

Distr.: General
30 August 2010
Arabic
Original: English



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مؤتمر الأمم المتحدة السادس المعني باستعراض جميع جوانب
مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد
الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية

جنيف، ٨-١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠

البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

استعراض تطبيق المجموعة وتنفيذها

دور سياسات المنافسة في تعزيز التنمية الاقتصادية: تصميم قوانين
وسياسات المنافسة على النحو المناسب وفعاليتها

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تحتاج قوانين وسياسات المنافسة إلى الدعم والانسجام مع السياسات التكميلية
الأخرى المؤاتية للتنمية التي يمكن أن تؤثر في التنمية الاقتصادية، وذلك كي تكون فعالة في دعم
العملية الإنمائية. وأما الخيارات المتعلقة بأحكام المنافسة وتصميم إنفاذها فيملئها طيف من
العوامل التي تشمل البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وإضافة إلى ذلك، فإن من العوامل
الرئيسية في تحقيق فعالية الوكالات الأولويات التي تعتمدها الحكومات في تقديم الدعم من
الميزانية، وتوفير الطاقة البشرية، والدعم السياسي. وقد ترغب الدول في التصرف في إطار مجال
سياساتها العامة لتعديل قوانين المنافسة ومؤسسات الإنفاذ لديها وفقاً لظروفها المحلية. ويبحث
هذا التقرير أيضاً أثر سياسات المنافسة في التنمية الاقتصادية. وعلى سبيل التحديد، يتناول
التقرير الأسئلة التالية: (أ) ما مدى الفعالية الممكنة لقوانين وسياسات المنافسة في تعزيز التنمية
الاقتصادية؟ (ب) ما هي العوامل التي يمكن أن تزيد أو تُعرقل هذه الفعالية؟ (ج) وبالنظر إلى
الاختلاف بين البلدان في مراحل عملية تنميتها الاقتصادية، هل ينبغي لها أن تختلف في تصميم
وإنفاذ قوانين وسياسات المنافسة، وكيف يكون ذلك في هذه الحالة؟

المحتويات

الصفحة

٣	 مقدمة	
	تصميم قوانين وسياسات المنافسة على النحو المناسب وإطارها المؤسسي في البلدان النامية وفي البلدان	أولاً -
٤	 التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	
٥	 ألف - استقلال السلطات المعنية بالمنافسة	
٧	 باء - المراجعة القضائية لقضايا المنافسة	
٨	 جيم - ملاك سلطة المنافسة ومواردها المالية	
٩	 دال - الإعفاءات والأذون	
٩	 هاء - الدعوة للمنافسة	
١٠	 واو - العلاقة ببيئات الإشراف على القطاعات	
١١	 زاي - الخصخصة والامتيازات وسياسات المنافسة	
١٢	 حاء - المصلحة العامة وسياسة المنافسة	
١٣	 طاء - حجم السوق والإشراف عليه	
١٣	 ياء - القطاعات غير الرسمية	
١٤	 كاف - المجموعات الإقليمية والقواعد المشتركة للمنافسة	
١٤	 تقييم أثر إنفاذ قوانين المنافسة وسياساتها في التنمية	ثانياً -
١٤	 ألف - تأثير سياسات المنافسة وإنفاذها	
١٩	 باء - استعراض دراسات تدريبية مختارة	
٢٢	 دروس للمستقبل: كيف يمكن تحسين وضع وإنفاذ سياسات المنافسة في البلدان النامية وفي بلدان أخرى ..	ثالثاً -

مقدمة

١ - تشير المنافسة إلى تسابق الشركات في السوق. وتشير أيضاً بمعنى أشمل إلى التسابق المرتقب أو المحتمل. وتشير سياسات المنافسة إلى سياسات الحكومة التي ترمي إلى المحافظة على التنافس أو تشجيعه بين فعاليات السوق، وترمي إلى تعزيز سياسات وعمليات حكومية أخرى تمكن من تطوير بيئة للمنافسة. ولسياسة المنافسة أداتان رئيسيتان. الأولى هي قانون المنافسة الذي يتضمن قواعد للحد من السلوك المناهض للتنافس في السوق وآلية إنفاذ في شكل سلطة لذلك مثلاً. أما الأداة الرئيسية الثانية المهمة أهمية كبيرة إلى جانب السياسات الاقتصادية الأخرى فهي الدعوة إلى المنافسة.

٢ - وشهدت السنوات الأخيرة اتجاهاً نحو التلاقي بين قوانين وسياسات المنافسة في جميع أنحاء العالم من حيث النطاق والتغطية والإنفاذ. ويُعزى ذلك إلى ما يلي: (أ) الاتجاه على نطاق واسع نحو تحرير الأسواق واعتماد سياسات المنافسة؛ (ب) وازدياد التركيز في أحكام أو تطبيق قوانين المنافسة على أهداف هي رفاه المستهلك، والكفاءة، والقدرة على المنافسة؛ (ج) وازدياد التشابه بين التحليلات الاقتصادية وطرق الإنفاذ؛ (د) والإدانة العالمية لممارسات التواطؤ؛ (هـ) والتشدد في الإنفاذ؛ (و) وإيلاء دور أبرز لسلطات المنافسة في تشجيع مبادئ المنافسة في تطبيق السياسات الحكومية الأخرى؛ (ز) وتعزيز المشاورات والتعاون على الصعيد الدولي.

٣ - غير أنه ما زالت توجد فوارق عديدة هامة بين قوانين وسياسات المنافسة، منها (أ) الأولوية المسندة لسياسة المنافسة إزاء سياسات أخرى؛ (ب) والأهمية المولدة لأهدافٍ خلاف رفاه المستهلك أو الكفاءة في العديد من قوانين المنافسة؛ (ج) والنُهُج القانونية المتبعة في مكافحة الممارسات المناهضة للمنافسة؛ (د) وتقنيات التحليل المستخدمة؛ (هـ) والقواعد الموضوعية السارية بوجه خاص على القيود الرأسية، وسوء استخدام مراكز الهيمنة، وعمليات الاندماج، والمشاريع المشتركة، والعمليات المتداخلة؛ (و) وهيكَل أو نطاق أحكام تجاوز الحد الأدنى للإعفاءات المتصلة بالملكية الفكرية أو غيرها من أنواع الإعفاءات؛ (ز) وطاقات الإنفاذ والقدرة الفعلية على الإنفاذ؛ (ح) والمذاهب القانونية التي تُطبَّق في إطارها قوانين المنافسة خارج الإقليم الوطني؛ (ط) والقدرة الفعلية على تطبيق تلك القوانين أو وتيرة تطبيقها؛ (ي) ومدى مشاركة بلدان مختلفة في التعاون الدولي في هذا المجال؛ (ك) والقيود التنظيمية المفروضة على دخول الأسواق.

٤ - وعلى الرغم من هذه الفوارق، توجد الآن أوجه تشابه بين أهداف قوانين وسياسات المنافسة ومحتوياتها وتطبيقاتها تكفي لتشكيل الأساس الموضوعي لتصميم قوانين منافسة مناسبة تعكس الظروف المحددة للبلدان النامية وقدراتها في مجال الإنفاذ.

٥- وأخذت بعض القوانين الوطنية في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية بنماذج البلدان المتقدمة النمو. ويشكل عدد كبير من القوانين في أوروبا الوسطى والشرقية أيضاً محاكاة للأحكام الرئيسية لقوانين المنافسة في الاتحاد الأوروبي. وهذا هو الحال بخاصة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والتي دخلت في اتفاقات شراكة مع الاتحاد الأوروبي والتي تتطلع إلى العضوية الكاملة في ذلك الاتحاد. وأما بالنسبة إلى بلدان أخرى، فإن القانون النموذجي للمنافسة (القانون النموذجي) الذي وضعه الأونكتاد قد يشكل نموذجاً تأخذ به. ويعكس القانون النموذجي أحدث الاتجاهات في تشريعات المنافسة في جميع أنحاء العالم، ويُستكمل بتعليقات ذات صلة ثبتت أهميتها في عملية المنافسة. ومن العناصر التي شكلت أيضاً نص القانون النموذجي مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الخامسة والثلاثين في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ بموجب قرارها ٦٣/٣٥ (مجموعة المبادئ والقواعد التي اعتمدها الأمم المتحدة)، وقد نُقح ذلك النص وأعيد تصميمه لجعله ميسراً للقارئ، وذلك وفقاً لطلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في دورته العاشرة حيث عمل بوصفه اجتماعاً تحضيرياً لمؤتمر الأمم المتحدة السادس المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية.

٦- وتشدد مجموعة المبادئ والقواعد التي اعتمدها الأمم المتحدة على هدف سياسة المنافسة المتمثل في تعزيز التنمية الاقتصادية، ويرى العديد من البلدان النامية أن المنافسة تؤدي هذا الدور. وفي هذا السياق، تمثل "المنافسة" هدفاً متوسطاً بينما تمثل التنمية الاقتصادية هدفاً نهائياً. وثمة أهداف أخرى مشتركة نسبياً هي تعزيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتقييد تركيز القوة الاقتصادية تركيزاً لا موجب له، وضمان المنافسة الزهيدة. وأما الأهداف المتصلة بالمصلحة العامة، والتي قد تكون ذات أهمية بالنسبة إلى الأهداف الإنمائية، فهي أهداف منتشرة انتشاراً معقولاً في البلدان النامية، لكنها توجد أيضاً في قوانين المنافسة في بعض البلدان المتقدمة.

أولاً - تصميم قوانين وسياسات المنافسة على النحو المناسب وإطارها المؤسسي في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

٧- يقتضي تصميم نظم المنافسة، كي يكون فعالاً، إجراء تقييم دقيق للظروف القائمة في البلد قبل الشروع في الإصلاح، والاهتمام بالطريقة التي ينفذ بها البلد سياسة المنافسة. فإجراء تقييم دقيق للظروف القائمة في البداية لا يؤثر في القرارات المتعلقة بالمحتوى الموضوعي

لقانون المنافسة فحسب بل يحدد أيضاً الضعفات الموجودة في المؤسسات التي تقدم الدعم، ويعرض خططاً لتعزيز قدرتها.

