

Distr.: General
9 May 2011
Arabic
Original: English



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الحادية عشرة

جنيف ١٩-٢١ تموز/يوليه ٢٠١١

البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

المشاورات والمناقشات المتعلقة باستعراضات النظراء بشأن قوانين وسياسات المنافسة، واستعراض القانون النموذجي، والدراسات المتصلة بأحكام مجموعة المبادئ والقواعد

الدعائم التي تقوم عليها وكالة فعالة للمنافسة

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تشير سياسة المنافسة إلى السياسة الحكومية الرامية إلى الحفاظ على المنافسة أو النهوض بها فيما بين الجهات الفاعلة الرئيسية في السوق وإلى النهوض بالسياسات والعمليات الحكومية الأخرى التي تمكن البيئة التنافسية من التطور.

ويعني اختلاف البيئات أن تصميم نظام المنافسة ينبغي أن يكون مختلفاً هو الآخر. بيد أنه توجد بعض السمات التي تميز الهيئات التنظيمية العامة ذات الكفاءة. ومن بين هذه السمات: الاستقلالية والشفافية والمساءلة وضمان اتباع الإجراءات القانونية الواجبة والتمتع بتمويل جيد بالنسبة إلى الولاية المحددة؛ وأن تكون مزودة بموظفين ذوي تعليم وتدريب جيدين وغير فاسدين؛ ووجود عملية استئناف تكون في حد ذاتها منظمة جيداً

وغير فاسدة. وتشير المناقشات التي دارت في الآونة الأخيرة بشأن وكالات المنافسة إلى أن التقييم ضروري أيضاً. ومن بين العمليات الداخلية، يكون من الضروري لوكالة فعالة معنية بالمنافسة القيام بتحديد الأهداف والأولويات، وتخصيص الموارد على النحو الملائم، واتخاذ قرارات فعالة.

وتتناول هذه الورقة أولاً كيفية تعريف الوكالة الفعالة للمنافسة وأهمية التقييم في هذا السياق. ويتناول الفرعان التاليان العوامل المختلفة التي تشكل الدعامات التي تقوم عليها وكالة فعالة للمنافسة. وينطبق قدر كبير من محتوى الفروع الثلاثة الأولى على وكالات المنافسة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على السواء. ويركز الفرعان الأخيران، على التوالي، على وكالات المنافسة الناشئة وعلى ما يمكن تسميته "مكاتب المنافسة المعوزة" - أي التي لا تتمتع بدعم سياسي أو مالي يُعتد به.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٤-١	مقدمة.....
٥	١٥-٥	أولاً - ما هي الوكالة الفعالة للمنافسة؟.....
٨	٣٠-١٦	ثانياً - التصميم المؤسسي.....
١٣	٣٧-٣١	ثالثاً - العمليات الداخلية.....
١٦	٦٢-٣٨	رابعاً - التحديات الخاصة التي تواجه الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة.....
٢٤	٦٦-٦٣	خامساً - مكاتب المنافسة المعوزة.....
٢٥		سادساً - قضايا للمناقشة.....

مقدمة

١- تُشير سياسة المنافسة إلى السياسة الحكومية الرامية إلى الحفاظ على المنافسة أو النهوض بها فيما بين الجهات الفاعلة في السوق وإلى النهوض بالسياسات والعمليات الحكومية الأخرى التي تمكن البيئة التنافسية من التطور. ولكي يمكن لسياسة ومؤسسات المنافسة أن تعززا أهدافهما على نحو فعال، فإنهما يجب أن تزدهرا في البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي توجدان فيها. وتختلف هذه البيئات فيما بينها اختلافاً كبيراً. ففي بعض البلدان أو الأقاليم، يُقدّر الأشخاص العاملون في مجال الأعمال والحكومة أهداف المنافسة ويحترمونها المؤسسات، كما أن المنافسة تُؤخذ في الحسبان في الأهداف الأخرى للمجتمع. وفي بلدان أو أقاليم أخرى، يتعلم الأشخاص العاملون في مجال الأعمال والمسؤولون الحكوميون التكيف مع نظام معني بالمنافسة وتقدير أهدافه، حتى وإن كان القانون ما زال غير متكيف تماماً مع البيئة القانونية والاقتصادية والمؤسسية القائمة. وفي بلدان أو أقاليم أخرى كذلك، تسعى "مكاتب المنافسة المعوزة" جاهدة إلى اكتساب الاعتراف والاحترام بعد أن تكون موجات المد المرتفعة لبرامج التكيف الهيكلي قد نالت منها كثيراً.

٢- ويعني اختلاف البيئات أن تصميم نظام المنافسة ينبغي أن يكون مختلفاً هو الآخر. بيد أنه توجد بعض السمات التي تميز الهيئات التنظيمية العامة ذات الكفاءة ومن بين هذه السمات: الاستقلالية والشفافية والمساءلة وضمان اتباع الإجراءات القانونية الواجبة والتمتع بتمويل جيد بالنسبة إلى الولاية المسندة وأن تكون مزودة بموظفين ذوي تعليم وتدريب جيدين، ووجود عملية استئناف تكون هي نفسها منظمة جيداً وغير فاسدة. وتشير المناقشات التي دارت مؤخراً بشأن وكالات المنافسة إلى أن التقييم ضروري أيضاً. ومن بين العمليات الداخلية، يكون من الضروري لوكالة فعالة للمنافسة القيام بتحديد الأهداف والأولويات، وتخصيص الموارد على النحو الملائم، واتخاذ قرارات فعالة. وتُناقش هذه المواضيع أدناه.

٣- وتتناول هذه الورقة أولاً كيفية تعريف الوكالة الفعالة للمنافسة وأهمية التقييم في هذا السياق. ويتناول الفرعان التاليان العوامل المختلفة التي تشكل الدعائم التي تقوم عليها وكالة فعالة للمنافسة. وينطبق قدر كبير من محتوى الفروع الثلاثة الأولى على البلدان النامية والبلدان المتقدمة على السواء. ولكن يركز الفرعان الأخيران، على التوالي، على وكالات المنافسة الناشئة وعلى ما يمكن تسميته "وكالات المنافسة المعوزة" - أي التي لا تتمتع بدعم سياسي أو مالي يُعتد به.

٤ - ومصادر هذه المعلومات هي الردود الواردة من الدول الأعضاء على طلب المعلومات الموجه إليها من الأونكتاد، ومذكرة مقدمة من السيد خالد ميرزا^(١)، والأعمال التي اضطلعت بها شبكة المنافسة الدولية، وكتابات بقلم ممارسين أكاديميين.

أولاً - ما هي الوكالة الفعالة للمنافسة؟

٥ - من باب التكرار القول بأن الوكالة الفعالة للمنافسة تحقق أهدافها عن طريق استخدام الموارد على نحو مناسب. ويؤثر تصميم الوكالة وقدراتها على مدى فعالية قراراتها وعلى قدرتها على تحقيق الامتثال للجزاءات والتدابير العلاجية. ومع ذلك فإن وكالة المنافسة ليست سوى جهة فاعلة واحدة في بيئة توجد فيها وزارات ووكالات حكومية أخرى كما يوجد فيها القضاء وأوساط قطاع الأعمال والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام وعامة الجمهور وجميعهم يتخذون إجراءات من أجل تحقيق أهدافهم. ويتأثر مدى فعالية الوكالة بالبيئة التي توجد فيها، ويمكن الحكم على جزء من فعاليتها بالمدى الذي تعدل في حدوده البيئة التي تعمل فيها.

٦ - ويمكن بحث مدى الفعالية بالإجابة على سؤالين اثنين هما: (أ) هل أدى تدخلات الوكالة إلى تحقيق نتائج جيدة، وفقاً لأهداف قانون المنافسة؟ و(ب) هل أدت العمليات التي قامت بها الوكالة إلى تخصيص الموارد تخصيصاً مناسباً بغية العمل على تحقيق أهداف القانون؟^(٢) وإن فحص مدى الفعالية، عن طريق الكشف على وجه الدقة عن أين تكمن أوجه النقص (والكيفية التي يمكن بها علاجها)، هو أمر يتطلب عمليات فحص متكررة ومنتظمة للعملية المتبعة وللنتائج المتحققة على السواء. ويشكل تقييم الأداء في حد ذاتها جزءاً من الفعالية.

٧ - ويتسم التقييم بأهمية خاصة لوكالات المنافسة لعدة أسباب. أولاً، تُتخذ قراراتها في ظل أوضاع تتسم بوجود معلومات ناقصة وبعدم التيقن. ولذلك تكون بعض القرارات إلى حد ما تجريبية - أي تسعى إلى اختبار ما إذا كانت الفرضيات صحيحة أم لا - ويلزم إجراء تقييم لفهم ما إذا كانت سياسة معينة تؤدي في الواقع إلى تحقيق أهداف القانون المعني.

(١) موجز لمناقشات المائدة المستديرة المتعلقة بموضوع "الدعائم التي تقوم عليها وكالة فعالة للمنافسة" والتي نُظمت في مؤتمر الأمم المتحدة السادس المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصرفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، ٨-١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

(٢) Kovacic WE (2005). Using evaluation to improve the performance of competition policy authorities. In: *Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities*. DAF/COMP(2005)30. متاح على الموقع <http://www.oecd.org/dataoecd/7/15/359/1099.pdf>؛ انظر الأونكتاد (٢٠٠٧): معايير تقييم فعالية السلطات المعنية بالمنافسة، الوثيقة TD/B/COM.2/CLP/59.

والتجريب ضروري من أجل الحصول على سياسة الإنفاذ الصحيحة. ثانياً، وبالنظر إلى أنه يكون لدى الأطراف الثالثة معلومات أقل مما لدى الوكالة وأن الأطراف المشاركين في المنافسة لهم أهميتهم، فإن نشر التقييم الذي تُجريه الوكالة ييسر تقييم الأطراف الثالثة للوكالة. ثالثاً، قد يخرج التقييم بفرضيات جديدة في مجال علم الاقتصاد مما يسهم في تطوير دعائم سياسة المنافسة.

