TD

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

TD/B/RBP/96/Rev.1
10 August 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني
بالممارسات التجارية التقييدية
الدورة الثالثة عشرة
جنيف، ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الدراسات المتعلقة بأحكام المجموعة والمشاورات بشأن الممارسات التجارية التقييدية

دور سياسة المنافسة في الإصلاحات الاقتصادية في البلدان النامية وبلدان أخرى

دراسة أعدتها أمانة الأونكتاد

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
الموجز والاستنتاجات	١ - ١٠	٣
مقدمة	١١ - ١٣	٦
الفصل الأول - المنافسة والتحرير في البلدان التي تضطلع بإصلاحات اقتصادية ودور السلطات المعنية بالمنافسة	١٤ - ٢٩	٧

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
	ألف - دور سياسة المنافسة في الإصلاحات الاقتصادية	١٤ - ٢٥	٧
	باء - خبرات بعض البلدان	٢٦ - ٢٩	١٢
الثاني -	المنافسة والأسعار	٣٠ - ٤٦	١٤
	ألف - مزايا وصعوبات تحرير الأسعار ودور السلطات المعنية بالمنافسة	٣٠ - ٣٤	١٤
	باء - تركز الأسواق والأسعار	٣٥ - ٣٦	١٦
	جيم - الممارسات التجارية التقييدية الأفقية والأسعار	٣٧ - ٤٢	١٧
	دال - الممارسات التجارية التقييدية الرأسية ومراكز القوة السوقية المهيمنة والأسعار	٤٣ - ٤٦	١٩
الثالث -	تنظيم الاحتكارات الطبيعية	٤٧ - ٦٢	٢١
الرابع -	المنافسة والخصخصة وتفكيك الاحتكار	٦٣ - ٧١	٢٧
الخامس -	سياسة المنافسة وتحرير التجارة والاستثمار الأجنبي	٧٢ - ٩٨	٣٢
	ألف - آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على المنافسة	٧٢ - ٧٩	٣٢
	باء - سياسة المنافسة والمستثمرون الأجانب	٨٠ - ٨٤	٣٥
	جيم - آثار التجارة على المنافسة	٨٥ - ٨٦	٣٧
	دال - سياسة المنافسة وتجارة الواردات	٨٧ - ٩٣	٣٨
	هاء - التعاون الدولي	٩٤ - ٩٨	٤١

الموجز والاستنتاجات

١- إن تقوية المنافسة عنصر رئيسي في تأمين نجاح الإصلاحات الاقتصادية الجارية في شتى أنحاء العالم على أساس إزالة القيود التنظيمية. ويستلزم تحقيق هذا الغرض دعم قوى السوق عن طريق وضع قواعد للعبة. ولكن على الرغم من اعتماد عدة بلدان نامية وبلدان أخرى قوانين وسياسات للمنافسة أو انخراطها في إعدادها لم تفعل ذلك بعد بلدان كثيرة، الأمر الذي يستلزم تحسين فهم الفوائد التي يعود بها تطبيق سياسة للمنافسة في البلدان الأخيرة، ولا سيما خلال فترة الانتقال قبل أن تحفز الاصلاحات قوى السوق الذاتية التصحيح، والتيقن من أن المنافسة تعزز الكفاءة.

٢- ومن المستحسن أن تقوم السلطات المعنية بالمنافسة بالحد من اتباع الشركات الخاصة لممارسات تجارية تقييدية والعمل في الوقت نفسه كنصير لسياسة المنافسة في صياغة غير ذلك من السياسات الحكومية. وعلى حين ينبغي التقيد بالمبادئ الأساسية السليمة عالميا، فإنه ينبغي تطبيق سياسة المنافسة بمرونة على ضوء الظروف المحددة في فرادى البلدان، مع مراعاة اعتبارات الكفاءة وضرورة كسب ثقة الرأي العام ودوائر الأعمال. وينبغي في تحديد الأولويات ألا يغيب عن البال، في جملة أمور، ضرورة دعم وتكملة الاصلاحات الاقتصادية. وينبغي توفير موارد كافية.

٣- ويمثل تحرير الاقتصاد أحد التدابير الرئيسية في الاصلاح الاقتصادي في بلدان عديدة. ويمكن للسلطات المعنية بالمنافسة أن تساهم في هذه العملية، حسب مقتضى الحال، ببذل جهود تستهدف قبول زيادة التحرير أو توضيح أنه يمكن أن تنشأ مشاكل منافسة في بعض القطاعات. وينبغي لها أن تكفل عدم ابقاء الشركات على ارتفاع الأسعار بصورة مصطنعة خاصة في القطاعات الرئيسية. ولكن ينبغي مراعاة عدم العودة الى ضوابط الأسعار بشكل آخر. ولا ينبغي التركيز على مراقبة اساءة استعمال الأسعار إلا بالقدر المناسب. كما ينبغي توخي الحذر في بحث ادعاءات التسعير الافتراسي.

٤- وتتيح مراقبة الاندماجات وغيرها من الترتيبات الهيكلية فرصة لسلطات المنافسة لأن تتدخل سلفا لتلافي حدوث الآثار المانعة للمنافسة التي يمكن أن تنشأ عن هياكل تستأثر بقوة سوقية مركّزة. وقد يقتضي الأمر أيضا المبادرة الى اتخاذ تدابير مانعة للاحتكار حيثما تكون الهياكل القائمة ذات قوة مركزة جدا. ولكن حيثما تكون مراقبة الاندماجات أو منع الاحتكار أمرا غير مستصوب بالنظر الى أن الاصلاحات الاقتصادية ستتيح فرصة كافية لدخول السوق مما يؤدي الى زيادة المنافسة أو خشية ضياع فوائد الكفاءة، فسيكون من الضروري تطبيق قيود أدق على السلوك المانع للمنافسة. ويستصوب في كثير من الحالات في مجال مراقبة الممارسات الرأسية حظر ممارسة تثبيت الأسعار أفقيا والممارسات المماثلة بالنظر الى أنها يمكن أن تسفر عن آثار مانعة للمنافسة وبغية تيسير الانفاذ. ولكن ينبغي أن تقيَّم غيرها من الممارسات الأفقية والمشاريع المشتركة على أساس كل حالة على حدة أو أن تمنح اعفاءات اجمالية بسبب اعتبارات الكفاءة. وتقيِّم معظم السلطات المعنية بالمنافسة الممارسات التجارية التقييدية على أساس كل حالة على حدة، واضعة في الاعتبار مدى وجود مراكز قوة سوقية مهيمنة.

٥- ومن أجل مراقبة ما تقوم به الاحتكارات الطبيعية من ممارسات تسعير أو ممارسات تجارية تقييدية، استكملت قوانين المنافسة لدى بعض البلدان بأشكال متنوعة من التدابير التنظيمية للصناعات المختلفة. وفي حالة البلدان النامية والبلدان الأخرى، ينبغي أن يتم اختيار الآليات التنظيمية حسب حالة السوق ومستوى

التنمية والقدرات والمؤسسات الادارية الموجودة بها. وثمة مبادئ عامة يمكن اتباعها؛ وقد أوصى الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة، فيما أوصى، بوضع اطار تنظيمي واجراءات واضحة قبل الشروع في خصخصة مرفق عام وأن تسمح هياكل السوق بأقصى منافسة ممكنة. والسيطرة على الاحتكارات الطبيعية بطريقة مثلى عملية صعبة، ويمكن تيسيرها في البلدان النامية والبلدان الأخرى عن طريق تقسيم هذه الاحتكارات (حيثما يتفق ذلك مع مقتضيات الكفاءة) وعن طريق شتى الترتيبات التعاقدية. وفي هذا المجال يفيد التعاون التقني من قبل البلدان التي لديها خبرة فيه.

٦- ووفقا لتوصيات الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة، فإنه ينبغي أن تستكمل تدابير الخصخصة في الصناعات المختلفة على ضرورة خصخصتها بإجراءات تكفل ألا تتحول الاحتكارات العامة فحسب الى احتكارات خاصة، بما يقلل من امكانات زيادة الكفاءة التي تنجم عن الخصخصة. ولكن اجراءات تفكيك الاحتكارات ربما تعذر الاضطلاع به إبان الخصخصة بسبب ردود الفعل المعاكسة من المشترين المحتملين. ويمكن الحد من هذه المشاكل اذا نفذ تفكيك الاحتكارات قبل الخصخصة بقدر الإمكان. ومن شأن هذا أن يحسن من استعداد المؤسسات العامة للمنافسة بصورة فعالة. ويمكن للسلطات المعنية بالمنافسة أن تقدم ارشادات عن كيفية الخصخصة على نحو يعزز المنافسة وينبغي تطبيق قيود الممارسات التجارية التقييدية على الشركات المخصخصة، ولا سيما اذا ظلت تحتفظ بمراكز سوقية مهيمنة.

٧- وعادة ما تترتب على الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية والبلدان الأخرى آثار واسعة النطاق إما في زيادة المنافسة أو تقليلها، وكذلك في زيادة الكفاءة، في أسواق المنتجات التي يتركز فيها. ولذا، فإنه ينبغي أن تولى يقظة خاصة ازاء الممارسات التجارية التقييدية من قبل المستثمرين الأجانب، ولكن ينبغي التقيد بمبدأ معاملتهم معاملة المواطنين، وأن تؤخذ في الحسبان اعتبارات الكفاءة والصلات الداخلية بين الشركات وفروعها. وتطبيق مثل هذه الضوابط لن يعمل عادة كرادع للمستثمرين الأجانب، خاصة اذا ما اتبعت مبادئ المنافسة العالمية، ويمكن أن توفر لهم الاستقرار والأمان. ولكن ربما كان من الأجدى تقليل الحواجز التي تعترض سبيل الاستثمار الأجنبي في بعض الأحيان. حيث يؤدي تقليل الحواجز الى زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي ويشجع على الاتجاه المتزايد نحو التنويع في مصادر الاستثمار الأجنبي من غير الشركات عبر الوطنية الكبرى. وعليه، فإنه ينبغي تنظيم حوافز الاستثمار والإعانات والحماية الخاصة المتاحة للمستثمرين الأجانب، وذلك بالتشاور مع السلطات المعنية بالمنافسة.

٨- والواردات أمر حاسم لتأمين وجود المنافسة في أسواق البلدان النامية وبلدان أخرى، ولكن هناك بعض الحدود في هذا الشأن، اذ ينبغي أن تقدر السلطات المعنية بالمنافسة في الآثار الحقيقية للواردات الفعلية والمحتملة وأن تكافح الممارسات التقييدية التي تقلل من آثارها المفيدة، بما في ذلك ايلاء يقظة خاصة الى اساءة استخدام حقوق الملكية الفكرية، والممارسات التجارية التقييدية من قبل المصدرين الأجانب وهياكل التوزيع الاستئثارية. وربما يقتضي الأمر في بعض الأحيان اللجوء الى ولاية قضائية خارجية. ولكن السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية والبلدان الأخرى ستحتاج، لهذا الغرض، الى مزيد من المعلومات عن القضايا الموضوعية والاجرائية المعنية، فضلا عن تعزيز التشاور والتعاون مع غيرها من البلدان. ويمكن للسلطات المعنية بالمنافسة أن تناصر أيضا تحرير التجارة حيثما يقتضي الأمر، ولكن مثل هذه المناصرة قد تكون عديمة الفاعلية ما لم يمكن حفز الثقة في قدرتها على مكافحة استخدام المصدرين الأجانب لممارسات تجارية تقييدية وما لم يحافظ الشركاء التجاريون أيضا على وجود نظام تجاري حر.

٩- وعلى حين يزيد تحرير التجارة والاستثمار الأجنبي من المنافسة الدولية في قطاعات عديدة، فإنه قد يدعم احتكار القلة للقوة السوقية العالمية في قطاعات أخرى، بما في ذلك بعض القطاعات ذات التكنولوجيا المتقدمة، الأمر الذي قد يصعب مقاومته على فرادى السلطات المعنية بالمنافسة. وسيساعد تعزيز التعاون بين السلطات المعنية بالمنافسة في تأمين امكانية مساءلة مثل هذه الشركات العالمية القائمة على احتكار القلة وفي التقليل من التوترات بين البلدان فيما يتصل بقضايا المنافسة والتجارة، وفي توفير الفرص الى الشركات من جميع البلدان للوصول الى الأسواق وفي حماية الكفاءة الاقتصادية العالمية ومصالح المستهلكين. وثمة مجال أيضا لاستخدام مفاهيم وفلسفات المنافسة في تخفيف النزعة الحمائية للنظم التجارية، ويقتضي هذا اتخاذ اجراءات متعددة الأطراف لمتابعة اتفاق جولة أوروغواي. ويساعد وضع مبادئ عالمية بشأن أهداف سياسة المنافسة وتطبيقها، لاستكمال أهداف "مجموعة المبادئ والقواعد" السلطات المعنية بالمنافسة على مناصرة المنافسة على المستوى الوطني. كما ييسّر أيضا التحرير التجاري المتعدد الأطراف كمتابعة لجولة أوروغواي.

١٠- وعلى ضوء ما سبق ينبغي أن تتضمن الاجراءات التي تتخذها الدول ما يلي:

(أ) اتباع البلدان النامية والبلدان الأخرى سياسات للمنافسة وتحسينها وتنفيذها تنفيذا فعالا، مع ادماجها في إطار إصلاحاتها الاقتصادية؛

(ب) الأخذ في الحسبان آثار الاصلاحات الاقتصادية مثل تحرير الأسعار والخصخصة وتفكيك الاحتكارات وتحرير الاستثمار الأجنبي والتجارة في تطبيق سياسة المنافسة؛

(ج) إنشاء آليات مناسبة لمكافحة ما تقوم به الاحتكارات الطبيعية من ممارسات تجارية تقييدية أو تسعير ولتأمين عدم تمخض الخصخصة عن الاستعاضة عن الاحتكارات الطبيعية باحتكارات خاصة؛

(د) توفير التعاون التقني للمساعدة في مثل هذه المساعي؛ في حدود الموارد المتاحة وعلى نحو يناسب متطلبات فرادى البلدان أو مجموعات البلدان؛

(هـ) تنفيذ كل أحكام مجموعة المبادئ والقواعد تنفيذا تاما بغية تأمين تطبيقها تطبيقا فعالا؛

(و) اضطلاع فريق الخبراء الحكومي الدولي التابع للأونكتاد بأعمال تشمل ما يلي: '١' تحليل أحكام اتفاق جولة أوروغواي (وصكوك "الغات" السابقة) ذات الصلة بسياسة المنافسة؛ '٢' تحديد المبادئ العالمية لسياسة المنافسة، وتكملة مبادئ مكافحة الممارسات التجارية التقييدية الواردة في "المجموعة" مع الأخذ في الحسبان أحكام اتفاق جولة أوروغواي؛ '٣' تحليل المبادئ والاجراءات المتصلة بتطبيق سياسة المنافسة خارج نطاق الولاية الاقليمية، والقضايا الناشئة عن تداخل الادعاءات بالولاية القضائية المنطبقة والتنازع بين سياسة المنافسة في دولة ما ومصالح دولة أخرى وسياساتها الاقتصادية، والحلول المعتمدة في الصكوك الدولية والخبرات المكتسبة في مجال تنفيذ هذه الصكوك؛

(ز) الاضطلاع، في ضوء هذه الأعمال، بمشاورات في سياق فريق الخبراء الحكومي الدولي التابع للأونكتاد حول ملاءمة وأساليب تعزيز وتشجيع اللجوء الى المشاورات وآليات التعاون الثنائية والاقليمية والمتعددة الأطراف في مجال سياسة المنافسة، وتطبيق مبادئ المنافسة المتعددة الأطراف لدعم تحرير التجارة.

مقدمة

١١- هذا نص منقح لدراسة[١] أعدت وفقا للاستنتاجات المتفق عليها التي اعتمدها فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بالممارسات التجارية التقييدية في دورته الحادية عشرة، واستند في اعدادها الى مخطط اجمالي وافق عليه الفريق[٢]. وخلص فريق الخبراء، في دورته الثانية عشرة، الى أن هذه الدراسة ينبغي أن تقوم أمانة الأونكتاد بتنقيحها، واضعة في اعتبارها التعليقات التي أدلي بها في الدورة الثانية عشرة والتعليقات التي وردت من الدول الأعضاء قبل ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤[٣]. وقد أعد هذا النص المنقح في ضوء هذه التعليقات فضلا عن البيانات المستوفاة ذات الصلة. كما أخذ في الحسبان في إعداد هذا النص مقرر اتخذه مؤخرا مجلس التجارة والتنمية[٤] فضلا عن التوصيات التي اعتمدها الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة التابع للأونكتاد[٥].

١٢- وتبحث الدراسة أهمية سياسة المنافسة بالنسبة لعملية الاصلاح الاقتصادي الجارية في بلدان نامية وبلدان أخرى ومساهمتها الممكنة في هذه العملية، من حيث مكافحة الممارسات التقييدية ومناصرة السلطات المعنية بالمنافسة للمنافسة. ويولى اهتمام خاص للسياسات المتعلقة بالأسعار وإنهاء الاحتكار والخصخصة والاستثمار الأجنبي والتجارة الخارجية. ويبين الفصل الأول الكيفية التي يمكن بها لسياسة المنافسة دعم الإصلاح الاقتصادي والتحرير وتكملتهما، ويشير ببعض النهوج والأولويات التي يمكن للسلطات المعنية بالمنافسة اعتمادها لهذا الغرض. أما الفصل الثاني فيناقش دور السلطات المعنية بالمنافسة بصدد تحرير الأسعار وكيف يمكن للحكومات تأمين عدم ضياع فوائد الكفاءة الاقتصادية من خلال تركيز السوق والممارسات التجارية التقييدية الأفقية أو الرأسية التي تمارسها الشركات التي تستأثر بمركز قوة سوقية مهيمن. وأما الفصل الثالث فيناقش المشاكل الخاصة التي ينطوي عليها تنظيم الاحتكارات الطبيعية أو سلوكها والنهوج التي يمكن أن تتبعها البلدان النامية وبلدان أخرى في هذا المجال. ويبحث الفصل الرابع كيفية ضمان ألا ينجم عن الخصخصة تحول الاحتكارات العامة الى احتكارات خاصة فحسب. وأما الفصل الخامس فيفحص العلاقة بين المنافسة وتحرير الاستثمار الأجنبي المباشر وتجارة الواردات ويناقش الخصائص المحددة التي ينطوي عليها تطبيق سياسة المنافسة على المستثمرين الأجانب وعلى الشركات في الخارج. ويؤكد هذا الفصل أيضا على ضرورة تنسيق السياسة العامة في هذا المجال، على المستويات الوطنية والدولية على السواء.

١٣- وترد في مواضع شتى من الدراسة إشارات الى دراسة سابقة أعدتها أمانة الأونكتاد بعنوان "تركيز القوة السوقية عن طريق الاندماجات والاستيلاءات والمشاريع المشتركة وسائر وجوه احتياز السيطرة، وآثاره على الأسواق الدولية، لا سيما أسواق البلدان النامية" (TD/B/RBP/80/Rev.2)، يشار اليها فيما يلي باسم "الدراسة المعنية بالتركيز".

الفصل الأول

المنافسة والتحرير في البلدان التي تضطلع بإصلاحات اقتصادية ودور السلطات المعنية بالمنافسة

ألف - دور سياسة المنافسة في الاصلاحات الاقتصادية

١٤- اعتُمدت على مدى الخمسة عشر عاما الماضية تقريبا اصلاحات اقتصادية أساسية في شتى أرجاء العالم، منها الكثير بدافع من تزايد الاعتراف بدور السوق والقطاع الخاص في كفاءة أداء الاقتصادات في كل مراحل التنمية. ففي البلدان المتقدمة حـُررت أو أُصلحت لوائح تنظيمية شتى تؤثر في الأسعار ودخول السوق أو الخروج منه والاحتكارات وكذلك نطاق قوانين الممارسات التجارية التقييدية، وجرى في عدد منها تنفيذ برامج خصخصة ضخمة. وفي بلدان نامية، بوشرت اصلاحات موجهة نحو السوق بما في ذلك اصلاحات هيكلية أو قطاعية تتفاوت في درجة طموحها، ولا سيما في مجالات السياسة التجارية وسياسة الاستثمار والخصخصة وإزالة القيود التنظيمية حيثما اقتضى الأمر (بما في ذلك تخفيض الإعانات، والتوزيع الاداري لمدخلات الانتاج الرئيسية، وضوابط الأسعار، واشتراطات التأسيس وتراخيص الطاقة الانتاجية، والترتيبات الحصرية، والحواجز أمام الخروج). أما الاقتصادات المخططة مركزيا فيما مضى، فقد اقترنت فيها التغيرات المؤسسية البعيدة المدى باتخاذ خطوات نحو ايجاد أنظمة اقتصادية قائمة على السوق أشد اندماجا في الاقتصاد العالمي. ولم تنته بعد اطلاقا مثل هذه الاصلاحات في عدد كبير من البلدان؛ فعلى الرغم مما بـُذل من جهود كبرى ما زالت المهمة الباقية الواجب انجازها هائلة.

١٥- والمطمح المشترك الذي تقوم عليه جهود الإصلاح هذه هو أن يؤدي تقليل مشاركة أو تدخل الحكومات المباشرين في النشاط الاقتصادي، عن طريق توفير مزيد من الحرية حوافز أقوى الى المؤسسات، وحفز نشاط منظمي المشاريع وكفاءة الأعمال التجارية والاستثمار الإنتاجي والنمو الاقتصادي، هذا فضلا عن تعزيز مصلحة المستهلك عن طريق زيادة كمية السلع وتحسين جودتها وطرحها بأسعار أدنى (على الأمد الطويل على الأقل). ومن هنا، فسوف توجـّه الموارد الانتاجية في كل أجزاء الاقتصاد بطريقة تتميز بالكفاءة والمرونة عن طريق قرارات لا مركزية من القوى الفاعلة في السوق لا عن طريق توجيه حكومي أو عن طريق نشاط يلتمس الريع ويمكن أن يتحسن النمو الاقتصادي. ولكن لا يرجح أن تتحقق مثل هذه المطامح تحققا كاملا إلا إذا عملت المؤسسات بدافع من المنافسة بحيث يعمل استياء المستهلك كعقاب من السوق لسوء الأداء. وعليه، فإن تقوية المنافسة (المقترنة باتخاذ تدابير لحفز وعي المستهلكين) تمثل عنصرا رئيسيا في تأمين نجاح الاصلاحات الاقتصادية.

١٦- ولقد كانت مثل هذه الأسباب الى حد كبير هي الدافع لاعتماد عدة بلدان نامية[٦] وبلدان في أوروبا الوسطى والشرقية[٧]، وكذلك الصين قوانين للمنافسة أو إصلاح القوانين القائمة في الأعوام الأخيرة، بينما أخذت عدة بلدان أخرى تقوم بهذه العملية. ولكن ليس لدى الكثير من البلدان الأخرى التي تـُجري حاليا اصلاحات اقتصادية قوانين للمنافسة أو حتى سياسات صريحة للمنافسة. وعلى حين أنه يمكن أن يرجع هذا جزئيا الى افتقار واضعي السياسات العامة الى المعلومات، يوجد أيضا عزوف عن اعتماد قوانين للمنافسة بسبب ما يتصور من أن ضوابط المنافسة ستقيد النشاط التجاري وقوى السوق فتعاكس الاتجاه نحو

التحرير الاقتصادي، وهي أمور تكفي في حد ذاتها لتأمين سوق تنافسي. وقد تكون هناك أيضا اعتبارات تتعلق بإضعاف المركز السوقي للمؤسسات المحلية بينما هي تواجه تحديات صعبة، وبرَدع المستثمرين الأجانب وبخاصة في الأسواق الوطنية التي قد لا تتحمل من الناحية الواقعية إلا عددا صغيرا من المنتجين على نطاق اقتصادي؛ ويرى أن المنافسة بين وحدات صغيرة تؤدي الى افراط في قدرة الانتاج وتبديد للموارد. وثمة أوجه قلق في هذا الصدد من الصعوبات التي تواجهها المؤسسات والتكاليف التي تتحملها فيما يتعلق بالامتثال لاشتراطات الإشعار أو التحقيق، الأمر الذي قد يثير شكاوى من "الروتين". وكثيرا ما توجد معارضة قوية من أوساط الأعمال لاعتماد قانون للمنافسة بسبب الخوف من أن يؤدي الى إنشاء نوع جديد من التنظيم، تنجم عنه فرص لأشكال من التدخل والمحاباة البيروقراطية والسياسية[٨]. وقد توجد شكوك في قدرة سلطات المنافسة على اكتشاف أو إثبات ارتكاب الممارسات التجارية التقييدية بالنظر الى الصعوبات التي ينطوي عليها ذلك في بيئة بلد نام. وأخيرا، يستلزم إنشاء هيئة تنظيمية جديدة لتنفيذ سياسة المنافسة تكاليف بالنسبة للحكومات في وقت يستلزم ضغط الميزانية. وتُقترح أدناه بعض الإجابات على هذه المخاوف، فضلا عن بعض النهوج التي يمكن اتباعها في تنفيذ سياسة المنافسة باعتبار أنها قد تساعد في زيادة أهمية سياسة المنافسة في سياق الإصلاح في البلدان النامية وبلدان أخرى.