٨- ولذلك فإنه لا بد للقرارات المتعلقة بالتصميم السليم لسياسة المنافسة في البلدان النامية من أن تُسلم بالسمات المميزة للبيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذه البلدان. وتُظهر المعلومات المتوفرة أن قدرات التنفيذ في معظم البلدان النامية لا تتناسب مع متطلبات نظام منافسة حديث.

٩- وأما القلق الذي يثيره عدم التناسب بين القدرات المؤسسية ومتطلبات سياسة التنافس الفعالة فيشكل جزءاً من التحدي العام الذي يواجه البلدان النامية في الأخذ بإصلاحات اقتصادية وقانونية. وهذه الإصلاحات تشمل حقوق الملكية، وإنشاء نظام لتنفيذ العقود، وإيجاد أطر قانونية لإنشاء وحل الكيانات التجارية، وتعزيز المؤسسات المالية والبنوك.

١٠- وتشكل المؤسسات الرسمية منها مثل الأطر القانونية وغير الرسمية جزءاً من هيكل الأسواق الذي لا يلاحظ رغم كونه ضرورياً. وأما الهياكل المؤسسية المحيطة بالأسواق التي تؤدي عملها بشكل جيد (بما فيها تلك المتعلقة برأس المال واليد العاملة) فتؤدي دوراً حاسماً في التنمية والكفاءة الاقتصادية. وخلافاً لما هي عليه البلدان المتقدمة، فإن العديد من اقتصادات البلدان النامية لا تملك أسواقاً جيدة الأداء للعوامل، مثل البورصات وأسواق السندات، وكثيراً ما كانت عاجزة عن إقامة مؤسسات تدعم عمل الأسواق، مثل قوانين الإفلاس، وتنفيذ العقود تنفيذاً فعالاً، وما شابه ذلك. وهذه "الأسواق الغائبة" والمؤسسات الغائبة" تحدث تغييراً في السياسات المثلى، وربما العملية، فيما يتعلق بالمنافسة في الاقتصاد. وفي الوقت ذاته، ينطوي غياب هذه الأسواق والمؤسسات على آثار تمس الإنفاذ الأمثل لقوانين المنافسة.

١١- وتطبق البلدان نُهجاً تختلف باختلاف ظروفها، ولا يمكن أن يُتوقع فرض نهج يحالفه النجاح في بلد على بلد آخر. والقوى الفاعلة في تشكيل نظم المنافسة والإشراف في الدول كثيراً ما تكون سمة تنفرد بها دولٌ معينة، والفوارق بين الدول تفرض قيوداً عميقة الأثر في التنسيق. غير أن التجربة المكتسبة حتى الآن في مجال وضع وإنفاذ قوانين وسياسات المنافسة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية تشير إلى عدد من القضايا الحاسمة التي يبدو من المعقول أن تطبق تطبيقاً أكيداً في معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها في مرحلة انتقالية. وتُبحث هذه القضايا فيما يلي.

ألف - استقلال السلطات المعنية بالمنافسة

١٢- ثمة اتفاق واسع النطاق على أن جهات الإشراف المستقلة تعتبر من صميم إدارة الإشراف في الاقتصادات الحرة. ولقد صيغ القانون النموذجي الذي وضعه الأونكتاد

للمنافسة صياغة تستند إلى افتراض مفاده أن أكثر أنواع السلطة الإدارية كفاءة لإنفاذ قوانين المنافسة يرجح أن تكون هيئة (أ) شبه مستقلة أو مستقلة عن الحكومة ولديها صلاحيات قضائية وإدارية واسعة لإجراء التحقيقات وتوقيع الجزاءات؛ (ب) وتتيح إمكانية الطعن أمام هيئة قضائية أعلى درجة.

١٣ - وثمة إقرار عام بأن القرارات التي تتخذها السلطات المعنية بالمنافسة ينبغي لها أن تقوم على أساس من الأدلة الموضوعية، وأنه ينبغي لهذه السلطات أن تكون ثابتة في احترامها مبادئ السوق، وأن عملية اتخاذ القرارات ينبغي لها أن تتسم بالحياد والشفافية. ويستند هذا الرأي إلى منطق مفاده أنه لا يمكن تحقيق نتائج إيجابية في مجال السياسات العامة إلا إذا كانت القرارات المتخذة من السلطة المعنية بالمنافسة غير ميسسة وغير قائمة على التمييز أو على أساس الأهداف الضيقة لجماعات المصالح. ويقتضي هذا المنطق عادةً أن لا تخضع السلطات المعنية بالمنافسة لتدخل لا مبرر له من جانب السلطة السياسية. ويستلزم ذلك عملياً، الفصل بين تنفيذ السياسة العامة ووضع هذه السياسة، والتخلي عن الهيكل التقليدي لآليات الحكومة. ولذلك يتوجب على الحكومة أن تتخلى لسلطة المنافسة عن الرقابة على المهام وعمليات اتخاذ القرارات اليومية. وكنتيجة مباشرة لذلك، تُحرّم جماعات المصالح من إمكانية ممارسة أي ضغوط على الوزراء وتفقد وسائل الحصول على معاملة تفضيلية.

١٤ - وبالإضافة إلى تحديد هيكل السلطة، فإنه ينبغي للتشريعات التمكينية أيضاً أن تضي معنى قانونياً على الاستقلال التنفيذي لسلطة المنافسة وذلك بتحديد وظائفها وصلاحياتها وطريقة تعيين أعضاء إدارتها وموظفيها، ومدة شغل مناصبهم وشروط عزلهم، وطريقة تمويل هيئة المنافسة، وكذلك تحديد صلة الهيئة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية. وهذه الخصائص تضمن استقلال الهيئة من الناحية التنظيمية وإقامة علاقة حرة مع السلطات السياسية.

١٥ - وقد تظهر بعض التوترات بين الوزير المسؤول عن المنافسة وسلطة المنافسة من حين إلى آخر نتيجة قلة الوضوح بشأن أدوار ومسؤوليات كل من الوزير وإدارة سلطة المنافسة، وكيفية تجاوز سلطة المنافسة مع الاتجاه السياسي، والمسائل المتصلة بتبسيط النفقات العامة التي قد يتولى المسؤولية عنها الوزير أو إدارة حكومية أخرى.

١٦ - وبما أن سلطة المنافسة ملزمة قانوناً بممارسة هذه السلطة التقديرية ممارسة صحيحة، فإنه من المألوف أن تلجأ السلطة التشريعية إلى المراجعة القضائية لضبط إجراءات الإنفاذ التي تتخذها سلطة المنافسة. وفي أغلب الأحيان، تحدد التشريعات التمكينية دور وصلاحيات المحاكم في إنفاذ تشريعات المنافسة.

١٧ - ويجدر بالملاحظة أن سلطة المنافسة قد تبدأ نشاطها في بعض الحالات كإدارة تابعة لوزارة ثم تكتسب لاحقاً مزيداً من الاستقلال (ومن الأمثلة على ذلك المجلس في تونس والوكالات في البرازيل) وهو ما يدل على وجود عملية دينامية ومتطورة. وهناك أيضاً حالات يُستخف فيها بالاستقلال القانوني لسلطة المنافسة. ففي كينيا كانت هيئة مراقبة

الاحتكارات والأسعار تشكل جزءاً من وزارة المالية، ولكن جرى بعد استعراض النظراء الذي نظمه الأونكتاد وضع مشروع قانون جديد ينص على إنشاء هيكل مؤسسي مستقل لتلك الهيئة. ومشروع القانون هذا لا يزال في البرلمان.

باء - المراجعة القضائية لقضايا المنافسة

١٨ - يختار المشرعون في معظم البلدان ترتيب أمور المنافسة عن طريق المراجعة القضائية. ويسود رأي مفاده أن المراجعة القضائية المستقلة للقرارات التي تتخذها سلطات المنافسة، سواء عن طريق المحاكم العادية أو المحاكم الإدارية، أمر مرغوب فيه لضمان الإنصاف والتمهيد في عملية اتخاذ القرارات. ويفضل معظم البلدان على ما يبدو القيام بمراجعة إجرائية للقضايا المتصلة بالمنافسة حيث تكتفي هيئة الاستئناف بالنظر في القوانين، بما في ذلك استعراض الإجراءات المعتمدة من قبل سلطات المنافسة في إطار ممارسة مهامها المتعلقة بالتحقيق واتخاذ القرارات، ولا تنظر مجدداً في كل من القرائن والدفع القانونية. وبناءً على ذلك، فإن القصد ليس قيام المحاكم بجعل رأيها بديلاً عن رأي آخر، بل هو التحقق مما إذا كانت سلطة المنافسة قد تجاوزت حدود سلطاتها التقديرية. وتشمل أسباب المراجعة القضائية في أغلب الأحيان حالات تتعلق بعدم الاختصاص، والعيوب الإجرائية والأغلاط القانونية، والأسباب المعيبة، وسوء التقدير الواضح، والغلط في الوقائع. وفي هذا السياق، يُنظر بوجه عام إلى المراجعة القضائية على أنها تشكل مرحلة نهائية من عملية شاملة تتعلق بالحكم الصادر فيها بنتائج تحققت أو إجراءات اتخذت فعلاً، أي قرارات اتخذتها سلطة المنافسة فعلاً سواء أكانت سلطة اتخاذ القرار بعهدة رئيس تنفيذي أو مجلس مفوضين أو هيئة شبه قضائية منفصلة على شكل محكمة مختصة بشؤون المنافسة (البرازيل وبيرو وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة). وتؤكد شبكة المنافسة الدولية أن هياكل صنع القرارات التي تكون فيها إجراءات التحقيق والمقاضاة مستقلة استقلالاً تاماً عن إجراءات اتخاذ القرار يُرجح أن تفي بأغراض المراجعة القضائية أكثر من أي نظام آخر لا يقوم على الفصل بين هاتين المهمتين.

