

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/59
26 April 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية ذات الصلة
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الثامنة

جنيف، ١٧-١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٧
البند ١٣ من جدول الأعمال المؤقت

معايير تقييم فعالية السلطات المعنية بالمنافسة

تقرير منقح مقدّم من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

ينظر هذا التقرير في بعض المبادرات الأخيرة التي اتخذتها السلطات بشأن معايير تقييم عملية إنفاذ قوانين المنافسة والدعوة في مجال المنافسة. ويستند إلى الردود على استبيان أرسله الأونكتاد إلى الدول الأعضاء. ويلتقي هذا التقرير مع دراسات أسبق بشأن هذا الموضوع تشير إلى أنه ينبغي النظر إلى الفعالية في سياق نواتج جيدة وعمليات تُفضي إلى تلك النواتج. فمثلاً يُعدّ التقييم اللاحق لأنشطة سياسة المنافسة هاماً من أجل تحسين كفاءة التدخل، وتنمية ثقافة للمنافسة وتوفير حافز لتحديث وتعديل القوانين والمبادئ التوجيهية والإجراءات. وقد تكون أنشطة التقييم داخلية محضّة، وقد تكون داخل الحكومة لكن خارج السلطة أو الوزارة المسؤولة، أو قد يضطلع بها خبراء أكاديميون خارجيون أو خبراء استشاريون أو منظمات دولية أو نظراء. وقد يكون التركيز في هذه الدراسات على بحث شتى التدابير المتعلقة بفعالية عمليات الوكالات الداخلية أو نواتج تدخلات الوكالات. وقد يشكّل استقصاء التغيرات في مدارك أصحاب المصلحة مؤشراً أيضاً على التقدم الذي تحرزه السلطة نحو إدخال ثقافة المنافسة. ويمكن تحليل التقييم الخاص بالنواتج في دراسات تبحث أثر الدراسات والاستقصاءات القطاعية، واستعراضات مبادرات الدعوة واختيار الدعاوى، واستعراضات إنفاذ الاندماجات، (بما يشمل استعراض فعالية الإجراءات التصحيحية)، والدراسات عن أثر التدخلات في دعاوى بعينها. وكانت أكبر فئة من فئات التقييم اللاحق هي في مجال إنفاذ الاندماجات. ومن المهم أيضاً النظر في الأولويات الخاصة للبلدان النامية من أجل تقييم الأثر.

المحتويات

الصفحة

١	موجز تنفيذي
٣	أولاً - مقدمة واستعراض عام
٣	ثانياً - قياس الفعالية
٤	ثالثاً - تقييم أثر أنشطة الإنفاذ على الامتثال
٤	رابعاً - الحاجة إلى إجراء تقييم من قبل السلطات المعنية بالمنافسة
٦	١- تحسين كفاءة التدخل
٦	٢- تنمية ثقافة المنافسة
٦	٣- تحديث وتعديل القوانين والمبادئ التوجيهية والإجراءات
٦	خامساً - فئات المبادرات: من يُجري الاستعراضات لأداء الوكالات؟
٧	٤- استعراض إجراءات التدخل من قبل خبراء أكاديميين خارجيين، بما يشمل استعراضات نظراء الأونكتاد/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
٧	٥- استعراض نظام قانون المنافسة من قبل هيئات خارج الحكومة
٨	٦- الاستعراض الداخلي
٩	سادساً - معايير تقييم فعالية السلطات المعنية بالمنافسة
١٢	٧- الاستجابة لاحتياجات أصحاب المصلحة
١٣	٨- قياس التغيرات في المدخلات
١٤	٩- قياس التغيرات في النواتج
١٤	سابعاً - التقييم اللاحق
١٤	١٠- أثر الدراسات القطاعية وتحريات القطاعات
١٤	١١- استعراض مبادرات الدعوة وتحسين عملية اختيار دعاوى
١٥	١٢- استعراض عملية إنفاذ الاندماجات
١٩	١٣- استعراض التدخلات في دعاوى معينة
٢٠	ثامناً - وضع أولويات قطرية لتقييم الأثر
٢٠	تاسعاً - الاستنتاجات

أولاً - مقدمة واستعراض عام

١- أوصى فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في دورته السابعة المعقودة في جنيف في الفترة من ٣١ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، بأن يعقد الفريق في دورته الثامنة اجتماع مائدة مستديرة لمناقشة "معايير تقييم فعالية السلطات المعنية بالمنافسة" بغية تحسين تنفيذ مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية^(١). وفيما يلي مذكرة معلومات أساسية تهدف إلى مساعدة الدول الأعضاء على تنظيم مناقشاتها بشأن هذا الموضوع.

٢- وثمة شواهد على أن سياسة المنافسة تحسّن من الإنتاجية، وتشكل أداة أساسية لزيادة النمو الاقتصادي. إن إزالة حواجز الدخول من شأنه أن يعزّز الكفاءة وتنمية مشاريع جديدة. وتستطيع سياسة المنافسة أن تشجّع على تخصيص الموارد بكفاءة داخل الاقتصاد، وتخفيض أسعار المنتجات والمدخلات الهامة وتحسين النوعية ومن ثم الاختيار.

٣- وقد تشكّل سياسة المنافسة أيضاً عنصراً مكوناً لاستراتيجية التنمية الشاملة لبلد ما، بغية تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية^(٢).

٤- وتشمل مصادر المعلومات الأساسية في هذه المذكرة دراسات الأونكتاد، وردود الدول الأعضاء على استبيان، وتقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنون "تقييم إجراءات وموارد السلطات المعنية بالمنافسة"^(٣) والمذكرات القطرية المقدمة إلى اجتماع المائدة المستديرة الذي عقدته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن هذا الموضوع. كما تستعين المذكرة بمواقع السلطات المعنية بالمنافسة على الإنترنت فضلاً عن المؤلفات الأكاديمية المعنية بمنهج قياس أنشطة السلطات المعنية بالمنافسة وما تتخذه من إجراءات.

ثانياً - قياس الفعالية

٥- ينبغي بحث هذا الموضوع من خلال سؤالين هما "هل تحقّق تدخلات الوكالة نتائج جيدة؟" و"هل تساعد العمليات الإدارية للوكالة على ضمان اختيارها لمبادرات تُدرّ نواتج جيدة؟"^(٤). ويميز هذا النهج بين التركيز على المدخلات في إدارة نظام إنفاذ قوانين المنافسة والتركيز على آثار ذلك النظام. وهكذا فإن تقرير فعالية الوكالة والكشف بدقة عن مواقع أوجه القصور (وكيف يمكن علاجها) يتطلبان فحصاً مستمراً لكل من مدخلات العمليات ونواتج السياسات، بالنظر ليس فقط إلى العمل الفعلي الذي تضطلع به السلطات المعنية بالمنافسة بل والنتائج المتحققة أيضاً.

(١) TD/B/COM.2/CLP/L.10

(٢) نُوقش هذا الأمر في مؤتمرات عُقدت في بوخارست وبراكو وبرنو كما ورد على الموقع <http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/MDGs.pdf>. وكانت هناك ملاحظات أيضاً بشأن هذا الموضوع ظهرت في المناقشات التي جرت في كيب تاون وساو باولو على نحو ما أوجزه مرفق وثيقة الأونكتاد (٢٠٠٦) على الموقع http://www.unctad.org/en/docs/ditclp20064_en.pdf.

(٣) OECD (2005)

(٤) OECD (2005, p. 19)

ثالثاً - تقييم أثر أنشطة الإنفاذ على الامتثال

٦- من الصعب تقييم أثر الإجراء المنظم للإنفاذ على ظواهر اجتماعية في اتساع الامتثال أو عدم الامتثال لقوانين المنافسة. وتبيّن البحوث التجريبية بوضوح أن هناك مجالاً من العوامل التي تتجاوز الإنفاذ يُرجّح أن يؤثر على مستويات الامتثال. ولذا فمن الصعب نزع أثر الإنفاذ على الامتثال عن عوامل أخرى تؤثر على هذا الامتثال. بل إن الأصبعب هو أن "الامتثال" يشكّل بذاته مفهوماً معقداً. إن ما يرقى إلى الامتثال للقانون هو مسألة تخضع للتفسير والتفاوض والجدل المتكرر بين نشاط الأعمال والمنظمين، ومحاميهم والمحاكم في المنازعات^(٥). فمعنى "الامتثال" هو مثار خلاف في غياب فهم مقبول عادة لطريقة تفسير وتطبيق المتطلبات التنظيمية.

