TD/B/C.I/CLP/9

الأمم المتحدة

Distr.: General
10 May 2011
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الحادية عشرة

جنيف، ١٩-٢١ تموز/يوليه ٢٠١١

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

أهمية الاتساق بين سياسات المنافسة والسياسات الحكومية

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تدرس ورقة المعلومات الأساسية هذه الروابط المشتركة بين سياسات المنافسة وغيرها من السياسات الحكومية. ويشكل التنسيق بين مختلف السياسات الحكومية عنصراً هاماً في تحقيق أهداف السياسة العامة التي تضعها مختلف الحكومات سعياً إلى تحسين الرفاه العام لشعوبها. وعندما لا تتم مواءمة السياسات الحكومية، من حيث التغطية وتنسيق التنفيذ، يتعثر احتمال تحقيق النتائج المرجوة وقد تفقد السياسات فعاليتها.

وتسعى هذه الورقة إلى تحديد ماذا يعني اتساق السياسات من عدمه، وتستكشف مدى الحاجة إلى التنسيق بين سياسات المنافسة وغيرها من السياسات الحكومية. وتشير إلى الفوائد المحتملة للاتساق، إضافة إلى استراتيجيات تحقيقه. وأخيراً، تحدد قضايا السياسات العامة والمجالات التي تحتاج إلى مزيد من البحث.

(A) GE.11-50862 270511 160611

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

	مقدمة	٣
أولاً -	تعريف المصطلحات والمفاهيم........	٣
ثانياً -	دور مختلف السياسات في تعزيز التنمية الاقتصادية	٧
ثالثاً -	الفوائد المحتملة لتحقيق الاتساق بين السياسات الحكومية	٩
رابعاً -	استراتيجيات تحقيق الاتساق........	١٧
خامساً -	مسائل للمناقشة........	٢٤

مقدمة

١- تشمل المصادر الأولية للمعلومات الواردة في هذه المذكرة دراسات للأونكتاد، ومعلومات مقدمة من الدول الأعضاء رداً على استبيان[١]، وتقارير قطرية لاجتماعات الموائد المستديرة التي نظمها الأونكتاد بشأن مواضيع مماثلة عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، وتقارير استعراض النظراء في الفترة من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٠، والمساهمات في مؤتمر الأمم المتحدة السادس المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، المعقود في الفترة من ٨ إلى ١٢ شباط/نوفمبر ٢٠١٠، ومنشورات الأفرقة العاملة لشبكة المنافسة الدولية، والمائدة المستديرة لمنظمة التعاون والتنمية بشأن الموضوع. وتعتمد هذه الورقة أيضاً على مواقع سلطات المنافسة على الإنترنت وعلى المؤلفات الأكاديمية المتاحة.

أولاً - تعريف المصطلحات والمفاهيم

ألف - المنافسة وسياسة المنافسة

٢- يمكن تعريف المنافسة بأنها الضغوط التي يمارسها مختلف فعاليات السوق بحثاً عن حصص من السوق والأرباح. وهي لعبة تقوم على التفوق على الآخر في كسب العملاء، بحيث يشتري العملاء سلع أو خدمات شركة بعينها. وتعد المنافسة أحد مجالات ديناميات السوق التي تتطلب تصميم السياسة العامة. وتعبر دراسة للأونكتاد عن ذلك على النحو التالي: "تشير سياسات المنافسة إلى سياسات الحكومة التي ترمي إلى المحافظة على التنافس أو تشجيعه بين فعاليات السوق، وترمي إلى تعزيز سياسات وعمليات حكومية أخرى تمكّن من تطوير بيئة للمنافسة"[٢]. ولسياسة المنافسة بعد واسع يشمل جميع السياسات الحكومية الأخرى التي تشجع المنافسة في السوق. وتشمل هذه السياسات من بين ما تشمله حماية المستهلك وسياسة الاستثمار وحقوق الملكية الفكرية والسياسة الصناعية.

---

(١) وردت ردود على الاستبيان من كل من إسبانيا، وأستراليا، وألمانيا، وإندونيسيا، وأوروغواي، وأوكرانيا، والبرتغال، وبلغاريا، وبنن، وبوتان، وبوركينا فاسو، وتايلند، وتركيا، وتشاد، وتونس، والجمهورية الدومينيكية، وجمهورية كوريا، وزامبيا، وزمبابوي، وسلوفاكيا، والسنغال، والسودان، وسويسرا، وشيلي، وصربيا، والعراق، وفرنسا، والفلبين، وقبرص، وكولومبيا، وماليزيا، والمغرب، والمكسيك، والنمسا، وهندوراس، وهنغاريا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، واليونان.

(٢) الأونكتاد (٢٠١٠). دور سياسات المنافسة في تعزيز التنمية الاقتصادية: تصميم قوانين وسياسات المنافسة على النحو المناسب وفعاليتهما. TD/RBP/CONF.7/3.

٣- وعند النظر في دور قانون المنافسة ومؤسسات المنافسة، لا يمكن تجاهل مسألة الاتساق مع السياسات الحكومية الأخرى ذات التأثير على المنافسة. فالارتباط مع السياسات الحكومية الأخرى يولد الحاجة إلى الدعوة إلى المنافسة، وهي جزء لا يتجزأ من إنفاذ قانون المنافسة ودافع نحو اتساق إجراءات الإنفاذ مع هذه السياسات.

٤- وتعترف مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية بالبعد الإنمائي لسياسة المنافسة، وتحث الدول الأعضاء على تشجيع أسواق تنافسية بوصفها ممرات نحو التنمية الاقتصادية. وبهذا المعنى، يمكن اعتبار المنافسة الفعالة عنصراً هاماً من أي استراتيجية للتنمية الاقتصادية. وفي محاولة لتحقيق هذا الهدف، تندرج في إطار قوانين المنافسة في العديد من البلدان النامية سياسات أخرى - منها على سبيل المثال تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وأهداف المصلحة العامة بما في ذلك فئات السكان المحرومة رسمياً، وخلق فرص العمل، وتعزيز الصادرات، والإعفاءات من حقوق الملكية الفكرية. وبالنظر إلى أن قوانين المنافسة تشمل صراحة ولايات سياساتية أخرى تتولى أمرها هيئات حكومية أخرى فإن ذلك يقتضي اتساق تنفيذ السياسات. والهدف من ذلك تجنب التراعات وازدواجية الجهود، أو الإضعاف غير المبرر لعملية المنافسة باعتبارها المحرك الرئيسي للتنمية الاقتصادية.

باء - ماذا يعني اتساق السياسات؟

٥- دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة مؤخراً، خلال اجتماع عام رفيع المستوى(٣)، إلى "بذل الجهود على جميع الصعد لتعزيز اتساق السياسات لأغراض التنمية، مؤكداً أن تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يتطلب سياسات متكاملة يدعم كل منها الآخر فيما يتعلق بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لأغراض التنمية المستدامة". وتعترف الأمم المتحدة بأهمية اتساق السياسات في جميع القطاعات الداعمة للتنمية. وعلاوة على ذلك، ما فتئ مفهوم اتساق السياسات يزداد أهمية في جدول الأعمال الإنمائي في العديد من البلدان - في العالمين المتقدم النمو والنامي على السواء.

٦- وتسعى الحكومات في البلدان النامية - كما في أماكن أخرى - إلى تحقيق العديد من الأهداف التي قد لا تكون دائماً متوافقة. ويعد الاتساق عنصراً متزايد الأهمية في السياسة الإنمائية. فهو يتطلب من واضعي السياسات أن يدركوا، عند تصميم السياسات المحلية، الآثار السلبية والإيجابية المحتملة على اقتصاداهم. ويتطلب من واضعي السياسات، عند تنفيذ سياساهم المحلية، اتخاذ خطوات لتفادي كل ما قد ينجم عن عدم اتساق سياساهم الاقتصادية

(٣) مذكرة من الأمين العام الأمم المتحدة بشأن الاتساق والتنسيق والتعاون فيما يتعلق بتمويل التنمية، من الاجتماع الخاص الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي المعقود في نيويورك يومي ١٠-١١ آذار/مارس ٢٠١١. انظر **http://www.un.org/esa/ffd/ecosoc/springmeetings/2011/Programme.pdf**.

من آثار سلبية على التنمية، والسعي، حيثما أمكن، إلى تحقيق آثار غير مباشرة إيجابية. وعند النظر في الهياكل الحكومية الوطنية، يمكن أن تثار قضايا اتساق السياسات بين مختلف أنواع السياسات العامة، ومختلف مستويات الحكومة، ومختلف أصحاب المصلحة، وحتى على المستوى الإقليمي أو الدولي.

جيم - لماذا يعد اتساق السياسات أمراً مثالياً؟

٧- عند تأمل المنظور الإنمائي لأي دولة، يعني اتساق السياسات أن على الحكومات، وهي تسعى إلى تحقيق غايات وأهداف السياسات الوطنية في مجالات مثل التجارة والمنافسة والاستثمار والزراعة والبيئة وما إليها، أن تحاول تجنب التكرار والتوترات والتراعات التي لا طائل وراءها. فعلى الصعيدين الإقليمي والدولي، يستلزم اتساق السياسات تجنب طفرات التنفيذ التي تؤثر سلباً على الدول الأعضاء الأخرى في مجموعة إقليمية أو جهات فاعلة أخرى في الساحة العالمية.