١٩ - وفي سياق المراجعة القضائية، يلاحظ أن هذا الإجراء يقتصر في بلدان عديدة على المحاكم الإدارية، أو تكون المحكمة الإدارية هي التي تنظر في القضية كمحكمة ابتدائية (تركيا، وتونس، وفنزويلا، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وكرواتيا، وكولومبيا، ولاتفيا). وأنشئت في بعض البلدان محاكم استئناف متخصصة للنظر في القضايا المتعلقة بالمنافسة (جنوب أفريقيا، والدانمرك، وسنغافورة، والمملكة المتحدة). وتقوم السلطة التنفيذية في حالات استثنائية (في كرواتيا مثلاً) بنقض قرارات اتخذتها هيئة مراجعة المنافسة (انظر الوثيقة (TD/RBP/CONF.7/5).

جيم - ملاك سلطة المنافسة ومواردها المالية

٢٠- رغم وضوح انتشار الوكالات المستقلة في العديد من البلدان النامية، فإن الظروف الاقتصادية والمالية غير المؤاتية أدت إلى تفاقم الضغوط وسلّطت الأضواء على عدد من الصعوبات التي تعترض إنشاء هيئات مستقلة تابعة للقطاع العام في سياق يتميز بوجود ثغرة واسعة بين الموارد اللازمة والموارد المتاحة. ويتصل معظم هذه الصعوبات بنقص المهارات، وانخفاض الأجور في القطاع العام، وأخطار الفساد واستغلال النفوذ، والتوتر بين الوزير المسؤول عن سياسة المنافسة وسلطة المنافسة، وضعف المساءلة.

٢١- وفي معظم البلدان النامية، يتقاضى موظفو الخدمة المدنية أجراً أدنى من أجر نظرائهم في القطاع الخاص. وقد شهدت بلدان نامية عديدة في السنوات الأخيرة انخفاضاً في الأجر الحقيقي لموظفي القطاع العام. وقد أثر انخفاض الأجور تأثيراً سلبياً في فرص توظيف أصحاب المهارات العالية والمحافظة عليهم في الخدمة العامة. ولا سيما في المجالات المتخصصة كإنفاذ قوانين وسياسات المنافسة. فأصحاب الكفاءات والمهارات من موظفي الخدمة العامة أصبحوا يفضلون مغادرة القطاع العام عندما يجتذب تدريبهم ومؤهلهم أصحاب العمل المحتمل في القطاع الخاص.

٢٢- ويشكل خطر الفساد واستغلال النفوذ في البلدان النامية قضية مثيرة للقلق. فالأدلة المستمدة من واقع التجربة لا تثبت بشكل قطعي أن انخفاض الأجور في القطاع العام يشجع الفساد، كما أن التحليلات النظرية لا تتوقع أن تؤدي زيادة الأجور في كل الحالات إلى الحد من الفساد. وإنفاذ قوانين المنافسة، لا سيما في البلدان التي تستعين بأفراد من القطاع الخاص للعمل في مجلس المفوضين على أساس عدم التفرغ، يثير بعض القضايا الشائكة فيما يتعلق بتراثة هؤلاء الأعضاء واستقلالهم.

٢٣- وتتعلق مشاعر القلق أيضاً بقدرة هؤلاء الأعضاء العاملين على أساس عدم التفرغ، والذين يشغلون مناصب عليا في شركات خاصة، على تحقيق المستوى المطلوب من الموضوعية والمحافظة عليه، وبدورهم المزدوج في الحكومة والصناعة. وهذه المشكلة مطروحة أيضاً في البلدان المتقدمة، إلا أن مشاعر القلق هذه تكون أكثر حدة في الاقتصادات الصغيرة والفقيرة بسبب ضيق المجموعة التي يمكن أن يُختار منها الأفراد المناسبون.

٢٤- أما النقص العام في المهارات فلا يؤثر في سلطة المنافسة فحسب بل يؤثر أيضاً في الأوساط القانونية والحقوقية، وقطاع الأعمال، والقضاء، والسلطة التشريعية. وبما أن إنفاذ قوانين المنافسة لا يجري في فراغ، فإن ذلك يجعل مناداة السلطة بالمنافسة عاملاً حاسماً لكسب المصداقية وأوساط مؤيدة لها.

دال - الإعفاءات والأذون

٢٥ - إذا كان النصح بالأخذ بـ "أفضل الممارسات" يشير إلى ضرورة تطبيق قانون المنافسة على جميع قطاعات وشركات الاقتصاد العاملة في النشاط التجاري، فإن الممارسة تُبيّن أن شتى أنواع الإعفاءات تُمنح لأسباب اجتماعية واقتصادية وسياسية. غير أن منح الإعفاءات لا يعني بالضرورة إضعاف إنفاذ قانون المنافسة. بل على العكس من ذلك، قد يؤدي منح الإعفاءات إلى تعزيز مختلف أهداف قانون المنافسة والسياسة الصناعية. وأحد الأمثلة على ذلك أنشطة البحث والتطوير.

٢٦ - وفي العديد من البلدان، قد تستفيد بعض أنشطة البحث والتطوير من الإعفاءات في إطار قانون المنافسة. فقد يهدف البحث والتطوير إلى الاضطلاع بمجموعة من الأنشطة بدءاً بالنشاط البحثي البحت وانتهاءً بتحسين عمليات إنتاج منتجات محددة. وقد تُفضي هذه الأنشطة إلى إيجاد منتجات جديدة وتخفيض الأسعار، الأمر الذي يزيد من الخيارات المتاحة للمستهلك ومن ثمّ تحسين رفاهه. ففي القطاع الصيدلاني والقطاع الإلكتروني، على سبيل المثال، تتعاون الشركات في مجال البحث والتطوير ولكنها تتنافس تنافساً شرساً في مجال تسعير وبيع منتجاتها. وفي معظم الحالات، تقتصر الإعفاءات على أنشطة محددة وتبقى ضمن إطار زمني محددة ولا تنطبق إلا بالقدر الذي يقتضيه ذلك التعاون. ومن زاوية السياسة الإنمائية، فإن الإعفاءات في مجال البحث والتطوير تُعزز الهدف المتمثل في إعادة هيكلة الاقتصاد لإفساح المجال للصناعات التي تعتمد اعتماداً شديداً على التكنولوجيا أو المعرفة.

هاء - الدعوة للمنافسة

٢٧ - إضافة إلى الاضطلاع بمهام الإنفاذ، تقوم سلطات المنافسة بمهام الدعوة. وإلى جانب أوساط الأعمال والجمهور العام، تُعتبر الحكومة ككل هدفاً رئيسياً للدعوة إلى المنافسة، لا سيما في جوانبها المتعلقة برسم سياسة المنافسة وإحداث إصلاحات مؤاتية للسوق على نطاق الاقتصاد برمته. ووفقاً لذلك، فإن قدرة سلطة المنافسة على إبداء تعليقاتها بحرية والتوصية بإدخال تحسينات على السياسة العامة، وأنظمة الإشراف والتشريعات تعتبر عنصراً آخر من العناصر التي تُستخدم في تقييم الاستقلال التنفيذي لسلطات المنافسة. وتُسند قوانين عديدة إلى سلطات المنافسة مسؤولية تقديم النصح للحكومة بشأن آثار القوانين واللوائح التنظيمية الجديدة المقترحة على المنافسة. وفي الهند مثلاً، للحكومات خيار التماس رأي هيئة المنافسة عند النظر في مسائل سياسة المنافسة، أما الحكم الذاتي في الأندلس بإسبانيا فمُلزم بموجب القانون بطلب رأي الهيئة. غير أن آراء الهيئة ليست مُلزمة للوزير. وعلى غرار ذلك، يجوز للوزير في تونس أن يستشير مجلس المنافسة بشأن جميع المقترحات الجديدة المتعلقة بالتشريعات وبشأن أية مسائل أخرى من مسائل المنافسة، ولكن آراء هذا المجلس مُلزمة للوزير.

٢٨- وتعتبر الدعوة للمنافسة أداة لتعزيز الامتثال الطوعي والتنسيق في مجال السياسة العامة. والدعوة نشاط أساسي، لا سيما بالنسبة لسلطات المنافسة الحديثة العهد حيث تحتاج الأطراف صاحبة المصلحة إلى إبلاغها بوجود قانون جديد للمنافسة وبأهداف هذا القانون وبحقوقها وواجباتها.

٢٩- وقد تنشأ قضايا المنافسة في أثناء صياغة السياسة الاقتصادية وتنفيذها. ولذلك، ينبغي لوكالات المنافسة توعية القائمين على وضع هذه السياسة بأوجه التآزر و/أو التوتر الممكنة التي قد تنشأ عن بعض تدابير السياسة العامة، بما في ذلك إنشاء و/أو حماية الشركات ذات الرمزية الوطنية، على سبيل المثال لا الحصر.

واو - العلاقة بميثاق الإشراف على القطاعات

٣٠- يؤدي السماح بمشاركة القطاع الخاص في قطاعات البلد الهامة إلى تزايد فرص المنافسة وتعزيزها. ونتيجة للتقدم التكنولوجي، أخذت القطاعات التقليدية تقترب من القطاعات الأخرى، ويُعاد النظر حالياً في مفهوم الاحتكار الطبيعي وعناصر هذا المفهوم. غير أنه بالرغم من هذه التطورات، ثبت أن من المستصوب وجود قدر معقول من التدخل الحكومي بغض النظر عن قانون المنافسة. فالسلطات المعنية بالمنافسة والجهات المنظمة لمختلف القطاعات تتعايش في ظروف متنوعة. وتقارب البلدان مسألة القطاعات الخاضعة للتنظيم بطرائق مختلفة، إلا أنه توجد خيارات مشتركة تتمثل في استبعاد بعض القطاعات المنظمة أو جميعها من نطاق قانون المنافسة (كما في كولومبيا مثلاً) أو في منح صلاحيات مشتركة للسلطة المعنية بالمنافسة وللجهة المنظمة للقطاع فيما يتصل بالمسائل المتعلقة بالمنافسة في بعض القطاعات أو جميعها (جنوب أفريقيا والمملكة المتحدة، على سبيل المثال). ويمكن بوجه عام تصنيف مختلف النهج في خمس فئات على الأقل، وأما النمط السائد في توزيع الصلاحيات بين سلطات الإشراف وسلطات المنافسة فنادر ما يكون خطأً يُكتفى فيه بالاستعاضة عن السلطات المشرفة على قطاعات محددة. وعلى غرار سلطات المنافسة، يُفضّل أن تلتزم السلطات المشرفة على القطاعات التزامات بشأن الاستقلال والمساءلة.