٧- ومن المعايير التي يمكن الحكم بها على نجاح إجراء الإنفاذ مدى إسهام هذا الإجراء في بناء فهم مشترك بين المنظم و"الطرف الخاضع للتنظيم" لما يعنيه الامتثال وكيف يمكن وضعه موضع التنفيذ (باركر وآخرون)^(٦). وبعبارة أخرى، لا يمكن الحكم على أثر إجراء الإنفاذ على الامتثال بمجرد إصدار حكم من المحكمة لصالح المنظم. ويقال إن إجراء الإنفاذ يجب الحكم عليه بمدى مساعدته على مواءمة المعايير والممارسات التجارية مع التوقعات التنظيمية. والواقع أن إجراء الإنفاذ يحقق أكبر النجاح من حيث أثره على "الامتثال" إذا لم يُحقق فحسب اتساقاً بين الفهم التجاري والتنظيمي لما تتطلبه قاعدة تنظيمية بعينها في حالة محددة، بل يحقق أيضاً فهماً مشتركاً للأهداف والمقاصد الأساسية للقواعد التنظيمية ذات الصلة^(٧)، إن لم يكن التزاماً بهذه الأهداف والمقاصد. ومن المرجّح تماماً أن يؤدي الفهم المشترك لأهداف ومقاصد نظام للقواعد التنظيمية إلى نفس التفسير للقواعد في ظروف مختلفة، ويتيح الالتزام المشترك بتلك الأهداف نفسها فرصة للامتثال المعتاد^(٨). وهناك أيضاً وسائل شتى لتحقيق "الامتثال" من خلال "أساليب" وتقنيات مختلفة للامتثال التنظيمي والإنفاذ^(٩).

رابعاً - الحاجة إلى إجراء تقييم من قبل السلطات المعنية بالمنافسة

٨- تُثار أسئلة رئيسية معينة بشأن ممارسات الوكالة المختصة عند النظر في النهج الدولية للتقييم. أولاً، هل تُجري الوكالات المعنية تقييماً لاحقاً لقراراتها المتصلة بمراقبة الاندماجات، وبالاتفاقات المانعة للمنافسة، وإساءة استعمال الهيمنة؟ ثانياً ما هي المعايير المستخدمة في تقييم أثر القرارات في دعاوى المنافسة؟ ولفهم ذلك بشكل أفضل، من المهم النظر في حالات قطرية محددة أُجري فيها هذا التقييم. وأخيراً، من المهم تقرير إن كان البلد المعني قد استخلص دروساً من الخبرات المكتسبة حتى الآن في القطر المعني في تقييم أثر قرارات المنافسة.

(٥) Black (1997), McBarnet (1994), Reichman (1992)

(٦) Parker, Ainsworth and Stepanenko (2004)

(٧) Op. cit., p. 3

(٨) Black (1997, p 30-32), Meidinger (1987), Braithwaite and Braithwaite (1995), and Parker

(2002, pp. 22-29).

(٩) May and Wood (2003); see also Grabosky and Braithwaite (1986)

٩- وفي حين تُعتبر مراقبة الاندماجات، والإجراءات المتخذة ضد الممارسات المانعة للمنافسة وإساءة استعمال الهيمنة هي المجالات الأساسية لنشاط الوكالات، فإن التقييم اللاحق لا يتصل فقط بالقرارات، بل يمكن مدّه نطاقه ليشمل تقييم مبادرات الدعوة واستعراض ممارسات اختيار الدعاوى. فمثلاً إذا كانت الإنتاجية هي الهدف المعلن لسياسة المنافسة، من المهم تقرير إلى أي مدى تعمل كل أداة ضغط سياسي - مراقبة الاندماجات، والتحقيق في الإجراءات المانعة للمنافسة، والدعوة والتحقيقات في الأسواق - على بلوغ ذلك الهدف.

١٠- ويمكن تجميع أنواع التقييم المنفّذ في تلك التي تقارن سجل الإنفاذ لبلد ما مع غيره من البلدان في وقت محدد أو مع نفسه مع مضي الوقت؛ والتقييمات التي تبحث في نوعية القرارات الفردية أو القرارات بوجه عام؛ وأخيراً تلك التي تبحث النواتج السوقية الناجمة عن هذه التدخلات^(١٠).

١١- وتتعلق النقاط السابقة بالسؤالين "كيف" و"ماذا"، لكن من المهم أيضاً النظر في التساؤل "لماذا". وقد حددت الردود على طلب الأونكتاد دور التقييم اللاحق باعتباره يُبصّر بآثار نشاط الوكالات في مجال الإنفاذ والذي يغذي بدوره العمليات التي يتم بها هذا الإنفاذ، سواءً من حيث اختيار الدعاوى أو إجراء الإنفاذ الفعلي.

١٢- وقد بيّنت الردود المقدمة من البلدان أن التقييم المنجز بمبادرة السلطة المعنية بالمنافسة ذاتها فضل على التقييم الرسمي الخارجي.

١٣- وقبل أن ننظر في بعض الفوائد الرئيسية للتقييم اللاحق لإجراءات السلطة المعنية بالمنافسة، يجدر بنا التمهّل للاعتراف بوجود تكاليف ترتبط بهذا النشاط، سواء من حيث الموارد البشرية أو المالية. ويهدر الموظفون المكلفون بإجراء الاستعراض فرصة العمل على فحص الدعاوى أو الاستعراضات القطاعية العامة. وفي البلدان التي تشهد تقدماً في ثقافة المنافسة وخبرة اقتصادية واسعة وعميقة، قد تتمكن السلطة من التعاقد من الباطن مع أكاديميين أو خبراء استشاريين لإجراء التقييم. أما في البلدان النامية، فقد يكون هناك نقص حاد في الموظفين ذوي المهارات المناسبة في القطاعين العام والخاص على السواء.

١٤- وفضلاً عن ذلك، فإن الردود القطرية المختلفة المقدمة إلى الدورة السابعة لفريق الخبراء الحكومي الدولي، فضلاً عن اجتماع المائة المستديرة التقييمي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تُبرز نقطة هامة مفادها أنه من المهم في حالة التدخل تأطير صحة الافتراضات المنافية للواقع. ففي سياق الدعاوى المرفوعة ضد السلوك المانع لمنافسة، هناك تكاليف وفوائد مستمدة من التدخل وكذلك من عدم التدخل. وهذا ينطبق على الدعاوى التي يتم فيها إما تصفية الاندماجات، أو تصفيتها بإجراءات تصحيحية وشروط، أو وقفها. ومن المعترف به تماماً أنه من الصعب تحليلاً قياسي التدخل غير الصحيح. غير أن العديد من البلدان ذكر أن مراجعة قرارات بعينها ستحقق فعالية أكبر إن أُجريت بمبادرة خاصة منها.

١- تحسين كفاءة التدخل

١٥- إن أوضح سبب لإجراء التقييم هو العثور على وسيلة لتحسين التدخل. وبالنظر إلى ما تواجهه معظم السلطات من قيود على الموارد، يصبح من المهم التفكير في العمليات والممارسات، وتحسين فعالية موارد وكالة بعينها إلى أقصى حد. وهذا يصلح بصفة خاصة في سياق سياسة المنافسة حيث لا يمكن ببساطة نقل مجموعة من "أفضل ممارسات" القوانين والعمليات. ففي سياسة المنافسة، وفي حين يمكن تعلّم الكثير من خلال المقارنة والقياس، لا يوجد هناك معيار موحد يناسب الجميع، إذ يحتاج كل اختصاص قضائي إلى إيجاد أساليب تناسب احتياجاته على أفضل وجه.

٢- تنمية ثقافة المنافسة

١٦- إن الافتقار إلى ثقافة للمنافسة، مثلما تم توثيقه في الأونكتاد (٢٠٠٦)، يمكن أن يشكل عقبة هامة أمام تنفيذ قانون جديد للمنافسة بفعالية. ولذا فمن المهم تنمية قدرة قوية على الاتصال داخل السلطة الناشئة المعنية بالمنافسة، لكي يمكن فهم وتقدير طبيعة وأثر تدخلات هذه السلطة. وهذا من شأنه أن يوفر بعض المبرر لإجراء تقييمات لاحقة لكي يمكن قياس ونشر الآثار بوجه عام.

٣- تحديث وتعديل القوانين والمبادئ التوجيهية والإجراءات

١٧- يمكن لعملية التقييم أن تشخّص أيضاً التغيرات الإجرائية والإدارية الرئيسية اللازمة لعمل السلطة والقانون على النحو الأمثل. وكان من بين الأمثلة الهامة في الأعوام الأخيرة ما حدث من تنفيذ فعال لسياسة تساهل تجاه الشركات. كما ساعدت استعراضات النظراء الخارجيين في عدد من الاختصاصات القضائية على توليد الحافز السياسي لإعمال التغيرات المطلوبة.

١٨- وتلاحظ المفوضية الأوروبية في عرضها أن المديرية العامة للمنافسة تُجري بانتظام استعراضات لقرارات تشريعية مثل لوائح الإعفاءات الفئوية في الفترة التي تحتاج إلى إجراء تعديل لها. وتستخدم هذه الاستعراضات عادة دراسات إفرادية واستقصاءات لتحديد أثرها وفعاليتها بغية إجراء تعديل محتمل عليها^(١١). ويمكن إجراء ممارسات عامة لتقصي الحقائق من خلال جلسات الاستماع، والاستبيانات والتشاور. وهذا من شأنه أن يفيد عملية السياسة العامة وصياغة الكتايبين الأخضر والأبيض بما يؤدي في النهاية إلى مرحلة التعديل.

