

Distr.: General
26 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 الترويج للمنافسة ومراقبة عمليات الاندماج وإنفاذ القوانين
بفعالية في فترات الاضطراب الاقتصادي

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

هذه الورقة هي تقرير أساسي يناقش مختلف النهج التي تتبعها السلطات المعنية بالمنافسة في مواجهة التحديات الناشئة عن الأزمة الاقتصادية العالمية بهدف تحقيق الإنفاذ الفعلي لمراقبة عمليات الاندماج. وتقترح هذه الورقة أنه نظراً لأن آثار الكساد تجاوزت حدود الأسواق التي نشأت فيها، كذلك يجب أن يفعل منفذو سياسات المنافسة عند تطبيقهم لتلك السياسات ومراقبة عمليات الاندماج. وحتى يكون الإنفاذ فعالاً، ينبغي أن تسعى الحكومات إلى التقليل إلى أدنى حد ممكن من الأثر السلبي في المنافسة الناشئ عن تدخلاتها والمسؤول عن احتمال نشوء آثار عكسية في دول أخرى نظراً لما تتسم به العديد من الأسواق من أبعاد عالمية. ولذلك، فإن الممارسات المناهضة للمنافسة تتطلب استجابات منسقة عالمياً.

وبالإضافة إلى تعزيز التنسيق، تقترح الورقة أن الإنفاذ الفعال لسياسة المنافسة ومراقبة عمليات الاندماج يتطلب إنفاذ القوانين الوطنية بصرامة خلال كامل الدورة الاقتصادية وعدم التراخي في ذلك في مواجهة الكساد. وعلاوة على ذلك، تلفت الورقة الانتباه إلى الأهمية المتزايدة لدور الترويج للمنافسة في فترات الاضطراب الاقتصادي، مشيرة إلى أن الإنفاذ الفعال لسياسة المنافسة يتطلب توسيع نطاق الترويج للمنافسة ليشمل مجالات سياسة أوسع دون تقديم تنازلات على حساب استقلالية السلطات المعنية بالمنافسة.

المحتويات

الصفحة	
٣	مقدمة.....
٣	ألف - معلومات أساسية عن الأزمة المالية.....
٤	باء - التأثير في مراقبة عمليات الاندماج.....
٨	أولاً - الإنفاذ الفعال: الحاجة إلى التعاون.....
٨	ألف - الطابع العالمي للمنافسة.....
٩	باء - الصكوك والمنظمات الدولية والمنافسة.....
١٢	ثانياً - إنفاذ القوانين والسياسات القائمة.....
١٢	ألف - المحافظة على الوضع الراهن.....
١٤	باء - التغييرات الإجرائية.....
١٦	جيم - التغييرات الجوهرية.....
٢٠	دال - استراتيجيات الخروج من الأزمة.....
٢١	ثالثاً - الترويج للمنافسة.....
٢١	ألف - الحاجة إلى تعزيز دور المنافسة.....
٢٢	باء - الاستراتيجية الصناعية المواتية للمنافسة.....
٢٢	جيم - الاستقلال.....
٢٢	دال - خطوات عملية لتوسيع دور الترويج للمنافسة.....
٢٤	رابعاً - خاتمة.....

مقدمة

ألف - معلومات أساسية عن الأزمة المالية

١- يُقال إن الأزمة المالية العالمية الحديثة نشأت بسبب اجتماع أخطاء استراتيجية كبيرة ولا مبالاة المصارف وضعف التنظيم. فالمصارف، التي كانت مدفوعة بحوافز متحيزة، استلقت وقدمت القروض بشكل مفرط متجاوزة إمكانيات رؤوس أموالها، معرضة لنفسها للمخاطر عندما انفجرت فقاعة أسعار الأصول وأدت إلى التخلف عن السداد على نطاق واسع. وانتشرت هذه الآثار في العالم بسبب قيام المؤسسات المالية في العالم ببيع وشراء مشتقات التخلف عن السداد الغامضة.

٢- واستفحلت الأزمة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ عندما قدّم أكبر رابع مصرف في وول ستريت، مصرف ليمان براذرز للاستثمار طلباً في الإفلاس. وبعد ذلك بوقت وجيز، جُمِدَت أسواق الائتمان العالمية، وانهارت أسواق الأوراق المالية، وما لبثت أن عجزت سائر كبريات المؤسسات المالية تبعاً؛ أولاً في الولايات المتحدة، ثم في أوروبا وفي أماكن أخرى في العالم. وبسبب الصدمة التي تلقاها النظام المصرفي أصبحت المصارف عاجزة عن تقديم الائتمان إلى مؤسسات الأعمال في الاقتصاد الحقيقي، مما أدّى إلى اتساع نطاق آثار الأزمة إلى خارج الأسواق المالية. وبات خطر القصور النُظمي للنظام المالي الدولي بأسره والركود الاقتصادي الكامل محققاً. وازداد الضغط على الحكومات، لا سيما في البلدان المتقدمة النمو، لتتخذ خطوات سريعة لوقف التأثير التعاقبي للقصور النُظمي وتقويم الأسواق المالية وتحقيق الانتعاش الاقتصادي.

٣- واتخذت أساليب مواجهة الأزمة المالية العالمية أشكالاً مختلفة من التدخلات الحكومية، منها:

(أ) إنقاذ الدولة للشركات (على نطاق واسع، ودون الاقتصار على المؤسسات العاملة في القطاع المالي)؛

(ب) ضخ مبالغ نقدية في النظم المالية للمحافظة على تدفق الائتمانات، مقابل حصة كبيرة في أسهم رأس مال المؤسسات المستفيدة؛

(ج) تشجيع عمليات الاندماج في القطاع المالي ممّا أسفر عن إيجاد "مصارف ضخمة"؛

(د) إلزام السلطات المعنية بالمنافسة بتطبيق أسلوب إنفاذ "خفيف" لقواعد المنافسة من أجل إزالة عمليات الاندماج والتحالف الأخرى المشكوك فيها.

(انظر الإطار أدناه للإطلاع على أمثلة أكثر دقة على التدابير التي اتخذتها الحكومات على الصعيد العالمي لمواجهة آثار الأزمة المالية والكساد العالمي).

٤- لذلك أصبح الضغط السياسي يؤثر أكثر فأكثر في تنفيذ سياسة المنافسة. وعلى سبيل المثال، أُجبرت المفوضية الأوروبية أساساً على تغيير سياستها المتعلقة بتطبيق قواعد المعونة الحكومية للمؤسسات المالية استجابة لتدابير الإنقاذ التي اتخذتها الحكومات لدعم القطاعات المالية. ونظراً لأن حكومات عديدة في بلدان الاتحاد الأوروبي قد منحت بالفعل معونات إلى المؤسسات المفلسة منتهكة قواعد المعونة الحكومية، يقول البعض أن المفوضية الأوروبية لم يكن أمامها من خيار سوى وضع تعديلات لمنع الاستخفاف بقواعد المعونة الحكومية بشكل صارخ ولمواجهة الضغوط السياسية الداعية إلى عدم تطبيق تلك القواعد.

٥- ويمكن أن يترتب على الرضوخ إلى الضغوط السياسية العامة من أجل التخفيف من صرامة قواعد المنافسة ولإنفاذ آثار سلبية في المنافسة على المستويين المحلي والدولي وتأخير الانتعاش العالمي. ويؤكد الطابع العالمي للأسواق واتساع نطاق الكساد على أهمية التأثير الخارجي الذي يمكن أن ينشأ عن الأنشطة الاقتصادية في بلد من البلدان على أسواق بلد آخر. وكما يتبين من الفصل الثاني أدناه، وحتى تُنفذ المنافسة بفعالية، فمن الأهمية بمكان ألا تعمل البلدان على تحقيق مصلحتها الوطنية الخاصة بل أن تتوخى نهجاً أوسع يأخذ في الاعتبار تأثير سياستها في مجال المنافسة على البلدان الأخرى.

باء - التأثير في مراقبة عمليات الاندماج

٦- تؤثر عمليات الاندماج في تركيبة السوق وهيكلها، كما تؤثر في مجالات السياسة خارج نطاق المنافسة. وعلى سبيل المثال، يتخذ جزء كبير من الاستثمار المباشر الأجنبي شكل عمليات اندماج وشراء، وغالباً ما تشجع الحكومات ذلك، لا سيما في البلدان النامية الساعية إلى النمو. وخلال الأزمة المالية الأخيرة، غالباً ما رحبت الحكومات بشراء الشركات الكبيرة التي تواجه صعوبات مالية نظراً لأن ذلك يُجنّب الحكومة أي إنفاق مالي لإنقاذ تلك الشركات. وسياسة المنافسة التي تسعى إلى تنظيم ومنع عمليات الاندماج التي يمكن أن تؤثر سلباً في المنافسة في السوق، يمكن أن تتعارض مع أهداف السياسة العامة. لذلك، تقع عمليات الاندماج في مفترق الطرق بين الأهداف الصناعية والسياسية أو أهداف السياسة الاقتصادية. وتواجه السلطات المعنية بالمنافسة في العالم صعوبات كبيرة عند بحثها كيفية معالجة مسألة مراقبة عمليات الاندماج في ظل الاضطراب الاقتصادي.

٧- وفيما يلي ملخص للتطورات الرئيسية في مجال الاندماج وإنفاذ مراقبة عمليات الاندماج خلال التدهور الاقتصادي الأخير:

(أ) تزايد الضغط على الحكومات من أجل التخفيف من صرامة قوانين مراقبة عمليات الاندماج ومعايير الإنفاذ ككل. ومثل ذلك تحدياً كبيراً بالنسبة للسلطات المعنية بالمنافسة التي أصبح دورها، في بعض الولايات القضائية، مهماً على حساب متابعة أهداف سياسية أخرى قصيرة الأجل في أحيان كثيرة.