٣١- وما زالت بعض مجالات الاقتصاد عُرضة لإخفاقات السوق، وما زالت السلطات المشرفة على القطاعات تضطلع بدور مهم (انظر أدناه). وعلى الرغم من وجود هدف مشترك بين السلطات المشرفة على القطاعات وسلطات المنافسة فقد ينشأ احتكاك بينهما بسبب الاختلاف بينهما حول أولوية الأهداف والأساليب المستخدمة لديهما. وتعتبر المادة ٧ من قانون الأونكتاد النموذجي بشأن العلاقة بين سلطة المنافسة والهيئات المشرفة، بما فيها الهيئات المشرفة على القطاعات، مصدر هداية للحكومات في معالجة هذه المسألة. وينص القانون النموذجي على وجوب قيام سلطات المنافسة بتقييم الحواجز الإشرافية التي تعترض

المنافسة والموجودة في الأنظمة الاقتصادية والإدارية، على أن ينطلق هذا التقييم من منظور اقتصادي وذلك لأسباب منها المصلحة العامة.

٣٢- وتكشف الملاحظات العامة كلها التي سبق ذكرها عن مبادئ توجيهية رئيسية منها مبدأ يقتضي تطبيق أي شكل من أشكال الإشراف على مستوى الإدارة تطبيقاً مناسباً لفاعلية الإشراف. وهناك مبادئ أخرى يمكن أن تيسر هذا التطبيق وهي: (أ) المبادئ التي تضمن الوصول إلى المعلومات اللازمة لإصدار أحكام سليمة (الشفافية)؛ (ب) ومبدأ مشاركة جميع الأطراف المرجح أن تتأثر بالإشراف (العملية الواجبة مثل الدعوة للمنافسة)؛ (ج) ومبدأ إلغاء التكاليف غير الضرورية الناشئة عن الإشراف المفرط (التناسب).

زاي - الخصخصة والامتيازات وسياسة المنافسة

٣٣- يشمل الإصلاح الاقتصادي في كثير من البلدان إدخال المنافسة في الأسواق التي توجد فيها احتكارات حكومية سابقة. وهناك إغراء لتحويل الاحتكارات العمومية إلى احتكارات خاصة. ومن الوظائف الهامة لأي وكالة من وكالات المنافسة الدعوة إلى إنشاء هياكل تنافسية وصياغة لوائح تعزز المنافسة. ومن الأسهل كثيراً فرض التغيير الهيكلي، مثل الفصل الرأسي والتقسيم الأفقي بغية إنشاء جهات متنافسة، قبل الخصخصة وليس بعدها. وسوف يقاوم أصحاب الممتلكات الخاصة أي تغيير هيكلي يقوض القيمة. ولهذا كان من الأمور الأساسية أن تبدأ عملية الإصلاح بالتغيير الهيكلي.

٣٤- وتعتبر قوانين وسياسات المنافسة ضرورية لكفالة تحقيق الفوائد المحتملة للخصخصة. وينبغي مراعاة قضايا المنافسة في شتى مراحل الخصخصة، بما في ذلك تصميمها وعملية منحها وتنفيذها، وكذلك في الإطار التنظيمي للأسواق المعنية. ولا يمكن تحفيز طالبي الخصخصة المحتملين على عرض شروط أكثر مؤاتة إلا إذا كان عليهم التنافس مع بعضهم البعض.

٣٥- وبعد إنجاز عملية الخصخصة، ينبغي تقييد السلوك الذي يُحتمل أن يكون محلاً بالمنافسة وخاصة فيما يتعلق بخدمات الهياكل الأساسية، فالامتيازات مثلاً كثيراً ما تمنح وضعاً مهيمناً في السوق. ولا تكون لشركات الهياكل الأساسية العامة أو الخاصة إلا القليل من الحوافز لتخفيض الأسعار أو تحسين الجودة في مثل هذا الوضع. وأما قوانين وسياسات المنافسة، التي كثيراً ما تكون مقرونة بأنظمة الإشراف على قطاعات محددة أو بأحكام عقد الامتياز، فتساعد على تقييد السلوك المُخل بالمنافسة. وتفرض أنظمة الإشراف والعقود عادةً التزامات فيما يتصل بالجودة والتغطية والاستثمارات. وعندما تكون المنافسة في تقديم الخدمات ممكنة، كما في حالة الهاتف المحمول، تساعد الضغوط التنافسية على إحداث زيادة قصوى في فوائد مشاركة القطاع الخاص من حيث الاستثمارات المُضطلع بها، والمكاسب المُحققة في الكفاءة والجودة والتغطية في الخدمات المقدمة ومستوى التعريفات.

٣٦- وينبغي لتصميم الخصخصة أن يُفسح المجال لأكبر قدر ممكن من المنافسة. وهذا يعني أنه ينبغي لهيئة المنافسة أن تشارك في وقت مبكر في عملية الخصخصة. ويمكنها القيام بذلك عن طريق الدعوة إلى المنافسة والمساعدة في تصميم هيكل الخصخصة بغية زيادة المنافسة إلى أقصى حد بعد إنجاز العملية. ويمكن لهيئة المنافسة أيضاً أن تُسدي المشورة بشأن أنسب المعايير لتصميم مزاد عام. ففي شيلي مثلاً، تدخلت المحكمة الشيلية للدفاع عن المنافسة الحرة في منح سبعة تراخيص للخط الجوي سانتياغو - ليما. وبغية تعزيز المنافسة على ذلك الخط، ألزمت المحكمة هيئة منح الامتيازات بعدم منح أكثر من ٧٥ في المائة من الخطوط إلى نفس مقدم العطاء في الجولة الأولى من المزاد العام. ولا يسري ذلك القيد على الجولة الثانية إلا إذا لم يشارك مقدمو عطاءات في الجولة الأولى. وقد يكون مطلوباً أيضاً إسداء المشورة بشأن الإشراف على قطاع محدد.

حاء - المصلحة العامة وسياسة المنافسة

٣٧- وضع عدد من البلدان إجراءات مختلفة لتكليف جهات خارجية باتخاذ القرارات المتعلقة باعتبارات لا صلة لها بالكفاءة، وذلك عادةً على شكل صلاحيات قضائية (مثل الولايات المتحدة) أو وزارية لتحديد الإعفاءات. وفي مقابل ذلك، وضعت بلدان أخرى إجراءات لاستيراد ما يتعلق باعتبارات لا صلة لها بالكفاءة وذلك بطريقة انتقائية ينص عليها قانون المنافسة بوصفها اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تُلزم سلطة المنافسة بتطبيق معيار محدد للمصلحة العامة (كالاتحاد الأوروبي وجنوب أفريقيا) أو منح الوزير صلاحيات محددة وواضحة (كإيطاليا وجامايكا وسنغافورة والمملكة المتحدة)، وذلك في أغلب الأحيان فيما يتعلق باستعراض عمليات الدمج والاستحواذ. وفي حالات كثيرة، تكون اعتبارات المصلحة العامة موجودة بشكل أو آخر إلا أن سلطة المنافسة أو الوزير يمتنع امتناعاً تاماً عن تطبيقها (مثلما هو الحال في إيطاليا) أو لا يجري تفعيلها إلا في حالات نادرة.

٣٨- ومن المهم أيضاً التسليم بأن القرارات المتعلقة بأولويات قانون المنافسة لا تُتخذ بالضرورة مرة واحدة لأن البلدان غالباً ما تكيف قوانينها أو أولوياتها الوطنية حسب الظروف المتغيرة، بما في ذلك التغيرات التي تحدث على مستوى الحكومة. وفي هذا السياق، يتضمن بعض قوانين المنافسة نصاً يقضي بأن تُصدر الوزارة المسؤولية عن سياسات المنافسة من حين إلى آخر توجهات عامة على شكل مبادئ توجيهية تتعلق بالسياسات العامة (باكستان، وزمبابوي، والسويد، على سبيل المثال). وفي بعض البلدان، امتنع الوزراء المتعاقبون امتناعاً تاماً عن ممارسة هذه الصلاحية (زمبابوي مثلاً).

طاء - حجم السوق والإشراف عليه

٣٩- من الحجم التي تُقدّم كثيراً فيما يتصل بالبلدان النامية والاقتصادات الصغيرة (عما فيها اقتصادات بلدان متقدمة) أن النتائج التي تُسفر عنها السوق لا تُفضي بالضرورة إلى ضمان الحصول على نتائج فعالة وإيجابية تخدم رفاه المستهلك لأن الكثير من المشاكل المتعلقة بالمنافسة في الأسواق الصغيرة هي مشاكل هيكلية. وهذه الحجة لا تُعزز الفكرة القائلة بأن الاقتصادات النامية والصغيرة قد تعتمد اعتماداً أكبر على الأحكام المتعلقة بالمصلحة العامة في قوانينها الخاصة بالمنافسة فحسب بل تبيّن هذه الحجة أيضاً الاعتماد الكبير على الإشراف على القطاعات فيما لا تزال أجزاء كبيرة من الاقتصاد غير مفتوحة للمنافسة الحرة.

ياء - القطاعات غير الرسمية

٤٠- تشكّل الكيانات الإنتاجية في القطاع غير الرسمي جزءاً هاماً من الكيانات الإنتاجية في العديد من البلدان النامية. فهي ليست مُسجّلة ولا تدفع ضرائب. غير أن الأعمال التجارية غير الرسمية تشكّل في أحيان كثيرة جزءاً كبيراً من الناتج في قطاعات كثيرة. وهذا الطابع غير الرسمي يُعزى في جانب منه إلى وجود أنظمة حكومية مُعقّبة تشمل الحواجز التي تعترض الدخول وقلة فرص الوصول إلى الهياكل الأساسية أو المصارف أو التدريب أو هيئات إنفاذ القانون. فعدم القدرة على اللجوء إلى المحاكم يحدّ من دخول هذه الكيانات في معاملات تعاقدية تجارية.