١٧- وعلى الرغم من أن تحرير الحواجز التنظيمية سيزيد حتما من الفرص المتاحة للمنافسة (وقد زادت فعلا في حالات عديدة)، فإن هذه الحواجز لا تزال تلعب دورا هاما في البلدان النامية وبلدان أخرى ومن المحتمل أن تلعب دورا لفترة من الوقت، في حين أن سياسات التحرير وحدها لن تكفي للتغلب على العوائق الأخرى أمام دخول السوق. فكما بُيِّن في الدراسة المعنية بالتركيز[٩]، تتميز الأسواق المحلية في أغلب البلدان النامية بأنها مركَّزة عادة تركيزا عاليا، ذلك لأن مستوى الطلب في هذه الأسواق لا يمكنه إلا مساندة عدد قليل نسبيا من الشركات التي تنتج على أدنى نطاق اقتصادي. ومن العوائق الأخرى قلة توافر منظمي المشاريع ومدخلات الإنتاج، وعدم كفاءة التوزيع وشبكات المواصلات والاتصالات، وسوء تدفقات المعلومات. وهذا ينطبق أيضا على عدد من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية تتميز بصفة خاصة بارتفاع درجة التكامل الرأسي. واعتماد وتنفيذ ضمانات للمنافسة أمران هامان بصفة خاصة في البلدان التي تقوم حاليا ببناء آليات ومؤسسات سوقية، بسبب أخطار ضياع الفرص التي يوفرها التحرير لزيادة المنافسة. وعادة ما يحدث مثلا أن تنفذ البلدان التي تضطلع ببرامج للتثبيت والتكيف الهيكلي الاصلاحات على مراحل. فعلى سبيل المثال قد تسرع في تنفيذ بعض الاصلاحات المالية والنقدية (مثل إزالة ضوابط الأسعار وإصلاح التعريفات وتخفيض قيمة العملة)، بينما قد تتأخر عدة أعوام المكونات المؤسسية لبرامجها ولا سيما جوانب إلغاء اللوائح التنظيمية المحلية وإصلاح المؤسسات العامة والخصخصة. وفي مثل هذه الظروف لا بد من مضي فترة من الوقت قبل أن تولِّد الاصلاحات منافسة تكفي لتوليد قوة سوقية ذاتية التصحيح.

١٨- ولكن الى أن يتحقق ذلك يمكن أن تستغل الشركات القائمة فعلا إزالة القيود التنظيمية لكي تقوم بما كان تدخل الحكومة يمنعه سابقا من ممارسات تجارية تقييدية ولكي تمنع غيرها من دخول السوق، وبذلك تعوق تطوير القطاع الخاص وتوسيع قاعدة إقامة المشاريع اللازمة لنجاح جهود الاصلاح في كثير من البلدان. وقد يحدث هذا لا في القطاعات التي تتمتع فيها الشركات القائمة فعلا بمركز هيمنة على السوق فحسب وانما قد تتوسع مثل هذه الشركات لتدخل في صناعات أخرى أُزيلت عنها القيود مؤخرا. وليست هذه المشكلة مجرد مشكلة انتقالية، فمتى سُمح للشركات بدعم مراكزها من خلال تصرفات أو هياكل مانعة للمنافسة، فقد يصعب اتخاذ اجراءات تصحيحية بدون الإضرار بالاقتصاد وثقة دوائر الأعمال في العملية. والواقع أن الاخفاق في توفير ضمانات منافسة كافية قد يكون السبب الى حد ما في أن اصلاحات السياسات

العامة في بعض البلدان لم تحقق الى الآن الثمار التي كانت مرجوة منها. وأحيانا ما يرى أن أحسن ما يحقق أغراض عملية التنمية، ولو مبدئيا، هو الاحتكارات الكفؤ وأنه يمكن في مرحلة لاحقة إدخال المنافسة عن طريق إزالة القيود التنظيمية، أي أنه قد يلزم في البداية، ولا سيما في حالات البلدان ذات الأسواق الصغيرة، إيثار وفورات الحجم والنمو الاقتصادي من ناحية على مصلحة المستهلكين من الناحية الأخرى. بيد أن هذه الآراء تقيم وزنا أقل مما ينبغي لمصلحة المستهلكين ولمدى تطابق، لا تنازع، هذا الهدف مع النهوض بكفاءة الأعمال التجارية - ذلك أن التعرض للمنافسة هو أكفأ طريقة للنهوض بقدرة الشركات والصناعات على العمل بفعالية في الأسواق الوطنية والدولية، كما أنه يخـَفـِض تكاليف عوامل الانتاج الوسيطة اللازمة للمنتجين النهائيين. كما يمكن ملاحظة أن أهمية وفورات الحجم تختلف الى حد بعيد باختلاف الصناعات. وتتحقق معظم فوائد الكفاءة على مستوى حجم عمليات صغير نسبيا، ولا يوجد دليل منتظم على أن ثمة ارتباطا بين حجم الشركة والكفاءة. فكثيرا ما اقترن كبر حجم المنشآت بعدم الكفاءة. وفضلا عن ذلك، لا يضمن، في البلدان التي تعاني من حالات العجز في رأس المال أو قدرات تنظيم الأعمال، أن يؤدي اشتراك قوى فاعلة جديدة في السوق الى تخفيف آثار الاخفاق في انشاء صناعة قادرة على المنافسة في المقام الأول؛ وحتى اذا خففت هذه الآثار فإن هذا يمكن أن يؤدي الى قدرة انتاج مفرطة في الصناعة وارتفاع في الأسعار. وصحيح أن هناك بعض الأدلة التي تشير الى أن نسب الأسعار الى التكاليف، باعتبارها مؤشرا لاجمالي العائد من رأس المال، ترتبط ارتباطا ايجابيا بالأنصبة السوقية لفرادى الشركات ونسب تركيز القطاعات الصناعية في العديد من البلدان النامية. ولكن ليس من الواضح ما اذا كان هذا يرجع الى الكفاءة النسبية أو عدم وجود منافسة[١٠]. وعلى أي حال فإنه يمكن، حسبما هو مبين أدناه، تنفيذ سياسة منافسة يمكن أن تأخذ في الحسبان اعتبارات الكفاءة.

١٩- وعلى حين يتطلب الاصلاح الاقتصادي تقليل تدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي بصفة عامة، فإنه يقتضي أيضا حضورا أكثر فعالية من قبلها لتوفير إطار يمكـّن الشركات من المشاركة في هذا النشاط. وقد بيـّنت الخبرة أنه لا يمكن بلوغ أسواق تنافسية والحفاظ عليها عن طريق الحرية الكاملة، وإنما يستلزم ذلك وجود "قواعد للعبة". فكلما أُزيلت الضوابط الحكومية المباشرة على الاقتصاد ازدادت ضرورة العمل من أجل تأمين الحفاظ على المنافسة محلها. فحتى أكثر البلدان تقدما، التي ظلت طويلا ملتزمة بسياسات اقتصادية متحررة والتي تتمتع باقتصادات كبيرة يسهل نسبيا دخولها، وجدت أن من الضروري اتباع سياسات نشطة في مجال المنافسة والاستمرار في تكييفها لمواجهة التحديات الجديدة. ففرض ضوابط على ممارسة بعض الشركات لممارسات تجارية تقييدية يصون الحرية العامة لكل المؤسسات لكي تتمكن من تصريف أعمالها بطريقة مشروعة، كما أن هذه الضوابط تحمي مصلحة المستهلك، فتوفر بيئة صحية داعمة للنشاط الاقتصادي.

٢٠- يُضاف الى هذا أن سياسة المنافسة بمعناها الواسع لا تتعلق فقط بالضوابط الخاصة وإنما أيضا بالضوابط التنظيمية على القوة السوقية، وتتوافق، في هذا الصدد، مع سياسات التحرر الاقتصادي، ولكنها تتيح أيضا وضع هذه السياسات وتنفيذها بطريقة تأخذ في اعتبارها التفاعل بين القيود الحكومية والخاصة. وفي كل البلدان التي لديها قوانين للمنافسة تراقب السلطات المعنية بالمنافسة الممارسات التجارية التقييدية التي تقوم بها المؤسسات. وفي بعض هذه البلدان، تناصر هذه السلطات أيضا اتخاذ تدابير لمنع أساليب المنافسة غير الشريفة ولتيسير دخول السوق وذلك عند صياغة وتنفيذ السياسات الحكومية الأخرى مما يساعد على إقامة الأوضاع الأساسية اللازمة للمنافسة الفعالة. وجانب المناصرة هذا هام في البلدان التي قد لا يوجد فيها فهم تام أو قبول كامل لفلسفة المنافسة، ففي الحالات التي لا توجد فيها مفاهيم واضحة

التحديد عن المنافسة يتزايد خطر نجاح الشركات الفردية، التي تؤيد التحرير من حيث المبدأ، في الضغط لمنع اتخاذ تدابير للتحرير تضرّ بمصالحها.

٢١- وليس معنى هذا ضرورة صياغة سياسة المنافسة وتنفيذها على نحو جامد يلتزم تماما بالمبادئ النظرية ويتصف بعدم المرونة أو أنها تقتضي التزاما بنظرية منافسة معينة. ففي عدة بلدان لها خبرة طويلة في هذا الميدان يجري اتخاذ اجراءات لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية على أساس دراسات تحليلية اقتصادية شاملة تأخذ في اعتبارها العوامل السلوكية لا مجرد بيانات أنصبة السوق، بما في ذلك إمكانية بدائل المنتجات ودخول الأسواق وتأثير التغير التكنولوجي. وقد تؤخذ أيضا في الاعتبار الزيادة في الكفاءة، وكذلك المنافسة من البضائع المستوردة وكذلك (في بعض البلدان) وجود سوق دولية وقدرة للشركات الوطنية على المنافسة إزاء الشركات الأجنبية في الأسواق المحلية وفي الخارج. يضاف الى هذا أن عدداً من قوانين المنافسة قد تنص على استثناءات من ضوابط الممارسات التجارية التقييدية (أو ضوابط متساهلة نسبياً) بالنسبة لبعض أنواع الممارسات أو المشاريع المشتركة، أو لبعض القطاعات الصناعية (ولا سيما القطاعات المتردية أو التي تقوم على التكنولوجيا المتقدمة)، بسبب اعتبارات الكفاءة أو السياسة الصناعية أو القدرة على المنافسة. والمنافسة هي عادة المعيار الرئيسي، ولكن لا تغيب عن البال غير ذلك من معايير المصلحة العامة. ففي بلدان كثيرة لديها قوانين للمنافسة لا يُلتزم في جميع الأحوال بمبادئ المنافسة التزاما تاما في بعض السياسات المتصلة بمجالات مثل التجارة أو سياسة الترويج الصناعي أو المشتريات العامة أو الإعانات. وثمة أوجه تشابه بين الآراء التي تؤيد هذه السياسات فيما يتصل بصناعات التكنولوجيا المتقدمة، بصفة خاصة، والآراء المستندة الى منطق "الصناعة الوليدة" التي طالما ذكرتها البلدان النامية.

٢٢- وفي سياق البلدان النامية أو البلدان الأخرى التي تمر بإصلاح اقتصادي قد يكون التحليل الاقتصادي المناسب والمرونة في تطبيق سياسة المنافسة أكثر ضرورة حتى من ذلك بغية عدم عرقلة الكفاءة أو النمو أو أهداف التنمية. ويلقى هذا اعترافا في مجموعة المبادئ والقواعد، التي تنص على منح معاملة تفضيلية أو تفاضلية للبلدان النامية في هذا المجال، وعلى مراعاة احتياجات البلدان النامية الإنمائية والمالية والتجارية عند مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، ولا سيما بغرض تعزيز إنشاء أو تنمية صناعات محلية والتنمية الاقتصادية للقطاعات الأخرى. (الفرع جيم - ٧). وينبغي أن تستند سياسة المنافسة الى مبادئ المنافسة السليمة عالميا، ولكنها ينبغي أن تراعي ظروف فرادى البلدان، ولا يمكن أن تعمل في فراغ بمعزل تام عن الحقائق الملحة في البلدان التي تمر بتكيف هيكلي، وإلا نُحيت جانبا باعتبارها غير ذات صلة بالواقع. وربما كانت هناك مبررات وجيهة في الأجل القصير لحلول وسط عملية، ما استمرت القوة الدافعة للانتقال تدريجيا نحو الأسواق التنافسية. بيد أنه يجب توخي الحذر الى حد كبير في منح استثناءات من سياسة المنافسة في السياسات الصناعية، في ضوء صعوبات "اختيار الفائزين" وتحديد الصناعات أو الشركات التي ينبغي أن تستفيد من هذه التدابير وأخطار أن تستولي عليها فرادى الشركات وأن تتلاعب بها لمصلحتها الخاصة. ويحسن في صياغة وتنفيذ سياسة المنافسة، أن تدرج اعتبارات الكفاءة بصورة صريحة، مع استخدام معايير موضوعية وشفافة بغية تلافي اساءة استخدام حجج الكفاءة. وينبغي تقييم المطالبات بالحقوق في مكاسب الكفاءة تقييما دقيقا واستكشاف ما اذا كان من الممكن تحسين الكفاءة عن طريق بدائل أقل خطرا على المنافسة، وينبغي أن يحصل المستهلكون على نصيب عادل من أي تخفيضات في التكاليف أو غيرها من المكاسب الناجمة عن التحسينات في الكفاءة. وينبغي أن يُعاد بصورة منتظمة تقييم الأساس الذي استند اليه منح أية استثناءات من سياسة الكفاءة.

٢٣- والقبول العام لمبادئ المنافسة الحرة والآليات اللازمة لضمانها هو أفضل سبيل للحد من طلبات الحصول على حماية خاصة أو استثناءات من قانون المنافسة. ولذا فإنه ينبغي ايلاء أولوية عالية لجهود التوعية التي تستهدف تكوين "جماعة مناصرة" للمنافسة من المؤسسات التعليمية ورابطات المستهلكين والجمهور بشأن فوائد المنافسة الحرة والآثار السلبية للممارسات التجارية التقييدية. ويلزم هذا بصفة خاصة في انفاذ قانون منافسة جديد في البلدان التي تضطلع باصلاحات اقتصادية لأن القانون سيجرّم ممارسات كانت مقبولة حتى حينه بل وكانت تلقى التشجيع من الحكومة. وتتوقف فعالية تنفيذ قانون المنافسة، الى درجة كبيرة، على مدى ثقة دوائر الأعمال في الأجهزة الناظمة وتصورها لها كمسهل لعملية المنافسة لا كعقبة أمام العمليات التجارية الكفؤ. وتوليد هذه المصداقية ذو أهمية خاصة في المراحل الأولى من تطوير نظام منافسة وسيساعده استخدام معايير وقواعد سهلة الفهم وإجراءات عادلة سريعة تتميز بالكفاءة. واحترام سرية المعلومات التجارية الحساسة، والنزاهة والاستقلال عن التوجيهات السياسية في تطبيق القانون وعن السلطة في الادارة الحكومية والقدرة على فرض عقوبات قوية وتوفير سبل الانتصاف عند الاقتضاء. ونظرا لأن مكافحة الممارسات التجارية التقييدية تنطوي على اصدار أحكام ذاتية وتقديرية، خاصة عند تحليل الحالة حسب قاعدة السببية، فإنه ينبغي بقدر الإمكان تقليل عدم التيقن الذي يمكن أن ينشأ بالنسبة للأعمال التجارية وذلك عن طريق اصدار مبادئ توجيهية أو سياسة عامة للانفاذ.

٢٤- ولعل بذل جهود مناسبة للتوعية، داخل الحكومة وإزاء الجمهور والمؤسسات، يمثل أيضا وسيلة لبيان أن السوق الحرة ليست سلعة مجانية وأنه ينبغي للحكومات حتى في حالات الضيق المالي، توفير موارد كافية لهذه المهمة (يضاف الى هذا أنه يمكن للحكومة تحقيق وفورات كبيرة بفرض ضوابط على الممارسات التجارية التقييدية التي تؤثر في المشتريات العامة). والتعاون التقني في هذا الميدان من جانب المجتمع الدولي الذي يقدم على نحو مناسب لاحتياجات البلدان المتلقية، يفيد أيضا في تدريب الموظفين على المهارات المطلوبة.

٢٥- وينبغي للسلطات المعنية بالمنافسة أن تعمد، من أجل المساعدة على تقليل المتطلبات من الموارد الى الحد الأدنى، الى إيلاء المزيد من الاهتمام لاحتمالات فاعلية تدخلاتها ونوعيتها لا لكميتها. وسيتفاوت اختيار الأولويات وفقا لظروف كل بلد والموارد المتاحة والمهام والسلطات المحددة للسلطة المعنية بالمنافسة. ولعل أنسب تدخل يتصل بمجالات الأسعار والخصخصة وتجارة الواردات والاستثمار الأجنبي، كما هو مبين في المناقشة الواردة في الفصول التالية، مع اختيار قطاعات محددة على اساس النطاق المتاح للاتساق والتغذية المرتدة والتآزر بين سياسة المنافسة وغيرها من السياسات، فعلى سبيل المثال يمكن للسلطات المعنية بالمنافسة مناصرة تحرير سياسات الحكومة التي تقلل من أثر تدابير مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، بينما يمكن أيضا تركيز جهود التنفيذ على القطاعات الاقتصادية التي أزيلت قيودها التنظيمية ولكن لم تنشأ فيها بعد منافسة فعالة. ويمكن التشديد بصفة خاصة في هذا الصدد على انفاذ مكافحة الممارسات التجارية التقييدية التي تعوق دخول السوق، مثل التواطؤ الأفقي والممارسات الاستئثارية من قبل الشركات المهيمنة. ولكن اختيار الأولويات في جهود الانفاذ يتوقف بالضرورة على تحديد الممارسات التجارية التقييدية الأشيع أو الأكثر ضررا في سياق فرادى البلدان النامية وبلدان أخرى؛ وكثيرا ما لا تكون هي نفس الممارسات في البلدان المتقدمة[١١]. ويمكن ايضا أن تتركز الأولويات على الممارسات التجارية التقييدية التي يسهل اكتشافها أو تقييمها، وعليه، فقد تكون الممارسات الخاضعة لحظر صريح أسهل في تناولها بالنسبة لسلطة جديدة لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية من الممارسات التي تتطلب تحليلات اقتصادية معقدة. وبالاضافة الى ذلك، فإنه يمكن للسلطة الجديدة المعنية بالمنافسة أن تختار أولى قضاياها

واضعة نصب عينيها السلوك التجاري الذي يمثل انتهاكات واضحة للقانون ويسيرة الفهم وتضر بصورة جلية بالمستهلكين وبالمنافسة، وذلك بغية كسب تأييد الرأي العام؛ والأمثلة على ذلك، مرة أخرى، هي أنواع السلوك التي تشمل التثبيت الأفقي للأسعار والممارسات الرأسية الاستئثارية بالسوق من قبل الشركات المهيمنة.

باء - خبرات بعض البلدان

٢٦- توفر خبرتا جمهورية كوريا وبولندا مثلين على كيفية ادماج سياسة المنافسة في الاصلاح الاقتصادي وسياسات التحرير والكيفية التي يمكن بها لسلطات المنافسة الاضطلاع بمناصرة المنافسة مناصرة نشطة والاضطلاع بمهام مكافحة الممارسات التجارية التقييدية. ففي جمهورية كوريا ترمي "خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخمسية السادسة"، المعتمدة في عام ١٩٨٦، الى تعزيز المنافسة على اساس مبادئ السوق الحرة من خلال اتباع سياسات إلغاء القيود التنظيمية وتنفيذ قانون مكافحة الاحتكار والتجارة المشروعة لعام ١٩٨١ وتحرير الواردات والخدمات المالية[١٢]. فجرى تحرير واسع النطاق لأنظمة مراقبة الأسعار، وترخيص الأعمال التجارية، وتنظيم الصناعة ودعمها، وملكية الدولة للمؤسسات، والقيود على الاستثمار الأجنبي والواردات. ويُلزِم قانون المنافسة السلطات الحكومية الأخرى بالتشاور مع وزير مجلس التخطيط الاقتصادي عندما ترغب في إدخال أو تعديل أو سن أي تشريع أو أمر قد يحد من المنافسة. وتمارس لجنة التجارة المشروعة جهودا نشطة لمنع إدخال أنظمة تقييدية جديدة وذلك باستعراضها التشريعات قبل سنها وبذل جهود لإلغاء اللوائح التنظيمية القائمة المضادة للمنافسة، وبمناصرتها، فيما يتعلق بالأسواق التي تسيطر عليها شركات مهيمنة، إزالة الحواجز أمام الدخول وإدخال المنافسة الأجنبية[١٣].

٢٧- وبالنظر الى ما يتميز به الاقتصاد من ارتفاع درجة تركز القوة السوقية في تجمعات كبيرة تعرف باسم "jaebol"، يولي إعمال المنافسة الأولوية لمراقبة الهيكل السوقي والممارسات التجارية التقييدية التي تقوم بها الجايبول، مع مراعاة شدة درجة الاعتماد الاقتصادي عليها. فيحظر قانون التجارة المشروعة "اندماجات الأعمال" التي يرجح لها أن تقيد من المنافسة تقييدا كبيرا، ولكن يمكن منح استثناءات اذا كان الغرض هو الترشيد أو دعم قدرة صناعة ما على المنافسة دوليا ويحمي قانون خاص المقاولين من الباطن من الممارسات التجارية التقييدية من قبل المقاولين الرئيسيين. كما تعطى أولوية للحد من قيام الشركات بأنشطة تواطئية ومن قيام الرابطات التجارية بممارسات تجارية تقييدية[١٤].

٢٨- أما في بولندا، فقد كان برنامج التحول الاقتصادي الذي بدأ تنفيذه اعتبارا من كانون الثاني/يناير ١٩٩٠ برنامجا من النمط المعتاد للتثبيت يتضمن تحرير الأسعار، وتخفيض الاعانات، وتقليل الإنفاق الحكومي، والخصخصة، وتخفيض قيمة العملة، وتحرير التجارة، ولكن نطاقه كان هائلا لأن تنفيذه جرى في اقتصاد كان فيما مضى مخططا مركزيا تهيمن عليه الدولة؛ هذا فضلا عن أن مكوناته قد نفذت بسرعة في وقت واحد، فطبقت استراتيجية "الخبطة الكبرى" لا استراتيجية تدريجية للانتقال نحو الاقتصاد السوقي. وقد هيأت الاصلاحات الاقتصادية فرصا جديدة لمؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم مملوكة ملكية خاصة، فنمت سريعا، ولكن المؤسسات العامة الكبيرة عانت من صعوبات ضخمة، فقد حدث إجمالا، في البداية، هبوط حاد في الإنتاج الصناعي والنمو الاقتصادي، مصحوبا بتضخم جامح. ولكن الحالة الاقتصادية الاجمالية تحسنت منذ منتصف عام ١٩٩٢، وحسنت المؤسسات العامة كثيرا من أدائها[١٥]. وفي هذا المناخ اعتمد قانون مكافحة الممارسات الاحتكارية لعام ١٩٩٠. كما يؤكد برنامج الحكومة لتطوير المنافسة للفترة

١٩٩١ - ١٩٩٣ أهمية تنفيذ قانون المنافسة وتحرير التجارة والخصخصة، ويلزم الوزارات وغيرها من الوكالات الحكومية بإعداد وتنفيذ برامج لتطوير المنافسة.

٢٩- وقد أصدر مكتب مكافحة الاحتكار فتاوى عديدة ردا على اقتراحات قدمتها الوزارات والوكالات[١٦] بسن تشريعات، واشترك في الأعمال الجارية لتهيئة ظروف تنافسية في السوق. كما أُولي التأكيد لمكافحة تجاوزات الشركات التي تتمتع بمراكز مهيمنة أو احتكارية وكذلك تجاوزات الكارتلات وتقاسم الأسواق، ولكن أوليت أولوية خاصة للتركز الضار المفرط للقوة السوقية ومراقبة الاندماجات وغيرها من الترتيبات الهيكلية. ولكن على الرغم مما يتمتع به المكتب من سلطة رصد ومراقبة إعادة التشكيل في عملية الخصخصة وتقسيم الشركات المهيمنة كان حذرا بصدد تنفيذ سياسة عامة جذرية لإنهاء الاحتكار بسبب شدة صعوبة التوصل الى التوازن المناسب بين هيكل يتيح القدرة على المزيد من المنافسة وإمكانية ضياع وفورات الحجم والنطاق. ووفقا لأهداف سياسة الحكومة الصناعية الرامية الى حماية أفضل شركات بولندا وبعض الشركات الصغيرة يقبل المكتب الآن إعطاء بعض الاعفاءات من اشتراطات قانون المنافسة وذلك فقط في حالة اتصالها بجهود إعادة التشكيل ولفترة معينة محدَّدة بوضوح[١٧].

الفصل الثاني

المنافسة والأسعار

ألف - مزايا وصعوبات تحرير الأسعار ودور السلطات المعنية بالمنافسة

٣٠- تسهّل إشارات الأسعار الدقيقة توزيع الموارد توزيعا مرنا يتميز بالكفاءة على كل من مستوى الاقتصاد الكلي والجزئي. ومزايا التسعير الدقيق كبيرة بصفة خاصة في البلدان ذات الموارد المحدودة لأن حاجتها الى الكفاءة في تخصيص الموارد أكبر، وبالنظر الى أن ادارة ضوابط الأسعار تقتضي جهازا بيروقراطيا كبيرا. لكن ندرة الموارد، كانت هي بالذات السبب في أن البلدان النامية وبلدانا أخرى غالبا ما استهدفت فيما مضى تقليل أسعار المنتجات (من خلال الإعانات) التي تلبي الاحتياجات الأساسية لقطاعات السكان المنخفضة الدخل أو التي كانت مدخلات إنتاج لقطاعات تحاول الحكومات تعزيزها. فأثرت شدة تشويه الأسعار في هذه البلدان تأثيرا سيئا في المنافسة والكفاءة، وأعاقت الاستثمارات وقللت رأسمال الشركات الى أوجه عجز والى تدهور نوعية المنتجات. وفي البرازيل، فإن الضوابط، بإضفائها الطابع المؤسسي على تواتر وطرق تحديد الأسعار، لم تمنع فقط التنافس السعري وإنما حفزت أيضا التواطؤ الصريح والضمني فيما بين الشركات، عندما كانت ضوابط الأسعار سارية وبعدما أزيلت[١٨].