(ب) استخدام عمليات الاندماج المدعومة من الحكومات أو بتشجيع منها، في أحيان كثيرة، بالاقتران مع حزم كبيرة من الحوافز كجزء من سياسة انتعاش حكومية أوسع نطاقاً. كذلك، ترتبت على ذلك مضاعفات بالنسبة لإنفاذ مراقبة عمليات الاندماج بسبب تأثير أهداف السياسات التي يحتمل أن تكون متضاربة، والكامنة وراء تلك الاندماجات؛

(ج) فاقمت الأزمة مستوى التعقيد في التحليل الموضوعي لقرارات الاندماج. وانتقل التحليل المنافي للواقع⁽¹⁾ إلى مجال مجهول، وهو ما استلزم تحولاً كبيراً من النمو والاستقرار المتواصلين على مدى ١٥ سنة السابقة في معظم الاقتصادات إلى الحد من إمكانية الحصول على التمويل وانهمار الطلب. وبوجه أخص، ازداد عدد الشركات التي تعاني شكلاً من أشكال الإجهاد المالي مما أدى إلى زيادة دفاع الشركات المفلسة عن عمليات الاندماج التي لولا الأزمة لكانت ضارة بالمنافسة. وطرح ذلك تحديات ليس فقط فيما يتعلق بالتحليل الموضوعي، بل وكذلك فيما يتعلق بالتدابير العلاجية. وعلى سبيل المثال، فقد أدى انخفاض عدد المشترين القادرين على اقتناء المشاريع المصفاة بسبب القيود على التمويل إلى الحد من قدرة السلطات المعنية بالمنافسة على فرض تدابير علاجية هيكلية.

(د) وترتب على ذلك آثار إجرائية بالنسبة للسلطات المعنية بالمنافسة التي تعرضت للضغط من أجل الاستجابة بسرعة إلى الطلبات بسبب هشاشة السوق وعدم استقرار المشاريع مالياً مما أثار مشاغل فيما يتعلق بجودة التقييم الموضوعي.

٨- وفيما يلي المسائل التي تعالجها هذه الورقة. يتناول الفصل الأول الحاجة إلى التعاون الدولي في إنفاذ المنافسة بهدف تحقيق الإنفاذ الفعال لمراقبة عمليات الاندماج، لا سيما في فترات الاضطراب الاقتصادي. ويناقش هذا الفصل الطابع العالمي للمنافسة وضرورة قيام السلطات المعنية بالمنافسة بالتأكيد بقوة أكبر على الآثار العالمية الأوسع نطاقاً في مجال المنافسة عندما تُطبق قواعد الاندماج على الصعيد الوطني. ويسلط الفصل الثاني الأضواء على منافع الإنفاذ القوي لقوانين المنافسة الوطنية القائمة خلال الأزمة الاقتصادية ومقاومة الضغوط من أجل التخفيف من صرامة الإنفاذ لتحقيق مكاسب سياسية قصيرة الأجل. ويوجه هذا الفصل الانتباه أيضاً إلى ضرورة معالجة القيود في نظم المنافسة المعيقة للإنفاذ. ويناقش الفصل الثالث

(١) التحليل المنافي للواقع هو أداة تتمكن بها السلطات المعنية بالمنافسة من التنبؤ بالآثار المحتملة لأي عملية اندماج في السوق ذات الصلة. ويشمل إجراء مقارنة بين هياكل المنافسة القائمة في السوق وتركيبه السوق في المستقبل إذا تم الاندماج المشار إليه. والهدف من هذا التحليل هو في العادة اكتشاف ما إذا كانت المنافسة ستضعف نتيجة لهذا الاندماج.

دور الترويج للمنافسة في تحقيق الإنفاذ الفعال. وهو يدعو إلى توسيع نطاق الترويج للمنافسة ليشمل مجالات سياساتية أوسع بهدف الحد من عمليات الاندماج الضارة بالمنافسة وتشجيع الخيارات البديلة. ويتضمن الفصل الأخير ملاحظات ختامية وي طرح مسائل للنقاش.

استجابات دول العالم للأزمة الاقتصادية ٢٠٠٨-٢٠٠٩

البلدان المتقدمة: استعراض عام

كان العالم المتقدم، أسواق الولايات المتحدة وأوروبا بوجه خاص، بوصفها المكان الذي نشأت فيه الأزمة الاقتصادية العالمية، هي الأشدّ تأثراً بهذه الأزمة. ولمواجهة الضغط الاقتصادي الهائل، اتخذت الحكومات خطوات غير مسبوقه لمساعدة المؤسسات المالية الهامة في النظام المالي التي كانت على وشك الإفلاس.

الولايات المتحدة

- عرض حزمة حوافر مالية قيمتها ٧٨٧ بليون دولار.
- السماح بعمليات اندماج متعددة من شأنها أن تزيد من درجة تركيز الأسواق المالية في الولايات المتحدة إلى حد كبير، شملت شراء مصرف أمريكا ميريل لينتش، مما أدى إلى أنشاء ثاني أكبر مصرف في العالم من حيث القيمة السوقية.
- أقرض الاحتياطي الفدرالي شركة التأمين العملاقة American International Group (AIG)، مبلغ ١٨٢,٥ بليون دولار مقابل الحصول على ٧٩,٩ في المائة من رأس مال الشركة.
- شراء حكومة الولايات المتحدة المزيد من الأسهم بما تفوق قيمته ٢٥٠ بليون دولار في تسعة مصارف رئيسية في الولايات المتحدة.
- حصول شركتي صناعة السيارات العملاقتين المتعثرتين، شركة جنرال موتورز وكرايزلر على قروض متعددة من وزارة الخزانة في الولايات المتحدة لإنقاذهما من الإفلاس.

الاتحاد الأوروبي

- طرح حزمة حوافر مالية موحدة على مستوى الاتحاد الأوروبي بقيمة ٢٠٠ بليون يورو (٢٦٤ بليون دولار)، أي ما يعادل تقريباً ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.
- تعجيل الجماعة الأوروبية الموافقة على خطط إنقاذ المصارف، ووضعها بسرعة للمبادئ التوجيهية الأوروبية للسماح بتنفيذ البرامج الوطنية لضمان الودائع المصرفية على مدى فترة تصل إلى سنتين، والتخفيف من صرامة قواعد المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي حيثما اعتبر ذلك "ضرورياً لمواجهة الاضطراب الحالي في الأسواق المالية".

المملكة المتحدة

- طرح حزمة لإنقاذ المصارف قيمتها ٨٥٠ بليون جنيه.
- السماح لمجموعة لويديز المصرفية TSB Lloyds بشراء مجموعة مصرف هاليفاكس الاسكتلندي (HBOS) Halifax Bank of Scotland، وهو أكبر مقرض للرهون العقارية في البلد، بمبلغ ١٢ بليون جنيه (١٨,٩ بليون دولار). وقيل أن من المحتمل أن يقوم مكتب التجارة العادلة، وهو السلطة المعنية بالمنافسة في المملكة المتحدة، نتيجة لهذه الصفقة، بخفض كبير في حدة المنافسة في أسواق معينة (مثل الحسابات الجارية الشخصية والرهون العقارية).
- تأميم مصرفي نورثرن روك، وبرايدفورد وبينغلي المانحين للقروض العقارية في المملكة المتحدة. شراء المصرف الاسباني، بانكو سانتاندر - Banco Santander SA - لودائع معاملات التجزئة وشبكة الفروع التابعة لمصرف برايدفورد وبينغلي - Bradford & Bingley.

اليابان

- طرح حزمة حوافر قيمتها ١٥ ترليون ين (٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).
- قدم مصرف اليابان مبلغاً تصل قيمته إلى ١٠,٢ بلايين دولار إلى المصارف في شكل قروض ثانوية لدعم رؤوس أموالها المستنفدة.
- عدّلت السلطة التشريعية قوانين مراقبة عمليات الاندماج بهدف تبسيط عملية استعراض الاندماجات.

جمهورية كوريا

- طرحت الحكومة برنامج إنقاذ بقيمة ١٣٠ بليون دولار يتضمن ضماناً حكومياً للديون الخارجية ويعد بإعادة بناء رأس مال الشركات المالية.
- عدّلت أيضاً وأضعت القوانين قوانين مراقبة عمليات الاندماج لتبسيط إجراءات الاستعراض.
- خفضت الحكومة ضرائب الشراء والتسجيل بنسبة ٧٠ في المائة لفائدة المستعيزين عن سياراتهم القديمة بسيارات جديدة.

البلدان النامية/البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية: استعراض عام

وفقاً للبنك الدولي، تأثرت البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية بالتدهور الاقتصادي العالمي بشكل حاد. ففي الربع الأول من عام ٢٠٠٩، أبلغ ٢٥ بلداً من جملة ٣١ بلداً نامياً تتوفر عنها بيانات ربع سنوية بشأن الحسابات الوطنية عن معدلات نمو سلبى.

البرازيل

- خفضت الحكومة من مستوى الاحتياطات الإجبارية لدى المصارف والحوافز التي وضعتها لفائدة المؤسسات المالية الكبيرة لشراء حافظات القروض من البنوك الصغيرة.
- شجعت الدولة المصارف التي تملكها أو تديرها الحكومة على توسيع نطاق عملياتها عن طريق منح قروض اتحادية لمصرف التنمية الوطني والمؤسسات الأخرى تصل قيمتها إلى ١١٥ بليون ريال (٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) فيما بين عام ٢٠٠٩ وعام ٢٠١٠.
- أنشأت الحكومة خطوط ائتمان للمصدرين، ويبيع مبادلات النقد الأجنبي التي تقوم بها المصارف المركزية وخففت العبء الضريبي على عمليات مالية محددة.

الصين

- طرحت الحكومة خطة حوافز اقتصادية بقيمة ٤ تريليونات إيان رمنينية (٥٨٦ بليون دولار).
- شمل برنامج الحوافز تدابير مساعدة مالية مختلفة مثل الخصومات وتدابير ضريبية لتعزيز القطاعات ذات الأولوية.