خامساً - فئات المبادرات: من يُجري الاستعراضات لأداء الوكالات؟

١٩- يتم تجميع أنواع مبادرات التقييم في مجموعتين. فلدينا، من ناحية، استعراضات خارجية للإجراء، والدعوة، واختيار الدعاوى، والنواتج، ولدينا من ناحية أخرى استعراضات تُجريها الوكالات للعملية، والدعوة، وتحديد الأولويات والنواتج. وهذه الفئات لا يستبعد بعضها البعض بالضرورة. فالاستعراضات يمكن أن تقودها الوكالات بدرجات متباينة من التعاون من قبل القطاع الخاص أو الهيئات الأكاديمية أو المنظمات الدولية.

(١١) يمكن الاطلاع على تفاصيل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD (2005, pp. 210-213). وسيلاحظ هنا أن الشكل لم يتطلب اتخاذ شكل تقرير فعلي يتم تجميعه عن طريق الاستعراض.

٢٠- أما الهدف الآخر لتصنيف تقييم الوكالات فهو التساؤل عن الجمهور الذي يستهدفه التقرير. فيمكن توجيه التقرير على سبيل الحصر إلى موظفي الوكالات، أو الحكومة بوجه عام أو الجمهور. وستحدد الظروف الخيار الأنسب.

٤- استعراض إجراءات التدخّل من قبل خبراء أكاديميين خارجيين، بما يشمل استعراضات نظراء الأونكتاد/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٢١- توفّر استعراضات النظراء للأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وسيلة هامة للبلدان من أجل قياس عملياتها التنظيمية والحصول على تعليقات بشأن ملاءمة معاييرها للتدخّل، والعقبات المحتملة أمام التنفيذ الفعال لنظم المنافسة فيها.

٢٢- كما يمكن أن تُسهم عملية استعراض النظراء إسهاماً كبيراً في تطوير نظام المنافسة في بلد ما. وقد أصبحت استعراضات النظراء معلماً ثابتاً في عمل الأونكتاد بشأن قوانين وسياسات المنافسة فضلاً عن عمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ولاحظ متحدث من البرازيل في مؤتمر عُقد مؤخراً أنه تبين أيضاً أن المشاركة في شتى عمليات استعراض النظراء كمانحين كانت محفزة للأفكار ومفيدة إلى حد كبير^(١٢). وتلاحظ تركيا، في عرضها المقدم إلى اجتماع المائدة المستديرة^(١٣) أن قيمة استعراض النظراء تكمن في أن من يقوم بإعداده هم "خبراء تشاوروا مع أطراف ثالثة مثل ممارسي المهنة والأكاديميين وأعضاء الرابطة التجارية وموظفين حكوميين يعملون لصالح شتى الوكالات الحكومية فضلاً عن مسؤولي السلطة المعنية". وقد ساعد استعراض النظراء في ذلك البلد على توفير زخم لوضع برنامج التساهل، وإجراء تعديلات على مراقبة الاندماجات، وإحداث زيادات في الغرامات القصوى المفروضة على الانتهاكات، وإحداث تغييرات إجرائية على اتفاقات القبول، وزيادات في الخبرة القانونية والاقتصادية في السلطة التركية المعنية بالمنافسة.

٢٣- وتشكل "شبكة المنافسة الدولية" محفلاً آخر يوفر بعض النقاش الخارجي للعمليات والمعايير. وتساعد هذه الشبكة في تنمية التعاون غير الرسمي وتقاسم المعارف بين الوكالات، ويمكنها أن تُدعم التعاون السلس والتنسيق وأن تساعد على الاستفادة من فكر النظراء في عمل نظام المنافسة في البلد.

٥- استعراض نظام قانون المنافسة من قبل هيئات خارج الحكومة

٢٤- في الولايات المتحدة، استكمل المكتب العام للمحاسبة دراسة في عام ٢٠٠٤ عن "أسواق الطاقة: آثار الاندماجات والتركيز السوقي في صناعة النفط بالولايات المتحدة". ودرس التقرير الاندماجات في صناعة النفط الأمريكية، من جملة أمور، لتقرير كيف أثّرت التغيرات في هيكل الصناعة على أسعار الجملة للبترين في الولايات المتحدة. واستند التقرير إلى بيانات تفصيلية وتحليل اقتصادي قياسي. وتحليل آثار الاندماجات داخل الصناعة، يدرس التقرير بشكل غير مباشر فعالية نظام مكافحة الاحتكار في البلد.

(١٢) UNCTAD (2006, p. 209).

(١٣) OECD (2005, p. 180).

٢٥ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، أصدر المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة تقريراً يبحث في فعالية مكتب التجارة المشروعة^(١٤). ويتخذ التقرير توصيات شتى بشأن استخدام مكتب التجارة المشروعة للموارد، وإدارة الدعاوى، وقياس الإنجازات ونقلها.

رؤية مكتب التجارة المشروعة للنقاش بشأن الإنتاجية:

في تقرير عُرض في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، حلّل مكتب المملكة المتحدة للتجارة المشروعة الصلة بين المنافسة والإنتاجية. وقد عرّفت وزارة الخزانة المنافسة بأنها أحد المحركات العديدة للإنتاجية في اقتصاد بلد ما. وهذا يعني أن فعالية السلطة المعنية بالمنافسة يمكن قياسها أيضاً في ضوء الإنتاجية في السوق. وبالمثل، قد يشير انخفاض الإنتاجية إلى نقص في المنافسة، مما يعني ضمناً أن المنافسة الفعالة تساوي الإنتاجية الفعالة. وهذا ما أكد عليه الحجم الكبير من المؤلفات بما يُدعم هذه النظرية التي حُللت في التقرير (مكتب التجارة المشروعة، ٢٠٠٧، ص ١٦). وكان من المعتقد أن تحليل الإنتاجية يساعد مكتب التجارة المشروعة على تحديد القطاعات التي تقدم أكبر المدخلات في شكل وضع الأولويات للمجالات مثار القلق التي يجب أن يبذل المكتب جهداً بشأنها. ويصبح المكتب عندئذ فاعلاً هاماً في تنشيط أداء الإنتاجية.

وتم تقسيم أثر المنافسة على الإنتاجية إلى ثلاث مجالات: "الآثار داخل الشركة"، و"الآثار بين الشركات" و"الابتكار". ويشرح المجال الأول نظرية الكفاءة التي يمكن ضمها من خلال إنفاذ المنافسة الذي يضغط على المديرين للتركيز على الكفاءة الداخلية للشركة. ويتناول المجال الثاني مستوى إنتاجية الشركات التي تؤدي عند مقارنتها ببعضها البعض إلى خروج الشركات الأقل كفاءة مقارنة بغيرها من السوق. أما المجال الثالث الذي يتطلب النظر، رغم اعتباره مجالاً معقداً، فيتمثل في الصلة بين المنافسة والابتكار. وكثيراً ما يتم تحسين الابتكار والتحسينات التكنولوجية من خلال رفع مستوى المنافسة داخل السوق المعنية.

٢٦ - وفي جمهورية كوريا، يُجري مكتب تنسيق السياسات الحكومية تقييماً لبحث ملاءمة التقدير الذي تجريه لجنة التجارة المشروعة لإنفاذ قانون المنافسة كجزء من إدارة الأداء الحكومي.

٢٧ - واستعرض مجلس الإشراف الحكومي أنشطة السلطة التركية المعنية بالمنافسة وأصدر تقريراً في ٢٠٠٢^(١٥) نصح فيه بإجراء عديد من التغيرات في عمليات الإدارة، وحث على زيادة التنسيق مع منظمي القطاعات وأوصى، من جملة أمور، بإجراء تعديلات قانونية شتى.

٦ - الاستعراض الداخلي

٢٨ - يذكر العرض السويسري المقدم إلى هذا الاجتماع أن البيانات التي تعكف وكالة المنافسة السويسرية على جمعها "هي على سبيل الحصر مراقبة داخلية لاحقة لقرارات معينة وليس القصد منها الاستخدام الخارجي". كما

(١٤) NAO (2005).

(١٥) OECD (2005, p. 180).

أن المعايير المطوّرة لتقييم القرارات هي معايير تحددها كل حالة لكن يمكن أن تشمل "السعر أو الكمية أو الحصول على السلع أو الخدمات". غير أن العرض لم يورد كيف يمكن اختيار هذه الحالات المحددة بدقة.

٢٩- ويصف العرض المقدم من المفوضية الأوروبية إلى اجتماع المائدة المستديرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعني بالتقييم كيف تم، في استعراض العديد من الإعفاءات الفئوية، توظيف مزيج من موظفي المفوضية والخبراء الاستشاريين والأكاديميين الخارجيين، اعتماداً على الحاجة والملاءمة^(١٦).

وذكرت كندا أنه يجري حالياً إعداد "دراسة تُعنى بالإجراءات التصحيحية للاندماجات". والغرض من هذه الدراسة هو تقييم فعالية الإجراءات التصحيحية السابقة وذلك مثلاً بدراسة الاختلاف في القدرة التنافسية داخل السوق وهل تحسنت فعلياً نتيجة الإجراءات التصحيحية المفروضة. وهناك مسألة أخرى تستحق النظر هي هل تمكن مكتب المنافسة الكندي من أن يتنبأ بآثار المنافسة بشكل صحيح، وما هي نتيجة ذلك، وهل يتم إغفال أي عوامل مناسبة عند تنفيذ الإجراءات التصحيحية. وأخيراً، فإن الهدف هو تقييم التقنيات المستخدمة وتقرير إن كان يمكن تحسينها من خلال هذا التقييم الذاتي الداخلي.