٣١- ولذا كان من العناصر الأساسية في الكثير من برامج الإصلاح الاقتصادي اتخاذ تدابير تحرير الأسعار، تتفاوت بين الإلغاء الفوري وبين إزالة ضوابط الأسعار تدريجيا فيما يتعلق بالمنتجات الاستهلاكية، وذلك في أغلب الأحوال بالارتباط مع تخفيض الإعانات المقدمة من الدولة ومعدلات التعريفات المفروضة على الواردات، وتحرير أسعار الأيدي العاملة والطاقة والأراضي ورأس المال وأسعار صرف العملات الأجنبية (تضمن تحرير أسعار العملات الأجنبية عادة تخفيض قيمة العملة المحلية أو تعويمها). وأدت هذه التدابير الى حدوث ارتفاع في الأسعار وضغوط تضخمية في بعض البلدان التي اعتمدتها. ومن الناحية الأخرى، ساهم التحرير في خفض معدلات التضخم في بلدان أخرى على الأجل المتوسط. ولكن نطاق ارتفاعات الأسعار وسرعتها تفاوتت باختلاف البلد والمنتجات المعنية. ولكن كان المأمول أن يؤدي الحافز المتاح للإنتاج الجديد أو لدخول السوق، نتيجة لتوقع تحقيق ربح أكبر، الى تثبيت الأسعار أو حتى تخفيضها والى إزالة الافراط في الطلب في نهاية المطاف. وقد تحققت مثل هذه الآمال في بعض البلدان، ففي الهند مثلا حيث كانت ضوابط الأسعار والتوزيع تعزل المنتجين عن المنافسة وعن ضرورة التحديث وتخفيض التكاليف، تحققت نتائج مفيدة من تحرير الأسعار في قطاعات مثل الأسمنت[١٩]. وفي روسيا، أدى تحرير الأسعار الى تخفيض الاعانات وتحسين التوازن بين الطلب والعرض واتساع نطاق المنتجات المتاحة وزيادة المخزونات التجارية[٢٠]. ولكن في بلدان كثيرة، بينما كانت سرعة التكيف في أسواق الأصول بعد التحرير سريعة عادة، كانت حالات التكيف أبطأ كثيرا في أسواق السلع والعمالة، ناهيك عن استجابة الانتاج للاستثمارات الجديدة[٢١].

٣٢- ومن هنا، فإن القضية هي كيفية ضمان عدم تباطؤ اصلاح الهياكل المؤسسية الجزئية وارساء سلوكيات جديدة عن التحرر وإزالة الضوابط. وفي هذا الصدد، يمكن للسلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية والبلدان الأخرى القيام بدور رئيسي في ضمان أن ينجم عن تحرير الأسعار تحقيق امكاناته المرجوة

في تشجيع الكفاءة الاقتصادية وزيادة المنافسة، في سياق هذه العملية. فيمكنها مساندة الآثار المفيدة للتحرير عموما، والقيام في الوقت نفسه بتوفير المدخلات اللازمة لاتخاذ القرارات السياسية بشأن التوقيت المناسب لتحرير قطاع بعينه، عن طريق تعيين القطاعات التي يمكن أن تؤدي فيها عيوب أوضاع السوق الى مشاكل منافسة كبيرة وغير انتقالية. ويمكن أيضا للسلطات المعنية بالمنافسة تركيز جهودها للتنفيذ وتوقيتها بحيث تخفف أي تضخم مرتفع يلي تحرير الأسعار مباشرة، خاصة في القطاعات الرئيسية. فيمكن مثلا إيلاء اهتمام خاص لأي قطاع اقتصادي يلبي بصورة مباشرة أو غير مباشرة الاحتياجات الأساسية للمستهلكين، ولا سيما أفقرهم، أو يتغلغل تأثيره على الكفاءة في كل الاقتصاد. من أمثلة ذلك أن مكتب مكافحة الاحتكار في بولندا يأخذ في اعتباره زيادات الأسعار عند تقريره القطاعات التي ينبغي له دراستها؛ وقد أدى حدوث زيادة سريعة في أسعار التجزئة للسكر الى تحليل الأسعار في هذا السوق، وإجراء تحقيقات في صناعة السكر، وكشف ذلك عن وجود اتفاق احتكاري[٢٢]. ويحظر قانون المنافسة الجديد في البرازيل، فيما يحظره، الممارسات التالية اذا لم يتوفر "سبب سليم": فرض "أسعار مغالى فيها" (لا تبررها زيادات في الامدادات أو تحسينات في النوعية)؛ أو تعطيل أو خفض مستوى الانتاج؛ أو وقف النشاط التجاري جزئيا أو كليا[٢٣].

٣٣- وعلى حين قد يكون للجهود التي تبذلها السلطات المعنية بالمنافسة لمكافحة ارتفاعات الأسعار ما يبررها على الأجل القصير، خاصة في حالة الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية الى اقتصاد السوق، فإنها قد لا تكون ملائمة بالضرورة كاستراتيجية طويلة الأجل. والحكومات، بعد أن حدت كثيرا من تدابيرها المباشرة لكي تظل الأسعار عند مستوى منخفض، تعارض بطبيعة الحال جهود المؤسسات للحفاظ على الأسعار عند مستويات أعلى مما ينبغي أن تكونه في سوق تنافسية تماما. ولكن لا ينبغي اغفال أن التحرير ينطوي بالضرورة على بعض التضحيات والمخاطر ومن المشروع أن يسعى المنتجون الى تعويض زيادة تكاليفهم عن طريق زيادة الأسعار؛ وما لم تعط لهم حرية ذلك فلن تتحسن حالة العرض. وينبغي أن تتوخى سياسة المنافسة مرونة الأسعار التي تعكس حالة الطلب/العرض، لا هدف خفض التضخم أو خفض الأسعار في حد ذاته؛ ذلك أن هذه المرونة السعرية، بما تؤدي اليه من زيادة الكفاءة، تؤدي الى أثر تقييدي للمستويات الاجمالية للأسعار على الأجل الطويل. ويمكن أيضا ملاحظة أن مراقبة التعسف في الأسعار لا ينبغي أن تؤدي الى اهمال مكافحة الممارسات التجارية التقييدية الأخرى؛ وقد تجد الشركات، في البيئة السريعة التغير في البلدان التي يجري فيها اصلاح اقتصادي، أن من العسير تنسيق سياسات تسعير محددة، ويمكن أن تتجه الى التواطؤ في شكل ترتيبات لتقاسم الأسواق. كما لا ينبغي للسلطات المعنية بالمنافسة أن تقع من الناحية الأخرى في خطأ تطبيق معيار أشد مما ينبغي في تقييم ما اذا كان السعر منخفضا أكثر من اللازم بسبب نية افتراسية؛ ذلك أنه يمكن؛ في أعقاب تحرير الأسعار، أن يسيء المنافسون تفسير الجهود التي تبذلها الشركات التي تتصف بالكفاءة لوضع أسعار تنافسية، باعتبار ذلك تسعيرا افتراسيا.

٣٤- وثمة معايير معلومة يمكن أن تراعيها السلطات المعنية بالمنافسة، حسب الاقتضاء، في هذا المجال، واردة، على سبيل المثال، في قانون المنافسة في سري لانكا. وهذا القانون ينص على أن تولي لجنة التجارة المشروعة، في ممارستها لمهامها، الاهتمام لأمور منها حماية مصالح المستهلكين، وتوفير الحوافز اللازمة للمنتجين، وضرورة تأمين معدلات عوائد معقولة لرأس المال الإنتاجي، وتوزيع الموارد على القطاعات المختلفة، ومكافحة التضخم، وأهداف أخرى للسياسة الاقتصادية والاجتماعية[٢٤]. فاللجنة لا تراقب الآن إلا أسعار عدد قليل من المنتجات الغذائية والصيدلانية، ولكن لديها سلطة إعادة النظر في أسعار أي صنف

بعد اجراء تحقيق وتقرير ما اذا كان السعر معقولا، وفي هذه الحالة قد توصي بتعديل التعريفات المفروضة على الواردات لتشجيع المنافسة من جانب الواردات؛ ولكن لم تصدر مثل هذه التوصيات في التحقيقات الثمانية التي أجريت حتى العام الماضي[٢٥]. وقد تبين من تحقيق في الأسعار التي وضعتها شركة تحتكر سوق الزجاجات أن ارتفاعات الأسعار ترجع الى زيادة التكاليف؛ ولكن حُصل على تعهد بصدد مراقبة جودة الزجاجات[٢٦].

باء - تركز الأسواق والأسعار

٣٥- تم بحث موضوع تركز السواق في الدراسة المعنية بالتركز، ولن تتناول هنا إلا بصورة موجزة. وحسبما أشير في تلك الدراسة، فإن التحرير الاقتصادي يشجع على اعادة تشكيل الهياكل الصناعية في كثير من البلدان، ويؤدي الى زيادة الاندماجات والمشاريع المشتركة ويقوي تركز الأسواق في كثير من الحالات (بينما يقلل التركز في حالات أخرى). والمرجح أنه لا يزال على السلطات المعنية بالمنافسة أن تعالج حالات من الاندماج أقل بكثير من حالات الممارسات التجارية التقييدية الأفقية أو الرأسية. وفي ضوء التعقيدات التي ينطوي عليها تحليل المنافسة ومدى الكفاءة التي يمكن أن تنجم عن الاندماجات وحقيقة أنه قد لا يظهر أنها ذات أثر مباشر وفوري على الأسعار، فقد تنزع السلطات المعنية بالمنافسة في بعض البلدان الى التشديد بصورة أقل على مكافحة الاندماجات. ولكن ينبغي أن ينظر الى أهمية الاندماجات وغيرها من الترتيبات التي تؤثر على هيكل السوق، من الزاوية الكمية لا النوعية ومن منظور طويل الأجل؛ ذلك أنها قد تؤدي الى تغييرات دائمة في مجال المنافسة، خاصة في الأسواق الصغيرة والمركزة لكثير من البلدان النامية، وكثيرا ما يحسن اتخاذ اجراءات مراقبة مانعة للاندماجات عن القيام فيما بعد بمحاولات لضبط سلوك السوق أو أداء السوق الذي قد يكون مجرد عرض من أعراض وجود هياكل مانعة للمنافسة. وفي البلدان ذات الهياكل السوقية العالية التركز (كما في بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية نحو اقتصاد السوق)، قد تستدعي الضرورة استكمال مكافحة الاندماجات بالمبادرة الى اتخاذ تدابير "تفكيك الاحتكار" من أجل خفض التركز السوقي القائم. وفي الاتحاد الروسي، على سبيل المثال، يجري تنفيذ برنامج حكومي باسم "تفكيك الاحتكارات في اقتصاد الاتحاد الروسي" من أجل خفض التركز الصناعي وإقامة أوضاع مواتية للمنافسة؛ وينفذ البرنامج جنبا الى جنب مع خصخصة المؤسسات العامة، ويستكمل ببرامج قطاعية واقليمية لتفكيك الاحتكارات في الأسواق السلعية[٢٧].

٣٦- ولكن من الضروري تحليل كل حالة على حدة، ويجمل عدم التدخل في الحالات التي تكون فيها زيادة حجم الشركة أو زيادة التركز السوقي غير مساوية لزيادة كبيرة هامة في القوة السوقية على أساس دائم. وقد يتعذر، في الواقع العملي، على السلطة المعنية بالمنافسة في بلد نام أو بلد آخر أن تطبق معايير كمية صارمة في تقييم ما اذا كانت القوة السوقية ستزداد أم لا، وذلك بالنظر الى أنه ربما كان هناك بالفعل تضخم مرتفع وهياكل سوقية عالية التركز، وبالنظر الى أنه ربما كانت الشركات الراغبة في الاندماج تحاول الاحتياط لحدوث تغييرات محتملة في هيكل السوق نتيجة للاصلاحات الاقتصادية[٢٨]. وستقتضي الضرورة أن تعتمد مراقبة الاندماجات في هذه الظروف اعتمادا كبيرا على تقديرات استنسابية تستند الى معايير كمية. وفي فنزويلا، اختارت السلطات المعنية بالمنافسة عدم التدخل في معظم الحالات، وأوضحت في الوقت نفسه للشركات المعنية أنه سيكون هناك انفاذ صارم للقانون ضد السلوك المانع للمنافسة[٢٩]. وفي المكسيك، لا تتدخل السلطات المعنية بالمنافسة كثيرا ضد الهياكل السوقية المركزة، وتشدد بدلا عن ذلك على مكافحة السلوك المانع للمنافسة؛ وتتخذ موقفا محايدا من حجم أو عدد الشركات في سوق بعينها[٣٠].

ولكن السلطة المعنية بالمنافسة اعترضت على اندماج مقترح بين شركتين منتجين لأسلاك النحاس كان سيؤدي الى إقامة شركة تسيطر على زهاء ٧٠ في المائة من السوق وتهيمن على شراء المواد الخام[٣١].

جيم - الممارسات التجارية التقييدية الأفقية والأسعار

٣٧- إن تثبيت الأسعار (بطرق منها التواطؤ في العطاءات) والممارسات الداعمة له، مثل تقاسم الأسواق والعملاء والمبيعات وحصص الإنتاج، تعتبر، على نطاق أوسع من أي من الأنواع الأخرى من السلوك التي تتناولها قوانين مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، أمرا يتعارض من أساسه مع بقاء المنافسة. فتحديد الأسعار أفقيا أو التواطؤ في العطاءات غير مشروعين في حد ذاتهما أو من حيث المبدأ، في أغلب الأحوال، وقد يجران عقوبات جنائية. وعلى سبيل المثال، يجرم القانون البرازيلي الجديد بشأن المنافسة الشركات التي تقيد أو تضر المنافسة الحرة أو المبادرة الحرة، بصرف النظر عن النية؛ ويحظر القانون على وجه التحديد وضع شروط بيع مع المنافسين وترتيب مقاطعة بين المتنافسين لمنع دخول السوق وإعاقة وصول شركات جديدة الى السوق وإعاقة وصول المنافسين الى المواد أو التكنولوجيا ومحاولة اقصاء المنافسين عن الوصول الى وسائل الاعلام[٣٢]. وقانون كينيا أيضا يعتبر العطاءات التواطئية مخالفة جنائية ما لم تكن عطاءات مشتركة يكشف عنها لطارحي المناقصات ومقبولة لهم[٣٣]. ومن الناحية الأخرى، يتفادى قانون المنافسة الروسي تحريم التقييدات الأفقية في حد ذاتها؛ ويحظر الاتفاقات بين المؤسسات اذا كانت ستؤدي الى انتهاك المنافسة، ويذكر على وجه التحديد اتفاقات تثبيت الأسعار وكذلك التواطؤ على الأسعار في المزادات وفي الأسواق المنظمة[٣٤].

٣٨- ولكن المنهج المتبع لتحديد مدى تمشي الممارسات التجارية التقييدية الأفقية الأخرى مع القانون أقل صرامة، إذ يمكن تقييم مدى تمشيها مع القانون على ضوء اعتبارات الكفاءة أو السياسة الصناعية أو التجارية أو المصلحة العامة أو مراعاة "قاعدة السببية"، وفي الوقت نفسه يولى قدر من التساهل الى التعاون فيما بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم بصفة خاصة، وعمليا، يصعب أحيانا التمييز بين الكارتلات والمشاريع المشتركة، لا سيما وأن المشاريع المشتركة قد تنطوي في بعض الحالات على تقييدات ثانوية. وعليه، فإنه يسمح بالكارتلات في بعض البلدان لأغراض ترشيد الأنشطة والتخصص بسبب وجود أحوال متأزمة أو كساد في صناعة ما. أو اذا ما كانت تزيد من قوة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على المساومة ازاء محتكري الشراء أو لأسباب المصلحة العامة. وتُعفَى أيضا من تطبيق قوانين المنافسة كارتلات التصدير التي لا تؤثر على السوق المحلية، أو تخضع في بعض البلدان لمجرد اشتراطات الإشعار أو التسجيل. فالمشاريع المشتركة للبحث والتطوير مثلا معفية عادة الى حد ما؛ وفي الاتحاد الأوروبي يعفى أيضا الاستغلال المشترك لنتائج البحوث. ونصت الولايات المتحدة مؤخرا على أنه ينبغي بحث حالات مشاريع الانتاج المشتركة بموجب معيار قاعدة السببية وأن تستثنى من فئة أعلى الأضرار، بشرط إشعار السلطات المعنية بالمنافسة بالمشروع، ووجود مرافق الانتاج الرئيسية للمشروع في الولايات المتحدة وأن تكون الأطراف شركات من الولايات المتحدة أو من بلدان تعامل شركات الولايات المتحدة بصورة منصفة بموجب القواعد الناظمة لمشاريع الانتاج المشتركة من قانون المنافسة[٣٥].

٣٩- أما في جمهورية كوريا، فإن "الأنشطة المتضافرة غير المعقولة" الأفقية فمحظورة ما لم تسجل لدى مجلس التخطيط الاقتصادي ويقبلها، فينظر المجلس فيها اذا كانت ستؤدي الى "تقييد المنافسة في أي ميدان للتجارة بعينه بما يخالف المصلحة العامة"[٣٦]. (لا ينطبق القانون على المؤسسات في مجال الزراعة

ومصائد الأسماك والتعدين). وبناء عليه، عندما تعاونت ست من شركات تكرير النفط الكبيرة في تقييد مبيعات كل منها غرمتها لجنة التجارة المشروعة ثلاثة ملايين دولار[٣٧]. ولكن يمكن للجنة أن تسمح بأنشطة متضافرة اذا لم يكن هناك مفر منها لأغراض الترشيد الصناعي أو التغلب على تدهور اقتصادي في صناعة تقوم بإعادة تشكيل نفسها أو تعزيز القوة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وترشيد شروط الصفقات، رهنا باتخاذ ضمانات ضد التقييدات غير المعقولة على المنافسة. وهناك تشريع مستقل ينص على برامج ترشيد تمتد ثلاث سنوات من أجل "الصناعات الآفلة" المتردية والصناعات "البازغة" النامية، تؤهلها للحصول على مساعدة من الحكومة مشروطة بتحسين كفاءتها؛ ويجب أن تتضمن البرامج خططا لأنشطة الكارتلات الضرورية، والاندماجات (في حالة الصناعات الآفلة)، ودخول السوق مقيد[٣٨].

٤٠- وفي المانيا، ينص قانون المنافسة[٣٩]، كمبدأ عام، على أن الاتفاقات التي تعقد لغرض مشترك بين منافسين عديمة الأثر بقدر ما يقيّد تنفيذها من المنافسة فيؤثر تأثيرا محسوسا على ظروف السوق، ولكن يمكن اعتبار عدة أنواع من الكارتلات قانونية، شريطة اتباعها الإجراءات المنافسة، التي تتوقف على نوع الكارتل المعني؛ فبعض الكارتلات تحتاج فقط الى ارسال إشعار الى السلطة المعنية بالمناسبة ("كارتلات الإشعار")، بينما قد يعترض على غيرها بعد هذا الإشعار ("كارتلات الاعتراض")، بينما قد يعترض على غيرها بعد هذا الإشعار ("كارتلات الاعتراض")، بينما قد تتطلب أخرى تصريحا مسبقا من السلطة ("كارتلات التصريح"). وحتى بعد اعتبارها قانونية تخضع كارتلات الإشعار والاعتراض لضوابط في حالة التجاوزات. والأساس المنطقي لمثل هذه الاستثناءات، كما بينه واضعو القانون، هو أن "المنافسة ليست بنفسها وبحد ذاتها هي الهدف وإنما وسيلة لتحسين الكفاءة والتقدم التقني ... فمن خلال تقييدات ضرورية معينة على المنافسة متأصلة في اتفاقات الترشيد يمكن وضع الأساس لزيادة في الكفاءة وتحسين تلبية احتياجات المستهلك"[٤٠]. والواقع أنه يجب على المشتركين في اتفاقات الترشيد التمكن من إثبات أنها ستعزز الكفاءة التقنية أو الاقتصادية وأن الزيادات المتحققة في الكفاءة ستمرر الى المستهلكين في شكل أسعار أقل. ولكن على أساس تحقيق أولي في بعض ما اعتبر قانونيا من اتفاقات الترشيد وكارتلات الأزمة في ألمانيا أشير بأنه ليست هناك أدلة مقنعة تماما، على الرغم من تعزيزها لبقاء المنتجين في صناعة ما، على أنها قد زادت كثيرا من الانتاجية أو حسنت من الكفاءة؛ وانما توحي الأدلة بأن الأسعار أعلى نسبيا والانتاج أقل نسبيا نتيجة لتكون الكارتلات[٤١].

٤١- وربما كان للترشيد بعض المزايا بالنسبة للصناعات ذات الطاقة الانتاجية الفائضة التي تواجه هبوطا هيكليا طويل الأجل في طلب السوق. ففي الصناعات الدورية الكثيفة رأس المال قد تفرض الكارتلات أسعارا أعلى على المستهلكين مقابل درجة أقل من الخطر وتكلفة أقل لرأس المال وربحية أعلى للشركات، ولكنها بزيادتها الربحية قد تتيح أيضا للشركات تحمل تكاليف أعلى على الأجل القصير والحفاظ في الأجل الطويل على الطاقة الانتاجية الفائضة أو غير الكفؤ. والأنواع الأخرى من الكارتلات، ولا سيما ما يتيح منها للشركات تحقيق وفورات الحجم الكبير أو يدعم توفير بضائع عامة محددة القطاعات، مثل معايير جودة المنتجات، قد تعزز الكفاءة، أو تتيح وجود حوافز أمام دخول السوق، أو تعزز قدرة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على المنافسة في مواجهة الشركات الأكبر منها. ولكن حيثما يتجاوز حجم هذه الكارتلات أو أنشطتها الحجم الأمثل للكفاءة، أو حيثما تسهل التواطؤ في مجالات أخرى أو الحيلولة دون المنافسة الممكنة قد لا يعود تكوين الكارتلات بفوائد تكفي لتعويض الضرر الذي يلحق بالمنافسة. والاشتراك في البحث والتطوير، الذي يعزز المنافسة بتمخضه عن منتجات جديدة قد يحقق وفورات كبيرة في التكلفة ويعود بفوائد اقتسام

المخاطر والتكامل؛ ولكن اذا اعتمدت السياسات الصناعية على التسعير التنافسي الشامل للشركات المعنية لتشجيعها على الابتكار والاستثمار فقط تثبط أيضا النشاط الاقتصادي في الأسواق الأمامية.

٤٢- وقد لا يكون عمليا بالنسبة للسلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية والبلدان الأخرى أن تأخذ في الحسبان جميع هذه العوامل في تقييم الآثار السعرية لفرادى الكارتلات أو المشاريع المشتركة أو في اتخاذ قرار بالاذن بها أم لا. وتنطوي التفرقة بين الممارسات غير القانونية في حد ذاتها والممارسات التي تخضع لتحليل كل حالة على حدة على أساس إعمال قاعدة السببية على مزية أنها تكفل التيقن للقوى الفاعلة الاقتصادية، وذلك لأنها تحدد بوضوح أنواع السلوك غير القانونية وتحقق وفورات في المواد اللازمة لانفاذ القانون. واذا اعتبر الحظر في حد ذاته مطلقا تماما، فإنه يمكن تخفيفه بمنح اعفاءات لبعض أنواع المشاريع المشتركة التي تعتبر أنها توفر على الأرجح فوائد في مجال الكفاءة تفوق الآثار المانعة للمنافسة.

دال - الممارسات التجارية التقييدية الرأسية ومراكز القوة السوقية المهيمنة والأسعار

٤٣- تتطلب الآثار المترتبة على التقييدات الأفقية والرأسية في مجال المنافسة أنواع تحليل مختلفة. ومن بين الأنواع المختلفة للتقييدات الرأسية، فإن النوع الوحيد الذي يخضع عادة للحظر في حد ذاته في أغلب قوانين المنافسة، هو الحفاظ على أسعار إعادة البيع، أما الممارسات الرأسية الأخرى فتقيم عادة على اساس كل حالة على حدة، لتحديد ما اذا كانت ضارة أو محايدة أو حتى مفيدة بالنسبة للمنافسة، مع مراعاة أي فوائد تعود على المنافسة أو الكفاءة. وترى بعض التقييدات الرأسية على أنها تمثل جهودا لتقليل الأخطار وتكاليف المعاملات التجارية، ولدخول الأسواق، وللحفاظ على الجودة، وللنهوض بكفاءة الانتاج أو الاستثمار في تطوير المنتجات وجهود الترويج، أو لتحقيق فائض مرتبط بمنتج ما من المنتجات. ويعتبر بعضها الآخر ممارسات اقصاء من السوق أو حرمان من دخوله أو وسائل لتعزيز الكارتلات الأفقية عن طريق خفض عدد القوى الفاعلة في السوق أو تصعيب تقديم خصم من الأسعار. على أن هناك اختلافات في سياسات انفاذ المنافسة بصدد تحديد الخط الفاصل بين الضار والمفيد من الممارسات الرأسية. وحتى في حالات الاستثناءات الخاصة التي توفر عادة كما هي الحال في مجال حقوق الملكية الفكرية، يوجد قدر من عدم التيقن من الظروف التي يمكن فيها اعتبار ممارسة هذه الحقوق تعسفية. غير أن هناك قدرا من الاجماع على أن احتمال أن تكون التقييدات الرأسية مانعة للمنافسة يتوقف الى حد كبير على هيكل السوق وأنصبة الشركات المعنية في السوق والنسبة المشمولة من السوق بالتقييد وحواجز الدخول.