٨- ومن غير الملائم أن تكون إجراءات الإنفاذ هي موضع التركيز الوحيد. فحالات الفعل وعدم الفعل من جانب الأجزاء الأخرى من الحكومة يمكن أن تساعد وتعزل تحقيق أهداف قانون وسياسة المنافسة، ولكنها كثيراً ما تخرج عن نطاق قانون المنافسة. بيد أن الدراسات وجلسات الاستماع والورقات المقدمة إلى هذه الجلسات التي تعقدها وكالات المنافسة من الجهات الفاعلة الحكومية الأخرى يمكن أن تؤثر على تفكير هذه الجهات وبالتالي إجراءاتها. وعندئذ يكون عدد مؤسسات الأعمال التي تمتنع عن الانخراط في سلوك ممانع للمنافسة أكبر بكثير من عدد مؤسسات الأعمال التي قد تجري مقاضاتها. كما أن النجاح في إقناع القضاة بصحة القرارات الصادرة عن وكالة المنافسة والخاضعة للمراجعة القضائية يؤثر تأثيراً مباشراً على مفعول قرارات الوكالة. وهكذا فإن قياس مدى الفعالية عن طريق النتائج المتحققة يشمل إجراء تقييم للأثر الإقناعي المترتب على الدراسات التي تجريها وكالة المنافسة وعلى تعليقاتها المقدمة إلى جلسات الاستماع وعلى أحاديثها وجهودها الأخرى المتعلقة بالإقناع. بيد أن وجود احتمال هام لتوقيع جزاءات على الكارتلات يبدو أنه ضروري لتحقيق الامتثال في هذا الصدد^(٣).

٩- ويمكن إجراء التقييم كجزء من عملية إعداد التقرير السنوي، ولكن يمكن إجراؤها أيضاً عن طريق "استعراض نظراء" تقوم به وكالات أخرى معنية بالمنافسة وكذلك عن طريق عمليات التقييم اللاحق. فتوجد على سبيل المثال استعراضات نظراء طوعية يجريها فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، التابع للأونكتاد، ولجنة المنافسة والمحفل العالمي المعني بالمنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويمكن للجان البرلمانية ومكاتب مراجعة الحسابات أن تجري عمليات تقييم.

١٠- وبصورة عامة، تركز عمليات التقييم اللاحق على جانب محدد من أنشطة وكالة معينة. ومن أمثلة ذلك 'دراسة الإجراءات التصحيحية للاندماجات'^(٤) التي أجراها موظفو المديرية العامة للمنافسة التابعة للمفوضية الأوروبية. وقد تمثل الغرض منها في "القيام، مع

(٣) Parker C, Ainsworth P and Stepanenko N (2004). ACCC enforcement and compliance project: The impact of ACCC enforcement activity in cartel cases. Working paper of the Australian National University Centre for Competition and Consumer Policy.

(٤) European Commission (2005). Merger Remedies Study. Available at http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies_reports/remedies_study.pdf

إمكانية إلقاء نظرة إلى الوراء، باستعراض " الإجراءات التصحيحية التي فرضتها أو قبلتها فيما يتعلق بالاندماجات، " بغية تحديد المجالات التي قد يكون من الضروري فيها [...] إجراء مزيد من التحسينات في المستقبل". وقد جرى استعراض ما مجموعه ٤٠ حالة و ٩٦ إجراءً تصحيحياً بعد فرضها بفترة ثلاث إلى خمس سنوات على الأقل. ولكن إحدى الصعوبات التي تواجه عمليات التقييم اللاحق قد حُددت في دراسة أخرى عن مراقبة عمليات الاندماج^(٥) أجراها خبراء استشاريون من أجل المفوضية الأوروبية بعنوان " ما هو الافتراض المتوقع الصحيح؟" وقد قرر الخبراء الاستشاريون في هذه الحالة أن الافتراض المتوقع الصحيح هو " الاعتماد على التوقع الذي صاغته بعض الجهات الفاعلة المؤهلة في السوق بشأن كيف سيتطور السوق لو كان الاندماج المقترح قد حدث"، واستخدموا استبيانات والبيانات المتعلقة بعائدات أسواق الأوراق المالية. وقد عانت دراستهم من انخفاض معدل الردود الواردة من مؤسسات الأعمال - فلأنه لم يكن عليها التزام بالرد فإنها لم ترمز ميزة في تقديم ردود، وكانت تشعر بالقلق أيضاً من إتاحة الاطلاع على البيانات السرية المتعلقة بنشاط الأعمال. ويمكن أن تكون عمليات التقييم اللاحق الأصغر أكثر تواتراً وأقل تكلفة. وعلى سبيل المثال فعند خسارة قضية من القضايا، يمكن لعملية استخلاص المعلومات أن تحدد الأشياء الصحيحة والأشياء الخاطئة التي حدثت، ويمكن إدراج الدروس المستفادة في الدليل الداخلي. ويمكن لإندونيسيا وجنوب أفريقيا على السواء أن يقدمتا أمثلة على عمليات تقييم تنصب على "النتيجة المتحققة" وليس على نشاط الإنفاذ. فقد قدمت وكالتا المنافسة في هذين البلدين توصيات أو قدمتا مقترحات إلى الحكومة في كل من البلدين بشأن المسائل المتعلقة بسياسة المنافسة، مما مهد الطريق أمام الأخذ بإصلاحات شتى ترتبط بتشريعات المنافسة، الأمر الذي أثر على الاقتصاد تأثيراً إيجابياً^(٦).

١١ - ورداً على الاستبيان، أشارت البرازيل وكولومبيا إلى أنه يمكن قياس الفعالية عن طريق التحقق من مدى تمكن السلطة المعنية بالمنافسة من الوفاء برسالتها. ويلزم إيلاء اعتبار للتأثير الذي أحدثه وجود السلطة فعلاً على وضع المنافسة في البلد. فإذا كانت الرسالة المقصودة هي تحسين القدرة التنافسية وكانت السوق ما زالت مع ذلك تخضع لهيمنة بضع شركات فإلى أي حد وبعد كم من الوقت يكون من المشروع السؤال عن مدى فعالية السلطة المعنية بالمنافسة؟

١٢ - وقد يكون من الصعب تقييم مدى فعالية بعض السلطات المعنية بالمنافسة بالنظر إلى أنها لم تُنشأ إلا في الآونة الأخيرة وبسبب العدد المحدود من الحالات التي بلغت مرحلة التنفيذ.

(٥) LEAR study for the Directorate-General for Competition, European Commission (2006). *Ex Post Review of Merger Control Decisions*. Available at http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies_reports/lear.pdf

(٦) UNCTAD (2011). The importance of coherence between competition and government policies. TD/B/C.I/CLP/9. (أهمية الاتساق بين السياسة المتعلقة بالمنافسة والسياسات الحكومية).

وهذه هي الحال في باكستان، على سبيل المثال، حيث جرى بحس تقدير أهمية التقييم الموضوعي للعمل الذي تضطلع به السلطة المعنية بالمنافسة. ورغم أنه قد يكون من غير الملائم في بعض الحالات قياس معايير محددة معينة، مثل الإطار الزمني الذي يجري أثناءه تناول القضايا، فإن التركيز على عدد المشاريع التي دُفعت إلى العمل طبقاً للقانون عقب تدخل السلطة المعنية بالمنافسة يمكن أن يواجه خطراً مفاده أن يتحوّل إلى تركيز على "المدخلات" أو "النشاط" بدلاً من أن يكون تركيزاً على ما إذا كانت النتائج قد حققت الأهداف الاستراتيجية.

١٣- وقدم معظم المحيين على استبيان الأونكتاد معلومات عن تقييماتهم اللاحقة. وعلى سبيل المثال أشارت باكستان وسلوفاكيا إلى أنهما ترصدان المشاريع التي يُكتشف أنها خرقت قانون المنافسة في الماضي، والأسواق التي وُجد فيها أن أعمالاً ممانعة للمنافسة قد ارتُكبت في الماضي. ومع ذلك فكما أوضحت ورقة مقدمة من تركيا، يمكن توقّع قيام المشاركين في السوق بتقديم شكوى أخرى إذا ظلت المشكلة في القطاع المتأثر قائمة بعد اتخاذ إجراء إنفاذ بشأن المنافسة.

١٤- وبينما تُبين تقارير سنوية كثيرة عدد القضايا التي رُفعت، فإن ذلك قد لا يكون مؤشراً جيداً بصورة خاصة على الفعالية. فبعض القضايا الصغيرة غير البارزة يمكن أن تكون أهم من القضايا التي تحظى بالعناوين الرئيسية في وسائل الإعلام من حيث تطوير قانون المنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لأنشطة أخرى (مثل الدعاية للمنافسة وتطوير القدرات المؤسسية والتحليلية والإجرائية) أن تُحسّن الفعالية بنفس المستوى الذي تحقّقه القضايا أو بمستوى أكبر.

١٥- ويُعاد استخدام التقييم لتحديد الأولويات المستقبلية وتقدير التغييرات الداخلية المستقبلية. وتوخياً للإيجاز، فإن الوكالة الفعالة للمنافسة هي وكالة تحقق أهدافها عن طريق استخدام الموارد استخداماً ملائماً. ويوجد سؤالان يتصلان بالموضوع هما: هل حققت تدخلات الوكالة نتائج طيبة؟ وهل أدى تخصيص الموارد من جانب الوكالة إلى تعزيز تحقيق هذه النتائج؟ وتحدد البيئة ومستوى الموارد بفعل عوامل خارجية المنشأ؛ بينما تتحدد الفعالية بالاختيارات التي تأخذ بها الوكالة. والتقييم هو أداة فحص نتائج هذه الاختيارات. فتقييم القضايا والدراسات والورقات المقدمة إلى جلسات الاستماع والبلاغات وجهود الدعوة الأخرى تساعد على تحديد الاختيارات التي ينبغي الأخذ بها بغية تحسين الفعالية في المستقبل.