سادساً - معايير تقييم فعالية السلطات المعنية بالمنافسة

٣٠- إن المجموعة الأولى من المعايير التي قد يختار المرء التركيز عليها هي معايير "المدخلات": وهذه تشير إلى مجموعة العمليات والنظم الإدارية التي ينفذ بها البلد نظامه للمنافسة. وفي هذا الصدد، قد يختار المرء التركيز على اختيار الدعاوى أو تبديل الموظفين، إلخ، أو تدابير أخرى متفردة تُعنى بفعالية الوكالات وتعتبرها السلطة المعنية هامة.

٣١- إن محاولة ترجيح شتى معايير المدخلات بحسب أهميتها النسبية تتطلب فهماً لكيفية تأثير المعايير المختلفة على النواتج الاقتصادية. وتتوافر مجموعة صغيرة من المؤلفات التي تحاول استحداث وسائل لقياس القدرات المؤسسية للسلطات المعنية بالمنافسة. وكما لوحظ في الأونكتاد (٢٠٠٦)، "يضع فويغت (٢٠٠٦، ص ٦) مؤشرات لقياس الاستقلال القانوني والواقعي للوكالات المعنية بالمنافسة في نموذج الذي ينسب خصائص القوانين والوكالات المعنية بالمنافسة إلى إنتاجية العوامل الكلية. إن الاستقلال القانوني هو مؤشر مركّب يجمع بين المعلومات عن الإشراف الحكومي، وأهداف الوكالة، وتعيينات الوكالة، ومدة شغل موظفي الوكالة للمنصب، وتوزيع الدعاوى الخاصة بالوكالة، وطبيعة التعليمات التنفيذية الصادرة للوكالة، والشفافية. والاستقلال الواقعي هو عنصر مركّب يجمع بين متوسط شغل المسؤول التنفيذي للمنصب، ودخل الموظفين المعنيين بالمنافسة وقرارات المنافسة التي تنقضها قرارات تنفيذية، فضلاً عن متغيرات أخرى"^(١٧).

٣٢- وإذا كان الحال (ينبغي ملاحظة أن نتائج فويغت ليس قاطعة كلية) هو أن زيادة الاستقلال الواقعي يعزّز الإنتاجية (ومن ثم النمو)، فإن تقييم هذه المكونات للاستقلال الواقعي يوفر عندئذ وسيلة لتقييم فعالية السلطة المعنية بالمنافسة في بلوغ هدف تحقيق نمو اقتصادي أكبر.

(١٦) OECD (2005, p. 210).

(١٧) UNCTAD (2006) http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20064_en.pdf

٣٣- وعلى نقيض ذلك، قد تحاول الوكالة التحقق بشكل ما من فعاليتها بفحص شتى معايير "النواتج". وتشمل المجموعة الأولى من معايير "النواتج" التي قد يتم فحصها تلك التي لا تنطوي على أي محاولة لقياس حجم نجاح التدخلات من حيث تحقيق أهداف أوسع للكفاءة مثلاً، بل التركيز بدلاً من ذلك على تدابير النجاح البيروقراطي. إن تدابير مثل الدعاوى التي بوشرت بنجاح، وأوقات دوران ملفات الاندماجات، الخ، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمعايير "المُدخلات" التي حددناها أعلاه.

٣٤- وقد نضم إلى هذه الفئة أيضاً شتى تدابير ترضية أصحاب المصلحة. إن المفاهيم المتغيرة لفعالية الوكالات والوعي العام المتزايد بقانون المنافسة ذاته قد يمثلان علامة على حدوث تحسينات في سلوك أنشطة الوكالات في مجالات الإنفاذ والدعوة.

٣٥- وهذه الأنواع من معايير النواتج قد تكون أولية تماماً^(١٨). ويختلف تعقيد الدعاوى بحسب الاختصاص القضائي. فمثلاً قد يعنى الاختلاف في عتبات الاندماجات أن الوكالات المختلفة تتعامل مع دعاوى تختلف درجات تعقيدها. كما أن الاختلافات في طبيعة نظام الإخطار بالاندماجات لها أهميتها. وفي هذه الحالات، قد لا تشكل الدعاوى المخصصة لكل موظف أو أوقات دوران ملفات الاندماجات، الخ، إجراءً يعول عليه لقياس الإنتاجية. كما أن الدعاوى التي بوشرت بنجاح، كمقياس يُستخدم لتقدير الإنتاجية، تشكل صعوبات شتى، إذ تختلف الاختصاصات القضائية في تأكيدها على الإجراءات الإدارية والقضائية.

٣٦- وعليه، قد تختار وكالة ما بدلاً من ذلك التركيز على معيار "الناتج" الذي يشمل محاولة ما لإدراج مقياس كمي لنجاح التدخلات، مثل بذل جهد لقياس وفورات التكاليف الناجمة عن نجاح التحقيقات وردع التعديلات على قوانين المنافسة.

٣٧- وتتراوح أنواع الدراسات التي قد تضطلع بها سلطة ما في هذا الصدد بين الحساب التقريبي والتحليل المفصل للقياسات الاقتصادية. ويختلف الحجم المناسب للقياس بحسب أهمية الدعوى وقدرة السلطة، لكن هذا لا يقوِّض من واقع الترحيب ببعض القياس، ولو كان السبب الوحيد هو منح السلطة فرصة لفهم درجات الحجم الواردة. بل حتى الحساب الموجز يمكن أن يُسهّم في أولويات الإنفاذ والتخطيط الاستراتيجي للسلطة مستقبلاً.

٣٨- وعلى سبيل المثال، ذكرت المفوضية الأوروبية في "دراسة الإجراءات التصحيحية للاندماجات"^(١٩) التي أعدتها أنه يمكن ملاحظة الفعالية الشاملة بتأمل الإجراءات التصحيحية المفروضة، إذ يمكن أن يعكس ذلك درجة الكفاءة في بلوغ النتائج المتوقعة. وهنا يمكن قياس الفعالية في ضوء النسبة المئوية للإجراءات التصحيحية التي حققت أهدافها المقصودة. وبيّنت الدراسة أن ٥٧ في المائة من الإجراءات التصحيحية التي تم تحليلها كانت فعالة كلية، أي حققت هدفها المقصود، وأن ٢٤ في المائة كانت فعالة جزئياً فقط و٧ في المائة غير فعالة إذ لم تحقق الهدف المقصود.

(١٨) هذا النقاش مستمد من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٥، ص. ١٧٤).

(١٩) http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/studies_reports/remedies_study.pdf

٣٩- وبهذا النوع من النهج، يمكن للمرء محاولة تقدير فائدة نظام المنافسة بجمع النواتج الإيجابية لفرادى الدعاوى. غير أن هذا يستبعد فوائد الردع من قانون المنافسة، وهي فوائد قد تكون كبيرة تماماً^(٢٠). ومن ناحية أخرى، يستبعد هذا النهج أيضاً عدد الإجراءات المشجعة على المنافسة والتي لم تُتخذ خشية مقاضاة خاطئة من قبل قانون المنافسة. ومن هنا، ففي الاختصاصات القضائية حيث يحتل تطبيق القانون ولا تتضح الشفافية في اتخاذ القرارات بشأن المنافسة، يصبح من الصعوبة بمكان قياس أثر المنافسة عن طريق هذا النهج "القاعدي".

٤٠- وتظهر صعوبات مماثلة حين يحاول المرء تقدير فوائد إنفاذ قانون المنافسة على الصعيد القطري. وفي هذه الحالة أيضاً، يصعب عزل أثر قانون المنافسة وإنفاذه. ومن المؤكد أنه من الصعوبة بمكان القيام بذلك على مستوى السلطة القطرية المعنية بالمنافسة، إذ قد تؤثر عوامل كثيرة على هامش الربح أو مستوى إنتاجية المصنوعات، بصرف النظر ببساطة عن فعالية نظام المنافسة. ومع ذلك، هناك مدارك هامة مكتسبة من دراسة التوازنات الجزئية، ويمكن إيراد شواهد موحية من هذه الدراسات عن تدخلات محددة تدعم أثرها الإيجابي على النمو الاقتصادي، إن لم يكن قياس هذا الأثر بدقة.

٤١- وهناك مبرر يتعين بموجبه على السلطة المعنية بالمنافسة دراسة فعاليتها وهو ما يتعلق بالامتثال. فالمشاريع يجب رصدها لتقرير إن كانت تنفذ بالفعل الشروط والإجراءات التصحيحية المطلوبة. وقد أشارت معظم البلدان التي ردت على طلبنا بالحصول على مزيد من المعلومات إلى أنها رصدت أيضاً مشاريع تبين أنها انتهكت قانون المنافسة في الماضي كما وجدت أسواقاً شهدت إجراءات مانعة للمنافسة في الماضي كذلك (مثل باكستان وسلوفاكيا).

