

Distr.: General
14 May 2012
Arabic
Original: English



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المخصص المعني بحماية المستهلك

جنيف، ١٢-١٣ تموز/يوليه ٢٠١٢

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

مشاورات بشأن ضرورة تنقيح مبادئ الأمم المتحدة

التوجيهية لحماية المستهلك

سياسات حماية المستهلك والمنافسة

مذكرة من أمانة الأونكتاد*

موجز تنفيذي

تعمل كل من سياسي المنافسة وحماية المستهلك على تحقيق رفاه المستهلك وعادة ما تعزز كل منهما الأخرى. وتسعى سياسة المنافسة إلى حفز الموردين على تقديم عروض أفضل إلى المستهلكين. أما سياسة حماية المستهلك فهي ترمي إلى مكافحة الغش وأنماط السلوك الأخرى والظروف السائدة في السوق التي تمنع المستهلك من المقارنة بين المنتجات واتخاذ القرار بفعالية مع تقديم ما يلزم من الأدوات إلى المستهلك لاتقاء خيارات مبنية على قدر أكبر من المعرفة. بيد أن التدابير العلاجية المتاحة للسياسة الأولى قد تقف عائقاً على نحو غير مقصود أمام تحقيق أهداف السياسة الأخرى. والمنتجات الجديدة والممارسات الحديثة في مجالي التسعير والتسويق والفهم الجديد لما تحدثه من آثار على المستهلك في اتخاذه لقرار الشراء، تستتبع عملية إعادة تقييم للتدخلات السياسية.

* قُدمت هذه الوثيقة في التاريخ المبين أعلاه بسبب حدوث تأخيرات في تجهيزها.

المحتويات

الصفحة

٣مقدمة	
٦ سياسة حماية المستهلك وسياسة المنافسة: الأهداف والمؤسسات	أولاً -
٩ الأسواق التي يمكن أن تتفاعل فيها سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك	ثانياً -
١٧ تفاعلات سياسات المنافسة وسياسات حماية المستهلك في مجالات مختارة	ثالثاً -
٢٥ الاستنتاجات والخيارات السياسية	رابعاً -

مقدمة

١- تعمل كل من سياسي المنافسة وحماية المستهلك على رعاية المصالح الاقتصادية للمستهلكين. وتسعى سياسة المنافسة إلى مساعدة الأسواق على أن تعمل بصورة أفضل في حين ترمي سياسة حماية المستهلك إلى حماية المستهلكين من سلوك الغش والاحتيال وإلى مساعدتهم على انتقاء خيارات تناسب أفضليتهم ومصالحهم. وإذا أتيحت للمستهلكين إمكانية المقارنة بين العروض على النحو المناسب واتخاذ قرارات الشراء التي تعكس أفضليتهم، عندئذ يستطيعون حفز البائعين بفعالية على تقديم عروض تخدم احتياجاتهم بشكل أفضل. ولذلك، فإنه كلما عظم دور المستهلكين زادت فعالية المنافسة. وإضافة إلى ذلك، إذا تنافست الشركات على تقديم منتجات تنافسية تراعي مصالح المستهلك، كالسلامة، فإن المنافسة تدعم آنذاك الأهداف الأخرى لحماية المستهلك. بيد أنه عندما يكون المستهلكون عرضة للغش فقد يدفع ذلك البائعين إلى التنافس بطرق لا تعود بالنفع على المستهلكين. وبالمثل، عندما يكون المستهلكون أمام مورد مهيم أو تكتلات احتكارية أو عندما لا تكون المنافسة هي السائدة في الأسواق الرئيسية أو على المستوى الدولي، فمن المرجح آنذاك أن يلحق بهم الضرر.

٢- ويمكن النظر إلى أجزاء من سياسة حماية المستهلك باعتبارها سياسة منافسة ذات بعد إنساني. وعلى سبيل المثال، عندما يُمارس البائع ضغوطاً كبيرة كأسلوب للبيع، كأن يقدم عرضاً لا يصلح إلا في لحظة زمنية معينة أو يعتمد الدعاية الخادعة، أي إغراء المستهلك بسعر معين دون أن يكون المنتج متوفراً ثم يبيعه منتجاً آخر بسعر أعلى، فإن ذاك البائع يستغل تحيز المستهلك بطريقة يمكن أن تفضي إلى إلحاق الضرر به. وعندما تمنع سياسة حماية المستهلك هذه الأنماط السلوكية، فإنها تعزز قدرة المستهلكين على اتخاذ قرارات تعكس أفضليتهم الأساسية بصورة أدق، وبالتالي تعزز نفوذهم في السوق. ولذلك فإنها تعتبر على هذا المستوى سياسة منافسة جزئية.

٣- ومع ذلك، يمكن في بعض الأحيان أن يكون للتدابير العلاجية الخاصة بسياسة ما تبعات على مجال من مجالات السياسة الأخرى. وعلى سبيل المثال، تشمل سياسة حماية المستهلك وضع معايير لحماية مصالح المستهلك. وإذا كانت المعايير شديدة الصرامة، فإنها قد تستبعد منتجات تنافسية مأمونة ولكنها أقل جودة. والمثال الثاني، هو إتاحة فرصة الاختيار للمستهلك في أسواق الطاقة الكهربائية لتعزيز المنافسة. وإن انخفاض معدلات تحول المستهلكين من منتج لآخر في بعض الأسواق تطرح مسألة معرفة ما إذا كان السبيل الأفضل إلى تحقيق هدي المنافسة وحماية المستهلك على السواء هو تثقيف المستهلك أو إتاحة صيغة مختلفة للقواعد الافتراضية وقواعد التحول، التي ينظر إليها عادة على أنها أدوات لسياسة حماية المستهلك، بحسب تبعاتها على المنافسة.

٤- وقد تؤدي زيادة أواصر التعاون المؤسسي بين السلطات المعنية بسياسات المنافسة والسلطات المعنية بسياسات حماية المستهلك إلى تحسين تنسيق التحقيقات والتدابير العلاجية. وعلى سبيل المثال، إن عقد المستهلك الذي يجعل عملية التحول من موردٍ لآخر صعبة على نحو غير متوقع قد لا يؤثر على المصالح الاقتصادية للمستهلكين فحسب بل أيضاً على المنافسة وإمكانية دخول السوق. وقد يفيد المنظور المشترك في تحديد الإطار السياساتي الأفضل والتدبير العلاجي الأنجع لتعزيز أهداف السياستين. وإضافة إلى ذلك، قد تفضي المناقشات غير الرسمية إلى إجراء دراسات تحليلية أفضل. ويعتمد التحليل القائم على أساس الآثار في سياسة المنافسة على اقتصاد التنظيم الصناعي بالأساس، وهو يفترض وجود جهات فاعلة تفكر بعقلانية دون حدود معرفية، في حين أن القبول بالاقتصاد السلوكي أكبر في سياسة حماية المستهلك، وهو ما يُضعف هذه الفرضيات.

٥- وتوضح سوق الهواتف المحمولة في زامبيا، كما ذكر في البحوث الأولية المتعلقة بتجارب المستهلكين، الدور الذي يمكن أن تؤديه المعلومات في تمكين المستهلكين^(١). وعلى الرغم من وجود ثلاث شبكات متنافسة، فإن الأشخاص الذين أُجريت مقابلات معهم كانوا غير راضين عن نوعية الخدمة وعن الأسعار. ولم يكن سوى عدد قليل منهم على علم بأسعار مختلف الخدمات، وكان البعض منهم لا يعلم شيئاً عن طريقة التحقق من هذه الأسعار. فسعر الرسالة النصية القصيرة أمر لا يمكن التنبؤ به بالنظر إلى أن الرسوم تسجل في بعض الأحيان على رسائل لم تصل إلى أصحابها. وقلة فقط كانت على علم بمكان تقديم شكاوى المستهلكين أو بوجود هيئة منظمة مسؤولة. وتبين أن المستهلكين من الأميين وذوي الدخل المنخفض والريفيين يواجهون صعوبات مختلفة. وإجمالاً، يبدو أن المستهلكين كانوا يفتقرون إلى المعلومات اللازمة لانتقاء خيارات حكيمة، ولم تقدم المنافسة إلى الأشخاص الذين أُجريت مقابلات معهم ما يرغبون فيه.

٦- وتتناول هذه الورقة أوجه التفاعل بين سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك من أجل تقديم عرض عام عن المواضيع التي ستناقش باستفاضة أثناء الاجتماع الأول للخبراء المخصص المعني بحماية المستهلك الذي سيعقد يومي ١٢ و ١٣ تموز/يوليه ٢٠١٢. وينصب التركيز على أسواق الاستهلاك النهائي التي قد تثير شواغل بخصوص حماية المستهلك. فهناك نوعان من الأسواق لهما أهمية خاصة. أولهما هو السوق التي تكون فيها المعلومات ناقصة، أي السوق التي لا تكون فيها المعلومات المتعلقة بخصائص المنتج وأسعاره معروفة للجميع. ومن الأمثلة على ذلك هو خدمات طب الأسنان التي قد لا يكشف المستهلك نوعيتها إلا بعد سنوات. والمثال الآخر هو أسواق يرتادها مستهلكون يعيشون في مجتمعات صغيرة ومعزولة

(١) Mukosa D and Lewis C (2010). Empowering regulators to protect consumer rights in the ICT sector. Working paper. University of Zambia and LINK Centre, University of the Witwatersrand, South Africa.

جغرافياً أو لغوياً، ويتحملون تكاليف عالية للحصول على معلومات عن العروض المنافسة. أما النوع الثاني فهو السوق التي يكون فيها المستهلكون متحيزين في اتخاذ قراراتهم مما يثنىهم عن البحث عن عروض منافسة أو يجعل من الصعب تقييم العروض المتنافسة والمقارنة بينها. والمثال على ذلك هو خدمات الهواتف المحمولة حيث سيكون من الصعب على المستهلك أن يختار العرض الأفضل لنمط استخدامه بسبب كثرة العروض التي تختلف باختلاف أوقات اليوم والتغطية داخل الشبكة أم خارجها ودقيقة البداية والدقيقة اللاحقة والصوت/النص/البيانات وغير ذلك من التغيرات في الأسعار. ونتيجة لذلك، فإن المستهلكين كثيراً ما يعتمدون على التجربة لاتخاذ قراراتهم. وإن التركيز على هذين النمطين من أنماط السوق لا يحجب القاعدة العامة التي مفادها أنه عندما توجد قوانين لمكافحة الغش والاحتيايل وتكون سارية، فإن المنافسة تعود بنتائج طيبة على المستهلك في كثير من الأسواق.