ثانياً - التصميم المؤسسي

١٦- يشتمل أنجع تصميم لوكالة المنافسة على ما يلي: (أ) عناصر الوضع القانوني؛ و(ب) الوضع داخل الجهاز الحكومي الأوسع نطاقاً والوضع إزاء مؤسسات الأعمال وممثلي المستهلكين؛ و(ج) العمليات الداخلية المُصمّمة للحفاظ على الجودة المرتفعة للعمل المُضطلع

به. وهذه العناصر المختلفة ليست قائمة بذاتها كلاً على حدة؛ بل هي بالأحرى تعمل معاً في إطار الدعم المتبادل لضمان تحقيق جملة أمور من بينها اتباع الإجراءات القانونية الواجبة وتحقيق نتائج سليمة من حيث الأهداف. وبالإضافة إلى العناصر المستعرضة أدناه (الاستقلالية والشفافية والمساءلة، والقدر الكافي من الصلاحيات والتمويل بالنسبة إلى الولاية المُسندة، ووجود موظفين ذوي تعليم وتدريب جيدين وأشخاص غير فاسدين)، فإنه ينبغي أن توجد خارج حدود وكالة المنافسة عملية استئناف تكون هي نفسها صالحة بشكل جيد وغير متسمة بالفساد.

ألف - الاستقلالية

١٧- من حيث الإطار القانوني والمؤسسي، يلزم إقامة توازن لضمان أن تكون وكالة المنافسة مستقلة ولكن أن تكون أيضاً مستجيبةً للسياسات العامة التي تدير عليها الحكومة، وأن تكون قراراتها خاضعة للمراجعة، التي تكون بصورة عامة مراجعة قضائية. فالاستقلال عن التدخل السياسي، ولا سيما التدخل على أساس يومي أو على أساس كل قرار على حدة، مطلوب لضمان أن تكون قرارات الوكالة وجهودها في مجال الدعوة غير ميسية وغير تمييزية وألا تُنفذ على أساس الأهداف الضيقة لجماعات المصالح. وينبغي أيضاً أن تكون وكالة المنافسة مستقلة عن تأثيرات مؤسسات الأعمال. ويتوقع من الوكالات "المستقلة" أن تكون خاضعة للرقابة الحكومية ولنظام من الضوابط والموازنات. وينبغي أن تمنح التشريعات التمكينية معنى قانونياً للاستقلالية التشغيلية للسلطات المعنية بالمنافسة عن طريق تحديد المهام والسلطات والطريقة التي يُعيّن بها أعضاء الإدارة والموظفون ومدة ولايتهم وطريقة إقالتهم؛ وكيفية تمويل الهيئة. وبالمثل، ينبغي أيضاً تحديد علاقة الهيئة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية. فمن شأن هذه السمات ضمان الاستقلال الذاتي التنظيمي وإقرار العلاقة غير التبعية مع السلطات السياسية.

١٨- وقد استُخدمت عدة ضمانات رسمية لتحقيق توازن بين الاستقلالية والمساءلة، مثل ما يلي:

- (أ) تزويد وكالة المنافسة بسلطة قانونية متميزة، متحررة من الرقابة الوزارية اليومية؛
- (ب) فرض معايير مهنية مُحدّدة جيداً فيما يتعلق بالتعيينات؛
- (ج) إشراك الفرعين التنفيذي والتشريعي للحكومة في عملية التعيين؛
- (د) تعيين المدير العام وأعضاء مجلس الإدارة/أعضاء المفوضية لفترة ثابتة وحظر إقالتهم (بجعل الإقالة رهناً بإجراء مراجعة رسمية)، إلا لأسباب مُعتبرة مُحددة بوضوح؛

(هـ) في الحالات التي يكون قد اختير فيها هيكل جماعي (مجلس/مفوضية)، جعل فترات ولاية الأعضاء متداخلة لكي يمكن الإحلال محلهم بصورة تدريجية من جانب الحكومات المتعاقبة؛

(و) تزويد الوكالة بمصدر للتمويل يُعوّل عليه وكافٍ. ومن الناحية المثالية، يمكن استخدام الرسوم المتقاضاة نظير خدمات مُحددة في تمويل وكالة المنافسة بغية تخصيصها من التدخّلات السياسية التي تمارَس عن طريق عملية الميزانية؛

(ز) إعفاء وكالة المنافسة من الحدود القصوى لمرتبات موظفي الخدمة المدنية من أجل اجتذاب واستبقاء أفضل الموظفين المؤهلين وضمان وجود حوافز جيدة في مجال الحوكمة؛

(ح) حظر قيام السلطة التنفيذية بإلغاء قرارات الوكالة، إلا باتباع قنوات مُحددة بدقة مثل إصدار تشريع جديد أو تقديم طعون إلى المحاكم بالاستناد إلى القانون القائم.

١٩- واليوم تتمتع الأعداد المتزايدة من السلطات المعنية بالمنافسة حول العالم بالاستقلال المؤسسي فلا تخضع للرقابة الوزارية؛ فأقل من نصف هذه السلطات هي وكالات تابعة. وقد أنشأ ١١٢ بلداً سلطات معنية بالمنافسة^(٧)، وأكثر من نصف هذه السلطات منفصلة عن الوزارات. وحدثت أيضاً زيادة مطردة في عدد وكالات المنافسة ذات الاستقلال الذاتي على مدى العشرين عاماً الأخيرة. وتوجد اثنتان وعشرون وكالة من الوكالات المستقلة في البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية.

٢٠- ويمكن أن يقطع الاستقلال المالي شوطاً كبيراً في اتجاه ضمان استقلال الأهداف والأنشطة. ويمكن أن يتمثل أحد ترتيبات التمويل الممكنة في التمويل الذاتي عن طريق تقاضي رسم صغير، على النحو الذي اعتمد في تركيا. فالاعتماد على مخصصات ميزانية غير متيقن منها، ولا سيما أثناء فترات التقشف المالي، يمكن أن يُضعف قدرة الوكالة ويزيد من إمكانات ممارسة النفوذ السياسي.

باء - المساءلة

٢١- يجب أن تكون المساءلة موازنة لاستقلال وكالة المنافسة. إذ يجب أن يعرف السياسيون ووسائط الإعلام والجمهور وأوساط قطاع الأعمال مَنْ هو المسؤول عن اتخاذ القرار والأسباب التي يستند إليها هذا القرار. ويجب أن يكون بمقدور الأطراف المهتمة تقديم إسهامات مناسبة في القرارات التي تُتخذ، وذلك عن طريق عمليات التشاور. ويجب أن يكون في مقدور هذه الأطراف الحصول على سبل انتصاف بسهولة وسرعة إذا كانت وكالة

(٧) انظر the UNCTAD Guidebook on Competition Systems, available at http://www.unctad.org/en/docs/ditclp20072_en.pdf (دليل الأونكتاد بشأن نظم المنافسة).

المنافسة قد تصرفت على نحو تعسفي أو بعدم اقتدار. وتُحقق هذه الأنواع من الضمانات التوازن بين الاستقلالية والمساءلة. وقد استُخدمت عدة ضمانات رسمية لتحقيق هذا التوازن، مثل ما يلي:

(أ) نشر قانون المنافسة والتُّنظيم الأساسية لوكالة المنافسة، التي تُحدّد بوضوح واجبات الوكالة ومسؤولياتها وحقوقها والتزاماتها؛ بالإضافة إلى التمييز بين الأهداف التنظيمية الرئيسية والثانوية عند وجود أهداف متعددة؛

(ب) ضمان أن تخضع قرارات وكالة المنافسة للمراجعة من جانب المحاكم أو من جانب جهة أخرى غير سياسية، وإن كان ينبغي تحديد "عتبة" لبدء هذه المراجعة للحيلولة دون إثارة طعون تافهة تؤدي ببساطة إلى تأخير تنفيذ القرارات؛

(ج) اقتضاء قيام وكالة المنافسة بنشر تقارير سنوية عن أنشطتها وإجراء مراجعة رسمية لأدائها من جانب مراجعي حسابات مستقلين أو لجان رقابية تابعة للسلطة التشريعية؛

(د) وضع قواعد فيما يتعلق بإقالة أعضاء مجلس الإدارة إذا ظهرت أدلة على سوء التصرف من جانبهم أو على عدم اقتدارهم؛

(هـ) السماح لجميع الأطراف المهتمة بتقديم مذكرات إلى وكالة المنافسة بشأن المسائل الخاضعة للمراجعة؛

(و) إلزام وكالة المنافسة بنشر قراراتها المُسبِّبة.

جيم - الشفافية

٢٢- تؤدي الشفافية إلى دعم ثقة الأطراف المهتمة بفعالية واستقلالية وكالة المنافسة وإلى تعزيز مشروعية الوكالة. وبناءً على ذلك، ينبغي أن تُتاح لاطلاع الجمهور جميع القواعد والسياسات والمبادئ المتعلقة بوضع اللوائح المستقبلية وجميع القرارات التنظيمية والاتفاقات.

٢٣- ويمكن أن تكون الشفافية مصدر خير لوكالة المنافسة وكذلك للجمهور والشركات. كما يمكن أن يؤدي نشر القرارات ومبرراتها وإجراء مشاورات عامة وعقد جلسات إلى مساعدة وكالات المنافسة على تحقيق توافق آراء بشأن قراراتها وعلى تحصيلها من الاتهامات التي مفادها أنها اتخذت قرارات تعسفية وهي تجلس وراء أبواب مغلقة.

٢٤- وتشكّل الشفافية إسهاماً هاماً في الحوكمة الجيدة بصورة عامة. ومما يتسم بالأهمية أنها تحد من احتمال أن تعتقد الأطراف المهتمة - ولا سيما الأطراف المتأثرة على نحو معاكس بسبب قرار مُتخذ في إطار قانون المنافسة - بأن القرارات متحيزة أو تعسفية أو تمييزية. وستكون الأسباب الكامنة وراء القرارات الصادرة في إطار قانون المنافسة، بما في ذلك المبادئ والأدلة التي استرشدت بها هذه القرارات، واضحة كأمر بديهي عندما تُعرض

بوضوح على الساحة العامة. وتصبح عندئذ القرارات المتسمة بالتمييز أو بالفساد واضحة ويصعب إقامة الدليل عليها متى أُخذ بعمليات تتسم بالشفافية.