أولاً - الإنفاذ الفعال: الحاجة إلى التعاون

ألف - الطابع العالمي للمنافسة

٩- نشأ عن الاتجاه العالمي نحو تحرير التجارة وإزالة القيود في الثمانينات هجرة مكثفة من السياسات الصناعية^(٢) وفي اتجاه سياسات المنافسة^(٣). واليوم، فاق عدد البلدان التي توجد فيها سلطات معنية بالمنافسة عاملة ١٠٠ بلد (كانت الصين والهند آخر من انضمت إليها) مقابل ١٤ بلداً فقط قبل عشر سنوات. وبينما لم تكمل المحاولات الرامية إلى وضع قواعد منافسة متعددة الأطراف بالنجاح، فلا شك أن المنافسة اليوم أصبحت ظاهرة عالمية وأن من الضروري أن يكون هناك شكل من أشكال التنسيق فيما بين سلطات ونظم المنافسة في العالم.

(٢) تتطلب السياسات الصناعية عموماً أن تبذل الحكومات جهوداً متضافرة ومركزة وواعية لتشجيع صناعات أو قطاعات محددة وتعزيزها.

(٣) تعني المنافسة الكفاح من أجل التفوق، وهو ما يعني في سياق تجاري، السعي الجاد إلى الاستحواذ على عملاء الجهات الفاعلة في السوق ونشاطها.

١٠ - وأدى كذلك انتشار تحرير التجارة على نطاق واسع إلى نمو كبير في حجم الاستثمار المباشر الأجنبي، الذي اتخذ جزء كبير منه شكل عمليات اندماج وشراء. وبفضل هذا التطور أصبح التعاون يتسم بأهمية كبيرة في سياق مراقبة الاندماج. واليوم اتسع نطاق الأسواق التي يمكن أن تمارس فيها مؤسسات الأعمال نشاطها إلى حد كبير، مما وسع بدوره من نطاق عمليات الاندماج إلى خارج الحيز الإقليمي. وأصبحت معظم عمليات الاندماج الكبيرة بين شركات الولايات المتحدة أو المملكة المتحدة تتطلب موافقة العديد من السلطات المعنية بالمنافسة على الصعيد العالمي. لذلك فإن مجتمع الأعمال هو الذي يستفيد من تعزيز تنسيق إجراءات ومعايير الإنفاذ بين السلطات المعنية بالمنافسة نظراً لأنه يحدّ من تكاليف العمليات ويخفف عبء عمليات الاستعراض متعددة الولايات القضائية للمعاملة الواحدة. والأهم من ذلك في هذا الصدد، وبقدر ما يؤثر الاندماج في المنافسة في الولايات القضائية الأخرى، فإن تعزيز التعاون يمكن أن يفيد في معالجة مشاغل السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان الأخرى. ويتطلب ذلك من واضعي السياسات أن ينظروا إلى "مجال المنافسة" بوصفه مجالاً قانونياً وليس مجالاً سياسياً أو مشرباً بالسياسة.

١١ - وكما سبقت الإشارة أعلاه، تتسم فترات الاضطراب الاقتصادي بانعدام الثقة في قيم المنافسة أو ازدياد عدم التسامح إزاءها على الرغم من منافعها طويلة الأجل وبوصفها أداة مفيدة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي والنمو (انظر الفصل الثاني أدناه). ويصبح التعاون خلال فترة الانتكاس الاقتصادي أكثر أهمية من أي وقت آخر لمواجهة الضغط وإجراء الاستسلام لدعوات التخفيف من حدة الرقابة على عمليات الاندماج في محاولة لتحقيق الاستقرار بأي ثمن. واعتبار أن السياسة المناهضة للمنافسة يمكن أن تكون أشد وطأة في أماكن بعيدة ويترتب عنها تأثير سلبي عام في المنافسة سيحد أيضاً من احتمال نشوء خلافات بين الحكومات ويتيح هئية فرص متكافئة للجميع بسهولة أكبر.

باء - الصكوك والمنظمات الدولية والمنافسة

١٢ - يقع التعاون في صميم مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية (المجموعة)، التي تم التفاوض بشأنها تحت رعاية الأونكتاد، وكذلك مختلف الصكوك التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٤). وتنص كل من المجموعة وصكوك منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على وجوب التعاون الدولي للقضاء على الممارسات التجارية التقييدية التي تؤثر في التجارة، أو التصدي لها بفعالية، وتوصي باعتماد قوانين وسياسات تتعلق بالمنافسة أو صيانتها وإنفاذها بفعالية. وتشمل الاقتراحات المحددة المتعلقة بالتنسيق بين السلطات المعنية بالمنافسة والتي تنص عليها مجموعة المبادئ والقواعد وصكوك منظمة التعاون والتنمية في

(٤) تنطبق صكوك منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على مجموعة أعضائها المحدودة.

الميدان الاقتصادي الإبلاغ، والتشاور، وتبادل المعلومات السرية وغير السرية (الخاضعة للضمانات)، وتنسيق التحقيقات، والمساعدة في التحقيقات، وآليات المصالحة للتقليل إلى أدنى حد ممكن من النزاعات في مجال إنفاذ قوانين المنافسة. فضلاً عن ذلك، توجه مجموعة المبادئ والقواعد الانتباه إلى ضرورة مراعاة البلدان المتقدمة لاحتياجات البلدان النامية الإنمائية والمالية والتجارية، لا سيما احتياجات أقل البلدان نمواً (المادة جيم). وتحت مجموعة المبادئ والقواعد الدول على بذل قصارى جهودها لتنفيذ التدابير المناسبة من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية عندما يتبين لها أن تلك الأنشطة تؤثر سلباً في التجارة الدولية.

١٣- وشبكة المنافسة الدولية، التي تعمل على مستوى رسمي بدرجة أقل، هي محفل يشجع التعاون الدولي في مجال إنفاذ الرقابة على الاندماج من خلال الحوار غير الرسمي وتبادل أفضل الممارسات. ومهمة المنظمة في مجال إنفاذ الرقابة هي التشجيع على اعتماد أفضل الممارسات في تصميم وتنفيذ نظم استعراض عمليات الاندماج بهدف تعزيز فعالية آليات استعراض عمليات الاندماج الخاصة بكل ولاية قضائية، وتيسير التقارب على مستوى الإجراءات والمواضيع، وخفض الوقت الذي يستغرقه القطاع العام والخاص في عمليات استعراض الاندماجات المشمولة بولايات قضائية متعددة، وكذلك التكلفة التي يتكبدها^(٥).

١٤- وقد أحرز تقدم كبير على الصعيد العالمي من أجل تحقيق هذا النوع من التعاون المبين أعلاه، كما تم توضيح فوائد هذا التنسيق في عدد من المناسبات خلال الأزمة الأخيرة. وعلى سبيل المثال، كانت الجماعة الأوروبية مدركة لضرورة "المحافظة على تكافؤ الفرص والتأكد من أن التدابير الوطنية لن تؤدي إلى تصدير المشاكل إلى الدول الأعضاء الأخرى". واتخذت الجماعة الأوروبية التدابير اللازمة لتفادي تسابق الدول الأعضاء في تقديم المعونات عن طريق تعزيز الامتثال لمبادئ السوق الواحدة مثل عدم التمييز والنسبية. وبطبيعة الحال ركزت هذه الجهود على المستوى الإقليمي للاتحاد الأوروبي.

١٥- وكمثال آخر على التنسيق في مجال العمل على الصعيد الإقليمي بلدان الشمال. فقد أعربت هذه المجموعة من البلدان عن الحاجة إلى تنسيق نهجها المتعلق بقوانين وسياسات المنافسة من أجل تحقيق مستوى المنافسة الدولية الذي تطمح إليه. وتضمن تقريرها الأخير عن سياسة المنافسة والأزمة المالية تحليلاً مفصلاً لتأثير الأزمة الاقتصادية في اقتصاداتها، وعرض بإيجاز نهجها المتعلق بمعالجة الصعوبات التي تواجهها. واتفقت المجموعة على المفهوم الأساسي القائل بعدم وجوب إضعاف سياسة المنافسة في وقت الأزمات، وقدمت مقترحات بشأن النهج المشتركة إزاء الإنفاذ في جميع المجالات بما في ذلك مراقبة عمليات الاندماج (سلطات بلدان الشمال المعنية بالمنافسة).

(٥) انظر <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/merger.aspx>

١٦ - وبُذلت أيضاً جهود تعاونية على مستوى ثنائي خلال فترة الكساد. فقد اتفقت رسمياً لجنة جمهورية كوريا المعنية بالتجارة العادلة والمفوضية الأوروبية على التعاون وتعزيز التقارب بشأن سياسة المنافسة والإنفاذ. وشمل ذلك التعاون بشأن استعراض عمليات الاندماج والشراء والإبلاغ المتبادل عن أنشطة الإنفاذ التي يمكن أن تؤثر في الولاية القضائية للطرف الآخر. واتفقت السلطتان أيضاً على تبادل المعلومات، وتنسيق أنشطة الإنفاذ، وحماية المعلومات السرية التي يقدمها الطرف الآخر، ومختلف التدابير الأخرى الرامية إلى تيسير إقامة علاقة عمل وثيقة بين السلطتين. وفي السياق نفسه، قام المشرع الياباني بتعديل إجراءات استعراض عمليات الاندماج لتصبح مطابقة أكثر لإجراءات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة كما خفض عدد المعاملات الخاضعة لمتطلبات الإبلاغ.