٧- وتغطي الورقة عدداً محدوداً من المواضيع ويمكن بالتالي تكملتها بمواضيع عدة أخرى^(٢). وعلى سبيل المثال، يمكن أيضاً لسياسة المنافسة غير المشروعة أن تتفاعل مع سياسي حماية المستهلك والمنافسة كما في حالة إساءة استخدام العلامات التجارية أو الاستخفاف. وإضافة إلى ذلك، لا تغطي الورقة مسائل المنافسة في الأسواق الوسيطة أو الأسواق الرئيسية التي تتعلق بمصالح المستهلكين النهائيين ولا تناقش مسائل الحصول على الخدمات الأساسية أو المسائل الدولية مثل الآليات العابرة للحدود لتسوية النزاعات والانتصاف^(٣).

٨- وتُنظَّم الأجزاء المتبقية من الورقة على النحو التالي. أولاً، المقارنة بين أهداف سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك. ويلى ذلك مناقشة نوعين من الأسواق تتفاعل فيهما سياسة حماية المستهلك وسياسة المنافسة. وتتناول المناقشة بعد ذلك منتجات التأمين والادخار والتحويلات والأدوية المزيفة والمنتجات الاستهلاكية غير المأمونة. وتُختتم الورقة بالاستنتاجات والخيارات السياساتية.

(٢) يُتَوَقَّع أن يعطي المشاركون بعض هذه المواضيع التكميلية أثناء اجتماع الخبراء المخصص المعني بحماية المستهلك يومي ١٢ و١٣ تموز/يوليه ٢٠١٢.

(٣) أدت الفرص المتزايدة المتاحة للمستهلك بفضل التجارة الإلكترونية والأسواق الدولية للبيع بالتجزئة إلى ارتفاع عدد المبادرات المتعلقة بالتعاون الدولي وآليات التسوية والانتصاف العابرة للحدود. والتجارب المتعلقة بإنشاء آليات لتبادل المعلومات بين وكالات حماية المستهلك والاعتراف المتبادل بالأدلة، مثل تجربة مركز المستهلكين العابر للحدود في اليابان أو ميزا أندينا، وهو مشروع يجري تنفيذه في جماعة دول الأنديز (بيرو وإكوادور وكولومبيا وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات))، هي تجارب من شأنها أن تسهم ببعض الأفكار الهامة في هذا المجال.

أولاً - سياسة حماية المستهلك وسياسة المنافسة: الأهداف والمؤسسات

٩ - تتطلع سياسة حماية المستهلك وسياسة المنافسة إلى تحقيق أهداف مترابطة. وتعني سياسة المستهلك بوجه عام حماية الاحتياجات المشروعة للمستهلك^(٤). وتشمل أدوات سياسة حماية المستهلك مكافحة الممارسات غير المشروعة في السوق وتقديم معلومات إلى المستهلك وتثقيفه وجبره^(٥). وبينما يكتسب المستهلكون بصورة متزايدة القدرة على الدفاع عن حقوقهم كعملاء في كثير من البلدان النامية، فإن مشاكل المستهلكين لا تزال تخص بدرجة أكبر توفير الخدمات الأساسية^(٦).

١٠ - وينبغي لسياسة المنافسة أن تعزز رفاه المستهلك أو الرفاه العام. وكلما انخفضت الأسعار زادت رفاهية المستهلك، ما لم يتغير أي من العوامل الأخرى، ويمكن أيضاً تعزيز هذا الرفاه عن طريق الابتكار في مجال النوعية وتوفير مجموعة من الخيارات كنتيجة للمنافسة

(٤) تتمثل الاحتياجات المشروعة التي ترمي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك إلى تليتها فيما يلي:

- (أ) حماية المستهلكين من الأخطار التي تهدد صحتهم وسلامتهم؛
- (ب) تعزيز وحماية المصالح الاقتصادية للمستهلكين؛
- (ج) توفير سبل حصول المستهلكين على المعلومات الوافية التي تمكنهم من الاختيار عن اطلاع وفقاً لرغبات واحتياجات كل منهم؛
- (د) تثقيف المستهلكين، بما في ذلك تثقيفهم بشأن الآثار البيئية والاجتماعية والاقتصادية المترتبة على اختيارهم؛
- (هـ) توافر وسائل فعالة لتعويض المستهلكين؛
- (و) حرية تشكيل جماعات أو منظمات للمستهلكين وغير ذلك من التنظيمات ذات الصلة، وإتاحة الفرصة لها لكي تعبر عن آرائها في عمليات اتخاذ القرارات التي تمس المستهلكين؛
- (ز) تشجيع أنماط الاستهلاك المستدامة.

(٥) ترد هذه المفاهيم في: The Consumer Policy Toolkit (2010), published by the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD).

(٦) يحدد الاتحاد العالمي لمجموعات المستهلكين والمنظمة الدولية للمستهلكين سياسات حماية المستهلك على أنها موجهة إلى إرضاء ثمانية حقوق للمستهلكين. وتفهم على أنها حقهم فيما يلي:

- (أ) تلبية الاحتياجات الأساسية؛
- (ب) السلامة؛
- (ج) الاختيار؛
- (د) الجبر؛
- (هـ) المعلومات؛
- (و) تثقيف المستهلك؛
- (ز) التمثيل؛
- (ح) بيئة صحية.

الشديدة^(٧). بيد أن أسباب انخفاض الأسعار قد تضرّ في بعض الأحيان بالمصالح الاقتصادية للمستهلك عندما تغيب المنافسة في المجالات الاقتصادية ذات الصلة^(٨).

١١ - والضرر الذي يلحق بالمستهلك هو العنصر الذي يربط بين هذين الجانبين. وقد برز هذا المفهوم في الدراسات التي أجريت لقياس الأضرار التي تلحق بالمستهلك من جراء الممارسات التجارية الضارة من أجل توجيه عمليات التدخل على مستوى سياسة حماية المستهلك^(٩). ويرد فيما يلي أحد التعاريف الحديثة لهذا المفهوم: [ما يتكبّده المستهلك] من خسارة من حيث الرفاه الاقتصادي إذا عمد نتيجة لتضليله إلى شراء سلع وخدمات لم يكن يشتريها لولا تضليله أو إذا دفع سعراً مقابل مشترياته أعلى من السعر الذي كان سيدفعه لو أنه كان على قدر أكبر من المعرفة^(١٠). وبينما يربط هذا التعريف بين الخسارة الاقتصادية الناتجة عن الغش ورفاه المستهلك، ثمة شواغل أخرى، كالصحة والسلامة والخصوصية، يمكن إدراجها بإعطائها قيمة نقدية.

١٢ - وتقر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك ومجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة (TD/RBP/CONF/10/Rev.2) بالعلاقة بين السياستين. وعلى سبيل الإيضاح، فإنه بينما تؤكد السياسة الأولى أنه "ينبغي للحكومات أن تشجع المنافسة التريهة والفعالة لكي يتاح للمستهلك أكبر نطاق من الاختيار بين المنتجات والخدمات بأدنى تكلفة"، فإن السياسة الثانية تتضمن هدفاً هو "حماية وتعزيز الرفاه الاجتماعي بصفة عامة، ومصالح المستهلكين في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية بصفة خاصة".

١٣ - ويختلف نطاق تغطية قوانين حماية المستهلك. ولا يوجد تعريف "للمستهلك" في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. وبينما تغطي قوانين حماية المستهلك بوجه عام الأشخاص الطبيعيين في بيئة أسرهم المعيشية، يمتد نطاق بعض القوانين ليشمل الأشخاص الطبيعيين في أدوارهم بصفاتهم المالكين الوحيدين أو مزارعي الكفاف^(١١) ويُقال إن الشواغل

(٧) رفاه المستهلك والرفاه العام هما مفهومان اقتصاديان يُعرّفان بالنسبة إلى الأسواق. فالرفاه العام في سوق ما هو رفاه المستهلك زائداً فائض المورد. أما رفاه المستهلك فهو فوائض المستهلك المجمعة عبر المستهلكين، حيث يمثل فائض المستهلك الفرق بين رغبة المستهلك في الدفع والسعر.

(٨) ينطبق ذلك على سبيل المثال في حالة الإغراق في القطاع الزراعي حيث يمكن أن يتضرر مزارعو الكفاف تضرراً كبيراً من اختيارهم الاستهلاكية (انظر الحاشية ١٣) أو عند وجود إعانات لخدمات الهياكل الأساسية قد تستفيد منها أقلية ميسورة على حساب رفاه المستهلكين الآخرين.

(٩) Office of Fair Trading (OFT) (2000). *Consumer Detriment*. OFT296.

(١٠) OECD (2010). *Consumer Policy Toolkit*, p. 52.

(١١) الهند، تنص المادة ٢(١)(د) من قانون حماية المستهلك الصادر في عام ١٩٨٦، على أن تُوفّر لمشتريات السلع والخدمات بهدف كسب الرزق الحماية نفسها التي تحظى بها المشتريات المخصصة للاستهلاك الشخصي أو الأسري. وتوجد أمثلة أخرى مثل الصين والفلبين في مخطوطة أمانة الأونكتاد (٢٠١٠) بعنوان "نهج إنصاف المستهلكين".

المتعلقة بالصحة والسلامة والمصالح الاقتصادية وتباين المعلومات ومظاهر التحيز المعرفي وسبل الوصول إلى الانتصاف شبيهة في هذه السياقات بالشواغل المثارة في سياق الأسر المعيشية.

١٤ - وتتداخل الأدوات السياسية جزئياً: فالسياسة كلاًهما تعتمدان على دراسات الأسواق والدعوة والمبادئ التوجيهية وإنفاذ القانون. والواقع أن سلطات، منها مكتب التجارة المنصفة، خلصت إلى أن دراسات الأسواق والاستطلاعات القطاعية مفيدة للغاية بوصفها أداة مزدوجة للمنافسة وحماية المستهلك. ويبدو أن التحقيقات المتعلقة بالمستهلكين أكثر عدداً لكنها أقل استهلاكاً للموارد. وهناك عدد من السلطات، بما فيها اللجنة الأسترالية للمنافسة وحماية المستهلك، التي ترى في ذلك فرصة لتطوير مهارات العمل الجماعي بشكل كامل في إطار قضايا أكثر شيوعاً وأقل تعقيداً تتعلق بحماية المستهلك أولاً، ثم في إطار قضايا تتعلق بالمنافسة في مرحلة ثانية. وتشترك السلطات المعنية بحماية المستهلك أيضاً مع منظمات المستهلكين من أجل تقديم المعلومات وإسداء المشورة إلى المستهلكين^(١٢) وإتاحة سبل الانتصاف لهم.

