

Distr.: General
26 April 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الثالثة عشرة

جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣

البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

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

تحديد الأولويات وتخصيص الموارد كأداة لفعالية الوكالات

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يتطلب أداء وكالات المنافسة وفعاليتها تحديد أولوياتها وتخصيص مواردها
الشحيحة بكفاءة لكي تضطلع الوكالة بولايتها وتحقق أعمالها أقصى أثر ممكن. والهدف
الرئيسي من هذا التقرير هو استعراض سبل استخدام تحديد الأولويات وتخصيص الموارد
كأداتين لتعزيز أداء الوكالات وفعاليتها.

المحتويات

الصفحة

٣	.....	مقدمة
٣	.....	أولاً - تحديد الأولويات وتخصيص الموارد عمليتان حاسمتان في أداء الوكالات
٤	.....	ألف - تحديد الأولويات: المفاهيم والتعاريف
٥	.....	باء - أهداف تحديد الأولويات
٦	.....	جيم - صلاحيات وكالات المنافسة وعملية تحديد الأولويات
٧	.....	دال - معايير تحديد الأولويات
١٠	.....	ثانياً - التصميم المؤسسي يصوغ الطريقة التي تحدد بها الوكالة أولوياتها
١١	.....	ألف - المعايير الخاصة بأداء الوكالة وتحديد الأولويات وتخصيص الموارد
١١	.....	١ - الاستقلال وتحديد الأولويات
١٢	.....	٢ - صلاحيات الإنفاذ وتحديد الأولويات
١٢	.....	٣ - المساءلة وتحديد الأولويات
١٢	.....	٤ - الشفافية وتحديد الأولويات
١٣	.....	٥ - حافظة الوكالة
١٣	.....	باء - العوامل الخارجية التي تؤثر في طريقة تحديد الأولويات وتخصيص الموارد
١٤	.....	ثالثاً - استخدام الموارد بكفاءة خدمة للأولويات
١٤	.....	ألف - استقدام الموظفين واستبقاؤهم
١٦	.....	باء - تبسيط الإجراءات لتحسين استخدام الموارد
١٦	.....	جيم - استخلاص العبر من قوانين سوابق أخرى
١٧	.....	دال - تأثير الموارد في تحديد الأولويات
١٩	.....	رابعاً - الصلة الوطيدة بين تحديد الأولويات وتوزيع الموارد ودورة حياة الوكالة
٢٠	.....	خامساً - الممارسات الموصى بها لتحديد الأولويات وتوزيع الموارد
٢٢	.....	سادساً - القضايا المطروحة للمناقشة
٢٣	.....	المراجع

مقدمة

- ١- يشكل موضوع تحديد الأولويات وتخصيص الموارد جزءاً من عمل الأونكتاد في مجال فعالية الوكالات. وقد أعدت هذه الورقة وفقاً للفقرة ٦ (ب) من الاستنتاجات المتفق عليها في الدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة (٩-١١ تموز/يوليه ٢٠١٢)، التي طُلب فيها إلى الأونكتاد أن يُعدّ ورقة عن "تحديد الأولويات وتخصيص الموارد كأداة لفعالية الوكالات". وستتناول فيما يلي تحديد الأولويات.
- ٢- وتنطلق الورقة من الأعمال السابقة التي أجراها الأونكتاد ووكالات المنافسة الأكثر خبرة ومنظمات دولية ومنظمات غير حكومية أخرى. وتستند الورقة إلى الردود التي قدمتها وكالات المنافسة المختارة على استبيان وضعه الأونكتاد^(١). وتُبين الورقة التحديات التي تواجهها وكالات المنافسة الناشئة في الأخذ بتحديد الأولويات وتخصيص الموارد كأداتين هامتين لتحقيق فعاليتها.
- ٣- والورقة منظمة على النحو التالي: يفسر الفرع الأول الأسباب التي تجعل تحديد الأولويات وتخصيص الموارد أداتين أساسيتين لفعالية الوكالات. ويُعرّف الفرع الثاني عملية تحديد الأولويات، والمعايير التي تستخدمها وكالات المنافسة وتجارب هيئات المنافسة الراسخة استناداً إلى دراسة استقصائية أجرتها الأمانة. ويناقش الفرع الثالث الطريقة التي يصوغ بها التصميم المؤسسي عملية تحديد الأولويات وتخصيص الموارد. ويتناول الفرع الرابع السبل التي يمكن من خلالها استخدام تخصيص الموارد استخداماً فعالاً لتحقيق الأولويات، واستعراض أفضل الممارسات، بما في ذلك استقدام الموظفين واستبقاؤهم، وتبسيط الإجراءات والتعلم من السوابق القضائية الأخرى. وينظر الفرع الخامس في دورة حياة وكالات المنافسة ووضع الأولويات وأداء الوكالات. ويحدد الفرع السادس مسائل لمزيد من النقاش بالربط بين تحديد الأولويات وتخصيص الموارد، ويتقدم توصيات بشأن كيفية تعزيز هذا الجزء الرئيسي من العمل اليومي الذي تضطلع به هيئات المنافسة، ولا سيما بالنسبة إلى وكالات المنافسة الناشئة والصغيرة.

أولاً- تحديد الأولويات وتخصيص الموارد عمليتان حاسمتان في أداء الوكالات

- ٤- إن تحديد الأولويات وتخصيص الموارد جزءان حيويان من الفعالية الداخلية لوكالة المنافسة^(٢). ويمكن اختيار التدخلات لتحقيق أقصى قدر من الأهداف المحددة للمؤسسة

(١) وردت الردود على الاستبيان من الاتحاد الروسي وألمانيا وإندونيسيا وأوكرانيا والبرازيل وتركيا وجمهورية كوريا وصربيا وفرنسا وكوستاريكا وموريشيوس والهند.

(٢) أجرت شبكة المنافسة الدولية، في عام ٢٠٠٨، دراسة استقصائية شارك فيها عشرون وكالة للمنافسة ومستشاران غير حكوميين من سبع عشرة ولاية قضائية. وفي عام ٢٠١٢، أجرت أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي دراسة استقصائية لتقييم أنشطة الإنفاذ والدعوة التي تضطلع بها وكالات المنافسة التابعة للمنظمة (انظر OECD 2012). وقد خُصص جزء من الاستبيان لتقييم الطريقة التي تحدد بها وكالات المنافسة أولوياتها.

أو المنظمة، غير أن جميع تلك التدخلات مقيدة فيما يتعلق بالمسائل العملية والخاصة بالميزانية. وهذا هو نوع التحدي الذي ليس بمقدور وكالات المنافسة الناشئة في العادة أن تحله حلاً عقلانياً دون مساعدة. وتميل الوكالات الناشئة إلى اتباع نهج تجريبي أو حدسي لتبسيط الأمور المعقدة، فتجاهل معلومات هامة في إطار هذه العملية. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تتعرض وكالات المنافسة الناشئة للضغط لاختيار تدخلات لها دوافع سياسية. ويبرز ذلك الحاجة إلى نهج عقلاي وشفاف لتحديد الأولويات.

٥- وتختلف كل وكالة من وكالات المنافسة عن غيرها في تحديد أولوياتها بناءً على المهام والصلاحيات التي يملئها القانون والبيئة اللذان تعمل فيهما الوكالة (انظر الفرع الثالث). وعليه، قد تواجه وكالات المنافسة الناشئة والصغيرة صعوبات إضافية في تحديد الاستراتيجيات والأولويات لأنها غالباً ما تفتقر إلى الموارد اللازمة وصلاحيات التحقيق وتفتقر إلى الدعم من قطاع الأعمال والأجهزة التنظيمية والهيئات العامة الأخرى.

٦- وخلال العقود الماضية، استُحدث عدد من النهج لتحديد الأولويات، بما في ذلك تحليل فعالية التكلفة والتحليل السهمي. ويركز هذان النهجان على معيار واحد، غير أن وكالات المنافسة ملزمة يومياً بانتقاء خيارات، مراعية في آن واحد معايير متعددة.

ألف- تحديد الأولويات: المفاهيم والتعاريف

٧- تصف عبارة "تحديد الأولويات" العملية التي تحدد بموجبها وكالة المنافسة أي المهام ينبغي أن تحظى بالأولوية القصوى وأيهما أدنى في سلم الأولويات وفقاً للموارد المتاحة. وتخصيص الموارد مرهون بعوامل شتى من بينها تحديد الأولويات، وتوافر الموارد البشرية الكافية، ووضع الموظفين التعاقدية، وإدارة المعارف.

٨- ويشير مفهوم "تحديد الأولويات" إلى عملية الحسم في نوع الأنشطة، وإجراءات الإنفاذ، ومبادرات الدعوة، أو بوجه عام، تدابير سياسات المنافسة التي يمكن أن تنشدها وكالة معنية بالمنافسة في فترة زمنية معينة. وعادة، عندما تُعتمد خطة استراتيجية، تُبلور وكالات المنافسة هذه الخطة إلى أولويات تنفيذية. وتسمح هذه العملية لوكالات المنافسة بوضع حافظة مثلى للأنشطة وتحقيق الأهداف المسطرة في خطتها الاستراتيجية.