٢٥- ومن الناحية الأخرى، يتعين أن تكون الشفافية محدودة. فقدّر كبير من المعلومات التي تُبنى عليها القرارات الصادرة في الدعاوى يُقدّم في سياق حساس من الناحية التجارية ويجب حمايته من المنافسين والموردين والعملاء. ويجب فرز المعلومات التي تُصدّر من أجل الجمهور بغية حماية الأسرار التجارية. وقد يؤدي أيضاً إصدار المعلومات في وقت سابق للأوان إلى التأثير أيضاً على مدى نجاح بعض أنشطة التحقيقات بشأن الكارتلات.

٢٦- وتتطلب السوق الناجحة التي تختبئ المستثمرين يقيناً قانونياً. وتكون وكالات المنافسة المستقلة قابلة للتنبؤ بها إذا تمسكت بسيادة القانون. وأهم سمات سيادة القانون هي احترام السوابق القضائية ومبدأ مراعاة ما بُتّ فيه، وخاصة في الولايات القضائية الخاصة بالقانون العام. ويعني احترام السوابق القضائية ألا تقوم وكالات المنافسة بعكس القرارات السياسية إلا إذ وُجد دليل على أن هذه القرارات قد أدت إلى مشاكل يُعتدّ بها أو أن الظروف الجديدة تُبرر إجراء تغيير في القواعد. ويتطلب مبدأ مراعاة ما بُتّ فيه أن يجري البتّ بنفس الطريقة كل مرة في القضايا التي تقوم على وقائع أساسية واحدة.

دال - صلاحيات الإنفاذ

٢٧- يجب أن تكون وكالة المنافسة ذات شوكة. وهذا يتطلب ليس فقط تحديد صلاحياتها المتعلقة بالإنفاذ تحديداً واضحاً ورسمياً بل يتطلب أيضاً أن تكون لديها القدرة على ممارسة سلطتها وإنفاذ قراراتها والاستعداد لعمل ذلك. وينبغي أن تُتاح لوكالات المنافسة السلطات المطلوبة لكي تكون قادرة على التحقيق على نحو فعال، كأن يكون لديها سلطة جمع المعلومات في الوقت المناسب، وسلطة فرض جزاءات - أو المقاضاة من أجل فرض جزاءات - في حالة عدم الامتثال. ويلزم أن يكون لها سلطة الأمر بسلوك معيّن بغية استعادة المنافسة وفرض جزاءات - أو المقاضاة في المحكمة لكي تأمر المحكمة بسلوك معيّن أو تفرض جزاءات. ويكون لدى كثير من وكالات المنافسة سلطة الالتزام بعدم توقيع جزاءات، وهو أمر مهم لتنفيذ برامج التساهل التي يمكن أن تتيح حوافز للإبلاغ عن الكارتلات.

هاء - تزويد الوكالات بالموظفين وبالموارد المالية

٢٨- يؤدي نقص المهارات وانخفاض الأجور في القطاع العام ومخاطر الفساد واستغلال النفوذ إلى تهديد فعالية وكالات المنافسة، وخاصة في البلدان النامية. وتحدث حالات نقص المهارات في جميع مجالات إنفاذ قانون المنافسة وكذلك في الحالات التي يكون فيها علم الاقتصاد جديداً على من يتناولون قضايا المنافسة - وحتى في وكالات المنافسة ذات المستوى المتوسط إلى المتقدم. والأساليب المستخدمة في بعض البلدان لعلاج ذلك هي التدريب الموجه

وكذلك، في الأجل الأطول، إقامة علاقات مع الجامعات. وعادةً ما تكون الأجور المدفوعة لموظفي الخدمة المدنية أقل من تلك المدفوعة لنظرائهم في القطاع الخاص. وقد شهد كثير من البلدان النامية انخفاضات في مستوى الأجور الحقيقية المدفوعة لموظفي القطاع العام على مدى السنوات الأخيرة. ويحدث ذلك آثاراً قابلة للتنبؤ بها على تعيين الموظفين المؤهلين تأهيلاً مرتفعاً والاحتفاظ بهم في الخدمة العامة، ولا سيما في المجالات المتخصصة مثل إنفاذ قانون المنافسة.

٢٩- أما خطر الفساد واستغلال النفوذ في البلدان النامية فهو مسألة عويصة. وتتسم الأدلة التجريبية والنظرية فيما يتعلق بما إذا كان المستوى المنخفض لأجور القطاع العام يدعم الفساد بأنها أدلة مختلطة. فالممارسة المتبعة في بعض الولايات الوطنية ومؤداها أن تشمل مفاوضات المنافسة أعضاء في مجلس الإدارة يعملون لبعض الوقت وقادمين من الجهات الفاعلة الرئيسية في القطاع الخاص يمكن أن تثير مسائل صعبة تتصل بالحيادية والاستقلالية عن التوجيه الوزاري. وتوجد في الواقع العملي تباينات واسعة في الميزانيات السنوية لوكالات المنافسة، وإن كان من الصعب المقارنة بينها بالنظر إلى أن لديها ولايات متباينة - مثل إدراج أو استبعاد المجال المتعلق بكل من حماية المستهلك أو سياسات المعونة التي تقدمها الدولة.

٣٠- ونادراً ما تُعتبر الموارد المالية كافية لتنفيذ ولاية الوكالة المعنية بالمنافسة. وبينما قد يُنظر إلى طلب فرض رسوم، مثلاً، على حالات الاندماج التي تتجاوز عتبة الإخطار على أنه وسيلة لزيادة الموارد المالية، فإن هذا أيضاً قد يُعرض الوكالة لتغييرات لا يمكن التنبؤ بها. أما تلقي نصيب من الغرامات المفروضة فيمكن أن يثير تساؤلات حول تضارب المصلحة. وأما الاعتماد على إعانات من ميزانية وزارية فيمكن أن يثير تساؤلات بشأن الاستقلال عن التوجيه الوزاري. وتوجد في مجال الممارسة تباينات واسعة في الميزانيات السنوية للوكالات المعنية بالمنافسة، وإن كان من الصعب المقارنة بينها بالنظر إلى أن لها ولايات متباينة - مثلاً بخصوص تنفيذ برامج للتساهل يمكن أن تتيح حوافز للإبلاغ عن الكارتلات.

ثالثاً - العمليات الداخلية

٣١- إن تحديد الأهداف والأولويات وتخصيص الموارد تبعاً لذلك وضمن أن تكون الأنشطة فعالة بغية تحقيق هذه الأهداف قد حُددت على أنها عمليات رئيسية لأي وكالة فعالة من وكالات المنافسة^(٨). وبصورة عامة تُحدد في التشريع الأهداف الإجمالية للوكالة

(٨) ICN Competition Policy Implementation Working Group (2009). Seminar on competition agency effectiveness. (الفريق العامل المعني بتنفيذ سياسات المنافسة التابع لشبكة المنافسة الدولية (٢٠٠٩). حلقة دراسية بشأن فعالية وكالات المنافسة) وهذا هو المصدر الرئيسي لقدر كبير من المادة المعروضة في هذا الفرع.

ولكن عادة ما تقوم الوكالة بتقرير أهداف محددة أخرى من أجل المساعدة على توجيه ما يتخذه موظفوها من قرارات بشأن توزيع الموارد ولمساعدة الأوساط السياسية وأوساط قطاع الأعمال على فهم الاختيار الذي استقرت عليه الوكالة ونقده. وقد تكون من أمثلة الأهداف المتوخاة: تحرير قطاعات معينة أو الحد بقدر كبير من السلوك المانع للمنافسة في قطاعات معينة، وزيادة الوعي بدرجة كبيرة لدى أوساط قطاع الأعمال بمزايا المنافسة، أو مواجهة الكارتلات. ثم تشكل هذه الأهداف إطار برنامج عمل يوزع بصورة عامة الموارد فيما بين أنشطته ويحدد الأولويات.

٣٢- ويضطلع بتحديد الأولويات بشكل يختلف باختلاف الوكالات. ويوجد أسلوبان يتمثلان في تحديد عتبات دنيا لمراجعة الاندماجات أو لفتح تحقيق، واختيار قطاعات محددة تتركز عليها الجهود لفترة معينة. ويتمثل أسلوب آخر في إجراء تحليل معدل لمنافع التكاليف تُبحث فيه: (أ) الآثار التي تلحق برفاه المستهلكين في السوق الذي حدث فيها التدخل؛ و(ب) الأهمية الاستراتيجية للعمل المضطلع به؛ و(ج) مدى احتمال حدوث نتيجة ناجحة؛ و(د) تكاليف الموارد. بيد أن قد يكون من الصعب القيام مسبقاً بتحديد الأنشطة التي يكون لها أثر أكبر على المدى الطويل. وفي الحالات التي يكون لدى الوكالات فيها نسبة مرتفعة من نشاط الإنفاذ الإلزامي، مثل الإخطارات أو الشكاوى المتعلقة بالاندماجات، يتعين على الوكالات استحداث أدوات لكي تتناول على نحو أخف المسائل التي من الواضح أنها لا تطرح قضايا تتعلق بالمنافسة. ويمكن أن يؤدي تحديد مواعيد نهائية ملزمة قانوناً إلى تحقيق الكفاءة في بعض المجالات.

٣٣- وقد تواجه وكالات المنافسة الناشئة والصغيرة صعوبات خاصة في تحديد الاستراتيجيات والأولويات. فقد تفتقر إلى الموارد وإلى الصلاحيات المتعلقة بإجراء التحقيقات وإلى بيئة نشاط أعمال تتسم بثقافة المنافسة؛ وقد تكون أيضاً عرضة بقدر أكبر للضغوط السياسية. ومن الناحية الأخرى، فإن العدد الصغير من الأنشطة المضطلع بها يبسر قيام الإدارة برصدها.

٣٤- وتتصل عملية توزيع الموارد ليس فقط بتحديد الأولويات ("تحديد ما هي أنشطة الدعوة أو الإنفاذ التي نقوم بها، وتلك التي لا نقوم بها؟") ولكن أيضاً بتخصيص الأفراد للقيام بأدوار مختلفة حرصاً على حفزهم وتطويرهم.