٤٢- ومع ذلك، وكما يوضح العرض المقدم من تركيا، فإن إجراءات إعمال المنافسة تخضع لمراقبة ذاتية بمعنى المعاني: فإذا استمرت المشكلة في القطاع المتأثر، قد نتوقع أن يتلو ذلك شكوى أخرى (ص. ١). ومع ذلك، ينبغي أن تركز النتيجة المتوقعة على القضاء على الممارسات المانعة للمنافسة فوراً وإنهاء الأثر السلبي على المنافسة في السوق.

٤٣- وتذكر لجنة التجارة الاتحادية ووزارة العدل بالولايات المتحدة أن الوكالات تحلل الدعاوى المكتملة لتقييم أداء المشاركين من موظفي الوكالة المعنية، والمتعاقد معهم من الخبراء الاستشاريين والشهود من الخبراء؛ وتقييم أدوات التقاضي والاستراتيجيات المستخدمة؛ واستعراض "الأسس القانونية والاقتصادية للدعوى"^(٢١).

٤٤- وقد يكون من الصعب تقييم فعالية بعض السلطات المعنية بالمنافسة بالنظر إلى إنشائها مؤخراً والعدد المحدود من الدعاوى التي بلغت مرحلة التنفيذ. وهذا هو الحال مع تونس مثلاً، حيث برزت أهمية التقييم الموضوعي للعمل الذي اضطلعت به السلطة. وينبغي ربط هذا التقييم الموضوعي بمعايير محددة ومعينة مثل الإطار الزمني الذي عولجت فيه الدعاوى وعدد المشاريع التي وفقت أوضاعها بعد تدخل السلطة المعنية بالمنافسة.

(٢٠) يجد كلارك وإيفنيت (٢٠٠٣) أن مجموع الغرامات من ممارسات كارتلات الفيتامينات وصلت إلى نحو ٧٨٩,٣٩ مليون دولار أمريكي كحد أدنى، والأهم من ذلك أن "فواتير الواردات ارتفعت بدرجة أكبر في الاختصاصات القضائية لأمريكا اللاتينية التي لا توجد بها نُظم إنفاذ نشطة في مجال الكارتلات".

٤٥ - وإذا تمكّنت سلطة معنية بالمنافسة من إصدار توصيات أو تقديم اقتراحات إلى الحكومة بشأن قضايا سياسات المنافسة التي لها أثر إيجابي على الاقتصاد، فإن هذا يُعد مؤشراً على الفعالية أيضاً. فمثلاً مارست السلطة المعنية بالمنافسة في تونس دوراً استباقياً ومهدت الطريق أمام إصلاحات شتى تتصل بتشريعات المنافسة.

٤٦ - وهناك معيار هام لتقييم فعالية السلطة المعنية بسياسة المنافسة هو مقارنة ما يتحقق من نتائج مع الأهداف المعلنة لنظامها الخاص بسياسة المنافسة. ويتم النص على ذلك عادة في ديباجة التشريع الذي يسن نظام المنافسة في البلد. وعليه، فمن معايير تقييم فعالية سياسة المنافسة النظر باستمرار فيما إذا كانت أنشطة الإنفاذ التي تمارسها السلطة تلي الأهداف المعلنة للتشريع. وقد روعيت هذه الفكرة أيضاً في حالة تونس التي تذكر أنه يمكن قياس الفعالية بالتأكد من مدى قدرة السلطة على تنفيذ مهمتها. وتم النظر في الأثر الذي يحققه وجود السلطة بالفعل على الوضع التنافسي في البلد. وإذا كانت المهمة هي تحسين القدرة التنافسية وظلت هناك شركات قليلة تهيمن على السوق، سيكون من المشروع بالفعل التشكيك في فعالية السلطة.

٤٧ - وهناك معيار آخر محتمل لتقرير فعالية السلطة، أو على الأقل إدراك أنها تحقق فعاليتها، هو النظر في موقف أصحاب المصلحة المهتمين. ومن المهم في هذا الصدد ملاحظة أن تحديد "أصحاب المصلحة" المعنيين (أو على الأقل تحديد عوامل الترجيح التي يُعطى المرء لمصالحهم) تقررته إلى حد ما الأهداف المعلنة للتشريع - فإذا كان التشريع المعني بالمنافسة يُعطي الأسبقية لمصالح المستهلكين، قد تكون هذه المجموعة عندئذ هي صاحب المصلحة الرئيسي. وإذا كان تعزيز أو حماية الأعمال التجارية الصغيرة هو مقصد التشريع، عندئذ يمكن إعطاء الأولوية إلى هذه المجموعة، وهلم جراً.

٧ - الاستجابة لاحتياجات أصحاب المصلحة

٤٨ - صيغ التقرير النهائي لاستقصاءات أصحاب المصلحة بلجنة المنافسة في المملكة المتحدة (٢٠٠٦) لتوفير تفاصيل عن الأداء أكثر من تلك الموجودة في الاستعراضات الدولية للنظراء. وكانت المنهجية المطبقة هي استقصاء أصحاب المصلحة - أي أولئك المشاركون في عملية التقصي: الشركات المحيية ومستشاروها، ومجموعات المستهلكين والرابطات التجارية - بشأن أداء اللجنة إزاء مجموعة من المؤشرات. ورغم صغر حجم العيّنة، فقد سمح ذلك لمعدي التقرير بتحديد المجالات التي يعتقد المحييون أنها هامة وإن كان أداء اللجنة ليس مرضياً تماماً. وكانت رابطات الأعمال والرابطات التجارية تفضل إلى حد ما مؤشرات "العملية" في حين مال المستشارون إلى تأييد النتائج^(٢٢). ويوصي التقرير "بتحسين الاتصالات بشأن عملية التقصي" كوسيلة لتحسين مفاهيم أصحاب المصلحة للأداء^(٢٣).

٤٩ - ومنذ عام ١٩٩٤، أجرت السلطة السويدية المعنية بالمنافسة استقصاء سنوياً لأطراف اختيرت عشوائياً من "الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والشركات الكبيرة، والبلديات والمجالس القطرية، والحامين التجاريين

(٢٢) Competition Commission (2005, pp. 17-18)

(٢٣) Competition Commission (2005)

والصحفيين [و] الرابطات التجارية"^(٢٤). وتم منح عقد الدراسة إلى شركة تعنى بدخول السوق، والهدف منها هو تقرير مدى الوعي بقانون المنافسة (وبالتالي ثقافة المنافسة بشكل غير مباشر) وتوفير بعض التعليقات من أصحاب المصلحة على فعالية السلطة.

٨ - قياس التغيرات في المدخلات

٥٠ - قد يشمل ذلك تقييم عمليات الوكالات من حيث ممارسات الإدارة والهيكل التنظيمي والإجراءات التشغيلية.

٥١ - ويمكن استخدام مؤشرات شتى في هذا الصدد مثل تكلفة استعراض الاندماجات. ومن الأمثلة على ذلك "مبادرة عملية استعراض الاندماجات" لوزارة العدل^(٢٥) بهدف التعجيل بتحديد الخصائص القانونية والاقتصادية الأساسية لدعوى من الدعاوى وبالتالي البيانات الاقتصادية ذات الصلة، فضلاً عن عملية تقييم الأدلة. وكانت هناك أيضاً مبادرات أخرى تحاول تبسيط عمليات الإخطار والاستعراض.

٥٢ - وكان من أكبر التغيرات في مجموعة من الاختصاصات القضائية خلال الأعوام الأخيرة وضع برامج التساهل مع الشركات. وحددت الوكالات الأمريكية مسألة تنقيح عمليات العفو باعتبارها بالغة الأهمية بالنظر إلى استخدامها المتزايد في ذلك البلد^(٢٦). إن رصد الأحكام المفروضة بالسجن والغرامات المفروضة تمكن وزارة العدل من تقييم فعالية إنفاذها للأحكام الجنائية بشأن مكافحة الاحتكارات^(٢٧).

٥٣ - وذكرت لجنة المملكة المتحدة للمنافسة^(٢٨) أنها عيّنت خبراء استشاريين اقتصاديين لدراسة الإجراءات التحليلية التي يطبقها الموظفون أثناء الأسبوعين التمهيديين لتحقيق يجري بشأن اندماج ما بغية مقارنتها بأفضل الممارسات والتوصية بمجالات التحسين المحتملة. وعندئذ يمكن أن تسهم التغييرات الداخلية للعملية الناتجة عن هذا الاستعراض في إعداد "ميزانيات تخصيص الموارد".

٥٤ - وتشمل التغييرات الهامة الأخرى للعملية التي ستحسّن من فعالية إنفاذ قوانين المنافسة تلك التي تزيد من التعاون في مجال الإنفاذ مع اختصاصات قضائية أخرى. وهذا موضوع تناوله باستفاضة منشورات أخرى للأونكتاد^(٢٩).

(٢٤) OECD (2005, p. 175).

(٢٥) OECD (2005, p. 188).

(٢٦) OECD (2005, p. 189).

(٢٧) OECD (2005, p. 189).

(٢٨) OECD (2005, p. 201).

(٢٩) UNCTAD (2005, 2006).