٩- ومن منظور الأداء، يسعى "تحديد الأولويات" لزيادة الفعالية إلى أقصى حد وتسخير الوقت والقدرات والموارد المتاحة. وبهذا المعنى، فاتباع عملية تحليلية هرمية لتحديد أولويات مختلف أشكال الموارد يمكن أن يساعد المؤسسة على الاستفادة القصوى من الموارد الشحيحة المتاحة لمشروع أو نشاط. ويمكن أن تؤثر أشكال مختلفة من المعلومات والموارد والأنشطة المرتبطة بها تأثيراً حاسماً في المشروع، ويجب التعامل معها بحذر لتحسين أداء المشروع. وأساساً، عندما يلزم إنتاج بعض هذه الأشكال من المعلومات/الموارد وإدارتها من خلال

تكنولوجيا معلوماتية أكثر تطوراً، فكلما ازدادت المعرفة بمستوى أهميتها، تحسّنت عملية تخصيص الاستثمار في المشروع.

١٠- وينبغي أن تركز الموارد المحدودة المتاحة لوكالة المنافسة على المشاريع والقطاعات الشديدة التأثير أو البالغة الأهمية. ورغم أن التأثير والأهمية يمكن تفسيرهما من خلال مؤشرات شتى (مثل التأثير الاقتصادي المباشر في المستهلكين، وآثار الردع غير المباشرة، وقيمة وضع السوابق)، فإن اتباع نهج يتوخى الحرص في تحديد الأولويات واستخدام الموارد سيحسن أداء الوكالات وفعاليتها. غير أن تحديد الأولويات لا يعني أن تحمل وكالة المنافسة القطاعات أو المجالات التي لا تحظى بأولوية عالية في خطة عملها.

باء- أهداف تحديد الأولويات

١١- يتمثل الهدف الرئيسي من تحديد الأولويات في ضمان عدم تشتت الموارد، لأن ذلك قد يؤدي إلى تحقيق أهداف كثيرة قليلة الأثر أو ليس لها تأثير مطلقاً. وقد بينت وكالات المنافسة، في ردودها على استبيان الأمانة، الأهداف التالية:

١٢- في أوكرانيا، يتيح تحديد الأولويات إمكانية التنسيق السليم لعمل الشعب الهيكليّة والفروع الإقليمية التابعة للجنة مكافحة الاحتكار. ويؤدي ذلك بدوره إلى تحقيق الأهداف الشاملة لسياسات المنافسة، مما يحسن كفاءة عمل اللجنة، ويفضي إلى تخصيص الموارد على النحو الأمثل. وفي فرنسا، يسمح تحديد الأولويات لهيئة المنافسة بتعريف وضعها العام في الاقتصاد والمجتمع. فعلى سبيل المثال، تُمكن التحقيقات القطاعية هيئة المنافسة من إعطاء لمحة عامة عن سير المنافسة في سوق معينة وتحديد الموارد الممكنة للنمو أو الابتكار.

١٣- وفي جنوب أفريقيا، يستهدف تحديد الأولويات الأنشطة التي تؤثر تأثيراً شديداً في رفاه السكان. وعلاوة على ذلك، تبيّن أيضاً أن تحديد الأولويات يخفف كثيراً من الضغط الداخلي ويحسن الإنتاجية^(٣). ونتيجة لذلك، يُعتبر تحديد الأولويات أداة فعالة لاستخدام الموارد المحدودة استخداماً ناجحاً وحماية نظام اقتصاد السوق. ويُنظر إلى تحديد الأولويات في إندونيسيا بوصفه أداة لتقديم خدمة عامة بكفاءة السبل الممكنة. ويتسم تحديد الأولويات في موريشيوس بأهمية حاسمة لأنه يساعد على ضمان عدم تشتت موارد لجنة المنافسة، لأن ذلك قد يؤدي إلى إصدار تقارير كثيرة بنوعية هزيلة. وتحديد الأولويات من جانب لجنة المنافسة في صربيا عنصر هام نظراً إلى قلة عدد الموظفين وإلى خطة اللجنة الرامية إلى تحقيق أهداف حماية المنافسة بالحد الأدنى من التكاليف.

(٣) OECD (2013). Competition and poverty reduction. Contribution from South Africa to the Global Forum on Competition. DAF/COMP/GF/WD(2013)23. Paris. 22 January

جيم - صلاحيات وكالات المنافسة وعملية تحديد الأولويات

١٤ - تتمتع وكالات المنافسة بصلاحيات في تحديد الأولويات وتخصيص الموارد تختلف من حيث الولاية نفسها التي يسندها إليها قانون المنافسة، ومن حيث درجات الاتساق، وإمكانية التنبؤ، وتتأثر بأهداف القانون ومدى وضوحها.

١٥ - ويمكن أن ينص القانون على أن يكون تحديد الأولويات التزاماً قانونياً كما هو الحال في عدد من البلدان منها إندونيسيا وأوكرانيا وتركيا وصربيا وماليزيا ومنغوليا والهند^(٤). ويمكن أن يُدرج أيضاً تحديد الأولويات رسمياً ضمن إطار التخطيط الاستراتيجي للوكالة، كما هو الحال لدى لجنة التجارة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية ومكتب التجارة العادلة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

١٦ - فقد أفادت لجنة التجارة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية بأنه بالإضافة إلى عمليات التخطيط الداخلي، هناك اشتراط على نطاق الحكومة برمتها يُلزم بالتخطيط الاستراتيجي على مستوى واحد، فيُطلب من جميع الوكالات أن تُبلغ عن أهدافها ومقاييس أدائها بموجب قانون أداء الحكومة ونتائجها. وتعالج لجنة التجارة الاتحادية المشاكل التي تلاحظها في السوق من خلال خليط من التدابير يشمل إنفاذ القانون والدعوة إلى المنافسة والدراسات المتعلقة بالصناعة والسياسات، حسبما يكون مناسباً. وتشكل هذه الدراسات جزءاً من جهد أوسع يُبذل من أجل البحث والتطوير في مجال سياسات المنافسة لإطلاع اللجنة نفسها والجهات المعنية ذات الصلة على كيفية عمل الأسواق وعن العراقيل التي تواجهها المنافسة.

١٧ - وأبلغت مجموعة من البلدان منها إسبانيا والبرازيل وكوستاريكا وكولومبيا بأن تحديد الأولوية مسألة يُتفق عليها اتفاقاً غير رسمي وتُعرف، ثم تُعلم بها مكونات الوكالة سنوياً. وأشارت تلك البلدان أيضاً إلى أنها تعتمد شكلاً معيناً من أشكال تحديد الأولويات، مثلما يمكن توقعه في الأوساط المحدودة الموارد والتي تتلقى (نظرياً) طلبات غير محدودة للتدخل^(٥). وفي حالة كولومبيا، يُحسم في تحديد الأولويات ضمن خطة استراتيجية لأن وكالة المنافسة مكلفة بولاية أوسع نطاقاً. أما في حالة كوستاريكا، حيث يوجد مقر الوكالة في إحدى الوزارات، ولكنها تقدم تقاريرها إلى الوزارة ولجنة المنافسة معاً، فإن تحديد الأولويات أصعب وقد يكون عرضة لأهداف متضاربة تضعها المؤسسات.

١٨ - وأشارت بعض وكالات المنافسة إلى أن الأولويات، داخل الوكالة، تحددها القيادة (رئيس الوكالة و/أو المجلس). وفي وكالات أخرى، مثل مكتب التجارة العادلة، لا تتخذ

(٤) الردود التي أرسلتها وكالات المنافسة التي أجابت على استبيانات دراسة الأونكتاد الاستقصائية التي أجريت في الفترة بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ وشباط/فبراير ٢٠١٣.

(٥) الردود الواردة من البرازيل وكوستاريكا وكولومبيا على دراسة الأونكتاد الاستقصائية.

القيادة القرار النهائي إلا بعد مناقشات مستفيضة مع الموظفين. وفي إسبانيا وبيرو والبرازيل (مكتب القوانين الاقتصادية) والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية (وزارة العدل)، تُحدّد الأولويات بمشاركة الموظفين مباشرة. وعموماً، تُبين دراسة الأونكتاد الاستقصائية أن تحديد الأولويات عملية لا يضطلع بها شخص واحد فقط؛ فقد أشارت جميع الجهات المجيبة إلى وجود شكل من أشكال العمل الجماعي في التشاور أو اتخاذ القرار.