٨- ومع ذلك، هناك حالات قد لا يكون فيها اتساق السياسات ممكناً. فعلى سبيل المثال، عندما تكون هناك مشاكل تتعلق بالسيولة وتكون الخزينة العامة في حاجة إلى تعبئة مزيد من الأموال لتحقيق توازن في الميزانية المالية، قد ينشأ عدم اتساق السياسات إذا كانت الحكومة تريد بيع مؤسسة عامة، أو إذا كانت تريد بيع امتياز حصري، حيث قد تتسبب الخصخصة أو منح الامتياز في أن يسيء المشروع الجديد استخدام مركزه المهيمن، بحيث يؤثر على المنافسة. وقد ينجم هذا عن تقصير الوزارة في السعي إلى الحصول على آراء سلطات المنافسة، حيثما وجدت. وتكون مثل هذه القرارات قرارات سياسية عادة.

٩- ولتعزيز التنمية الاقتصادية ورفاه المواطنين، على الحكومات أن تنشئ - وهي تصمم سياسات جديدة - آليات لدراسة المجالات التي يمكن أن يحدث فيها توتر، وينبغي استخدامها كوسيلة لتحسين التنسيق وإقامة حوار مع الأطراف المعنية. ويمكن للحوار بشأن اتساق السياسات أن يساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للدولة من حيث القيمة التي يضيفها إلى عملية الحكم الرشيد، وذلك بتمكين واضعي السياسات من تحديد الأولويات والمجالات التي تحتاج إلى مزيد من التحليل والإجراءات، كما هو مبين أدناه.

دال - أنواع اتساق السياسات

١٠- يمكن تصنيف الاتساق رأسياً أو أفقياً، وقد تكون له عواقب مقصودة أو غير مقصودة. وتكون هناك علاقة رأسية في الحالات التي يوجد فيها، في وزارة من وزارات الحكومة، نوعان من السياسات المختلفة التي تتعامل مع جانب مترابط من جوانب السوق. ومثال ذلك أن تكون وزارة المالية في البلد (ألف) هي التي تتعامل مع سياسات المنافسة

والتأمين والأعمال المصرفية. ويمكن أن يحدث تصادم بين السياسات إذا كانت هناك عملية اندماج مصرفي مخلة بالمنافسة يرغب البنك المركزي في الإذن بها، أو إذا كانت لجنة التأمين تؤيد ترتيباً لتحديد الأسعار بين أعضاء رابطة لشركات التأمين. ويمكن للاتساق أن يكون داخلياً أو خارجياً أو داخل كيان واحد. وفي هذا المثال، يكون على الوزير التعامل مع قضايا الاتساق الناشئة من الكيانات الثلاثة في علاقتها الرأسية، حيث تعمل كل مؤسسة في حيز ولايتها الخاصة، مراعياً في الوقت نفسه الرؤية العامة للوزارة. ويشار أيضاً إلى هذا النوع من العلاقة بين السياسات التي يديرها نفس الجهاز/الوزارة الحكومية على أنها داخلية.

١١- ويمكن العثور على الترتيبات الأفقية في الحالات التي تدار فيها السياسات قيد النظر من خلال وزارات مختلفة. ويشار أيضاً إلى الاتساق في مثل هذه الحالات على أنه داخل الحكومة. ويندرج التفاعل بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية لقطاعات محددة ضمن هذه الفئة.

١٢- ويعرف الاتساق بين السياسات التي تنطوي على جوانب خارجية وجوانب تتعلق بالتجارة والسياسة الخارجية بأنه شكل من أشكال الاتساق الخارجي. وقد ولّد ظهور اتفاقات التجارة الثنائية والإقليمية ودون الإقليمية التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالمنافسة الحاجة إلى اتساق السياسة الخارجية، من حيث الصلة بين إنفاذ سياسات المنافسة الإقليمية، من جهة، وقوانين المنافسة الوطنية وغيرها من السياسات الواردة في الاتفاقات، من جهة أخرى.

١٣- ويمكن للعوامل التي تؤثر على الاتساق أن تكون ذات طابع مؤسسي أو ذات صلة بالطريقة التي تنفذ بها السياسات، أو بالولاية القانونية - المنصوص عليها في الصكوك - التي تضع السياسة موضع تنفيذ. ويمكن لهذه الصكوك أن تكون في شكل تشريعات أو قوانين أو مراسيم أو قواعد، أو لوائح تتخذ شكل تشريعات ثانوية.

هاء - المنافسة والسياسات الحكومية الأخرى: ما لا يعنيه الاتساق

١٤- عند دراسة الاتساق بين سياسات المنافسة وغيرها من السياسات، ينبغي التركيز على تحقيق الأهداف الإنمائية لبلد بعينه. وهذا لا يعني أن جميع الغايات الوطنية والأهداف الإنمائية الوطنية يمكن تحقيقها عبر الحلول التي يقدمها السوق. فهناك العديد من الغايات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تحتاج إلى حلول أخرى من أجل تعزيز الرفاه العام. فعلى سبيل المثال، لكي تصل الخدمات البريدية إلى المستهلكين في المناطق النائية، قد تضطر الحكومة إلى إعانة هذه الخدمات، مما يجعل قوى السوق غير فعالة في تلبية هذه الاحتياجات.

١٥- ومن جهة أخرى، لا يعني الاتساق أن سياسة المنافسة هي الجواب على كل التحديات الاقتصادية والاجتماعية. وحسب الظروف القائمة، قد تكون سياسات أخرى أكثر ملاءمة. ففي أوقات الكوارث الطبيعية وغيرها من الأزمات، تجد الحكومات نفسها

تعمل، وهي تحاول التخفيف من آثار الأزمات، بطريقة غير التي اعتادتها. وفي مثل هذه الأوقات، تكون هناك حاجة إلى إعادة النظر في سياسة المنافسة في ضوء الحاجة إلى استيعاب الاختلالات المؤقتة للسوق، وعدم اعتبار هذه الإجراءات بمثابة عدم اتساق في السياسات. وقد جاء في رد الولايات المتحدة[٤] على استبيان الأونكتاد أن المنافسة، وإن كانت حيوية لتعزيز رفاه المستهلك، فإنها ليست الوسيلة الوحيدة لتحقيق ذلك، ويتعين على الحكومات أن تتخذ قرارات بشأن كيفية المحافظة على التوازن بين سياسات المنافسة وغيرها من السياسات، من أجل تعزيز رفاه شعوبها.

١٦- ولتعزيز التناسب، ينبغي لموظفي إنفاذ قانون المنافسة أن يعيروا آذاناً صاغية للجهات الأخرى الفاعلة في السياسات. وينبغي لسلطات المنافسة أن تطالع مشهد السياسات برمته. ويتعين عليها، بقدر رغبتها في تعزيز مبادئ المنافسة، أن تراعي أهداف السياسة العامة الأخرى لتعزيز المنافسة في السوق، بحيث تتمكن من تحقيق التوازن. كما ينبغي لها أن تقوم بدورها في تشجيع الهيئات التنظيمية الأخرى والاضطلاع بعمليات تقييم للآثار التنظيمية.

ثانياً - دور مختلف السياسات في تعزيز التنمية الاقتصادية

١٧- هناك توافق في الآراء بين العديد من الباحثين بأن المنافسة ينبغي أن تكون موجهة نحو هدف محدد قابل للقياس. وأشار بعض الباحثين إلى أن سياسة المنافسة ينبغي أن تجعل هدفها الأساسي هو الحفاظ على المنافسة في السوق وتشجيعها من أجل تعزيز الكفاءة الاقتصادية ورفاه المستهلك. وبما أن الممارسات المخلة بالمنافسة موجودة في جميع الأسواق، فإن المسألة التي ينبغي معالجتها هي: إلى متى ينبغي التساهل مع السلوكيات المخلة بالمنافسة أو آثارها؟ وكيف ينبغي الأخذ بسياسة المنافسة؟

١٨- وينبغي للضرورة المتمثلة في إيجاد قانون للمنافسة والأخذ به أن تشكل إحدى الحلقات ضمن مجموعة سياسات الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي التي يتعين على الحكومات معالجتها من وقت لآخر، ويتباين هذا الأمر من بلد إلى آخر. فعلى سبيل المثال، تضع البلدان التي تعيد هيكلة اقتصاداتها أنواعاً مختلفة من السياسات لمعالجة الجوانب المختلفة لعملية الإصلاح. وفي معظم الحالات، لا توجد آلية تنسيق لتوجيه هذه العملية. ويشير شيام خماني (Shyam Khemani) (١٩٩٧)[٥] إلى أن هناك إجراءات سياساتية حكومية بعينها توجهها الظروف السائدة، وهو عادة ما لا يدع للحكومات الكثير من الخيارات السياساتية أو مجالاً للمناورة.

---

(٤) انظر رد الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد في الرابط الإلكتروني التالي: http://www.unctad.info/en/6th-UN-Conference-on-Competition-Policy.

(٥) Shyam Khemani R (1997). *Competition Policy and Economic Development*.

١٩- ويضيف روتمانز (Rotmans) وآخرون (٢٠٠١)(٦) أن سياسات التكيف الهيكلي مثل تحرير التجارة والخصخصة كانت في الثمانينات والتسعينات أهم الأولويات الاقتصادية للبلدان التي ترغب في الانتقال من اقتصادات تسيطر عليها الدولة إلى أسواق تنافسية يحركها القطاع الخاص. وخلال الفترات الانتقالية، كان على الحكومات أن تأتي بسياسات وقوانين تنظيمية - بما فيها سياسات المنافسة - لضمان عدم إعاقة الممارسات المخلة بالمنافسة لعملية إنشاء أسواق تنافسية. وشكَّل تحويل الاحتكارات العامة إلى احتكارات خاصة واحتكارات القلة مصدر قلق كبير خلال تلك الفترة. وكانت السياسات المعنية بالمنافسة والاستثمار وتشجيع الصادرات من بين السياسات التنظيمية التي أخذت بها الحكومات. وعادة ما تقع هذه المجموعات من السياسات ضمن نطاق وزراء مختلفين لهم ولايات وأهداف ورؤى خاصة، ويكون نهجهم إزاء تنظيم السوق، في معظم الحالات، مختلفاً.