١٧ - وللإطلاع على أمثلة محددة على المضمون المحتمل لاتفاقات التنسيق هذه، يمكننا الرجوع إلى بروتوكول التعاون المتعلق باستعراض الاندماج المبرم بين اللجنة الأسترالية المعنية بالمنافسة والدفاع عن المستهلك (ACCC) ولجنة نيوزيلندا المعنية بالتجارة (NZCC). فقد اتفقت الوكالتان على أن تُبلّغ إحداها الأخرى بصفقات الاندماج التي قد تشمل عمليات ترانز - تاسمان أو تؤثر في سوق بلد الطرف الآخر. وينص أيضاً الاتفاق على أن تطلب الوكالتان الإذن من أي طرف من الأطراف المبلغة بأي عملية اندماج لإعلام الوكالة الأخرى بها. ومن البنود الأخرى المتفق عليها من أجل تبسيط أنشطة الإنفاذ ما يلي:

(أ) *التوقيت* - تسعى الوكالتان قدر الإمكان إلى تنفيذ جداول زمنية للتقييم آخذتين في الاعتبار الفروق بين عمليات كل منهما؛

(ب) *إعفاءات السرية وجمع الأدلة* - تلتزم الوكالتان بإعفاءات عامة من السرية من الأطراف المندمجة حتى يتسنى تبادل المعلومات بشأن الصفقة مع الوكالة الأخرى من أجل تحسين الاتصال وبناء عملية صنع قرارات أكثر استنارة وتقيداً بالمواعيد وفعالة؛

(ج) *التقييم الموضوعي* - اتفقت الوكالتان على أن تنسقا فيما بينهما على نطاق واسع من خلال تبادل المعلومات بشأن عملية الاستعراض ومقارنة النهج التحليلي بالأدلة؛

(د) *التدابير العلاجية* - اتفقت الوكالتان على بذل الجهود اللازمة لتيسير تطابق التدابير العلاجية المقبولة في إحدى الولايتين القضائيتين وعلى مناقشة التدابير العلاجية المتطابقة لدى الطرفين، وتبادل مشاريع المقترحات العلاجية، كلما أمكن، لغرض إبداء التعليقات والمشاركة في المناقشات المشتركة مع الأطراف المندمجة والأطراف الثالثة المعنية.

١٨ - ومن الدروس المستفادة من اتفاق اللجنة الأسترالية المعنية بالمنافسة والدفاع عن المستهلك (ACCC) ولجنة نيوزيلندا المعنية بالتجارة (NZCC) وجوب أن تراعي اتفاقات التعاون أوجه التشابه والخلاف بين السياق التشريعي وعملية الاستعراض بين مختلف الوكالات. وعلى سبيل المثال، ففي حين أن متطلبات الإبلاغ في كل من عمليتي استعراض

الاندماج في نيوزيلندا وأستراليا متطلبات طوعية، فإن مستوى الإجراءات الرسمية في عملية الاستعراض يختلف كثيراً لأن النظام الاستراتيجي يغلب عليه الطابع غير الرسمي إلى حد كبير. لذلك وحتى يتوفر في هذه الاتفاقات المستوى المطلوب من المرونة فمن الضروري أن تنصّ على إمكانية الاختلاف في النهج دون أن يكون ذلك على حساب هدف الاستفادة من التنسيق وتبادل المعلومات.

١٩- وفي حين ساد هذا الاتجاه نحو التنسيق (لا سيما على الصعيدين الثنائي والإقليمي)، غير أنه كان أساساً فيما بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وكانت هناك اتفاقات قليلة نسبياً إما بين السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية أو حتى فيما بين البلدان النامية. وينبغي إحراز المزيد من التقدم لتحديد الأسباب الكامنة وراء هذا النمط وتحقيق التنسيق والاتساق على نطاق أوسع حتى تترسخ مراعاة آثار المنافسة خارج الأقاليم في السياسات المحلية المتعلقة بعمليات الاندماج ضمن جميع نظم قوانين وسياسات المنافسة.

ثانياً - إنفاذ القوانين والسياسات القائمة

ألف - المحافظة على الوضع الراهن

٢٠- في فترات الكساد تزداد النداءات إلى التخفيف من صرامة سياسة المنافسة، وإلى اعتماد السياسات الحمائية، ومساعدة الدولة للشركات التي تواجه صعوبات، وإنفاذ قانون المنافسة بأقل صرامة. وعلى الرغم من أنه كان هناك اتفاق على نطاق واسع فيما بين السلطات المعنية بالمنافسة على عدم التخفيف من صرامة سياسة المنافسة، وبالتالي مراقبة الاندماج، خلال فترات الكساد، فقد أذعنّت مع ذلك العديد من الحكومات إلى تلك النداءات فيما يتعلق أساساً وليس حصراً بالقطاعين المصرفي والمالي.

٢١- ومن السهل فهم النداء الداعي إلى التخفيف من صرامة إنفاذ مراقبة عمليات الاندماج على حساب تدخل الدولة في القطاعين المصرفي والمالي. ونظراً لما للقطاعين المصرفي والمالي من سمات خاصة فإنهما أكثر عرضة للمخاطر النظامية من سائر الأسواق. وتعتمد البنوك والوسطاء الماليون الآخرون بقوة على ثقة عملائهم لأنهم في حاجة إلى من يثق بهم حتى يقرضوا أكثر مما يتلقون. وعلاوة على ذلك، فإن العاملين في الأسواق المالية يعتمدون على بعضهم البعض اعتماداً شديداً. ولذلك، وعلى عكس القطاعات الأخرى، فإن فشل مصرف واحد قادر على زعزعة الثقة في النظام المصرفي والمالي بأسره، وربما يؤدي إلى انهيار النظام. ولذلك كان تدخل الحكومات لحماية المؤسسات المالية من الإفلاس له ما يبرره نظراً لأن ثمن البديل (أي الانتظار إلى أن تصحح الأسواق وضعها بنفسها مع احتمال أن يسفر

ذلك على أهيار عدد من المؤسسات المالية) سيكون باهظاً جداً. وكان تدخل الدولة مفيداً لتهدئة الاضطرابات الاجتماعية والحد من تناقص ثقة قطاع الأعمال. وعلاوة على ذلك، فإن التخفيف من صرامة إنفاذ مراقبة عمليات الاندماج كان بالنسبة للحكومات "إجراءً رخيصاً"، إذ يعفيها من الحاجة إلى صرف أموال من الميزانية العامة.

٢٢- وعلى الرغم من هذه المكاسب الظاهرة، ينبغي ملاحظة الآثار الطويلة الأجل. ففي ظل الظروف الاقتصادية العادية، تعمل أسواق المنافسة لصالح المستهلكين والشركات ذات الكفاءة. وخلال الازدهار الاقتصادي يحدث توسع كبير وتدخل شركات كثيرة إلى الأسواق الجديدة. وتستفيد مؤسسات الأعمال المتسمة بالكفاءة من الاستثمارات الجيدة وتحقق أرباحاً. أما إذا حدثت انتكاسة فتقلص الشركات نشاطها وتغادر السوق حتى تتكيف مع هبوط مستوى إنفاق العملاء. وتغادر السوق الشركات عديمة الكفاءة ذات المنتجات الأقل جاذبية أو الأعلى تكلفة، فاسحة المجال أمام توسع الشركات الأكثر كفاءة ودخول شركات جديدة إلى السوق عندما ينطلق الاقتصاد من جديد. وهكذا تستمر الدورة لأن خروج الشركات من السوق، مثل دخولها إليها، هو جزء لا يتجزأ من آلية السوق. وتمنع قوانين وسياسات المنافسة التحكم الزائف في هذا النمط من خلال قيام الشركات بجاكاة المخططات فيما بينها من أجل تفادي آثار السوق واكتساب قوة سوقية عن طريق تحديد الأسعار، واستبعاد المنافسين الأكفاء، والاندماج مع منافسين كبار أو الحصول على المعونات أو الحماية الحكومية التمييزية.

٢٣- إن إضعاف هذه القوانين والسياسات بسبب الظروف الاقتصادية الصعبة القصيرة الأجل يزعزع أركان آلية السوق وتترتب عليه نتائج سلبية من متوسطة إلى طويلة الأجل. وبمرور الوقت، ترتفع الأسعار عموماً، وهذا لا يخدم مصلحة المستهلكين، كما تندهور نوعية المنتجات بسبب الحد من الحوافز المشجعة على الابتكار نتيجة تخفيض تكاليف المدخلات. ومن الممكن أيضاً أن يؤدي التطبيق المفرط لسياسة التدخل إلى إضعاف صفة الشرعية على السلوك المتهور للشركات المستفيدة، مثل المصارف، التي تبدو في منأى من التأنيب نظراً لحجمها وأهميتها في السوق؛ وهذه مسألة حظيت بنصيب كبير من الدعاية خلال الركود الأخير عندما تم إنفاذ المصارف على أساس مقولة أنها "أكبر من أن تفشل". وبينما تستفيد الجهات الفاعلة مثل حملة الأسهم والمسؤولين الإداريين في هذا المجال من التخفيف من صرامة إنفاذ سياسة وقواعد مراقبة عمليات الاندماج، فإن الذي يتحمل ثمن ذلك هم في النهاية المستهلكون وكذلك الشركات ذات الكفاءة والقادرة على المنافسة والتي ليست طرفاً في هذا النشاط.

٢٤- ويمثل التخلي عن سياسة الإنفاذ وقواعد مراقبة عمليات الاندماج، ليحل محلها تدخل الدولة والسياسة الصناعية، خطراً حقيقياً آخر، هو ببساطة احتمال فشل التدخلات الحكومية. وغالباً ما تفهم الهيئات التنظيمية ذلك خطأ، وعلى الرغم من نواياها الحسنة يمكن

أن تذهب جهودها أدراج الرياح. ولا يحتاج المرء هنا سوى إلى دراسة آثار السياسة التنظيمية الصناعية التي وُضعت خلال حالات الكساد والأزمات المالية السابقة للدلالة على النتائج الاعتبائية التي أسفرت عنها السياسة الصناعية المناهضة للمنافسة في الانتعاش الاقتصادي^(٦). وباستثناء القطاعين المصرفي والمالي اللذين يجب مراعاة موطن الضعف الإضافي فيهما الناشئ عن السمات الخاصة التي تميزهما، فإن التخفيف من صرامة إنفاذ سياسة المنافسة ومراقبة عمليات الاندماج هو عادة أداة غير فعالة وسلبية لا تحقق الانتعاش الاقتصادي، وربما تؤدي إلى إبطائه.