١٩ - وتختلف من وكالة إلى أخرى عملية تقرير منح الأولوية أو عدم منحها لمشروع أو نشاط بعينه. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدد من العوامل التي تنظر فيها وكالات المنافسة لدى الحسم في اتخاذ قرار متعلق بتحديد الأولويات^(٦):

(أ) ما الذي يملّي عملية تحديد الأولويات؟

(ب) ما هو النطاق السليم لعملية تحديد الأولويات لدى الوكالة؟ وهل ينبغي أن تنطوي هذه العملية على التخطيط لكل شعبة، أم ينبغي أن تشمل الوكالة برمتها؟

(ج) هل ينبغي أن يكون تحديد الأولويات إجراءً مركزيًا داخل الوكالة؟ هل ينبغي، مثلاً، أن يكون هناك فريق أو مجلس للبحث داخل الوكالة يُعنى بالإشراف على العملية؟

(د) هل ينبغي أن تكون هناك إجراءات محددة لوضع معايير تحديد الأولويات؟ أم يمكن تحديد الأولويات في إطار أقل رسمية؟ هل ينبغي، مثلاً، أن تتولى شعبة الاقتصاديين القيادة في تحديد القضايا، وتجتمع أفرقة مخصصة داخل الشعب الأخرى للنظر في هذه القضايا التي تُحال في نهاية المطاف إلى رئيس الوكالة دون مقترحات؟

دال - معايير تحديد الأولويات

٢٠ - على صعيد الممارسة، تختلف طريقة تحديد الأولويات باختلاف الولايات القضائية. فبعض وكالات المنافسة تختار المجالات التي تركز عليها خلال فترة زمنية محددة (يمكن أن تتراوح بين سنة وخمس سنوات)، بينما تُحوّل وكالات أخرى هذه الأولويات إلى أهداف ينبغي تحقيقها تكون محددة وقابلة للقياس أو إلى إجراءات معينة ينبغي الاضطلاع بها. ومن أصل ٤٠ وكالة للمنافسة تحدد أولوياتها، تعلن تسع وعشرون وكالة عن تلك الأولويات في تقاريرها السنوية، أو في منشورات أخرى، أو عن طريق خطب وعروض.

٢١ - وإعطاء الأولوية للمسائل والشكاوى التي تتسم بأهمية اقتصادية أو التي يمكن أن تشكل سابقة هامة معياراً يستخدمه عدد من وكالات المنافسة. ويتطلب الأمر من الوكالة قدرًا من الصلاحية التقديرية. فعلى سبيل المثال، أبلغت لجنة المنافسة في موريشيوس بأنها

(٦) ICN (2010). Strategic planning and prioritization. In: *Agency Effectiveness Handbook*. ICN. Available at <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf>. (accessed 22 April 2013)

تجري استعراضاً منتظماً لجميع الشكاوى لتقييم ما إذا كانت تشكل خرقاً للقانون. وفي حال ثبوت جميع الادعاءات، تطلب الوكالة آنذاك معلومات إضافية قبل اتخاذ قرار بشأن سبل المضي قدماً.

٢٢- ومع ذلك، يمكن أن يقيد القانون الصلاحية التقديرية للوكالة. فبموجب أحكام قانون المنافسة في الهند، مثلاً، تبحث لجنة المنافسة جميع الشكاوى ولكنها لا تتمتع بسلطة تحديد أولوية الشكاوى في ذلك البحث^(٧). وبالمثل، تركز اللجنة الإندونيسية للإشراف على المنافسة في مجال الأعمال (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) أنشطتها على أربعة قطاعات شديدة الأثر هي: (أ) القطاعات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بطريقة عيش المجتمع؛ (ب) الصناعة الشديدة التركيز؛ (ج) الأسواق التي تكون فيها الأسعار شديدة التأثير؛ (د) الهياكل الأساسية والخدمات العامة. وتتوقف العوامل الحاسمة على أهمية السوق للاقتصاد العام وعلى توافر القدرات البشرية اللازمة داخل اللجنة للتحقيق في القضية المطروحة.

٢٣- وفي جمهورية كوريا، تمثل الأولوية في القضاء على الكارتلات. ففي السياق نفسه، تشكل العقوبات المفروضة على إساءة استخدام المركز المهيمن والممارسات التجارية غير العادلة التي تضر بحياة الناس اليومية إحدى المهام الرئيسية التي تضطلع بها لجنة التجارة العادلة في البلد. وبالإضافة إلى ذلك، تركز هذه اللجنة على تشجيع بيئة سوق مواتية للشركات وللمستهلكين.

٢٤- أما في ألمانيا، فـ "التخصص" هو أفضل تعبير يمكن استخدامه لوصف نهج مكتب الكارتلات الاتحادي إزاء تحديد الأولويات وإدارة الموارد. ذلك أن قيادة الهيئة تضطلع بتحديد الأولويات الاستراتيجية، بينما تتولى الشعب تحديد الأولويات العملية.

٢٥- وتركز لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا مواردها، من خلال خطة متعددة السنوات، على القطاعات التي تقدم منتجات وخدمات تتأثر بنسبة هامة من نفقات الأسر الفقيرة وكذلك على القطاعات التي عينتها الحكومة باعتبارها هامة لخلق فرص العمل وتوفير الهياكل الأساسية. وتتجسد ضرورة الحد من الفقر أيضاً في نظام تقييم الاندماج، الذي يراعي اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تركز اهتمام اللجنة على القضايا المرتبطة بالفقر والتنمية، مثل العمالة وتطوير الأعمال التجارية الصغيرة الحجم.

٢٦- والاستجابة لكل شكوى وإخطار هي التزام قانوني في تركيا. وبالمثل، لا تتمتع هيئات المنافسة التركية بأية صلاحية تقديرية في حالات الشكاوى. وتُبأشَر أغلب إجراءات تلك الهيئات

(٧) في حالة الهند، يتحدث الالتزام القانوني، كما هو مبين في قانون المنافسة لعام ٢٠٠٢، بتفصيل كاف عن واجبات لجنة المنافسة في الهند وأهدافها. وتُراعى هذه الولايات القانونية في تحديد الأولويات. غير أن للجنة صلاحية تقديرية في تحديد الأولويات، في حالة إجراء تحقيق بحكم منصبها (من تلقاء نفسها). وظلت اللجنة تركز عموماً على ما تثيره المنافسة من شواغل تتعلق بالكارتلات في قطاعات الاقتصاد الأساسية فضلاً عن الشواغل التي تؤثر أكثر ما تؤثر في المواطن العادي.

عن طريق الشكاوى. ومن ثم فمن حيث الإنفاذ، ليست لدى الهيئة صلاحية تُذكر لتحديد الأولويات. أما في مجال الدعوة، فيمكن للهيئة أن تحدد الأهداف والأولويات بحرية أكبر. وعموماً، تضع الهيئة أولوياتها وفقاً لخطة استراتيجية وخطط عمل سنوية، تُعدّها إدارة الاستراتيجيات والتنظيم والميزانية، التي أنشئت حديثاً، ويستكملها كبار المديرين ومجلس المنافسة.

٢٧- وتعتمد الوكالات عموماً ثلاثة معايير عند تحديد أولوياتها: أولاً، مدى ارتباط المشروع/النشاط بتأثير ممكن في رفاه المستهلك أو في الاقتصاد؛ وثانياً، مدى كون المشروع/النشاط قطاعاً رئيسياً في الاقتصاد؛ وثالثاً، العوامل المرتبطة بالاعتبارات المؤسسية والإجرائية.

٢٨- وفي بيرو، يعطي معهد الدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية الأولوية للتحقيق بحكم المنصب استناداً إلى احتمال التمويل ومدى تأثير القضية في الاقتصاد. وتأخذ لجنة المنافسة الأوكرانية في الاعتبار ثلاثة معايير رئيسية في تحديد الأولويات: أولاً، ضرورة تعزيز مجالات معينة في ممارسات الإنفاذ التي تتبعها اللجنة؛ وثانياً، تحديد بعض المشاكل الوظيفية في سوق من أسواق المنتجات في أوكرانيا؛ وثالثاً، الأوامر الصادرة عن قيادة البلد.

٢٩- وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تنظر وزارة العدل، في إطار سلطتها التقديرية، في احتمال الوقوف على انتهاك وفي مدى أهمية المسألة. وتحديد المسائل الهامة تحليل مرّن يتناول كلاً منها على حدة وينطوي على النظر في عدد من العوامل تشمل حجم التجارة المتأثرة، والمنطقة الجغرافية المتأثرة، وتأثير التحقيق، وما إذا كان التصرف المعني يؤثر في الحكومة الاتحادية، وإذا تبين أن القضية جنائية، فيُحدّد مقدار ذنب المتأمرين وتأثير آلية الردع.

٣٠- ويراعي مكتب التجارة العادلة في المملكة المتحدة^(٨) لدى تحديد الأولويات ما يلي: الأثر المباشر وغير المباشر في رفاه المستهلك في السوق أو القطاع الذي سيحدث فيه التدخل؛ وأهمية العمل الاستراتيجية؛ والمخاطر (احتمال الوصول إلى نتيجة ناجحة)؛ والآثار المترتبة في الموارد على القيام بأنشطة الإنفاذ أو الدعوة.

٣١- وفي فرنسا، تتمثل المعايير الرئيسية لتحديد الأولويات فيما يلي: أولاً، النتيجة المحتملة بالنسبة إلى هيئة المنافسة والمستهلكين والشركات وأوساط المنافسة في الاتحاد الأوروبي وعلى الصعيد الدولي؛ وثانياً، التوازن بين التكاليف والمزايا، بما في ذلك التأثير السوقي (حفز الامتثال من خلال إنفاذ آليات الردع أو من خلال الدعوة) والتأثير غير السوقي (مثل القيادة والتواصل)؛ وثالثاً، أهمية القطاع الاستراتيجية للاقتصاد الفرنسي أو الأوروبي؛ ورابعاً، الاتساق مع حافظة مبادرات هيئة المنافسة الأوسع نطاقاً وسجل الحالات السابقة؛ وخامساً، المعلومات التي تُجمع من خلال الشكاوى الرسمية أو غير الرسمية؛ وسادساً، التوقعات العامة (بما يشمل البرلمان والحكومة والمستهلكين والجهات المعنية الأخرى ومنها الهيئات التنظيمية القطاعية).