١٥ - وقد تُسند مسؤولية سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك إلى وكالة مستقلة أو مشتركة، وقد تكون أيضاً الوكالة عامة أو مختصة بقطاع معين. وعلى سبيل المثال، قد تكون هيئة منظمة لقطاع الاتصالات مسؤولة أيضاً عن سياسات المنافسة وحماية المستهلك في ذلك القطاع كما هو الحال في زامبيا. وفي العديد من البلدان أيضاً أُسند إلى الهيئات المنظمة للقطاع المالي الدور الرئيسي في حماية المستهلكين في هذا القطاع. وقد تتعاون الوكالات المعنية عبر تبادل أو إحالة الشكاوى أو المعلومات. وعندما ترد شكاوى، قد يكون من غير الواضح ما إذا كان من الأفضل تناول المسألة في إطار المنافسة أم في إطار حماية المستهلك، مما يثير بعض الصعوبات على مستوى التنسيق. وعلى سبيل المثال، إذا اشتكى مستهلك لأنه لا يستطيع شراء قطع الغيار إلا من المورد الأصلي، فهل يعتبر ذلك نوعاً من الغش بالنظر إلى أن المستهلك كان سيختار بطريقة مختلفة لو علم أن سوقاً ما بعد البيع تخضع للاحتكار، أم أن ذلك يعتبر مشكلة تتعلق بالمنافسة، بسبب الحواجز أمام دخول سوق ما بعد البيع واحتكارها؟ وقد لا تبلغ منظمات حماية المستهلكين عن مشاكل المستهلكين فحسب بل قد تبلغ عن مشاكل المنافسة أيضاً. ومن شأن إحالة الشكاوى وتبادل نتائج التحقيقات، حسب الاقتضاء، بين الوكالات المسؤولة أن يسهل تطبيق أنسب الأطر السياسية.

(١٢) من المسائل المهمة مدى ملائمة وسائط الإعلام المستخدمة لتثقيف الفئة المستهدفة في المجالات التي تخص المستهلكين. فقد يحتاج السكان كبار السن أو الأميون أو المنتمون إلى أقلية لغوية إلى نُهج مختلفة عما يحتاجه شباب الحضر الملم بالإنترنت.

ثانياً- الأسواق التي يمكن أن تتفاعل فيها سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك

١٦- تحقق المنافسة في أسواق كثيرة نتائج جيدة للمستهلكين شريطة وجود قوانين التعاقد العامة وقوانين مكافحة الغش وإنفاذها^(١٣).

١٧- ويشكل الانتصاف عنصراً هاماً من العناصر التي تدفع الشركات إلى احترام حقوق المستهلك. ولا طائل من ابتكار حقوق موضوعية جديدة عن طريق قوانين حماية المستهلك ما لم يكن المستفيدون من هذه الحقوق في وضع يمكنهم من إنفاذها عند الضرورة. ففي غياب سبل الانتصاف، يمكن أن تُهمل حقوق المستهلك دون عقاب^(١٤).

١٨- بيد أن الأسواق التي تهتم بها هذه الورقة، هي الأسواق التي يكون فيها الاحتمال أكبر لتدخل سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك على السواء في قضايا أساسية أخرى غير الانتصاف والامتنال للعقود. ولذلك سيقترن الاهتمام على الأسواق التي يوجد فيها مستهلكون فحائيون، وبالنسبة إلى عالم الأسواق الاستهلاكية، سينصب الاهتمام على الأسواق التي تزداد فيها المخاطر فيما يتعلق بقضايا حماية المستهلك.

١٩- وعندما تجتمع سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك، تُعزز كل منهما الأخرى. وإضافة إلى ذلك يكون التنسيق في بعض الحالات هو السبيل الوحيد لتحقيق الأهداف السياسية النهائية بالنظر إلى أن أحد المجالات السياسية يمكن أن يكون العنصر الرئيسي لتحقيق أهداف السياسة الأخرى.

٢٠- والنوع الأول من الأسواق التي تهتم هذه الورقة يخص الأسواق التي لا يعرف فيها المستهلكون شيئاً عن النوعية الحقيقية للسلع أو الخدمات المعروضة، أي الأوراق التي تكون فيها المعلومات ناقصة. ولا يعمّ الفشل جميع الأسواق، بل هناك إجراءات علاجية مؤسسية. والمثال على ذلك هو الحال التجارية التي تُعلن أسعارها، والحال المحترمة التي تبني سمعتها على

(١٣) في كثير من البلدان قد لا تشكل عملية تطبيق الأحكام التعاقدية ومعايير حماية المستهلك والتقيّد بها القاعدة العامة. وإذا كان الأمر كذلك فينبغي توجيه الاهتمام إلى تكاليف المعاملة (المدة الزمنية والمال) التي يتكبدها المستهلكون من أجل تمكينهم من الحصول على الجبر أمام الشركة أو المحكمة وإيجاد حلول أو فرض عقوبات بعد وقوع حالة الغش.

(١٤) قد تلقي آليات الانتصاف وإجراءات تقديم الشكاوى بأعباء مفرطة على المستهلكين إلى درجة تصبح فيها غير قابلة للتطبيق. فيمكن للشركات بصفة خاصة إما أن تزيد تكاليف المعاملات المعنية بالنسبة إلى المستهلكين أو تخفضها. غير أن المستهلكين الواعين يشجعون الشركات على تقديم خدمات ذات مستوى جيد للمستهلك، بما في ذلك تسهيلات الانتصاف عند الاقتضاء. بيد أن العامل الرئيسي الذي يدعم ممارسة حقوق المستهلك الأساسية هو الجمع بين قواعد وآليات الانتصاف والأنشطة المختلفة لمنظمات المستهلكين. وفيما يتعلق بتسوية المنازعات، فإن استخدام الآليات القضائية مكلف ويقل تأثيره بوجه عام عن تأثير الآليات البديلة التي تضعها الحكومات والصناعات ومنظمات المستهلكين، مثل المحاكم القانونية والتحكيم والوساطة والأنظمة القانونية لأمين المظالم، والأنظمة الطوعية لأمين المظالم.

أساس نوعية المنتجات المباعة. بيد أنه في هذه الأسواق، قد يعتمد بائعون عديمو الضمير إلى تضليل المستهلكين لجني الأرباح.

٢١- أما النوع الثاني من الأسواق، فيخص الأسواق التي قد يُمنع فيها المستهلكون من انتقاء خياراتهم وفقاً لأفضليتهم. وقد يكون التعقيد في مستوى التسعير، كما هو الحال في سوق الهواتف المحمولة في زامبيا المشار إليها أعلاه، أو في مستوى العقود كما هو الحال في بعض المنتجات المالية^(١٥). ومن الممكن أيضاً ألا يدرك المستهلكون، نتيجة سوء التقدير، أنهم قد يتحملون رسوماً خاصة كرسوم التأخير، أو أنهم قد يواجهون وضعاً مآ، كأن يتعرضوا لحادث مثلاً. وقد يتسبب البائعون عديمو الضمير في تفاقم هذا الوضع. فقد يزدون حجم التعقيدات ويُقللون من إمكانية المقارنة أو يحجبون الرسوم بعرضها بحروف طباعة صغيرة، وبالتالي يوهمون المستهلك كذباً بوجود صفقة جيدة.

٢٢- ويناقد هذا الفرع مسائل المنافسة وحماية المستهلك الخاصة بالأسواق التي تكون فيها المعلومات ناقصة، والنتيجة الرئيسية التي يمكن أن تتحقق عندما يؤثر تحيز المستهلك في القرارات التي يتخذها على المنافسة. ويبيّن هذا الفرع أنه كلما زادت المعلومات المتاحة للمستهلك زادت فائدتها في مجالي حماية المستهلك والمنافسة على حد سواء، وأن أوجه التحيز في صنع القرار التي تمنع المستهلك من البحث عن عروض أفضل، قد تعني ضمناً أن زيادة المنافسة تضر بالمستهلك، وهو ما يتناقى مع المنطق العام.

ألف - الأسواق التي تكون فيها المعلومات ناقصة

٢٣- إن التدخّلات السياسية المتعلقة بالمستهلك شائعة في الأسواق التي يجهل فيها المستهلكون النوعية الحقيقية للمنتجات المعروضة. فالمنتجات تُصنّف عادةً بحسب الجانب من المعلومات الذي يكون فيه التباين بارزاً:

(أ) السلع المتاحة المواصفات، وهي السلع التي يكون من اليسير التأكد من مواصفاتها قبل الشراء؛

(ب) سلع التجربة، وهي السلع التي يكون من المكلف الحصول على معلومات عن المنتج قبل استخدامه وإن كان من السهل التقيّد بمواصفاته بعد الاستخدام؛

(ج) سلع الثقة، وهي سلع لا يمكن للمستهلك حتى بعد استخدامها أن يعرف جميع مواصفاتها أو نوعيتها.

(١٥) قد تكون العقود النموذجية الخاصة بالمستهلك ضرورية لخفض تكاليف المعاملات لكن تعقيدها قد يفسح المجال أمام إدراج أحكام مثيرة للجدل تؤثر في شريحة واسعة من المستهلكين.

باء- السلع المتاحة المواصفات

٢٤- يظل من المكلف بالنسبة إلى المستهلك في حالة السلع المتاحة المواصفات أن يحصل على معلومات عن سعر العروض البديلة ونوعيتها، وينطبق ذلك في حالة وجود تكاليف خاصة بالنقل أو عندما تكون المعلومات المتعلقة بالسلع والأسعار غير متاحة بسهولة. وعندما تكون تكاليف البحث عن المعلومات مرتفعة فإنها تقلل من احتمال لجوء المستهلكين إلى البحث عن عرض أفضل، وإذا انصرف المستهلكون عن بائع يعرض السلعة بسعر مرتفع، قد لا يواصلون البحث إلى حين إيجاد منافس آخر يبيع السلعة بسعر منخفض. وحتى التكاليف البسيطة للبحث قد تثني المستهلكين عن مقارنة العروض عندما يكون عدد المنتجات موضع البحث كبيراً. ونتيجة لذلك، تكون المنافسة أقل شدة وتستمر الأسعار المرتفعة على حالها في السوق على الرغم من وجود مجموعة متعددة من البائعين المتنافسين.

٢٥- وتؤيد الدراسات^(١٦) المتعلقة بمقارنة الأسعار على شبكة الإنترنت وقنوات التوزيع التقليدية هذه النتائج. ومع ذلك، فقد تبين من دراسة أخرى أن التكاليف المنخفضة للبحث تؤدي إلى رفع الأسعار عندما يستهدف بعض الموردين الذين يبيعون بأسعار مرتفعة المستهلكين الذين لا يقومون بمقارنة العروض، وهي نتيجة ذات صلة بالفرع ثانياً - جيم.