٣٥- وتحتاج وكالات المنافسة إلى موظفين مؤهلين بدرجة مرتفعة، ولكنها لا تستطيع أن تنافس مرتبات القطاع الخاص. ولذلك فإنها تحفز الموظفين وتستبقيهم عن طريق استخدام محفزات أخرى مثل وجود تدريب مرتفع الجودة وإتاحة الفرصة لمباشرة العمل الأكاديمي ووجود توازن أفضل بين العمل والحياة الخاصة. ومن شأن وجود معدل تغيير مفرط في الموظفين أن يترك لدى الوكالة حشداً من الخريجين الذين يفتقرون إلى الخبرة مما يسفر عن إيجاد "ميزة هيكلية بسبب الموظفين" لصالح مكاتب المحاماة ضد الوكالات في الخصومات

القضائية؛ بيد أن عدم وجود قدر كاف من تغير الموظفين قد يؤدي إلى الجمود. والتدريب في مجالات مثل إدارة المشاريع والإجراءات والاتصالات وأساليب الدعوة المتعلقة بها قد يكمل الخلفية التعليمية الأكثر اتسماً بالطابع الأكاديمي والخاصة بالمحامين والاقتصاديين الذين يهيمنون في كثير من الوكالات.

٣٦- وكان تقييم مدى فعالية حملة أمور من بينها القرارات ونشاط الدعوة والدراسات والمبادئ التوجيهية، من أجل تحديد التحسينات المطلوبة، هو العملية الداخلية الرئيسية الثالثة التي حُددت في الحلقة الدراسية لشبكة المنافسة الدولية. ويختار المشرعون في معظم الولايات الوطنية ممارسة المراقبة عن طريق المراجعة القضائية. ويعتقد على نطاق واسع بأن المراجعة القضائية المستقلة لقرارات السلطات المعنية بالمنافسة، سواءً عن طريق المحاكم العادية أو عن طريق محاكم إدارية، هي أمر مرغوب فيه حرصاً على أن تتسم عملية صنع القرار بالإنصاف والتزاهة. ويبدو أن معظم الولايات الوطنية تؤيد إجراء مراجعة إجرائية لقضايا المنافسة تقوم وفقاً لها هيئة الاستئناف بقصر عملها على النظر في القانون^(٩). بما في ذلك إجراء مراجعة للإجراءات التي اعتمدها السلطات المعنية بالمنافسة في معرض ممارستها لمهامها المتعلقة بالتحقيق وبصنع القرارات، بدلاً من النظر مجدداً في كل من الأدلة والحجج القانونية. وتبعاً لذلك، لا يتمثل القصد في أن تستعيز هذه المحاكم عن التقدير المعني بتقديرها هي بل التحقق مما إذا كانت السلطة المعنية بالمنافسة قد أساءت استخدام سلطاتها التقديرية. وكثيراً ما تشتمل أسباب إجراء المراجعة على عدم الاختصاص، والعيوب الإجرائية والأغلاط القانونية، والأسباب المعيبة، وسوء التقدير الواضح، والغلط في الوقائع. وفي هذا السياق، يُنظر بوجه عام إلى المراجعة القضائية على أنها تشكل مرحلة نهائية من عملية شاملة تتعلق بالحكم الصادر فيها بنتائج تحققت أو إجراءات أُتخذت فعلاً - أي القرارات التي اتخذتها بالفعل السلطة المعنية بالمنافسة تبعاً لما إذا كانت سلطات اتخاذ القرارات مخولة للرئيس التنفيذي أو لمجلس مفوضين أو هيئة شبه قضائية منفصلة على شكل محكمة متخصصة في شؤون المنافسة (مثلاً، البرازيل وبيرو وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة). وتؤكد شبكة المنافسة الدولية (٢٠٠٣) أن هياكل صنع القرارات التي تكون فيها عمليات التحقيق والمقاضاة مستقلة استقلالاً تاماً عن إجراءات صنع القرار يرحح أن تففي بأغراض المراجعة القضائية أكثر من أي نظام آخر لا يجري فيه الفصل بين ممارسة هاتين المهمتين. وفي هذا السياق، فإن الطعن الدستوري الناجح المستند إلى عدم فصل مهام التقاضي عن مهام التحقيق في إطار قانون المنافسة المنصفة في جامايكا يُنظر إليه على أنه يدعم هذا الرأي.

(٩) ICN (2003). Building credible competition authorities in developing countries and transition economies. Report prepared by the ICN Working Group on Capacity-Building and Competition .Policy Implementation. ICN Second Annual Conference. Mérida, Mexico. 23-25 June

٣٧- وفي سياق المراجعة القضائية، يُلاحظ أن هذه المراجعة تقتصر في كثير من البلدان إما على المحاكم الإدارية أو تكون المحكمة الإدارية هي التي تنظر في القضية كمحكمة ابتدائية (مثلاً في تركيا، وتونس، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وكرواتيا، وكولومبيا، ولانفيا). وأنشئت في بعض البلدان محاكم استئناف متخصصة للنظر في القضايا المتعلقة بالمنافسة (جنوب أفريقيا، والدانرك، وسنغافورة، والمملكة المتحدة). وتوجد قضايا تتعلق بالمنافسة تقوم فيها السلطة التنفيذية في حالات استثنائية بنقض قرارات المراجعة المتعلقة بالمنافسة (في كرواتيا مثلاً). بيد أنه في الحالة المحددة المتعلقة بكرواتيا، سيجري تعديل الحكم الخاص بالسألة الوارد في قانون الدعاوى الإدارية العامة وذلك بناءً على طلب المفوضية الأوروبية.

رابعاً - التحديات الخاصة التي تواجه الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة

٣٨- أجرت شبكة المنافسة الدولية دراسة استقصائية^(١٠) سلّطت الأضواء على الصعوبات التالية التي تواجهها السلطات الناشئة المعنية بالمنافسة:

(أ) أن التشريع غير وافٍ من حيث عدم تناول الصحيح للسلوك المانع للمنافسة الذي يباشر فعلياً في الاقتصاد الداخلي، ومن حيث عدم السماح بأن تمارس الوكالة المعنية الإنفاذ الفعال؛

(ب) عدم كفاية التعاون والتنسيق مع وزارات حكومية معينة ومع هيئات تنظيمية أخرى؛

(ج) أن الميزانية لم تكن كبيرة بما يكفي لأن تعمل الوكالة بصورة فعالة؛

(د) أنه لم يكن يوجد سوى عدد قليل من المهنيين ذوي المهارات؛ وهم إما لم يكن لهم وجود في البلد أو لم يجتذبهم الوكالة بالنظر إلى هياكل مرتبات موظفي الخدمة المدنية؛

(هـ) أن القضاء لم يكن على دراية بقانون المنافسة واقتصادياته؛

(و) أنه لم تتطور ثقافة تتعلق بالمنافسة لدى أوساط قطاع الأعمال والحكومة ووسائط الإعلام وعمامة الجمهور.

٣٩- وتوجد صلة بين كثير من هذه القضايا. وعلى سبيل المثال فإن الافتقار إلى "ثقافة تتعلق بالمنافسة" تؤدي على نحو مفهوم إلى عدم ملاءمة التشريع، والافتقار إلى التعاون من

(١٠) ICN (2006). Lessons to be learnt from the experiences of young competition agencies. Competition Policy Implementation Working Group, subgroup 2. Available at <http://www.internationalcompetitionnetwork.org> (الدروس المستفادة من تجارب الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة).

جانب الأجزاء الأخرى من الحكومة، وعدم وجود ميزانية وافية إجمالاً، ووجود قضاء غير مدرب.

٤٠ - وقد تبين من الدراسة الاستقصائية أن الوكالات المعنية بالمنافسة والمشمولة بالدراسة الاستقصائية كانت تسعى جميعها تقريباً إلى تعديل التشريعات أو أصبح لديها بالفعل تشريعات معدلة لتناول المسائل العملية والمحددة المتعلقة بالممارسات التجارية المحلية. وقد رُئي في الدراسة الاستقصائية أن عدم كفاية التعاون والتنسيق ناجم عن الأخذ حديثاً بقانون المنافسة دون الأخذ بالأحكام المطلوبة لمعالجة التنازع بين هذا القانون والتشريعات السابقة. وتراوحت ردود الفعل إزاء ذلك بين (أ) التفاوض و(ب) ممارسة الضغوط عن طريق عقد مذكرة تفاهم بين الوكالات التنظيمية و(ج) إجراء التغييرات المطلوبة في التشريعات. وجرى التصدي للميزانيات المنخفضة بطرق شتى عن طريق ترشيح تناول القضايا، والحد من القضايا المرفوعة تلقائياً وكذلك، حسبما سمحت به الظروف، بتقاضي رسوم مقابل العمل المضطلع به. وجرى التصدي للتغيير المستمر في الموظفين أصحاب المهارات عن طريق الأخذ ببرامج تدريبية، وهو كثيراً ما يحدث بمساعدة من برامج المساعدة التقنية التي تتيحها الوكالات المانحة، بيد أن بعض الوكالات قد واجهت فترات نزوب خطيرة في موارد من الموظفين. وقامت بعض الوكالات، وإن كانت بصورة عامة وكالات موجودة في بلدان متقدمة، بتطوير برامج تدريبية مستمرة بالتعاون مع الأوساط الأكاديمية المحلية. واضطلع بتدريب وكلاء النيابة العامة في الجهاز القضائي المحلي بواسطة عقد حلقات دراسية وحلقات عمل. وجرى تناول مسألة تطوير ثقافة خاصة بالمنافسة باتباع مجموعة شتى من وسائل التعليم والإقناع - وخاصة عن طريق وسائط الإعلام، ولكن أيضاً عن طريق الخطابات والحلقات الدراسية والمواقع الشبكية. وتشدد الدراسة الاستقصائية على أن "من المهم ملاحظة أن جميع البرامج الناجحة قد سعت إلى الترحيب بوسائط الإعلام بصورة جوهرية".

