. وقد شجعت هذه السياسة المنافسة بين الشركات والابتكار المستمر. كما ساعد هذا الجهد التعاوني في تحويل الاختراعات إلى تطبيقات تجارية.

(١٥) يُعرف المجتمع الصناعي على أنه تجمع للمنتجين والزبائن المتنافسين قادر على زيادة التخصص وتعزيز الكفاءة والميزة التنافسية (داهلمان وآخرون، ٢٠٠٦: ٣٩).

وشمل تركيز الاستراتيجية توقع نشوء قطاعات اقتصادية واعدة مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. واعتمدت شركات خاصة، مثل نوكتيا، استراتيجية مماثلة وباعت معظم أعمالها التجارية التقليدية وركزت على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وبخاصة الهاتف المحمول. واستجاب نظام التعليم، القائم على إتاحة فرص متكافئة ومجانية للجميع، على نحو إيجابي للتغيير في السياسة الصناعية نحو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كما زاد معدل الالتحاق بالمعاهد التي تقدم برامج التعليم العالي في هذا الميدان زيادة كبيرة.

وبالنسبة إلى البلدان النامية، ومعظمها يأتي في ترتيب متأخر فيما يخص تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فإن العبر التي يمكن استخلاصها تشمل ما يلي: (أ) فهم واستغلال المعرفة الموجودة وكذلك المعرفة الأهلية؛ (ب) الاستثمار في البنية التحتية التكنولوجية الأساسية ومراكز المعلومات التقنية؛ (ج) تشجيع التعاون فيما بين القطاع العام والمعاهد الأكاديمية والبحثية والقطاع الخاص عن طريق نظام تعليم مجاني متاح للجميع؛ (د) تشجيع جميع أصحاب المصلحة على العمل على تكييف التكنولوجيات العالمية مع ظروفهم؛ (هـ) توقع المزايا المستقبلية والإعداد لها (داهلمان وآخرون، ٢٠٠٦).

٥١- ومن ناحية أخرى، قد تعود تدابير السياسة الصناعية بالضرر على المنافسة. فأنشطة الاحتكارات وإساءة استغلال الهيمنة و/أو حالات الاندماج المانعة للمنافسة تتعارض مع قانون المنافسة. وقد تتحاشى بعض تدابير السياسة الصناعية الأخرى، المتصلة بالتجارة والمشتريات الدولية على سبيل المثال، قانون المنافسة ولكنها تظل مع ذلك تضر بالمنافسة. وقد تتعارض سياسة المنافسة والسياسة الصناعية أو يعزز كل منهما الأخرى في سياسات الخصخصة وتنظيم القطاعات، حيث يمكن أن تساعد على تكوين أو حماية شركات محلية كبرى بوصفها شركات ذات رمزية وطنية.

الإطار ٥- حالة ألبانيا الخاصة بالتعارض بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية

تقدم ألبانيا مثالاً حديثاً للتعارض المباشر بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية. ففي عام ٢٠٠٨، اتخذت لجنة المنافسة قراراً يقضي بإلغاء التمييز بين الواردات والإنتاج المحلي من الديزل (قرار رقم ٩٩، ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨). غير أن الحكومة اختارت حماية الإنتاج المحلي لمدة سنة وحظرت الواردات من المنتج المعني.

المصدر: رد على استبيان.

٥٢- ويمكن لتدابير بعينها من تدابير السياسة الصناعية أن تطمس التأثيرات الإيجابية للمنافسة. كما أن الإعانات تغير حوافز الشركات. فالشركات التي تتلقى إعانات تتوسع في السوق على حساب منافسيها. وبصورة عامة، تزيح هذه الشركات المنافسين ذوي التكلفة المنخفضة، وعليه فإن توسعها يقلل فرص الرفاه الاقتصادي. وهذا يتعارض مع أهداف سياسة المنافسة. ولكن الشركات التي لا تتلقى إعانات ستغير مع ذلك من توقعاتها عندما تكون هنالك شركات أخرى تتلقى هذه الإعانات. وستتخذ الشركات التي تغير توقعاتها بهذه الطريقة، عامة، قرارات تنطوي على مخاطر أكبر لأن لديها توقعات أكبر للإنقاذ إذا تبين لها أن القرارات التي اتخذتها لم تكن صائبة. وهذا يضر بالمنافسة على المدى الطويل.

٥٣- ويُعتبر تكوين التكتلات الاحتكارية أحد المجالات التي تصطدم فيها تدابير السياسة الصناعية مع سياسة المنافسة. ففي مراحل التنمية المختلفة، فضلت بلدان بعينها التعاون بدلاً من المنافسة بين صناعاتها الوليدة، معتبرة

ذلك وسيلة لزيادة القدرة التنافسية الدولية. ولكن ذلك يعني أيضاً أن الشركات أقل استعداداً للمنافسة في الخارج. وتبعاً لأحكام قانون المنافسة، بما في ذلك الإعفاءات المتاحة للتكتلات الاحتكارية التي تدعمها الحكومة، قد يشكل ذلك انتهاكاً.