٤١- وأما نطاق الكيانات غير الرسمية الذي يؤثر على إنفاذ قوانين المنافسة فيختلف بين هيئة وأخرى من هيئات المنافسة. وفي أغلبية البلدان، تنطبق قوانين المنافسة على النشاط الاقتصادي الذي يضطلع به القطاع غير الرسمي. غير أن تطبيق قوانين المنافسة قد يختلف من بلد إلى آخر وقد يؤدي إلى نتائج متنوعة. وقد اتخذت بعض سلطات المنافسة إجراءات تنفيذية ضد ما تعتبره سلوكاً مُخلاً بالمنافسة يسلكه القطاع غير الرسمي. وقد رفعت دعاوى إحلال ضد شركات تهربت من دفع الضرائب وبذلك تنافست تنافساً غير نزيه مع شركات القطاع الرسمي. غير أن إجراءات التنفيذ التي تتخذها سلطات المنافسة لمكافحة القطاع غير الرسمي لا تزال تشكل تحدياً لها.

٤٢- ويقتضي التصدي للمشاكل التي يمثلها القطاع غير الرسمي وتصميم قانون للمنافسة قيام الحكومات باتخاذ تدابير قوية في مجال السياسة العامة مثل برامج الدعوة، وذلك بهدف التعريف بمنافع العمل في الأسواق الرسمية. ومن الضروري أن تقوم الحكومات بمجمل أمور منها تحديد الأنظمة التي تُقيّد المنافسة، وتعزيز جباية الضرائب، وتنفيذ الإشراف تنفيذاً يُحسّن فرص الحصول على القروض وفرص الشراء. وهذا من شأنه أن يُمكّن الشركات غير الرسمية

من الخروج تدريجياً من وضعها ودخول مجال الأعمال التجارية الرسمية حيث يمكن تنفيذ قوانين المنافسة بمزيد من الفعالية.

كاف - المجموعات الإقليمية والقواعد المشتركة للمنافسة

٤٣ - يتسم التكامل الاقتصادي الإقليمي في البلدان النامية بعضوية معقدة ومتداخلة وبوجود مجموعات فرعية ضمن مجموعات معينة.

٤٤ - والاتجاه الناشئ في المجموعات الإقليمية هو تزايد تطلّع هذه المجموعات إلى سبل ووسائل لوضع قواعد إقليمية للمنافسة وتشجيع أعضائها على سنّ قوانين محلية.

٤٥ - وقد يكون للقرارات التي تعتمدها الدول الأعضاء في مجموعة إقليمية آثار عابرة للحدود. وعندما يكون الإنفاذ مركزياً فإنه قد يُخفّف أو يزيل العوامل الخارجية. ولذلك تتحقق وفورات الحجم وخفض تكاليف المعاملات نتيجة للتطبيق الموحد لقواعد المنافسة المشتركة من طرف سلطات فوق وطنية تعمل كنقطة واحدة للتعامل مع الحالات المنافسة للمنافسة.

٤٦ - ويوجد شعور بالقلق إزاء القدرة على تنفيذ قواعد المنافسة الموحدة. وعلى الرغم من توفر الإرادة السياسية على المستوى الإقليمي، فإن الضعفات المؤسسية، وضآلة الحجم، وندرة الموارد البشرية في بعض الدول الأعضاء تؤثر على القدرة على التنفيذ. وعلى سبيل المثال، فإن مفوضية المنافسة في الجماعة الكاريبية التي أنشئت في ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ تضم تسع دول أعضاء لم تعتمد بعد قانوناً للمنافسة (أنتيغوا وبربودا، وبليز، ودومينيكا، وسانت فنسنت وجزر غرينادين، وسانت كيتس ونيفس، وسانت لوسيا، وغرينادا). وبما أن هذه الدول تُعد دولا جزرية صغيرة جداً ذات موارد بشرية ومالية محدودة فقد قررت أن الحجم الأمثل لووكالة المنافسة هو مؤسسة على المستوى دون الإقليمي تمثل منظمة دول شرق البحر الكاريبي ضمن الجماعة الكاريبية.

ثانياً - تقييم أثر إنفاذ قوانين المنافسة وسياساتها في التنمية

ألف - تأثير سياسات المنافسة وإنفاذها

٤٧ - يواجه البلدان النامية عدد من الحواجز التي تعترض المنافسة. وهناك حاجة عاجلة إلى تنفيذ قوانين وسياسات فعالة للمنافسة في هذه البلدان. غير أنه بالنظر إلى مختلف خصائص

السوق والصعوبات القانونية وصعوبات الإنفاذ، فإن تنفيذ قوانين وسياسات المنافسة في البلدان النامية أصعب كثيراً من تنفيذها في البلدان المتقدمة. وبعض هذه العوامل يشمل قطاعات غير رسمية كبيرة، والمشاكل المتصلة بجوازر صغيرة وكبيرة تعترض الدخول، والصعوبات في غرس ثقافة للمنافسة، والقيود التي تتعرض لها القدرة والاقتصاد السياسي. ومن المهم أن يقوم كل بلد بتصميم طريقة تنفيذه لمبادرات التقييم بغية تعزيز المنافسة والعمل في الوقت نفسه ضمن حدود هذه القيود.

٤٨ - وتشير هذه السمات إلى أن الأسواق غير التنافسية تُعد مشكلة أكبر من ذلك في البلدان النامية. والحاجة كبيرة إلى إنفاذ قوانين المنافسة، لكن هناك قيوداً جديدة تواجه التنفيذ الفعال لسياسات المنافسة.

٤٩ - وأما تقييم أثر أنشطة وكالات المنافسة فيمكن أن يساعد على التصدي للمشاكل الأشد في مجال الاقتصاد السياسي، وبذلك يساعد على توفير الشرعية لنظام السياسات العامة. ومن ناحية أخرى، فإن القيود التي تواجه البلدان النامية في مجال القدرة تعرق الأداء الصحيح لهذه التقييمات. ومع ذلك، فإن التقييم يكون مفيداً عندما يُجرى على النحو المناسب في هذه السياقات، فيساعد على إلقاء نظرة ثاقبة على القيود التي تواجه المنافسة في هذه البلدان والناجمة عن الخصائص المذكورة آنفاً والتي تشير إلى إجراءات تصحيحية ممكنة.

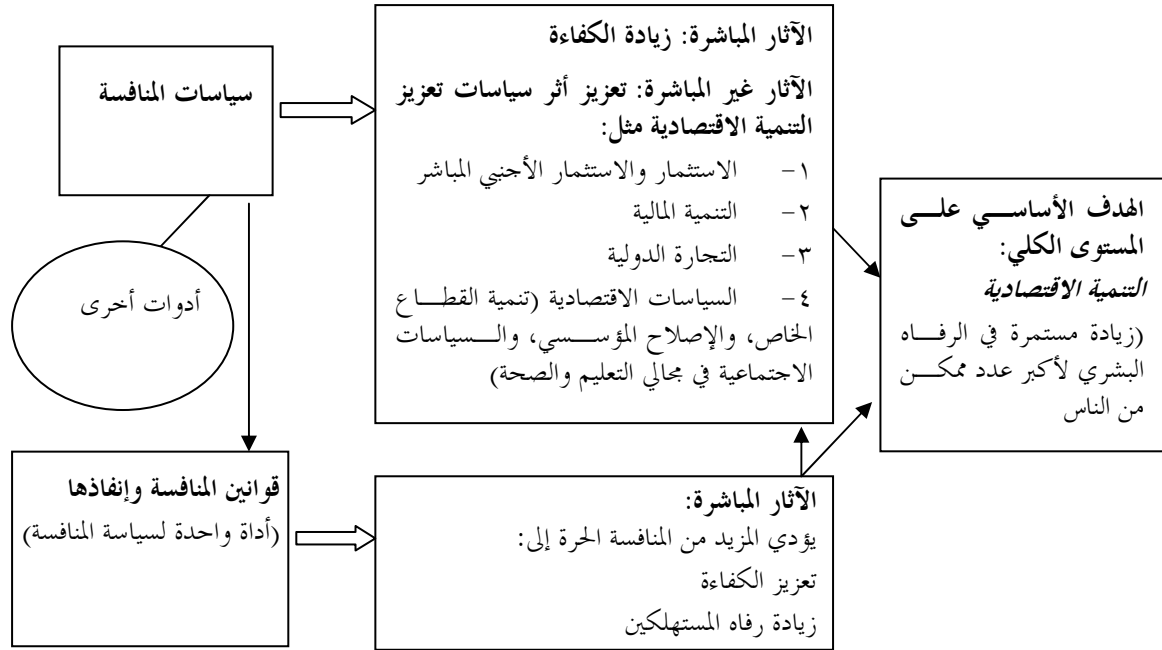
٥٠ - وقد يشكل النظر في مختلف المعايير المذكورة آنفاً عاملاً هاماً في تحديد أهداف قطرية. أما أولويات البلدان النامية فقد تختلف اختلافاً تاماً عن أولويات البلدان المتقدمة. غير أن هناك خطر الإفراط في الطلب عندما قد تكون أدوات السياسة العامة الأخرى أنسب الأدوات لبلوغ بعض الغايات. وهذا يُعزز الحاجة إلى التقييم. ومن الضروري فهم آثار برنامج إنفاذ قوانين المنافسة لبلد ما من أجل تقرير إمكانات سياسات المنافسة وحدودها.

٥١ - من الصعب تقييم أثر تنفيذ الإشراف على ظواهر اجتماعية واسعة اتساع الامتثال أو عدم الامتثال لقوانين المنافسة. وتبين البحوث التجريبية بوضوح أن مجموعة من العوامل التي تتجاوز التنفيذ يُرجح أن تؤثر على مستويات التنمية. ولذا فإنه من الصعب فصل أثر التنفيذ على التنمية عن عوامل أخرى تؤثر على التنمية الاقتصادية. بل إن الأصعب من ذلك كون "التنمية" ذاتها مفهوماً معقداً^(١).