٤١ - ومن شأن استعراض تجربة وكالات المنافسة الناشئة في البلدان التي تأخذ بالإصلاح^(١١) تسليط الأضواء على الأهمية المستمرة للأفراد في تحديد مدى نجاح أو فشل الوكالات المنشأة حديثاً. وعلى الرغم من ذلك، فإن استمرار فعالية وكالة المنافسة يتطلب ألا تؤدي مغادرة الأفراد النابغين إلى الإضرار بالمؤسسة إضراراً كبيراً. ورغم أن نظم المنافسة يمكن أن تحدد مؤهلات الأشخاص الذين يُعينون لأداء هذه الأدوار، فضلاً عن تحديد الضمانات التي يتمتعون بها، وعمليات صنع القرار التي يجب عليهم اعتمادها والموارد التي يجوز لهم الاستعانة بها فإنه يستحيل التخلص من العنصر البشري تماماً. بيد أنه ينبغي في الأجل الطويل أن تكون مشروعية الوكالة مؤسسية وألا تعتمد فقط على الصفات الشخصية

(١١) انظر UNCTAD peer reviews on competition policy available at <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=4163&lang=1> (عمليات استعراض النظراء الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة).

لقائدها مهما كانت جيدة. وبدون ذلك توجد خطورة تتمثل في فقدان الفعالية عند ترك القادة الأقوياء والنابعين للوكالة.

٤٢ - وعادة ما تواجه وكالات المنافسة الناشئة تحديات أكثر حدة مما تواجه الوكالات القائمة منذ فترة، وخاصة عند إنشاء الوكالات الناشئة كجزء من برنامج إصلاح أوسع نطاقاً يشمل الخصخصة وإزالة القيود التنظيمية. ففي هذه الحالات، يكون جميع موظفي الوكالة في العادة من الموظفين الجدد على مهمة إنفاذ قواعد المنافسة، ولا تتوافر لديهم الممارسات أو السوابق المرعية للبناء عليها؛ على عكس الوكالات القائمة منذ فترة والتي يوجد فيها على الأقل قلة من "الأيدي المتمرسية". وفي كثير من البلدان النامية، لا توجد في كثير من الأحيان بيانات ومعلومات عن الأداء يُعَوَّل عليها بشأن الشركات والصناعات. وقد يكون مطلوباً من وكالة المنافسة اتخاذ قرارات غير شعبية في وقت تظل فيه الخصخصة مسألة مثيرة للجدل وقد تكون فيه لدى المستهلكين توقعات غير واقعية بشأن توقيت حدوث انخفاض في الأسعار وتحسينات ملموسة في الخدمات. وفي الوقت نفسه، تكون فكرة وكالة المنافسة "المستقلة" جديدة في كثير من المجتمعات، مما يطرح تحديات إضافية في إقرار دور ومشروعية الوكالة وقراراتها. وتتسم الدعوة إلى المنافسة بأنها أمر حيوي لاكتساب المصداقية والجمهور، بالنظر إلى وجود قدر ضئيل من الخلفية أو عدم وجود خلفية في مجال المنافسة لدى الأوساط القانونية وقطاع الأعمال والقضاء والسلطة التشريعية. وفي ظل هذه الظروف قد تتمكن وكالة المنافسة من التأثير على السياسة الحكومية على نحو أفضل إذا احتفظت بعلاقة أوثق مع الحكومة، ولكن ذلك يطرح خطر التعرض لتأثير سياسي مفرط بما في ذلك ممارسة الضغط من جانب قطاع الأعمال.

٤٣ - ويمكن أن يكون التمويل شحيحاً بصورة خاصة في حالة وكالات المنافسة الناشئة في البلدان النامية. فبعض الحكومات قد تشعر بالقلق من السماح لهيئات مستقلة بتدبير تمويل من مصادر بديلة، ويرجع قلقها إلى أسباب شتى، مثل عدم وجود تدابير محاسبية ورقابية ملائمة، وخطر حدوث الغش والفساد، والإحجام العام عن الأخذ بما قد يشكل ضريبة تفاضلية على قطاعات من المجتمع مقابل الخدمات العامة. وعلى سبيل المثال، رفضت حكومة جامايكا بإصرار الطلبات المقدمة من لجنة التجارة المنصفة لفرض رسوم على بعض خدماتها. وترى لجنة التجارة المنصفة أن يديها مقيدتين في الاضطلاع بمهامها المتعلقة بإنفاذ قانون المنافسة ومبادئها المتعلقة بنشاط الدعوة بسبب عدم كفاية الإعانات الحكومية. وكثيراً ما تكون السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية أسيرة حلقة مفرغة حيث يؤثر نقص التمويل ليس فقط على قدرتها على الاضطلاع بأنشطتها المتعلقة بالإنفاذ بل أيضاً على قدرتها على رصد تأثير أنشطتها ومن ثم تقديم الأدلة الضرورية على قيمتها؛ فلو كان يمكن أن تفعل ذلك لاستطاعت رفع مستوى مصداقيتها وتيسير مساءلتها وتقديم مبررات لزيادة تمويلها. وكثيراً ما يقع على عاتق السلطة المعنية بالمنافسة عبء إيجاد هذه المصداقية ليس فقط لدى عامة الجمهور ولكن أيضاً داخل الحكومة. وفي هذا السياق، كثيراً ما يؤدي الدعم السياسي

المباشر الأولي لإنفاذ قوانين المنافسة إلى تحديد اتجاه تطور العلاقات المستقبلية بين السلطة المعنية بالمنافسة والبيئة التي يخرج منها الترخيص.

٤٤ - واستند كوفاكيتش (Kovacic) إلى خبرته الهامة في التحدث مع وكالات المنافسة الجديدة والقديمة ومن العمل معها فأعد موجزاً^(١٢) بالمهام الرئيسية لأي وكالة جديدة معنية بالمنافسة في عقدها الأول هي:

(أ) تحقيق المصادقية و"الحضور" عن طريق الإنفاذ، وكذلك عن طريق نشاط الدعوة، والإعلان، واتباع عملية جيدة؛

(ب) الحصول على قادة وموظفين جيدين واستبقاؤهم؛

(ج) التحكم في التوقعات والمطالب؛

(د) تحقيق الاستقلال الذاتي في الملاحقة القضائية/صنع القرارات، ولكن ليس الانعزال عن العملية السياسية؛

(هـ) إقناع المحاكم، بما في ذلك إقناعها بخصوص نطاق القانون؛

(و) جمع المعلومات وإجازة الصلاحيات؛

(ز) ضمان ملاءمة العملية الإدارية؛

(ح) إقامة صلات مع مؤسسات أخرى، مثل الجهات التنظيمية القطاعية، ومنظمات المستهلكين، ومنظمات قطاع الأعمال، والجامعات ووسائط الإعلام؛

(د) إيجاز الوعي بقانون المنافسة لدى دوائر الأعمال والمجتمع.

٤٥ - والنقص في المهارات له أيضاً بصورة حاسمة آثار على استقلالية ومساءلة السلطة المعنية بالمنافسة، اللتين يمكن أن تتعرضا للخطر بسبب وجود قضاء وبرلمان ضعيفين وغير مطلعين على الأمور يمكن أن يكونا غير قادرين على الاضطلاع على نحو فعال بدوريهما في مجال الإنفاذ. وعلى سبيل المثال، فإن النقص في المهارات والافتقار إلى الموارد المالية هما من بين الأسباب التي تجعل البلدان النامية كثيراً ما تعاني من قضايا متراكمة لدى المحاكم، ولكن معوقات الموارد ذاتها تحد من إمكانية إقامة محاكم متخصصة في مجال المنافسة. وليس جميع أعضاء البرلمان قد تكون لديهم القدرة على تحليل الإبلاغ عن المسائل المعقدة وغير المؤلفات المتعلقة بإنفاذ قوانين المنافسة. ومن ثم فإن وجود حد أدنى من المساءلة، تكون وفقاً له السلطة المعنية بالمنافسة مطالباً بتقديم تقارير إلى وزارة من الوزارات أو تقديمها عن طريقها، قد يُعتبر حلاً عملياً لمشكلة المساءلة.

(١٢) Kovacic WE (2010). The first decade: challenges facing new competition agencies. Presentation given in Belgrade, 26 June. Available at <http://www.ftc.gov/speeches/kovacic/100626belgradecompeition.pdf>

٤٦ - وتوجد مشكلة ذات صلة هي ندرة الخبرة الفنية المحلية المستقلة التي يمكن للسلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية أن تلجأ إليها من وقت إلى آخر لتكملة المهارات الموجودة داخلها؛ وقد تكون هذه الخبرة الفنية ذات أهمية بصورة خاصة عند القيام، على سبيل المثال، بإجراء استقصاءات تتعلق بالسوق أو بإجراء تحقيقات معقدة. فنادرًا ما تسمح محدودية الموارد بتكبد تكاليف الاستعانة بخبراء استشاريين دوليين. كذلك لا توجد سوى قلة من أساتذة الجامعات الأكاديميين ذوي الدراية الواسعة باقتصاد وقانون المنافسة كما أن أغلبية الخبراء في الأوساط القانونية كثيراً ما يكونون خبراء يعملون لصالح جهات مدعى عليها في قضايا تتعلق بالمنافسة وقد يتلون منظورهم في كثير من الحالات بوجهة النظر هذه.