٢٥ - وخلال فترة الكساد، كان هناك توافق عام في الآراء بين السلطات المعنية بالمنافسة في العالم على أنه لا ينبغي، قدر الإمكان، إضعاف إنفاذ سياسة المنافسة ومراقبة عمليات الاندماج. وكانت السلطات المعنية في كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والمملكة المتحدة والصين وبلدان الشمال، ضمن بلدان أخرى، لا تألوا جهداً في إعادة تأكيد أهمية التقييد بسياسة المنافسة خلال الفترات الاقتصادية الصعبة، كما أكدت أن نظمها القائمة مجهزة جيداً لمواجهة التحديات الخاصة التي تنشأ في مجال المنافسة خلال مرحلة الكساد. وعلى الرغم من ذلك، لا يمكن تجاهل تأثير الأزمات الاقتصادية في الجوانب العملية لإنفاذ المنافسة. وكانت مهمة السلطات المعنية بالمنافسة، التي لا تحسد عليها، تتمثل في المحافظة على موقف واقعي يرى أن أي أزمة اقتصادية يمكن أن تكون ظرفاً غير عادي تُقيّم فيه صفقات الاندماج مع كفاءة عدم تأثر المنافسة سلباً. وقد نجحت السلطات المعنية بالمنافسة في ذلك بدرجات متفاوتة. وتجري الآن مناقشة بعض المحاولات التي بذلت في مواجهة الأزمة فيما يتعلق بمراقبة الاندماج.

باء - التغييرات الإجرائية

٢٦ - أعربت بقوة السيدة نيلي كرويس (المفوضة السابقة للاتحاد الأوروبي) في مناسبات عدة عن ضرورة اعتبار المنافسة جزءاً من حل الأزمة، قائلة إن "التساهل في الإنفاذ" سوف لا يفيد الاقتصاد في شيء. وفيما يتعلق بمراقبة الاندماج، أخذت المفوضة كرويس على نفسها عهداً بمواصلة تطبيق القواعد القائمة، آخذة في الوقت نفسه، الظروف الاقتصادية في الاعتبار الكامل. وكرر خلفها، السيد خواكيم ألونيا، منذ عهد ليس بالبعيد، هذا النهج مؤكداً ضرورة أن يكون إنفاذ المنافسة عموماً قوياً في الأزمات الاقتصادية. وبالمثل، ذكرت المدعية

(٦) هناك أوجه تشابه بين الولايات القضائية التي اعتادت على تجاوز قانون المنافسة والمرور عبر عمليات الاندماج التي يمكن أن تُخلل بالمنافسة في مواجهة حالة الهلع المالي الأمريكي في عام ١٩٠٧ والكساد الذي تلا ذلك في الثلاثينات. ومن المتفق عليه على نطاق واسع أن هذه الممارسات أدت إلى تباطؤ الانتعاش الاقتصادي.

العامّة المساعدة في الولايات المتحدة، السيدة كريستين فارني، أن الإنفاذ الصارم المناهض للاحتكار عنصر حاسم بالنسبة للاستقرار الاقتصادي.

٢٧- وتُرجم "أخذ الظروف الاقتصادية في الاعتبار الكامل" إلى استثناءين على الأقل من الممارسات الإجرائية القائمة مما أدى، إن أمكن القول، إلى التخفيف من صرامة قوانين وسياسات المنافسة المتعلقة بمراقبة الاندماج.

١- عدم التقيّد بفترات التوقف عن التنفيذ

٢٨- تفرض العديد من نظم مراقبة الاندماج فترات انتظار أو "توقّف" قانونية لمنع الشركات من الاندماج قبل الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المعنية بالمنافسة. وبرهنت السلطات على مرونة متزايدة في رغبتها في التخلي عن التزام التوقّف، للسماح بالتنفيذ الفوري للصفقات أو بتقديم هذا الطرف أو ذاك المساعدة للطرف الآخر قبل الحصول على ترخيص من السلطات المعنية بالمنافسة. وسعت السلطات المعنية بالمنافسة، في اتباعها لهذا النهج، إلى معالجة هدف السياسة العامة الموافق لذلك والمتمثل في كفالة الاستقرار المالي بتقليص فترات تأخير عمليات الاندماج التي تشمل أطرافاً يعانون من ضائقة مالية، وعندما يكون العامل الزمني أساسياً بسبب التدهور السريع للسلامة المالية لأحد الأطراف. وكان موقف الاتحاد الأوروبي هو السماح بعدم التقيّد بفترات التوقّف عندما لا تكون هناك مشاغل واضحة تتعلق بالمنافسة، علماً بأن هذا النهج قد اعتمد حتى في الحالات المعقدة للغاية التي كانت تتخللها مشاغل تتعلق بالمنافسة وفُرضت فيها تصفية الاستثمارات^(٧). واعتمدت سلطات أخرى أيضاً هذه المرونة المتزايدة. وعلى سبيل المثال، منحت السلطة البلجيكية استثناءها الأول على الإطلاق من فترة توقف خلال شراء الدولة البلجيكية لحصتها في فورتيس (Fortis) عن طريق الشركة الفدرالية البلجيكية للمشاركة والاستثمار.

٢- تقصير فترات الاستعراض

٢٩- بذلت بعض السلطات جهوداً من أجل تقصير فترات الاستعراض إلى حد كبير خلال الكساد الاقتصادي لا سيما لصالح الشركات التي تواجه صعوبات مالية. ومرة أخرى يأخذ الاتحاد الأوروبي بزمام القيادة في هذا الصدد فأجرى تحليلات معقدة في بعض الحالات وتوصّل إلى قرار قبل الموعد القانوني المحدد بعشرة أيام. وفي الولايات المتحدة، طبقت الأحكام الواردة في تحسينات هارت - سكوت - رودينو (Hart-Scott-Rodino) لمكافحة الاحتكار، للترخيص بالإلغاء المبكر لفترات الانتظار في الحالات التي لا تمثل مشاغل واضحة تتعلق بمكافحة الاحتكار. وبفضل هذه الأحكام والتعاون الوثيق بين وزارة العدل والوكالات

(٧) على سبيل المثال، ففي اندماج مصرف باريس الوطني Paribas وفورتيس، سمحت المفوضية لمصرف باريس الوطني بمراقبة غرفة التداول التابعة لفورتيس البلجيكية قبل الموافقة على الصفقة، كما أنها لم تعترض أيضاً على ضخ مصرف باريس الوطني لمبالغ كبيرة من رأس المال لمنع انهيار فورتيس.

المنظمة للقطاع المالي مثل الاحتياطي الفدرالي، تسنّى بسرعة استعراض عمليات اندماج عديدة تنطوي على مشاكل محتملة والترخيص لها، منها Wells Fargo/Wachovia، و Mutual JPMorganChase/Washington، و MitsubishiUFJ/Morgan Stanley. واتبعت وزارة التجارة الصينية أيضاً هذا النهج، معجلة بذلك اندماج فيات و كرايزلر لأسباب تتعلق بمتطلبات مالية.

٣٠- وفي حين تتطلب فترات الاضطراب الاقتصادي أن تكون السلطات المعنية بالمنافسة مدركة على نحو متزايد لأهداف السياسة العامة الموافقة، مثل الاستقرار، يتطلب إنفاذ المنافسة بفعالية أن تظل السلطات ثابتة على موقفها ومؤمنة بافتراضها القائلة بالمحافظة على جوهر قوانين وسياسات المنافسة خلال كامل مراحل الدورة الاقتصادية. ومن الممكن أن يؤدي تعزيز المرونة الإجرائية إلى إزالة العقبات الإجرائية في مجال استعراض عمليات الاندماج وإلى استيعاب الصفقات المصممة لتعجيل عودة الاستقرار الاقتصادي، بشكل أفضل. ومع ذلك، فمن الضروري أن لا تؤثر هذه التغييرات في التحليل الموضوعي على حساب المنافسة. ومن ناحية ثانية، فإن زيادة التعاون بين السلطات المعنية بالمنافسة في العالم سيساعد على تحديد المعايير ويعزز المساءلة فيما يتعلق بالإجراءات التي تتخذها السلطات الوطنية المعنية بالمنافسة والحكومات.

جيم - التغييرات الجوهرية

٣١- اعتمدت ولايات قضائية قليلة نسبياً تغييرات جوهرية في نظمها المتعلقة بمراقبة عمليات الاندماج في مواجهة الكساد العالمي لأنها كانت مقتنعة إلى حد كبير بأن الإطار القائم يكفي لمعالجة المسائل الناشئة عن الأزمة. وفي الواقع، انتهزت بعض الولايات القضائية حالة الكساد لتعزيز قدرات وموارد سلطاتها المعنية بالمنافسة وقدرات وموارد سياساتها. ففي المكسيك على سبيل المثال، يجري الآن تنفيذ خطط لإصلاح نظام المنافسة بهدف تعزيز السلطات القانونية وأدوات الإنفاذ التي تستخدمها السلطة المعنية بالمنافسة، وتعزيز بيئة الاقتصاد التنافسية عموماً.

٣٢- بيد أن الأزمة سلطت الأضواء على بعض مجالات الاختلاف فيما بين الأطر التشريعية في العالم لا سيما فيما يتعلق بما يلي:

- (أ) دفاع الشركة المفلسة؛
- (ب) متطلبات الإبلاغ عن عمليات الاندماج؛
- (ج) التجاوزات التي تبررها المصلحة العامة (بما في ذلك أمثلة من القطاعين المصرفي والمالي)؛
- (د) التدابير العلاجية.