٤٤- وبالنظر الى هياكل السوق المركزة الموجودة في أغلب البلدان النامية وبلدان أخرى وقلة توافر الموردين أو العملاء أو الموزعين المستقلين، كثيرا ما تولي السلطات المعنية بالمنافسة فيها اهتماما خاصا للتقييدات التي تفرضها الشركات المهيمنة على السوق، بما في ذلك تعسف هذه الشركات في مجال التسعير. وفي بعض البلدان وضعت أنصبة سوقية افتراضية لأغراض التثبت من وجود هيمنة. وبموجب القانون البرازيلي الجديد يحظر على أي شركة تجارية أو مجموعة شركات تجارية أن تسيطر على جزء هام من السوق ذات الصلة، ما لم ينشأ هذا عن زيادة في الكفاءة الاقتصادية بالمقارنة بمنافسيها؛ ويفترض وجود هيمنة عندما تسيطر شركة أو مجموعة على ٣٠ في المائة من السوق. وبموجب القانون السابق، رفعت دعاوى ضد ٢٢ شركة مستحضرات صيدلانية لزيادتها الأرباح تعسفيا بزيادة الأسعار بنسبة ١٥٠ في المائة فوق معدل التضخم على امتداد فترة ثلاثين شهرا[٤٢].

٤٥- ويميّز قانون مكافحة الاحتكار البولندي بين الممارسات الرأسية الاحتكارية (فرض شروط عقود فادحة تعود بفوائد مغالى فيها والمبيعات المشروطة) والممارسات الاحتكارية التي تشكل إساءة استخدام مركز مهيمن (مقاومة تهيؤ الظروف الأساسية للمنافسة، وتقاسم الأسواق، والتمييز في الأسعار، والمقاطعة، والحفاظ على أسعار إعادة البيع، والتسعير الافتراسي)؛ وكلتا الفئتين محظورة ما لم تكن ضرورية للقيام بنشاط اقتصادي دون أن تؤدي الى الحد كثيرا من المنافسة. وبعض الإجراءات التي تقوم بها شركات في مركز احتكاري أو مركز مهيمن محظورة هي أيضا، بما في ذلك وضع قيود على الانتاج أو المبيعات أو المشتريات، ولا سيما حيثما تفضي الى حدوث زيادات في الأسعار، والامتناع عن البيع بغية زيادة الأسعار، وطلب أسعار مرتفعة للغاية. وتحدَّد الهيمنة كميا باعتبار أنها تمثل مركز رعية اقتصادية لا يواجه منافسة هامة في السوق، مع افتراض وجود هيمنة حيثما يتجاوز النصيب من السوق ٤٠ في المائة. وحتى اذا لم توجد هيمنة، تحظر تقييدات الربط، كما يحظر القانون الاتفاق على تقسيم الأسواق، أو على الحد من حجم الانتاج أو المبيعات أو الحد من وصول الشركات غير الأطراف في الاتفاق الى الأسواق. وأشير الى أن هذه الأحكام الأخيرة لا تنص على تمييز واضح بين هذه الممارسات في الحالات التي تكون فيها أفقية والحالات التي تكون فيها رأسية وأن الحظر العام للممارسات الرأسية من هذا النوع غير مناسب[٤٣]. وحيثما تنتج من أي ممارسة تجارية تقييدية زيادة في الأسعار يمكن لمكتب مكافحة الاحتكار الأمر بتخفيض السعر، ولكنه كان حذرا حتى الآن، فلم يرد إلا على سلوك الاحتكاريين المبالغ في عدوانيته، إدراكا منه أن مراقبة الأسعار ستعرقل الانتقال من اقتصاد موجه الى اقتصاد سوقي وبالنظر الى الصعوبات في حساب تكاليف الانتاج أو إثبات الممارسات الاحتكارية[٤٤]. وفي بعض البلدان حاولت السلطات المعنية بالمنافسة معالجة تجاوزات المركز المهيمن بفرض أسعار أو التفاوض على أسعار قد تستند الى مستويات الأسعار أو الربح في أسواق مماثلة تنافسية أو تتصل برقم قياسي للتكاليف. ولكن مثل هذه التدابير، وإن كانت نافعة مؤقتا للحد من التجاوزات (ولا سيما في أسواق المنتجات المتجانسة)، قد تؤدي في الأجل الطويل الى عرقلة الاستثمارات الجديدة أو دخول السوق.

٤٦- كما أن التقييدات الرأسية وهياكل التوزيع الاستئثاري والأسواق المركزة في كثير من بلدان أوروبا الشرقية (وبدرجة أقل في كثير من البلدان النامية) قد تقتضي، خلال فترة مؤقتة على الأقل، سياسات انفاذ صارمة بشأن الممارسات الرأسية واساءة استخدام المركز المهيمن. ولكن ينبغي توخي الحذر لكفالة ألا يؤدي تنفيذ مثل هذه الأحكام الى اعادة ضوابط الأسعار في شكل آخر، وبهذا تؤثر سلبيا على الكفاءة. وينبغي التفرقة بوضوح بين الممارسات الأفقية والممارسات الرأسية وينبغي أن تخضع الأخيرة لتحليل متوازن على أساس كل حالة على حدة لا حظرها بحد ذاتها. وبالنظر الى أن بعض التقييدات الرأسية مثل ترتيبات الربط وترتيبات التوزيع الحصري يمكن أن تفيد بصورة خاصة كأدوات لتيسير دخول السوق، فإنه ينبغي الحرص على ألا يؤدي الانفاذ البالغ التشدد الى إعاقة دخول الأسواق المركزة. ذلك أنه في مثل هذه الحالات، يمكن أن يدفع سوء تطبيق قانون المنافسة الأنشطة التجارية الى تكامل رأسي مفرط. وينبغي أن يكون هناك تمايز واضح في معاملة الممارسات الرأسية التي تقوم بها شركات مهيمنة وتلك التي تقوم بها شركات غير مهيمنة (وتقتضي الفئة الأولى زيادة في الفحص). ولكن ينبغي عدم الخلط بين الهيمنة والنصيب الكبير من السوق الذي ينشأ مؤقتا عن الدخول الجديد الناجح الى السوق؛ وينبغي أن تؤخذ في الحسبان المعايير النوعية بخلاف النصيب من السوق. وعموما، لا ينبغي أن تعاقب الشركات الكبيرة على ما تحققه في السوق من نجاح نتيجة تفوق في المهارات أو الفطنة التجارية، ولا ينبغي الخلط بين حماية المنافسة وحماية فرادى المتنافسين من المنافسة الشريفة على مشقتها.

الفصل الثالث

تنظيم الاحتكارات الطبيعية

٤٧- تتسم مشاكل التسعير والممارسات التجارية التقييدية الرأسية بصعوبة خاصة في حالة الاحتكارات الطبيعية، إذ إن هذه الاحتكارات توجد حيثما يصعب جدا أو يستحيل دخول السوق بسبب وفورات الحجم الكبير، فيكون أكفأ حل هو احتكار مورد وحيد؛ وتتضمن مثل هذه الاحتكارات الطبيعية البنية الأساسية أو صناعات المرافق القائمة على أساس شبكات نقل أو شبكات معدنية مثل الكهرباء والماء والغاز والطرق والمرافئ والمطارات. ولكن ينبغي التمييز بين الأنشطة الأساسية لمحتكر طبيعي التي توجد فيها حقا وفورات الحجم والأنشطة ذات الصلة بذلك التي اكتسب فيها المحتكر احتكاره بسبب وجود حواجز تنظيمية تحول دون الدخول؛ فيسمح بصورة متزايدة في عدد من البلدان بوجود منافسة في مثل هذه الأنشطة ذات الصلة. وفي بعض القطاعات مثل النقل أو الطاقة، يمكن أن تنشأ منافسة حتى ضد الأنشطة الأساسية لمحتكر طبيعي من قبل شركات تنتج بدائل جزئية كما في قطاع النقل أو الطاقة. يضاف إلى هذا أن التغير التكنولوجي يقلل من نطاق بعض الاحتكارات الطبيعية ولا سيما في صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية.

٤٨- وعلى حين ينبغي أن تخضع المجالات التي تكون فيها المنافسة واردة لضوابط الممارسات التجارية التقييدية (وبخاصة لمنع السلوك الافتراسي عن طريق الاعانات المتبادلة من مجالات الاحتكار)، فإن الضوابط المعتادة للممارسات التجارية التقييدية قد لا تكفي وحدها لمراقبة الأنشطة الاحتكارية الأساسية وقد يلزم وجود نظام خاص لتنظيم الصناعة ينهض بهذه المهام. فعلى خلاف ضوابط الممارسات التجارية التقييدية، التي تسعى إلى تقليل العقبات الخاصة أمام سير قوى السوق، يسعى تنظيم الصناعة إلى محاكاة قوى السوق بإحداث آثار التسعير والإنتاج التي تحدث لو كانت الصناعة تنافسية. ولكن ينبغي أن يوضع تنظيم للصناعة، حتى حيثما كانت مستحسنة من حيث المبدأ، إلى إجراء تحليلات لفائدة التكلفة، إذ إن تنظيم الاحتكارات الطبيعية عملية معقدة تحتاج إلى موارد كثيفة حسبما يرد في المناقشة أدناه.

٤٩- وفي البلدان التي وضعت فيها مثل هذه اللوائح التنظيمية، تستخدم الحكومات طرقا مختلفة لتنظيم ما تقوم به الاحتكارات الطبيعية من تسعير، سعيا منها للموازنة بين أهداف مصلحة المستهلك والحوافز الكافية للمنتجين والكفاءة والمنافسة والحد الأدنى من التنظيم واستقرار القواعد التنظيمية وفعالية التكلفة، ولكن إمكانية التضارب بين هذه الأهداف أكبر في هذا المجال مما هي في أي مجال آخر. والوضع المثالي هو أن يحاول التسعير المدار الذي تمارسه الاحتكارات الطبيعية محاكاة آثار سوق تنافسية وتوفير خدمات جيدة ووضع أسعار شفافة تكون ذات صلة بالحد الهامشي للتكاليف ومقتضيات الاستثمار مستقبلا، وفرض درجة من المخاطرة والمساءلة على الشركات وعلى إدارتها فيما يتعلق بقراراتها، والحفاظ على درجة من المرونة لمواجهة تغير ظروف السوق، وتوفير حوافز على تخفيض الاحتكار للتكاليف وعلى دخول السوق حيثما أمكن، مع توفير ما يكفي من الاستقرار في الوقت ذاته لتشجيع الشركة على القيام بالاستثمارات الكبيرة اللازمة في أغلب الأحوال في مثل هذه الصناعات، ولكن كان لا مفر من أن يتحقق بعض هذه الأهداف على حساب غيرها.

٥٠- وفي الولايات المتحدة، تتمثل الطريقة الشائعة لمراقبة ممارسة الاحتكارات الطبيعية للتسعير هي تنظيم الأرباح أو معدل العائد على الأصول المسموح لها بكسبه (المعروفة باسم تنظيم معدل العائد). وعلى

حين أن الميزة في هذه الطريقة هي بساطة إدارتها، فإنها قد لا تحفز كثيرا على تقليل أوجه عدم الكفاءة وتحسين التكنولوجيا، كما قد تشجع وجود طاقة إنتاجية فائضة أو توفير خدمات غير ضرورية أو مكلفة. وقد توجد أيضا صعوبات ودرجة من التعسف وعدم الاتساق في تقرير ما ينبغي أن يشكل عائدا عادلا أو معقولا.

٥١- وقد أدخل مؤخرا التنظيم عن طريق تحديد "حدود قصوى للأسعار" (تعرف أيضا باسم "تنظيم الحوافز") في الولايات المتحدة في بعض المجالات، كما أدخلت طرق مماثلة في فرنسا لتنظيم الأسعار التي تضعها بعض المؤسسات العامة العاملة كاحتكارات طبيعية. وطرق "الحدود القصوى للأسعار" من هذا القبيل تماثل ما هو مستخدم في المملكة المتحدة، حيث يفرض عادة حد أقصى على الزيادة السنوية، على مدى خمس سنوات، (يعاد بعدها النظر في الحد الأقصى) في الأسعار التي يحددها الاحتكار لخدمات فردية أو لمجموعة من الخدمات؛ ويحسب هذا الحد الأقصى بطرح عدد معين من النقاط المئوية من الزيادة في الرقم القياسي لأسعار التجزئة (معادلة RPI-X)؛ ويمكن أن يكون العامل "X" رقما أعلى من معدل التضخم، مما يؤدي إلى انخفاض في السعر بالقيمة الحقيقية. والتمييز بين وضع الحدود القصوى للأسعار وتنظيم معدل العائد للاحتكارات الطبيعية ليس قاطعا تماما من الناحية العملية (لأن اسقاطات معدل العائد عامل هام في تحديد الحد الأقصى للأسعار)، لكن وضع حد أقصى للسعر لفترة محددة يتيح للشركة المرونة ويوفر لها حافز التمكن من تقليل التكاليف بدون أن تضطر فورا إلى تخفيض الأسعار كما يتيح تقاسم فوائد الكفاءة بين المنتجين والمستهلكين بعد انقضاء الفترة . ولكن النجاح في تنفيذ الحدود القصوى للأسعار يتوقف على قدرة أجهزة التنظيم على الحصول على معلومات صحيحة من الشركة الخاضعة للتنظيم، وتقييمها، ووضع حد أقصى مناسب للأعوام القليلة المقبلة مقدما. (مع مراعاة ما يترتب من تكاليف) والتمسك بالحد الأقصى حتى إذا حقق الاحتكار أرباحا أكبر بكثير مما كان متوقعا. وبالنظر إلى أن الحدود القصوى للأسعار قد توفر حافزا على خفض الاستثمار وتقليل الخدمات، فإن هذا قد يستلزم أيضا تنظيم نوعية الخدمات.

٥٢- وفي المملكة المتحدة أحيانا ما يتم اللجوء، تسهيلا لمهمة وضع الحد الأقصى إلى "المنافسة المعيارية"، التي تنطوي على مقارنة تكاليف وأسعار احتكارات طبيعية إقليمية مختلفة؛ وفي صناعة المياه تطبق ضوابط خاصة على الاندماجات تأمينا لعدم منع الاندماجات بين هيئات المياه الإقليمية مثل هذه المقارنات. وبالمثل، يتم اللجوء، في ألمانيا إلى "المنافسة المقارنة" (إلا إذا كانت الأسواق المختارة للمقارنة تنافسية)؛ ويعمد مكتب الكارتلات الاتحادي، في اضطلاعه بمراقبة حالات التعسف في الأسعار التي تقوم بها الاحتكارات الطبيعية، إلى الأخذ في الحسبان الأسواق التنافسية التي تكون قابلة للمقارنة من زاوية المنتجات أو المنطقة الجغرافية أو الوقت. ولعل من الأنسب نظريا لسلطة معنية بالمنافسة يتوقع منها أن تكفل كفاءة الاقتصاد ككل، أن تأخذ بمعيار تنافسي الوجهة عن أن تركز حصريا على مركز العائدات لمحتكر فردي. وتشير خبرة ألمانيا بهذا المجال إلى أنه كثيرا ما يتعذر، من الناحية العملية، العثور على أسواق تكون قابلة للمقارنة بما فيه الكفاية؛ غير أنه لم يتبين أن مكافحة حالات التعسف بالاستناد إلى الأسواق المقارنة لم يعق الاستثمارات الجديدة أو دخول مشاركين جدد السوق[٤٥].

٥٣- بل أحيانا ما تكون الأسعار التي وضعتها أجهزة التنظيم لبعض الخدمات، بموجب كل من نظامي معدل العائد والحدود القصوى للأسعار، أعلى مما يمكن تبريره بتكاليف الاحتكار ذاته (لأن الاحتكار سيكون قد استعاد بالفعل الكثير من نفقاته على المعدات الرأسمالية) أو حتى من تكاليف إحلال معدات رأسمالية جديدة، وذلك بغية توفير حافز على دخول السوق من أجل توريد هذه الخدمات، أو لإثناء المنافسين الموجودين

عن الخروج من السوق. ولما كان أشيع مجال للاحتكارات الطبيعية هو الصناعات ذات شبكات التوزيع الكبيرة، التي سيحتاج المنافسون المحتملون إلى الوصول اليها، تعين أيضا على أجهزة التنظيم تقرير ما هي الشركات التي ينبغي السماح لها بالدخول وفي أي من قطاعات السوق، وتأمين عدم رفض الربط بالشبكات، ومراقبة الأسعار وشروط الربط بها، ومنع الاحتكار من الحصول على معلومات أكثر مما ينبغي عن أنشطة منافسيه وهو يوفر لهم الوصول وكذلك منع التواطؤ بين الاحتكارات والداخلين الجدد إلى السوق. وقد لزم أيضا تأمين عدم تمكن الاحتكار من تبادل الإعانات مع الأنشطة ذات الصلة بالأنشطة الاحتكارية، مع مراعاة الالتزامات التنظيمية على الاحتكار بتوفير "خدمة شاملة" لجميع المستهلكين (تنفذ عن طريق الإعانات المتبادلة للخدمات الأساسية الأقل ربحية المقدمة لبعض المستهلكين). وقد تعين عموما على أجهزة التنظيم الاضطلاع بما يعرف باسم "التنظيم غير المتناظر" بين أنشطة الاحتكار وأنشطة منافسيه بغية التغلب على المزايا المتأصلة فيه، الأمر الذي دفع أجهزة التنظيم في بعض البلدان، إلى درجة محدودة، نحو "المنافسة المدارة" التي يتوقع لها أن تصبح مستمرة ذاتيا وأن تؤدي إلى زيادات دينامية في الكفاءة وتخفيض الأسعار في الأجل الطويل. وعلى ضوء التناقضات المتأصلة في مثل هذا المنهج وكذلك اعتبارات وفورات الحجم والنطاق، وتفادي الفائض في الطاقة الانتاجية، وتوفير حوافز للاستثمار وضمان التوريد وتوفير الخدمة الشاملة، لاقت بعض البلدان المتقدمة صعوبات في تنظيم الاحتكارات الطبيعية، وهناك جدل حول إمكانية وملاءمة المنافسة والقدر الضروري منها في بعض صناعات الاحتكارات الطبيعية[٤٦].

٥٤- وستتفاوت الاجابات على هذه الأسئلة باختلاف الصناعات والبلدان، ولكن من المقبول عامة أنه لا يمكن إدخال المنافسة إلا على مراحل في كثير من جهات الاحتكارات الطبيعية في العديد من البلدان. وليس الحال بالضرورة هكذا دائما؛ ففي صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية في آسيا، على سبيل المثال، أشير إلى أن الفجوة بين العرض الحالي والطلب المحتمل من الكبر إلى حد أن القلق من حدوث فائض في الطاقات أمر مستبعد حاليا، وأن التحرير الواسع النطاق هو وحده الكفيل باجتذاب مقادير كبيرة من رأس المال اللازم لتحديث الشبكات وأنه لا غنى عن تنظيم الصناعة للتمكين من الترابط ومنع التجاوزات[٤٧]. ولكن تبقى المشكلة الأساسية في معظم البلدان النامية والبلدان الأخرى هي نقص القدرات الإدارية اللازمة لاتخاذ القرارات السليمة بشأن طريقة وسرعة التحرير والتنظيم على السواء. وبالنظر الى أن لدى أغلب البلدان النامية والبلدان الأخرى قدرة شرائية محدودة ولكن لديها احتياجات هائلة للاستثمار في المرافق الأساسية، وموارد ومهارات إدارية محدودة، وندرة في البيانات عن التكاليف (وصعوبات في التنبؤ بالتكاليف في بيئة تتميز بارتفاع التضخم يجري فيها إزالة القيود التنظيمية)، ونقص في الشركات القادرة على المنافسة بصورة فعالة في مجالات الاحتكارات غير الأساسية، فلن يسهل قطعا على السلطات في الكثير من البلدان النامية والبلدان الأخرى الاضطلاع بمثل هذه المهام المعقدة. يضاف الى هذا أن الاحتكارات الطبيعية في البلدان النامية غالبا ما تشغّلها شركات عبر وطنية لديها إمكانية ممارسة تجاوزات التسعير التحويلي، وبذلك تزداد صعوبة التعرف على تكاليفها على وجه الدقة.

٥٥- وقد كان توفير خدمات الاحتكارات الطبيعية تقليديا من مسؤوليات الحكومة في أغلب البلدان، لأن هذا من الأسباب التي يمكن أن تيسر مكافحة السلوك التعسفي من قبل الاحتكار؛ وعادة ما يكون لدى الاحتكار الطبيعي الذي بين أيدي القطاع الخاص حافز أكبر على وضع أسعار عالية عن المؤسسة العامة. ولكن تبقى مشكلة تنظيم التسعير أو السلوك المانع للمنافسة من قبل الاحتكارات الطبيعية حتى عندما تقوم الإدارات الحكومية أو المؤسسات العامة بتشغيل هذه الاحتكارات، ويمكن أن يحدث تنازع بين دوري الحكومة كجهاز تنظيم وكمالك، الأمر الذي يقتضي أقصى قدر من الشفافية في التنظيم. فعلى خلاف الشركات الخاصة

أحيانا ما تضع المؤسسات العامة أسعارا دون التكلفة (مما يحد من دخول السوق). وعلى الرغم من أن التسعير التجاري (غالبا على أساس اضافة هامش ربح) يلقى الآن قبولا فإن هذا قد يخفي أوجه انعدام كفاءة تشغيلية وحالات احتكار[٤٨]. ولذا كان من المهم إنشاء هيئات مؤسسية مستقلة لرصد الأسعار التي تضعها المؤسسات العامة؛ ففي فرنسا مثلا يجري تنظيم بعض الاحتكارات الطبيعية بموجب "خطط تعاقدية" ثلاثية السنوات، تضع الأسعار وأهداف الكفاءة والخدمات.

٥٦- وتشير حاجة البلدان النامية والبلدان الأخرى إلى تعبئة أكبر قدر ممكن من رأس المال الخاص إلى أنه ينبغي لها، بالنسبة لمجالات الاحتكارات غير الأساسية، أن تتفادى منح احتكار لمستثمر واحد، سواء كان مؤسسة عامة أو شركة خاصة واحدة. ولهذا السبب وأيضا من أجل منع التجاوزات في استخدام القوة السوقية، فإن من المفيد في كثير من الحالات استقلال القطاعات المتنازع عليها عن شبكات النقل والتوزيع الاحتكارية؛ ويمكن فتح هذه القطاعات أمام المنافسة بإصدار تراخيص توفر إمكانية وصول الموردين الآخرين إلى الشبكة[٤٩]. وكثيرا ما يتمشى هذا مع تقسيم الشركة الاحتكارية بالمعنى الرأسي. ومن هنا مثلا يمكن جعل شراء الغاز من المنتجين وبيع الغاز إلى المستعملين مستقلا عن شبكات التوزيع، مما يسمح بالمنافسة في الأسواق الخلفية والأسواق الأمامية على السواء ويقلل حافز الموزع على فرض شروط وصول غير تنافسية. وثمة تدبير هيكلي مفيد آخر هو تقسيم الاحتكار الوطني الكبير إلى احتكارات إقليمية أصغر. وقد نفذ تفكيك الاحتكار الرأسي والجغرافي في الأرجنتين والمملكة المتحدة عند خصخصة بعض المؤسسات العامة. ولا تقتصر ميزة تفكيك الاحتكار جغرافيا على إتاحة "المنافسة المعيارية" بل ويسمح أيضا بالمنافسة في المجالات الأوسع للاحتكارات الإقليمية. وفي ألمانيا، قرر مكتب الكارتلات الاتحادي أن الاتفاق على تحديد المناطق بين شركتين لتوزيع الغاز الذي يمنع كل شركة من الشركتين من توريد الغاز إلى منطقة الشركة الأخرى لا يتمشى مع قانون المنافسة للاتحاد الأوروبي[٥٠]. وإن كان صحيحا أنه يتعذر في بعض الأحيان تنفيذ هذه التدابير الهيكلية بسبب وفورات الحجم أو النطاق أو إحجام المستثمرين. فالواقع أن حجم الاستثمارات الأصغر اللازمة يمكن أن تجتذب عددا أكبر من المستثمرين. وبالنظر إلى أن الشركات الراغبة في دخول السوق تحتاج إلى مرافق توصيل، فقد تضيع وفورات الحجم إذا لم تتمكن من الحصول على هذه التسهيلات بشروط مناسبة. وعلى ذلك، فإنه في هنغاريا، تم، من أجل جمع الاستثمارات الرأسمالية اللازمة تقسيم احتكار المؤسسة العامة للكهرباء إلى ثماني شركات لتوليد الكهرباء وست شركات توزيع إقليمية، ستجري خصخصة معظمها[٥١].