٤٧ - أما خطر الفساد واستغلال النفوذ في البلدان النامية فهو مسألة عويصة وتحظى بالعناوين البراقة. وتتسم الأدلة التحريبية والنظرية فيما يتعلق بما إذا كان المستوى المنخفض لأجور القطاع العام يدعم الفساد بأنها مختلطة؛ ولا يمكن التنبؤ، على أساس النظرية، بأن رفع الأجور سيؤدي دائماً إلى خفض الفساد. وإنفاذ قوانين المنافسة، وخاصة في النظم الوطنية التي تشمل فيها مفاوضات المنافسة أعضاء في مجلس الإدارة يعملون لبعض الوقت وقادمين من القطاع الخاص، يمكن أن يصطدم بمسائل صعبة تتعلق بزيادة هؤلاء الأعضاء واستقلاليتهم. وتدور أوجه القلق حول قدرة أعضاء مجالس الإدارة غير المتفرغين والشاغلين لمناصب عليا في الشركات الخاصة على الوصول إلى المستويات المرغوب فيها من الموضوعية والحفاظ عليها، أي مشكلة الباب الدوار بين الحكومة وقطاع الصناعة. وهذه المشكلة تواجه البلدان المتقدمة أيضاً ولكن أوجه القلق هذه في الاقتصادات الأصغر والأفقر تكتسب أهمية خاصة بسبب وجود مجموعة صغيرة نسبياً من الأفراد ذوي المكانة الرفيعة بما يكفي لأن يجري الاختيار منهم. ويوجد أيضاً احتمال أكبر لأن يُعيّن أفراد من الشركات الكبيرة التي تهيمن على الاقتصاد ولذلك يكون احتمال مخالفتها لقانون المنافسة أكبر وتزداد المشكلة حدة بفعل الوجود الواسع الانتشار للشركات الكبيرة المتعددة الجنسية في هذه المجموعة. وحتى في الحالات التي لا توجد فيها حوادث تنطوي على تصرفات غير ملائمة، قد يكون من الصعب التعامل مع التصورات العامة في ظل عدم وجود آليات للرقابة الوزارية والمساءلة العامة. ولأسباب شتى، يمكن لسياسة المنافسة في كثير من البلدان النامية أن تكون قضية عاطفية وكثيراً ما تُطرح مسائل تتعلق بـ "الإنصاف"؛ فقد يحكم الجمهور على بعض الأشياء بأنها "غير منصفة" حتى لو كانت تتسم بالكفاءة الاقتصادية.

٤٨ - والاتجاه القائم هو أن آليات المساءلة في البلدان النامية ضعيفة. وكما ذُكر من قبل، كثيراً ما لا يكون لدى البرلمانات القدرة الضرورية على إنفاذ المساءلة على نحو ملائم. ويوجد افتقار إلى نتائج ومؤشرات محددة بوضوح. وبصرف النظر عن التقارير السنوية والقرارات النهائية الصادرة عن السلطات المعنية بالمنافسة والمتاحة للجمهور، توجد ندرة في الوسائل المتاحة لقيام هذه السلطات بإجراء مشاورات مباشرة مع المواطنين أو للحصول على تغذية مرتدة منهم. ولا توجد لدى بعض السلطات المعنية بالمنافسة المهارات أو الموارد

المطلوبة لإنشاء مواقع شبكية وتحديثها باستمرار. ويوجد لدى البلدان النامية في هذا الصدد الحماس إزاء استعراضات النظراء الطوعية التي يقوم بها الأونكتاد بشأن نُظم إنفاذ قوانين المنافسة، والتي تفيد ليس فقط كآلية لتقييم تأثير الإنفاذ وتحديد المجالات التي يمكن فيها إجراء تحسينات، بل أيضاً كأداة مستقلة للمساءلة.

٤٩- وتواجه البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية عدداً من الحواجز التي تعترض المنافسة. وتوجد حاجة مُلِحّة إلى الأخذ بقوانين وسياسات فعالة بشأن المنافسة في هذه البلدان. بيد أنه بسبب مجموعة شتى من خصائص السوق ومن الصعوبات القانونية وصعوبات الإنفاذ، يكون من الأصعب تنفيذ قوانين وسياسات المنافسة في البلدان النامية عنها في البلدان المتقدمة. وتشتمل التحديات التي تصادف في البلدان النامية على وجود قطاعات غير رسمية كبيرة والمشاكل المتصلة بالحجم الصغير والحواجز الكبيرة التي تعترض الدخول، والصعوبات التي تواجه في إرساء ثقافة تتعلق بالمنافسة، والمعوقات التي تكتنف القدرات، ومعوقات الاقتصاد السياسي. ومن المهم قيام كل بلد بتحديد تفاصيل تصميمه المؤسسي بما يلائم ظروفه مع العمل في حدود هذه المعوقات.

٥٠- وتشير هذه السمات إلى أن الأسواق غير المتسمة بالمنافسة تشكل مشكلة أكبر بكثير في البلدان النامية. فالحاجة إلى إنفاذ قوانين المنافسة إنفاذاً فعالاً هي حاجة كبيرة، ولكن وكالات المنافسة الناشئة تواجه معوقات مؤسسية وسياسية وبشرية ومالية خطيرة تعرقل تنفيذ قوانين المنافسة تنفيذاً فعالاً.

٥١- ومن الواضح أيضاً أنه لا يمكن فصل إنفاذ قوانين المنافسة عن السياق الأوسع الذي يحدث فيه هذا الإنفاذ، وأن عناصر الاستقلال التشغيلي تشمل وجود عملية شفافة تُؤخذ فيها الاعتبارات المتعلقة بعدم الكفاءة (المصلحة العامة) في الحسبان في القرارات المتعلقة بإنفاذ قوانين المنافسة. وفي حالة الوكالات الناشئة، قد يكون ذلك آلية حاسمة لتحقيق المساءلة. والتوصل إلى توافق في الآراء بشأن تعريف ما يشكل التدخل السياسي الذي لا موجب له وبشأن مقاييس الجودة التي ينبغي استخدامها في تقييم هذا التدخل يشكل مسألة معقدة بالنظر إلى أنه ينطوي على أحكام ذاتية بصورة أو بأخرى.

٥٢- وقد يكون النظر في المعايير المختلفة المذكورة أعلاه عاملاً هاماً في تحديد أهداف البلدان النامية. وقد تكون أولويات الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة مختلفة اختلافاً كبيراً عن أهداف الوكالات الناضجة المعنية بالمنافسة. بيد أنه يوجد خطر يتمثل في مطالبة الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة بالقيام بعمل أكبر مما ينبغي في الوقت الذي قد تكون فيه أدوات السياسة العامة الأخرى هي أنسب أدوات لتحقيق أهداف معينة. وهذا يعزز دعاوى تحديد الأولويات والتقييم. ومن الضروري فهم آثار برنامج البلد فيما يتعلق بإنفاذ قانون المنافسة من أجل تحديد إمكانات الوكالة المعنية بالمنافسة والقيود التي تواجهها.

ألف - تقييم سمات المؤسسات

٥٣ - يتطلب إنشاء نظم للمنافسة تتسم بالمصدقية والفعالية كثيراً من الوقت والتكرار. ومع محاولة واضعي السياسات في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تحسين أداء الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة، فإنه باستطاعتهم الاتجاه إلى أفضل الممارسات الدولية بغية تقييم السمات المؤسسية للسلطات المعنية بالمنافسة ومدى قدرتها على الاضطلاع بأعمال إنفاذ فعالة.

باء - استحداث ثقافة للمنافسة

٥٤ - يمكن أن يكون الافتقار إلى ثقافة تتعلق بالمنافسة عائقاً هاماً أمام التنفيذ الفعال لقانون جديد بشأن المنافسة. ولذلك فمن المهم تطوير قدرة قوية على الاتصال داخل الوكالة الناشئة لكي يمكن فهم وتقدير طبيعة وأثر التدخلات التي تقوم بها السلطة المعنية بالمنافسة ويمكن أن يتيح ذلك بعض المبررات لإجراء عمليات تقييم لاحق لكي يمكن تحديد الآثار المترتبة على ذلك تحديداً كمياً تقريبياً ونشر هذه الآثار.

جيم - تحديث وتعديل القوانين والمبادئ التوجيهية والإجراءات

٥٥ - يمكن أن تتيح عملية التقييم تشخيصاً للتغيرات الإجرائية والإدارية الرئيسية التي يكون من الضروري إجراؤها لكي تعمل السلطة والقانون على النحو الأمثل. وكان أحد الأمثلة الهامة في هذا الصدد في السنوات الأخيرة هو التنفيذ الفعال لسياسة تتعلق ببرنامج تساهل مع الشركات. وأدت استعراضات النظراء الخارجية، في مجموعة متنوعة من البلدان، إلى المساعدة أيضاً في توليد الزخم السياسي لتحقيق التغييرات المطلوبة.

٥٦ - وتلاحظ المفوضية الأوروبية، في الورقة المقدمة منها، أن المديرية العامة للمنافسة تُجري على نحو منتظم استعراضات للقوانين التشريعية، مثل لائحة الإعفاء الفتوي الصادرة عن المفوضية الأوروبية، عندما يحين موعد تعديلها. وهذه الاستعراضات تستخدم عادة دراسة الحالات الفردية والدراسات الاستقصائية لتحديد أثرها ومدى فعاليتها، بقصد احتمال تعديلها. ويمكن القيام بعمليات عامة لتقصي الحقائق عن طريق عقد جلسات استماع وتوزيع استبيانات وعن طريق التشاور. ويمكن استخدام ذلك في عملية وضع السياسات وفي صياغة الأوراق الخضراء والورقات البيضاء التي تؤدي في خاتمة المطاف إلى مرحلة التعديل.

دال - التقييم كأداة لقياس كفاءة التدخلات

٥٧- أوضح سبب للتقييم هو إيجاد وسيلة لتحسين عمليات التدخل. فبسبب محدودية الموارد التي تواجهها معظم السلطات المعنية بالمنافسة، يكون من المهم التفكير في العمليات والممارسات المتبعة وزيادة الفعالية الممكنة لموارد أي وكالة زيادة قصوى. وفضلاً عن ذلك، يصدق هذا بصورة خاصة في سياق سياسة المنافسة، حيث يكون من غير الممكن القيام ببساطة بنقل مجموعة من القوانين والعمليات على أنها "أفضل الممارسات". وبينما يمكن، في مجال سياسة المنافسة، تعلم الكثير عن طريق المقارنة والتقييم، فإنه لا يوجد حجم واحد يصلح للجميع ويحتاج كل بلد إلى تحديد الأساليب التي تلائم احتياجاته على أفضل نحو.

٥٨- ويمكن للتقييم أن يساعد في التصدي لمشاكل الاقتصاد السياسي الأكثر حدة، مما يساعد على توفير الشرعية لنظام السياسات. ومن الناحية الأخرى، تؤدي معوقات القدرات في البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية إلى عرقلة الأداء السليم لعمليات التقييم هذه، بيد أنه يمكن للتقييم، عندما يُجرى بصورة مناسبة في هذه السياقات، أن يساعد على إلقاء نظرة دقيقة على المعوقات التي ينفرد بها البلد والتي تعرقل المنافسة في هذه النظم والناشئة عن الخصائص المعددة أعلاه كما أنه يمكن للتقييم أن يشير إلى سبل العلاج الممكنة.