٢٠- وفي ضوء ذلك، تحتاج الحكومة إلى إنشاء شبكات وآليات للحوار وتبادل المعلومات بين واضعي السياسات والعاملين الميدانيين من أجل تقليل النزاعات إلى أقصى حد وتعزيز اتساق السياسات. ومن شأن وجود نظام للحوار أن ييسِّر عملية انتقال المجتمع، حيث تخضع للنقاش التحديات الجديدة والاختناقات، ومع ضمان الدعم من الأجهزة الحكومية، يمكن لهذا النظام أن يشكل حافزاً لتطوير مفاهيم وأفكاراً وعمليات جديدة. ويمكن تفسير المبادرات السياساتية الجديدة على أنها طرق إضافية لتحسين عمل السوق، بدلاً من سحب البساط من تحت أقدام السياسات القائمة.

ألف - القطاعات المنظمة والمنافسة

٢١- يتفاعل إنفاذ قانون المنافسة، من حيث علاقته بالسياسات الحكومية الأخرى، مع طائفة واسعة من السياسات الاقتصادية الحكومية التي تؤثر على المنافسة في الأسواق المحلية. وتمتد هذه السياسات من الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية والأسواق المالية وسياسات الخصخصة. فإنفاذ هذه السياسات إما يعزز أو يعيق تطور أسواق تنافسية، كما أنه يحدد مدى فعالية إنفاذ قانون المنافسة. وينبغي لسلطات المنافسة أن تدافع عن الفوائد التي تتحقق للمواطنين من الأسواق التنافسية، فضلاً عن الفوائد التي تتحقق لصانعي القرار.

____

(٦) Rotmans J, Kemp R, van Asselt M (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. In: *Foresight*. 3 (1). February.

قضية *شركة فيرايزون للاتصالات ضد ترينكو* (شراكة محدودة المسؤولية)[٧]

ثمة مثال على الحاجة إلى الاتساق بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية هو قضية فيرايزون ضد ترينكو التي رُفعت في الولايات المتحدة. وتتعلق هذه القضية بإنفاذ قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية وما إذا كان قانون منع الاحتكار سيتدخل بفعالية في هذه المسألة على أساس الانتهاك المتمثل في السلوك الإقصائي. وكانت هناك أيضاً مسألة مدى ملاءمة أن تطبق على هذه القضية "شروط الاستثناء" في قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية، المادة (٦٠١)(ب)'١'، التي تنص على أنه لا يوجد في القانون ما يؤدي إلى "تعديل أو إضعاف أو الحلول محل قوانين منع الاحتكار في مجال انطباقها". وكان قرار المحكمة العليا للولايات المتحدة هو أن قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية قد أعطى سبل الانتصاف اللازمة من انتهاكات فيرايزون لاتفاقات تقاسم الربط المشترك مع المنافسين، وبالتالي لم تكن للمطالبات المتعلقة بمنع الاحتكار أسس قوية بما يكفي لرفع قضية رفض التعامل أو سلوك إقصائي. وألغت المحكمة العليا قرار محكمة الاستئناف بتطبيق المادة ٢ من قانون شيرمان على هذه القضية. وأكدت المحكمة العليا أن ثمة حاجة إلى شبكات جديدة وحثت على إقامتها لمعالجة مشكلة الوصول. وكان ما قدمته وزارة العدل داعماً لحقيقة أن شروط الاستثناء في قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية لعام ١٩٩٦ لم تنتهك في هذه القضية.

وتبين هذه القضية كذلك الحاجة إلى توضيح الحدود بين تنظيم قطاع من القطاعات وبين إنفاذ قانون المنافسة. وتبين أنه حيث يوجد تنسيق بين السياسات وإنفاذ القانون وتبادل المعلومات، يمكن التوصل إلى تفاهم على طريقة عمل شروط الاستثناء. ويمكن أن يؤثر هذا على محاولة المحاكم حل القضايا المتعلقة بالمنافسة والقضايا التنظيمية القطاعية.

ثالثاً - الفوائد المحتملة لتحقيق الاتساق بين السياسات الحكومية

٢٢- عندما يكون هناك اتساق بين مختلف السياسات الحكومية، يكون احتمال تحقيق النتيجة المرجوة المتمثلة في تعزيز التنمية الاقتصادية وتحسين رفاه الشعب أكبر منه حال انعدام الاتساق ووجود نزاعات بين منفذي السياسات. وعلى الحكومات أن تحدد مجالات سياساتية متخصصة يمكن فيها لجهود تعزيز الاتساق أن تحقق أفضل النتائج. وهناك طائفة واسعة من الفوائد التي يمكن استخلاصها من اتساق السياسات.

(٧) *شركة فيرايزون للاتصالات ضد المكاتب القانونية لكيرتس ف. ترينكو*، شراكة محدودة المسؤولية، تختصر عادة إلى *فيرايزون ضد ترينكو*. 540 U.S. 398(2004) متاح على الرابط: .http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1593.html

٢٣- فقد حددت بعض البلدان (من مثل المملكة المتحدة وهولندا) الحاجة إلى معالجة العبء الإداري الناشئ عن التنظيم بوصفه عنصراً أساسياً لتعزيز الاتساق. ويحدد تقرير أعد عام ٢٠٠٦ في المملكة المتحدة[٨] العناصر الرئيسية التالية في هذه العملية: (أ) إزالة اللوائح والحد منها ودمجها وتحسينها؛ (ب) تبسيط إجراءات الامتثال للوائح؛ (ج) تبادل المعلومات والبيانات؛ (د) إقامة شبكات جامعة لكل الخدمات لفائدة أصحاب المصلحة. ويمكن تطبيق هذه العناصر بوصفها أدوات لخفض التكاليف وتعزيز الاتساق في صياغة السياسات وتنفيذها. ويرتب عدم اتساق السياسات تكاليف على المجتمع بطريقة أو بأخرى. ويشار في هذا الصدد إلى وضع سياسة وقانون للمشتريات يتضمنان ولاية إصدار عطاءات لبناء الطرق، وقانون وسياسة للمنافسة يتضمنان أحكاماً لمكافحة التلاعب بالعطاءات/العطاءات التواطئية. فمن شأن غياب التنسيق في إنفاذ القانونين أن يؤدي إلى نزاع في السوق، عن طريق إمكانية منح العطاءات لمجموعة احتكارية، وبالتالي تحويل أموال دافعي الضرائب إلى شركات خاصة.

٢٤- ويعتبر تحديد الاختصاصات ذات الصلة بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية قضية رئيسية عند مناقشة اتساق السياسات. وكما ورد في دراسة للأونكتاد[٩]، يبدو التعايش بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية الخاصة بقطاعات محددة واضحاً في العديد من البلدان. فالتطورات التكنولوجية وغيرها من التطورات التي تعرفها السوق تقوم بتشكيل الدور التنظيمي للحكومة فيها. ومما لقنته الأزمة المالية الأخيرة لواضعي السياسات أنه حتى في الحالات التي تبدي فيها بعض القطاعات ضغطاً تنافسياً في السوق، يمكن لتخفيف المبادئ التنظيمية أن يكون مكلفاً جداً للاقتصاد العالمي[١٠]. ويقدم التعايش بين الهيئات التنظيمية وسلطات المنافسة بعض الأمثلة عن النهج المختلفة التي اعتمدتها مختلف البلدان إزاء طريقة التعامل مع مسألة التنسيق أو عدم التنسيق بين سياسات المنافسة والسياسات التنظيمية القطاعية.

---

(٨) Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2009). *Regulatory Burdens on Businesses.* May. واشترك المكتب التنفيذي لتحسين اللوائح التنظيمية والمكتب الوطني لمراجعة الحسابات بالمملكة المتحدة عام ٢٠٠٦ في وضع وثيقة توجيهية لمن يقومون باستعراض الالتزامات في أعقاب تقرير هامبتون، معنونة "الحد من الأعباء الإدارية: التفتيش والإنفاذ الفعالان".

(٩) الأونكتاد (٢٠٠٦). أفضل الممارسات لتحديد الاختصاصات وتسوية الحالات التي تنطوي على إجراءات مشتركة بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية. TD/RBP/CONF.6/13/Rev.1.

(١٠) عزيت الأزمة المالية إلى الفشل التنظيمي في الولايات المتحدة وبالتبعية في أوروبا. انظر على سبيل المثال: World Bank (2009). Is there a need to rethink the supervisory process? Prepared by John Palmer and Caroline Cerruti. وانظر أيضاً: صندوق النقد الدولي (٢٠١٠). Lessons and policy implications from the global financial crisis. Prepared by Stijn Claessens, Giovanni dell'Ariccia, Deniz Iga, and Luc Laeven. وانظر أيضاً: المفوضية الأوروبية. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European Economy 2009. See further: Mix DE (2010). The United States and Europe: Current Issues. CRS report for Congress. 8 December.

٢٥- ولضمان نجاح إصلاحات السوق، أُتبعت الخصخصة بإنشاء هيئات تنظيمية قطاعية جديدة. وتوجد أكثر الهيئات التنظيمية القطاعية شيوعاً في العالم في قطاعات المصارف والاتصالات السلكية واللاسلكية والخطوط الجوية والطاقة. وفي العديد من البلدان، تعد الهيئات التنظيمية في القطاع المصرفي أقدم الهيئات. فالمصرف (المركزي أو الاحتياطي أو ما إليهما) كان موجوداً بالفعل قبل الخصخصة والعولمة والتكيف الهيكلي وتحرير التجارة في العديد من الاقتصادات، ويبقى هو الهيئة التنظيمية للقطاع المالي في العديد من الولايات القضائية.