٥٧- وبالنسبة للحكومات التي لم تعتد على التنظيم الرسمي، فإن "التفويض بتشغيل" الشركات العامة[٥٢] يتيح عملية تعلم تدريجي، حيث ينص على وظيفة التنظيم في المخطط وعلى مراقبة مؤشرات الأداء في العقد. ويمكن أن تشمل هذه المؤشرات تنظيم الأسعار أو معدل العائد ونوعية الخدمة، ويمكن إدراج عنصر منافسة عن طريق طرح الحق في التشغيل في عملية تقديم عطاءات[٥٣]. وينطوي هذا "التنظيم التعاقدي" على مزايا إعطاء المستثمر إطارا يمكن التنبؤ به على نحو أكبر مما يتيحه التنظيم العام[٥٤]، ويسمح بإدخال تعديلات على العقد بالاتفاق المشترك وعدم اقتضاء إنشاء وكالة جديدة مستقلة للتنظيم من البداية. وينفذ نظام كهذا في فرنسا، على سبيل المثال؛ حيث توفر الخدمات البلدية عن طريق تفويض تعاقدي بالوظائف البلدية إلى شركات خاصة. وقد أشير بأن من الحلول الممكنة بالنسبة للبلدان ذات الاقتصاد السوقي النامي اعتماد هيكل مزدوج، فتراقب ما تقوم به الاحتكارات الطبيعية من تسعير في المجالات التي تقدم فيها بالفعل خدمات عن طريق تنظيم معدل العائد أو فرض ضوابط على ممارسة الشركات المهيمنة لممارسات تجارية تقييدية، مع السماح لها بحرية التعاقد مع المستهلكين لتوفير خدمات جديدة بأسعار وشروط

لا تخضع للتنظيم؛ ويمكن إدخال حدود قصوى للأسعار مع تزايد نضوج الاقتصادات وزيادة إمكانية التنبؤ باتجاهات التكاليف والانتاجية في الصناعات المعنية[٥٥]. ويزداد استخدام طرائق "الخصخصة الربحية" هذه في الخدمات الجديدة في صناعة الاتصالات السلكية واللاسلكية العالمية. على سبيل المثال، وكذلك في مجال توليد الكهرباء في آسيا وأوروبا الشرقية[٥٦]، في كثير من الأحيان باستخدام طريقتي "البناء - الملكية - التشغيل" أو "البناء - التشغيل - النقل". ويمكن النظر في استخدام المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص، مع الأخذ في الحسبان أوجه عدم الكفاءة التي ترتبط في بعض الأحيان بالمشاريع المشتركة (متناولة في الدراسة المعنية بالتركز).

٥٨- بيد أن هذه الطرائق لا تزال تقتضي تنظيما يسهل ادراكه وينفذ بصورة فعالة. وعلى حين تتوقف الحلول المختارة على المشاكل المحددة التي يواجهها كل بلد، فإن تقديم البلدان ذات الخبرة في هذا المجال تعاونها التقني سيكون مفيدا للبلدان الأخرى التي تود تنظيم المنافسة و/أو التسعير في مختلف صناعات الاحتكار الطبيعي بطريقة فعالة عملية في حدود مواردها. وقد يكون اجراء مقارنات دولية للأسعار دليلا مفيدا يتيح المنافسة المعيارية أو المقارنة في هذا الصدد.

٥٩- وربما كان من العوامل المهمة بالنسبة للبلدان النامية وبلدان أخرى، في تقرير أنظمة اللوائح المناسبة لها، تأثيرها على التجارة الخارجية والاستثمار الأجنبي. ففي استراليا أشير إلى أن من الأسباب الرئيسية لمنح بعض الشركات رخصا للتنافس مع شركة تلسترا (Telstra)، وهي احتكار الاتصالات السلكية واللاسلكية المملوك للدولة سابقا، تعويد الصناعة على المنافسة في السوق المحلية، بحيث تزداد قدرتها على التنافس في المنطقة الآسيوية؛ أما قرارات شركة تلسترا بالأسلوب الذي تتبعه في المنطقة، سواء كان بالتحالف مع ناقلين محليين أو بشراء أسهم في الشركات الأجنبية أو بالتنافس معها، فتتوقف كثيرا على الموقف التنظيمي في البلدان المختلفة[٥٧]. ويلعب استقرار الأسعار دورا هاما في تشجيع الاستثمار الأجنبي وفي تعظيم فوائده. وقد أشير، عند خصخصة المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية في ألأرجنتين، إلى أن الافتقار إلى جهاز تنظيم موثوق به يضمن استقرار الأسعار أدى بالضرورة إلى منح أسعار بيع ومستويات تعريفية مواتية بلا موجب عند خصخصة المؤسسة العامة لتعويض المستثمرين عن الأخطار المتوقعة[٥٨]. وعندما تكون تعريفات مرافق الاحتكارات الطبيعية في بلد ما أعلى إلى حد كبير من الأسعار الدولية، فإن هذا يمكن أن يؤثر بصورة سلبية على قدرته التنافسية في القطاعات الاقتصادية الأخرى، ومن ثم على قدرته في اجتذاب المستثمرين.

٦٠- وقد بدأت بعض البلدان النامية وبلدان أخرى في اعتماد هياكل تنظيمية تماثل ما هو سائد في البلدان المتقدمة، ففي ماليزيا مثلا أنشئت هيئات تنظيمية تتناول قطاعات الاحتكارات الطبيعية التي تم خصخصتها، وذلك من أجل حماية مصالح المستهلكين مع تأمين ايجاد منافسة سليمة في الوقت نفسه. ولكن حتى عندما كان احتكار الاتصالات السلكية واللاسلكية مؤسسة عامة أشير بوجود مشاكل فيما يتعلق بتكاليف الموارد اللازمة للتنظيم (تستعمل معادلة RPI-X لوضع الأسعار)، وانعدام التماثل في مجال المعلومات بين الشركة وهيئتها التنظيمية، ووجود سلوك ضد الدخول موجه نحو المنافسة المحتملة فيما يتعلق بما يعرف باسم "شبكات القيمة المضافة"[٥٩]. وترخص ماليزيا الآن لشركة أخرى بتوفير خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، بحيث توفر المنافسة وتشجع الاستثمار[٦٠]. وقد أدخلت إطارات تنظيمية مماثلة في الأرجنتين وبيرو وشيلي وكولومبيا، بينما فضلت جامايكا التنظيم عن طريق فرض معدل للعائد في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية (انظر الفصل التالي).

٦١- أما في بولندا فقد تعين على مكتب مكافحة الاحتكار تناول حالات عديدة من اساءة استخدام المحتكرين الطبيعيين لمراكزهم المهيمنة، ولا سيما الخدمات البلدية لتوفير المياه والكهرباء والغاز والمجاري، وكذلك شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية[٦١]. واتخذ المكتب خطوات لصياغة أنظمة قانونية مستقبلا لهذه القطاعات بإقامته وكالات وتدريب الموظفين. ولدى المكتب أيضا موظفون على المستوى الإشرافي للمؤسسات العامة العاملة كاحتكارات طبيعية. وقد اعتمد قانون جديد يرمي إلى تفتيت الاحتكار الوطني لاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركات اقليمية صغيرة وتشجيع الداخلين الجدد[٦٢].

٦٢- ولذا لا يوجد خيار سهل أمام البلدان النامية لانتقاء تنظيم للاحتكارات الطبيعية. وقد يفضّل استخدام مزيج من النهوج، حسب ظروف السوق في فرادى الصناعات والبلدان، وكذلك حسب مستوى التنمية والقدرات والمؤسسات الإدارية. وينبغي إقامة توازن بين الحاجة إلى قدر كاف من المرونة يسمح بحدوث عملية تعلم وحاجة المستثمرين إلى نظام يمكن التنبؤ به. غير أن هناك بعض المبادئ العامة التي يمكن التقيد بها، ايا كان النهج المعتمد. وقد تشمل هذه المبادئ تلك التي أوصى بها الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة، أي (أ) وضع إطار تنظيمي واضح لكل مرفق يشتمل على قواعد محددة بالنسبة للدولة ومقدم الخدمة والمستهلك؛ (ب) وضع إطار تنظيمي وإنشاء سلطة تنظيمية قبل خصخصة أي مرفق عام؛ (ج) إقامة هياكل سوقية تتيح أقصى قدر من المنافسة حيثما أمكن؛ (د) إنشاء سلطات تنظيمية مختصة وضمان استقلالها عن التدخل السياسي؛ (هـ) ضمان شفافية الإجراءات التي تستخدمها السلطات التنظيمية وإعلان قراراتها على الجمهور؛ (و) ترشيد الهياكل بالنسبة للصناعات ذات الصلة بغية إبقاء الهيئات التنظيمية عند أدنى حد، وضمان أن تكون هذه الهيئات على مستوى فني رفيع[٦٣].

الفصل الرابع

المنافسة والخصخصة وتفكيك الاحتكار

٦٣- وحسبما تبين من المناقشة في الفصل السابق، فإن تشجيع المنافسة ليس ممكنا دائما في حالة مجالات الاحتكارات الطبيعية الأساسية. ولكن في حالة الصناعات المتنازع عليها (التي يتركز هذا الفصل عليها أساسا). فإن تشجيع المنافسة ضروري لنجاح الخصخصة - وإذا كانت للملكية أهميتها فإن المنافسة أهم لتحقيق مكاسب المنافسة[٦٤]. ويمكن أن يتباين الإطار الزمني لتشجيع المنافسة. ذلك أنه يمكن، عند الاضطلاع بالأعمال التحضيرية للخصخصة، تعريض المؤسسات العامة للمنافسة "تفكيك الاحتكارات" عن طريق تحرير حواجز الدخول التنظيمية، أو التوقف عن تقديم الإعانات إلى المؤسسات العامة أو اخضاعها لضوابط الممارسات التجارية التقييدية أو تقسيم المؤسسات العامة الكبيرة للحد من قوتها السوقية. وثمة طريقة بديلة هي الاضطلاع بهذه التدابير في وقت الخصخصة، ومن ثم تلافي تحويل الاحتكارات العامة إلى احتكارات خاصة. ويمكن أيضا اختيار الشروط المتعلقة بالخصخصة بهدف زيادة المنافسة إلى أقصى حد. وثمة إمكانية ثالثة هي إبقاء أو حتى تعزيز المركز الاحتكاري للمؤسسة العامة، أو اتخاذ بعض التدابير التي تمنحها قوة سوقية حتى بعد خصخصتها، وإزالة هذه التدابير في مرحلة لاحقة.

٦٤- وقد اختارت بعض البلدان النامية والبلدان الأخرى تفكيك الاحتكارات قبل الخصخصة. وفي الصين، على سبيل المثال، تبين مؤشرات انخفاض الأرباح في القطاعات التي أزيلت فيها القوة الاحتكارية للمؤسسات العامة ودخلت فيها أعداد كبيرة من المؤسسات غير العامة، أن المنافسة زادت في هذه القطاعات؛ ولم تنخفض الأرباح في بعض القطاعات التي استمرت فيها القوة الاحتكارية[٦٥]. وفي المكسيك، أعلن، وفقا لتوصيات لجنة المنافسة الاتحادية، أنه عند انقضاء احتكار المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية، سيتاح للمستعملين التحول إلى مقدمي خدمات الاتصالات الخارجية المنافسين بدون الحاجة إلى استعمال رموز وصول خاصة، وأنه سيسمح بالربط بين مقدمي خدمات الاتصالات الخارجية والشبكات المحلية بخطى سريعة[٦٦]. كما طبقت المكسيك ضوابط الممارسات التجارية التقييدية على سلوك احتكارات المؤسسات العامة. وبموجب قانون المنافسة الجديد في المكسيك[٦٧]، فإنه على الرغم من أن "الأنشطة الاستراتيجية" للمؤسسات العامة (في القطاعات التي يحددها القانون) لا تدخل في نطاق ولاية السلطة المعنية بالمنافسة، فإن أنشطة المؤسسات العامة في المجالات الأخرى تخضع لضوابط الممارسات التجارية التقييدية، على حين أن على السلطات الحكومية، على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات ومستوى البلديات، أن تلتزم بقانون المنافسة عندما تمنح امتياز تقديم الخدمات العامة التي تشمل استخدام مال عام. وفي الآونة الأخيرة ألزمت السلطة المعنية بالمنافسة شركة النفط العامة بأن تمنح امتياز إقامة محطات البنزين على أساس غير تمييزي لجميع المكسيكيين[٦٨]. وفي شيلي كذلك أقيمت دعاوى ضد الشركة العامة المحتكرة للتليفونات (التي تمت خصخصتها منذئذ) لاعتراضها على الربط بالشركات الخاصة[٦٩].

٦٥- وفضلت بلدان أخرى تفكيك الاحتكارات في وقت الخصخصة. وحسبما لوحظ في الفصول السابقة، يجري تنفيذ البرنامج الروسي "تفكيك الاحتكارات في اقتصاد الاتحاد الروسي" جنبا إلى جنب مع خصخصة المؤسسات العامة. وفي بعض البلدان، تدخلت سلطات مكافحة الممارسات التجارية التقييدية لكفالة إجراء الخصخصة بطريقة تضمن المنافسة أو تمنع التجاوزات. وفي ألمانيا، على سبيل المثال، تدخل مكتب الكارتلات الاتحادي في عدة مناسبات لدى "وكالة الخصخصة للمناطق الشرقية" لابداء معارضته لبيع مؤسسة

عامة لمشتر مهيمن على السوق؛ وفي إحدى المناسبات مارس المكتب ضوابط مكافحة الاندماجات لمنع حالة بيع من هذا النوع[٧٠]. وفي تشيكوسلوفاكيا السابقة أجازت السلطة المعنية بالمنافسة احتياز اتحاد شركات فرنسي سويسري حصة أغلبية في مؤسسة عامة منتجة للشكولاتة بشرط عدم رفع الأسعار بأكثر من ٥٠ في المائة عن كلفة التوريدات على مدى خمسة الأعوام التالية[٧١]. وقد نفذت عملية الخصخصة ذاتها في بعض الأحيان بطريقة تنافسية. وعليه، فإنه في روسيا، نفذت "الخصخصة الصغيرة الحجم" "للمؤسسات الصغيرة" أساسا عن طريق عطاءات تنافسية أو بالمزاد أو عن طريق بيع الأصول لرجال الأعمال الذين يستأجرونها بالفعل؛ وتبلغ المؤسسات الصغيرة أكثر من ثلثي المؤسسات التي تمت خصخصتها حتى الآن[٧٢]. وقد أوصى الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة باستخدام العطاءات التنافسية إلى أكمل مدى ممكن في عملية الخصخصة في كل من الخيارات التي لا تنطوي على تصفية الاستثمار وخيارات تصفية الاستثمار[٧٣]. وما من ريب في أن نجاح العطاءات التنافسية يتوقف على ما إذا كانت هناك منافسة كافية على العقد وما إذا كانت الحكومات قادرة على ضمان عدم اشتمال عملية العطاءات على سلوك تواطئي أو استئثاري - ويمكن للسلطة المعنية بالمنافسة أن تقوم بدور هام في هذا الصدد.

٦٦- غير أنه على الرغم من أن تشجيع المنافسة من الأهداف الصريحة أو الضمنية للخصخصة، حتى الآن، فإنه لم يعط غالبا وزنا كبيرا من الناحية العملية في كثير من البلدان النامية والبلدان الأخرى. فقد ظلت الهياكل السوقية المركزة، أو حتى تعززت، في كثير من الأحيان ولا سيما حيثما كانت الشركات المخصخصة كبيرة وذات مراكز سوقية قوية[٧٤]. ولم تنفذ إلا فيما ندر إجراءات أو تدابير تقييم محددة من أجل التحقق من أن الاحتكارات العامة لم تتحول إلى مجرد إحتكارات خاصة. وحتى في البلدان النامية التي لديها قوانين للمنافسة، فإن السلطات المعنية بالمنافسة لا تعطى في كثير من الأحيان ولاية فحص عملية الخصخصة أو حتى التشاور مع السلطات التي تقوم بالخصخصة. وقد يكون سبب هذا افتراض أن الجمع بين الخصخصة وتخفيض الحواجز التنظيمية الموضوعة أمام دخول السوق، وعملية الإصلاح الاقتصادي العامة، سوف يكفي لضمان نمو قوى سوقية تنافسية. وقد يكون هناك أيضا عزوف عن تفتيت المؤسسات العامة الكبيرة المخصخصة لأن هذا قد يصعب بيعها أو يخفض من سعر بيعها، أو يقلل استعدادها للاستثمار أو كفاءتها، أو استعداد مشتريها لزيادة الاستثمار فيها. ومن المشاكل الرئيسية للخصخصة في البلدان النامية الفقيرة وبلدان أوروبا الشرقية عدم التكافؤ بين الأعداد الكبيرة من المؤسسات العامة التي يراد بيعها وقلة منظمي الأعمال (بما في ذلك الشركات الأجنبية) المهتمين باحتياز المؤسسات العامة والذين لديهم الموارد المالية اللازمة للاحتياز ومواصلة الاستثمار والقادرين على تشغيلها بكفاءة[٧٥]. وعلى أي حال، وبالنظر إلى الطبيعة المتركزة لاقتصادات البلدان النامية والبلدان الأخرى، وندرة المشترين، فإن المشترين القادرين الوحيدين، قد يكونون بالفعل من ذوي المراكز السوقية المهيمنة، التي تكون قد أعطتهم الفرصة لتكوين رأس المال اللازم. وقد تتفاقم هذه المشاكل إذا نفذت الخصخصة بطريقة متعجلة جدا، بدون أن تؤخذ في الحسبان القيود الهيكلية والقدرة الاستيعابية للاقتصاد (خاصة في الظروف الاقتصادية الصعبة الناجمة عن برامج التثبيت والتكيف الهيكلي). وفي الموجة الأولى من الخصخصة التي حدثت في شيلي في السبعينات، على سبيل المثال، أدت قيود الائتمان وسرعة ومستوى الخصخصة إلى بيع المؤسسات العامة إلى احتكارات القلة التي تتمتع بإمكانية وصول إلى أسواق رأس المال الدولية (بسبب أهليتها الائتمانية المفترضة)؛ وأدى هذا إلى زيادة تركز السوق[٧٦]. وفي جمهورية كوريا، احتازت مجموعات الشركات الكبيرة المصارف التي تمت خصخصتها، واستخدمت موارد المصارف لشراء شركات أخرى عرضت للخصخصة، فضلا عن الاستيلاء على شركات أخرى[٧٧].

٦٧- وتؤدي وفورات الحجم والتكاليف الثابتة للمؤسسات العامة، ونقص الموارد الإدارية، أو مواقف المشترين، في بعض الأحيان، إلى وضع قيود على درجة فك التركز أو تفكيك الاحتكارات التي يمكن تنفيذها بخسائر مالية أو بخسائر في الكفاءة يمكن قبولها. وفي هنغاريا، على سبيل المثال، أعربت مجموعة من المزارعين عن عزمها على الطعن في بيع مؤسسة عامة منتجة للبذور الزيتية إلى شركة ايطالية على أساس أن الخصخصة زودت الشركة باحتكار للشراء وبسلطات احتكارية. إلا أن مدير السلطة المعنية بالمنافسة أشار إلى أنه بالنظر إلى صغر حجم السوق الهنغارية ليس هناك أي معنى اقتصادي لتفتيت الشركة قبل خصخصتها[٧٨]. وفي بولندا، أُشير إلى أن محاولات تفتيت الشركات الكبرى المقررة خصخصتها قد أثنت المستثمرون المهتمين باحتياز أنصبة سوقية كبيرة[٧٩]. وقد يكون تفكيك الاحتكار صعبا بصفة خاصة في البلدان التي كان اقتصادها من قبل مخططا مركزيا، لأن بعض الاحتكارات قد تكون مصانع مفردة، أو لأن التكامل الرأسي قد يكون هاما لتأمين استمرارية التوريد. وعلى أي حال، قد يكون أقل أهمية أن تفتت الشركات التي تنتج سلعا في قطاع السلع المتداولة الذي يخضع لضغوط تنافسية دولية. ولكن حسبما يتبين من المناقشة في الفصول السابقة فإن تقسيم المؤسسات العامة التي تجري خصخصتها يمكن أحيانا أن تسفر عن مكاسب كبيرة فيما يتعلق بالمنافسة والكفاءة على السواء، كما تساعد على اجتذاب مزيد من المستثمرين.

٦٨- كما ترتبط مسألة تفكيك الاحتكارات ارتباطا وثيقا بمسألة توجيه الشركات. ومن طرق تأمين أن يقوم بتوجيه الشركات المخصخصة أفضل العناصر المناسبة لذلك العمل، كما يحدث في عمليات الخصخصة الفرنسية، على ضمان وجود "مجموعة أساسية قوية" من المستثمرين (سواء من المحليين أو الأجانب) تمتلك أنصبة تكفل تحقيق سيطرتها. إلا أنه في البلدان التي يندر فيها المشترون المهتمون المختصون، فإن تكوين هذه "المجموعة الأساسية" من المالكين تسمح بزيادة تركز هياكل السوق والملكية المركزة بالفعل، (ولا سيما بتشابك حيازة الأسهم والإدارة). وعلى حين ينبغي تفادي هذا بقدر الإمكان عن طريق التوسع في التماس المشترين المناسبين (بما في ذلك المستثمرون الأجانب)، فإن هذا قد يكون حتميا في بعض الظروف. ويستلزم تعزيز المراقبة من قبل السلطات المعنية بالمنافسة. ويتمثل نظام بديل لتوجيه الشركات (ولو أنه أقل جدوى في ظروف كثير من البلدان النامية والبلدان الأخرى) في الاعتماد على الاشراف الذي تمارسه البنوك، حتى وإن كان هذا يحمل معه أخطار احتكار الموارد المالية. ويستلزم هذا أيضا المراقبة من سلطات مكافحة الممارسات التجارية التقييدية. ولكن وهب أو بيع المؤسسة العامة إلى أعداد كبيرة من الناس عن طريق قسائم الخصخصة (وبدرجة أقل عرض الأسهم للاكتتاب العام)، تثير مسائل تتعلق بفعالية هذه الطرق من حيث ضمان التوجيه والمساءلة الادارية. والحل الذي اعتمد في بعض بلدان أوروبا الشرقية، والذي يسمح فيه للاستئمانات الاستثمارية بحيازة قسائم بالنيابة عن السكان، يثير أيضا تساؤلات حول مدى مساءلة هذه الاستئمانات فيما يتعلق بسيطرتها على الشركات المخصخصة، وامكانيات التواطؤ، وخطر أن تؤدي المبيعات الواسعة النطاق للقسائم، في آخر الأمر، وبأسعار رخيصة، إلى تعزيز تركز السوق. وفي الجمهورية التشيكية، حملت أوجه القلق هذه السلطات على تحديد مساهمات الاستئمانات الاستثمارية في الشركات المخصخصة بنسبة ٢٠ في المائة كحد أقصى.

٦٩- ويمكن أن تتفاقم مشاكل المنافسة لأن المحتازين يحصلون غالبا من الحكومات كشرط لشراء المؤسسة العامة على أسعار منخفضة، وعلى حوافز أو اعانات أو حماية تنظيمية (بما في ذلك عن طريق عمليات مبادلة الديون بالاسهم). ففي المكسيك، على سبيل المثال، عندما خصخصت شركة للاتصالات السلكية واللاسلكية (بيعت فيها حصص أسهم رئيسية إلى شركات اتصالات سلكية ولاسلكية من شركات

الولايات المتحدة وفرنسا، وإلى مجموعة محلية) فإنها منحت احتكارا مدته ست سنوات مقابل استثمارات كبيرة[٨٠]. وفي جامايكا، عندما بيعت المؤسسة العامة التي تحتكر الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة بريطانية، منح هذا الاحتكار ترخيصا حصريا لمدة ٢٥ عاما بالنسبة لتقديم الخدمات المحلية والدولية على السواء (قابلا للتجديد لمدة ٢٥ عاما)، والحق في فرض أسعار تكفي لتحقيق حصائل ما بعد دفع الضرائب تبلغ نسبتها ١٧,٥ في المائة على الأقل[٨١]. وفي قطاعي السيارات والاتصالات السلكية واللاسلكية في بعض بلدان أوروبا الشرقية، فإن المستثمرين الأجانب الذين اشتروا المؤسسات العامة المخصخصة ضغطوا (بنجاح في بعض الأحيان) من أجل زيادة التعريفات، والحصول على حصص استيراد، أو الحصول على حقوق حصرية بالنسبة للمشتريات العامة[٨٢]. وفي بعض الظروف، قد يستحيل تفادي مثل هذه الترتيبات، لكن ينبغي أن تفرزها السلطة المعنية بالمنافسة من أجل تقليل الأخطار على المنافسة إلى أدنى حد. ومن أمثلة هذا انه في تشيكوسلوفاكيا السابقة، منح اتفاق بين الحكومة ومشروع مشترك يتألف من الهيئة الوطنية للاتصالات السلكية واللاسلكية، وشركتي اتصالات سلكية ولاسلكية من الولايات المتحدة هذا المشروع احتكارا مدته ٢٠ عاما بشأن تقديم خدمات الهاتف الخلوي، وترخيصا غير حصري مدته ١٠ سنوات بشأن تقديم خدمات البيانات، وحظي الاتفاق بموافقة السلطة المعنية بالمنافسة بسبب كبر الاستثمارات اللازمة، إلا أن هذه السلطة رفضت الموافقة على منح المشروع حقوق تسويق حصرية لهذه الخدمات بسبب خطورة ذلك على المنافسة في المستقبل[٨٣]. ويجري تناول مسألة تقديم الإعانات الى المستثمرين الأجانب أو حمايتهم في الفصل التالي أيضا.