(٨) انظر موقع المكتب على الإنترنت، www.oft.gov.uk.

٣٢- وفي موريشيوس، ظلت الأولويات تُحدد بطريقة غير رسمية وغير منهجية من خلال مناقشات يجريها كبار المديرين في اجتماعات شهرية تُتخذ فيها قرارات بشأن المسائل التي ينبغي تناولها.

٣٣- وعموماً، تشمل مزايا تطبيق معايير تحديد الأولويات ما يلي:
(أ) تقدم مزايا سياسات المنافسة أساساً موضوعية لتبرير تحديد أولوية مشاريع معينة؛

(ب) يساهم تحديد الأولويات في مشروعية أنشطة الوكالة، بتوفير إطار واضح وصريح - بخلاف القواعد العامة الضمنية - لاتخاذ القرارات بشأن الأولويات؛

(ج) تبدو المعايير مفيدة بوجه خاص لوكالات المنافسة الصغيرة الحجم في تخصيص مواردها.

ثانياً- التصميم المؤسسي يصوغ الطريقة التي تحدد بها الوكالة أولوياتها

٣٤- تتسم دورة حياة وكالة "عادية" من وكالات المنافسة (انظر أدناه) بالتعقد. فهناك عدد من العوامل الخارجية، فضلاً عن التصميم المؤسسي، ترسم الطرق التي تتبعها الوكالات في تحديد الأولويات وتخصيص الموارد خلال دورة الحياة.

٣٥- ومن هذه العوامل الخارجية الهامة تصميم الوكالة المؤسسي. وبهذا المعنى، يوجد على الأقل ثلاثة أنواع من نماذج الوكالات هي^(٩):

(أ) نموذج الوكالة المتكاملة، الذي يصف نظاماً تحوّل فيه وكالة المنافسة صلاحيات التحقيق والفصل معاً، مع تمتعها بحق الاستئناف أمام هيئات استئناف عامة أو متخصصة؛

(ب) النموذج القضائي الثنائي، الذي يصف إطاراً تحوّل فيه وكالة المنافسة صلاحيات التحقيق، ويجب أن ترفع دعاوى إنفاذ أمام المحاكم العامة؛

(ج) نموذج الوكالات الثنائي، الذي يتألف من نظام لا تحوّل فيه وكالة المنافسة سوى صلاحيات التحقيق في القضايا ورفعها أمام محاكم المنافسة المتخصصة.

(٩) انظر Fox EM and Treblicock MJ (2013). *The Design of Competition Law Institutions: Global Norms, Local Choices*. Law and Global Governance Series. Oxford University Press. Oxford وانظر أيضاً الأونكتاد (سنوات مختلفة). القانون النموذجي بشأن المنافسة. منشورات الأمم المتحدة. TD/RBP/CONF.7/8 وأحدث صيغ الفصول. نيويورك وجنيف.

٣٦- ويرسم كل من التصميم المؤسسي وصلاحيات وكالة المنافسة وأدائها والطريقة التي تتجسد بها هذه الأمور ما للوكالة من حرية ومجال في تحديد الأولويات واستخدام الموارد لتحقيق أهدافها. وتؤثر خمس سمات حاسمة من سمات التصميم المؤسسي في وضع الاستراتيجيات، بما في ذلك الأولويات وعملياتها. وتشمل تلك السمات: الاستقلال وصلاحيات الإنفاذ والمساءلة والشفافية وحافطة الوكالة (التعاون مع الوكالات الأخرى لوضع حافطة الأنشطة).

ألف- المعايير الخاصة بأداء الوكالة وتحديد الأولويات وتخصيص الموارد

١- الاستقلال وتحديد الأولويات

٣٧- يشكل استقلال وكالة المنافسة مسألة حاسمة الأهمية لأنه يكفل أن يكون تحديد الأولويات وأي قرار تتخذه الوكالة متحرراً من التأثير السياسي وتأثير قطاع الأعمال. ويمكن تقسيم الاستقلال كذلك إلى ثلاث فئات هي: (أ) الاستقلال في اتخاذ القرارات؛ (ب) الاستقلال في شؤون الميزانية؛ (ج) تحديد الأولويات وتخصيص الموارد. وتفيد دراسة الأونكتاد الاستقصائية بأن الاستقلال مفهوم نسبي وإن كانت أعداد متزايدة من وكالات المنافسة مستقلة في جميع مجالات عملها عن السياسيين وعن قطاع الأعمال. فقد أبلغت وكالة المنافسة في موريشيوس، مثلاً، بأنها لا تأخذ السياسات الحكومية الأخرى في الاعتبار عندما تحدد الأولويات، غير أن اللجنة الإندونيسية للإشراف على المنافسة في مجال الأعمال أفادت بأنها ملزمة، لدى تحديد الأولويات، بمراعاة السياسات الحكومية الأخرى لكي تُنفذ سياسات المنافسة إنفاذاً متسقاً مع السياسات الحكومية الأخرى. وتنطبق الحالة نفسها في أوكرانيا - فلجنة مكافحة الاحتكار هيئة حكومية لها وضع خاص وتشكل جزءاً من فرع التنفيذ. ولهذا السبب، فإن سياسات الحكومة في مجال تنظيم المشاريع، ولوائح مكافحة الاحتكار، وتطوير المنافسة، وهيكل السوق، تؤثر تأثيراً شديداً في الطريقة التي تحدد بها لجنة مكافحة الاحتكار أولوياتها.

٣٨- ومن ثم فالاستقلال مسألة نسبية. ذلك أن وكالات المنافسة تخضع لإشراف الحكومة وتخضع قراراتها للمراجعة القضائية. وبهذا المفهوم، يعني الاستقلال في هذا السياق أن الوكالة يمكن أن تكون مستقلة في وضع الخطط، أي تحديد الأولويات، واتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون المنافسة، ومع ذلك تظل خاضعة للمساءلة عن أعمالها وتأثيرها واستخدامها للموارد الشحيحة (انظر أدناه).

٣٩- ويبين الجدول أدناه العلاقة بين المعايير الخمسة الخاصة بأداء الوكالة وفعاليتها ومقدار الحرية التي تتمتع بها في تحديد الأولويات وتخصيص الموارد.

المعايير الخاصة بأداء الوكالة وتحديد أولوياتها

معايير خاصة بالفعالية	تحديد الأولويات وتخصيص الموارد
الاستقلال	يتيح قدراً كبيراً من الحرية
صلاحيات الإنفاذ	ترسم نطاق تطبيق القانون، وبطريقة غير مباشرة، نطاق تحديد الأولويات
الشفافية	تتطلب الإبلاغ عن الأولويات وتخصيص الموارد
المساءلة	تقيد نطاق الحرية
حافضة الوكالة	تتيح قدراً كبيراً من الحرية وتتطلب التنسيق مع المؤسسات الأخرى

المصدر: أعدته أمانة الأونكتاد.

٢- صلاحيات الإنفاذ وتحديد الأولويات

٤٠- "يجب أن تكون وكالة المنافسة ذات شوكة" هي أفضل ما يعبر عن هذا العنوان. فوكالة المنافسة التي تتمتع بصلاحيات إنفاذ محدودة لا يُرجح في الغالب أن تنتقي وتستهدف أولويات هامة مثل الكارتلات. ورغم أن معظم وكالات المنافسة تتمتع فعلاً بصلاحيات الإنفاذ، فهي تختلف اختلافاً شديداً في نطاق هذه الصلاحيات واستخدامها. فلدى وكالة المنافسة في كولومبيا، مثلاً، صلاحيات التحقيق ومعاينة الأطراف المعنية، بينما لا يتمتع مجلس المنافسة في المغرب بأية سلطة لمباشرة التحقيقات^(١٠). وفي كوستاريكا، تُسند صلاحيات التحقيق لوحدة الخدمات التقنية بينما تحتفظ اللجنة بسلطة الفصل في القضايا. وفي حالة شيلي، يتولى كيانان مختلفان مهمتي التحقيق والعقاب هما: مكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية (Fiscalia Nacional Económica) ومحكمة المنافسة.

٣- المساءلة وتحديد الأولويات

٤١- تضع المساءلة ضوابط وموازنين لاستقلال وكالة المنافسة وترغم الوكالة على تركيز أولوياتها على ولايتها وأنشطتها التي تتأتى منها مزايا للمستهلكين وقطاع الأعمال، وعلى الإبلاغ عن تلك الأولويات. وتخضع الوكالة للمساءلة عن استخدام مواردها البشرية والمالية وعن تأثير إجراءاتها. وكلما أخذت الوكالة هذه العناصر في حسابها، تعزز التأزر من خلال المساءلة وتحديد الأولويات.

٤- الشفافية وتحديد الأولويات

٤٢- تشكل الشفافية موضوعاً آخر يرتبط ارتباطاً وثيقاً بما سبق، حيث تُعلن وكالة المنافسة عن قراراتها ومبرراتها وسياساتها. ويعزز ذلك فهم الجمهور للأولويات التي تحددها وكالة المنافسة لأهدافها والطريقة التي تعتمزم بها تطبيق القانون.