٢٦- وتظهر دراسة للسوق أجراها مكتب التجارة المنصفة عن الحسابات الشخصية^(١٧) كيف أن ارتفاع تكاليف البحث يؤدي إلى تقليل المنافسة. ولما كان من الصعب الحصول على معلومات عن تكلفة الحسابات، كالفائدة الضائعة والقيمة المتوقعة للرسوم، فإن المستهلكين لم يجرؤوا مقارنة للعروض على الرغم من أنهم كانوا سيستفيدون كثيراً لو أنهم تحولوا إلى مصارف أخرى. فالمستهلكون بالغوا في تقدير صعوبة التحول إلى مصارف أخرى. وتبلغ نسبة المستهلكين الذين لم يفكروا قط في تغيير مصارفهم ٤٧ في المائة، ولا يوجد سوى عدد ضئيل من المستهلكين الذين يرصدون بفعالية القدرة التنافسية الخاصة بحساباتهم. ونتيجة لذلك، لم يتجاوز عدد المستهلكين الذين نقلوا حساباتهم خلال فترة الإثني عشر شهراً الماضية ٦ في المائة. "فما لم يكن المستهلكون راغبين في نقل حساباتهم، وما لم يقوموا بذلك فعلاً، فلن يكون لدى المصارف حافز كبير أو أي حافز أصلاً على التنافس من خلال تقديم شروط أفضل. بيد أنه لا يمكن أن يكون هناك حافز كبير لدى المستهلكين، إن كان لديهم حافز أصلاً، على نقل حساباتهم ما لم تقدم المصارف عروضاً تنافسية أفضل".

٢٧- ويمكن للمواقع الشبكية الخاصة بالإعلان ومقارنة الأسعار أن تخفض تكاليف البحث. ويمكن أيضاً للإعلان الصادق أن يساعد على دخول الأسواق عندما يعتمد

(١٦) OFT (2010). *The Impact of Price Frames on Consumer Decision Making*. OFT1226. London, pp. 31-32.

(١٧) OFT (2008). *Personal Current Accounts in the UK: An OFT Market Study*. OFT1005. United Kingdom.

المستهلكون على الإعلان لدعم بحثهم. ويفيد نشر الأسعار الإلزامي أيضاً (مثل نشره خارج أماكن البيع) في خفض تكاليف البحث. وإضافة إلى ذلك، توفر عدة وكالات مواقع شبكية لمقارنة الأسعار، كالمواقع الخاصة بقطاعي الكهرباء والتحويلات المالية^(١٨). وعلاوة على ذلك، يؤدي تعزيز الشفافية أيضاً إلى تيسير رصد الاتفاقات المانعة للمنافسة.

٢٨- ويمكن أن تشترط الوكالات المعنية بالمستهلكين وجود جدول موحد يلخص أهم الأرقام فيما يخص المنتجات المعقدة أو أن تشجع على ذلك. وعلى سبيل المثال، وضعت صناعة بطاقات الائتمان في المملكة المتحدة جدولاً موحداً يلخص مرسوم بطاقات الائتمان في عام ٢٠٠٣^(١٩) بيد أن دراسة أجراها مكتب التجارة المنصفة أظهرت أن نحو ٧٠ في المائة من المستهلكين الذين يأخذون بطاقة ائتمان لا يقومون بمقارنة العروض^(٢٠).

٢٩- ويمكن اعتبار التدبير المتعلق بـ "شاشة الخيار" المفروض في قضية المفوضية الأوروبية الخاصة بمتصفح ميكروسوفت للشبكة العالمية تدبيراً علاجياً للمنافسة يرمي إلى خفض تكاليف البحث^(٢١). وكنتيجة لهذا التدبير، يمكن للمستهلكين في المنطقة الاقتصادية الأوروبية الذين لديهم على حاسوبهم الجديد متصفح ميكروسوفت كمتصفح افتراضي أن يختاروا متصفحاً على الشاشة من بين متصفحات منافسة وتركيبه. ويعتمد التدبير العلاجي على خفض تكاليف البحث التي يتكبدها المستهلك لحفز المنافسة.

٣٠- وتفيد إحصاءات أن نسبة المستهلكين في الاتحاد الأوروبي الذين تحولوا إلى موردين آخرين للطاقة الكهربائية لم تزد عن ٦,٢ في المائة على مدى سنتين. وعلى الرغم من أن "التسوق المقنع" قد بين إمكانية تحقيق وفورات كبيرة من التحول من مورد إلى آخر، فإن المستهلكين الذين قاموا بالتحول لم يحققوا إلا القليل من الوفورات^(٢٢). وقد حُررت أسواق الكهرباء من أجل زيادة المنافسة على الرغم من أن التحول في هذه الأسواق يوحي بأن المنافسة لم تكن دينامية بالقدر المتوقع في هذه الحالة. وتعتبر القواعد الافتراضية وقواعد التحول وتصحيح تصورات المستهلكين فيما يتعلق بتكاليف التحول بوجه عام أدوات للمستهلك ينبغي إيلاؤها العناية اللازمة من أجل فعالية التدابير العلاجية للمنافسة، وهو ما يوضح الدور المحتمل للتنسيق بين سياسة المنافسة وسياسة حماية المستهلك.

(١٨) يمكن الاطلاع على المزيد من الأمثلة الخاصة بتقديم المعلومات في OECD (2010), box 2.3.

(١٩) UK Cards Association (2011). The credit card summary box. Available at <http://www.theukcardsassociation.org.uk/individual/credit-card-summary-box.asp>

(٢٠) OFT (2008). *Credit card comparisons*. OFT987

(٢١) European Commission (2010). Antitrust: Commission welcomes Microsoft's roll-out of web browser choice. IP/10/216, 2 March; Commission Decision of 16.12.2009 COMP/C-3/39.530. Microsoft, particularly pp. 15-22

(٢٢) ECME Consortium (2010). The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. EAHC/FWC/2009 86 01

٣١- وإيجازاً ترمي عمليات التدخل على صعيد حماية المستهلك في الأسواق التي تنطوي على تكاليف بحث إلى خفض هذه التكاليف. ولا تساعد تلك العمليات المستهلكين بشكل مباشر فحسب، بل تعزز أيضاً المنافسة، بما في ذلك الدخول إلى السوق.

جيم- سلع التجربة و السلع الثقة

٣٢- لا يمكن تقييم سلعة التجربة قبل شرائها، غير أنه يمكن بسهولة معاينة جميع خصائصها بعد الاستخدام. ومن الأمثلة على ذلك الروايات والمنتجات التي تكون، مثل الغسالات أو المنتجات التي تنكشف تكاليف تشغيلها الحقيقية بمرور الوقت (مثل مولدات الكهرباء). أما سلع الثقة فهي سلع لا يمكن للمستهلك أن يعرف جميع مواصفاتها أو نوعيتها حتى بعد استخدامها. ومن الأمثلة على ذلك، الخدمات المهنية والمستحضرات الصيدلانية. فهل يمكن أن يُعزى شفاء المريض إلى دواء ما عندما يكون قد خضع في الوقت ذاته لتدخلات أخرى؟

٣٣- وكيف يتمكن المستهلكون من تقييم نوعية المنتج وتجنب الغش إذا كانوا غير قادرين على تقييم العروض قبل الشراء؟ وما هو الأساس الذي يمكن أن تستند إليه المنافسة؟ فسوق سلع التجربة يحتاج إلى ممارسات تجارية أخرى كي يعمل^(٢٣). ولا تختلف الممارسات التجارية وإجراءات حماية المستهلك بين سلع التجربة و سلع الثقة.

٣٤- وقد أرسى المشاركون في السوق ممارسات للتغلب على مشكلة تباين المعلومات. ففيما يتعلق بسلع التجربة، ثمة حلول مباشرة تتمثل في التعلم من الشراء المتكرر أو في الاستماع إلى ما يقال عن تلك السلع. ويقدم الموردون ضمانات في كثير من الأحيان^(٢٤). وعندما تكفل السلطات المعنية بحماية المستهلك استيفاء الضمانات للشروط الدنيا والامتثال لهذه الشروط، فإنها تضمن أيضاً حداً أدنى من الجودة، لأن الوفاء بالالتزامات المترتبة على الضمانات مكلفٌ في حالة المنتجات ذات النوعية الرديئة جداً. وتؤدي جهود الشركات

(٢٣) إن المرجع التقليدي الذي يبين أن أسواق سلع التجربة آخذة في الاختفاء كليةً هو الورقة التي أعدها أكرلوف عن سوق السيارات المعيبة (السيارات المستعملة ذات النوعية الرديئة): تختلف النوعية من سيارة مستعملة إلى أخرى ويعرف بائعو هذه السيارات الاختلاف بين نوعياتها. ويدرك المشترون فئات الجودة، لكنهم لا يدركون جودة كل سيارة على حدة حتى يشترونها. وإذا كان لأفضل سيارة يعرضها البائعون سعر معين سين يتناسب مع جودتها، فإن المشتريين المدركين لذلك لا يعرضون بالتالي إلا سعراً موازياً لمتوسط الجودة الموجودة في تلك السوق وهو بطبيعة الحال سعر يقل عن السعر سين. وقد يؤدي تكرار ذلك إلى وقف أية عروض للسيارات المستعملة. Akerlof G (1970), The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84:488-500.

(٢٤) تمثل الضمانة وعداً من المصنّع أو البائع إلى المستهلك بأن المنتج سيؤدي المنتظر منه وأن لا عيباً أساسياً فيه. وهي أيضاً وعد بحل أي مشكلة تظهر في السلعة.

لترسيخ الولاء للعلامة التجارية والحفاظ على سمعتها^(٢٥) إلى تأثير مماثل لأن منتجاً سيء النوعية يشوه سمعة المورد.

٣٥- ويمكن أن يساهم توفير معلومات صحيحة عن النوعية في تيسير المنافسة. وتختبر أطراف ثالثة كالمجلات أو الجرائد التي تعنى بالمستهلك نوعية السلع من علامات تجارية مختلفة وتنتشر نتائج هذه الاختبارات. ويشجع مكتب التجارة المنصفة، وهو هيئة من هيئات حماية المستهلك، على نشر بيانات الشكاوى المتعلقة بالخدمات المهنية بطريقة معقولة وتتسم بالإنصاف^(٢٦). وقد تحتاج هيئات حماية المستهلك إلى استخدام "لغة مبسطة" وإلى تقديم المكونات الرئيسية للأسعار بشكل بسيط وموحد. ويعتبر موزع المقارنة بين بطاقات الائتمان المشار إليه أعلاه وتوسيم الأجهزة الكهربائية المتزيلة من حيث استهلاكها للطاقة أمثلة على ذلك.