٢٦- وتحدد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أربع مهام تنظيمية، وهي حماية المنافسة، والوصول إلى الأسواق، والوصول إلى البنية التحتية الأساسية، والتنظيم الاقتصادي والتقني. وعادة ما تدخل الهيئات التنظيمية القطاعية في فئة التنظيم التقني. وفيما يتعلق بالسياسات التنظيمية القطاعية وتفاعلها مع سياسة المنافسة، هناك فوائد واضحة تأتي من اتساق الإنفاذ. فقد أصبح التعايش بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية شائعاً في العديد من الولايات القضائية. وقد غيرت التحولات الاقتصادية التي عرفتها الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي شكل عمليات السوق عن طريق زيادة مشاركة القطاع الخاص، وهو ما ولد فرصا للتنافس وظهور ضغوط تنافسية. ويجري باستمرار إدخال المنافسة في القطاعات التي كانت تهيمن عليها الاحتكارات من قبل. ومع مرور الوقت، تمت إعادة ترتيب المجال التقليدي للسوق بفضل التقدم التكنولوجي.

٢٧- بيد أن دور الحكومة، بوصفها المشرفة على السوق، ما فتئ يزداد الاعتراف بأهميته في الاتجاهات الجديدة والناشئة. فثمة حاجة إلى تدخل الحكومة حتى في الأسواق التنافسية جداً. وينبغي وضع قواعد ولوائح خاصة لتوجيه السوق نحو المنافسة من أجل التنمية(١١). وإضافة إلى قانون المنافسة، ظهرت قوانين تنظيمية خاصة بمجالات بعينها في قطاعات اقتصادية بعينها أيضاً - وهي الاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة والأعمال المصرفية والتأمين وما إليها.

٢٨- وفي كثير من الحالات، تكون للهيئات التنظيمية القطاعية وسلطات المنافسة اختصاصات متداخلة في قضايا معينة. فالاندماجات في القطاع المصرفي، ومنح التراخيص وتحديد الأسعار في مجال الاتصالات، وتحديد أقساط التأمين وما إليها هي بعض من المجالات التي تتطلب اهتماماً في هذا الصدد.

٢٩- وفي بعض الولايات القضائية، تعفى بعض القطاعات المنظمة من قانون المنافسة. ولنظم قانونية أخرى ولاية قضائية مشتركة مع السلطات المعنية بالمنافسة. وفي حالات أخرى، تسكت قوانين المنافسة والقوانين التنظيمية كلتاهما عن التداخلات الممكنة. ومع هذا المزيج كله، ثمة إمكانية للتراع وانعدام التنسيق بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية.

---

(١١) انظر على سبيل المثال الأونكتاد (٢٠٠٢). تحليل قضايا الوصول إلى الأسواق التي تواجه البلدان النامية: مصالح المستهلكين والقدرة التنافسية والمنافسة والتنمية. TD/B/COM.1/47.

ألف – استعراضات النظراء التي يجريها الأونكتاد واتساق المنافسة

٣٠- منذ عام ٢٠٠٥، قام الأونكتاد بتيسير استعراضات النظراء الطوعية لعدد من الدول الأعضاء[١٢]. وتشير تقارير استعراض النظراء إلى أمور منها أن مسألة الاتساق بين سلطات المنافسة وغيرها من السياسات الحكومية الأخرى بدت مجالاً يحتاج إلى مزيد من الاهتمام في جميع البلدان التي استعرضت الحالة فيها. وفي حين تناولت تقارير استعراض النظراء العديد من مجالات اتساق السياسات، بما في ذلك الإعفاءات من حقوق الملكية الفكرية والإعفاءات لفائدة البحث والتطوير ولفائدة بعض القطاعات الاستراتيجية، فقد صعَّب ذلك كثيراً من عمل سلطة المنافسة، حيث جعل السلطة غير فعالة في تنظيم المنافسة في السوق.

٣١- وفي جامايكا، حدد استعراض النظراء وضعاً يجعل التنسيق مع السياسات الحكومية الأخرى صعباً للغاية. وقانون الاتصالات السلكية واللاسلكية لعام ٢٠٠٠ هو الوحيد الذي يقر بوجود قانون المنافسة العادلة. وكل سياسة حكومية أخرى تحتوي على بعض جوانب المنافسة تطلب من سلطة المنافسة تعليل الحاجة إلى التقيد بمبادئ المنافسة. وإضافة إلى ذلك، لا توجد أحكام رئيسية في قانون المنافسة، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالرقابة على عمليات الاندماج. ولعل هذا يفسر سبب تخصيص سلطة المنافسة الجامايكية معظم مواردها لقضايا حماية المستهلك.

٣٢- وفي كينيا، تبين أن تصميم قانون المنافسة وإطاره المؤسسي عقبة رئيسية أمام الاتساق مع سياسات أخرى، وأمام القدرة على التصدي بفعالية للممارسات المخلة بالمنافسة. وكان القانون المتعلق بالممارسات التجارية التقييدية والاحتكارات ومراقبة الأسعار، وإطاره المؤسسي، لجنة الاحتكارات والأسعار، من بين أولى الأطر التنظيمية التي أنشئت في السوق الكينية (عام ١٩٨٨) بعد بدء عملية التحرير من القيود التنظيمية. وهناك عدد كبير من القطاعات المنظمة، منها الأعمال المصرفية والتأمين والاتصالات السلكية واللاسلكية والشاي والبن والطاقة، وهي معفاة بموجب المادة ٥ من القانون المتعلق بالممارسات التجارية التقييدية والاحتكارات ومراقبة الأسعار. ولم تحدد العلاقة بين لجنة الاحتكارات والأسعار وغيرها من الهيئات التنظيمية لا في قانون المنافسة ولا في القوانين التنظيمية.

٣٣- وأظهر استعراض النظراء المتعلق بتونس مجالات تنطوي على فرص لتحقيق الاتساق بين إنفاذ قانون المنافسة وغيره من السياسات التنظيمية. وهناك قطاعات محمية من لوائح مكافحة الاحتكار لم تستطع سلطة المنافسة التعامل معها. وحدد استعراض النظراء قطاع الكهرباء – الذي تنظمه الشركة التونسية للكهرباء والغاز – بأنه يحتكر توزيع الكهرباء

(١٢) شملت عملية استعراض النظراء جامايكا (TD/RBP/CONF.6/7) وكينيا (TD/RBP/CONF.6/8)، وتونس (UNCTAD/DITC/CLP/2006/2)، والإتحاد النقدي والاقتصادي لغرب إفريقيا: بنن والسنغال (UNCTAD/DITC/CLP/2007/2)، وكوستاريكا (UNCTAD/DITC/CLP/2008/2)، وإندونيسيا (UNCTAD/DITC/CLP/2009/2)، ومؤخراً صربيا.

وحصة من إنتاج الكهرباء. وإضافة إلى ذلك، فقطاع التأمين والقطاع المالي وسوق الأوراق المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية من بين القطاعات التي توجد بها سلطات تنظيمية راسخة لها ولايات تسمح لها بالتغاضي عن الممارسات المخلة بالمنافسة في قطاعاتها.

٣٤- وفي كوستاريكا، تعفى العديد من القطاعات من تطبيق قانون المنافسة. ويذكر تقرير استعراض النظراء أنه "يستثنى من تطبيق القانون الجهات التالية: (أ) مقدمو الخدمات العامة بموجب امتياز، وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون؛ (ب) احتكارات الدولة المنشأة بموجب قانون؛ (ج) الحكومات البلدية أو المحلية، في نظامها الداخلي وفي علاقاتها مع أطراف ثالثة في الوقت نفسه (المادتان ٩ و٧٢ من القانون والمادة ٢٩ من اللوائح)".

٣٥- وإضافة إلى ذلك، فإن تحديد الجمعيات المهنية في كوستاريكا للرسوم معفي من قانون المنافسة. وعلاوة على ذلك، فإن الغرف والرابطات التجارية معفاة إذا لم تكن تتصرف بوصفها مشترية وبائعة للسلع و/أو الخدمات. ويظهر هذا الإعفاء في تعريف "الوكيل الاقتصادي". وتظهر أمثلة من دراسات قطاعية أجريت في إطار مشروع سياسات المنافسة وحماية المستهلك لمنطقة أمريكا اللاتينية التابع للأونكتاد أن الاتفاقات المخلة بالمنافسة شائعة فيما بين الرابطات، ولا تستطيع سلطات المنافسة التدخل(١٣).

٣٦- وأظهر استعراض النظراء الجاري في إطار الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا الجانب الإقليمي لتنسيق السياسات. ويكشف توزيع الاختصاصات بين سلطات المنافسة الإقليمية والوطنية عن عدم الاتساق في الإنفاذ وعدم التنسيق بين الهيئات التنظيمية القطاعية على الصعيد الإقليمي. وفي الحالات التي تُثار فيها مسائل الاختصاص، كما هو حال الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والدول الأعضاء فيه، يغدو من الأصعب تنسيق سياسة المنافسة مع السياسات الحكومية الأخرى. فقد شرع بعض الأعضاء في الاتحاد في تناول قضايا المنافسة قبل أن يبدأ نفاذ قواعد الجماعة الاقتصادية في عام ٢٠٠٣. وبعد إقرار هذه القواعد، وقفت السنغال على ست حالات يُشتبه فيها بوجود تكتلات احتكارية وإساءة استعمال للهيمنة، وهي حالات لم تتصد لها هيئة الجماعة ولا سلطة المنافسة الوطنية. ويفيد استعراض النظراء الذي أجري في إطار الأونكتاد بأن عدم التنظيم القطاعي على المستوى الإقليمي واعتبار أن مفوضية الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا تنفرد بالاختصاص في قضايا المنافسة هما من التبعات الرئيسية التي تعترض سبيل عمل الوكالات الوطنية وهيئة المنافسة الإقليمية.