(١) التنمية الاقتصادية عملية تنطوي على زيادة رفاه الإنسان بمرور الوقت وتقتضي في جملة ما تقتضيه زيادة الكمية المستهلكة وتحسين وتنوع السلع الاستهلاكية بمرور الوقت.

الشكل ١

العلاقات بين قوانين المنافسة، وسياسات المنافسة، والتنمية الاقتصادية



٥٢- ووفقاً لأحد الآراء فإن "سياسة المنافسة عامل مساهم مساهمة مباشرة بحد ذاته، وعامل مساهم بطريقة غير مباشرة من خلال تعزيز سياسات أخرى". ويبين الشكل ١ أن قوانين وسياسات المنافسة يمكن أن تؤثر تأثيراً مباشراً في التنمية الاقتصادية. ومن المعايير التي يمكن الحكم بها على نجاح إجراء الإنفاذ مدى إسهام هذا الإجراء في التوصل إلى فهم مشترك بين الجهة المشرفة والجهة موضع الإشراف لما يُقصد بالامتثال وللطريقة التي ينبغي بها وضع هذا الامتثال موضع التنفيذ. وبعبارة أخرى، لا يمكن الحكم على أثر إجراء الإنفاذ على الامتثال بحكم محكمة لصالح الجهة المشرفة. ويقال إن إجراء الإنفاذ يجب الحكم عليه بمدى مساعدته على مواءمة المعايير والممارسات التجارية مع ما يُتوقع من الإشراف. والواقع أن إجراء الإنفاذ يحقق أكبر النجاح من حيث أثره على "الامتثال" إذا لم يقتصر على تحقيق الاتساق بين الفهم التجاري والإشرافي لما تتطلبه قاعدة بعينها من قواعد الإشراف في حالة معينة، بل يحقق أيضاً فهماً مشتركاً للأهداف والمقاصد الأساسية لقواعد الإشراف ذات الصلة إن لم يحقق التزاماً بهذه الأهداف والمقاصد. ومن الأرجح أن يؤدي الفهم المشترك لأهداف ومقاصد نظام الإشراف إلى نفس التفسير للقواعد في ظروف مختلفة، ويتيح الالتزام المشترك بتلك الأهداف ذاتها فرصة للامتثال المعتاد.

٥٣- وأما المجموعة الأولى من المعايير التي قد تُختار محوراً للتركيز فهي معايير "المدخلات": وهذه تشير إلى مجموعة العمليات والنظم الإدارية التي يُنفذ بها البلد نظام المنافسة لديه. وفي هذا الصدد، قد يُختار التركيز على انتقاء الدعاوى أو دوران الموظفين وغير ذلك، أو على مقاييس أخرى من نوع خاص لفعالية الوكالات تعتبرها السلطة المعنية مقاييس هامة.

٥٤- وأما محاولة ترجيح شتى معايير المدخلات بحسب أهميتها النسبية فتتطلب فهماً لكيفية تأثير المعايير المختلفة على النواتج الاقتصادية. وهناك مجموعة صغيرة من المؤلفات التي تحاول استحداث وسائل لقياس القدرات المؤسسية لسلطات المنافسة.

٥٥- وهناك معيار هام آخر لتقييم فعالية سلطة سياسات المنافسة هو مقارنة ما يتحقق من نتائج مع الأهداف المعلنة لنظام سياسات المنافسة. ويرد النص على ذلك عادةً في ديباجة التشريع الصادر بشأن نظام المنافسة في البلد. وعليه، فمن معايير تقييم فعالية سياسة المنافسة النظر باستمرار فيما إذا كانت أنشطة الإنفاذ التي تمارسها السلطة تلبّي الأهداف المعلنة للتشريع. وقد روعيت هذه الفكرة أيضاً في حالة تونس التي تفيد بأنه يمكن قياس الفعالية بالتأكد من مدى قدرة السلطة على تنفيذ مهمتها. وينبغي النظر في الأثر الذي يحققه وجود السلطة بالفعل على الوضع التنافسي في البلد. فإذا كانت المهمة تحسين القدرة التنافسية وظلت هناك شركات قليلة تهيمن على السوق كان من المشروع فعلاً التشكيك في فعالية السلطة.

٥٦- وبناءً على ذلك، قد تختار الوكالة بدلاً من ذلك التركيز على معايير "النتائج" التي تشمل نوعاً من محاولات إدراج مقياس كمي لنجاح التدخلات، مثل بذل جهد لقياس الوفورات في التكاليف نتيجة لنجاح التحقيقات وردع التعديلات على قوانين المنافسة.

٥٧- وتتراوح أنواع الدراسات التي قد تضطلع بها سلطة المنافسة في هذا الصدد بين الحساب التقليدي والتحليل المفصل على أساس الاقتصاد الرياضي. ويختلف المستوى المناسب للقياس بحسب أهمية الدعوى وقدرة السلطة، لكن هذا لا يلغي وجوب الترحيب بقدر من القياس وإن يكن ذلك مجرد أنه يساعد السلطة على فهم مستويات الحجم المعنية. بل حتى حساب موجز يمكن أن يسهم في أولويات الإنفاذ والتخطيط الاستراتيجي للسلطة في المستقبل.

٥٨- وعلى سبيل المثال، ذكرت المفوضية الأوروبية في "دراسة الإجراءات التصحيحية للاندماج" أنه يمكن ملاحظة الفعالية الشاملة بالنظر إلى الإجراءات التصحيحية المفروضة، إذ يمكن أن يعكس ذلك درجة الكفاءة في بلوغ النتائج المتوقعة. وهنا يمكن قياس الفعالية قياساً كمياً كنسبة مئوية من الإجراءات التصحيحية التي حققت أهدافها المقصودة. وبُيّنت الدراسة أن ٥٧ في المائة من الإجراءات التصحيحية التي تم تحليلها كانت فعالة فعالية تامة، أي حققت

هدفها المقصود، وبيّنت أن ٢٤ في المائة منها كانت فعالة في جزء منها، و٧ في المائة غير فعالة إذ لم تحقق الهدف المقصود.

٥٩- وبهذا النوع من النُهج يمكن محاولة تقدير فائدة نظام المنافسة بجمع النواتج الإيجابية لفرادى الدعاوى. غير أن هذا يستبعد فوائد الردع من قانون المنافسة، وهي فوائد قد تكون كبيرة جداً. ومن ناحية أخرى، يستبعد هذا النهج أيضاً الإجراءات المشجعة على المنافسة التي لم تتخذ خشية مقاضاة خاطئة بواسطة قانون المنافسة. ومن هنا، يصبح من الصعوبة بمكان قياس أثر المنافسة قياساً كمياً عن طريق هذا النهج الذي ينطلق من القاعدة إلى القمة وذلك في البلدان التي يكون فيها تطبيق القانون محتلاً والشفافية في اتخاذ القرارات بشأن المنافسة شفافيتها غير واضحة.

٦٠- وتظهر صعوبة مماثلة لتلك عند محاولة تقدير منافع إنفاذ قانون المنافسة على الصعيد القطري. وفي هذه الحالة أيضاً، يصعب الفصل بين أثر قانون المنافسة وإنفاذه. ومن المؤكد أنه من الصعب صعوبة بالغة القيام بذلك على مستوى سلطة المنافسة القطرية، إذ إن عوامل كثيرة قد تؤثر على هامش الربح أو مستوى إنتاجية الصناعة، وذلك بمعزل عن فعالية نظام المنافسة. ومع ذلك تستخلص أفكار عميقة مثيرة للاهتمام من دراسة التوازنات الجزئية، ويمكن استخلاص أدلة تثير أفكاراً إضافية من هذه الدراسات لعمليات التدخل بغية دعم تأثيرها الإيجابي على النمو الاقتصادي إن لم يكن قياس هذا التأثير قياساً كمياً.

٦١- وقد يكون من الصعب تقييم فعالية بعض سلطات المنافسة بالنظر إلى كونها حديثة الإنشاء وبالنظر إلى العدد المحدود للدعاوى التي بلغت مرحلة التنفيذ. وهذا هو الحال في تونس مثلاً، حيث برزت أهمية التقييم الموضوعي للعمل الذي تضطلع به السلطة. وينبغي ربط هذا التقييم الموضوعي ببعض المعايير المحددة مثل الإطار الزمني الذي تعالج فيه هذه الدعاوى وعدد المشاريع التي امتثلت بعد تدخل سلطة المنافسة.

٦٢- وإذا تمكنت سلطة المنافسة من وضع توصيات أو تقديم اقتراحات إلى الحكومة بشأن قضايا سياسات المنافسة التي تؤثر تأثيراً إيجابياً على الاقتصاد، فإن هذا يعد أيضاً مؤشراً على الفعالية. فقد أدت سلطة المنافسة في تونس مثلاً دوراً استباقياً ومهدت الطريق لإصلاحات متنوعة تتصل بتشريعات المنافسة.

٦٣- وهناك معيار محتمل آخر لمعرفة ما إذا كانت سلطة المنافسة فعالة أو يُنظر إليها كذلك على أقل تقدير، وهذا المعيار هو النظر في موقف أصحاب المصلحة الهامين. ومن الهام أن يُذكر في هذا الصدد أن تحديد "أصحاب المصلحة" المعنيين (أو على الأقل تحديد أحجام مصالحهم ذات الصلة) يستند إلى حد ما إلى الأهداف المعلنة للتشريع، فإذا كان تشريع المنافسة يعطي الأسبقية لمصالح المستهلكين قد تكون جماعة المستهلكين عندئذٍ صاحبة المصلحة الرئيسية. وإذا كان تعزيز أو حماية الأعمال التجارية الصغيرة هو غرض التشريع، أمكن عندئذٍ إعطاء الأولوية إلى هذه المجموعة، وهلم جرا.