١- دفاع الشركات المفلسة

٣٣- يسمح، بصورة عامة، دفاع الشركات المفلسة باندماج يمكن اعتباره، لو كان لغرض آخر، مخالفاً بالمنافسة على أساس أن أحد الطرفين المندمجين بالإضافة إلى أصوله، سيخرج من السوق إذا لم يتم الاندماج. ولذلك يُبرر الاندماج بأنه "أخف الضررين" من حيث تأثيره في المنافسة في السوق ذات الصلة. وتطبق العديد من الولايات القضائية مثل هذه الأحكام ضمن أطر المنافسة التابعة لها، غير أن الظروف اللازمة للتأهل لمثل هذا الدفاع نادراً ما تتاح، أي إلى أن يحدث كساد عالمي يدوم طويلاً.

٣٤- وتمشياً وما يطلقه عامة الناس من أقوال بشأن دور سياسة المنافسة خلال الكساد الاقتصادي، فقد كانت السلطات المعنية بالمنافسة، والحكومات والأكاديميين في العالم صريحين في الإعراب عن اعتقادهم أن دفاع الشركات المفلسة ينبغي ألا يُستغل للسماح بتميرير عمليات الاندماج المخلة بالمنافسة على نحو مكثف خلال الكساد. وعلى الرغم من ذلك، كانت بعض السلطات متقبلة لأقوال فرادى الشركات المفلسة في ضوء الظروف الاقتصادية الصعبة التي تواجهها آنذاك. وعلى سبيل المثال قبل مكتب التجارة العادلة في المملكة المتحدة، دفاع شركة مفلسة في عملية اندماج بين مؤسستي تجارة تجزئة رئيسيتين في المملكة المتحدة، هما HMV وزافي (Zavvi) على أساس أنه لولا الاندماج لكان من المحتم أن تخرج محلات زافي الـ ١٥ من السوق وأن الاندماج سوف لا يضر الأسواق ذات الصلة. وبالمثل، قبلت لجنة المنافسة في نيوزيلندا دفاع الشركات المفلسة وأصدرت لأول مرة مبادئ توجيهية بشأن تطبيق هذا المبدأ^(٨).

٣٥- وفي بعض الولايات القضائية، سلط الكساد الأضواء على المشاكل الناشئة عن عدم الأخذ بدفاع الشركة المفلسة. ولا تشمل قواعد المنافسة في المكسيك شرط دفاع الشركة المفلسة ولكنه كانت هناك دعوات منذ بدء الكساد إلى تعديل قانون المنافسة ليشمل دفاع الشركة المفلسة بهدف معالجة الغموض الحالي الذي يفسح المجال أمام الاجتهاد غير الشفاف عند تقييم عمليات الاندماج التي تشمل شركات تواجه مشاكل مالية.

٣٦- وعلى الرغم من أن عمليات الاندماج التي تستوفي المعايير المتعلقة بدفاع الشركة المفلسة تنشأ حتماً خلال الأزمات الاقتصادية، فإن السلطات المعنية في حاجة إلى ضمان أنها تتقيد بالغرض الأساسي من دفاع الشركة المفلسة ولا تسمح باستعمالها لخدمة أهداف أوسع نطاقاً على حساب المنافسة. ونظراً لأن دفاع الشركة المفلسة نادراً ما يُطبق لذلك يمكن أن تكون هذه المسألة موضوعاً مثالياً للتعاون الدولي.

(٨) انظر <http://www.comcom.govt.nz/media-releases/detail/2009/commercecommissiongrantsclearancet>

٢- متطلبات الإبلاغ عن عمليات الاندماج

٣٧- تختلف متطلبات الإبلاغ عن عمليات الاندماج بحسب نظم قوانين المنافسة في العالم. وتُصنف هذه الاختلافات إلى فئتين رئيسيتين هما: النظم التي تنص على الإبلاغ قبل إنجاز أي صفقة من صفقات الاندماج ("نظم الإبلاغ المسبق الإلزامي")، والنظم التي تترك الأمر لتقدير الطرفين المندمجين للسماح لهما بإبلاغ السلطات المعنية بعد إنهاء الاندماج ("النظم الطوعية") و"نظم الإبلاغ بعد الاندماج".

٣٨- وفي العديد من الولايات القضائية (لا سيما الولايات القديمة والأكثر رسوخاً) يجوز عملياً أن تطلب المؤسسات المندمجة في إطار النظم الطوعية الحصول على نوع من الترخيص الرسمي أو غير الرسمي من السلطات المعنية. ومع ذلك، وفي ظل الكساد حيث يكون هناك ضغط إضافي من أجل توحيد السوق، فمن الواضح أن نظام الإبلاغ المسبق الإلزامي سيعزز قدرة السلطات المعنية بالمنافسة على تقديم تحليل للتأثير المحتمل لأي عملية اندماج في المنافسة. أما النظام الطوعي ونظام الإبلاغ بعد الاندماج فيجعلان عملية الإنفاذ أكثر تعقيداً ويزيدان من خطر إنجاز عمليات الاندماج المناهضة للمنافسة دون تقييم لآثارها. وبناء على ما تقدم، تجدر الإشارة أن نظام الإبلاغ المسبق الإلزامي يمكن أن يمثل عبئاً إضافياً على كاهل كلا الطرفين المبلغين والسلطات المعنية بالمنافسة على حد سواء. لذلك ينبغي أن يُراعى في النهج المتوخى أي قيود على الموارد تواجهها تلك السلطة.

٣- التجاوزات التي تبررها المصلحة العامة

٣٩- كما سبقت الإشارة أعلاه، يجلب الكساد الاقتصادي معه أهدافاً متلازمة وأحياناً متنافسة في مجال السياسة العامة عند النظر في تنفيذ عمليات الاندماج. وفي مثل هذه الأوقات، غالباً ما تؤثر الأهداف التي لا تتعلق بالمنافسة، مثل الاستقرار، في قرارات الترخيص بالاندماج. ويجب تحقيق توازن بين المكاسب قصيرة الأجل التي يمكن أن يأتي بها الاستقرار والفوائد طويلة الأجل التي يمكن تحقيقها من المحافظة على أسواق تنافسية. ويتضمن الإطار التشريعي لبعض الولايات القضائية التجاوزات التي تبررها المصلحة العامة، مما يسمح للحكومات بالتغاضي عن قواعد الاندماج من أجل خدمة أهداف ملحة أكثر تتعلق بالمصلحة العامة. وكان استعمال التجاوزات التي تبررها المصلحة العامة خلال الكساد مختلفاً. فقد قررت بعض الولايات القضائية - بما فيها الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة، والصين واليابان - عدم تجاوز قواعد الاندماج^(٩)، بينما لجأت ولايات قضائية أخرى - مثل المملكة المتحدة، وإيطاليا والبرازيل - إلى استثناءات المصلحة العامة في حالات معزولة.

٤٠- ومن أبرز الأمثلة على استعمال التجاوزات التي تبررها المصلحة العامة في مواجهة التدهور الاقتصادي الأخير حالة اندماج اللويدز/مصرف هاليفاكس الاسكتلندي

(٩) لا ينص النظامان الياباني والصيني صراحة على التجاوزات التي تبررها المصلحة العامة.

(Lloyds/HBO) في المملكة المتحدة. وخلص مكتب التجارة العادلة في تحليله إلى أن اقتناء مجموعة لويديز المصرفية Lloyds TSB لمصرف هاليفاكس الاسكتلندي المتعثر (أكبر مقرض للرهونات العقارية في البلد آنذاك) يمكن أن يخفف كثيراً من حدة المنافسة في بعض جوانب السوق المصرفية. وعلى الرغم من ذلك، منحت حكومة المملكة المتحدة نفسها صلاحيات تنافسية جديدة في مجال مراقبة الاندماج، آخذة بإجراء جديد لفائدة المصلحة العامة يسمح لوزير الداخلية في المملكة المتحدة المكلف بالمشاريع التجارية والإصلاح التنظيمي بالتدخل في عملية استعراض الاندماجات ومنع الإشارة إلى لجنة المنافسة في المملكة المتحدة. والمصلحة العامة الجديدة التي قيل أنها صارت محمية هي "استقرار النظام المالي في المملكة المتحدة" الذي تقرر أنه أهم من انشغال مكتب التجارة العادلة بمسألة احتمال إخلال الاندماج بالمنافسة.

٤١- ولا شك أن تدخل وزير الداخلية، الذي تصرف بناء على مشورة خزانة صاحبة الجلالة، مصرف إنكلترا، وهيئة الخدمات المالية، أتمم بالشفافية الكاملة والتقيّد التام بالإجراءات القانونية. بيد أن هذا الإجراء كان موضوع انتقاد كبير، مفاده أن هذا الاندماج قد يُجذّب من المنافسة في الأمد الطويل في أسواق مالية عالية التركيز بالفعل في المملكة المتحدة. وعلاوة على ذلك، تساءل الكثيرون عن ضرورة هذا الإجراء في ضوء الحوافز الممنوحة على نطاق واسع للقطاع المالي بعد أن تم الاندماج، والذي قال البعض أنه كان كاف لمنع انهيار مصرف هاليفاكس الاسكتلندي.

٤٢- وواجهت السلطة المعنية بالمنافسة في البرازيل، أي المجلس الإداري للدفاع عن الاقتصاد، صعوبات مماثلة في فرض ضرورة تحليل المنافسة فيما يتعلق بعمليات الاندماج في القطاع المصرفي. وكان البنك المركزي البرازيلي هو الذي له الولاية القضائية على مدى فترة طويلة من الزمن على تنظيم القطاع، وهو الذي يراقب عمليات الاندماج بين المصارف على أسس مماثلة تتعلق بالمصلحة العامة، أي كفالة أمن النظام المالي. وعلى الرغم من الإجراءات التي أُتخذت مؤخراً من أجل زيادة التعاون بين المجلس الإداري للدفاع عن الاقتصاد والبنك المركزي وزيادة مشاركة المجلس في عملية مراقبة الاندماج، يظل البنك المركزي هو الجهة الرئيسية صانعة القرار بشأن مدى سلامة عمليات الاندماج.