٧٠- ويمكن أن تساعد ضوابط الممارسات التجارية التقييدية بعد الخصخصة في تعويض الاخفاق الأولي في تفكيك الاحتكارات قبل أو خلال الخصخصة. ومبدئيا، ينبغي أن تكون ضوابط الممارسات التجارية التقييدية المنطبقة على الشركات المخصخصة هي نفسها التي تطبق على غيرها من الشركات. ولكن ربما كانت ثمة ضرورة إلى إيلاء اهتمام خاص من قبل السلطات المعنية بالمنافسة إذا كانت الشركة المخصخصة محتفظة بقوة سوقية مهيمنة لأسباب منها، على سبيل المثال، كبر الحجم أو الاسم المعروف في مجال الانتاج أو القوة المالية (التي تمكن من السلوك الافتراسي) أو التكامل الرأسي أو الترتيبات الرأسية الاستئثارية أو الاعانات أو الحماية التنظيمية. ولكن من الواضح أن تطبيق الضوابط بعد الخصخصة سيكون أيسر إذا اتخذت تدابير سبقية مناسبة في الوقت الذي تكون فيه الحكومة ما زالت هي المالكة للشركة المعنية؛ وينطبق هذا بصفة خاصة على التدابير الهيكلية لتقسيم الشركات، التي عادة ما تعزف السلطات المعنية بالمنافسة عن تطبيقها على الشركات في القطاع الخاص. وبصفة عامة فإن من الأفضل التبكير بالمرحلة التي تتخذ فيها تدابير تفكيك الاحتكار. ذلك أن تفكيك الاحتكار في وقت الخصخصة عادة ما يكون بديلا أفضل بالمقارنة بتنفيذه بعد الخصخصة. وأحيانا ما يعرِّض التغيير التام الذي يحدث في الشركة إذا ما اجتمعت الخصخصة مع تفكيك الاحتكار إلى زعزعة مركزها وإضعاف قدرتها التنافسية في السوق. وفضلا عن ذلك فإن ضغوط المشترين المحتملين لمؤسسة عامة تجعل تفكيك الاحتكار صعب التنفيذ في وقت الخصخصة.

٧١- وعلى خلاف ذلك، فإن تفكيك الاحتكار قبل الخصخصة (خاصة إذا نفذ على مراحل واقترن باصلاحات لزيادة الكفاءة) يتيح للمؤسسة العامة فرصة الاستعداد للصمود أمام المنافسة الكاملة عندما تصبح شركة في القطاع الخاص. ومن هنا تتمكن الحكومة من تشجيع المنافسة الطويلة الأجل والأكثر فعالية في السوق، بدون تعرض إلى الضغوط العاجلة الناجمة عن ضرورة ارضاء المشترين المحتملين ورفع أسعار بيع المؤسسة العامة إلى أقصى حد ممكن. كما يتيح تفكيك الاحتكار قبل الخصخصة للسلطات المعنية بالمنافسة فرصة أفضل للتعرف على حالة المنافسة في القطاع ذي الصلة ويمكن الاستفادة من هذه المعرفة في وضع

توصيات بشأن كيفية خصخصة المؤسسة العامة بطريقة تعزز المنافسة. وفي بولندا، على سبيل المثال، تجري تحليلات ودراسات للسوق بشأن الآفاق المرتقبة لقطاعات صناعية بعينها من أجل المساعدة على اختيار طريقة واستراتيجية المنافسة وتنفيذ سياسة الاستثمار الأجنبي [٨٤]. ومن الناحية الأخرى، فإنه حتى إذا عـّرضت مؤسسة عامة للمنافسة، فإنه قد يتعذر على الحكومة أن تعامل المؤسسة العامة والشركات الخاصة على قدم المساواة؛ فهناك تنازع بين دوري الدولة كجهاز تنظيم وكمالك. ويزيد هذا من الحاجة إلى النزاهة والاستقلال من جانب السلطة المعنية بالمنافسة، التي ينبغي أن تكون موضع احترام الإدارة الحكومية. والحاجة إلى "تفكيك الاحتكار" قبل الخصخصة ماسة فعلا بالنظر إلى ما ثبت من أن عملية الخصخصة صعبة وبطيئة في البلدان النامية والبلدان الأخرى، خاصة في حالة المؤسسات العامة الكبيرة. غير أنه قد لا يكون من الممكن عمليا دائما الاضطلاع بتفكيك الاحتكار إذا انتفت الكفاءة، أو إذا كانت الحكومة واقعة تحت ضغوط لتنفيذ الخصخصة بأسرع ما في الإمكان.

الفصل الخامس

سياسة المنافسة وتحرير التجارة والاستثمار الأجنبي

ألف- آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على المنافسة

٧٢- جرى في السنوات الأخيرة تحرير واسع النطاق لأنظمة الاستثمار الأجنبي في بلدان نامية وبلدان أخرى. وكثيرا ما اقترن التحرير باصلاحات في الحوافز الضريبية والمالية وغيرها. وأسهمت هذه الحوافز (بالإضافة إلى تحرير حواجز تنظيمية أخرى، والخصخصة) في زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التي تلقتها بعض هذه البلدان، وإن كانت بلدان كثيرة حررت أنظمتها لم تستطع الحصول على أي زيادات هامة في تدفقات الاستثمار إليها. وفي معظم البلدان النامية، يمثل الاستثمار الأجنبي المباشر نسبة صغيرة من إجمالي الاستثمار، ولكن الاستثمار الأجنبي المباشر أهم كثيرا في عدد قليل من القطاعات الكثيفة المهارات نسبيا مثل الالكترونيات أو السيارات أو المستحضرات الصيدلانية أو البترول (وكذلك في بعض القطاعات الأولية في بعض البلدان)[٨٥].

٧٣- وينبغي في تقييم المركز السوقي للشركات عبر الوطنية، أن يؤخذ في الحسبان أن هذا الجانب من الاستثمار الأجنبي المباشر موجه نحو الانتاج لأسواق التصدير ولا يؤثر على المنافسة في الأسواق المحلية بالنسبة للمنتجات النهائية. ومن الناحية الأخرى، تنبغي ملاحظة أن مصادر الاستثمار الأجنبي المباشر عالية التركيز (وبخاصة من حيث القيمة) وأن هناك شبكات واسعة النطاق من التحالفات الاستراتيجية فيما بين الشركات عبر الوطنية. ويملك زهاء ١ في المائة من الشركات عبر الوطنية قرابة نصف رأسمال الاستثمار الأجنبي المباشر الناتج من بلدان موطنها، وتستأثر أكبر ١٠٠ شركة عبر وطنية بزهاء ثلث رأسمال الاستثمار الأجنبي المباشر في العالم[٨٦]. غير أن معظم البلدان النامية والبلدان الأخرى تجتذب أعدادا أقل من الشركات عبر الوطنية ورأسمالا أجنبيا مباشرا أقل من البلدان المتقدمة. ونصيب الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من الاستثمار الأجنبي المباشر صغير من حيث القيمة ولكنه أكبر من حيث أعداد الشركات الفرعية؛ ومن بين الشركات التي توجد مقارها في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لم تكن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم تسيطر في عام ١٩٩٠ إلا على ٤ في المائة من أصول جميع الشركات الفرعية في الخارج، ولكن ٢٨ في المائة من الشركات عبر الوطنية الأم كانت شركات صغيرة ومتوسطة الحجم وكانت تسيطر على ٧ في المائة من الشركات الفرعية الأجنبية[٨٧]. غير أن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من البلدان المتقدمة تفضل الاستثمار في بلدان متقدمة أخرى. بيد أن الأهمية النسبية للاستثمار الأجنبي المباشر من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من البلدان المتقدمة يتواصل نموها بصورة مطردة. كما ازداد الاستثمار الأجنبي المباشر من بعض البلدان النامية والبلدان الأخرى زيادة كبيرة في السنوات الأخيرة. ومما يقلل من الآثار المفيدة للمنافسة من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من البلدان المتقدمة نزعتها إلى انتاج عدد محدود من المنتجات واستهدافها أجزاء ضيقة من السوق، تتيح لها ممارسة مستوى عال نسبيا من القوة السوقية في هذه الأجزاء. ومن هنا، فإن ٣٢ في المائة من الشركات الفرعية للشركات عبر الوطنية الصغيرة في البلدان النامية تنتمي الى صناعات احتكارات القلة، وعلى حين أن ٧٢ في المائة من الشركات عبر الوطنية الصغيرة تنافس شركات كبيرة، فإن ما يربو على نصف الشركات عبر الوطنية الصغيرة في بعض الصناعات لا ينافس الشركات عبر الوطنية الكبيرة[٨٨]. غير أن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من البلدان المتقدمة (وكذلك شركات الاستثمار من البلدان النامية والبلدان الأخرى)، يمكن أيضا أن تنافس بعضها

بعضا وأن تنافس كذلك الشركات المحلية. ومن شأن زيادة تنوع حجم الجهات الأجنبية المستثمرة وبلدان منشئها وتخصصها القطاعي أن يوسع نطاق عملها في السوق (وكذلك الحال بالنسبة لمنافسيها وعملائها) مما يفيد المنافسة. كما ستزداد المنافسة من تقليل الحواجز أمام الاستثمار الأجنبي، الذي يتيح فرصة أكبر لدخول السوق من قبل مستثمرين أجانب بخلاف الشركات عبر الوطنية الكبيرة (بالنظر إلى أن الشركات عبر الوطنية الكبيرة عادة ما تكون في وضع أفضل يمكنها من التغلب على عوائق دخول السوق).

٧٤- وفي القطاعات التي يكون فيها قدر هام من أرصدة الاستثمار الأجنبي المباشر موجها نحو الأسواق المحلية، فإنه يحدث عادة آثارا كبيرة على المنافسة لأن متوسط حجم الشركات الأجنبية المنتسبة إلى الشركات عبر الوطنية في البلدان النامية أكبر من متوسط حجم الشركات المحلية المنافسة لها[٨٩]. وغالبا ما تكون الشركات المنتسبة إلى الشركات عبر الوطنية أكثر غنى وكفاءة وقدرة على تحقيق الأرباح. وهي تتجه إلى العمل في صناعات تحويلية تتسم بالصفة العالمية نسبيا وتتطلب تكنولوجيا شاملة ورؤوس أموال ومهارات تسويقية في صناعات تستند إلى موارد متكاملة رأسيا (بدرجة أقل) وفي قطاعات خدمات رئيسية. وحتى عندما تكون الشركات الوطنية ذات حجم مماثل أو درجة تنوع مماثلة للشركات الفرعية للشركات عبر الوطنية، أو اكتسبت مهارات مماثلة، فإن الشركات الفرعية تظل غالبا أكثر قدرة على المنافسة بفضل كونها جزءا من كيان دولي كبير، وتنزع عمليات الشركات عبر الوطنية على النطاق العالمي إلى أن تكون أكثر تكاملا رأسيا من عمليات الشركات الوطنية البحتة، وغالبا ما تعقد ترتيبات تعامل حصرية مع مورديها و/أو مستهلكي منتجاتها[٩٠]. ولكن أحيانا ربما تكون الشركات المحلية في البلدان النامية على نفس الدرجة من الكفاءة التي تتسم بها الشركات الفرعية للشركات عبر الوطنية (أو حتى أكثر كفاءة منها)، وهو ما يعود جزئيا إلى زيادة معارفها المحلية واستقلالها الإداري وحريتها فيما يتعلق بمصادر التكنولوجيا، ومدخلات إنتاجها.

٧٥- وغالبا ما أدى دخول المستثمرين الأجانب لأول مرة إلى السوق إلى خفض التركز الصناعي وزيادة المنافسة، مما يؤدي تخفيض الشركات الموجودة فعلا (التي يمكن أن تتألف من شركات محلية ومن شركات أخرى مملوكة للأجانب على السواء) لأسعارها. وينطبق هذا الوضع بصفة خاصة إذا رد منافسو المستثمر على وجود الوافدين الجدد في السوق بتحسين كفاءتهم. وكلما ارتفعت الحواجز أمام دخول السوق، وكلما ازداد تحصن الشركات القائمة فعلا ازدادت إمكانيات تحقيق الفوائد من وراء المستثمرين الأجانب بوصفهم أداة المنافسة، بسبب قدرتهم على التغلب على هذه الحواجز. وبوجه خاص في الأسواق التي تهيمن عليها شركات عبر وطنية، قد يكون دخول وافد جديد يتمثل في شركة عبر وطنية ذات مزايا تنافسية مماثلة هو أكثر الوسائل فعالية في حفز المنافسة. ويمكن لهذه الزيادة في المنافسة أن تستمر، أو أن تتأثر تأثرا معاكسا بفعل خروج بعض الشركات القائمة من السوق، أو بسبب التخصص أو التواطؤ بين الشركات الموجودة في القطاع، أو بسبب هيمنة المستثمر على السوق.

٧٦- ويعتمد الكثير في هذا الصدد على طريقة الدخول التي يتبعها المستثمر، وعلى الظروف المحددة للصناعة وللبلد. فعندما يكون الدخول عبر استثمار التأسيس، وعندما لا تقوم الشركة التابعة بإدخال منتج جديد إلى الاقتصاد، تهبط نسبة التركز، وتزداد المنافسة، ولو في الأجل القصير. وعندما يحدث الاستثمار من خلال الاستيلاء على شركة محلية، أو من خلال مشروع مشترك معها فقد لا يحدث أثر مباشر على نسبة التركز، فالواقع أن الاستيلاءات أو المشاريع المشتركة يمكن أن تعزز التركز حيثما تكون هناك منافسة (أو تنشأ منافسة) بين الشركة عبر الوطنية (من خلال الواردات) والشركة المحلية في نفس القطاع، أو في الحالة

التي كان يمكن فيها للشركة المستولى عليها أن تصبح، لولا الاستيلاء عليها منافسا قويا للمستثمر الأجنبي. لكن يمكن أن يعقب عمليات الاستيلاء زيادة في المنافسة بسبب نشوء منافس أقوى.

٧٧- وإذ كان السوق قد أظهر فعلا خصائص تنافسية، فإن دخول شركة عبر وطنية يمكنها أن تصل بشكل أفضل إلى الموارد المتخصصة النادرة يمكن أن يقلل درجة التنافس. ومن الأرجح أن يتمكن المستثمرون الأجانب من إزاحة المنافسين المحليين إذا كان هؤلاء المنافسين غير أكفاء أو إذا كان السوق صغيرا. ففي كينيا، على سبيل المثال، أدى دخول شركات أجنبية إلى إضعاف المركز التنافسي للشركات القائمة فعلا في السوق المحلية[٩١]. لكن حتى إذا أدت زيادة التركز إلى تقليل المنافسة (والحالة ليست بالضرورة كذلك)، فإن الأثر الصافي قد يظل تحسين الرفاهية إذا فاقت الزيادة في الكفاءة الخسائر الناجمة عن السلوك الاحتكاري، ولا سيما إذا استخدمت الموارد المحررة بشكل أكثر فعالية في مكان آخر (وهو ما لم يحدث في كينيا). وبالإضافة إلى ذلك، وحسبما نوقش في الدراسة المعنية بالتركيز، فإن أثر دخول مستثمر أجنبي إلى السوق يحده غالبا ظهور هيكل سوقي ثنائي يتمثل في احتكار للقلة من الشركات عبر الوطنية التي تركز على أقسام من السوق التي تحقق قيمة مضافة أعلى، وشركات محلية تعمل من أجل الأقسام الأقل تحقيقا للربح والتي تتطلب مهارات أقل.

٧٨- إلا أنه يمكن للمستثمرين الأجانب بعد دخولهم الى الأسواق الجديدة أن يقيموا حواجزهم الخاصة أمام المنافسة المحتملة أو يزيحوا المنافسين من السوق عن طريق استخدام الممارسات التجارية التقييدية بدلا من تحقيق ذلك عن طريق زيادة الكفاءة. فهيكل الشركة عبر الوطنية يتيح لها متابعة انتهاج أنماط متميزة من السلوك، منها التسعير التمييزي الذي ينطوي على إساءة استعمال التسعير التحويلي[٩٢] أو الإعانات عبر الحدود المرتبطة بالتسعير الافتراسي أو المنافسة غير السعرية. وبينت الدراسات الاستقصائية للشركات عبر الوطنية في بلدان متقدمة عديدة في نهاية السبعينات أن التلاعب في السعر التحويلي يمثل ممارسة شائعة جدا ومن الحوافز الهامة على ذلك هو وضع سعر أقل من الكلفة الكاملة بغية التغلغل في السوق أو بخلاف ذلك كسب ميزة تنافسية؛ وبينت الدراسات القريبة العهد أن الشركات عبر الوطنية الأكبر أقل ميلا إلى التلاعب في الأسعار التحويلية من الشركات الأصغر وأن الشركات الكائنة مقارها بالولايات المتحدة أكثر ميلا الآن إلى ممارسة التسعير السوقي عما كانت عليه الحال من قبل[٩٣]، ومن أمثلة التجاوزات في التسعير التحويلي من خلال زيادة الأسعار المدرجة في الفواتير حالات الليبريوم - الفاليوم الشهيرة، التي شملت مغالاة شركة مستحضرات صيدلانية سويسرية في الأسعار المدرجة في فواتير شركاتها التابعة في بلدان عديدة[٩٤] وهناك أدلة في صناعة المعدات الكهربائية في أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، على الإعانات غير المباشرة والتحكم في قنوات التوريد، والتواطؤ الرسمي وغير الرسمي، وتشابك مجالس الإدارة، والتسعير الافتراسي، والاندماجات المانعة للمنافسة فيما بين الشركات عبر الوطنية، ومن قبلها[٩٥].

٧٩- وهناك بصورة متكررة معامل ارتباط موجب بين النصيب المملوك للمستثمرين الأجانب من صناعات البلدان النامية، ومؤشرات تركز السوق[٩٦]. ويمكن أن يعود هذا إلى حد ما إلى دور الشركات عبر الوطنية في زيادة التركز (فهناك أدلة على ذلك في حالات قليلة). كما يمكن أن يعود هذا من ناحية أخرى إلى أن الشركات عبر الوطنية تجتذبها الأسواق التي تتيح لها الحواجز الموضوعة أمام الدخول، أو وفورات الحجم، كسب ايرادات أعلى من المتوسط (فالشركات عبر الوطنية تعمل عادة في إطار هياكل احتكارات القلة في اقتصادات أوطانها ذاتها أيضا)[٩٧]. ولعل هناك سبب آخر يكمن في امتلاك هذه الشركات لموارد إدارية وتكنولوجية ومالية وتنظيمية نادرة. وهناك أدلة على أن الشركات عبر الوطنية تتركز عادة في أكثر

القطاعات خضوعا لظاهرة تحقيق الوفورات من حجم المصنع أو من حجم الشركة، ووفورات النطاق، وفي الصناعات كثيفة المعرفة أيضا[٩٨]. لكن التركز لا يرتبط دائما بوجود الشركات عبر الوطنية، ولا سيما عندما يكون منافسوها الرئيسيون شركات منتسبة إلى شركات عبر وطنية أخرى: وقد تبين من دراسة أجريت على صناعة المستحضرات الصيدلانية في البرازيل عدم وجود هذا الارتباط حتى على الرغم من أن شركات مملوكة لرؤوس أموال أجنبية كانت تهيمن على الصناعة هيمنة شبه كاملة[٩٩].

باء- سياسة المنافسة والمستثمرون الأجانب

٨٠- لا يلزم، لغرض مكافحة الممارسات التجارية التقييدية من قبل المستثمرين الأجانب، إدراج أحكام خاصة في قوانين المنافسة في هذا الخصوص (بخلاف ما يتعلق بجمع المعلومات وإنفاذ الأحكام خارج نطاق الولاية الوطنية). فتطبيق قوانين المنافسة على سلوك المستثمرين الأجانب ينبغي أن يتسق مع مبدأ المعاملة الوطنية المنصوص عليه في مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية (انظر الفرع هاء - ٣). وليست هناك في الحقيقة أدلة على أن لجوء المستثمرين الأجانب إلى ممارسات تجارية تقييدية أكثر تواترا من لجوء الشركات المحلية إليها. إلا أنه بالنظر إلى أنه كثيرا ما يمكنهم اكتساب مركز سوقي قوي، وإلى أن الاتجاه العالمي يمكن الشركات المنتسبة الى الشركات عبر الوطنية من تنفيذ ممارسات تختلف عن الممارسات التي تمارسها الشركات المستقلة، يمكن أن يتطلب فحص سلوكها انتباها خاصا من السلطات المعنية بالمنافسة. لكن الشركات عبر الوطنية قد تعتبر بعض الممارسات (مثل المشتريات المتلازمة) بمثابة جانب مشروع من جوانب استراتيجياتها التنافسية العالمية، ولذا فقد تردّ على امكانية التحقيق معها بخفض استثماراتها أو بتقييدها. وبالاضافة الى ذلك، ولدى بحث ما اذا كانت الأفعال أو أنواع السلوك التي تمارس بين الشركات عبر الوطنية الأم والشركات المنتسبة اليها، والتي لا تتسبب في آثار تقييدية خارج المؤسسات ذات الصلة، تمثل تعديات أو لا، يلزم أيضا حسبما نصت عليه مجموعة القواعد والمبادئ بحث ما اذا كانت هذه الأفعال أو انواع السلوك مناسبة على ضوء العلاقة بين المؤسسات المعنية. وقد يصعب عمليا تقييم النطاق المناسب للاعفاءات في هذا الصدد بالنظر إلى تزايد تنوع أشكال الاستثمار غير التقليدية التي تستخدمها الشركات عبر الوطنية، ومن الضروري تحليل كل حالة على حدة. ففي اسبانيا، يجري التحقيق مع شركة بريطانية لإنتاج المواد الكيميائية فيما يتعلق بزيادة أسعار منتجات تبيعها الى مشروع مشترك أنشأته مع شركة اسبانية ويدعى أن هذه الزيادات تستهدف الهبوط بأرباح المشروع المشترك[١٠٠].

٨١- إلا أن المستثمرين الأجانب لا يعترضون عادة على الخضوع لقواعد المنافسة إذا كانت متمشية بصفة عامة مع مبادئ المنافسة العالمية إذا طبقت بطريقة سريعة مرنة تأخذ اعتبارات الكفاءة في الحسبان بشكل كامل. وقد يرحبون أيضا بتطبيق قواعد المنافسة ضد الممارسات التجارية التقييدية لمنافسيهم. وينبغي لوسائل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية أن تكبح السلوك المانع للمنافسة الذي تمارسه الشركات القائمة فعلا ردا على محاولات المستثمرين الأجانب دخول السوق، ولكن قد يلزم ابداء التساهل تجاه عمليات الاندماج أو المشاريع المشتركة التي تنشأ بين الشركات القائمة (أو مع المستثمرين الأجانب) حيثما يؤدي ذلك الى جعل هذه الاندماجات أو المشاريع المشتركة أكثر كفاءة. وحتى بالنسبة للشركات عبر الوطنية التي تعمل في أسواق يسيطر عليها احتكار القلة، يظل مصدر رئيسي لعدم التيقن كامنا في تعرضها للمنافسة (بما في ذلك المنافسة الافتراسية) من منافسيها داخل احتكار القلة. والواقع أن فرض ضوابط على تجاوزات بعض الشركات ذات القوة السوقية العالمية يمكن أن تشجع التخصص لدى شركات كبيرة أخرى

مما يؤدي الى زيادة كفاءة الاقتصاد؛ وأحد الأسباب التي تفسر سبب اختيار بعض شركات المنتجات الالكترونية الأمريكية صناعة جزء كبير من مدخلات انتاجها داخل شبكاتها عبر الوطنية، بدلا من الاعتماد على الموردين المستقلين في هذا الصدد، هو خوف هذه الشركات من امكانية امتناع المنافسين الافتراسيين عن اعطائها أكثر أشكال هذه المكونات تقدما بينما يستخدمون هذه الأشكال في منتجاتهم هم[١٠١]. وسيؤدي أيضا اعتماد قوانين المنافسة في عدد متزايد من البلدان، وتحقيق درجة من التقارب بين أنظمة المنافسة الوطنية، إلى تعزيز أمن واستقرار الشركات عبر الوطنية (والتقليل أيضا من احتمالات محاولة البلدان اجتذاب المستثمرين الأجانب عن طريق عدم اعتماد سياسات للمنافسة، أو تطبيق هذه السياسات بشكل ضعيف أو غير متكافئ).

٨٢- غير أنه بقدر نشوء التركز نتيجة لانجذاب المستثمرين الأجانب إلى الصناعات ذات الحواجز الموضوعة أمام الدخول، فقد يكون بذل الجهود من أجل تقليل هذه الجواجز هو أفضل وسيلة لتعزيز دخول الشركات المحلية والأجنبية على السواء الى السوق، مما يؤدي الى تحقيق أقصى قدر من المكاسب المتعلقة بالرفاهية من وجود المستثمرين الأجانب. وبقدر ما تمكنت الشركات من القيام بالممارسات التجارية التقييدية بسبب الحواجز التي وضعتها الحكومات أمام الدخول فسيكون من الأكفأ تعديل السياسات الحكومية لإزالة الحافز أو إمكانية اللجوء إلى القيام بهذه الممارسات التجارية التقييدية. وفي ألمانيا، على سبيل المثال، شمل عدد أكبر من المتوسط من الملاحقات القانونية لتجاوزات الأسعار شركات تعمل في أسواق عالية التنظيم مثل المستحضرات الصيدلانية أو توريد الطاقة[١٠٢]. وتوافر ضوابط على الممارسات التجارية التقييدية كضمان يمكن أن يخفف من القلق بشأن احتمال انتهاج المستمثرين الأجانب لسلوك تعسفي، وبذا يتوقع أن يساعد السلطات المعنية بالمنافسة عندما تناصر تحرير أنظمة الاستثمار الأجنبي. وتحقيقا لهذه الغاية، يمكن للسلطات المعنية بالمنافسة أن تجري تحليلات للسوق كعناصر تسهم في اتخاذ قرار بشأن مدى ضرورة إجراء تحرير في قطاع معين، وتوقيته وشروطه.