٩- قياس التغييرات في النواتج

٥٥- ذكرت بعض البلدان أنها في حين لا تنظر تحديداً في آثار قانون المنافسة على أساس كل حالة على حدة، فإن هناك تركيزاً أعم على حسن أداء الأسواق، كما هو الحال مع فنلندا من خلال الدراسات القطاعية على سبيل المثال^(٣٠). غير أن هناك بعض الحالات التي اتبعت فيها البلدان التقييم اللاحق، محاولة التحكم في الآثار الدقيقة لتدخلاتها (وعدم تدخلاتها) في قوانين المنافسة. وسننظر في ذلك في الفرع التالي. ويتصل أكبر عدد من الدراسات باستعراضات قوانين وسياسات المنافسة المتصلة بالاندماجات.

سابعاً - التقييم اللاحق

٥٦- نقوم بتجميع أنشطة التقييم اللاحق في تلك الأنشطة المتصلة بآثار الدراسات القطاعية، أو تحريات القطاعات، أو تلك التي تستعرض مبادرات الدعوة وانتقاء الدعاوى؛ واستعراض عملية إنفاذ الاندماجات؛ وتلك المنظوية على استعراض التدخلات في دعاوى بعينها.

١٠- أثر الدراسات القطاعية وتحريات القطاعات

٥٧- ربما يتم تعيين موظفين من الوكالة أو خبراء استشاريين خارجيين لإجراء دراسة لقطاع بعينه تم تحديده باعتبار أنه يمثل إشكالية محتملة في جوانب تتعلق بالمنافسة، وتكون له أهمية خاصة من وجهة نظر المستهلك أو يكون هاماً بطريقة أو أخرى. وأجريت هذه الدراسات أحياناً أثناء مرحلة تطوير القانون لتحديد الحاجة إلى قانون المنافسة. وفي اختصاصات قضائية أخرى لها قانون بالمنافسة وسلطة معنية بالمنافسة، قد تشمل الدراسة القطاعية استعراضاً لدعاوى ذات صلة أجرتها السلطة. ومن شأن ذلك أن يساعد على فهم آثار تدخلات بعينها في ضوء حدوث تغييرات قطاعية أوسع. ويمكن الاستعانة بتحريات القطاعات، كما يحدث داخل إطار المفوضية الأوروبية، كوسيلة هامة لجمع المعلومات، إلى جانب كونها طليعة لإجراءات تتخذ بموجب المادتين ٨١ و٨٢ أو للتنسيق عبر الاختصاصات القضائية أو لمبادرات الصناعة. وفضلاً عن ذلك، سينطوي التحري على استعراض الدعاوى السابقة التي بوشرت داخل القطاع فضلاً عن تحليل أثرها على التطور اللاحق للسوق. وفي اختصاصات قضائية أخرى، كما هو الحال في المملكة المتحدة، يمكن أن يؤدي التحري داخل القطاع إلى فرض إجراءات تصحيحية قد تكون لها آثار كبيرة على السوق.

١١- استعراض مبادرات الدعوة وتحسين عملية اختيار الدعاوى

٥٨- يذكر الأونكتاد (٢٠٠٦) أن سلطات أمانة القوانين الاقتصادية في البرازيل تُعامل إنفاذ قانون المنافسة باعتباره مشكلة "إدارة حوافظ". فتتميز الدعاوى المختارة بأعلى العوائد (أي أن لها أكبر أثر اقتصادي أو تؤثر على عدد كبير من أصحاب المصلحة) ويُرجَّح أن يُصدَّق عليها مجلس الدفاع الاقتصادي. وأصدر مكتب التجارة المشروعة في المملكة المتحدة مؤخراً ورقة بشأن الإنتاجية والمنافسة صُممت بوضوح لكي تضيف إلى فهم "كيف

(٣٠) رد مقدم من فنلندا.

يمكن لسلطة معنية بالمنافسة أن تجعل تحليل الإنتاجية جزءاً لا يتجزأ من تحديد أولوياتها^(٣١). ومن وسائل ذلك "المسح الأفقي" الذي ينطوي على تحديد الاحتناقات الرئيسية للإنتاجية في الاقتصاد.

٥٩ - وتفيد تقارير لجنة التجارة الاتحادية لوزارة العدل بالولايات المتحدة بأن رئيسة اللجنة، ديورا بلات ماجوراس، حاولت في خطاب ألقته في أوائل عام ٢٠٠٥ قياس أثر أنشطة الدعوة للوكالات، وخلصت إلى أن تلك الأنشطة كان لها بالفعل أثر إيجابي^(٣٢).

١٢ - استعراض عملية إنفاذ الاندماجات

٦٠ - ترصد لجنة المنافسة بالمملكة المتحدة باستمرار تطبيق الإجراءات التصحيحية بغية وضع سياسة وممارسة في هذا المجال. فأجرت في عام ٢٠٠٧ دراسة في هذا الصدد. بمنهجية تتألف من فحص ثلاث دعاوى تُغطي كل الأنواع الأساسية للإجراءات التصحيحية المطبقة عادة - "تصفية الاستثمار، الإجراءات التصحيحية لتقييد السلوك الرأسي، والإجراءات التصحيحية لمراقبة النواتج" (ص ٢) - عن طريق إجراء بحوث مكتبية وعقد لقاءات مع أولئك المسؤولين عن تنفيذ الإجراءات التصحيحية. ويُشير التقرير إلى دراستين رئيسيتين سابقتين للإجراءات التصحيحية، هما الدراسة التي أجرتها لجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة في عام ١٩٩٩ لفحص عملياتها في مجال تصفية الاستثمار والأخرى استكملتها المديرية العامة للمنافسة بالمفوضية الأوروبية في عام ٢٠٠٥. وكانت المنهجية التي استندت إليها الدراستان أساساً هي إجراء مقابلات مع المشتريين وأطراف تصفية الاستثمار. ويُقارن تقرير اللجنة بين نتائج الدراسات الثلاث ويورد أسباباً محتملة تتصل بنظم الاندماجات المختلفة وخبرة الهيئات الثلاث كتفسيرات محتملة للاختلافات في النتائج.

٦١ - وفي تقريره المقدم إلى الأونكتاد إعداداً للدورة الثامنة لفريق الخبراء الحكومي الدولي، أشار المكتب الكندي للمنافسة إلى أنه في طور استكمال دراسة تُحلل أثر الإجراءات التصحيحية للاندماجات المطبقة في الماضي بغية زيادة فهم "العمليات والمبادئ والأحكام والشروط" التي يمكن تحسينها.

٦٢ - كما استكمل مكتب التجارة المشروعة ووزارة التجارة والصناعة ولجنة المنافسة في المملكة المتحدة دراسة للآثار اللاحقة على الاندماجات في ٢٠٠٥^(٣٣). وتُغطي الدراسة ١٠ دعاوى من ٢٩ دعوى أحالها مكتب التجارة المشروعة إلى لجنة المنافسة صُفِّيت بعد ذلك بدون إجراءات تصحيحية، لتقرير إن كانت قد روعيت الأسباب التي قدرتها لجنة المنافسة من أجل التصفية، أي أن محاولة قد بُذلت للتدليل على أهم الأسباب لتصفية الاندماجات (النواتج التي تنبأت بها لجنة المنافسة) بما اكتسب من خبرة لاحقة. وشملت وسيلة التحقيق أساساً إجراء لقاءات مع مشتري المنتجات من الأسواق المتأثرة وأدت إلى زيادة التبصير بمحددات قوة المشتريين.

(٣١) .OFT (2007, p. 4)

(٣٢) .OECD (2005, p. 187)

(٣٣) This report (OFT, 2005) was written by PricewaterhouseCoopers LLP for the OFT,

.DTI and CC

٦٣- وهكذا تُبذل محاولة لتقرير إن كانت تسود بالفعل القيود التنافسية التي حددها لجنة المنافسة والتي توصي بالاندماج دون اتخاذ إجراء تصحيحي. وفي هذا الصدد، بحث معدو الدراسة المسارات "مثل الأسعار، الأرباح، الدخول/الخروج، المنتجات الجديدة، التكنولوجيا الجديدة، والتغيرات في أذواق المستهلكين واستراتيجيات الشراء".

٦٤- وتفيد الأدلة المستمدة من التقرير بأن لجنة المنافسة لديها سجل جيد في التنبؤ بمستقبل تطورات السوق^(٣٤). ويُحدد التقرير القيود التنافسية الأساسية المتوقعة على الأجلين القصير والطويل، ويُقارنها بالنتائج اللاحقة. كما يوصي في سياق الشركات الفاشلة، بإمكانية العثور على دلائل تشير إلى قدرة الشركة (الهدف) على البقاء في "البيانات الحديثة لتقاسم السوق أو أدلة على وجود تحوّل في السلوك في الأشهر الستة (مثلاً) السابقة على إعلان الاندماج"^(٣٥). وفضلاً عن ذلك، يتشكك التقرير في الافتراض الضمني لمجلس المنافسة بأنه من الأفضل الإبقاء على الشركة "الفاشلة"^(٣٦). ولذلك، يؤكد التقرير بوجه عام على أهمية تقدير ملاءمة الافتراضات المنافية للواقع (ص ٧٩). كما يجد التقرير أن "قوة المشتري" هي مفهوم أكثر غنى وتعقيداً عن ذلك الذي كثيراً ما يتجلى في عمليات تقييم المنافسة" (ص ٨٤). ويورد التقرير بعض التحريات الأولية المفيدة بشأن هذا الموضوع، مثل أهمية التأمين المزدوج للموارد^(٣٧).