٥٤- وقد تهدف التكتلات الاحتكارية العاملة في مجال التصدير إلى الحد من الصادرات للمحافظة على ارتفاع الأسعار. ومن أمثلة ذلك الصناعة النفطية. ولكن ربما كانت التكتلات الاحتكارية العاملة في مجال التصدير وسيلة للشركات الصغرى لتشتبك في إنشاء قنوات للتصدير لن تستطيع إنشاءها منفردة بسبب صغر حجمها. وقد تتيح قوانين المنافسة، أو غيرها من القوانين، إجراءً لتقييم التأثير الحفز أو المثبط للمنافسة، وعلى وسيلة منظمة لإمكانية منح إعفاءات.

٥٥- وقد تسمح الحكومات أو تشجع تكوين تكتلات الانكماش في الصناعات المتدهورة. وهذه من شأنها الحد من الإنتاج أو من الطاقة الإنتاجية. وبناء على ردة فعل المنافسين، قد تتمكن من المحافظة على ارتفاع الأسعار أو إيجاد "مخرج منظم". وفي الركود الاقتصادي الحالي، تبحث البلدان عن تدابير متصلة بالسياسة لمواجهة تأثيرات الأزمة، لا سيما في قطاعات بعينها تضررت ضرراً بليغاً. وأعلن رئيس لجنة الممارسات التجارية التريهة في جمهورية كوريا مؤخراً، في ردة فعل على الأزمة الاقتصادية، عن إمكانية اللجوء إلى السلطات المنصوص عليها في قانون المنافسة لإعفاء تكتلات احتكارية بعينها ما دامت غير مشغولة بـ "التحديد المباشر للأسعار"^(١٦). ويعني ذلك تحولاً ملحوظاً في التعامل مع حالات التكتلات الاحتكارية منذ تطبيق برنامج التسامح بشأن التكتلات الاحتكارية في جمهورية كوريا. وبخلاف ذلك، هنالك أحكام في بعض قوانين المنافسة بشأن تكتلات الأزمات والتي تجيز للمتنافسين الاتفاق على خفض الطاقة الإنتاجية. ولكن سواء تعلق الأمر بتكتلات الأسعار أو الإنتاج أو الطاقة الإنتاجية، يبقى السؤال هو: ما هي الفائدة التي تعود على الكفاءة من الاتفاق على تخفيض الأسعار أو الإنتاج أو الطاقة الإنتاجية عندما تكون كل شركة قادرة على أن تتخذ قراراً مستقلاً بشأن هذه الأمور؟

٥٦- ويمكن تناول حالات التوتر بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية بعدد من الطرق. أولاً، قد تكون هنالك مجالات يكون فيها لقوانين أخرى الأسبقية على قانون المنافسة. ويوضح أحد الأمثلة المذكورة أعلاه الحالة التي لا يمكن أن يقيد فيها قانون المنافسة الحقوق الممنوحة بموجب قانون الملكية الفكرية. (بالطبع، فإن ما يقيده قانون المنافسة يتجاوز الحقوق التي تمنحها حقوق الملكية الفكرية، ومن ذلك مثلاً، إساءة استغلال الهيمنة). ثانياً، قد يكون هنالك قانون محدد يعمل بالترادف مع قانون المنافسة ينص على آلية تفويض خاصة. فمثلاً، قد تكون الاتفاقات المتصلة بمشاريع البحث والتطوير المشتركة - أو أية مشاريع مشتركة - خاضعة، في بعض الاختصاصات القضائية، للتفويض عن طريق هذه الآلية. و تتمثل الفكرة في المحافظة على معايير المنافسة وأهدافها، ولكن مع توفير آلية واضحة للتقييم و، ربما، للتفويض. ثالثاً، وكما ذكر آنفاً، قد يشمل قانون المنافسة على إعفاءات للمصلحة العامة تنص على أهداف السياسة الصناعية فيما يخص حالات الاندماج.

(١٦) انظر Harris HS, Wang P and Watanabe S، المؤرخ ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ على الموقع:

٥٧- وتعتبر معظم سلطات المنافسة أن السياسات الصناعية وسياسات المنافسة متكاملة ما دامت السياسات الصناعية لا تستهدف قطاعات أو شركات بعينها، وذلك وفقاً لردود العديد من الدول الأعضاء على الدراسة الاستقصائية التي أجراها الأونكتاد. فمعظم البلدان تنتهج سياسات صناعية لتعزيز إنتاجية الأنشطة الاقتصادية وكفاءتها وقدرتها على المنافسة. وفي هذه الحالات، فإن قانون وسياسة المنافسة مكوّن أساسي في السياسة الصناعية بوجه عام. وتبين الردود أن معظم الإعفاءات أو الاستثناءات لقانون المنافسة تعزز المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتكنولوجيات الجديدة وأنشطة البحث والتطوير.