٨٣- ومن المستصوب لدى تنفيذ عملية الإصلاح في البلدان النامية والبلدان الأخرى تحرير تجارة الواردات قبل أو حين تحرير ضوابط الاستثمار الأجنبي بحيث لا ينجذب الاستثمار الأجنبي الى القطاعات المحمية. إلا أنه حسبما ذكر في الفصل السابق، يضغط المستثمرون الأجانب المحتملون، في بعض الأحيان، من أجل الحصول على حماية خاصة (بما في ذلك الإعفاءات من قوانين المنافسة) كشرط مسبق للاستثمار. ففي كينيا، على سبيل المثال، طلبت بعض الشركات عبر الوطنية حقوقا شبه حصرية قبل الاستثمار، بينما تعرقلت الدعاوى المقامة ضد الشركات المشتبه في ممارستها لممارسات تجارية تقييدية بفعل التهديدات بنقل أنشطتها من البلد[١٠٣]. كما ورد أن الشركات الأجنبية طلبت في مصر الحماية من الواردات التي يدعى أن اليابان تغرق بها السوق المصرية كثمن للبقاء في مصر[١٠٤]. وينبغي مقاومة هذه الطلبات، قدر الإمكان، لأنها يمكن أن تجعل من الاستثمار الأجنبي عائقا أمام المنافسة بدلا من ان يكون مصدر قوة لها. ولكن عندما تكون الحماية أمرا لا مفر منه ينبغي أن تكون محدودة ومؤقتة ومشروطة بتحقيق زيادات في الكفاءة.

٨٤- كما يمنح المستثمرون الأجانب، في أحيان كثيرة، حوافز أو إعانات للاستثمار قد يصعب تفاديها في المناخ الحالي من المنافسة بين الحكومات على الاستثمار الأجنبي. ولكن قد يلزم اتباع بعض المرونة في تطبيق سياسة المنافسة في هذا المجال، لا سيما وأن نظم الإعانات أو الحوافز يمكنها أن تؤدي من خلال اجتذاب فاعلين اقتصاديين جدد إلى جعل الأسواق أكثر كثافة وأكثر قدرة على المنافسة، ولو في الأجل

القصير. إلا أنه، بمضي الوقت، يؤول إلى الشركات القائمة الجديدة الريع الذي يحفز مرارا على دخول السوق، الأمر الذي يعود، من ناحية، إلى رفض منح الحوافز في كثير من الأحيان إلى المستثمرين المحتملين الآخرين خشية ايجاد طاقة إنتاجية فائضة، أو الحاق الاضطراب في الأسواق، أو سوء تخصيص الموارد. ويتعين على الحكومات أن تراعي تماما ما يترتب على منح (أو رفض منح) الحوافز أو الإعانات أو الحماية الخاصة من آثار على المنافسة فضلا عن الالتزامات المتعهد بها في اتفاق جولة أوروغواي. وإجراء مشاورات مسبقة، لهذا الغرض، بين السلطات الحكومية الوطنية المختصة (بما في ذلك السلطات المعنية بالمنافسة) أفضل من التدخل اللاحق للسلطات المختصة ضد الاتفاقات التي أبرمتها هيئة حكومية أخرى. ومن أمثلة هذا أنه عندما قامت شركة ألمانية للسيارات بإنشاء مشروع مشترك مع مؤسسة عامة ذات مركز مهيمن في سوق السيارات في تشيكوسلوفاكيا السابقة، تلقى المشروع وعودا، في مقابل تقديم الشركة الألمانية استثمارات ضخمة بالإبقاء على التعريفات الموضوعة على الواردات من السيارات لعدة سنوات، وعلى حواجز غير تعريفية، وعلى إعانات وإمتيازات وإعفاءات شتى من بعض أحكام قانون المنافسة، ثم ثار جدل عندما احتجت السلطة المعنية بالمنافسة على التخلف المزعوم عن تقديم طلب إليها للحصول على موافقتها على المشروع، وعلى الزيادة الحادة في الأسعار والنقص في عدد السيارات[١٠٥].

جيم- آثار التجارة على المنافسة

٨٥- تعتبر المنافسة من جانب الواردات عنصرا رئيسيا في ضمان استمرار القدرة التنافسية للسوق الوطنية. والتعريفات والقيود الكمية وإعانات الانتاج المقدمة إلى المنتجين الوطنيين والرسوم التعويضية ورسوم مكافحة الإغراق التي تقدم ضد الواردات أو منح حقوق استيراد حصرية تقلل كلها من المنافسة الحالية ومن دخول المنتجين الأجانب السوق في المستقبل، وتسهم في ممارسة المنتجين المحليين (الذين قد يشملون شركات مملوكة للأجانب) لقوة سوقية بما يضر بالمستهلكين المحليين. وبوجه خاص، يمكن للقيود الكمية إذا استخدمت بطريقة معممة دائمة أن تسبب أضرارا للمنافسة أكبر مما تسببه التقييدات التعريفية المناظرة من خلال منع الموردين الأجانب من توسيع انتاجهم في أحد أسواق الواردات ردا على تسعير تواطئي من جانب منتجين محليين، أو تشجيع التواطؤ بين الموردين الأجانب والشركات المحلية. وتكتسي مساهمة الواردات في المنافسة في أسواق البلدان النامية والبلدان الأخرى أهمية كبيرة، بالنظر إلى طابعها المركّز. ومن ناحية أخرى، فإن تعريض شركات هذه البلدان قبل الأوان أو بصورة متعجلة جدا للمنافسة من الواردات المنخفضة التعريفات يمكن أن يهلك الصناعات الوليدة ويؤدي إلى تركيز القوة السوقية في أيدي المصدرين الأجانب أو الوسطاء التجاريين. لكن كفاءة المنتجين المحليين وقدرتهم على المنافسة سوف تقوض إذا كانت حماية "الصناعة الوليدة" التي منحوا إياها أشد مما ينبغي أو أطول زمنيا من اللازم. الأمر الذي يحميهم من ضوابط المنافسة الدولية، ويشجع توزيع الموارد خطأ على القطاعات غير القادرة على المنافسة.

٨٦- ولكن حتى عندما تحرر هذه الحواجز التجارية، حسبما حدث في بلدان نامية وأخرى كثيرة، فقد تكون للواردات حدود كمصادر للمنافسة، حتى في حالات السلع التي يتجر فيها. ويمكن أن يصدق هذا في حالات من أمثلتها، ما يلي: عندما تكون المنتجات المستوردة موجهة إلى بعض أجزاء السوق فقط أو عندما لا تتنافس المنتجات المستوردة بشكل مباشر مع المنتجات المصنوعة محليا، أو عندما تكون المنافسة بين الموردين الأجانب ضعيفة، مما يتيح فرض أسعار عالية أو القيام بممارسات تجارية تقييدية، أو إذا كان هناك سلوك تواطئي أو استئثاري بين المنتجين المحليين أو بين المنتجين المحليين والأجانب أو الشركات التجارية، أو عندما تقيد حقوق الملكية الفكرية الواردات الموازية أو التكنولوجيات المنافسة؛ أو إذا كانت هناك حواجز

خاصة أو تنظيمية تعوق إمكانية الوصول إلى قنوات التوزيع أو وجود نقص في النقد الأجنبي. ففي شيلي على سبيل المثال، نجح إلى حد ما تحرير الاستيراد المفاجئ الواسع النطاق غير التمييزي في السبعينات في وضع حد أقصى للأسعار المحلية وفي زيادة كفاءة الشركات التي تمكنت من البقاء[١٠٦]. إلا أنه في حالات كثيرة، لم يكن انخفاض الأسعار كبيرا لأن المنافسة من الموردين الأجانب استندت إلى تمايز المنتجات أكثر من استنادها إلى الأسعار، ولأن كثيرا من الشركات المحلية التي لم تتعرض للإفلاس قامت إما بالإندماج مع غيرها أو بدأت، بسبب سيطرتها على قنوات التوزيع، في استيراد منتجات "منافسة". فأصبح الإنتاج الوطني معرضا للتقلبات الكبيرة في الأسعار الدولية لبعض المنتجات ومعرضا للإغراق. وقد كانت السياسات الأكثر عملية التي اعتمدت في الثمانينات أكثر فائدة.

دال- سياسة المنافسة وتجارة الواردات

٨٧- يكتسي الانفاذ القوي لسياسات المنافسة أهمية خاصة في البلدان التي تكون فيها الحواجز أمام الواردات عالية. وعلى العكس من ذلك، فإن خفض الحواجز التنظيمية لدخول الواردات في قطاع معين من شأنه أن يقلل الحاجة إلى التدخل من قبل السلطات المعنية بالمنافسة؛ ففي ألمانيا، على سبيل المثال، لا تقوم مراقبة تجاوزات الأسعار إلا بدور صغير في إنفاذ قانون المنافسة، ويعزى هذا أساسا إلى ضغط الواردات القوي، خاصة في الأسواق الصناعية (ومن الصعب أيضا إثبات مثل هذه التجاوزات عمليا)[١٠٧]. ولكن حتى وإن كان لسياسات المنافسة وتحرير السياسات التجارية هدف مشترك هو إزالة الحواجز التي تعوق العملية التنافسية، فإنه ينبغي النظر إلى النظام التجاري المفتوح باعتباره مكملا لسياسة المنافسة، لا كبديل عنها. ذلك أن خفض الحواجز التجارية لا يمكن أن يتغلب على حواجز الدخول الأخرى، أو أن يضمن أن الشركات المحلية والأجنبية ستسلك سلوكا تنافسيا حقا، وتلك هي مهمة سياسة المنافسة. وعليه، فإن من الأهمية بمكان في تحليل القوة السوقية ألا تهون السلطات المعنية بالمنافسة ولا تغالي في تقدير مساهمة الواردات في المنافسة. ويمكن أن تنشأ بعض الصعوبات بصفة خاصة فيما يتعلق بكيفية أخذ إمكانيات دخول الواردات إلى السوق في الحسبان؛ وتوجد اختلافات في سياسات انفاذ المنافسة في البلدان المتقدمة بشأن هذه النقطة (انظر الدراسة المعنية بالتركز). وتحتاج البلدان النامية والبلدان الأخرى إلى مزيد من المعلومات بشأن آثار النهوج المختلفة. وينبغي أيضا للسلطات المعنية بالمنافسة أن تتخذ تدابير ضد الممارسات التجارية التقييدية التي تقلل من الآثار المفيدة لتحرير التجارة. وثمة قطاعات أو مجالات محددة قد يتعين على الحكومات أن توليها اهتماما خاصا الوسطاء التجاريون، والنقل، والتوزيع، وبعض السلع الأساسية الزراعية، والمنتجات ذات التكنولوجيا المتقدمة، بسبب التركز العالي في هذه المجالات وأهميتها الأساسية في كثير من الحالات (انظر الدراسة المعنية بالتركز). وفي حالات حدثت مؤخرا، على سبيل المثال، اتخذت اللجنة الأوروبية إجراءات ضد ١٥ شركة نقل بحري أوروبية لتشكيلها كارتلات واتخاذها ترتيبات لتقاسم السوق بخصوص الطرق البحرية بين فرنسا وبعض بلدان افريقيا الغربية والوسطى، وضد ١١ "لجنة لمالكي السفن"، وأربعة اتحادات خطوط بحرية لإساءة استعمالها مراكز قوة مهيمنة من أجل استبعاد المنافسين على طريق النقل البحري بين أوروبا الشمالية وزائير[١٠٨].

٨٨- وقد تُصادف صعوبات خاصة عندما تتداخل أنظمة المنافسة مع نظم حماية الملكية الفكرية و/أو نظم التكنولوجيا، في ضوء ضرورة تحقيق توازن بين المنافسة والتجارة الحرة وبين حماية حقوق الملكية الفكرية. ففي كينيا، على سبيل المثال، مُنع موزع من استيراد مستحضر صيدلاني ذي اسم تجاري بسبب قيد إقليمي فرضه صاحب براءة بريطاني على صاحب رخصة من الولايات المتحدة اشترى منه الموزع

المستحضر المعني[١٠٩]. وفي السنوات الأخيرة، كانت هناك أحكام لتلازم المشتريات في ٥ في المائة من العقود التي أبرمتها شركات نيجيرية من أجل استيراد التكنولوجيا (قبل تدخل السلطات)[١١٠]، وفي ٨ في المائة من عقود شراء الآلات والمواد الخام التي أبرمتها الشركات التايلندية[١١١]. ووردت أحكام أخرى في ٥٤٦ ١ عقدا من عقود الاستيراد التي تناولتها السلطة المعنية بالمنافسة في جمهورية كوريا في الفترة بين عامي ١٩٨١ و١٩٨٩ (أغلبها يتألف من تراخيص خاصة بالتكنولوجيا) تضمنت قيودا على المواد الخام وقطع الغيار، وقيودا على قنوات ووسائل التوزيع، وكمية المبيعات والأسعار، وقيودا على تناول المنتجات أو التكنولوجيات المنافسة، وعلى استخدام التكنولوجيات المنقولة بعد انتهاء أجل العقود[١١٢]. وبالنظر إلى أن البلدان النامية والبلدان الأخرى تعزز حماية حقوق الملكية الفكرية، في ضوء أحكام جوانب الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة الواردة في اتفاق جولة أوروغواي، فإنها تحتاج أيضا إلى قواعد وطنية أكثر وضوحا من أجل منع تحول ممارسة هذه الحقوق إلى أساس لإساءة استخدام القوة السوقية، غير أنه يتعين أن تؤخذ في الحسبان اعتبارات الكفاءة ومخاطر إعاقة الموردين الأجانب. والمشاكل التي يمكن أن تنشأ في هذا المجال لا تقتصر على المشاكل الثنائية الطابع (أي بين بلد مستورد واحد أو شركة مستوردة واحدة وبين بلد مصدِّر واحد أو شركة، مصدرة واحدة)، بل يمكن أن تتعلق بشركات أو بلدان أخرى. وثمة قضية مكافحة احتكارات ظهرت في الآونة الأخيرة في الولايات المتحدة بشأن تقييدات الترخيص من الباطن التي فرضتها شركة بريطانية لانتاج الزجاج في اتفاقاتها بشأن منح تراخيص بتكنولوجيا زجاج الطفو، تمنع الشركات الأمريكية المرخص لها من تصميم وبناء مصانع لصنع الزجاج في الخارج؛ واتفقت الشركة مع وزارة العدل على إنهاء هذه التقييدات، ولكن هناك قضايا خاصة أخرى لا تزال معلقة[١١٣].

٨٩- وقد تنشأ أيضا صعوبات عندما تحاول نظم التجارة معالجة ما يدعى أنه ممارسات غير مشروعة من جانب المصدرين الأجانب، مثل "الإغراق" (التسعير التمييزي المقترن بالتسعير الافتراسي)، أو الأسعار المعانة، إذا سببت ضررا للمنتجين المحليين. ومعظم قوانين المنافسة لا تحظر ممارسات التسعير النشطة ما لم يكن هناك خطر كبير من أن يؤدي موقف من يُدَّعى أنهم يمارسون سياسة افتراسية إلى تعزيز القوة السوقية بشكل يؤثر على المنافسة لا على فرادى المتنافسين. وينبغي أن يؤخذ في الحسبان الدور التنافسي للتسعير بوصفه وسيلة لدخول سوق جديدة. وبدأ بعض البلدان النامية والبلدان الأخرى في تطبيق قواعد تجارية تتعلق بمكافحة الإغراق والتعويض عن الإعانات، محتذية حذو الممارسة السائدة في البلدان المتقدمة. وتوجد فيما يلي فرصة لاستخدام مفاهيم وفلسفات المنافسة في تخفيف التحيز الحمائي لنظم التجارة في هذا المجال. ولكن من الواضح أن هذه الحلول ستكون أيسر في التطبيق إذا تم إدخال التغييرات المناسبة على أساس متعدد الأطراف[١١٤]. وكثيرا ما تدفع التقييدات الطوعية للصادرات التي يفرضها الشركاء التجاريون إلى تشكيل كارتلات تصدير قد يكون لها آثار "غير مباشرة" على السوق المحلية[١١٥].

٩٠- وسوف تستشعر البلدان النامية والبلدان الأخرى التي تطبق قوانين المنافسة على الممارسات التجارية التقييدية التي تؤثر على تجارة وارداتها الحاجة في بعض الأحيان إلى اللجوء الى ممارسات للولاية خارج أراضيها من أجل الحصول على المعلومات أو تنفيذ القرارات. وأيا كان النطاق النظري للولاية المدعاة، فعادة ما يصعب عمليا على السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية والبلدان الأخرى أن تنفذ هذه الولاية. إن البلد الذي يقع ضحية التحديد اللاإقليمي (الخارجي) للأسعار، أو التلاعب في العطاءات، أو التسعير الافتراسي، على سبيل المثال، قد يعجز (حتى لو تمكن من احتياز معلومات عن هذه التدابير التجارية التقييدية) عن تأكيد ولايته الشخصية على الشركات المعنية، بل قد لا تكون هناك أي ولاية على السلع ذات الصلة التي قد تكون في أيدي مشترين أبرياء عندما تصل إلى البلد المتأثر. وعندما تترتب على اندماج

خارجي آثار مانعة للمنافسة في السوق المحلية، لا تستطيع عادة الهيئة المعنية بالمنافسة التدخل بشكل فعال إلا إذا كانت للشركات المعنية شركات محلية تابعة لها، وحتى لو كان هذا هو الوضع، فمن غير المرجح أن يكون لأعمالها تأثير كبير إذا كانت مرافق الانتاج الرئيسية للشركات كائنة في الخارج. وعلى حين أن هذه الصعوبات يمكن أن تواجه جميع البلدان، فإنها تؤثر بصفة خاصة على البلدان النامية والبلدان الأخرى بالنظر إلى طاقاتها المحدودة من الموارد وعدم ميل الشركات الأجنبية التي تتاجر مع هذه البلدان إلى إقامة مرافق كبيرة فيها. وفي ضوء التعقيدات التي ينطوي عليها هذا المجال والخلافات التي نشأت فيما بين البلدان المتقدمة (وكذلك جهود الحد من هذه الخلافات من خلال اتفاقات التعاون)، فإن البلدان النامية والبلدان الأخرى تحتاج إلى معلومات عن آثار النهوج القانونية المختلفة بشأن دعاوى انطباق الولايات القضائية بخلاف التشريع الوطني وحل تنازع الولايات القضائية والآليات الإجرائية لجمع المعلومات وانفاذ القوانين وإمكانيات تعزيز التعاون والمشاورات. ومن شأن هذا أن يمكنها من تنفيذ قوانينها بشأن المنافسة مع ازدياد اندماج اقتصاداتها في الأسواق العالمية، ويقلل في الوقت نفسه من المنازعات مع قوانين أو مصالح غيرها من البلدان.

٩١- ولكن من غير المحتمل أن تثبت الإجراءات الوطنية التي تتخذها البلدان النامية والبلدان الأخرى أنها كافية بحد ذاتها، وسيكون من المستصوب أيضا أن تجرى مشاورات وتعاون أقوى بين البلدان. وقد أوصت دراسة أعدتها مؤخرا منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بإلغاء الإعفاءات الممنوحة حاليا في قوانين المنافسة لكارتلات التصدير، رهنا بمراعاة حجة الكفاءة حيثما يمكن للكارتل أن يثبت أنها تفيد في التغلب على حاجز حقيقي يعوق المنافسة في البلد المستورد[١١٦]. ويمكن الإشارة في هذا الخصوص إلى أن مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقا متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية (الفرع هاء - ٤) تنص على أنه ينبغي للدول أن تلتمس تدابير علاجية أو وقائية مناسبة لمنع و/أو مكافحة استعمال ممارسات تجارية تقييدية في نطاق اختصاصها عندما يصل إلى علم هذه الدول أن تلك الممارسات تلحق أثارا ضارة بالتجارة الدولية، ولا سيما بتجارة البلدان النامية وبتنميتها.

٩٢- ولدى ممارسة السلطات المعنية بالمنافسة لوظائفها الدعائية في هذا المجال، يمكنها تحديد القطاعات التي يكون فيها تحرير التجارة مناسبا لتحسين المنافسة (وصفت صلاحيات الهيئة المعنية بالمنافسة في سري لانكا في هذا الخصوص في الفصل الثاني)، وتحديد القطاعات التي لم يكن فيها لتحرير التجارة تأثير كاف، مما يستلزم استكمال هذا التحرير بتدابير لترويج التجارة، أو القطاعات التي تؤدي الأنظمة الداخلية فيها (مثل مجالي التوزيع أو معايير المنتجات) إلى تقليل المنافسة من الواردات. كما يمكنها أن تقدم الحجج، حسب الاقتضاء، ضد زيادة حماية التجارة، وهي وظيفة تؤديها الهيئة المعنية بالمنافسة في بعض البلدان وإن يكن حظها من النجاح فيها محدودا أحيانا. ففي بولندا، على سبيل المثال، طلب مكتب مكافحة الاحتكار تقييما شاملا لنتائج التخلي عن سياسة تحرير التجارة، وحث على التوصل إلى تفسير للأسباب التي تستدعي اعتماد تدابير حمائية، وطلب أن يكون نطاق هذه الحماية محدودا وأن تحدد مقدما مدتها ومعدل تخفيضها سنويا[١١٧]. إلا أنه بسبب عدم تماثل استجابة الشركاء التجاريين للتحرير التجاري الواسع النطاق الذي أجرته بولندا من قبل، أدخل هذا البلد هيكلا تعريفيا جديدا أعلى، في آب/أغسطس ١٩٩١، شمل زيادة التعريفات المفروضة على المنتجات التي صنفها المكتب في عداد الأسواق المحلية غير التنافسية[١١٨]. كما أن زيادة الحماية أدت على الدوام إلى زيادات في الأسعار حيثما كانت هناك هيمنة سوقية[١١٩].

٩٣- وذلك، فإنه من الناحية العملية، تستلزم زيادة فعالية السلطات المعنية بالمنافسة بث الثقة في قدرتها على اتخاذ إجراءات ضد الممارسات المانعة للمنافسة التي يقوم بها المصدرون الأجانب (حسبما ذكر أعلاه) وكذلك أن تتاح لها بيئة دولية داعمة يحافظ فيها الشركاء التجاريون أيضا على نظام تجاري متحرر موات للمنافسة. ويمثل اختتام جولة أوروغواي خطوة هامة نحو ضمان أن يسود نظام موات للمنافسة من هذا القبيل على الصعيد الدولي. وترد في الاتفاق أحكام هامة تستند إلى قانون المنافسة[١٢٠]. وقد يكون من المناسب الآن الاستفادة من هذه الأحكام والنظر في إمكانية وطرق مواصلة تطويرها.

هاء- التعاون الدولي

٩٤- يُتوقع للاتجاه نحو تحرير التجارة والاستثمار الأجنبي في البلدان النامية والبلدان الأخري، وعولمة الأسواق الدولية، وزيادة المنافسة الدولية في قطاعات كثيرة، أن تسهل عموما من مهمة السلطات المعنية بالمنافسة. وسيحمل هذا الاتجاه الشركات عبر الوطنية الكبيرة على أن تتنافس فيما بينها في سياق قيود أقل وسوف يؤدي أيضا إلى منافسة أقوى بينها وبين الشركات الأخرى (وكذلك فيما بين هذه الشركات الأخرى). ولكن قد تحدث آثار معاكسة للمنافسة في بعض المجالات حيثما تعزز هذه الاتجاهات نفسها القوة السوقية لاحتكار القلة الذي تمارسه الشركات الكبرى في بعض أسواق المنتجات وبعض الأسواق الجغرافية. وقد تنشأ مشاكل خاصة كنتيجة لتركز السوق على المستوى العالمي، وللتحالفات الاستراتيجية عبر الوطنية القائمة في بعض القطاعات (مثل الصناعة الجوية الفضائية، والتحويلات الرقمية في الاتصالات السلكية واللاسلكية، والحاسبات المنمنمة او صناعات المكونات الالكترونية) حيث تكون الحواجز الموضوعة أمام دخول المنتجات عالية والتغير التكنولوجي سريعا ومكلفا[١٢١] مما يمكن من إنشاء "كارتلات تكنولوجية"[١٢٢]. (وحسبما ذكر في الدراسة المعنية بالتركز، تشمل بعض القطاعات الأخرى التي تنطوي على مشاكل محتملة بعض السلع الزراعية وبعض الخدمات وبعض الصناعات التي تنتج منتجات متجانسة. وقد يكون هذا التركز أو هذه التحالفات ضرورية للاضطلاع بالاستثمارات الضخمة اللازمة في هذه القطاعات، وقد لا تؤدي بالضرورة إلى تقليل المنافسة في الأجل الطويل، لا سيما وأن التحالفات مؤقتة غالبا والتكنولوجيات قد تتغير سريعا. غير أنه حسبما نوقش في الدراسة المعنية بالتركيز قد لا تمتد المنافسة بين احتكارات القلة في هذه القطاعات، بالضرورة، إلى جميع المنتجات أو الأسواق الجغرافية وقد لا تنطوي على منافسة تستند إلى الأسعار، ولكن هناك خطر إساءة استعمال مركز القوة السوقي، ولا سيما في أسواق بعض الاقتصادات الصغيرة التي قد لا تجتذب بعض الشركات في احتكار القلة العالمي.