٦٥- وأوردت ورقة سابقة (مكتب التجارة المشروعة، ١٩٩٩) نظرية أسواق احتكار القلّة المطبقة على ١١ دراسة للدعوى ووجدت أن قرار التصفية كان سليماً في معظمها. وتؤكد هذه الدراسة من جديد على أهمية قوة المشتري وتطور السوق بعد إجراء التغيرات الهيكلية الناتجة عن الاندماج. وتُستخدم الدراسات الإفرادية ومراجعة النظرية بعد ذلك كأساس للتوصيات المتعلقة بطريقة مراجعة الاندماجات الأفقية مستقبلاً.

٦٦- ومن الوسائل التي تهدف بها لجنة المنافسة في المملكة المتحدة إلى تحديد فعاليتها قياس حجم آثار تدخلاتها. ومن الأمثلة على ذلك لجنة المنافسة في ٢٠٠٦ حيث كانت هناك محاولة لقياس حجم الاندماجات التي اتخذت لجنة المنافسة إجراءً ضدها لا الاندماجات التي صُنِّيت دون إجراء تصحيحي (موضوع الدراسة السابقة). وتمثل الدراسة توقعاً لما يمكن أن يحدث لأمر، منها الأسعار، لو حدث بالفعل "الهبوط الكبير في المنافسة"، إذ تقدر التكلفة على المستهلكين بمبلغ ٣١,٤ مليون جنيه استرليني.

٦٧- وفي تقرير سابق (٢٠٠٣) كلفت لجنة المنافسة بالمملكة المتحدة خبراء أكاديميين لدراسة شتى تقارير الاندماجات التي استُكملت بغية تحسين التحليل الوارد فيها.

٦٨- وبعد إصدار المبادئ التوجيهية للاندماجات الأفقية في ١٩٩٢، سعت الوكالات المسؤولة عن إنفاذ سياسة المنافسة في الولايات المتحدة باستمرار إلى رصد إنفاذ التشريعات المنظمة للاندماجات. وشمل ذلك نشر

(٣٤) .OFT (2005, p. 71)

(٣٥) .Ibid., p. 77

(٣٦) .Ibid

(٣٧) .Ibid, p. 27

بيانات الطعون الخاصة بالاندماجات للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٣ في عام ٢٠٠٣، وبيانات التحقيق في الاندماجات الأفقية للسنوات المالية ١٩٩٦-٢٠٠٣، وعملية مراجعة الاندماجات، وإصدار تعليق في عام ٢٠٠٦ على المبادئ التوجيهية للاندماجات الأفقية (ص ٥). وكان الغرض من هذا التعليق هو تعزيز الشفافية في تنفيذ المبادئ التوجيهية للاندماجات^(٣٨).

٦٩- وفي عام ٢٠٠٤، أصدرت وزارة العدل الأمريكية "دليل سياسة شعبية مكافحة الاحتكارات إلى الإجراءات التصحيحية للاندماجات"، بغية دراسة المبادئ القانونية والاقتصادية التي يُسترشد بها في فرض وتنظيم الإجراءات التصحيحية للاندماجات^(٣٩). وفي عام ٢٠٠٥، استضافت لجنة التجارة الاتحادية مؤتمراً بشأن "التقدير آثار الاندماجات وتركيز السوق على الأسعار في صناعة النفط" حيث فيه أكاديميون بارزون على مقارنة المنهجيات المستخدمة لدراسة الاندماجات في صناعة النفط في مختلف تقارير جهاز مراقبة الحسابات ومكتب الشؤون الاقتصادية التابع للجنة التجارة الاتحادية.

٧٠- كما أُجريت بحوث بشأن الاندماجات في صناعة المستشفيات واندماجات شتى لم تطعن فيها وزارة العدل في خدمات مراجعة الحسابات وصناعة الطيران مثلاً^(٤٠). وفضلاً عن ذلك، أجرت وزارة العدل دراسات شتى عن أداء العديد من الصناعات المنظمة.

٧١- وأجرت لجنة المنافسة في زمبابوي تقييماً لاحقاً لمراقبة الاندماجات في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦. وعُقد مؤتمر لأصحاب المصلحة عقب هذا الاستعراض لمناقشة بعض النتائج بغية النظر في التوصيات. وقسمت دراسة الاندماجات التي وافقت عليها تلك اللجنة الدعاوى إلى دعاوى وُوفق عليها بشروط وأخرى بلا شروط. وبالنظر إلى عدم اكتمال هذه العملية وقت إعداد التقرير، فمن السابق لأوانه الخلوص إلى استنتاجات نهائية. ومن المقرر أن يتلو هذه الممارسة إجراء تحقيق في طرق الإنفاذ لمكافحة الأنشطة المانعة للمنافسة.

٧٢- كما استضافت وزارة العدل ولجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة جلسات استماع وحلقات عمل مشتركة نظرت على سبيل المثال في تطورات الصناعة والتطورات القانونية في سياق الملكية الفكرية، والرعاية الصحية والاندماجات. وقد مكّن ذلك الوكالات من التعرف على مجال واسع من الآراء بشأن هذه المواضيع من المشاركين من الصناعة والخبراء الأكاديميين والأطراف الأخرى المهمة^(٤١). ويمكن لجلسات الاستماع هذه أن توفر أساساً لأعمال الدعوة والتحقيق المقبلة.

٧٣- وتشير المفوضية الأوروبية إلى أن "دراسة الإجراءات التصحيحية للاندماجات" التي نُشرت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ شكّلت "إلى حد بعيد أهم تقييم لاحق لتدخلاتها في الأعوام الأخيرة". وتلا ذلك إجراء

.Commentary on the Horizontal Merger Guidelines March 2006 – FTC and DOJ (٣٨)

.OECD (2005, p. 184) (٣٩)

.OECD (2005, p. 185) (٤٠)

.OECD (2005, p. 186) (٤١)

دراسة منهجية، في ميدان الاندماجات أيضاً، من قبل خبير استشاري خاص نُشرت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. وكان الغرض من هذه الدراسة هو تحديد: أولاً المشاكل الناجمة عن تصميم وتنفيذ الإجراءات التصحيحية للاندماجات؛ ثانياً مدى فاعلية الإجراءات التصحيحية للجنة خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠؛ وأخيراً مجالات التحسين المحتملة في تصميم الإجراءات التصحيحية مستقبلاً. وشملت الدراسة النظر في ٩٦ إجراءً تصحيحياً طُبِّقت على ٤٠ دعوى واستقصت آراء الكثيرين من الأفراد الرئيسيين المشاركين في الاندماجات. وفي حالات كثيرة، استُخدمت إجراءات التصفية كمكوّن لبرنامج التصحيح.

٧٤- ووجدت الدراسة أن بعض المشاكل الرئيسية المتبقية في تصميم الإجراءات التصحيحية للتصفية تمثلت في "الفشل في تعريف نطاق النشاط المصنّف تعريفاً وافياً، [...] والموافقة على مشرّ غير مناسب، والتجنّب غير السليم للأصول، والنقل غير الكامل للنشاط المصنّف إلى المالك الجديد"^(٤٢).

٧٥- ويُبرز التقرير بعض مكونات مشروع تجاري قابل للحياة تعرض للتصفية، والاعتماد المحتمل لبرنامج التصحيح على أطراف ثالثة، والقضايا التي تكثف تجنّب الأصول، والمسائل المتصلة بحقوق الملكية الفكرية، وأهمية تحسين دور الأوصياء الذين يراقبون تنفيذ الإجراءات التصحيحية. كما يبحث في مكونات أخرى هامة لتصحيح التصميم والتنفيذ، مثل الصعوبات في اختيار المشتريين للنشاط الخاضع للتصفية.

٧٦- وكانت الإجراءات التصحيحية الأخرى التي تمت دراستها هي تلك التي شملت التزامات الالتحاق التي اتضح صعوبة تصميمها (شروط الالتحاق) ورصدها.

٧٧- كما تحورت الإجراءات التصحيحية للاندماجات فعالية هذه الإجراءات من حيث هدفها المعلن، وهو "الحفاظ على منافسة فعالة بمنع أو خلق أو تقوية مركز قوة سوقية مهيمن". وجرّت محاولة تحقيق ذلك من خلال مزيج من الشواهد الكمية والنوعية.

٧٨- وفي دراسة حديثة عن أثر اللجنة الأسترالية للمنافسة وشؤون المستهلك^(٤٣)، خلص المؤلفون إلى أن اللجنة لها أثر كبير على مجتمع نشاط الأعمال في أستراليا وامتناله لقانون المنافسة. ووجدوا أن تحسين أنشطة الإنفاذ وفرض عقوبات أشد مثلاً أدّى إلى زيادة الوعي بالامتثال.