باء - استعراض دراسات تجريبية مختارة

١ - الاحتكار وسوء استغلال الهيمنة

٦٤ - يستشهد الأونكتاد في ورقة عمل وضعها في عام ٢٠٠٢ بعدد قليل من الدراسات التي تتناول المنافسة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة. وتستند إحداها إلى استمرار الأرباح وأخرى إلى معدل دوران الشركات (الدخول والخروج)، وتشير هاتان الدراستان إلى أن مستوى المنافسة في اقتصادات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية هي المستويات ذاتها الموجودة في اقتصادات البلدان المتقدمة. وقد أُجري استعراض للشركات الصناعية في البلدان النامية "لم يؤيد الفكرة القائلة بأن الشركات الصناعية في أقل البلدان نمواً هي شركات راكدة ومفتقرة إلى الكفاءة نسبياً"، ما يقوض مرة أخرى الفكرة القائلة بأن المنافسة أقل شدة في البلدان النامية.

٦٥ - وأشار تقرير المنافسة العالمية لعام ٢٠٠٧ إلى أن رخاء الدول يتزايد مع إنتاجيتها. ويتضمن التقرير مؤشرات، ويشير إلى الترابط بين هذه المؤشرات والناتج المحلي الإجمالي. وباختصار، يتأثر الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في البلدان المنخفضة الدخل بعدد الهواتف المحمولة، وإمدادات الكهرباء جيدة النوعية، والوصول إلى الإنترنت، والحواجز التجارية، وغير ذلك من الهياكل الأساسية والمنافسة المحلية. وبالإضافة إلى التأثير بتلك العوامل، يتأثر الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد في البلدان المتوسطة الدخل ببراءات الاختراع، وعدم وجود هيمنة على السوق من جانب المجموعات التجارية، وفعالية سياسة مكافحة الاحتكار.

٦٦ - وفي مذكرة أعدتها أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي جاء ما يلي: "وقد تواجه اقتصادات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ضعفات هيكلية تجعلها معرضة تعرضاً شديداً للسلوك المناهض للمنافسة من قبل القطاع الخاص. ويرجح أن تؤثر العوامل التالية حيثما وجدت تأثيراً سلبياً على ضغط المنافسة:

- (أ) ارتفاع نسبة الأسواق المحلية المعزولة عن تدابير تحرير التجارة؛
- (ب) الوصول المحدود إلى المدخلات الأساسية؛
- (ج) قنوات التوزيع المحدودة بشكل أكبر؛
- (د) ازدياد الاعتماد على الواردات (المدخلات الصناعية الأساسية) و/أو الصادرات (من أجل النمو)؛
- (هـ) تعاضل ظهور الحواجز الإدارية/المؤسسية التي تعترض الواردات؛
- (و) ضعف سوق رأس المال.

٦٧- وأما الانتقال من احتكار الدولة إلى المنافسة فقد يفسح مجالاً أوسع لسوء استعمال الهيمنة بشكل استبعادي. ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضاً فإنه "ربما كان أحد المحتكرين السابقين الذين يواجهون تحدياً من الداخلين الجدد قد 'ورث' مزايا من مركزه السابق، مثل المركز المالي القوي، والسيطرة على بعض مرافق الشبكات، والصلات والدعم السياسي، أو ربما قد أنشأ علاقات مع الموردين أو العملاء. وهذه الشركة المهيمنة أو 'المشغل القائم' قد يكتشف طرقاً لوضع العراقيل أمام الداخلين الجدد واستبعاد المنافسين في نهاية الأمر استبعاداً فعالاً. وفي كثير من البلدان التي قامت بتحرير أسواقها يجد المسؤول عن إنفاذ قانون المنافسة نفسه غارقاً في دعاوى لا تنتهي من الدعاوى التي يُزعم فيها سوء استعمال الهيمنة نتيجة اختلال التوازن بين المحتكر السابق والداخلين الجدد". وتشير الفقرة ٤(ز) من المادة ١٩ من قانون المنافسة الهندي إلى إدراك هذه القضية، وهو عامل يمكن أن يوضع في الاعتبار عند تحديد ما إذا كانت إحدى الشركات التي تتمتع بمركز مهيمن هي "احتكار أو صاحبة مركز مهيمن سواء أكان مكتسباً نتيجة لأي قانون أو بفضل كونها شركة حكومية أو شركة قطاع عام أو خلافه".

٦٨- وفي رأي داتس، ينبغي لسلطات المنافسة في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أن تركز جهودها في مكافحة سوء استعمال الهيمنة على حالات سوء الاستعمال التي تغلق أبواب الوصول إلى الخدمات الأساسية للشركات التجارية. والفكرة من ذلك هي الحد من الحواجز القائمة في وجه أصحاب المشاريع الجدد والمشاريع الصغيرة والمتوسطة. ومن الأمثلة على المدخلات الأساسية المحلية "العقارات والمصارف والنقل ومخازن التوزيع والاتصالات والخدمات التجارية المهنية".

٦٩- وقد كتبت فوكس ما يلي: "إن ممارسات مناهضة المنافسة منتشرة في تجارة الضرورات المادية والتجارية، مثل الحليب، والمرطبات، والجمعة، والدواجن، والسكر، والقطن، والورق، والألومنيوم، والصلب، والكيماويات (للأسمدة)، والاتصالات بما فيها خدمات الهواتف المحمولة، والإسمنت وغيره من مواد البناء، والنقل بما فيه النقل بالشاحنات والشحن البحري والوصول إلى الموانئ، والغازات الصناعية، والمصارف، والتأمين، والفحم، والكهرباء. وكثير من الممارسات ممارسات محلية، وكثير منها ممارسات تسهلها الحكومة، وكثير منها أيضاً ممارسات خارجية، مما يؤدي إلى ظهور قيود آتية من الخارج". وهي ترى أن التدخل ضد السلوك المعيق للدخول أو السلوك التمييزي من جانب المشاريع المملوكة للدولة أو صاحبة الامتياز من الدولة قد ينطوي على فوائد أكثر وتكاليف أقل مما في حالة التدخل لمكافحة سوء الاستعمال في البلدان المتقدمة.

٢- الكارتلات المهيمنة

٧٠- يشكل تجمع الكثير من الكارتلات المهيمنة في قطاعات اقتصادية قليلة سمة من سماتها البارزة. وعلى سبيل المثال، يبدو أن كارتلات الإسمنت موجودة في كل مكان تقريباً. ونادراً

ما يوجد بلد لديه برنامج لمكافحة الكارتلات أو لم يقاضي واحداً أو أكثر من كارتلات الإسمنت. وبشكل أعم، يبدو أن مواد البناء وخدمات البناء تمثل أرضاً خصبة لأصحاب الكارتلات.

٧١- وأسباب انتشار أنشطة الكارتلات انتشاراً واسعاً في هذه القطاعات واضحة تماماً. فمواد البناء، ولا سيما الإسمنت، تمثل منتجات متجانسة. والتمييز بين المنتجين يقوم بشكل كلي تقريباً على أساس السعر. وهذا التجانس يجعل من السهل للبائعين الاتفاق إقامة على الشروط المنظمة لاتفاق كارتل. ومما يتسم بالأهمية أن هذه المنتجات والخدمات تباع في كثير من الأحيان عن طريق عطاءات أو عروض تقدم إلى الحكومة أو الهيئات العامة. وهذه الفئة من المشتريين معرضة تعرضاً شديداً للتلاعب بالعطاءات، على نحو ما سيجري مناقشته أدناه.

٧٢- وقد سجل قطاع النفط عدداً كبيراً نسبياً من القضايا المتعلقة بالكارتلات والتحقيقات المتصلة بها، لا سيما البترين. وقد تكون هناك بضعة أسباب لكثرة القضايا في قطاع البترين. فالبترين منتج استهلاكي هام، وضرورة بالنسبة للكثيرين. وشهدت أسعار البترين أيضاً ارتفاعاً بوجه عام في السنوات القليلة الماضية. وفيما لا يشك أحد في أن هذا الارتفاع يرجع بصفة رئيسية إلى زيادة الطلب، فإن هناك اشتباهاً بأن الكارتلات تتحمل على الأقل جزءاً من المسؤولية. ولعل الأهم من ذلك هو أن أسعار البترين الجارية في قطاع البيع بالتجزئة يمكن الاطلاع عليها فوراً. وهذا من شأنه أن يسهل الاتفاق بين بائعي البترين. كما يمكن أن ينذر المستهلكين ومسؤولي المنافسة بإمكانية وجود كارتل.

٧٣- ولكن لا بد من كلمة تحذير في هذا الصدد. فمن البديهي أن مجرد حركة الأسعار المترامنة، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بمنتج متجانس مثل البترين، لا تكفي وحدها لإثبات وجود اتفاق غير قانوني. غير أن حركة الأسعار هذه يمكن أن تكون أيضاً متسقة مع منافسة قائمة. وفي معظم البلدان تقريباً يجب أن تتوفر أدلة أكثر من مجرد التسعير المتوازي كي تكون محاكمة الكارتل ممكنة. وبالفعل، فإن التحقيقات التي أجريت في بعض البلدان بشأن تحديد ممكن لأسعار البترين لم تكمل بالنجاح لانعدام مثل هذه الأدلة الإضافية.

٧٤- كما يبدو أن المنتجات الغذائية حاضرة بشكل مفرط في القضايا الوارد وصفها في هذا التقرير. ومرة أخرى، يمكن أن يُعزى هذا إلى تضافر عوامل عديدة. فالغذاء، على غرار البترين، منتج استهلاكي يتسم بالأهمية. ويمكن أن يكون منتجاً متجانساً، ولا سيما على مستوى المنتج/المجهز. وفي هذا القطاع، قد يمكن لكل من البائعين والمشتريين الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالأسعار بسرعة أكبر. أما القطاعات الأخرى التي ترد بكثرة في القضايا المتعلقة بالكارتلات فهي خدمات النقل والخدمات الفنية.

٧٥- ولكن الميزة المشتركة الأكثر شيوعاً في القضايا آنفة الذكر هي التلاعب بعطاءات المبيعات للوكالات الحكومية. فوكلاء الشراء العاملون لحساب الحكومة قد لا يتعرفون على نشاط التلاعب المشتبه فيه، والإجراءات التي يطبقونها قد تعوزها الضمانات الواقية من

التلاعب بالعهادات. بل هناك في بعض الحالات خطر أن تكون إجراءات الشراء موضع فساد. كما أن الانفتاح الذي تتسم به المشتريات الحكومية يمكن أن يجعل من السهل تشكيل اتفاقات الكارتلات ومراقبتها.