٣٧- وحالة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا - إضافة إلى جوانب معينة في هيئات إقليمية أخرى في العالم النامي - تُجسد أوجه التعقيد في معالجة اتساق السياسات بين

---

(١٣) برنامج تعزيز المؤسسات والقدرات في ميدان المنافسة وحماية المستهلك في منطقة أمريكا اللاتينية (COMPAL) الذي يضطلع به الأونكتاد (٢٠٠٥). يمكن الاطلاع عليه في الرابط الإلكتروني التالي: http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20043_en.pdf.

الهيئات الوطنية والإقليمية فيما يتعلق بإنفاذ سياسة المنافسة، ومن ثم، غيرها من السياسات الحكومية. فإذا لم تطبق تدابير إنفاذ سياسة المنافسة على النحو السليم، سيواجه المكلفون بإنفاذ تلك السياسة صعوبة في التصدي لسياسات أخرى.

٣٨- والسياسة الصناعية هي أحد المجالات الأخرى التي سيكون فيها تنسيق السياسات مفيداً لإنفاذ قانون وسياسة المنافسة. وقد زُعم، على مر السنين، أن السياسة الصناعية تقوض مبادئ المنافسة، وأن سياسة المنافسة تحد من حرية السلطات الحكومية في تطبيق السياسة الصناعية. غير أن دراسات كثيرة أظهرت أوجه التكامل بين السياستين – و بينت أن التنسيق يمكن أن يتغلب على الجوانب السلبية في هذه العلاقة. وأكدت الأزمة الاقتصادية الأخيرة أن بعض العيوب السوقية ستزيد من وقت لآخر الطلب على تدخّل الدولة في السوق تدخّلاً محدد الهدف والقياس. وقد استمر تقديم حزم الحوافز منذ عام ٢٠٠٩ حتى عهد قريب في نهاية عام ٢٠١٠. ومن المعروف أن المساعدات يمكن عموماً أن تحجب مزايا الكفاءة في البلدان، لكن ما هي البدائل الأخرى التي كانت متاحة لتخفيف مشكلة كان يُحتمل أن تدمر الاقتصاد العالمي؟ وقد جاء في دراسة من إعداد الأونكتاد أن الحكومات تتعرّض: "للضغط من أجل اتخاذ مجموعة تدابير للإنقاذ الاقتصادي للشركات الصناعية والمالية. كما تتعرض سلطات المنافسة للضغط من أجل أن تُخفف إجراءات استعراض عمليات الاندماج وأن تحظر قوانين المنافسة السلوك المانع للمنافسة. ويمكن أن تُستشف من بعض التدابير النزعة القومية الاقتصادية، في شكل محاولة حصر الإعانات أو الضمانات الحكومية في الشركات المحلية والمستهلكين المحليين"(١٤).

٣٩- ولطالما كانت العلاقة بين سياسة المنافسة والسياسة الصناعية شائكة إلى أقصى حد، لا سيما في الأوقات العصيبة. وتواجه البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية تحدياً مختلفاً نوعاً ما من حيث قدرتها على تقديم المساعدات وحزم الحوافز. وفي الوقت نفسه، يمكن للضغط المفروض على البلدان من أجل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر والاعتماد عليه أن يُفضي إلى منح الشركات عبر الوطنية مزايا خاصة، مما يجعل الشركات المحلية في وضع غير ملائم للمنافسة(١٥). وفي حالات أخرى، يمكن أن تكون الشركات الأجنبية في وضع غير ملائم، عندما تحظى المنشآت المحلية بمعاملة تفضيلية. ويُبيّن مثال مستمد من تدخّل لجنة التجارة الفيدرالية للولايات المتحدة في قضية إنقاذ شركة Chrysler في

(١٤) الأونكتاد (٢٠١٠). دور الترويج للمنافسة ومراقبة عمليات الاندماج وإنفاذ القوانين بفعالية في فترات الاضطراب الاقتصادي. TD/RBP/CONF.7/6.

(١٥) انظر، مثلاً، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ على الرابط التالي: http://www.unescap.org/tid/publication/tipub2540_chap3.pdf، الفصل ٣. وانظر أيضاً: *Most Favoured Nation Treatment.* UNCTAD/ITE/IIT/10. Volume 3.

عام ١٩٨٠[١٦] أن حجة المنافسة ليست الحجة الغالبة دائماً، كما يُثير هذا المثال من جديد أيضاً مسألة توازن السياسات.

٤٠- ويقول لويس (٢٠٠٩)[١٧] إن الأزمة المالية والأزمة الاقتصادية الناجمة عنها هما من العوامل التي أسهمت في الفشل التنظيمي. وعلى الحكومات، وهي تحاول مواجهة هذا التحدي، ألا تُغفل سبب المشكلة الأساسي. فالأطر التنظيمية - المالية منها وغير المالية، بما يشمل المنافسة - ينبغي أن تعمل معاً على ضمان ألا يتكرر هذا الوضع. وقد كانت مسائل المنافسة واضحة في القطاع المالي قبل وقوع الأزمة بوقت طويل، لكن تنظيم القطاع المالي يتطلب التقيد بمدونة سلوك معينة لضمان السيولة ونجاة المصارف. وقصارى القول، فقد يسأل سائل: هل يتعلق الأمر هنا باتساق السياسات من عدمه؟ وهل يتعين علينا اللجوء إلى سياسة المنافسة لإيجاد الحلول؟ ومهما يكن من أمر فمن الضروري ألا يتغير الهدفان الرئيسيان لسياسة المنافسة وهما رفاه المستهلك والحفاظ على العملية التنافسية.

٤١- ولكي تميز الحكومة، فيما لديها من أدوات السياسة الصناعية، بين المساعدات المانعة للمنافسة وتلك التي لا تؤثر عليها، يجب أن تحصل على المعلومات الكافية في الوقت المناسب وأن تكفل تحقيق الاتساق بين الطلبات المتنافسة والأهداف المتوخاة.

٤٢- وبغية تعزيز الاتساق بين هاتين السياستين، ففي حين يمكن للحكومات إبطال سلطات المنافسة في أوقات الأزمات الاقتصادية، كما حدث في ألمانيا والمملكة المتحدة، ينبغي لسلطات المنافسة أن تستعد لإعادة تنظيم وتصميم إطارها التنظيمي في أعقاب الأزمة على نحو يدعم المنافسة[١٨]. ومن منظور عالمي، ينبغي أن تنتبه السياسات الوطنية إلى ما قد ينجم عن أفعالها أو عن تقصيرها من تبعات ممكنة على بلدان أخرى، لا سيما البلدان النامية. وعلى نحو أمثل، ينبغي أن تنسق البلدان جهودها ومصالحها لفائدة الاقتصاد العالمي. وسيمثل ذلك جانباً مهماً في تشجيع اتساق السياسات على الصعيد الدولي.

٤٣- ومن شأن حقوق الملكية الفكرية أن تشجع الابتكار، وبالتالي فهي تعزز النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية. غير أن إساءة استعمال حقوق الملكية الفكرية يمكن أن تكبت عملية المنافسة، ومن ثمّ فإن الموازنة بين حقوق الملكية الفكرية وسياسة المنافسة تشكل أحد المجالات الأخرى التي تستلزم تحقيق الاتساق. ولقد ظل هذا المجال في مجالات السياسة العامة موضع نقاش على مدى عقود عدة. فالكثير من قوانين المنافسة تستثني حقوق الملكية الفكرية

---

(١٦) انظر رد الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد وهو متاح على الموقع الشبكي للأونكتاد.

(١٧) Lewis D (2009). The role of competition authorities in the management of economic crises. Global Forum on Competition. OECD. DAF/COMP/GF/WD.

(١٨) دراسة الأونكتاد المتعلقة بالسياسة الصناعية والمنافسة (٢٠٠٩). الوثيقة TD/B/C.1/CLP/3.

من نطاق تطبيقها، باعتبار هذه الحقوق سبيلاً إلى البحث والتطوير[١٩]. غير أن ما يُسمى الترخيص المتبادَل يمكن أن يُضر بالمنافسة إذا ما اتفق أصحاب البراءات على الأسعار، إذ إن ذلك قد يؤدي إلى إقامة الحواجز التي تحول دون وصول المنافسين المقبلين إلى الأسواق. ويمكن أن يتخذ منح براءات جديدة أبعاداً مانعةً للمنافسة عندما يحصل أصحاب البراءات الموجودة على براءات جديدة تتعلق بتحسينات ضئيلة لمنتجات موجودة وسبق تسجيلها ببراءات. ويتسبب تجدد البراءات المستمر هذا في تمديد فترة الحقوق الحصرية أكثر مما كان مقرراً في الأصل. وقد جسّدت قضية *AstraZeneca* في عام ٢٠١٠[٢٠] حالة إساءة استعمال للهيمنة من جانب صاحب البراءة بهدف تأجيل دخول الأدوية الجنيسة.

٤٤- لذلك هناك قضايا تتعلق بالاتساق تنشأ بين سياسة المنافسة وحقوق الملكية الفكرية. وسيكون التعاون الوثيق بين الوكالات ضرورياً لتجنب أوجه التضارب في تنظيم السياسات وفي إنفاذ القوانين ذات الصلة. وقيام البلدان، لا سيما النامية منها، بوضع ونشر المبادئ التوجيهية المتعلقة بكيفية تفاعل سياسة المنافسة مع سياسة حقوق الملكية الفكرية وإبراز المجالات التي يحتمل فيها حدوث ممارسات مانعة للمنافسة، عامل من شأنه تيسير عملية حماية حقوق الملكية الفكرية وضمان الاتساق، في الوقت نفسه، مع قواعد المنافسة.