(١٠) يمنح مشروع قانون المنافسة الجديد صلاحيات كاملة لوكالة المنافسة.

٤٣- وكما ذكر أعلاه، تُبلغ وكالات المنافسة عادة عن أولوياتها وإجراءاتها في بداية كل دورة من دورات التنفيذ. ويشكل التواصل عنصراً حيوياً من عناصر الدعوة إلى المنافسة ويُحسّن الشفافية. فمن خلال التواصل مع قطاع الأعمال والمستهلكين والأجهزة التنظيمية والحكومة بشأن الطريقة التي تعتمز بها الوكالة إنفاذ القانون والقطاعات أو المجالات التي تنوي التركيز عليها، تعزز الوكالة مشروعيتها وتشجع على فهم مشترك للقانون وللمزايا التي يمكن أن تتأتى عنه.

٤٤- وبالإضافة إلى ذلك، يعتبر التواصل الفعال سمة أساسية من سمات تحديد الأولويات لأنه يتيح للإدارة والموظفين إمكانية فهم أولويات الوكالة والمعايير المستخدمة في اختيار الأولويات والأسباب التي تبرر إعطاء الأولوية لمشاريع معينة قيد التنفيذ. وغالباً ما تشمل مزايا التواصل الفعال تحسين تقبل الموظفين للقرارات، وزيادة تركيز وتنظيم المشاريع، وتحقيق نتائج أعلى جودة.

٥- حافظة الوكالة

٤٥- مثلما نوقش أعلاه ضمن أهداف تحديد الأولويات، غالباً ما تضع وكالات المنافسة حافظة مشاريع خاصة بها، تشمل في جملة أمور بناء المؤسسة والدعوة وتحريات السوق والتركيز على الكارتلات والتلاعب في العطاءات وعمليات الاندماج المانعة للمنافسة، وما إلى ذلك. ويتطلب التحدي المتمثل في تحقيق أهداف متعددة اتباع نهج سليم في تحديد الأولويات يراعي عدداً من المعايير نوقشت أعلاه، ولا سيما تأثير أداء الوكالة وما سيتأتى عنه من مزايا للمستهلكين وقطاع الأعمال.

٤٦- ومن بين التحديات الرئيسية العمل مع الهيئات الحكومية الأخرى والجهات المعنية بتنظيم القطاعات في المجالات التي تتداخل فيها الاختصاصات وقد لا تُعطى فيها الأولوية للشواغل المتعلقة بالمنافسة. وتبين تجارب وكالات المنافسة التي بلغت مرحلة متقدمة من النضج أن الأولوية تُعطى للحوار والتنسيق وتحديد التدخلات.

باء- العوامل الخارجية التي تؤثر في طريقة تحديد الأولويات وتخصيص الموارد

٤٧- يمكن أن يؤثر عدد من العوامل الخارجية الهامة في الطريقة التي تتبعها وكالة المنافسة لتحديد الأولويات وتخصيص الموارد. ويمكن أن تشمل هذه العوامل ما يلي:

(أ) عندما لا تكون قوانين وسياسات المنافسة جزءاً من القيم التاريخية أو التقليدية في مجتمع ما، ينبغي أن تعطى الأولوية لشرح مزايا المنافسة ومهمة وكالة المنافسة من أجل ضمان قبولها لدى المجتمع بوجه عام؛

(ب) إذا لم تكن المهارات المطلوبة لتنفيذ سياسة فعالة بشأن المنافسة متاحة بيسر، ينبغي أن تأخذ الوكالة باستراتيجيات مخصصة لاجتذاب المهارات والمواهب الضرورية (انظر أدناه)؛

(ج) إذا كان المجتمع يتسم بوجود الشركات المهيمنة وهياكل احتكار القلة، فإن الوكالة الفعالة التي تضطلع بعمل جيد قوامه تشجيع المنافسة يُحتمل أن تكون مستهدفة بالمعارضة السياسية؛ وقد يلزم وضع استراتيجيات خاصة لتفادي خفض الميزانية درءاً للضغط على البرلمان والفروع التنفيذية.

ثالثاً - استخدام الموارد بكفاءة خدمة للأولويات

٤٨ - يقوم اختيار وكالات المنافسة للأولويات على معايير ومصادر معلومات مختلفة، لكن عاملاً رئيسياً واحداً يقيد قدرة وكالات المنافسة على اختيار نهج أو آخر - وهو عامل الموارد البشرية والمالية.

٤٩ - ويزداد هذا التحدي حرجاً في حالة وكالات المنافسة الناشئة في البلدان النامية حيث الموارد البشرية والمالية محدودة للغاية. ويزر هذا أهمية حسن استخدام الموارد الشحيحة من أجل تعزيز أداء الوكالة وفعاليتها.

٥٠ - لذا يتعين على وكالات المنافسة التركيز على التدخلات الأكثر لزوماً لتحقيق أكبر أثر ممكن و/أو التي يرجح أن تحقق هذا الأثر. وكنتيمة منطقية لسداد عملية تحديد الأولويات، ستحقق وكالة المنافسة الفعالة أهدافها بوضع استراتيجيات وإجراءات تبسّط العمليات، كاستعراض عمليات الاندماج، وستعين وتستبقي موظفين يتحلون بمزيج المهارات المناسب وستخصص موارد لهذه الأولويات. وعلاوة على ذلك، لا يرتبط توزيع الموارد بتحديد الأولويات فقط (أي الجهود التي تُبذل والتي لا تُبذل في مجالي الدعوة أو الإنفاذ) وإنما أيضاً بتوزيع الموظفين على مختلف الأدوار حفاظاً على حماسهم وحرصاً على تطورهم المهني.

ألف - استقدام الموظفين واستبقاؤهم

٥١ - إن أثن ما تملكه وكالة منافسة هو موظفوها. وتواجه العديد من وكالات المنافسة الناشئة صعوبات في استقدام واستبقاء موظفين ذوي مؤهلات رفيعة بسبب قيود الميزانية ونقص الخبراء في قضايا منع الاحتكار. وتحتاج العديد من وكالات المنافسة الناشئة إلى موظفين ذوي مؤهلات رفيعة ولكنها غير قادرة على التنافس مع القطاع الخاص من حيث المرتبات. زد على ذلك أن عدداً من الوكالات الناشئة خاضعة لوزارات مختصة يمرّ فيها استقدام الموظفين بإجراءات الخدمة المدنية، ما يقيد حرية الوكالات في اختيار المرشحين المناسبين واستبقائهم. وعالجت وكالات منافسة ناشئة هذا الوضع بتشجيع موظفيها واستبقائهم مستخدمة حوافز أخرى كالتدريب الجيد وإتاحة فرص المشاركة في العمل الأكاديمي وتحقيق توازن أفضل بين الحياة الخاصة والمهنية. والتدريب في ميادين كإدارة المشاريع وإجراءاتها والاتصالات المتعلقة بها وتقنيات الدعوة يمكن أن يكون مكملاً للحصول العلمي الأكاديمي للمحامين وخبراء الاقتصاد المهيمنين على وكالات كثيرة.

٥٢- وعلاوة على ذلك، تبيّن التجربة ضرورة قيام إدارة الموارد البشرية في وكالات المنافسة بوضع برامج للاحتفاظ بما لدى الموظفين من معارف. واستراتيجية إدارة المعارف هذه من شأنها الحفاظ على أئمن ما تملكه وكالة منافسة - وهو موظفوها. وينبغي أن تتصدى هذه الاستراتيجية لمسائل منها التالية:

- (أ) ما هي ميادين المعرفة ذات الأهمية الحاسمة لنجاح المؤسسة مستقبلاً؟
- (ب) ما هي ميادين المعرفة الأعلى قيمة؟
- (ج) ما هي ميادين المعرفة الأكثر تعرضاً للضياع بسبب خسارة الموظفين وتبدلهم؟
- (د) ما هي ميادين المعرفة التي يمكن تعويضها بسهولة في حال خسارتها وما هي تلك التي لا تعوّض؟

٥٣- وينبغي أن تركز جهود وكالات المنافسة في مجال الحفاظ على المعارف على ميادين المعرفة التي لا تعوّض والتي تتعرض لخطر الضياع بسبب ارتفاع معدل تبديل الموظفين. ومن المهم أن تحدد بدقة معارف الشخص وأن تقيّم على ذاك الأساس بمساعدة الشخص ذاته واستناداً إلى آراء الزملاء. ويمكن تدوين هذه المعارف بواسطة نظم يدوية أو قائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تقوم بتخزين المعارف ونشرها وإتاحتها لإعادة الاستخدام. وينبغي أن تدبر هذه النظم الذاكرة المؤسسية للمنظمة. ويمثل الاستثمار في نظام تكنولوجيا معلومات واتصالات قادر على تخزين المعارف وإتاحة إعادة استخدامها أمراً بالغ الأهمية بالنسبة إلى وكالات المنافسة ذات الإمكانيات المالية القوية. أما وكالات المنافسة التي تفتقر إلى إمكانيات مالية قوية فيمكن أن تكفي بقواعد بيانات بسيطة تستخدم لإدارة المعارف وتبادلها - كتعهد الدفاتر والسجلات، وإنشاء مراكز التوثيق، والاستفادة من شبكة الإنترنت. وترد في الإطار التالي تفاصيل بعض أمثلة الحفاظ على المعارف بواسطة نظم إدارة المعارف وتقاسمها.