٤٣- بيد أنه لم يكن باستطاعة الحكومة الإيطالية أن تقدم السمات الخاصة للقطاع المالي مبرراً لسن قانون مخصص للسماح باندماج شركتي الطيران أليطاليا وإير وان Alitalia/AirOne. وأصدرت مرسوماً يمنع الوكالة الإيطالية لمكافحة الاحتكار من وقف اندماج بين شركتي النقل الجوي ومن وقف أو فرض تدابير علاجية هيكلية في أي عملية من عمليات الاندماج بين الشركات الكبيرة المتعثرة. وأسفر ذلك عن الترخيص لعدد من الاندماجات الأخرى التي يحتمل أن تكون مخلة بالمنافسة، بما في ذلك الصفقة التي اقتنت من خلالها الشركة الجوية الإيطالية (CIA) (S.P.A.)، وهي اتحاد مقاولين حواصل إيطاليين، الأصول التشغيلية لشركة أليطاليا وأصبحت هي المتحكم الوحيد في شركة إير وان AirOne.

٤٤ - والتجاوزات التي تبررها المصلحة العامة هي أكبر تحدٍّ تواجهه السلطات المعنية بالمنافسة. وستضطر السلطات إلى تعزيز أنشطة الدعوة وممارسة الضغط لمنع تنفيذ هذه السياسات على نطاق واسع. فعامل الزمن وحده هو الذي سيكشف عن تأثير هذه التجاوزات الكامل في المنافسة، غير أنهما ينبغي أن تكون على أية حال الاستثناء وليس القاعدة إذا كان لا بد من تنفيذ قانون المنافسة بفعالية.

٤ - التدابير العلاجية

٤٥ - في فترات الاضطراب الاقتصادي، لا تكون التدابير العلاجية الهيكلية، مثل تصفية الاستثمارات، متاحة بنفس القدر من السهولة نتيجة، على سبيل المثال، لانخفاض عدد المشترين المحتملين في السوق. وهناك عدد من الخيارات البديلة المتاحة حيث لا يمكن فرض التزامات هيكلية بالطريقة العادية. وبإمكان السلطات المعنية أن تحظر الصفقة تماماً أو تطلب إلى الطرفين المندمجين تحديد مشتر قبل إنجاز الاندماج. وبدلاً من ذلك، يمكن منح فترات أطول لتصفية الاستثمارات. ومن الممكن أيضاً أن تفرض السلطات المعنية التزامات سلوكية شريطة أن تعالج هذه التدابير العلاجية بالفعل المشاغل المتعلقة بالمنافسة. وأخيراً، يجوز أن تأذن السلطات ببساطة بالصفقة دون فرض أي شروط.

٤٦ - وقد تقرر مسألة اعتماد هذا الخيار أو مجموعة من الخيارات على أساس كل حالة على حدة. وفي ظل مثل هذه الظروف الاقتصادية الصعبة، يتطلب إنفاذ المنافسة بفعالية مرونة وتفكيراً ابتكارياً من جانب السلطات المعنية بالمنافسة، التي يتعين عليها بذل ما في وسعها من أجل تفادي عدم إحباط تنفيذ عمليات الاندماج غير الضارة أو المفيدة اقتصادياً، وذلك بسبب تصور صعوبات أو بسبب صعوبات حقيقية في الحصول على ترخيص.

دال - استراتيجيات الخروج من الأزمة

٤٧ - من الصعب التنبؤ بدقة بآثار الحلول التوفيقية المستعرضة أعلاه. بيد أنه من الأهمية بمكان أن تتضمن كل عملية اندماج، تتم الموافقة عليها بموجب تطبيق أقل صرامة للقانون، استراتيجيات خروج مدروسة بعناية لمعالجة التشوهات المحتملة في المنافسة. وتنوعت استراتيجيات الخروج الداعمة للمنافسة التي اعتمدت خلال الأزمة إلى حد كبير بحسب الولايات القضائية. كذلك، فإن تعزيز الحوار والتعاون بين السلطات المعنية قد يساعد على تحقيق نهج أكثر اتساقاً ويُجنب التشوهات الدولية المحتملة في المنافسة.

٤٨ - واقترحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عدداً من السياسات واستراتيجيات خروج من الأزمة داعمة للمنافسة من شأنها أن تخفف من الآثار المشوهة لما يُطلق عليه "الاندماجات الضخمة" المدعومة من الدولة في القطاع المالي. وشملت تلك السياسات تشجيع شراء المصارف الدولية للمصارف المحلية في الحالات التي تشكل فيها

عمليات الاندماج المحلية خطر ازدياد القوة السوقية. وفضلاً عن ذلك، اقترحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أنه يمكن التخفيف من حدة تأثير عمليات الاندماج المخلة بالمنافسة والقائمة بالفعل في الأسواق عن طريق تدابير تشجع دخول مؤسسات جديدة إلى السوق، وذلك على سبيل المثال من خلال خفض الحواجز التنظيمية المانعة للدخول والحد من تكاليف التحويل.

ثالثاً - الترويج للمنافسة

ألف - الحاجة إلى تعزيز دور المنافسة

٤٩ - عُرِّف الترويج للمنافسة بأنه "الأنشطة التي تقوم بها السلطة المعنية بالمنافسة لتعزيز بيئة تنافسية للأنشطة الاقتصادية بواسطة آليات عدم الإنفاذ، لا سيما من خلال علاقاتها مع الكيانات الحكومية الأخرى، وعن طريق إذكاء وعي الجمهور بفوائد المنافسة". وخلال مراحل تكوين السلطة المعنية بالمنافسة، يستعمل الترويج للمنافسة أساساً لغرض إعلام أصحاب المصلحة بوجود قوانين وسياسات تتعلق بالمنافسة، وكذلك الالتزامات والحقوق المرتبطة بها. وبمرور الوقت، يتغير دور الترويج للمنافسة، فيتحول نحو الترويج عمومياً للمسائل المتعلقة بالمنافسة لدى الحكومة في مجالات الخصخصة وتنظيم القطاعات، والسياسات الأخرى. أما خلال فترات الاضطراب الاقتصادي، فيجب أن يتغير دور الترويج للمنافسة ويتطور أكثر.

٥٠ - وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، غالباً ما تكون عمليات الاندماج جزءاً لا يتجزأ من السياسات التنظيمية والصناعية الأوسع نطاقاً الرامية إلى تحقيق الاستقرار المالي. ووفر هذا الكساد أمثلة على تدخل الحكومات كان من الممكن أن تكون مخلة بالمنافسة، مثل عمليات الاندماج أو وضع الحوافز المالية للشركات، التي تمت دون تحليل للمنافسة^(١٠). ويمكن القول أن التنظيم غير المرضي للقطاع المصرفي كان عاملاً رئيسياً في الكساد العالمي. وعلى العكس من الموضوعية النسبية التي اتسمت بها الأسواق المنافسة، لا يمكن الوثوق دائماً بالتنظيم أو الاعتماد عليه لتحقيق نتيجة فعلية. ويتفاقم هذا الوضع خلال فترات الكساد عندما تكون عمليات التنظيم في معظم الأحيان رجعية ومتأثرة بالسياسة. لذلك فمن الضروري تقييم تأثير هذه السياسات في المنافسة تقييماً كاملاً منذ البداية حتى لا تتحقق الأهداف الأخرى المتعلقة بالسياسة العامة على حساب المنافسة. ولإنفاذ قوانين وسياسات المنافسة بفعالية، يجب أن

(١٠) على سبيل المثال، لم تستشر حكومة الولايات المتحدة لجنة التجارة الاتحادية بشأن خطة إنقاذ صناعة السيارات.

يتجاوز الترويج للمنافسة مجرد الاستجابة لطلبات الاندماج وتطبيق قانون المنافسة، بل يجب أن يدعو إلى زيادة الوصول إلى المحافل التي يتم فيها اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة الصناعية.

باء - الاستراتيجية الصناعية المواتية للمنافسة

٥١ - بناء على ما تقدّم، لا ينبغي اعتبار السياسة الصناعية سيئة بطبيعتها أو غير مفيدة، لا سيما في فترات الاضطراب الاقتصادي. والآن، وبعد مرور فترة الكساد، وقد أصبح من المعترف به على نطاق واسع أنه على الرغم من مستويات النجاح المتفاوتة، حالت تدخلات الدولة والحزم التحفيزية دون وقوع تدهور أكثر حدة وساعدت على تحقيق الانتعاش والاستقرار النسبي الحالي في الأسواق المالية. لذلك فمن الأفضل التوفيق بين قوانين وسياسات المنافسة والسياسة الصناعية بدلاً من التركيز على التزايدات المحتملة.

٥٢ - ويقترح ديفيد لويس أن على السلطات المعنية بالمنافسة أن تحدد عناصر لـ "استراتيجية صناعية مواتية للمنافسة" وأن تدعو في الوقت نفسه إلى "عدم الأخذ بعناصر الاستراتيجية الصناعية التي ستؤدي على الأرجح إلى تشوهات حادة في السوق". ويبدو أن هذا النهج هو الأداة الأكثر معقولة ومرونة التي سيتم بواسطتها موازنة أهداف تحقيق الاستقرار دون تعريض الهدف الطويل الأجل المتمثل في تحقيق النمو والأسواق القادرة على المنافسة للخطر.