٤٥- ويمكن أن يفضي ترويج المعايير الصناعية واستكمالها إلى منافع كبيرة بالنسبة إلى المستهلكين؛ وتشمل هذه المنافع حوافز الابتكار، وتوحيد المنتجات، وإمكانية التشغيل البيني، وتوفير منتجات أطول أجلاً، وتخفيض تكاليف تطوير المنتجات القائمة على المعايير والكفاءة، وإتاحة الخيارات للمستهلك، بالإضافة إلى تزويد المستهلكين بمنتجات يُزعم أنها من نوعية أرقى نتيجة مقارنة الخبراء بين حلول متعددة، وزيادة المنافسة بفضل تضاؤل الحواجز أمام دخول سوق محددة بمنتجات موحدة، وانخفاض تكاليف جلب المنتجات إلى سوق معينة، وتعزيز الصحة والسلامة العامتين. وعلى وجه الخصوص، تعتبر المعايير الصناعية أحد محركات الاقتصاد الحديث بسبب قدرتها على تخفيض تكلفة الإنتاج بالنسبة إلى الشركات وزيادة قيمتها بالنسبة إلى المستهلكين، كما يمكنها أن تشكّل دعامة أساسية للتجارة الدولية. ومن جهة أخرى، يمكن أيضاً لمعيار ما أن يتسبب في إبطاء وتيرة الابتكار عن طريق حصر الإنتاج في تكنولوجيا أقل تطوراً، وقد يقلص من اختيارات المستهلك بتخفيض عدد المنتجات المختلفة لكنها غير متوافقة. لكن من ميزات أنشطة وضع المعايير أنها ليست بمنأى عن التدقيق الرامي إلى منع الاحتكار، حيث يمكن عادة استعراضها طبقاً لقواعد المنطق.

٤٦- وتمثل العلاقة بين سياسة المنافسة وإنفاذ السياسات التكميلية داخل الهيكل الحكومي مجالاً آخر يتعين تناوله لدى بحث مسألة الاتساق بين سياسة المنافسة والسياسات الحكومية

(١٩) دارسة الأونكتاد المتعلقة بسياسات المنافسة وممارسة حقوق الملكية الفكرية (٢٠٠٨). الوثيقة TD/B/COM.2/CLP/68.

(٢٠) المفوضية الأوروبية، القضية T-321/05، AstraZeneca v. Commission ضد المفوضية. ١ تموز/يوليه ٢٠١٠.

الأخرى. وأحد الفروع الرئيسية للسياسات هو الجهاز القضائي وكيفية الفصل في قضايا المنافسة طبقاً لقوانين المنافسة. ويكمن أحد عناصر الإنفاذ المهمة في القدرة على الفصل في القضايا الناشئة عن أحكام القانون. وتُثار في هذا السياق العلاقة مع الجهاز القضائي. فلأغراض الشفافية واحترام أصول المحاكمة العادلة، ينبغي أن تكون إمكانية مراجعة القرارات الصادرة عن سلطات المنافسة متاحة من خلال المحاكم أو هيئات التحكيم أو آلية أخرى من آليات المراجعة. وفي بعض الأحيان، تكون علاقة سلطات المنافسة مع الجهاز القضائي متوترة، خاصة في البلدان النامية، بسبب تركيز القضاة على الجوانب الإجرائية للسلوك موضوع النظر. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم اكتساب القضاة خبرة كافية في تناول قضايا المنافسة، أو إلى اعتقادهم، كما حدث في قضية Trinko، أن معالجة المسألة ينبغي أن تحتكم إلى القانون الناظم للقطاع المعني. ولإعطاء مثال محدد في هذا الصدد، فإنه عند النظر في إحدى قضايا الاندماج، يقتضي بحث مسائل تحديد الأسواق وتقييم مدى تقلص المنافسة فعلياً أن يكون للقاضي إلمام واضح بالجوانب الاقتصادية لقضايا المنافسة. ويمكن التصدي لهذه النقطة من خلال الدعوة المتعلقة بالمنافسة وتدريب القضاة.

٤٧- وتظهر مشكلة أخرى عندما تكون قوانين المنافسة قد أنشأت نظماً لا فصل فيها بين سلطات النيابة والقضاء. وتضطلع مؤسسات المنافسة بالوظيفتين في ولايات قانونية كثيرة. وعادة ما يكون هذا السيناريو عرضة للانتقاد. وتعتبر أي مراجعة لقضايا المنافسة عملية نهائية يُقيّم فيها القاضي أفعال المدير التنفيذي أو مجلس الإدارة، وهما الجهتان اللتان ربما تكونان أكثر دراية بمحتوى قانون المنافسة.

٤٨- وينادي الأونكتاد وشبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بفصل السلطات، بحيث تؤدي عملية التحقيق وعملية الفصل في القضية دورين مختلفين تماماً. وعلى نفس المنوال، لا بد أن تؤدي مؤسسات المنافسة دورها الدعائي من خلال إنشاء قنوات للتدريب والمناقشة فيما يتعلق باقتصاديات المنافسة وقانونها. وبذلك يتسنى للجهاز القضائي تطوير اختصاصاته في شؤون المنافسة ويقل التنازع بين الجهاز القضائي وسلطة المنافسة. وسيوفر ذلك وسيلة فعالة لتعزيز الاتساق والتنسيق في تناول مسائل المنافسة، من خلال مراجعة القضايا بصورة شاملة.

رابعاً - استراتيجيات تحقيق الاتساق

٤٩- لا بد للحكومات، بغية تحقيق الاتساق بين السياسات، أن تعتمد استراتيجيات ومبادئ تعزز الاتساق الداخلي والخارجي في أسلوب عملها. وقد حددت كل من هولندا والمملكة المتحدة خمسة مبادئ تعزز التنظيم الهادف. ففي المملكة المتحدة، ما فتئت الإدارة

المعنية بمهارات الابتكار في ميدان الأعمال التجارية[٢١] تعمل، من خلال المكتب التنفيذي لتحسين اللوائح التنظيمية، على تبسيط التنظيم بإصدار مبادئ توجيهية لفائدة أصحاب المصلحة. وتتوخى هذه المبادئ التوجيهية ضمان أن يشمل التنظيم مبادئ التناسب والمساءلة والاتساق والشفافية والتنظيم الهادف. وقد اعتُمدت ثلاثة مبادئ واعتُبرت بمثابة أدوات لمواجهة تحديات الاتساق في وضع السياسات الحكومية وإنفاذها - بما يشمل علاقتها بسياسة المنافسة. وتجسدت هذه المبادئ في إجراءات للشفافية مع بعض جوانب الاتساق، وإجراءات للمساءلة وأخرى للتنظيم الهادف مع بعض جوانب التناسب.

٥٠- وقبل مناقشة المبادئ في هذه الدراسة، من المهم الوقوف عند مسألة رئيسية يمكن أن تعزز الاتساق بين سياسة المنافسة والسياسات الحكومية الأخرى. ويُشار في هذا السياق إلى الدور المهم الذي تؤديه الدعوة وتقاسم المعلومات. ويمكن أن تشهد سلطات منافسة كثيرة أن الدعوة المتعلقة بالمنافسة جانب أساسي في إنفاذ قوانين المنافسة. وقد حث بعض الخبراء أيضاً سلطات المنافسة الفتية على المشاركة في أنشطة الدفاع في السنة الأولى من إنشائها، قبل الشروع في الإنفاذ القوي لأحكام القانون ذات الصلة. ويعتبر هذا طريقة لجعل قوانين المنافسة وسياساتها مفهومة لدى أصحاب المصلحة، ومن ثم تعزيز امتثال القانون.

ألف - دور الدعوة

٥١- تمثل الدعوة المتعلقة بالمنافسة جانباً مهماً من عمل سلطة المنافسة. وعلى مر الأعوام، تضمنت استعراضات النظراء الجارية في إطار الأونكتاد على الدوام توصية إلى سلطات المنافسة بتدعيم فعاليتها في إنفاذ القانون وتوطيد علاقتها مع صناع السياسات داخل الحكومات ومع غيرهم من أصحاب المصلحة. واعتُبرت برامج التوعية العامة ونشر المعلومات عناصر أساسية في هذا الصدد. واستعراضات النظراء الخاصة بأرمينيا وإندونيسيا وتونس وجامايكا وكوستاريكا وكينيا والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا تتفق جميعها في اعتبار الدفاع عن المنافسة ضرورياً لتشجيع الإنفاذ والاتساق على نحو فعّال. وتتضمن ردود الدول الأعضاء على استبيان الأونكتاد إقراراً بدور الدعوة في تعزيز الاتساق (من تلك الردود مثلاً ما ورد من زامبيا وزمبابوي وكولومبيا وماليزيا والمغرب والمكسيك والولايات المتحدة واليابان).

٥٢- وبالانتقال، على وجه التحديد، إلى مسألة الاتساق مع السياسات الحكومية الأخرى، بما يشمل هيئات التنظيم القطاعية، جرى تحديد الدعوة المتعلقة بالمنافسة باعتبارها مسألة رئيسية تستدعي اهتماماً خاصاً. فقد استنتجت سلطات المنافسة أن التوعية العامة بقضايا المنافسة وسيلة لترويج ثقافة المنافسة وتفادي الازدواجية والتداخل في الإنفاذ، علاوة على كونها وسيلة رئيسية إلى تخفيف العبء الإداري إلى الحد الأدنى. وإلى جانب سلطات التنظيم القطاعي،

(٢١) انظر http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/improving-regulatory-delivery.