٣٦- وتشكل المعايير الدنيا الإلزامية، كمعايير الصحة والسلامة، نوعاً آخر من إجراءات حماية المستهلك. وهي مفيدة للمستهلكين بطرق عديدة. فوجود هذه المعايير يجنب المستهلك خطر شراء منتجات غير مأمونة أو غير صحية. وبالإضافة إلى ذلك، إذا كانت هناك عوامل خارجية سلبية ناشئة عن تردي النوعية، كتضرر مستخدمي المباني نتيجة سوء الهندسة، فإن المعايير الدنيا تحد من تعمد المشترين تقليل الاستثمار في الجودة. أما السوق، فيمكن أن تتوسع متى استند المستهلكون في اختيارهم للمنتجات إلى جودتها وسلامتها بقدر أكبر (سيزداد عندئذ عدد المستهلكين وتأكدتهم من أن أيّاً من المنتجات المعروضة لا يشكل خطراً عليهم أو ينطوي على عيوب). ومن الأمثلة على هذا الأثر أن الكثير من المستهلكين يجمعون عن المشاركة في الأسواق المالية بسبب ما لديهم من شكوك (يؤكدونها تضرر مستهلكي المنتجات التي لا تستوفي المعايير الدنيا) لأنه ليس بمقدورهم فهم المخاطر المحتملة للمنتجات فهماً تاماً^(٢٧).

(٢٥) السمعة هي معلومات حول نوعية سلع التجربة. ويدرك أصحاب العلامات التجارية قيمة علامة الجودة، مما يحفزهم على المحافظة على الجودة في خطوط إنتاجهم وكذلك على مكافحة تقليد العلامة التجارية. وبوسع محلات التجزئة أيضاً أن تشجع سمعة لها بوصفها تباع منتجات عالية الجودة، كي يصبح المستهلك أكثر استعداداً لشراء منتجات من علامة تجارية غير معروفة يبيعها محل التجزئة الحسن السمعة. ويمكن لمحلات تجزئة أخرى أن تستفيد دون جهد من علامة الجودة وأن تباع المنتجات نفسها دون استثمارات مكلفة في تقييم جودة المنتج. ونتيجة لذلك، قد يحدد المصنع مجموعة مختارة من محلات التجزئة لبيع منتجاته. وتحظر بعض قوانين المنافسة التوزيع الانتقائي أو تقيده.

(٢٦) تعني عبارة "بطريقة معقولة وتتسم بالإنصاف" وجوب التغلب على مسائل من قبيل الانتقاء غير الموفق الذي قد يؤدي إلى تدهور الحالة الصحية للمستهلك أو تعقد المشاكل القانونية، بحسب الخدمة المقدمة. انظر على سبيل المثال، Collins P, Competition in professions 10 years on: The liberalization of professions and consumer empowerment. Speech delivered on 12 December 2011.

(٢٧) Consumers International (2011), Safe, fair and competitive markets in financial services: Recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services, p. 4: "Many financial service products are now so complex that consumers, regulators and even the financial service providers themselves cannot understand them. This complexity needs to be managed and if necessary, overly complex products should be kept off the market. Regulators should introduce a requirement of comprehensibility and prohibit products that are not comprehensible, they should require the availability of simple standard financial service products, and key financial service products should be required to meet minimum standards of consumer protection".

٣٧- بيد أن المعايير شديدة الصرامة يمكن أن تضر بالمنافسة. فبعض المستهلكين قد يفضلون منتجاً بدلاً أقل جودة وأدنى سعراً ولا يستطيع بعض المنتجين إلا تصنيع منتجات رديئة النوعية (وإن كانت مأمونة وصحية).

٣٨- وعلى النقيض من ذلك، يمكن لفرض المعايير الدنيا أيضاً أن يقلص متوسط جودة المنتجات في السوق. وإذا حصلت نسبة كافية من المستهلكين على معلومات دقيقة عن جودة المنتجات فإن ذلك يقلص حصة موردي المنتجات ذات النوعية الرديئة. وإذا فرضت معايير دنيا، فإن قلة من المستهلكين سيسعون إلى الاستعلام عن الجودة. كما يؤدي ذلك إلى زيادة حصة موردي المنتجات الرديئة النوعية، ويقلص الجودة بشكل عام دون أن تنزل مع ذلك دون المستوى المطلوب^(٢٨). أخيراً، قد يؤدي وضع المعايير إلى تيسير بعض أشكال الاتفاقات التواطئية.

٣٩- ويعتبر إعداد وثائق نقل الملكية، أي مجموعة الخدمات القانونية المتصلة بشراء العقارات وبيعها، سلعة من سلع الثقة. وكان دخول هذه السوق في إنكلترا وبلاد الغال محصوراً في محامي الإجراء إلى أن فُتح، في الثمانينيات، أمام "محرّري وثائق نقل الملكية المرخص لهم" من شبه المهنيين القانونيين. وأُجريت في الوقت نفسه تغييرات أخرى ألغت الرسوم المعيارية والحظر على الإعلانات. وحتى عام ٢٠١٠، شكّل محامو الإجراء ٩٧ في المائة من العاملين في سوق الخدمات القانونية المتصلة بنقل الملكية العقارية^(٢٩). فما هو السبب في ضعف الدخول إلى هذا السوق؟ قد يعود السبب إلى أن ٨٠ في المائة من المستهلكين يلجأون في خدمات نقل الملكية العقارية إلى محرّري وثائق نقل الملكية الذي يوصي به الوكيل العقاري - أكثر من نصف المستهلكين لم يحاولوا المقارنة بين عدة محرّرين - وإلى أن هؤلاء الوكلاء العقاريين يتلقون عمولة من محرّري وثائق نقل الملكية عن كل زبون يرسلونه إليهم. فهل تتعزز المنافسة من خلال تثقيف المستهلكين بشأن ما يتلقاه الوكلاء العقاريون من عمولة لقاء تحويلهم للزبائن إلى محرّري وثائق نقل الملكية وبشأن فوائد المقارنة بينهم واتخاذ تدابير تتسم بالمصادقية فيما يتعلق بالجودة؟

٤٠- وباختصار، توفر إجراءات حماية المستهلك في أسواق سلع التجربة أو سلع الثقة معلومات عن النوعية أو ضمانات بشأنها أو تحظر منتجات لا تستوفي المعايير الدنيا. وينبغي تحديد المعايير الدنيا على أساس كل حالة على حدة، حسب الاقتضاء، بالموازنة بين فوائدها للمستهلك ومخاطرها المحتملة على المنافسة.

(٢٨) يُتناول هذا الخطر المعنوي - خطر تناقص اهتمام المستهلكين بالاستعلام إذا تقلصت الفائدة من ذلك نتيجة الضوابط - فيما يتعلق بالأسعار المرتفعة في: Armstrong M, Vickers J and Zhou J (2009), Consumer protection and the incentives to become informed, *Journal of the European Economic Association*, 7(2-3), pp. 399-310. They reference Posner's application of the idea to fraud in Posner R (1969), *Federal Trade Commission, University of Chicago Law Review*, 37(1), pp. 47-89.

(٢٩) OFT (2010), Home buying and selling: A market study, pp. 44, 132 and 133; Sparkes P and Sebastian S Case studies: England and Wales, in Schmid U, Sebastian S, Lee G, Fink M and Paterson I (2007), Study - COMP/2006/D3/003 - Conveyancing services market, pp. 179-196.

٤١ - لقد بحث هذا الباب كيفية تأثير تباين المعلومات في الأسواق على خيارات المستهلكين وعلى المنافسة. ويستخدم الجزء التالي نتائج التطورات الأخيرة للاقتصاد السلوكي لبيان الحالات التي تضر فيها خصائص صنع قرارات المستهلكين بالمنافسة.

دال - التحيز في صنع المستهلكين لقراراتهم

٤٢ - لا يتمتع المستهلكون بالعقلانية التامة ولا هم حواسيب فائقة القدرة؛ بل هم عرضة للانفعالات والمواقف الشخصية التي تؤثر في صنع قراراتهم، على سبيل المثال^(٣٠). وقد يخطئ المستهلكون أيضاً في تحديد ما سيحتاجونه في المستقبل، فيدفعون اشتراكات عضوية في نواد رياضية بالكاد يستعملونها، ويستخدمون التسهيلات البنكية المتمثلة في السحب على المكشوف أكثر من المتوقع أو يكتفون بالمبادئ الأساسية في اتخاذ قرار الشراء عوضاً عن محاولة تحليل الأسعار المختلفة لمنتج مالي معقد.

٤٣ - وتتناول بعض إجراءات حماية المستهلك ميول المستهلكين. فالمواد الثقيفية تنصح المستهلكين بالبحث عن الأرقام والبنود الأساسية الواردة في العقود وعن كيفية فهم مضامينها. وبوسع هيئات حماية المستهلك أن تحظر الإشارة بحروف صغيرة في العقود إلى الرسوم العالية بشكل مفرط. كما يمكنها حظر ممارسة الضغط المفرط كأسلوب من أساليب البيع بهدف منع المستهلكين من المقارنة.

٤٤ - ولأغراض هذه الورقة، يكمن التمييز بشكل أساسي بين تحيزات العملاء في صنع قراراتهم، وهي تحيزات تشوه حقيقة الطلب وتحيزات تقوِّض عملية المقارنة بين المنتجات. وتشمل التحيزات التي تشوه حقيقة الطلب المبالغة في تقدير الطلب أو تقديره بأقل من حجمه (مثلاً اشتراك النادي الرياضي والسحب على المكشوف أعلاه) والتأثر بكيفية عرض المنتجات، كتحديد الخيارات بعد الاطلاع على أغلى الأنواع أولاً. ويمكن أن تنحرف عملية البحث إذا مال المستهلك عن التسوق القائم على المقارنة أو عجز عن إجراء مقارنة ملائمة للمنتجات. وقد يعود السبب في ذلك إلى الكسل أو إلى مجرد النفور أو إلى تعقد عملية التسعير أو وجود منتجات معقدة يتطلب تقييمها خبرة لا يملكها المستهلك.

٤٥ - وإذا كانت تحيزات المستهلكين تقوِّض عملية البحث عن صفقات أفضل، فإن المزيد من المنافسة لا يؤدي بالضرورة إلى نتائج أفضل لهم. ويتلخص المنطق هنا فيما يلي: قد يستهدف الموردون المستهلكين الذين لا يقارنون بين العروض أو الذين يجدون صعوبة في تقدير الجودة، أي العملاء الذين يشترون منهم بغض النظر عما يعرضونه من سعر أو نوعية. ولا تؤدي زيادة عدد هؤلاء الموردين إلى تحسين رفاهية العميل. فعلى سبيل المثال، يصعب

(٣٠) استُمد معظم ما جاء في هذا الباب الفرعي من: Huck S, Zhou J and Duke C (2011), Consumer behavioural biases in competition: A survey, OFT Economic Discussion Paper No. 1324; competition implications from p. 7 and pp. 32-42.