ثالثاً - دروس للمستقبل: كيف يمكن تحسين وضع وإنفاذ سياسات المنافسة في البلدان النامية وفي بلدان أخرى

٧٦- تشمل طرق تحسين وضع وإنفاذ سياسات المنافسة ما يلي:

(أ) وضع إطار لتصميم قوانين وسياسات المنافسة بحسب الطلب ولإنفاذ هذه القوانين والسياسات. يعترض سبيل البلدان النامية عدد من الحواجز التي تعوق المنافسة. وهناك حاجة عاجلة إلى تنفيذ قوانين وسياسات فعالة للمنافسة في هذه البلدان. ومع ذلك، وبالنظر إلى مختلف خصائص السوق والصعوبات القانونية وصعوبات الإنفاذ، فإن تنفيذ قوانين وسياسات المنافسة في البلدان النامية أصعب كثيراً من تنفيذها في البلدان المتقدمة. وبعض هذه العوامل تشمل قطاعات غير رسمية كبيرة، ومشاكل تتصل بصغر الحجم، وضخامة الحواجز التي تقف في طريق الدخول، والصعوبات في نشر ثقافة المنافسة، والقيود التي تتعرض لها القدرة والاقتصاد السياسي. ولذلك فإنه من المهم أن يصمم كل بلد قوانينه للمنافسة وإجراءات تنفيذ هذه القوانين ضمن هذه القيود القائمة؛

(ب) العمل لإيجاد ثقافة منافسة. تشير المواضيع التي نُوقشت أعلاه إلى سبل عدة يمكن من خلالها تعزيز إنفاذ قوانين المنافسة. فهناك أولاً إيجاد "ثقافة منافسة"، أي فهم الجمهور لفوائد المنافسة ودعم قيام سياسة منافسة قوية على نطاق واسع. وهذه العملية جارية في الوقت الحاضر، وتتطلب الاتصال مع كافة أجزاء المجتمع من مستهلكين وأصحاب أعمال ونقابات عمال ومربين وأوساط قانونية ومسؤولين حكوميين ومسؤولين عن هيئات الإشراف وقضاة بشأن ما تعود به عليهم المنافسة من منافع وعلى اقتصاد بلدهم.

(ج) التشجيع على رفع الشكاوى. إن تثقيف المستهلكين وأصحاب الأعمال يجعلهم أكثر انتباهاً للأنشطة التي يمكن أن تقوم بها الكارتلات وأكثر رغبة في الإبلاغ عن هذه الأنشطة. وكما ذكر آنفاً، فإن الشكاوى المرفوعة إلى وكالة المنافسة شكلت، ويرجح أن تظل تشكل في البلدان النامية، مصدر المعلومات الرئيسي بشأن الكارتلات التي لم تكن معروفة من قبل. ويجب على الوكالة أن تضمن حماية هوية المشتكين بوصفها معلومات سرية على أكمل وجه ممكن.

(د) البدء في وضع برنامج تسامح. إن كلمة "البدء" كلمة مهمة. ولا يمكن أن يتوقع من مجرد وضع برنامج تسامح أن يُحدث نتائج فورية بالنسبة للوكالة. فيجب على وكالة المنافسة أولاً تحقيق المصادقية، أي أن تكتشف الكارتلات وتقاضيها بنجاح، وأن

تفرض عقوبات شديدة على تلك التي تُقاضى. وعندما تتحقق هذه المصادقية يكون النجاح حليف برنامج التسامح.

(هـ) **تركيز جهود التحقيق الأولية على القطاعات الأكثر تعرضاً لسلوك الكارتلات.** تتوفر الآن أدلة قوية على أن الكارتلات، وإن كانت مرشحة لأن تنشأ في أي قطاع من قطاعات الاقتصاد، فيرجح أن تحصل في قطاعات معينة دون أخرى، ولا سيما في حالة البلدان النامية. وينبغي لوكالة المنافسة الجديدة أن تركز جهودها على تلك القطاعات. غير أن مجال المشتريات الحكومية قد يكون المجال الأجدى للدراسات القطاعية. فدراسة السلوك المتبع في تقديم العطاءات في الحالات التي يشته وجود تلاعب فيها بالعطاءات قد تحدد أنماطاً تشير إلى اقتسام الزبائن أو التناوب في تقديم العطاءات. وينبغي إجراء هذه الدراسات بمساعدة مسؤول مكلف بالمشتريات من أصحاب الخبرة والمعرفة يمكنه تفسير البيانات تفسيراً صحيحاً؛

(و) **البدء في فرض عقوبات شديدة على سلوك الكارتلات.** من العناصر الضرورية لنجاح برنامج لمكافحة الكارتلات عنصر انتهاج سياسة عقابية مشددة. ويمكن أن تتخذ العقوبات أشكالاً عدة، بما فيها الغرامات الإدارية ضد المؤسسات التجارية والأشخاص الطبيعيين؛ والعقوبات الجنائية، بما فيها الغرامات والسجن؛ وحصول ضحايا الكارتل على جبر للأضرار. والغرامات الإدارية المفروضة على المؤسسات التجارية هي الأكثر شيوعاً. وينبغي أن تكون العقوبات المالية شديدة بدرجة كافية لإلغاء ما تحقق للكارتل من أرباح. ونتيجة لذلك، هناك وعي متزايد بضرورة أن تفرض العقوبات أيضاً على الأفراد المتورطين في القضايا المتعلقة بالكارتلات. فإذا واجه الأفراد عقوبات شخصية، سواء تمثلت في السجن (لدى أقلية من البلدان) أو في غرامات مرتفعة، فإن ذلك سيمثل أسباباً إضافية تُثنيهم عن المشاركة في نشاط الكارتلات؛

(ز) **تثقيف الجمهور بشأن الضرر الذي تسببه الكارتلات.** لعل البلدان الحديثة العهد في إنفاذ قوانين المنافسة غير قادرة على أن تبدأ على الفور بفرض عقوبات شديدة في القضايا الأولى لديها. فبعض أصحاب المؤسسات التجارية قد لا يدركون أن سلوكهم مخالف للقانون، وتشكيل الكارتل قد يكون تاريخه سابقاً لسن أول قانون للمنافسة. وقد لا ترغب المحاكم في الموافقة على العقوبات الشديدة، ولا سيما عندما تكون غير مُلمّة بسياسة المنافسة أو قضايا المنافسة. وتكوين دعم لفرض عقوبات شديدة في إطار القضايا المتعلقة بالكارتلات يتطلب وجود برنامج تثقيف بشأن الضرر الذي تسببه الكارتلات؛

(ح) **الشروع في تعاون دولي في إطار الجهد المبذول لإنفاذ قانون المنافسة.** يسعى المجتمع الدولي المعني بالمنافسة إلى إيجاد الوسائل التي تكفل تحقيق تعاون أكبر في مكافحة هذه الاتفاقات السرية المتعددة الجنسيات. غير أن هذا الجهد يتجاوز ذلك الحد بكثير. فالمنظمات الدولية، بما فيها الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي،

تنشط منذ عهد بعيد في مجال دراسة التكتلات الاحتكارية المهيمنة والإبلاغ عنها. كما أن ممثلي الوكالات المعنية بالمنافسة يعقدون منذ سبع سنوات اجتماعاً سنوياً لمناقشة تقنيات إنفاذ تدابير مكافحة الكارتلات. وقد شرعت شبكة المنافسة الدولية في تنفيذ برنامج لمعالجة التحديات التي تطرحها الكارتلات الدولية والمحلية في مجال إنفاذ تدابير مكافحة الكارتلات. وستكون البلدان النامية محدودة، ولو بسبب القيود المتعلقة بالموارد، من حيث قدرتها على المشاركة في هذه المحافل الدولية. غير أن ناتج عمل هذه المحافل وحده كله تقريباً متاح للعموم، وذلك عادة على شبكة الإنترنت. وتمثل هذه الموارد بالنسبة لوكالات المنافسة الأقل خبرة مصدراً غنياً بالمعلومات؛

(ط) **العمل لأجل إنشاء علاقة مع المحاكم المعنية بسماع الدعاوى المتعلقة بالكارتلات.** عندما يزداد نشاط وكالة المنافسة في مقاضاة الكارتلات والانتهاكات الأخرى لقانون المنافسة يصبح الطعن في بعض دعاواها أمراً حتمياً. وتبين تجربة بلدان عدة أنه يكاد يكون أمراً محتوماً أن تواجه الوكالة نكسات في بعض هذه الطعون. وقضايا المنافسة فريدة من نوعها في جوانب عديدة، لا تكون لدى القضاة خبرة بشأنها. فيحاولون في البداية تجنب البت في الأسس الموضوعية للدعوى؛ ويركزون بدلاً من ذلك على المسائل الإجرائية التي ترمسوها ويطلبون بعض الدعاوى على هذا الأساس. وبوجه خاص، قد يترددون في تأييد غرامات مرتفعة التي تفرضها وكالة المنافسة؛

(ي) **إجراء استعراض من قبل النظراء.** إن "استعراض النظراء الطوعي لسياسات المنافسة" بالأونكتاد مكرس لتحسين نوعية وفعالية إطار إنفاذ سياسات المنافسة في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وينطوي هذا الاستعراض على إجراء فحص دقيق لسياسات المنافسة التي تجسدها قوانين المنافسة، ويتناول فعالية المؤسسات والترتيبات المؤسسية في إنفاذ قوانين المنافسة. فالذي يتطوع لإخضاع سياسة المنافسة لديه لاستعراض النظراء يضطلع، سواء أكان بلداً أم مؤسسة، جراء موافقته على إطلاع الآخرين على عمله، بتقييم ذاتي يساعد على تحديد نقاط القوة والضعف في بيئة تسمح بالمشاركة الخارجية غير الخصامية. وأما اتسام المشاورات بطابع الشمول فيعزز ثقة الجهات الأخرى صاحبة المصلحة في المؤسسة موضع الاستعراض، ويشير إلى وجود توجه منفتح وليس توجهاً مغلقاً.