توجد كيانات أخرى يتعين قيامها بالتنسيق مع سلطات المنافسة؛ وقد تختلف هذه الكيانات من بلد إلى آخر، لكنها قد تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، وزارات التجارة والمالية والزراعة والتخطيط الاقتصادي والصحة وجمعيات المستهلكين وغرف التجارة. وإذا تعلق الأمر بتسوية القضايا، وجب التنسيق أيضاً مع الجهاز القضائي. غير أن السياسات المختلفة قد يعتريها بعض أوجه عدم الاتساق، ويجب على سلطة المنافسة أن تشرح كيفية تطبيق سياسة المنافسة في هذه الحالة. وتشكل تركيا وجنوب أفريقيا مثالين على سلطات المنافسة التي استخدمت هذه الأداة في سعيها إلى تعميم رسالة المنافسة على أصحاب المصلحة(٢٢).

٥٣- وقد أثبتت تجربة الأونكتاد في مجال الاضطلاع بأنشطة الدعوة والتدريب الهادفة أنها مفيدة للغاية فيما يتعلق بإنفاذ قانون المنافسة. وعلى وجه التحديد، نفذت على مدى الأعوام أنشطة تدريب لفائدة الجهاز القضائي في كل من إندونيسيا، وترينيداد وتوباغو، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وزامبيا، والسلفادور، وكينيا، ومصر، وملاوي، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا. وتعالج برامج الأونكتاد لتدريب القضاة مشكلة تضارب المعلومات، وقد قدم القضاة المشاركون في الدورات التدريبية ملاحظات إيجابية وأعربوا عن تقديرهم للمناقشات المتعلقة بالتحليل الاقتصادي لقضايا المنافسة.

٥٤- وتمثل أحد التحديات التي واجهتها لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا، في بداياتها، في انعدام الاتساق بين السياسات المالية وسياسة المنافسة. وظهرت مسألة تحديد الجهة المختصة في عمليات الاندماج داخل القطاع المصرفي. وعُدل قانون المنافسة لتضمينه مسألة الاختصاص المشترك مع الهيئات التنظيمية القطاعية. وصيغت مذكرة تفاهم توضح كيفية تفعيل الاختصاص المشترك والتنسيق بين مؤسستين. وأُنشئت بذلك قنوات اتصال بين سلطة المنافسة وسلطة التنظيم المصرفي. وأمكن للجنة المنافسة في جنوب أفريقيا أن تدعو إلى إبرام مذكرات تفاهم أخرى مع سلطة تنظيم الاتصالات والبريد والكهرباء.

باء - الشفافية

٥٥- تمثل الشفافية إحدى أدوات السياسة العامة التي يمكنها تعزيز الاتساق في وضع السياسات وإنفاذها. فهي تضاعف من الضغط المفروض على صناع السياسات من أجل تبرير التدخل في عملية المنافسة. وبما أن السياسات عادة ما تصاغ في إطار الحوافظ الوزارية أو غيرها من الحوافظ الحكومية، من المهم أن تُنشئ الحكومات آلية لتنسيق السياسات تجمع بين صناع السياسات في مختلف الوزارات أو الإدارات وتوفر لهم منتدى لتطارح أهداف سياساتهم ومحتوياتها. ومن شأن ذلك أن يساعد الحكومات على تحديد أهداف السياسة العامة التي يرجّح بلوغها بواسطة حلول قائمة على السوق وتلك التي تتعارض مع سوق حسنة

(٢٢) تقرير شبكة المنافسة الدولية (٢٠١٠) عن تفاعل سياسة المنافسة والسياسات الحكومية الأخرى. تقرير أعدته سلطة المنافسة التركية وقدمته إلى المؤتمر السنوي التاسع لشبكة المنافسة الدولية المعقود في اسطنبول.

الأداء. وكما سبقت الإشارة إليه في هذه الورقة، يكمن الحل في إنشاء وحدة شاملة لوضع السياسات وتنسيقها. وفي المملكة المتحدة، أقرت الإدارة المعنية بمهارات الابتكار في ميدان الأعمال التجارية نظاماً من هذا القبيل، من خلال إصدار مبادئ توجيهية ترشد وزارات الحكومة وإداراتها إلى كيفية معالجة مسائل العبء الإداري. وتساعد هذه المبادئ التوجيهية صناع السياسات في تقييم مقترحاتهم وخياراتهم السياساتية. وقد جاء في التقرير المتعلق باعتماد المبادئ التوجيهية لتخفيف العبء الإداري ما يلي: "... ينبغي أن تسترشدوا بهذه الوثيقة في عملكم اليومي كصناع للسياسات. فتخفيف الأعباء الإدارية على دوائر الأعمال والقطاع المتطوع والمجتمع ككل سيفضي إلى تحسين السياسات وتحسين التنفيذ والامتثال ومن ثم إلى تحسين الإدارة الحكومية"(٢٣). ويبين هذا التصريح أن حكومة المملكة المتحدة بادرت إلى معالجة تنسيق السياسات بأساليب شتى من خلال تشجيع الشفافية وتبادل المعلومات.

٥٦- وفي بعض البلدان النامية، توجد مكاتب مكرسة تُعنى بالخدمة المدنية برمتها. ففي كينيا مثلاً ترفع جميع الوزارات تقارير إلى مدير الخدمة المدنية بشأن أهدافها من ناحية الأداء وخططها الاستراتيجية. ويمكن في حالة هذه البلدان إنشاء وحدة لتنسيق السياسات تُعنى بمسائل الاتساق والتنسيق. وستتولى هذه الوحدة تنسيق شؤون السياسات مع ديوان مجلس الوزراء، وسيتعين على الوزارات عرض المقترحات السياساتية لمناقشتها مع أصحاب المصلحة المعنيين. وبذلك يتسنى لسلطات المنافسة تقييم مقترحات السياسات التنظيمية الجديدة بهدف تحديد ما إذا كانت تثير شواغل تتعلق بالمنافسة والبحث عن سبل لمعالجة تلك الشواغل. وسيتيح ذلك عملية شفافة لتقييم حالة التنظيم وتحديدها في بلد معين، كما سيسمح لسلطات المنافسة وغيرها من السلطات التنظيمية بمناقشة أساليب معالجة التأثيرات المانعة للمنافسة والناجمة عن لوائح تنظيمية محددة والاتفاق بشأن تلك الأساليب، بما في ذلك اعتماد بنود الانقضاء، من جملة خيارات أخرى. وقدمت ردود الدول الأعضاء على استبيان الأونكتاد أمثلة على ما تبذله حكوماتها من جهود في سبيل إيجاد قنوات التشاور في إطار عملية إنفاذ السياسات والقوانين، بما يشمل الهيئات التنظيمية القطاعية(٢٤).

٥٧- وعلاوة على ذلك، لا بد أن يتوفر، في سياق وضع السياسات وإنفاذها(٢٥)، قدر معقول من إمكانية التنبؤ في اتخاذ القرارات، خاصة عندما يتعلق الأمر بقطاعات الخدمات العالمية مثل الاتصالات وخدمات البريد وما إلى ذلك. وفي حالات اعتماد الكيانات التشغيلية وامتثال إجراءات الإنفاذ على وجه التحديد، يجب إعلام الزبائن ببساطة ووضوح بشروط الاعتماد، وهي شروط ينبغي أن تشرحها الهيئة التنظيمية.

(٢٣) انظر الموقع الشبكي للإدارة التنفيذية المعنية بتحسين التنظيم: http://www.betterregulation.gov.uk.

(٢٤) انظر ردود كل من أوروغواي وشيلي وكولومبيا والمكسيك والولايات المتحدة واليابان: http://www.unctad.org.

(٢٥) http://www.upu.int.

٥٨- وغالباً ما تضع السلطات التنظيمية معايير أعلى في مجال الشفافية تستبعد المنافسين الأضعف الذين قد يشكلون خطراً من عدمه. فيمكن على سبيل المثال أن تجعل تحرير العقود حكراً على المحامين رغم أنه قد يكون باستطاعة أشخاص أقل تخصصاً أداء تلك الوظيفة. كذلك يمكن مثلاً وضع معايير تستبعد الخيارات الأدنى، مثل استبعاد سائقي سيارات الأجرة السياحية الناطقين بلغة واحدة فقط. ويختلف الزبائن في كيفية تقييمهم لهذه الخصائص، فقد تجد منهم من يميل إلى خيارات نقل أقل تكلفة وإن كانت أكثر خطورة. وفي بعض المدن، تُسوّى هذه المشكلة بفتح باب المنافسة أمام نوعين مختلفين على الأقل من سيارات الأجرة يمكن تحديدهما بسهولة. ويكمن السؤال فيما إذا كان ينبغي دمج هذه المسائل في جدول أعمال اجتماعات التنسيق المعقودة بين وكالات المنافسة وغيرها من الوكالات الحكومية.

٥٩- وتمشياً مع مبادئ المنافسة، ينبغي أن تكون الشروط سهلة الفهم وخالية من أي لبس، بغية اجتذاب عناصر جديدة إلى السوق، وأن تكون في الوقت نفسه قابلة للإنفاذ من قبل الهيئة التنظيمية. وتقتضي الشفافية أيضاً أن تكون الشروط واضحة في تحديد الحالات التي تضطلع فيها الهيئة التنظيمية بدور إسداء المشورة إلى صناع السياسات والحالات التي تتولى فيها اتخاذ القرار فيما يتعلق باستيفاء شروط معينة، كما في حالات إصدار تراخيص التشغيل أو فرض الجزاءات.

٦٠- وتُقاس فعالية الهيئة التنظيمية، إلى حد كبير، بحسب قدرتها على قبول ودمج الإسهامات الواردة من أصحاب المصلحة وصُنَّاع السياسات العامة وممثلي المستهلكين وجهات أخرى. ويُتوقع من العملية التنظيمية أن تكون مفتوحة وقائمة على المشاركة. ويتسنى ذلك بنشر قرارات الهيئة التنظيمية ومقترحات التنظيم ومبرراتها من حين لآخر، بغية بناء الثقة بدور الهيئة التنظيمية وإضفاء المصداقية عليها. ويعزز هذا أيضاً التناسق مع أجهزة سياسات تكميلية أخرى داخل الحكومة.