أمثلة مختارة للحفاظ على المعارف بواسطة نظم إدارة المعارف وتقاسمها

تستخدم كل من لجنة الممارسات التجارية المشروعة في جمهورية كوريا ولجنة المنافسة في جنوب أفريقيا نظاماً لإدارة المعارف تقوم على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتدعم عمليات تسجيل المعارف وتقييمها وتجميعها وتبادلها. وفي حالة لجنة الممارسات التجارية المشروعة في جمهورية كوريا، يُعهد بتقييم المعارف إلى المجلس الاستشاري الأصغر الذي يقيم نوعية المعارف المسجلة على أساس ما تتسم به من أهمية ومنفعة وابتكار. ثم تنظم المعارف المسجلة وتُجمّع بحسب الفئات على "خريطة المعرفة" في إطار نظام إدارة المعارف وتخضع لتحديث منتظم. وتسمى هذه العملية تراكمًا معرفيًا. وهكذا يكون باستطاعة الموظفين الوصول إلى ما يحتاجونه من المعارف المكتسبة.

المصدر: الأونكتاد (٢٠١٢). إدارة المعارف والموارد البشرية من أجل الإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة. TD/B/C.I/CLP/15/Rev.1. جنيف، ٢٢ حزيران/يونيه.

٥٤- ومن مزايا الاستقلال الإداري، كما ذكر أعلاه، أن يكون باستطاعة إدارة الموارد البشرية أيضاً تقديم أجور ومكافآت جذابة. وتبين نظم المكافآت أن المؤسسة تقدّر سلوك الأفراد وتؤثر فيه. فمن المهم على سبيل المثال مكافأة أنماط تبادل المعارف وتقديرها. فالمكافآت رد على السؤال الطبيعي "ما الفائدة التي أجنبيها؟". وهي تساعد أيضاً على التعبير عما يهتم المنظمة فعلياً. وينبغي أن يُكافأ الموظفون على تبادل ما يعرفونه، وأن تُكافأ الإدارات على تعزيز التعاون. وتعتبر المؤسسات التي تتبع أفضل الممارسات أن المكافأة والتقدير سبيل للاعتراف بقيمة تبادل المعارف وتضمن مساهمات الموظفين وإذكاء الوعي بالعمل الجماعي.

٥٥- وعلى سبيل المثال، تستخدم لجنة الممارسات التجارية المشروعة في جمهورية كوريا نظام مكافآت يحافظ على حيوية نظام إدارة المعارف من خلال تسجيل المعارف وتقييمها وتجميعها وتبادلها. ويأخذ نظام المكافآت شكل "برنامج لإسناد النقاط مقابل المساهمة بالمعارف" تُسند فيه النقاط بحسب التسجيلات والإحالات والتقييمات والتعليقات. وفي نهاية العام، يُمنح الموظفون مكافأة نقدية أو غير نقدية بحسب عدد النقاط المحرزة. وتنظم هذه اللجنة أيضاً "مسابقة في المعارف" يساهم فيها كل موظف بعنصر واحد من عناصر المعرفة على امتداد فترة محددة. وتُقيّم كل المعلومات ويكافأ الموظفون الذين صُنّفت إسهاماتهم المعرفية في خانة التميز.

باء- تبسيط الإجراءات لتحسين استخدام الموارد

٥٦- يتيح تقييم طرائق العمل المتبعة للوكالات تحديد ما يشوب النظام من نقائص أو تناقضات. فبتحديد العناصر المتكررة في العملية يتسنى للوكالات إزالتها دون أن يكون ذلك على حساب النوعية. وبإخضاع الإجراءات المبسّط لاختبار في ظروف حقيقية يتقرر ما إذا كان الإجراء الجديد فعالاً. وسيتحسن استخدام الوقت والموارد بفضل أداء المهمة المحددة بالأسلوبين القديم والجديد لمقارنة ما تستغرقه من وقت وما تفضي إليه من نتائج، وبتدارك النقائص أو تبسيط المهمة بقدر أكبر.

جيم- استخلاص العبر من قوانين سوابق أخرى

٥٧- يتمثل أحد السبل إلى فهم قانون المنافسة وإنفاذه فهماً مفيداً في بحث قانون السوابق ذي الصلة المعمول به في وكالات منافسة عريقة وناشئة وفي هيئات قضائية أعلى. ويمكن لوكالات المنافسة الناشئة أن تستخدم بعض العبر المستخلصة من تفاسير مبادئ المنافسة المختلفة ومن تحديد تدابير الجبر والجزاءات المناسبة عند النظر في قضايا مماثلة للمرة الأولى. غير أن ذلك لا يعني أن تطبق وكالات المنافسة الناشئة هذه التفسيرات والنهج تطبيقاً مباشراً، لأن اختلاف القوانين يعكس اختلاف الأهداف والتقاليد القانونية والإدارية في مختلف البلدان. ويمكن أن تكون العبر المستخلصة مفيدة جداً لتجنب الأخطاء والاقتصاد في استخدام الموارد في سياق تسوية القضايا.

دال - تأثير الموارد في تحديد الأولويات

٥٨ - من الصعب تخيل كيف يمكن لو وكالة منافسة أن تحدد أولوياتها في غياب الموارد الكافية. وفي الواقع، تبين الردود على استقصاء الأونكتاد أن عدداً من وكالات المنافسة تواجه صعوبات في تنفيذ برنامج عملها بسبب قيود الموارد وانعدام اليقين المحيط بتخصيص الميزانية، سيما في أوقات الأزمات الاقتصادية. وأفادت وكالة بأن وضع موظفيها التعاقدية تدني في عام ٢٠١٣ وبأن الأمانة التقنية ستُدمج في وزارة.

٥٩ - وتنطبق قيود الميزانية على جميع الوكالات، لكن وكالات المنافسة الناشئة تواجه أشد الصعوبات في إنفاذ قانون المنافسة حيثما كانت البلدان في أمس الحاجة إليه وحيثما تأخرت في إنشاء أسواق جيدة الأداء.

٦٠ - وتتوقف فعالية وكالة المنافسة، علاوة على وضعها القانوني، على ما يجوزتها من الموارد البشرية والمالية. وبالفعل، تحتاج الوكالة الفعالة، لأداء مهمتها، إلى ما يكفي من الموارد المالية لاستقدام واستبقاء موظفين ذوي مؤهلات رفيعة. ونقص الخبرة وموارد الميزانية يمكن أن يقوض أداء المؤسسة وفعاليتها.

٦١ - وفي إندونيسيا، غدا توزيع الموارد البشرية وتحديد الأولويات أمراً ذا أهمية قصوى بالنسبة إلى وكالة منع الاحتكار بسبب ارتفاع عدد الشكاوى. وتمثل جزء من الحل في اعتماد لائحة تنظيمية جديدة، هي اللائحة رقم ٢/٢٠٠٨، بشأن اختصاص الأمانة في بت القضايا. وأنشأت هذه اللائحة ولاية يتعين بموجبها منح الأولوية لقضايا التلاعب بالعطاءات (أقل من عشرة مليارات من الروبيات) دون الخضوع لرقابة مفتشين مفوضين وتكليف موظفين بهذه المهام بينما يتفرغ المفوضون لبت القضايا. وتضمنت اللائحة التنظيمية الثانية الصادرة عن الوكالة، أي اللائحة رقم ١/٢٠١٢، مزيداً من الإرشادات بشأن تحديد الأولويات وتوزيع الموارد. وتأخذ الوكالة بعين الاعتبار أيضاً في إدارتها التفصيلية الرامية إلى تحسين توزيع الموارد عوامل داخلية من قبيل مواصفات الموظفين والتعاون مع المنظمين والشرطة.