٩٥- وحسبما ذكر أعلاه، فإنه يتعذر على فرادى السلطات المعنية بالمنافسة ولا سيما سلطات البلدان النامية والبلدان الأخرى، أن تؤمن مساءلة هذه الشركات عن أي إساءة استعمال لمراكز قوتها السوقية. ولا تستطيع سياسات المنافسة الوطنية، بوجه عام، أن توازن تكاليف وفوائد السلوك المانع للمنافسة المحتمل إلا على المستوى الوطني، كما تستطيع حماية وتعزيز المنافسة داخل البلدان، إلا أن عولمة النشاط الاقتصادي تقتضي أيضا تعزيز الجهود من أجل حماية حيوية المنافسة على المستوى العالمي بغية ضمان الكفاءة الاقتصادية العالمية ومصلحة المستهلك وإتاحة فرص الوصول إلى الأسواق الدولية أمام الشركات من جميع البلدان، وبخاصة البلدان النامية والبلدان الأخرى، لصالح جميع البلدان وبطريقة تؤدي إلى دعم جهود الإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية والبلدان الأخرى. وحتى لو نفذت جميع البلدان سياسات نشطة فعالة للمنافسة وفقا للاعتبارات الوطنية، فقد لا تستطيع بالضرورة أن تتصدى لأنواع السلوك أو لهياكل السوق التي تضر بالمنافسة والكفاءة على المستوى العالمي. فالمعنى الضمني لزيادة الإنتاج الدولي هو أن الظروف التنافسية

في أحد الأسواق تحدد بشكل متزايد أنشطة شركة ما عبر وطنية في بلدان أخرى بالنظر إلى احتمال تأثر عمليات كافة الشركات المنتسبة إلى هذه الشركة عبر الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، ومع زيادة التخصص في التجارة الدولية، قد يجد كل بلد نفسه، في أكثر الأحيان، في وضع المستهلك. وعليه، فإنه في ألمانيا، اعترض مكتب الكارتلات الاتحادي على سيطرة شركة منتجة لعجلات القيادة وصناديق نقل الحركة للسيارات على قسم انتاج صناديق نقل الحركة للسيارات في شركة بالولايات المتحدة، حيث أخذ في الحسبان أن الاستيلاء من شأنه أن يلحق ضررا بالمنافسة الدولية بسبب المركز المهيمن للشركتين في الأسواق العالمية وبالنظر إلى أنه يؤثر على الأسواق الألمانية[١٢٣]. كما طعنت وزارة العدل في الولايات المتحدة في هذا الاستيلاء المقترح، بالنظر إلى أنه لا يؤدي فحسب إلى آثار سلبية على أسواق الولايات المتحدة، بل ويؤدي أيضا إلى الحد من المنافسة في الابتكار التكنولوجي على المستوى العالمي في نظم نقل الحركة الآلية لأنواع معينة من السيارات[١٢٤].

٩٦- ولكن إنفاذ قواعد المنافسة على نحو أقل صرامة في بعض البلدان قد يعوق وصول الشركات الأجنبية إلى الأسواق أو يشجع تصور أن ثمة ميزة غير مشروعة في المنافسة الدولية تقدم إلى الشركات التي تنتمي إلى هذه البلدان. وقد تؤدي أيضا سياسة المنافسة إلى التمييز ضد الشركات القائم مقرها في بلدان أخرى. وقد تحدث أحوال تقوم فيها السلطات المعنية بالمنافسة بممارسات لولايتها خارج أراضي بلدانها أو بممارسات متزامنة أو أحوال يصطدم فيها تطبيق سياسة المنافسة المتبعة في أحد البلدان باعتبارات الكفاءة أو بالسياسة الصناعية لبلد آخر مما يؤدي إلى تنازع المتطلبات القانونية على الشركات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القوانين الوطنية لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية لا يمكن بحد ذاتها أن تعالج التباين بين مبادئ المنافسة التي تقوم على أساسها وبين النتائج المانعة للمنافسة التي يمكن أن تلي في بعض الأحيان تطبيق السياسات التجارية - كما لا يمكن لنظم التجارة، إذا لم يتوفر إطار دولي، أن تستند على مفاهيم وفلسفات المنافسة وحدها لتخفيف السلوك الحمائي.

٩٧- وهكذا يتبين أن هناك مصلحة قوية مشتركة بين البلدان في تعزيز المشاورات والتعاون على المستوى الدولي في مجال سياسة المنافسة بطريقة تعالج آثارها على المصالح والتجارة العالمية، وتأخذ في الحسبان الاهتمامات المختلفة لكل بلد وتقلل إلى أدنى حد من التوترات التي يمكن أن تنشأ عن اللجوء إلى اتخاذ إجراءات أحادية. وتمثل مجموعة المبادئ والقواعد خطوة أساسية على طريق وضع إطار متعدد الأطراف من هذا القبيل. والمجموعة، وإن كانت تبين بعض المبادئ العامة للمنافسة، فإنها تهتم أساسا بالقواعد التفصيلية لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية. واعتماد سياسات اقتصادية ذات وجهة سوقية على النطاق العالمي، والاتجاه العالمي المطرد نحو التطابق في سياسات المنافسة الوطنية وانفاذها، فضلا عن اختتام جولة أوروغواي، كل هذه العوامل تشير إلى أنه قد يكون من المناسب الآن بذل جهود لتكملة أحكام المجموعة ببيان متسق في الأونكتاد بشأن المبادئ السليمة عالميا المتصلة بأهداف سياسة المنافسة وتطبيقها. ومثل هذا البيان سيساعد، على المستوى الوطني، السلطات المعنية بالمنافسة في دورها كمناصرة للمنافسة، ويسهل، على المستوى الدولي، الجهود الرامية إلى تطبيق مبادئ المنافسة لدعم تحرير التجارة.

٩٨- وفي ضوء الاعتبارات المتناولة في هذا الفصل، فإن أي مبادرات جديدة يضطلع بها في الأونكتاد في هذا الميدان يمكن أن تركز على ثلاثة مجالات عمل: (أ) تحليل أحكام اتفاق جولة أوروغواي (وصكوك الغات السابقة ذات الصلة) التي تتناول سياسة المنافسة؛ (ب) تحديد المبادئ العالمية لسياسة المنافسة، التي تكمل مبادئ مكافحة الممارسات التجارية التقييدية الواردة في المجموعة ومراعاة أحكام اتفاق جولة

أوروغواي، وكذلك الاصلاحات الاقتصادية المضطلع بها على النطاق العالمي؛ (ج) تحليل المبادئ والآليات المختلفة المتصلة بتطبيق سياسة المنافسة خارج نطاق الولاية القضائية الاقليمية والقضايا الناشئة عن المطالبات بتطبيق هذا التشريع الوطني أو ذاك أو تنازع سياسة المنافسة لدولة ما مع السياسات الاقتصادية لدولة أخرى، والحلول المعتمدة في الصكوك الدولية والخبرات المكتسبة في تنفيذ هذه الصكوك. ويمكن أن تعقد، في ضوء هذا العمل، مشاورات في إطار فريق خبراء حكومي دولي بشأن ملاءمة وأساليب تعزيز وتشجيع اللجوء إلى المشاورات الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف وآليات التعاون في مجال سياسة المنافسة. وتطبيق المبادئ المتعددة الأطراف في مجال المنافسة لدعم تحرير التجارة. وسيكون هذا متمشيا مع التزام كرتاخينا[١٢٥]. ويتمثل أيضا للولاية التي أسندها مجلس التجارة والتنمية مؤخرا إلى الأونكتاد بأن يعد تحليلا للسياسات العامة وأن يوفر محفلا للمشاورات الحكومية الدولية والوصول إلى توافق عالمي في الآراء بشأن القضايا الجديدة والناشئة المتعلقة بشؤون التجارة الدولية، بما في ذلك قضايا التجارة وسياسة المنافسة[١٢٦].

الحواشي

(١) دور المنافسة في الاصلاحات الاقتصادية في البلدان النامية وبلدان أخرى (TD/B/RBP/96).

(٢) انظر تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بالممارسات التجارية التقييدية عن دورته الحادية عشرة (TD/B/39(2)/7)، المرفقان الأول والثالث.

(٣) بيانات خطية وردت من حكومات الاتحاد الروسي، ألمانيا، بولندا، سري لانكا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة.

(٤) انظر مقرر مجلس التجارة والتنمية المؤرخ في ٢٩ نيسان/ابريل ١٩٩٤ بشأن التطورات والقضايا ذات الأهمية الخاصة للبلدان النامية في جولة أوروغواي (انظر تقرير مجلس التجارة والتنمية عن أعمال الجزء الثاني من دورته الأربعين (TD/B/40(2)1.3)، وينص في الفقرة ١١ على أن "المجلس وافق على أن يقوم الأونكتاد ...(د) باعداد تحليلات وتوفير محفل للتداول على المستوى الحكومي الدولي وبناء توافق الآراء على المستوى العالمي بشأن القضايا الجديدة والناشئة على جدول أعمال التجارة الدولية مثل التجارة والبيئة وسياسة المنافسة، فيساهم بذلك في ايجاد فهم أفضل لهذه القضايا، بما في ذلك آثارها الانمائية على البلدان النامية".

(٥) انظر "التقرير النهائي للفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة المقدم الى مجلس التجارة والتنمية" (TD/B/40(2)/21).

(٦) منها الأرجنتينن، باكستان، البرازيل، بيرو، تايلند، تونس، جامايكا، جمهورية كوريا، سري لانكا، شيلي، غابون، فنزويلا، كوت ديفوار، كولومبيا، كينيا، المكسيك، الهند.

الحواشي (تابع)

(٧) منها الاتحاد الروسي، بلغاريا، بولندا، الجمهورية التشيكية، لتوانيا، هنغاريا. انظر R. Pittman, "Some critical provisions in the antimonopoly laws of Central and Eastern Europe", 26 International Lawyer 485 (1992).

(٨) انظر C. Gray and A. Davis, "Competition policy in developing countries pursuing structrual adjustment", The Antitrust Bulletin Vol. XXXVIII, No. 2, Summer 1993.

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) انظر "FTC Chairman finds progress in global antitrust enforcement", Antitrust & Trade Regulation Report, 28 October 1993, P. 568.

(١٢) انظر السياسات المتعلقة بالشركات في جمهورية كوريا (UNCTAD/ITP/65).

(١٣) انظر "Monopoly regulation and fair trade in Korea", Fair Trade Commission, Republic of Korea, 1991.

(١٤) انظر بيان وفد جمهورية كوريا الوارد في الوثيقة TD/B/39(2)/7، ص ١٦.

(١٥) انظر B. Pinto, M. Belka, and S. Krajewski, "Transforming State enterprises in Poland: microeconomic evidence on adjustment", Policy Research Working Paper 1101, World Bank, March 1993.

(١٦) انظر Antimonopoly Office, Competition Law and Policy in Poland (1990-1993), Warsaw, January 1994.

(١٧) المرجع نفسه. وانظر أيضا "Hungary, Poland balancing competition, need to protect firms during transition", Antitrust and Trade Requlation Report, Vol. 63, p. 63, 9 July 1992.

(١٨) انظر Frischtak, C., "from monopoly to rivalry: policies to realize the competitive potential of transnational corporations:, in Transnational Corporations, World Bank, Vol.1, no. 2, August 1992, p.57.

(١٩) انظر . "India - An industrializing economy in transition", World Bank, 1989.

(٢٠) رسالة واردة من حكومة الاتحاد الروسي.

الحواشي (تابع)

(٢١) انظر "تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٣" (UNCTAD/TDR/12)، الجزء الثاني، و"القضايا النقدية والمالية الدولية للتسعينات"، الجزء الثاني UNCTAD/GID/G24/2، الصفحة ٧٣ من النص الانكليزي.

(٢٢) انظر "Competition law and policy in Poland ...", op.cit.

(٢٣) انظر "New antitrust legislation is signed by Prsident of Brazil", Antitrust and Trade Regulation Report, 30 June 1994.

(٢٤) انظر الفرع ٦ من القانون رقم ١ للجنة التجارة المشروعة الصادر في عام ١٩٨٧، بصيغته المعدلة.

(٢٥) انظر "ردود الدول والتجمعات الاقليمية بشأن الخطوات المتخذة للوفاء بالتزامها بمجموعة المبادئ والقواعد" (TD/B/RBP/89).

(٢٦) معلومات مقدمة من حكومة سري لانكا.

(٢٧) رسالة واردة من حكومة الاتحاد الروسي.

(٢٨) انظر A. J. Jatar, "Implementing competition policy on recently liberalized economies: the case of Venezuela", mimeo., Caracas, October 1993.

(٢٩) المرجع نفسه.

(٣٠) انظر "Mexico's anti-trust law put to test", Financial Times, 5 July 1994.

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) انظر "New antitrust legislation is signed by Prsident of Brazil", Antitrust and Trade Regulation Report, 30 June 1994.

(٣٣) قانون الممارسات التجارية التقييدية والاحتكارات ومراقبة الأسعار لعام ١٩٨٨.

(٣٤) انظر The law of 22 March 1991 on competition and restrictions of monopolistic activity in commodity markets.

الحواشي (تابع)

(٣٥) انظر National Cooperative Production Act of 1993 (HR 1313), adopted on 10 June 1993.

(٣٦) انظر المادتين ١١ و١٢ من قانون تنظيم الاحتكار والتجارة المشروعة.

(٣٧) انظر "Monopoly Regulation and Fair Trade in Korea", Fair Trade Commission, 1991.

(٣٨) انظر "السياسات المتعلقة بالشركات في جمهورية كوريا"، مرجع سابق.

(٣٩) قانون مكافحة كوابح المنافسة الصادر في ٢٧ تموز/يوليه ١٩٥٧.

(٤٠) انظر Audretsch, D., "Legalized cartels in West Germany", International Institute of Management, Berlin, 1988, p. 3.

(٤١) المرجع نفسه.

(٤٢) انظر "Brazilian Government opens probe of drug firms for antitrust violations", Antitrust and Trade Regulation Report, vol. 64, p.591, 13 May 1993.

(٤٣) انظر Pittman, op.cit.

(٤٤) انظر J. Ordover and R. Pittman, "Competition policies for natural monopolies in a developing market economy", Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper EAG 92-9, 9 November 1992 (mimeo).

(٤٥) رسالة واردة من الحكومة الألمانية.

(٤٦) انظر على سبيل المثال الوكالة الدولية للطاقة الذرية، "Electricity supply in the OECD", 1992, pp. 46-47.

(٤٧) انظر P. Smith and G. Staple, "Telecommunications sector reform in Asia - towards a new pragmatism", World Bank Discussion Paper No. 232.

(٤٨) انظر تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٢ (UNCTAD/TDR/12)، الجزء الثالث.

(٤٩) انظر استنتاجات وتوصيات الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة، المرفق الأول، في الوثيقة TD/B/40(2)/21.

الحواشي (تابع)

(٥٠) انظر "FCO finds gas distribution plan to infringe EU competition rules", Antitrust and Trade Regulation Report, Vol. 66, 28 April 1994.

(٥١) انظر "Hungary paves way for power sell-off" Financial Times, 7 April 1994.

(٥٢) يمكن أن تشمل أشكال خصخصة البنية الأساسية، فيما تشمل، منح عقد تشغيل أو صيانة وبيع حقوق التطوير عن طريق مخططات "البناء - التشغيل - النقل" وبيع حقوق الملكية والتطوير عن طريق مخططات "البناء - الملكية - التشغيل". انظر استنتاجات وتوصيات الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة، المرجع السابق.

(٥٣) المرجع نفسه.

(٥٤) المرجع نفسه.

(٥٥) انظر Ordover and Pittman, op.cit.

(٥٦) انظر "World electricity", Financial Times, 14 December 1992.

(٥٧) انظر . "Investors move as Asia gets on the phone", Financial Times, 2 June 1993

(٥٨) انظر A. Hill and M. Abdala, "Regulation, Institutions and commitment-privatization and regulation in the Argentine telecommunications sector", World Bank, Policy Research Working Paper 1216.

(٥٩) انظر C. Adam, W. Cavendish and P. Mistry, "Adjusting Privatization", James Currey, London, pp. 268-269.

(٦٠) انظـــر "Malaysia will curb telecoms monopoly", International Herald Tribune 18 May 1994.

(٦١) انظر "Competition Law and Policy in Poland ..", op.cit.

(٦٢) انظر "Eastern Europe on the Line", The Economist, 8 February 1992.

(٦٣) انظر Conclusions and Recommendations of the Ad Hoc Working Group on Comparative Experiences with Privatization, op.cit.

الحواشي (تابع)

(٦٤) انظر استنتاجات الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة، المرجع السابق.

(٦٥) انظر الحالة الاقتصادية في العالم، منشورات الأمم المتحدة (E/1993/60)، الصفحتان ١٩٧ و١٩٨ من النص الانكليزي.

(66) انظر "Playing Monopoly", The Economist, 9 July 1994.

(٦٧) انظر Ley Federal de Competencia Ecomoica. Entry into force on 1 June 1993.

(٦٨) انظر "Playing Monopoly", op.cit.

(٦٩) انظر "دليل تشريعات الممارسات التجارية التقييدية" (TD/B/RBP/49).

(٧٠) رسالة واردة من الحكومة الألمانية.

(٧١) انظر "Philip Morris deal to test CSFR competitions office", Business Eastern Europe, 25 May 1992.

(٧٢) رسالة واردة من حكومة الاتحاد الروسي.

(٧٣) انظر استنتاجات وتوصيات الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة. وتشير تصفية الاستثمار الى خصخصة رأس المال. والخيارات التي لا تنطوي على تصفية الاستثمار تشمل اضفاء الطابع التجاري على المؤسسة وخصخصة الادارة (عقود الادارة والايجار ومنح الامتيازات)، والمشاريع المشتركة بين المؤسسات العامة والخاصة والانسحاب من ادارة المرافق العامة.

(٧٤) انظر O.Bouin and Ch.-A. Michalet, "Rebalancing the public and private sectors: developing experience", OECD, Paris, 1991.

(٧٥) انظر تقرير الفريق العامل المخصص للخبرات المقارنة في مجال الخصخصة عن دورته الأولى (TD/B/39(2)/8).

(٧٦) انظر V.Bhaskar, "Privatization in developing countries: theoretical issues and the experience of Bangladesh", UNCTAD Review, No.4, 1993 (UNCTAD/SGO/7), p. 83. such problems were avoided during the second wave of privatizations which took place in the 1980s.

الحواشي (تابع)

(٧٧) انظر Paper by Linsu Kim, "The evolution of public policies and private sector responses in science and technology in Korea" (mimeo).

(٧٨) انظر "Sale of Hungarian firm to foreign buyer will be challenged on competition grounds", Antitrust and Trade Regulation Report, 11 March 1993, Vol.64, p. 274.

(٧٩) انظر ."Investors see a new star rising slowly in the east" Financial Times, 5 January 1993

(٨٠) انظر World Investment Report, 1992. "Transnational corporations as engines of growth" United Nations Sales publication No. E.92.II.A.19, p. 89.

(٨١) انظر .Adjusting privatization", op.cit., pp. 142-147

(٨٢) انظر "Free trade and foreign investment in Central Europe", East West (Fortnightly Bulletin), 15 July 1991, and "West hides behind Polish tariffs", Financial Times, 19 March 1992.

(٨٣) انظر . "CSFR: Eurotel wins a little, loses a little", Business Eastern Europe, 27 July 1992

(٨٤) انظر ."Privatization in Poland", Information Centre, Ministry of Privatization, October 1992

(٨٥) انظر United Nations, World Investment report 1993 (ST/CTC/156), Annex Table 3; J. Dunning,"Multinational enterprises and the global economy", Addison-Wesley, Workingham, England, 1993, pp. 422-434, and consultant study prepared for the UNCTAD secretariat by E.D. RAMSTETTER, Foreign direct investment and exports of manufactures from developing economies: Part II: and empirical evaluation by regions and countries (UNCTAD/ITD/2).

(٨٦) انظر .United Nations, World Investment report 1993, pp. 22-23

(٨٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢٥.

(٨٨) انظر United Nations, "Small-and medium-sized transnational corporations-role, impact and policy conclusions" (ST/CTC/160, pp. 77-79).

(٨٩) انظر . J.Dunning, op.cit., pp. 422-434 and World Investment Report, op.cit., pp. 122-124

(٩٠) المرجع نفسه.

الحواشي (تابع)

(٩١) **انظر** World Investment report, op.cit., p. 124.

(٩٢) **تبين مجموعة المبادئ والقواعد التصرفات التالية باعتبارها ممارسات تجارية تقييدية، إذا كانت تمثل اساءة استعمال لمركز قوة سوقية مهيمن أو احتياز هذا المركز واساءة استعماله، والتسعير التمييزي (أي التفضيلي بلا مبرر) أو بأحكام وشروط تمييزية في توريد أو شراء البضائع والخدمات، بما في ذلك عن طريق انتهاج سياسات تسعير في الصفقات بين المؤسسات المنتسبة تؤدي الى المغالاة أو المحاباة في أسعار البضائع أو الخدمات المشتراة أو الموردة بالمقارنة مع اسعار في صفقات مشابهة أو مقابلة خارج نطاق المؤسسات المنتسبة.**

(٩٣) **انظر** Dunning, op.cit., pp. 518-519.

(٩٤) **انظـــر** C. Greenhill and E. Herzbolheimer, "Control of transfer prices in international transactions - the RBPS approach", in MNCs beyond the market - intra-firm trade and the control of transfer pricing", Ed. R. Murray, Harvester, Brighton, 1981.

(٩٥) **انظر** "Multinational enterprises and the global economy", op.cit.".

(٩٦) **انظـــر** "Multinational enterprises and the global economy", op.cit., pp. 429-431 and World Investment Report, op.cit.

(٩٧) **المرجع نفسه. أنظر أيضا** World Investment Report 1992 - Transnational Corporations as Engines of Growth (STC/CTC/130), United Nations, New York, 1992, p. 123.

(٩٨) **المرجع نفسه.**

(٩٩) **انظـــر** R. Jenkins, Transnational Corporations and industrial transformation in Latin America, Macmillan, London, 1984.

(١٠٠) **انظـر** . "ICI faces anti-trust inquiry", Financial Times, 19 November 1992

(١٠١) **انظـر** Vernon R., "Transnational corporations: Where are they coming from, where are they headed?", Transnational corporations, Vol .1, No. 2 (August 1992), p. 7.

(١٠٢) **رسالة واردة من السلطات الألمانية.**

الحواشي (تابع)

(١٠٣) **انظر تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بالممارسات التجارية التقييدية عن دورته العاشرة** (TD/B/1310).

(١٠٤) **انظـــر** J.M. Stoyford et al, "Rival States, rival firms - competition for world market shares",Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 219.

(١٠٥) **انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي** OECD, "Methods of privatizing large enterprises", Paris, 1993 and "Czech, Slovak, federal officials examine impact of Skoda/VW venture", Antitrust and Trade Regulation Report, 19 March 1992, p. 364.

(١٠٦) **انظـــر** Trade liberalization in Chile: experiences and prospects, United Nations Sales publication No. E.91.II.D.18, 1992.

(١٠٧) **رسالة واردة من السلطات الألمانية.**

(١٠٨) **انظـــر** "ECU 15 million in fines are imposed on shipping firms", Antitrust and Trade regulation Report, 2 April 1992, p. 422, and "EC Commission fines shipping conference for pratices breaching articles 85 and 86", ibid., 14 January 1993, vol. 64, p. 31.

(١٠٩) **قضية مجموعة** Beecham **ضد** International Products Ltd., **التي استشهد بها في مؤلف د. غلادويل** "The exhaustion of intellectual property rights" (1986), 12 European Intellectual Property Review, p. 368.

(١١٠) **انظر "مدى صلة التطورات الأخيرة في مجال التكنولوجيا بالمفاوضات المتعلقة بوضع مشروع المدونة الدولية لقواعد السلوك في نقل التكنولوجيا"**(TD/CODE TOT/55).

(١١١) **انظر** "Multinational enterprises and the global economy", op.cit., p.439 .

(١١٢) **انظر "السياسات المتعلقة بالشركات في جمهورية كوريا"، المرجع السابق.**

(١١٣) **انظـــر** "Pilkintgon bows to US pressure on process licensing", Financial Times, 27 May 1994.

(١١٤) **انظر "المنافسة والتجارة"** (UNCTAD/ITD/9).

الحواشي (تابع)

(١١٥) انظر الدراسة المعنية بالتركز، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي obstacles to trade and competition, 1993.

(١١٦) انظر Obstacles to trade and competition, op.cit. .

(١١٧) انظر "Annual Report on Activity of the Antimonopoly Office 1992".

(١١٨) انظر "OECD economic surveys - Poland", OECD, Paris 1992.

(١١٩) انظر Competition Law and Policy in Poland, op.cit.

(١٢٠) انظر تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩٤ (سيصدر فيما بعد).

(١٢١) انظر الدراسة المعنية بالتركز.

(١٢٢) انظر Brainard R., "Internationalizing R & D", OECD Observer, February/March 1992.

(١٢٣) انظر "German agency objects to acquisition of U.S. affiliate in transmission sector", Anti-trust and Trade Regulation Report, 22 April 1993.

(١٢٤) انظر "Justice Department challenges automatic transmission merger plan", Antitrust and Trade Regulation Report, 25 November 1993.

(١٢٥) تنص الفقرة ١٤٧ من التزام كرتاخينا على انه "ينبغي بذل الجهود من جانب حكومات البلدان أو السلطات الاقليمية لتطوير التعاون بين السلطات المعنية بالمنافسة بما في ذلك السلطات المختصة في التجمعات الاقليمية".

(١٢٦) انظر TD/B/40(2)/1.3، المرجع السابق.

- - - - -