٥٨- ولكن قد تكون سلطات المنافسة أقل تفاعلاً بشأن السياسات الصناعية التي تميز بين الشركات - أي التي تنتهك الحياض التنافسي في سعيها لإنشاء شركات ذات رمزية وطنية. فالمنافسة تُعتبر، عامة، طريقة أكثر مصداقية لاكتشاف الشركات ذات رمزية وطنية والتكنولوجيات والأسواق.

خامساً - الأزمة الاقتصادية الحالية: السبيل للنهوض بالسياسات الصناعية وسياسات المنافسة

٥٩- تشجع الأزمة الاقتصادية الحالية زيادة الطلب على تدخل الدولة في السوق. وتعرض الحكومات للضغط من أجل اتخاذ مجموعة تدابير للإنقاذ الاقتصادي للشركات الصناعية والمالية. كما تتعرض سلطات المنافسة للضغط من أجل أن تخفف إجراءات استعراض عمليات الاندماج وأن تحظر قوانين المنافسة السلوك المانع للمنافسة. ويمكن أن تستشف من بعض التدابير النزعة القومية الاقتصادية، في شكل محاولة حصر المنافع الإعانات أو الضمانات الحكومية في الشركات المحلية والمستهلكين المحليين.

٦٠- والنزعة القومية الاقتصادية تضر بجميع الاقتصادات. والبلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ذات الصادرات الأقل تنوعاً بشكل عام، هي الأكثر تأثراً عند إقامة الحواجز غير التعريفية. ولما كانت أكثر اعتماداً على الاستثمار الأجنبي المباشر، من أجل توسيع الهياكل الأساسية مثلاً، فهي أكثر عرضة للمخاطر عند تفضيل المقترضين المحليين على المقترضين الأجانب. وستخسر حكوماتها سباقات الإعانات في مواجهة الاقتصادات الأكبر، كما أن المنافسة في جميع البلدان ستتضرر من الإعانات لأنها تحجب مزايا الكفاءة. وينبغي أن تعترف السياسات التي تعتمد على كل واحدة من الحكومات، بالتأثيرات غير المباشرة، على الأقل، كما ينبغي تصميمها بما يتماشى مع مصالح الاقتصاد العالمي وليس فقط مع مصالح فرادى البلدان.

٦١- وأشار لويس (٢٠٠٩)^(١٧) إلى أن جزءاً من الأزمة الحالية، لا سيما في قطاع المال، يحسد الفشل التنظيمي. وبالتالي، ينبغي ألا يغفل تدخل الدولة الأسباب الجذرية. وللسلطات المالية والتنظيمية دور هام تؤديه. وفي هذه الظروف الاقتصادية العصيبة، ستكون سياسة المنافسة مختلفة عما كانت عليه في أثناء فترة التهدة الكبرى في العقد الماضي^(١٨). وليس ثمة حاجة إلى تغيير الهدفين الرئيسيين - تحقيق رفاه المستهلك والحفاظ على العملية

(١٧) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: DAF/COMP/GF/WD (2009)22.

(١٨) المصدر السابق نفسه.

التنافسية - ولا ينبغي ذلك. وبدلاً من ذلك، ونظراً للبيئة الاقتصادية المختلفة، للمرء أن يتوقع مزيجاً متبايناً من القرارات. وقد يحدث تأثير أكبر عندما يدخل فشل الأطراف في الحسابات، سواء بسبب قرارات الاندماج أو الإعانات. وقد يؤدي زيادة تقييد التمويل وانخفاض الطلب إلى الحد من فرص الدخول، ومن ثم إلى تغيير التقييمات التي تتراوح من الهيمنة إلى القيود الرأسية.

٦٢- وقد تتغير علاقة سياسة المنافسة بالسياسة الصناعية. وقد لا يكون هنالك تزايد فحسب في الطلب على الحكومة لحل مشاكل التنسيق ومشاكل المعلومات، والتي هي في كثير من الأحيان سياسات صناعية مؤيدة للمنافسة، بل يجب كذلك أن تكون سياسة المنافسة على استعداد لتميز الإعانات وقواعد المشتريات والمعايير والاتحادات - أي كامل سلسلة أدوات السياسة الصناعية - المانعة للمنافسة من تلك المحايدة من حيث التأثير على المنافسة. وفي حين أن الحكومة قد تلغي سلطات المنافسة، فإن تحديد السياسات الصناعية المانعة للمنافسة بصفتها هذه قد يعني أن تأثيرات التدابير قد قدرت حق قدرها، وأن مجمل الضرر الذي لحق بالمنافسة جراء الاستجابات للأزمة ضرر محدود. ويمكن لسلطات المنافسة أن تستعد كذلك لتدابير إعادة الهيكلة وإعادة التنظيم المؤيدة للمنافسة في فترة ما بعد الأزمة.