٦٢ - وأفادت بعض الوكالات بأن تحديد الأولويات وتوزيع الموارد ينبغي أن يحتل صدارة أعمال وكالة المنافسة. غير أن التصلب في تحديد الأولويات يمكن أن يغدو عملية مضرة سيما إذا افتقر إلى المرونة، ليصبح عندئذ سبباً مكنياً في نقص الإنفاذ. وعلى سبيل المثال يمكن أن تعلن إحدى السلطات في إطار تحديد الأولويات أنها ستُركز على القضايا الكبيرة ذات الخطورة المحدودة في القطاعات المرتبطة بمنتجات تجارة التجزئة، فإذا بما تقعد في انتظار قضايا تندرج ضمن مجالات تحديد الأولويات المنشودة وتتسم بخطورة محدودة بدلاً من فحص الشكاوى ببساطة لتحديد ما إذا كانت تمثل قضايا مقبولة بموجب قانون المنافسة والتحقيق فيها على هذا الأساس. ونقص الإنفاذ الذي قد ينجم عن تحديد الأولويات خطر حقيقي. لذا يمكن أن يركز أحد النهج المتبعة لتحديد الأولويات على كيفية توزيع الموارد على مختلف

مجالات النشاط. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تلاحظ السلطة، قبل تحديد الأولويات، أن ثلث التحقيقات تقريباً تتعلق بعمليات اندماج، وثلث آخر بتجاوزات، والثلث الأخير بكارتلات. ويمكن أن تعتبر السلطة هذا التوزيع معقولاً. غير أنه لا يزال من الممكن إلى حد كبير تحديد الأولويات على نحو مفيد ومرتبطة بتوزيع الموارد. ويتجلى هذا المثال في المقتطف التالي^(١١):

يمكن العمل بهذا المنطق: تستهلك قضايا الكارتلات مقارنة بسائر القضايا موارد أكثر لكل قضية، لذا سنخصصها بنسبة ٤٥ في المائة من الموارد مثلاً. أما قضايا عمليات الاندماج فتستدعي سرعة وتقدماً حثيثاً بمقتضى القانون، بينما تسير قضايا التجاوزات بسرعة متفاوتة. لذا سنمزج بين الموظفين المعنيين بكلا النوعين من القضايا (مثل إعادة تنظيم مديرية الاتحاد الأوروبي العامة المعنية بالمنافسة في عام ٢٠٠٣). وفي الآن ذاته تشكل الدعوة نشاطاً مهماً تضاهي منافعه تكاليفه إلى حد كبير. لذا، سنبقي على الموارد المخصصة لأنشطة الدعوة في الميادين التي يُجيزها البرلمان. وهو ما يعني تخصيص ١٠ في المائة من الموارد للدعوة، وترك ما تبقى، أي ٤٥ في المائة، لقضايا الاندماج/التجاوزات، مبنية ضمن فئة واحدة.

٦٣- وفي فرنسا، يعتمد البرلمان ميزانية سلطة المنافسة في إطار برنامج ميزانية عام (بما في ذلك إنفاذ المنافسة وتنظيم الأسواق من زاوية المنافسة وتوفير حماية اقتصادية للمستهلكين وسلامة المستهلكين) ويقيم بصورة عامة ما أنجزته السلطة من عمل. وفي إطار إدارة الموارد البشرية، يحدد المقرر العام القضايا ذات الأولوية ويضع الأهداف لفتح تحقيقات بحكم المنصب. وفي هذا الصدد، توضع خطة استراتيجية تكون لها تبعات على قرارات أحرار الموظفين الجماعية والفردية وعلى تقييمهم.

٦٤- وفي جمهورية كوريا، تُخصص لجنة الممارسات التجارية المشروعة موارد للتدخل في أنشطة السوق وفقاً لأولوياتها التي تُحدد سنوياً وتأخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية الداخلية والخارجية وتغيرات هيكل السوق واحتياجات المستهلكين وما إلى ذلك. وتُعَمَّم هذه الخطة السنوية. ولهذه اللجنة خمسة مكاتب إقليمية، وتختلف طبيعة المسائل الإقليمية اختلافاً كبيراً عن طبيعة المسائل الوطنية. فبخلاف مسائل إنفاذ قانون المنافسة التي تؤثر في المشهد الصناعي الوطني، غالباً ما ترتبط المسائل الإقليمية بمنازعات بين أطراف خاصة، كالمنازعات الناشئة في إطار ممارسات التسويق متعددة المستويات والتأمين الجنائزي. ولهذا السبب، تُخصص المكاتب الإقليمية للممارسات التجارية غير المشروعة موارد أكبر مما تُخصصه لقضايا إساءة استعمال مركز مهيمن أو مراقبة عمليات الاندماج، وتتلقى من المقرر دعماً للإنفاذ. واعتماداً على نظام الأداء المذكور في الفرع ألف، وعلى نظم تقييم داخلية/خارجية، توجه اللجنة مواردها المخصصة للإنفاذ في المقام الأول نحو الميادين التي يُرجح فيها بقدر كبير تقويض القدرة التنافسية للمنشآت والمساس برفاه المستهلك. وفي حال

(١١) مقابلة مع السيد شان إنيس، المدير التنفيذي السابق للجنة المنافسة في موريشيوس.

ظهور أي طلب غير متوقع في مجال السياسات، تتعامل اللجنة بالمرونة التي يقتضيها الوضع. وتتساور اللجنة، بخصوص ميزانيتها، مع وزارة الاستراتيجية والتمويل وتضع في شهر نيسان/أبريل من كل عام خطة إدارة مالية خماسية السنوات. وفي إطار خطة منتصف المدة، توضع خطط ميزانيات سنوية على المستوى الحكومي بعد تعديل المبالغ وفقاً للأولويات العملية. وتقوم الجمعية الوطنية لجمهورية كوريا في مرحلة لاحقة بإقرار هذه الخطط للعام المقبل أثناء دوراتها العادية المعقودة في أيلول/سبتمبر. وفي حال تغير الأولويات السياسية، تُحلل اللجنة كفاءة المنظمة والموظفين وتعدل القواعد ذات الصلة، مثل تنظيم المكاتب، عن طريق مشاورات مع وزارة الإدارة العامة والأمن، حفاظاً على الأداء الأمثل لنظامها الخاص بإدارة الموظفين.

٦٥- وفي ألمانيا، يلاحظ غالباً أن تحديد الأولويات على النحو الأمثل من حيث كفاءة الموارد والحد من المخاطر وضمان الرفاه الاجتماعي يختلف باختلاف القطاعات. لذا يُعهد بتحديد الأولويات إلى مركز القرار المختص الذي تكون لديه دراية دقيقة بالأسواق المعنية. غير أن جميع مراكز القرار تجتمع بانتظام مرة في الأسبوع مع رؤساء الوكالة وشعبة السياسة العامة لمناقشة العمل الجاري وتحديد الأولويات.

رابعاً- الصلة الوطيدة بين تحديد الأولويات وتوزيع الموارد ودورة حياة الوكالة

٦٦- يبدو أن وكالات المنافسة تتطور ويتحسن أدائها على مراحل تشكل دورة حياة على النحو التالي: (أ) وضع إطار مؤسسي لتنفيذ القانون؛ و(ب) استقدام موظفين أساسيين وحيازة مقر العمل وتوفير الإمدادات؛ و(ج) وضع خطة عمل وتحديد الأولويات للسنوات الأولى؛ و(د) توسيع المرحلة الثالثة لدمج التحقيق في القضايا المعقدة والتعاون الدولي في مجال الإنفاذ.

٦٧- وغالباً ما يركز تحديد الأولويات وتخصيص الموارد في المراحل الثلاث الأولى على أنشطة الدعوة بما فيها السعي إلى تكوين فهم مشترك لأهداف القانون وامتناله الطوعي.

٦٨- وترتبط المرحلة الأولى بإنشاء وكالة المنافسة. وعادة ما يستدعي ذلك صياغة المبادئ التوجيهية ووضع الهيكل التنظيمي واستقدام وتدريب موظفين ذوي مهارات رفيعة وإرساء ما يلزم من منصات تكنولوجيا المعلومات وإدارة المعارف حرصاً على سلاسة أداء وكالة المنافسة.

٦٩- وتركز المرحلة الثانية على أنشطة الدعوة والقضايا غير المعقدة. ويمكن أن تشمل هذه المرحلة أيضاً إقامة علاقات عمل مع الهيئات التنظيمية وغيرها من المؤسسات الحكومية المعنية بتنظيم السوق. وعادة ما تُدعم أنشطة الدعوة في هذه المرحلة لإضفاء المشروعية على أفعال الوكالة. وهذه المرحلة عنصر ثابت في عمل الوكالة.

٧٠- وتوضع في المرحلة الثالثة استراتيجية بارزة للدعوة تتوخى إذكاء الوعي بفوائد المنافسة في السوق. وتؤدي دراسات السوق القطاعية دوراً محورياً في تقييم ظروف المنافسة

في قطاعات الاقتصاد الرئيسية، وتستخدم وكالة المنافسة استنتاجات هذه الدراسات وتوصياتها لوضع برامجها المتعلقة بالدعوة. ويمكن أن تدوم هذه المرحلة فترة تصل إلى خمس سنوات، أو أكثر أحياناً.

٧١- وتبدأ المرحلة الرابعة عند شروع وكالة المنافسة في التحقيق في القضايا المعقدة كقضايا الكارتلات أو الإجراءات الأحادية الجانب. وتُكْمَل هذه الأعمال أنشطة المرحلتين الأولى والثانية المعروضة أعلاه. وخلال المرحلة الثالثة من دورة الحياة، تُحسَّن وكالة المنافسة تحديد أولوياتها مستفيدة من تجربتها، وتثري معرفتها للسوق وتعزز قدراتها على اكتساب أفضل الممارسات الدولية وتنفيذها.

٧٢- ويعتمد الوقت اللازم لكل مرحلة من المراحل المعروضة أعلاه على نوع التصميم المؤسسي لوكالة المنافسة وتوافر الموارد البشرية والمالية وشروط الفعالية التي تضعها الوكالة لنفسها في مستهل أعمالها. ويرد في الشكل التالي ملخص لمراحل دورة حياة وكالة منافسة.