جيم - المساءلة

٦١- يمكن أيضاً تعزيز الاتساق في مجال السياسة العامة بضمان اقتران كل عملية لوضع السياسات ببيان عن المساءلة. ومن الأمثلة الحسنة حالة بوتسوانا، حيث يجب أن يقترن كل مقترح في مجال السياسة العامة ببيان لكيفية اندماج تلك السياسة في إطار الاقتصاد الكلي والخطة الإنمائية الوطنية وكيفية تأثيرها على الاقتصاد والأفراد. ويطلب مجلس الوزراء هذه المقترحات قبل الموافقة على السياسة ومن ثم على القانون. والهدف المتوخى من ذلك هو تفادي وضع السياسات لأغراض سياساتية بحتة. ويُفضي هذا إلى انطلاق مقترحات السياسات من حاجة ثابتة وإلى تجنب المزايدة السياساتية من قِبَل مجموعات ذات مصالح مكتسبة.

٦٢- ويُبرز تقرير الأونكتاد الصادر في عام ٢٠٠٨ والمتعلق باستقلال السلطات المعنية بالمنافسة ومساءلتها(٢٦) أن سلطات المنافسة تخضع لمساءلة القطاع الخاص بما يشمل المستثمرين المحليين والأجانب، لكن قرارات الإنفاذ الصادرة عنه تؤثر على الاقتصاد برمته، مما يجعلها خاضعة أيضاً لمساءلة الجمهور عامةً والمستهلكين وغيرهم من أصحاب المصلحة. وتُتابِع وسائط الإعلام أيضاً أعمال سلطات المنافسة وتود رؤية النواتج وتأثير تلك الأعمال على الاقتصاد ككل. وكما هو حال سائر السياسات الحكومية، يجب على سلطات المنافسة أن تتحلى بالمسؤولية فيما تتخذه من إجراءات عن طريق تنسيق وضع السياسات إضافةً إلى الإنفاذ وغير ذلك من إجراءات السياسة العامة. ويمكن القيام بذلك من خلال إتاحة مقترحات السياسات والمبادئ التوجيهية للإنفاذ والمشاريع القانونية وغيرها لأصحاب المصلحة المعنيين كافةً بواسطة المواقع الشبكية والصحافة، وخاصة بتقاسم المعلومات بين المكلفين بإنفاذ سياسة المنافسة ومقترحي السياسات الحكومية الأخرى.

٦٣- ويزداد الاتساق بين وكالات إنفاذ مختلف السياسات الحكومية عندما تتوافر آليات المساءلة وتتقيد بها كل وكالة. ومن خلال تقاسم المعلومات وإعداد التقارير السنوية، سيتسنى للوكالات الأخرى أن تقف على العوامل التي يمكن أن تؤثر على عملياتها.

دال - التنظيم الهادف

٦٤- ينبغي أن تكفل الحكومات توجيه السياسات توجيهاً فعالاً يتصدى لأهدافها واحتياجاتها الإنمائية. واعتمدت بعض البلدان على التنظيم متعدد القطاعات باعتباره أحد التدابير الجامعة. ولضمان الأداء الفعال من جانب تلك المؤسسات، تُجمَّع السياسات المتكاملة في حزمة يُعهَد بها إلى مؤسسة منظِّمة واحدة تنقسم إلى إدارات ومكاتب وما إلى ذلك. وبواسطة كيان التنظيم "الجامع"، يمكن رصد النواتج والنتائج والآثار السياساتية الناشئة للتأكد من تحقيق الأهداف المنشودة من كل سياسة. ويدفع أنصار النهج التنظيمي متعدد القطاعات بأن هذا النهج يدعم فعالية السياسات بفضل تبادل التجارب بين القطاعات وتوسيع النهج المتَّبع في التنظيم واعتماد مبادئ جماعية. وتوجد في لاتفيا هيئة تُعرف بلجنة المرافق العامة(٢٧)، وهي كيان منظِّم "جامع" يعنى بأربعة قطاعات هي الطاقة والاتصالات والبريد والسكك الحديدية. وتعمل الإدارات القطاعية المختلفة في ظل القوانين والسياسات الحكومية الخاصة بها.

---

(٢٦) TD/B/COM.2/CLP/67.

(٢٧) http://www.sprk.gov.lv.

٦٥- وتُبين أمثلة أخرى أن بعض سلطات المنافسة باتت الآن جزءاً من إطار تنظيمي متعدد القطاعات. ففي زمبابوي، تُعنى سلطة المنافسة أيضاً بمسائل السياسة التعريفية؛ وفي أستراليا، تُعنى سلطة المنافسة أيضاً بحماية المستهلكين.

٦٦- وينطوي التنظيم الهادف على جوانب أخرى، فقد تسعى الهيئات التنظيمية القطاعية إلى بلوغ الأهداف السياساتية لتقديم خدمات البنية الأساسية إلى المستهلكين المعوزين، فتعمَد إلى فرض التزامات تتعلق بالخدمة الشاملة، إما بتكليف جهة معتمدة بتوفير الخدمات لأولئك المستهلكين، أو بفرض رسوم، أو بتزويد المستهلكين حيثما كانت المنافسة قائمة على إعانة دنيا. وهذه مسائل يتعين بحثها عند مناقشة الاتساق.

٦٧- وأخيراً، ينبغي تجميع مبادئ الاتساق الأساسية، أي الدعوة والمساءلة والشفافية والتنظيم الهادف، ضمن إطار ثلاثي المراحل:

(أ) *أولاً:* وضع الأهداف السياساتية وتحديد ذات الأولوية منها وما إذا كانت هناك أوجه تضارب بين سياسة المنافسة والسياسات الأخرى. والالتزام السياسي الصريح على أعلى المستويات والمدعوم بسياسات تترجم الالتزامات إلى أفعال عنصر ضروري لتحقيق الاتساق بين سياسة المنافسة وغيرها من التدابير الحكومية. ويتطلب الالتزام بالاتساق أيضاً العمل مع القطاع الخاص ونقابات العمال وجمعيات المستهلكين والمؤسسات التعليمية وجهات أخرى من أجل التوعية باتساق السياسات بهدف تعبئة دعم أوسع.

(ب) *ثانياً:* يقتضي تنسيق السياسات النظر في كيفية تعديل تلك السياسات أو طريقة تنفيذها لزيادة أوجه التآزر إلى الحد الأقصى وتقليص التضارب إلى الحد الأدنى بين سياسة المنافسة والأهداف الأخرى. وينبغي أن تُسوي آليات التنسيق هذه أوجه التنازع المحتملة أو تتصدى للتضارب بين السياسات وينبغي أن تسمح بتنفيذ العملية السياسية التي يقوم عليها اتخاذ القرارات.

(ج) *ثالثاً:* تقوم نُظُم الرصد والتقييم والإبلاغ الفعالة على المراقبة وجمع القرائن المتعلقة بتأثير سياسة المنافسة وغيرها من السياسات وتحليل البيانات المجمَّعة وتقديم تقارير بهذا الشأن إلى البرلمان/الجمعية الوطنية وإتاحتها للجمهور. وتوفِّر هذه المرحلة قاعدة الأدلة اللازمة للمساءلة ولصنع السياسات والعمل السياسي المستنيرين.

٦٨- وأحرزت حكومات عدد من البلدان المتقدمة النمو والنامية تقدماً في إنشاء نظام يرمي إلى تحقيق الاتساق بين سياسة المنافسة والسياسات الأخرى. ومن هذه البلدان بلدان الشمال الأوروبي وأستراليا وإندونيسيا والبرازيل وجمهورية كوريا وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة. غير أن التقدم المحرز في بلدان كثيرة في مجال الاتساق بين سياسة المنافسة والسياسات الأخرى قد أفضى إلى نتائج متباينة - لا سيما في البلدان التي تفتقر إلى قانون منافسة.

خامساً – مسائل للمناقشة

٦٩- إن الالتزام بتحقيق الاتساق بين السياسات من أجل التنمية يقترن بتحديات وفرص في مجال وضع السياسات. وترد أدناه قائمة الأسئلة الأساسية التي يتعين على صُناع السياسات الرد عليها واتخاذ قرارات صعبة بشأنها في إطار سعيهم إلى تعزيز اتساق السياسات. وينبغي بحث هذه المسائل فيما سيأتي من البحوث والمناقشات:

(أ) ما هي أفضل الممارسات في إنشاء نظام يكفل الاتساق بين سياسة المنافسة والسياسات الحكومية الأخرى؟

(ب) كيف يمكن لوكالة المنافسة أداء دور في تعزيز الاتساق بين إنفاذ قانون المنافسة وسياسة المنافسة؟

(ج) كيف يؤثر عدم اتساق السياسات على الأهداف الإنمائية؟ ولِمَ الاهتمام بالاتساق؟

(د) هل يعني اتساق السياسات أن الحكومات ينبغي أن تدع الأسواق تُنظّم ذاتها؟ وهل يوجد قدر مُعيَّن مقبول من انعدام الاتساق؟

(ﻫ) هل يعني الاتساق أن جميع السياسات الحكومية ينبغي أن تتماشى مع قانون وسياسة المنافسة؟ وإن لم يكن الأمر كذلك، فما هي السياسات التي ينبغي أن تتماشى مع قانون المنافسة؟

(و) كيف يتفادى صُنَّاع السياسات الاستحواذ على التنظيم الصناعي لدى صياغة السياسات، وهل يساعد مبدأ الانفتاح والشفافية على تفادي ذلك؟