التحقق من أن زيادة عدد الموردين الذين يستهدفون المستهلكين غير المتعلمين من خلال عرض صفقات لا تجذب المستهلكين المستنيرين في الظروف نفسها، ستحسن رفاهية المستهلكين المستهدفين.

٤٦ - قدم هذا الباب الفرعي باختصار أفكاراً مستمدة من الاقتصاد السلوكي الذي يزداد تأثيره على السياسات المتعلقة بالمستهلك. وتبين الأبواب التالية، مقترنة بالأبواب الفرعية السابقة المتعلقة بالمقارنة بين السلع المتاحة وبيع التجربة وبيع الثقة، كيف يمكن لسياسات حماية المستهلك وسياسات المنافسة أن تتفاعل وأن يدعم بعضها بعضاً، بما يعزز رفاه المستهلك. وينبغي لسياسات حماية المستهلك أن تساعد المستهلك في اتخاذ قراراته. ويسر ذلك المنافسة عندما يتعين الاختيار بين العديد من المنافسين. وتحمي سياسة المنافسة المستهلكين من أي ممارسة ضارة من جانب القوى المؤثرة في السوق. وفي بعض الظروف، يمكن للأدوات السياسية الخاصة بالمستهلك أن تساعد المستهلكين في مواجهة نفوذ القوى الفاعلة في السوق إلى حد ما.

ثالثاً - تفاعلات سياسات المنافسة وسياسات حماية المستهلك في مجالات مختارة

٤٧ - يطبق هذا الباب ما تم تناوله أعلاه على أربعة مجالات تهم المستهلكين وهي: منتجات التأمين والادخار، والتحويلات المالية، والعقاقات المزيفة، والمنتجات الاستهلاكية غير المأمونة.

ألف - منتجات التأمين والادخار

٤٨ - إن منتجات التأمين والادخار قيمة لكنها تنطوي على مخاطر للمستهلكين. ولذلك يعمل مجلس تحقيق الاستقرار المالي، والبنك الدولي، ومنظمات دولية أخرى على الحد من الضرر الذي يمكن أن يمثله الخطر الائتماني للطرف الآخر في المستقبل^(٣١). وفيما يتعلق بمنتجات التأمين والادخار، يتعاقد أحد الكيانات كالمستهلك مع كيان آخر للحصول في المستقبل على شيء ذي قيمة وفق شروط محددة. ويؤدي المستهلك مدفوعات منتظمة للحصول على عائد معين في ظروف محددة، كالتعويض عن الأضرار الناجمة عن الفيضانات، أو لبلوغ هدف محدد، كالادخار من أجل التعليم أو من أجل التقاعد. بيد أن خاصية "ادفع الآن لتنال لاحقاً" تعرض المستهلكين لمخاطر منها: الغش، والبيع القائم على إخفاء المعلومات، وقلة الخيارات بسبب صعوبة فهم العقود. ولذلك ينبغي وضع نظم توضح الحوافز التنافسية نحو سلوك يراعي مصلحة المستهلكين.

٤٩ - وغالباً ما تكون منتجات التأمين وغيرها من منتجات الادخار منظمة بشكل محكم. ويهدف التنظيم التحوطي، الذي لا مجال لبحثه في نطاق هذه الورقة، إلى التأكد من أن

(٣١) Financial Stability Board (2011), Consumer finance protection with particular focus on credit; World Bank Global Programme on Consumer Protection and Financial Literacy.

مقدمي هذه المنتجات قادرون على دفع المبالغ المتوجبة عليهم متى نص العقد على التزامهم بذلك. ومن المهم أن يتمكن المستهلكون من التمييز بين مقدمي هذه المنتجات المرخص لهم والخاضعين للنظم والأطراف غير الخاضعة للنظم.

٥٠- ولا بد من تقديم معلومات دقيقة عن المنتجات المالية كي يتمكن المستهلكون من اتخاذ قرارات صائبة. وتشكل المخاطر والتكاليف والفوائد والمدة جزءاً من الخصائص الأساسية لهذه المنتجات. وقد تختلف المعلومات المفيدة للمستهلكين عن المعلومات المفيدة للمختصين. وتساعد هذه المعلومات في حماية المستهلكين وفي تعزيز المنافسة إذا قُدمت في الوقت المناسب وكانت دقيقة ومفهومة وصالحة للمقارنة بين المنتجات.

٥١- ويمثل إخفاء المعلومات من أجل البيع مبعثاً للقلق بصفة خاصة. وإخفاء المعلومات من أجل البيع يعني بيع منتج استثماري لا يناسب المستهلك رغم اتخاذ خطوات معقولة لفهم ظروف هذا المستهلك. والمثال على ذلك هو أن يُباع لطالب أو متقاعد تأمين لا يمكن الانتفاع به إلا في حالة فقدان المستفيد لعمله.

٥٢- وكثيراً ما تُباع المنتجات المالية عبر وسطاء. وللتصدي لتحيز الوسطاء، ربما يتعين أن تقضي القواعد المتعلقة بالمستهلك بالكشف عن حوافز الوسطاء. فالكشف مثلاً عن نسب العمولة يُنبئ المستهلك إلى وجود حوافز قد تجعل الوسيط يوصي بمنتج لا يمثل الخيار الأفضل للمستهلك. وربما تساعد المنافسة بين الوسطاء ذوي الحوافز المختلفة في إعلام المستهلك.

٥٣- ويمكن للقواعد المنظمة للاستهلاك أن تراعي محدودية موارد المستهلكين وتيسر للمستهلكين تقديم الشكاوى أكثر مما تتيحه قوانين العقود.

٥٤- ومن الصعب على المستهلكين تقييم العروض بسبب الطبيعة المعقدة والمتغيرة لهذه المنتجات التي تتأثر قيمتها بأحداث غير متوقعة كالفيضانات. ويمكن أن يتعذر فهم العقود الطويلة والمفصلة المكتوبة بلغة قانونية متخصصة. وقد يسيء المستهلكون تقدير السلوكيات والأحداث التي يمكن أن تقع في المستقبل. ولا تدفع المنافسة الموردين بالضرورة إلى تقديم خيارات أفضل: وقد يستهدف بعض الموردين المستهلكين الأقل قدرة على تقييم العروض فيعرضون خيارات أقل كلفة لكنها ليست بالضرورة خيارات أفضل.

٥٥- ويمثل التثقيف في المجال المالي مكماً مهماً للتنظيم التحوطي وحماية المستهلك في هذه الأسواق^(٣٢). ويمكن لهذا التثقيف أن يشمل المؤشرات التي تساعد في تحديد كيفية كشف المحتالين وكيفية الاستعانة بالجهات المنظمة للقطاع المالي التي تسجل وتراقب وتنظم الشركات التي تعرض منتجات التأمين والادخار.

(٣٢) OECD (2008), Recommendation on Good Practices for Financial Education Relating to Private Pensions; World Bank, OECD, Department for International Development, and Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) (2009). *The Case for Financial Literacy in Developing Countries*.

٥٦- وبالإجمال، تكتسب منتجات التأمين والادخار قيمتها من كونها تربط بين مدخرات المستهلك في مجال ما بما يؤدي له من مبالغ في مجال آخر. بيد أن ثمة دوراً في هذه العملية يؤديه كل من تنظيم القطاع المالي، وحماية المستهلك، والتثقيف في المجال المالي، والمنافسة.

باء- التحويلات المالية

٥٧- تمثل التحويلات المالية ما تجنيه الأسر في الخارج. وترد التحويلات أساساً من العمال المهاجرين وهي تمثل تدفقات رأسمالية كبيرة إلى البلدان النامية. ففي عام ٢٠٠٩، بلغت تحويلات العمال عبر القنوات النظامية حوالي ٣٠٥ مليارات دولار من أصل مجموع التدفقات المالية عبر القنوات النظامية والبالغ ٥٩٨ مليار دولار^(٣٣). فالمهاجرون يرسلون أجزاءً كبيرة من دخلهم^(٣٤). وتشمل وسائل التحويل البنوك وشركات تحويل النقود والمحافظات وسيارات الأجرة ونظام الحوالة. ويتزايد استخدام الهاتف المحمول في التحويلات المالية؛ ويتيح نظام M-PESA في كينيا إجراء تحويلات مالية محلية عن طريق الهاتف^(٣٥). وتختلف كلفة إرسال التحويلات اختلافاً كبيراً بين بلدين وآخرين كما يمكن أن يتواصل اعتماد أسعار مختلفة في ممر واحد للتحويل. ويجد المحولون أنفسهم أمام مهمة أصعب تتمثل في مقارنة العروض عندما لا يكون السعر معروفاً مسبقاً: فقد لا يُعرف سعر الصرف إلا بعد انتهاء العملية، وقد يدفع مستلمو التحويل رسوماً للحصول على الأموال.

٥٨- وأدى تزايد المنافسة إلى تخفيض سعر التحويلات المرسل من مجموعة الثماني^(٣٦). فقد خلصت إحدى الدراسات إلى أن سعر إرسال ٢٠٠ دولار من الولايات المتحدة إلى تسعة بلدان متلقية تراوح بين ٧ دولارات و٢٦ دولاراً. وكانت درجة المنافسة هي العامل الأساسي في تحديد السعر^(٣٧). وتبين أن تخفيض السعر يزيد من حجم التحويلات: فقد خلصت إحدى الدراسات إلى أن خفض سعر التحويل بدولار واحد زاد التحويلات الشهرية بـ ٢٥ دولاراً^(٣٨).

(٣٣) World Bank (2011). Global Development Finance. Table 1, p. 1

(٣٤) يرسل السنغاليون في إسبانيا ٤٩,٩ في المائة من دخلهم فيما يرسل المهاجرون المكسيكيون في الولايات المتحدة الأمريكية الذين حرت مقابلتهم في الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٩ ما قدره ٣١,١ في المائة من دخلهم. ويمكن الحصول على أرقام أخرى من Yang D (2011), Migrant remittances, *Journal of Economic Perspectives*, 25(3):129-152

(٣٥) Mas I and Radcliffe D (2010). Mobile payments go viral: M-PESA in Kenya. Bill & Melinda Gates Foundation. March. Available at <http://go.worldbank.org/XSGEPAIMO>

(٣٦) World Bank (2011). Remittance prices worldwide. Issue No. 3. November

(٣٧) Orozco M (2002). Market, money, and high costs. Testimony before the Senate Banking Committee to Examine Remittances Abuses. 28 February

(٣٨) Yang D (2011). Migrant remittances. *Journal of Economic Perspectives*. 25(3):129-152

٥٩- وتهدف السياسات المتبعة إلى تعزيز المنافسة وتثقيف المستهلكين. فقد أدى دخول البنوك إلى سوق التحويلات المالية من الولايات المتحدة إلى المكسيك إلى خفض الأسعار خفضاً كبيراً. فقد أصبح بنك الخدمات المالية BANSEFI، وهو برنامج حكومي مكسيكي، صلة وصل بين المصارف والاتحادات الائتمانية ومؤسسات القروض البالغة الصغر لتشكيل شبكة توزيع للتحويلات المالية. وتسعى مجموعة من مؤسسات الادخار والتسليف إلى جذب متلقي التحويلات إلى النظام المصرفي الرسمي. وفي جهة مرسلي التحويلات، تهدف فرقة عمل تضم وكالات من الولايات المتحدة والمكسيك إلى تيسير استخدام المهاجرين المكسيكيين للنظام المصرفي الرسمي من خلال توفير بطاقة التعريف الفصلية وتعزيز قبولها كوثيقة تعريف معتمدة لفتح حسابات بنكية، كما تسعى الفرقة إلى زيادة استخدام اللغة الإسبانية في التثقيف المالي^(٣٩).