٧٩- وذكروا كذلك أن هذا الوعي بالامتثال لا يُترجم تلقائياً إلى تغيّر في السلوك داخل مجتمع نشاط الأعمال. وتبين دراساتهم الإفرادية أن الالتزام بالامتثال وبرامجه تظل رمزية في دعاوى معينة، كما أنه من الصعب ليس فقط إقناع الإدارة العليا، بل الإدارة الوسطى أيضاً، بأهمية الامتثال الفعال. ووفقاً للمؤلفين، قد يكمن الحل في "مزيج تنظيمي متعدد الخيوط" تُعتمد فيه أنظمة لتحسين الامتثال وتُراعى فيه عوامل السياق حيث ... من المرجح تماماً أن يكون إجراء الإنفاذ الذي يُغيّر من سياقات سلوك السوق بطرقٍ شتى له فعاليته في تحسين الامتثال ..."^(٤٤).

(٤٢) EC submission, p. 3

(٤٣) Parker, Ainsworth and Stepanenko (2004)

(٤٤) Ibid, p. 105

١٣ - استعراض التدخلات في دعاوى معيّنة

٨٠ - ربما تُكلف سلطات المنافسة خبراء قانونيين أو اقتصاديين لدراسة وتقييم الدعاوى القضائية التي تكون الوكالة ضالعة فيها وتقديم توصيات بشأنها. وبمقتضى دراسة أجرتها وزارة التجارة والصناعة في المملكة المتحدة في ٢٠٠٤ آثار تنفيذ سياسة المنافسة في ست "دعاوى توضيحية: خدمات تجار التجزئة لصانعي الأدوات البصرية، والمكالمات الهاتفية الدولية، واتفاق تحديد أسعار الكتب، والرحلات الجوية للمسافرين في أوروبا، والسياسات الجديدة، ولوازم كرة القدم المقلدة". وتندرج كل هذه الدراسات للدعاوى في إطار الموضوع العريض "سياسة المنافسة" بوجه أعم، حتى لو لم تتعلق كلها بإنفاذ قانون المنافسة. إن الهدف من تعزيز المنافسة هو خفض الأسعار؛ وزيادة الكميات المباعة، والتشجيع على وجود تنوع أوسع في اختيار المنتجات.

٨١ - وتذكر اللجنة الكورية للتجارة المشروعة أن رفاة المستهلكين هي أساس تقييماتها. ومن الناحية المثالية، يكون التحقيق شاملاً ويُجري تقييماً "للتغيرات في أسعار السلع والخدمات، ومدى تحسّن الجودة، ونطاق التوسع في خيارات المستهلكين"^(٤٥). ومن الناحية العملية يميل التركيز إلى أن يكون على "التغيرات في أسعار السلع والخدمات قبل فرض الإجراءات التصحيحية على الكارتلات وبعده".

٨٢ - وتعرض اللجنة الكورية للتجارة المشروعة أربع دعاوى على سبيل الإيضاح. ففي الدعوى الأولى التي تتعلق بالتسعير التواطئي في أسواق الأزياء المدرسية الشتوية والصيفية، تُحقق مقارنة الأسعار والأحجام السابقة واللاحقة وفورات تبلغ نحو ١٥ مليار وُن. وفي الدعوى الثانية التي تتعلق بإلغاء أنظمة رسوم الخدمات في المهن المعتمدة، راقبت اللجنة الكورية الأسعار منهجياً نيابة عن المستهلكين. وتؤمن اللجنة بأن هذا سيساعد المستهلكين على ترشيد الاختيار في شراء الخدمات المهنية. وفيما يتعلق بالتلاعب في عطاءات التشييد العام، تذكر اللجنة أنه "يتم توفير ما يقدر بمبلغ أربعة تريليون وُن من ميزانية الحكومة سنوياً نتيجة هبوط معدلات منح العقود في المتوسط من ٨٧ في المائة في عام ١٩٩٧ إلى ٧٥ في المائة مع منتصف عام ٢٠٠٠". وأخيراً، وفيما يتعلق بكارتل أقطاب الغرافيت، تُورد اللجنة تكلفة الكارتل على البلد (وضمنياً الوفورات التي حققها البلد من إفصاحه عن ذلك). وكما تشير اللجنة، فإن فائدة هذه الممارسة تكمن ببساطة في تبيان كيف أن الوفورات من الإنفاذ تفوق تكلفته.

٨٣ - وتُعد وزارة العدل ولجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة سنوياً ملخصات عن حجم الأسواق المتأثرة نتيجة تدخلاتهما، فضلاً عن تقديرات لحجم المكاسب التي يُحققها المستهلكون الناتجة عن هذه التدخلات. وأشارتا إلى أن هذه القيم يمكن أن تستند إلى محاكاة تجريبية للاندماجات فضلاً عن أساليب أخرى^(٤٦).

٨٤ - والجدير بالذكر أن بلداناً كثيرة ذكرت أنها لم تُجر أي ممارسة لتقييم فعالية قرارات مكافحة الاحتكار.

(٤٥) رد اللجنة الكورية للتجارة المشروعة.

(٤٦) OECD (2005, p. 186).

ثامناً - وضع أولويات قطرية لتقييم الأثر

٨٥- تُبدي البلدان النامية انزعاجها من عدد من الحواجز المفروضة أمام المنافسة. وهناك حاجة عاجلة إلى تنفيذ قوانين وسياسات فعالة للمنافسة في هذه البلدان. ومع ذلك، وبالنظر إلى شتى خصائص السوق والصعوبات القانونية وصعوبات الإنفاذ، فإن تنفيذ قوانين وسياسات المنافسة في البلدان النامية يكون أصعب بكثير من تنفيذها في البلدان المتقدمة. ويناقش أوليفيرا (٢٠٠٦)، وأوليفيرا وباولو (٢٠٠٦) وأوليفيرا وفوجيوارا (٢٠٠٦) بعض هذه العوامل التي تشمل قطاعات غير رسمية كبيرة، والمشاكل المتصلة بحواجز صغيرة وكبيرة تعترض الدخول، والصعوبات في غرس ثقافة للمنافسة، والقيود التي تتعرض لها القدرة والاقتصاد السياسي^(٤٧). ومن المهم على كل بلد أن يكيف تنفيذه لمبادرات التقييم لتعزيز المنافسة مع العمل داخل هذه القيود.

٨٦- وتشير هذه الملامح إلى أن الأسواق غير المنافسة تشكل مشكلة أكبر في البلدان النامية. إن الحاجة كبيرة إلى إنفاذ قوانين المنافسة بفعالية، لكن هناك قيوداً خطيرة على تنفيذ السياسات بفعالية.

٨٧- ويمكن أن يساعد التقييم على التصدي لمشاكل الاقتصاد السياسي الأشد حدة، وبذلك يساعد على توفير الشرعية لنظام السياسة العامة. ومن ناحية أخرى، فإن القيود على القدرة المفروضة داخل البلدان النامية تعطل الأداء الصحيح لهذه التقييمات. ومع ذلك، فإن التقييم، إذا أُجري على النحو الواجب في هذه السياقات، يساعد على التبصير بالقيود القطرية على المنافسة في هذه الاختصاصات القضائية والناجمة عن الخصائص الواردة أعلاه، فضلاً عن اقتراح الإجراءات التصحيحية الممكنة.

٨٨- إن السنظر في شتى المعايير المذكورة أعلاه قد يكون عاملاً هاماً في وضع الأهداف القطرية. وقد تكون أولويات البلدان النامية مختلفة تماماً عن أولويات البلدان المتقدمة. غير أن هناك خطر الإلحاح على طلب الكثير، حين تكون هناك أدوات أخرى للسياسة العامة تشكل أنسب الأدوات لتحقيق غايات معينة. وهذا يعزز الحاجة إلى التقييم. ومن اللازم فهم آثار برنامج إنفاذ قوانين المنافسة لبلد ما من أجل تقرير إمكانات سياسة المنافسة وحدودها.

تاسعاً - الاستنتاجات

٨٩- عرضت مذكرة المعلومات الأساسية هذه لموضوع تقييم فعالية السلطات المعنية بالمنافسة. كما عرضت الأساس المنطقي للتقييم، وأنواع التقييم التي أُجريت حتى الآن، ومن الذي أجزاها. وأخيراً جرى نقاش لمبادرات التقييم التي اضطلع بها في إطار الدراسات القطاعية، ومبادرات الدعوة، واستعراض الإنفاذ بالنسبة للاندماجات والكارتلات، وتدخلات دعاوى بعينها في السلوك المانع للمنافسة.

(٤٧) تحدّد مذكرة معلومات أساسية لأمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٤) أربع فئات من الصعوبات: فئة عامة، "الافتقار إلى ثقافة المنافسة"، وينبغي أن يُفهم منها أنها بمثابة "دعم سياسي لصالح سياسة منافسة كطريقة افتراضية" أو "طبيعة" لتنظيم النشاط الاقتصادي وتطبيق هذه السياسة". وتتصل الأنواع الثلاثة الأخرى من الصعوبات بالآتي: (أ) المشاكل المحددة التي تواجه الاقتصادات النامية الصغيرة، (ب) المشاكل المتصلة بالقطاعات غير الرسمية، و(ج) "التكيف المؤسسي مع إدخال قوانين وسياسات داعمة للمنافسة". ويضيف تقرير قدمته الصين إلى محفل المنافسة العالمي إلى هذه القائمة مشاكل النشاط المانع للمنافسة الذي تمارسه حكومات محلية وإقليمية، وإن ارتبط ذلك بالنقطة (ج) المعنية بالتكيف المؤسسي.