هاء - استعراضات النظراء التي يقوم بها الأونكتاد/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٥٩- تشكل استعراضات النظراء التي يقوم بها الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي طريقة هامة لتقييمهما البلدان التصميم المؤسسي الملائم لظروفها وعمليات الإدارة بها، ولتلقّي تغذية مرتدة بشأن مدى ملاءمة معاييرها المتعلقة بالتدخل وبشأن العقوبات التي يُحتمل أن تعترض التنفيذ الفعال لنظم المنافسة بها.

٦٠- ويمكن أيضاً لعملية استعراض النظراء أن تسهم إسهاماً كبيراً في تطوير نظام المنافسة في البلد. وقد أصبحت استعراضات النظراء سمة تحظى بالتقدير من سمات الأعمال التي يضطلع بها الأونكتاد، وكذلك منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في مجال قوانين وسياسات المنافسة. وقد أشار متكلم من البرازيل، في مؤتمر عُقد مؤخراً، إلى أن مشاركة البرازيل كجهة مانحة في العمليات المختلفة لاستعراضات النظراء قد وُجد أيضاً أنها عملية محرّكة للتفكير ومفيدة بدرجة كبيرة. وأشارت تركيا في الورقة المقدمة منها إلى اجتماع المائدة المستديرة إلى أن قيمة استعراضات النظراء تكمن في أنه يعدّها "خبراء تشاوروا مع أطراف ثالثة مثل الممارسين والأكاديميين وأعضاء رابطات نشاط الأعمال والموظفين الحكوميين الذين يعملون مع وكالات حكومية شتى، بالإضافة إلى موظفي السلطة المعنية بالمنافسة". وقد ساعدت هذه الاستعراضات، في ذلك البلد، في توفير الزخم لتطوير برنامج

التساهل، ولإدخال تعديلات في الرقابة على الاندماجات، ولإدخال زيادات في الغرامات القصوى التي تُفرض بشأن الانتهاكات، ولإجراء تغييرات إجرائية في اتفاقات الرضا، ولتحقيق زيادات في الخبرة الفنية والقانونية والاقتصادية في السلطة التركية المعنية بالمنافسة.

٦١- ويوجد محفل آخر يتيح بعض النقاش الخارجي للعمليات والمعايير في هذا الصدد وهو شبكة المنافسة الدولية التي تساعد في تطوير التعاون غير الرسمي وتقاسم المعلومات بين الوكالات، ويمكن أن تعزز التعاون الرخو (غير الملزم) والتنسيق وأن تساعد في الاستفادة من آراء النظراء المدروسة المفيدة لكي تُستخدم في عمل نظام المنافسة في أي بلد.

٦٢- وينبغي أن تلتزم السلطات الناشئة المعنية بالمنافسة المساعدة من المنظمات الدولية ومن شريكاتها في البلدان الأخرى. وقد رُئي أن التعاون يتسم بأهمية حيوية في حالة السلطات الناشئة، وخاصة على الصعيد الإقليمي. وينبغي أن تزيد هذه السلطات أيضاً إلى أقصى حد من استخدام التفاعلات غير الرسمية مع السلطات المعنية بالمنافسة التابعة لبلدان أخرى. وينبغي أيضاً تناول التعاون التقني في هذا الإطار.

خامساً - مكاتب المنافسة المعوزة

٦٣- يكون أحياناً المكتب المعني بقانون المنافسة جزءاً من حزمة تكيف هيكلية وليس ناتجاً عضوياً للوضع السياسي والاقتصادي للبلد أو المنطقة. وهذا النوع من المكاتب، الذي لا يتلقى دعماً سياسياً أو اقتصادياً يُعتمد به، مزود بحفنة من الموظفين لديهم نوايا طيبة ولكن موارد ناقصة. فهل يمكن لمثل هذا المكتب أن يؤثر على الأحداث في اتجاه تحقيق الأهداف المنصوص عليها في قانون المنافسة؟ وقد كتب أحد الخبراء ما يلي وهو يشير إلى أن من الصعب الوفاء بالمتطلبات اللازمة لكي يكون قانون المنافسة مفيداً وذا معنى: إذا كانت العناصر الحاسمة الأهمية مفقودة، فقد يختار واضعو السياسات الحكماء عدم اعتماد قانون لمكافحة الاحتكار على الإطلاق^(١٣).

(١٣) Fox E (2008). Antitrust, economic development and poverty: the other path. Paper presented at the Ad Hoc Expert Group on the Role of Competition Law and Policy in Promoting Growth and Development. 15 July 2008. Geneva
ورقة عُرضت في اجتماع فريق الخبراء المخصص المعني بدور قوانين وسياسات المنافسة في النهوض بالنمو والتنمية، ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٨. جنيف) متاحة على الموقع:

http://www.unctad.org/sections/ditc_ccpb/docs/ditc_ccpb0003_en.pdf، ويستند إلى مقال نُشر تحت الاسم نفسه في *the Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, vol. 13, p. 211. والقائمة التي أوردتها الكاتبة حول كيفية جعل قانون المنافسة مفيداً وذا معنى تشمل المتطلبات التالية: أن يكون نطاق التغطية الذي يتسم به القانون كافياً؛ وأن تكون وكالة المنافسة مستقلة؛ وأن تموّل الوكالة بصورة جيدة وتُزود بما يكفي من الموظفين المتعلمين والمدربين وغير الفاسدين؛ وأن تكون قنوات الاستئناف نفسها مؤهلة تأهيلاً جيداً وغير فاسدة؛ وأن تُكفل في جميع الإجراءات القانونية الواجبة؛ وأن تعمل جميع المؤسسات على نحو يتسم بالشفافية والمساءلة، مع نشر القرارات والأحكام الصادرة؛ وأن تستخدم الوكالة نشاط الدعوة.

٦٤- ومكتب المنافسة الضعيف الذي يعمل في ظل ظروف غير واعدة ليس لديه سوى خيارات قليلة. ومن الواضح، من المناقشة الواردة أعلاه، أن الإنفاذ، وهو نشاط كثيف الاستخدام للموارد - يكون من الأفضل تركه لجهات أخرى. ومما يُوسف له أن ذلك يقضي فوراً على أي رادع للكارتلات ولأنواع السلوك الأخرى المانعة للمنافسة. ويمكن توجيه نشاط الدعوة من أجل المنافسة للوكالات القوية التي لديها ولايات ومناظير مؤيدة للمنافسة. وعلى سبيل المثال، فإن الجهة التنظيمية لقطاع الاتصالات قد تجذب زيادة المنافسة في خدمات الهاتف المحمول، أو قد يفضل المصرف المركزي فتح القطاع المصرفي أمام المزيد من المنافسة. ويمكن أن تتمثل استراتيجية أخرى لنشاط الدعوة في تحديد المستفيدين المحتملين (وخاصة) من خفض الحواجز المحددة للدخول، وإجراء دراسات لوصف المكاسب التي يجنونها وأن تُشرح للمستفيدين المحتملين الفوائد التي تعود عليهم من المنافسة وذلك بطريقة يفهمونها. ولا يتمثل أكبر المستفيدين بالضرورة في المستبعدين؛ فأحياناً قد يتمثلون بدلاً من ذلك في الكيانات القوية التي تسيطر على الخدمات أو السلع غير المتسمة بالكفاءة وغير المتسمة بالقدرة التنافسية، مثل مؤسسات الأعمال التي تحتاج إلى النقل.

٦٥- وقد يمكن التعاون مع وكالات المنافسة الأخرى من تقاسم الفوائد في مجالي بناء القدرات والمساعدة التقنية. وعلى الرغم من أن أخذ الآثار الخارجية لإجراءات الإنفاذ في الحسبان هو أمر يحتمل أن يكون خارج ولاية هذه المكاتب، فقد تُوجد لذلك حقاً آثار إيجابية عبر الحدود وقد يساعد تسليط الأضواء عليها في نشاط الدعوة في الداخل.

٦٦- خلاصة القول هي أن الموارد المحدودة المتاحة لنشاط الدعوة وللدراسات في مكاتب المنافسة الضعيفة ينبغي نشرها بنفس الطابع الاستراتيجي المتبع في الوكالات ذات الموارد الجيدة، حيث يجري تقييم ما يحدث من تقدم ونكسات وإعادة استخدام النتائج المتوصل إليها في تنقيح الاختيارات الاستراتيجية. وفي حين أن الدعائم التي تقوم عليها الفعالية قد تكون غائبة، يمكن لممارسات الحوكمة الجيدة أن تدرأ تشويهِ سمعة مكتب المنافسة، كما أن التركيز على الأهداف الاستراتيجية وعلى إجراء اختيار ذكي للأنشطة قد يجعل من الممكن النهوض بالمنافسة.

سادساً - قضايا للمناقشة

- (أ) في البلد الذي تتعارض فيه فكرة المنافسة مع القيم التاريخية أو التقليدية، ما هي الخطوات التي يمكن اتخاذها لضمان تقبل المجتمع ككل لرسالة وكالة تُعنى بالمنافسة؟
- (ب) قد لا تكون المهارات المطلوبة لتنفيذ سياسة فعالة بشأن المنافسة متاحة بيسر أمام الحكومات التي تفعل ذلك لأول مرة. فما هي الاستراتيجيات التي يمكن استخدامها لاجتذاب المهارات والمواهب الضرورية إلى الوكالة؟

- (ج) في مجتمع ظل يتسم بوجود شركات مهيمنة، فإن الوكالة التي تقوم بعمل فعال قوامه تشجيع المنافسة يُحتمل أن تكون مستهدفة بالمعارضة السياسية. فما هي الاستراتيجيات التي يمكن استخدامها لضمان استمرار فعالية الوكالة؟
- (د) كيف يمكن لبناء القدرات أن يسهم في تحقيق فعالية الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة؟ وما هي أفضل الممارسات في مجال رفع مستوى مهارات الموظفين؟
- (هـ) صياغة مجموعة من الأولويات في السنوات الأولى من عمل وكالة المنافسة وتقييم تأثير القرارات المتعلقة بالمنافسة.