تحديد الأولويات ودورة حياة وكالة المنافسة

المرحلة الرابعة: التحقيق في القضايا المعقدة. تطبيق معايير عالية في القضايا المعقدة والتعاون في الإنفاذ
المرحلة الثالثة: استراتيجية بارزة تتعلق بالدعوة وتتوخى إذكاء الوعي بفوائد المنافسة في السوق
المرحلة الثانية: الدعوة والدراسات القطاعية والتحريات والتركيز على القضايا غير المعقدة. التدريب وإدارة المعارف
المرحلة الأولى: البناء المؤسسي: إنشاء المكتب واستقدام الموظفين وتوفير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإعداد الميزانية، الخ.

خامساً- الممارسات الموصى بها لتحديد الأولويات وتوزيع الموارد

٧٣- يتجلى في ضوء ما تقدم أن تحديد الأولويات واستخدام الموارد يمكن أن يؤدي دوراً مهماً في أداء وكالة المنافسة وفعالية تدخلاتها. ونظراً إلى اختلاف الظروف المؤسسية وطرق تنظيم وكالات المنافسة، يمكن أن يشكل التخطيط الاستراتيجي وتحديد أولوياته تحدياً كبيراً بالنسبة إلى وكالات المنافسة الناشئة.

٧٤- وينبغي أن تعتمد وكالات المنافسة نهجاً مرناً إزاء تحديد الأولويات بالتركيز على الأهداف التي يمكن بلوغها في حدود الموارد البشرية والمالية المتاحة. ويمكن أن يشمل ذلك أنشطة الدعوة، وإسداء المشورة إلى الحكومة والهيئات التنظيمية بشأن فوائد سياسة المنافسة والتناسق؛ والعمل مع وكالات المشتريات العامة من أجل منع التلاعب بالعطاءات وملاحقة

المتورطين فيه. وفي مراحل لاحقة، يمكن أن تركز وكالة المنافسة على القضايا المعقدة بما فيها الكارتلات و الاحتكار وعمليات الاندماج المانعة للمنافسة.

٧٥- ومختلف العوامل التي نوقشت أعلاه مهمة لبلوغ الأهداف وتحديد الأولويات في البلدان النامية. وقد تختلف أولويات وكالات المنافسة الناشئة اختلافاً كبيراً عن أولويات الوكالات العريقة. غير أن من الخطر مطالبة وكالات المنافسة الناشئة بأكثر مما تحتمله، في الوقت الذي قد تكون فيه أدوات سياسية أخرى أنسب الأدوات لبلوغ غاية معينة. وتدعم هذه الحجة المطالبة بتضييق نطاق تحديد الأولويات والتقييم. زد على ذلك أن اختيارات الأولويات تتوقف إلى حد مهم على أهداف قانون المنافسة وعلى تاريخ البلد وثقافته القانونية والسياسية والاقتصادية.

٧٦- وإذ تؤخذ في الاعتبار دورة حياة الوكالة كما نوقشت أعلاه، يمكن أن تكون النقاط التالية مفيدة لتحديد الأولويات واستخدام الموارد على نحو يعزز أداء الوكالة:

(أ) وضع أهداف سياسية واستراتيجية إنفاذ واضحة بما يشمل الأولويات وتوزيع الموارد؛

(ب) تحديد ما إذا كانت الوكالة أفضل مؤسسة لتناول قضية المنافسة؛

(ج) تقييم الفوائد التي يجنيها المستهلكون ودوائر الأعمال من هذا التدخل في أي قضية بعينها؛

(د) تقييم الأثر الردي والأهمية الاقتصادية لقضية محددة؛

(هـ) تقييم الموارد اللازمة لبلوغ هذه النتيجة، بما في ذلك نوع البراهين واحتمالات النجاح؛

(و) يمكن أن تساهم السياسات الجيدة للتساهل مع الشركات في نجاح التحقيق في قضايا الكارتلات وملاحقة المتورطين فيها. وسيكون من المهم أيضاً بحث ما إذا كانت جهات وطنية أو دولية أو إقليمية مهمة قد تورطت في القضية ومن ثم النظر في إمكانية تضمين برنامج التساهل حكماً يتعلق بالتعاون^(١٢)؛

(ز) بحث العوامل المشددة التي يمكن أن تضاعف أو تُضعف الحاجة إلى اتخاذ إجراءات في قضية معينة؛

(ح) النظر في قيمة القضية كسابقة أو قيمتها السياسية؛

(ط) النظر في احتمالات النجاح - وما إذا كانت القضية ستفضي إلى النتيجة المنشودة؛

(١٢) انظر تقرير الأونكتاد عن طرائق وإجراءات التعاون (سيصدر قريباً).

- (ي) تبسيط الإجراءات واختبارها وتقييمها لتحسين استخدام الموارد؛
- (ك) تصميم نظام فعال لإدارة المعارف؛
- (ل) وضع برنامج مستدام لتدريب الموظفين واستبقائهم؛
- (م) الاستفادة من خبرة وتجربة وكالات المنافسة الناشئة والقديمة والمنظمات الدولية، بما يشمل استخدام قانون السوابق؛
- (ن) وضع نظام تقييم منتظم بخصوص تحديد الأولويات وتوزيع الموارد.

سادساً - القضايا المطروحة للمناقشة

- ٧٧- قد يود المندوبون بحث القضايا التالية للتشاور فيها أثناء اجتماع المائدة المستديرة:
- (أ) بصرف النظر عن الوضع القانوني لوكالة المنافسة، هل يوجد معيار عالمي يحدد الطريقة المناسبة التي ينبغي أن تتبعها وكالة المنافسة في تحديد أولوياتها وتوزيع مواردها الشحيحة؟
- (ب) ما نوع المساعدة التقنية اللازمة لمساعدة وكالات المنافسة الناشئة في البلدان النامية والاقتصادات الانتقالية على تحديد أولوياتها وتوزيع مواردها بغية تعزيز أدائها وفعاليتها؟ وما هو دور التعاون الدولي في هذا المجال؟
- (ج) ما الذي يمكن لوكالات المنافسة الناشئة أن تتعلمه من بعضها البعض ومن سلطات المنافسة الأخرى فيما يتعلق بتحديد أولوياتها وتوزيع مواردها؟

المراجع

- Consumer Unity and Trust Society (2005–2007). Strategic priorities of competition and regulatory agencies in developing countries. Paper submitted under the First Research Cycle of CUTS Competition, Regulation and Development Research Forum. Available at <http://www.circ.in/CDRF-DraftPapers.htm> (accessed 23 April 2013).
- Hollman HM and Kovacic WE (2011). The international competition network: its past, current and future role. *Minesota Journal of International Law*. 20:2.
- ICN (2008). Agency effectiveness project. Kyoto. April. Available at http://www.cade.gov.br/Internacional/Agencies_Effectiveness_Report.pdf.
- ICN (2009). Seminar on competition agency effectiveness. Summary report. Brussels. June. Available at http://ec.europa.eu/competition/information/icn_seminar_2009/report_final_version.pdf.
- Inotai AG and Ryan S (2009). Improving the effectiveness of competition agencies around the world – a summary of recent developments in the context of the International Competition Network. *Competition Policy Newsletter 2009-2*. Available at http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/cpn2009_2_6_en.pdf.
- Kovacic WE (2009). The Federal Trade Commission at 100: into our 2nd century – the continuing pursuit of better practices. Federal Trade Commission. January. Available at <http://www.ftc.gov/os/2009/01/ftc100rpt.pdf> (accessed 25 April 2013).
- OECD (2005). Evaluation of the actions and resources of the competition authorities. Policy Roundtables. DAF/COMP(2005)30. Paris. January.
- OECD (2012). Summary of the response to the questionnaire on the evaluation of the competition enforcement and advocacy activities. Working party No. 2 on competition and regulation. DAF/COMP/WP2(2012)7. Paris.
- Office of Fair Trading (2008). OFT Prioritization Principles. OFT953. London. October. Available at <http://www.oft.gov.uk/713560/publications/corporate/general/> (accessed 23 April 2013).
- Sebastiao M (2013). Five years term report in the service of competition. Autoridade da Concorrenca. Lisbon.
- Serebrisky T (2004). What do we know about competition agencies in emerging and transition countries? Evidence on workload, personnel, priority sectors, and training needs. World Bank policy research working paper 3221. February.
- الأونكتاد (٢٠٠٧) معايير تقييم فعالية السلطات المعنية بالمنافسة. وثيقة متاحة على العنوان التالي: http://unctad.org/en/Docs/c2clpd59_en.pdf (مطلع عليها في ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٣).
- الأونكتاد (٢٠١١). الدعائم التي تقوم عليها وكالة فعالة للمنافسة. TD/B/C.I/CLP/8. جنيف. ٩ أيار/مايو. http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8_en.pdf (مطلع عليها في ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٣).

الأونكتاد (٢٠١١). فعالية بناء القدرات والمساعدة التقنية المقدمة لوكالات المنافسة الفتية.

TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1. جنيف. ٢٩ حزيران/يونيه. وثيقة متاحة على العنوان:

http://unctad.org/en/Docs/ciclpd11rev1_en.pdf (مطلع عليها في ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٣).

van Wyk M (2012). Recent development in South African competition policy with special emphasis on prioritizing sector for investigation. Paper prepared for Cresse Summer School and Annual Conference in Competition and Regulation. Available at http://www.cresse.info/uploadfiles/2012_PAR2_3_PAP.pdf (accessed 25 April 2013).