جيم - الاستقلال

٥٣ - ينبغي تحقيق هذه الأهداف بطريقة لا تمسّ استقلال السلطة المعنية بالمنافسة. فاستقلال السلطات المعنية بالمنافسة وسائر الوكالات المنظمة للقطاع يقلل من احتمال التحيز الذي ينشأ عن تسييس المنافسة وعن سائر أوجه تضارب المصالح. ومن المهم جداً أن تكون السلطات المعنية بالمنافسة مؤسسات قوية لا تعتمد على الحكومات القائمة، بل قادرة على أن تظل قائمة بعد أي تغيير في النظام السياسي. وهذا الاستقلال ضروري للاستفادة إلى أقصى حد ممكن من التعاون بين السلطات المعنية بالمنافسة نظراً لما يوحى به من ثقة كبيرة في قرارها. ومع ذلك، ينبغي موازنة المحافظة على الاستقلال مع الاعتراف بأن سياسة المنافسة ومراقبة الاندماج، بوجه خاص، اللتين تُنفذان في سياق أوسع، تتطلبان من السلطات المعنية بالمنافسة أن تنسق وتعاون مع الوكالات الحكومية.

دال - خطوات عملية لتوسيع دور الترويج للمنافسة

٥٤ - تتيح نظم المنافسة العالمية فرصاً شتى للسلطات المعنية بالمنافسة للتدخل في تطوير السياسة الصناعية. وبينما تسمح بعض النظم للسلطات بإصدار آراء مخصصة بشأن أي موضوع، تنص نظم أخرى صراحة على لزوم استشارة السلطات المعنية بالمنافسة كلما كان

من المحتمل أن تؤثر أي عملية تنظيمية سلباً في المنافسة^(١١). وهناك نظم أخرى تذهب إلى أبعد من ذلك بكثير فتمنح أعضاء السلطات المعنية بالمنافسة مركزاً وزارياً وتمنحهم الصلاحيات اللازمة للمشاركة من قريب في صياغة السياسات الصناعية^(١٢).

٥٥- وفي ظل انعدام إجبار الحكومات قانوناً على استشارة السلطات المعنية بالمنافسة بشأن خطط المساعدة وعمليات الاندماج المقترحة، يتحتم أكثر على السلطات المعنية بالمنافسة أن تكون استباقية وتتدخل قدر الإمكان من أجل أن تقدم أفكاراً مستنيرة وآراء بشأن آثار المنافسة تفيد الهيئات الحكومية وعامة الجمهور. ومن شأن زيادة التنسيق بين نظم المنافسة لغرض نشر تلك التدابير على نطاق أوسع، أن يعزز إنفاذ المنافسة على الصعيد العالمي.

٥٦- وعند التفكير في اتخاذ خطوات لتوسيع دور الترويج للمنافسة، تجدر الإشارة أولاً أن هذه الإجراءات ينبغي ألا تكون مقصورة على فترات الأزمات الاقتصادية، ولكن ينبغي أن توضع وتطبق خلال كامل الدورة الاقتصادية حتى يكتسب بذلك النظام درجة كافية من المرونة تمكنه من الصمود في الفترات الاقتصادية الصعبة. ولمواجهة التدهور الاقتصادي، اقترحت اللجنة المعنية بالمنافسة في المملكة المتحدة عدداً من استراتيجيات الترويج للمنافسة خاصة بأوقات الأزمات. وشملت هذه الاستراتيجيات في جملة ما شملته، أولاً ضرورة إعلان السلطات لموقفها والنهج الذي ستطبقه في مجال الإنفاذ خلال الأزمة، داعية إلى التطبيق الصارم لقانون المنافسة خلال كامل مراحل الدورة الاقتصادية مع الاعتراف بالآثار العملية للوضع الاقتصادي فيما يتعلق بالموارد والتحليل المنافي للواقع.

٥٧- وثانياً، ينبغي إعطاء الأولوية في الترويج للمنافسة تنفيذ الشواغل التي لا أساس لها والمتعلقة بتأثير سياسة المنافسة مثل الرأي القائل أنها تتعارض مع الانتعاش والاستقرار. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق المساهمة في النقاشات الجارية والقيام قدر الإمكان بنشر مقالات تتناول مسائل محددة. وثالثاً، وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، تقدم أكبر قدر من الدعم والتوجيه إلى الهيئات التنظيمية الأخرى لكفالة تسليط الأضواء في مرحلة مبكرة على النتائج والتكاليف غير المقصودة والمخلة بالمنافسة. ورابعاً، تقديم المزيد من التوجيه والتوضيح بشأن مسائل محددة تتعلق بسياسة المنافسة لبيان الكيفية التي يمكن أن تسهم بها سياسة المنافسة في حلّ الأزمة. ومن شأن ذلك التوجيه أن يركز على التحديات الخاصة التي يمكن أن تنشأ، والنهج المقترح للتصدي لها.

٥٨- وعلاوة على هذه الاقتراحات المفيدة جداً، يجب إضافة بعض النقاط التي سبق التركيز عليها في هذه الورقة والمتعلقة بالدعوة إلى صياغة استراتيجيات للخروج من الأزمة

(١١) من الأمثلة على ذلك الحكومة الإسبانية وأندولوسيا.

(١٢) ينطبق ذلك على حالة جمهورية كوريا حيث يرأس السلطة المعنية بالمنافسة وزير يشارك في مناقشات مجلس الوزراء للنصوص القانونية أو مشاريع القوانين.

بالنسبة لعمليات الاندماج التي يحتمل أن تكون مخلة بالمنافسة، كجزء من الاستراتيجيات الصناعية الأوسع نطاقاً. ولمواجهة هذه الأزمة، ينبغي أن تبذل السلطات المعنية بالمنافسة ما في وسعها للتأثير في الإطار التنظيمي في القطاع المالي من أجل الحد من المعاملة التفضيلية الممنوحة للمصارف ومنع تكرار إنقاذ المؤسسات الـ "أكبر من أن تفشل"، مرة أخرى. وينبغي أن يشمل أيضاً الترويج للمنافسة استعراض كل من السياسة الصناعية وسياسة المنافسة القائمتين لغرض التعلم من التجارب السابقة. وأخيراً، ينبغي أن يشمل الترويج دخول السلطات المعنية بالمنافسة في حوارات وتبادل أفضل الممارسات والممارسات ذات الصلة من خلال استعراض الأقران بشأن قوانين وسياسات المنافسة في المحافل الدولية.

رابعاً - خاتمة

٥٩- في اقتصاد عالمي لا ينفك يزداد انفتاحاً وترابطاً، يتطلب الإنفاذ الفعال تطبيق قوانين وسياسات المنافسة في سياق تعاون عالمي أوسع. وتتمثل ميزات اقتصادات السوق الحرة في الاستفادة لجميع البلدان من الوصول على نطاق أوسع للأسواق العالمية. ويُسر ذلك الدينامية والنمو والتنمية الاقتصادية ضمن الأسواق الوطنية. لذلك، فمن مصلحة جميع الدول في الأمد الطويل أن تضع جميع البلدان أو معظمها نظم قوانين وسياسات للمنافسة وأن تكون مجهزة بما يلزم من الخبرة والموارد والهياكل الأساسية القانونية لتنفيذها بفعالية.

٦٠- وإذا ظلت المعايير العالمية المتعلقة بسياسة المنافسة وإنفاذها عالية على الدوام، تتحقق في نهاية الأمر منافع للجميع وتعزز مشروعية نظرية المنافسة. ولذلك فإن الهدف المنشود من التعاون العالمي بين السلطات المعنية بالمنافسة في إنفاذ المنافسة ليس خدمة المصالح الفردية ولكن الاستفادة أقصى ما يمكن من فوائد الأسواق العاملة بكفاءة التي تولد الثروة للجميع. ويتسم التنسيق بأهمية حاسمة في تحقيق تراكم هذه المعايير والمشروعية العالمية. وعلاوة على ذلك، فإن انعدام التعاون العالمي وعدم اتساق معايير الإنفاذ يعطي رونقاً للحجج المناوئة لفعالية المنافسة بوصفها أداة لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية.

٦١- وكما هو الشأن بالنسبة للغش الضريبي، والفساد والإرهاب في العالم، يمكن أن تتجاوز آثار السياسة الوطنية المناهضة للمنافسة حدود الدول. لذلك، فإن إنفاذ قوانين وسياسات المنافسة يتطلب أن تبذل السلطات الوطنية جهوداً واعية لبحث الآثار العالمية الأوسع نطاقاً التي يمكن أن تخلفها الإجراءات التي تتخذها في المنافسة. ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف إلا بمحاولة قوية تبذلها الوكالات المعنية بالمنافسة في العالم من أجل تحسين الترويج للمنافسة. ويجب أن يطال التدقيق في المنافسة جميع نواحي الأطر التنظيمية الحكومية من أجل الحد من إضعاف سياسة المنافسة على حساب أهداف السياسة العامة المتضاربة.

٦٢- وإلى جانب هذه التدابير، ينبغي بذل جهود واعية ليس فقط من أجل المحافظة على معايير الإنفاذ القائمة، بل وكذلك لتحقيق التحسينات الضرورية وبما يتفق والمعايير العالمية. وعلى هذا الأساس، فإن اعتماد نهج واقعي في مجال الإنفاذ في فترات الاضطراب الاقتصادي يُجتم مراعاة السمات الفريدة لأي فترة من فترات الأزمات.

أسئلة مطروحة للنقاش

- (أ) هل ينبغي أن تراعي نظم مراقبة الاندماج الآثار عبر الوطنية التي تنشأ عن عمليات الاندماج المحلية في المنافسة في الدول الأخرى؟
- (ب) كيف يمكن تشجيع التنسيق بين السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة؟
- (ج) كيف يمكن تحقيق المزيد من التعاون العالمي في تطبيق دفاع الشركات المفلسة؟
- (د) كيف يمكن إنشاء سلطات قوية تعنى بالمنافسة تكون قادرة على الصمود أمام تأثير الحكومات القائمة؟
- (هـ) كيف يمكن تهيئة المزيد من الفرص أمام السلطات المعنية بالمنافسة لتشارك في المحافل الأوسع نطاقاً التي تُتخذ فيها القرارات المتعلقة بسياسات الحكومات، وتتفادى الوقوع في أسر السياسة؟