سادساً - المسائل المطروحة للبحث في سياق النظر في السياسات العامة

٦٣- تجري، في هذه البيئة الاقتصادية المتغيرة، إعادة النظر في الأدوار الخاصة بكل من سياسة المنافسة والسياسة الصناعية. وفي هذا الصدد، قد يرغب البعض في النظر في المسائل التالية:

(أ) متى تعزز سياسة المنافسة والسياسة الصناعية بعضهما بعضاً، ومتى تسبب كل منهما الضرر للآخرى؟

(ب) كيف ينبغي لسلطات المنافسة أن تستجيب للمقترحات التي تطالب بتدابير السياسة الصناعية التي تضر بالمنافسة في أثناء هذه الأزمة الاقتصادية؟

(ج) ما هي الأهمية التي ينبغي أن تُعطى للضرر الواقع على المنافسة في الأسواق العالمية عند تقييم تأثير المساعدة (سواء كانت إعانة أو أنواع أخرى غير مباشرة بنفس القدر) للموردين المحليين؟

(د) لقد طورت سلطات المنافسة آليات للتعاون لاستعراض عمليات الاندماج عبر الوطنية ولمكافحة الاحتكارات عبر الوطنية. هل من دور للتعاون لاستعراض السياسات الصناعية ذات التأثيرات الملحوظة على المنافسة عبر الوطنية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل سلطات المنافسة هي أفضل من يقوم بذلك، أم جهة حكومية غيرها؟

(هـ) ما هي المسائل التي ينبغي أن تكون سلطات المنافسة عاكفة على النظر فيها الآن للفترة ما بعد الأزمة؟ فقد اتخذت بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، مثلاً، خططاً لإلغاء الاحتكار في قطاعات بعينها في أثناء فترات الانتقال الخاصة بها؛ فهل ينبغي إعداد خطط مماثلة للقطاعات التي قد تكون أصبحت متركزة ولكنها ستعود مرة أخرى إلى القطاع الخاص بعد الأزمة الحالية؟ كيف يمكن لسلطات المنافسة تعزيز الثقة في نظم التحكم في المساعدات الحكومية ونظم التحكم في عمليات الاندماج في فترة ما بعد الأزمة؟

المراجع

- Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden AH and Singh A (1994). "The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea." *European Economic Review*. 38:941–951.
- Brooks DH (2007). "Industrial and competition policy: conflict or complementarity?" ADBI Research Policy Brief No. 24.
- Brooks DH and Evenett SJ (2005). *Competition Policy and Development in Asia*. London: Palgrave Macmillan.
- Dahlman C, Routti J and Ylä-Anttila P (eds.) (2006). *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*. World Bank Institute.
- Evenett SJ (2003). "Can developing economies benefit from WTO negotiations on binding disciplines for hard core cartels?" Paper prepared for the UNCTAD Secretariat. New York and Geneva: http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20033_en.pdf.
- Jiang X (2002). "Promoting competition and maintaining monopoly: dual functions of Chinese industrial policies during economic transition." *Washington University Global Studies Law Review*. 1:49–69.
- Laffont J (1998). "Competition, information and development." Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, DC, 20–21 April. Available: <http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/laffont.pdf>.
- Laffont J and Tirole J (2000). *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Lall S (1994). "Industrial policy: The role of government in promoting industrial and technological development". UNCTAD Review 1994 (UNCTAD/SGO/8).
- Lee C (2005). "Malaysia." In *Competition Policy and Development in Asia*, edited by Brooks DH and Evenett S. London: Palgrave Macmillan.
- NERA Economic Consulting (2002). The E.ON-Ruhrgas merger: the German Government decides against competition. Energy Regulation Brief. <http://www.nera.com>.
- Pangestu M (2002). "Industrial policy and developing countries." In *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, edited by B. Hoekman, A Mattoo and P. English. Washington, DC: World Bank.
- Rodrik D (2004). "Industrial policy for the twenty-first century." Paper prepared for UNIDO, September. Available: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.
- UNCTAD 1998. "Empirical Evidence of the Benefits from Applying Competition Law and Policy Principles to Economic Development in order to Attain Greater Efficiency In International Trade And Development," TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1, available <http://www.unctad.org/en/docs/c2emd10r1.en.pdf>.
- UNCTAD (2004). *Manual on the formulation and application of competition law*. 2004. New York and Geneva.
- Wade R (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.
- White LJ (2008). "Antitrust policy and industrial policy: a view from the U.S." New York University Law and Economics Working Paper, No. 118.
- World Bank (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Volume 1. World Bank and Oxford University Press.