٦٠- وفي الأماكن التي يقل فيها عدد الوكلاء المحتملين، فإن اتفاقات الوكيل الحصري بين شركات التحويلات المالية والوكلاء يمكن أن تعرقل الدخول إلى السوق. ففي المناطق الريفية، قد لا يوجد سوى بضعة محال تجارية صغيرة وبالتالي فإن عدد الوكلاء المحتملين قليل أيضاً. وفي عام ٢٠٠٣، على سبيل المثال، أمرت دائرة مكافحة الاحتكار الاتحادية الروسية شركة وسترن يونيون (Western Union) بإلغاء بند الوكيل الحصري من اتفاقها مع شبكة مؤلفة من ٤٠ مصرفاً روسياً^(٤٠).

٦١- وتقلص زيادة المعلومات المتعلقة بالأسعار الكلفة التي يتكبدها المستهلكون في البحث عن العرض الأفضل. وفي هذا السياق، أطلق البنك الدولي قاعدة بياناته العالمية لأسعار التحويلات "Remittance Prices Worldwide" التي يمكن الاطلاع عليها على الرابط التالي <http://remittanceprices.worldbank.org/>، وهي قاعدة تغطي ٢١٣ ممراً من ممرات التحويل. كما تشهد قاعدة البيانات هذه على مدى التزام قواعد البيانات الوطنية المتعلقة بأسعار التحويلات. وتبين قاعدة البنك الدولي الرسم الثابت وهامش سعر الصرف والكلفة الإجمالية لتحويل مبلغ ٢٠٠ دولار ومبلغ ٥٠٠ دولار. كما تبين سرعة التحويل وما إذا كان السعر يشمل تكاليف استلام الأموال. ولا تكشف البيانات عن هوية المحولين. لكن مدى انتشار هذه البيانات في صفوف مرسلي الحوالات من المهاجرين غير واضح.

٦٢- وبالإجمال، تتعزز المنافسة بتدابير حماية المستهلك الرامية إلى زيادة المعلومات المتاحة لمرسلي الحوالات. وتشمل تدابير المنافسة التشجيع على دخول سوق الحوالات المالية وتقييد

(٣٩) Orozco M (2005), International Financial Flows and Worker Remittances: Best Practices, International Labour Organization, p. 23. As of 2009, only 27 per cent of banks in the United States accepted the *matrícula consular*: FDIC (2009), Findings from the FDIC Survey of Bank Efforts to Serve the Unbanked and Underbanked, *FDIC Quarterly*, 14 July

(٤٠) قرار بشأن القضية رقم ١٢١/٢٠٦-٠٣ المتعلقة بانتهاك قانون مكافحة الاحتكار. http://en.fas.gov.ru/decisions/decisions_30691.html. وأيدت هذا القرار جميع محاكم الاستئناف بمختلف درجاتها.

اتفاقات الوكيل الحصري في الأماكن التي ينحصر فيها الاختيار بين بضعة وكلاء. كما يبدو أن التعاون عبر الحدود بين منظمي القطاع المالي ضروري لتعزيز رفاه المستهلك. ويدل استمرار ارتفاع الأسعار واختلافها على أن كلفة البحث عن العروض ما زالت كبيرة، مما يعكس الحاجة إلى إدخال تحسينات على السياسات المتعلقة بالتنظيم وحماية المستهلك والمنافسة.

جيم - العقاقير المزيفة

٦٣ - يُتَجَر بالعقاقير المزيفة في كل من البلدان النامية والمتقدمة، وتصل نسبة العقاقير المزيفة في البلدان النامية إلى ٢٥ في المائة^(٤١). والعقاقير المزيفة هي العقاقير التي صُممت بطريقة مضللة للمستهلك تدفعه إلى الاعتقاد أنها نفس العقاقير الأصلية لكنها مصنّعة في شركة أخرى. ويواجه المستهلك خطر عدم احترام هذه العقاقير لمواصفات المنتج المقلد، ويمكن بالتالي أن تكون غير فعالة أو ضارة. وللأدوية التي تكون فيها نسبة المادة الفعالة منخفضة عوارض جانبية سلبية لأنها تسرع نمو السلالات المقاومة للعقار. ويمكن أن تضعف قيمة العلامة التجارية إذا ربط المرضى أو العاملون في المجال الصحي بين مصنع شرعي وعقار مزيف غير فعال يشوه سمعة العلامة التجارية لهذا المصنع.

٦٤ - والعقاقير سلع ثقة لأن المستهلكين لا يعرفون مدى جودتها حتى بعد الاستعمال. فقد يعجز المستهلكون والصيادلة عن كشف التزييف كما أن بعض عمليات التزييف لا يمكن كشفها إلا بالتحليل المخبري^(٤٢).

٦٥ - ولا تنتشر المعلومات المتعلقة بالعقاقير المزيفة انتشاراً واسعاً. وتلاحظ منظمة الصحة العالمية أن قلة من البلدان فقط مستعدة لتقديم معلومات عن الحالات المكتشفة^(٤٣). ولا تقدم جمعية أسسها مصنعو العقاقير لمكافحة التزييف أية إحصاءات عامة عن التزييف^(٤٤).

٦٦ - ولا تتناول توصيات منظمة الصحة العالمية المتعلقة بحماية المستهلك العقاقير المزيفة وتكتفي بتقديم بعض المعلومات للمستهلكين. فالمنظمة توصي باعتماد معايير خاصة لتطوير العقاقير وتصنيعها وتوزيعها، وبفرض رقابة شديدة عليها من جانب سلطة تنظيمية وطنية قوية في مجال العقاقير، وكذلك بوضع قوانين تردع عن التزييف. وترى منظمة الصحة العالمية أن ٢٠ في المائة فقط من الدول الأعضاء فيها البالغ عددها ١٩١ دولة وضعت نظاماً متطوراً

(٤١) World Health Organization (WHO) (2003). Substandard and counterfeit medicines. Fact sheet No. 275, November, quoting the United States Food and Drug Administration.

(٤٢) United Kingdom Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency. Counterfeit medicines and devices.

(٤٣) WHO. General information on counterfeit medicines. Available at www.who.int.

(٤٤) يمكن الحصول على إحصاءات عن الحوادث التي أسهم التزييف في التسبب بها من موقع معهد أمن المستحضرات الصيدلانية: Counterfeit situation- (About us; The Pharmaceutical Security Institute (incident trends: www.psi-inc.org).

لمراقبة العقاقير. وتُجري منظمة الصحة العالمية تقييماً لأدوية الإيدز وفيروسه والملاريا والسل ولصنعي هذه الأدوية^(٤٥). كما توصي بإبلاغ منظمة حماية المستهلك بإمكانية وجود عقاقير مزيفة وتوصي المستهلكين بعدم شراء العقاقير إلا من مصادر شرعية وبالإبلاغ عن أية حالات لا تستجيب للعلاج بالعقار. ومن المفترض أن يؤدي تنفيذ هذه التوصيات إلى إعاقه دخول العقاقير المزيفة وإلى تيسير دخول العقاقير الأصلية.

٦٧- وثمة استراتيجية بديلة تتمثل في إيصال المعلومات إلى المستهلكين بشكل مباشر.

٦٨- وتتيح شبكة mPedigree في بعض البلدان النامية في غرب أفريقيا للمستهلكين فرصة الوصول إلى المعلومات المتعلقة برزم معينة من الأدوية. إذ يستطيع المستهلك أن يحك خاتمة ليكشف رمزاً فريداً للحزمة ثم يرسل هذا الرمز برسالة نصية إلى السجل المركزي. وهناك، يتم التحقق من الرقم بشكل فوري من قائمة للرموز الصحيحة^(٤٦). وبعبارة أخرى، توصّل الموردون الشرعيون والمستهلكون إلى ترتيب جديد يتيح المنافسة في سلع الثقة. وبوسع المصنعين اللجوء إلى رموز متعددة الاستخدامات لا تُعتمد فيها طريقة الحك لمراقبة تدفقات التوزيع والحيلولة دون أية إجراءات مانعة للمنافسة كتقاسم الأسواق.

٦٩- وبالإجمال، قد تدفع المستحضرات الصيدلانية المزيفة المستهلكين والصيدادلة إلى الشك حتى في العقاقير الأصلية. ويوصى بوضع قوانين وإنشاء مؤسسات لمراقبة العقاقير الأصلية والقضاء على العقاقير المزيفة. لكن التطورات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن أن تتيح التحقق الفوري والموثوق من مدى صحة العقاقير وبالتالي إتاحة المنافسة في سلع الثقة^(٤٧).

دال- المنتجات الاستهلاكية غير المأمونة

٧٠- يقوم المستهلكون بشراء واستعمال منتجات تتسم بدرجات مختلفة من السلامة. فالمنتج المأمون في استعماله المنشود عندما يكون جديداً يمكن أن يتحول إلى منتج غير مأمون إذا استعمل على نحو مختلف أو إذا جرى استعماله بشكل مفرط. ولذلك يتحمل المستهلكون نوعاً من المسؤولية عن سلامتهم الخاصة، حتى عندما تحظر قواعد حماية المستهلك تسويق المنتجات غير المأمونة. علاوة على ذلك، يختلف المستهلكون في مفاضلتهم بين السلامة والسعر: فقد يختار بعض المستهلكين منتجات أقل تكلفة وإن كانت أكثر خطراً.

(٤٥) WHO (2003). Substandard and counterfeit medicines. Fact sheet No. 275. November. Available at <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/2003/fs275/en/>

(٤٦) World Intellectual Property Organization (2010). Dialling for development: How mobile phones are transforming the lives of millions – Toll-free drug verification. *WIPO Magazine*. September. See also www.mpedigree.net

(٤٧) هناك مسألة ذات صلة إلى حد كبير تتمثل في أن حقوق الملكية الفكرية تثير شواغل تنافسية تتصل باحتمال الإساءة إلى أصحاب الحقوق.

٧١- وقد تكون المنتجات الاستهلاكية الأكثر خطراً أقل كلفة في التوريد. فتمتدّ المبانى وزيادة العزل الكهربائي وتعزيز تعقب المواد وتحسين التصميم كلها أمور مكلفة. والواقع أن إحدى الحجج المقدّمة لمنع المنافسة بين شركات الطيران هي أن المنافسة قد تدفع الشركات إلى تقليص الإنفاق على الصيانة مما يقلل التركيز على السلامة. لكن شركات الطيران كانت حريصة على سمعتها فيما يتعلق بالسلامة - فقد يتحول المستهلكون الذين يشعرون بانعدام السلامة وبسهولة إلى الشركات المنافسة وبالتالي يجرمون الشركات الأقل اهتماماً بالسلامة من أية مداخل - فاستمر السعي، على المدى الطويل، نحو تعزيز السلامة بعد السماح بالمنافسة، على الأقل في الولايات المتحدة^(٤٨).

٧٢- ولدى العديد من الموردين حوافز لضمان سلامة المنتجات الاستهلاكية. وتسهم العلامات التجارية والضمانات في تحفيز الموردين على الالتزام بتوريد منتجات مأمونة. إذ تضعف قيمة العلامة التجارية إذا ساءت سمعتها نتيجة تعرض المستهلكين للضرر^(٤٩)، كما أن الوفاء بالتزامات الضمانة مكلف فيما يتعلق بالمنتجات السيئة النوعية. وقد يلجأ الموردون أيضاً إلى تيسير تعويض المستهلكين. لكن ذلك يزيد من تكاليف توريد منتجات ذات نوعية متدنية. وباتخاذ هذه الإجراءات، يلتزم الموردون بتوريد منتجات استهلاكية عالية الجودة.

٧٣- وتشمل الإجراءات التي تُتخذ لحماية المستهلك من المنتجات الاستهلاكية غير المأمونة الحظر اللاحق للمنتج واتخاذ إجراءات بحق المورد بعد ذلك، كتحذيره علناً، وحظر بضائعه، وسحب منتجاته من السوق واتخاذ إجراءات قانونية بحقه. ويعني استخدام الحظر اللاحق أن يُستند إلى قاعدة علمية وموضوعية في الحظر كأخذ عينة من البضاعة وفحصها وتقييمها ووضع معايير تتعلق بها. ويمكن المقارنة بين كلفة ومدة هذه العملية التي يمكن أن تُستثنى فيها السلع القليلة الفائدة^(٥٠)، والضرر المتوقع أن يلحق بالمستهلكين.

(٤٨) United States General Accounting Office (1996). Airline deregulation: Changes in airfares, service and safety at small, medium-sized, and large communities. GAO/RCED-96-79

(٤٩) يكون الضرر اللاحق بالشهرة أقل إذا كان المستهلكون لا يعرفون الهوية الحقيقية لمصنعي المنتجات التي تبين أنها غير مأمونة. انظر Freedman S, Kearney M and Lederman M (2010), Product recalls, imperfect information and spillover effects: Lessons from the consumer response to the 2007 toy recalls, NBER Working Paper No. W15183, forthcoming *Review of Economics and Statistics*

(٥٠) استغرق فحص ٣٦ مشاية أطفال ووضع المعايير الخاصة بها ١٣ شهراً في بروكسيف (Prosafe) وهي منظمة أوروبية لسلطات مراقبة الأسواق. انظر البيان الصحفي المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ والمعنون: Joint action on baby walkers finished.

٧٤- ويستتبع تنامي التجارة الدولية للمنتجات الاستهلاكية العمل على تحسين التنسيق بين النظم المعنية بسلامة المنتجات الاستهلاكية^(٥١). ويمكن لتعزيز التنسيق بين النظم المحلية التي تسعى إلى تحقيق أهداف متماثلة أن يؤدي إلى تذليل العقبات التي تعيق التجارة، و يتيح بالتالي استغلال وفورات الحجم^(٥٢). وتشجع التجمعات الإقليمية المذكورة أدناه على تبادل المعلومات المتعلقة بما تلحقه المنتجات غير المأمونة من أذى، وعلى توسيم المنتجات بطريقة أفضل وأكثر اتساقاً، وعلى زيادة الامتثال للمعايير الدولية. ومن شأن الاعتراف المتبادل بالمعايير التقنية ومواءمة النظم أن يُيسر دخول الموردين الممثلين لهذه المعايير والنظم في إحدى الولايات القضائية إلى أسواق أخرى، الأمر الذي يعزز المنافسة.

٧٥- وتعمل شبكة سلامة المستهلك وصحته^(٥٣)، وهي شبكة بين البلدان الأمريكية تعمل تحت رعاية منظمة الدول الأمريكية، على تيسير الحصول على معلومات فورية حول المنتجات غير المأمونة وعلى تدريب الموظفين العاملين في هذا المجال. وتتلقى الشبكة، في جملة أمور، إخطارات تتعلق بمنتجات غير مأمونة من السلطات المعنية بسلامة المستهلك في أنحاء مختلفة من العالم وتقوم بتجهيز هذه الإخطارات ونشرها على موقع شبكي لتيسير وصول السلطات والمستهلكين إليها. كما تقوم بجمع ونشر النظم والمعايير التقنية من ولايات قضائية مختلفة، فضلاً عن أفضل الممارسات فيما يتعلق بمراقبة الأسواق.

٧٦- أما الشبكة الدولية لسلامة المنتجات الاستهلاكية^(٥٤) فهي شبكة تطوعية لواقعي نظم سلامة المنتجات الاستهلاكية وللسلطات المعنية بمراقبة الأسواق. وقد تناولت المجموعة مؤخراً إمكانية تعقب المنتجات وتبادل المعلومات حولها أو سحبها من الأسواق. وتؤيد التفاهات أو الاتفاقات الثنائية المختلفة فرض الحظر على سلع معينة وسحبها من الأسواق الاستهلاكية وفرض قيود على الصادرات اللاحقة من هذه السلع^(٥٥).

٧٧- وعليه، أدى نمو التجارة الدولية في المنتجات الاستهلاكية إلى زيادة التنسيق عبر الحدود فيما يتعلق بتبادل المعلومات، ومراقبة الأسواق، وإجراء الاختبارات. ويمكن تعزيز حماية المستهلك إذا تضافرت خبرات الولايات القضائية التي تسعى إلى تحقيق أهداف متماثلة

(٥١) تقدر بروسيف (Prosafe) (انظر أعلاه) نسبة ألعاب الأطفال المصنوعة في الصين والتي تُباع في بلدان الاتحاد الأوروبي بحوالي ٨٥ في المائة من مجموع الألعاب كما تقدر نسبة المنتجات المصنوعة في الصين من بين جميع المنتجات التي أبلغ عنها في إطار نظام التبادل السريع للمعلومات RAPEX - الذي يهدف إلى الكشف عن المنتجات الاستهلاكية غير المأمونة باستثناء الأغذية والمواد الصيدلانية والأجهزة الطبية - بحوالي ٥٠ في المائة. EMARS Strategy Document (http://www.prosafe.org/read_write/file/EMARS_Strategy_Document.pdf)

(٥٢) يساعد الاعتراف المتبادل بالمعايير التقنية ومواءمة النظم الموردين الممثلين لهذه المعايير والنظم في إحدى الولايات القضائية على توريد منتجاتهم إلى أسواق أخرى أيضاً.

(٥٣) يرد هذا التوصيف في موقعها على شبكة الإنترنت، <http://www.oas.org/en/sla/cshn/default.asp>.

(٥٤) تضم بين أعضائها الصين، والاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة، واليابان، وكندا، وجمهورية كوريا، وأستراليا. www.icpsc.org.

(٥٥) انظر، على سبيل المثال، نظام RAPEX-China للإخطار الذي يتعلق بالإبلاغ عن المنتجات غير المأمونة.

كالخبرات في سحب المنتجات وتعقبها. كما يؤدي تذليل العوائق أمام التجارة بالمنتجات المأمونة عبر الحدود إلى تعزيز المنافسة.

رابعاً- الاستنتاجات والخيارات السياسية

٧٨- في العديد من الأسواق، تدعم المنافسة مصالح المستهلك شريطة وجود وإنفاذ قانون عام للعقود وقوانين لمكافحة الغش. ويتسابق البائعون المتنافسون على جذب المستهلكين. ويستطيع المستهلكون المستنيرون والمتعلمون فهم العروض والاختيار بشكل مدروس، وهو أمر محز للموردين الأكثر فعالية وابتكاراً. بيد أن الموردين قد يتصرفون بطريقة استراتيجية لزيادة أرباحهم على حساب المستهلكين كلما كان المستهلكون عاجزين عن الوصول بشكل معقول إلى المعلومات وكانت لديهم تحيزات فيما يتخذونه من قرارات. وربما تكون سياسات حماية المستهلك أفضل حل سياساتي لمساعدة الأسواق على العمل بشكل أفضل في هذه الظروف.

٧٩- ويوضح هذا المثال أن تحسين الاتساق بين سياسات حماية المستهلك وسياسات المنافسة ينبغي أن يكون من الاعتبارات الأساسية لمساعدة الأسواق على العمل بشكل أفضل، من منظور المستهلكين ومؤسسات الأعمال على السواء. ويمكن لتحسين التعاون بين السلطات المعنية بحماية المستهلك والسلطات المعنية بالمنافسة أن يشمل إحالة الشكاوى وتقاسم نتائج التحقيقات، مع مراعاة تأثير سبل الانتصاف على الأهداف السياسية الأخرى، والعمل معاً، إذا اقتضى الأمر، في التحقيقات وكذلك في إعداد الردود السياسية. ولا ينبغي لهذه التحقيقات أن تتناول فقط ممارسات البيع بالتجزئة التي تؤثر تأثيراً مباشراً على مستهلكي السلع بالتجزئة، بل ينبغي أيضاً أن تتناول المسائل الأساسية المتعلقة بالهياكل الصناعية والحاجة إلى إجراءات دولية للتصدي لقضايا المنافسة العالمية.

٨٠- ويجد المستهلكون أمامهم منتجات واستراتيجيات تسويقية جديدة، ويزداد انخراطهم في التجارة بالسلع الاستهلاكية عبر الحدود. كما أوجدت التغيرات التكنولوجية تحديات جديدة للمستهلكين منها إيجاد التوازن المناسب بين حماية الملكية الفكرية والوصول إلى المعارف. وفي ضوء هذه التطورات وغيرها يمكن إيلاء الاعتبار لتتبع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك.