

Distr.
GENERAL

TD/RBP/CONF.6/13
TD/B/COM.2/CLP/44/Rev.1

15 September 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة



للتجارة والتنمية

مؤتمر الأمم المتحدة الخامس لاستعراض
جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد
المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف
لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية
أنطاليا، تركيا، ١٤-١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥
البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية
ذات الصلة
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين
وسياسات المنافسة

أفضل الممارسات لتحديد الاختصاصات وتسوية الحالات التي تنطوي على إجراءات مشتركة بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية*

دراسة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

رغم ما يحتمل أن تلعبه مختلف النهج المستخدمة ومختلف الإمكانيات التي توفرها سياسات المنافسة وتنظيم القطاع من أدوار تكميلية لتعزيز الأسواق التنافسية، فقد تكون مصدراً للخلاف. فضلاً عن ذلك، فإن التمييز بين التنظيم الاقتصادي والتقني وإنفاذ المنافسة، غالباً ما كان مشوشاً. وتبحث هذه الورقة في مختلف أطر العمل التي تتعايش بموجبها سلطات المنافسة ومنظمو القطاعات بغية نَسْقُط أفضل الممارسات من تجارب بلدان مختلفة. وهي تخلص إلى أنه بالرغم من أنه لا يوجد هناك نمط مثالي لتقسيم العمل بين سلطات المنافسة وغيرها من الهيئات التنظيمية، فإنه من الممكن تحديد الخطوط التوجيهية والمبادئ التي يمكن أن تطبق بصورة عامة على معظم الصناعات والبلدان.

* تنشر هذه الوثيقة في التاريخ المذكور أعلاه لأسباب تقنية.

المحتويات

الصفحة

٣	مقدمة
٥	أولاً - نظرة عامة على التجربة القطرية
٩	ثانياً - نظرة عامة على النهج الإقليمية
١١	ثالثاً - ملاحظات ختامية

مقدمة

- ١- طلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، في دورته الخامسة المعقودة من ٢ إلى ٤ تموز/يوليه ٢٠٠٣، إلى أمانة الأونكتاد إعداد دراسة بشأن أفضل الممارسات لتحديد الاختصاصات وتسوية الحالات التي تنطوي على إجراءات مشتركة بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية، لكي ينظر فيها أثناء دورته السادسة.
- ٢- وتبحث الدراسة الحالية النهج التي يجري تطبيقها بواسطة مختلف البلدان للتحكم في العلاقة بين سلطات المنافسة وبين الهيئات التنظيمية، وفي الإجراءات المشتركة. ومع ذلك يتمثل التركيز الرئيسي للدراسة في الإطار التنظيمي المحلي، نظراً لأن الأطر التنظيمية المحلية، بما في ذلك المنافسة، أصبحت موضع اتفاقات إقليمية بصورة متزايدة، وتوفر الدراسة كذلك لقطعة عن التجربة الإقليمية، وتأخذ في الحسبان ما يمكن الاستفادة منها.
- ٣- إن السماح بمشاركة القطاع الخاص في قطاعات البلد الهامة، قد خلق فرصاً متزايدة وعزز المنافسة. ونتيجة الإنجازات التكنولوجية المتقدمة، تتلاقى القطاعات التقليدية مع القطاعات الأخرى، وجرى تحديث المفهوم الذي يشكل الاحتكار الطبيعي. ومع ذلك، فرغم هذه التطورات، فقد ثبت أن بعض التدخل الحكومي كان أمراً مستصوباً، بغض النظر عن قانون المنافسة. وما زالت بعض مجالات الاقتصاد عرضة لإخفاقات السوق ويظل لدور ضوابط القطاعات أهميته. وحقاً، فإن الخصخصة في الكثير من البلدان غالباً ما رافقها إنشاء ضوابط جديدة للقطاعات بغية ضمان نجاح إصلاحات السوق.
- ٤- وفي هذا السياق، ورغم أن الضوابط القطاعية وسلطات المنافسة لها ولايات تشريعية مختلفة، وتستخدم نهجاً متباينة ولها وجهات نظر مختلفة (انظر الجدول ١)، فإنها تتقاسم هدفاً مشتركاً وتلعب أدواراً تكميلية في تعزيز الأسواق التنافسية والحفاظ على رفاه المستهلك.
- ٥- ورغم وجود هدف مشترك، قد يثور الاحتكاك نتيجة اختلافات في وضع أولوية الغايات والأساليب المستخدمة بواسطة ضوابط القطاعات وسلطات المنافسة. وفضلاً عن ذلك، فإن الولاية على بعض المجالات قد لا تكون دائماً واضحة وربما أثارت الحيرة التي سيتوقف حلها على ما تقرر بشأن أيهما الأكثر فعالية على أساس المشكلة الخاصة قيد النظر. ومسبقاً، وعلى أساس تصنيف المهام النموذجية المنوطة بضوابط القطاعات وسلطات المنافسة (انظر الإطار ١)، يبدو من المنطقي أن تقتصر ضوابط القطاعات على التعليمات والضوابط الاقتصادية والتقنية، على أن تناط بحماية المنافسة وإمكانات الوصول إلى التعليمات بسلطات المنافسة. ومع ذلك، فإن التمييز بين الضوابط الاقتصادية والتقنية وبين ضوابط المنافسة قد يكون غالباً مشوشاً. وعلى سبيل المثال، في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، فإن القرارات التقنية بشأن استخدام الطيف والمقررات المصاحبة له بشأن التراخيص، يؤثر بعمق على شدة المنافسة في القطاع. ويعتبر تحديد ظروف معقولة لإمكانات الوصول وإنفاذها، بمثابة موضوع من الموضوعات التي قد تكون من اختصاص سلطة المنافسة والضوابط الصناعية إلى حد ما.

الجدول ١ - الخصائص المؤسسية لضوابط القطاعات وسلطات المنافسة

سلطة المنافسة	ضوابط القطاعات	
أهداف المنافسة	حماية عملية المنافسة وتعزيزها؛ والتركيز على أهداف فعالية	ألف - الولاية
الحد من سلطة السوق كلما أمكن	التخفيف من آثار سلطة السوق التي في قبضة الاحتكار الطبيعي أو الشبكة	باء - النهج
فرض سبل انتصاف هيكلية (وسلوكية)	فرض ظروف سلوكية ورصدها	
إنفاذ لاحق (ما عدا باستعراض مندمج)	نُهج منظور متوقع	
معلومات جمعت في حالة التحقيق؛ أكثر اعتماداً على الشكاوى	تدخلات متكررة تتطلب تدفقاً متواصلًا للمعلومات	

المصدر: مأخوذة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، العلاقة بين الضوابط وسلطات المنافسة، ١٩٩٩، DAFPE/CLP(99)/8.

٦- وتحدث النزاعات القضائية كذلك نتيجة الالتباسات في القانون بشأن ما إذا كانت لضوابط القطاع أو لقوانين المنافسة الأسبقية فيما يختص بقضايا المنافسة. وفي حالات كثيرة، يسبق وجود الضوابط القطاعية وجود سلطات المنافسة وتمنح مسؤولية قضايا المنافسة في القطاعات الخاصة بها. وحتى في الحالات التي تكون قد أنشئت فيها ضوابط قطاعية منذ وقت قريب، مثلاً وبعد أن يكون قد حدث رفع الضوابط والخصخصة، اختارت البلدان تكليف الضوابط القطاعية بمسؤوليات المنافسة كوسيلة غرس مبادئ المنافسة ونشرها داخل نظام التحكم في القطاع ومن ثم دعم التطبيق المتواصل لسياسات المنافسة عبر الاقتصاد.

الإطار ١ - مهام تنظيمية

- حماية المنافسة: مراقبة السلوك المضاد للمنافسة والاندماجات؛
- إمكانات الوصول إلى التعليمات: لضمان الوصول غير التمييزي إلى المدخلات اللازمة، لا سيما البنى الأساسية للشبكات؛
- التعليمات الاقتصادية: اعتماد تدابير لضبط تسعير الاحتكارات؛
- التعليمات التقنية: وضع ورصد معايير لضمان المساءلة والتصدي لاهتمامات السرية والسلامة والشواغل البيئية.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، العلاقة بين الضوابط وسلطة المنافسة، ١٩٩٩، DAFPE/CLP(99)/8.

أولاً - نظرة عامة على التجربة القطرية

٧- يمكن أن تتعايش سلطات المنافسة وضوابط القطاعات جنباً إلى جنب بشروط مختلفة. وقد احتارت بلدان مختلفة فهجاً متباينة لضمان التنسيق واتساق السياسات بين الضوابط القطاعية وسلطات المنافسة (انظر الجدول ٢). وهذه النهج يمكن تصنيفها إلى خمسة أنواع هي:

أولاً - أن توحد الضوابط التقنية والاقتصادية في قطاع تنظيمي وأن يترك إنفاذ المنافسة حصراً في يد سلطة المنافسة؛

ثانياً - أن توحد الضوابط التقنية والاقتصادية في قطاع تنظيمي وإعطائه بعض أو كل وظائف إنفاذ قانون المنافسة؛

ثالثاً - أن توحد الضوابط التقنية والاقتصادية في قطاع تنظيمي ومنحه وظائف إنفاذ قانون المنافسة التي يجب القيام بها بالتنسيق مع سلطة المنافسة؛

رابعاً - أن تنظم الضوابط التقنية كوظيفة قائمة بذاتها للقطاع التنظيمي وإدراج الضوابط الاقتصادية ضمن سلطة المنافسة؛

خامساً - الاعتماد فقط على قانون المنافسة من طرف سلطة المنافسة.

٨- طبقاً لتحليل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمختلف الأطر القائمة في الدول الأعضاء في المنظمة فليس هناك أي نوع نموذجي لتقسيم العمل بين الضوابط القطاعية وسلطات المنافسة. وربما أثرت طائفة واسعة من العوامل مثل السياق الاجتماعي والاقتصادي والنظام القانوني، على التقسيم. كما أن خصائص الصناعة المنظمة تعتبر أيضاً عاملاً مهماً في اختيار الإطار التنظيمي، بحيث أن أكثر من نهج واحد يمكن أن يستخدم داخل بلد ما.

٩- في معظم البلدان، ليس من غير العادي أن يستبعد السلوك الناجم عن تطبيق قوانين وتعليمات أخرى، من تطبيق قانون المنافسة^(١). وغالباً ما يفهم ذلك على أنه هو الحال حتى في الحالات التي لا تتضمن التشريعات الوطنية للمنافسة فيها أي استبعاد محدد لهذا الغرض أو تتطرق للتطبيق دون استبعاد في كل الاقتصاد. وغالبية التشريعات عادة ما كانت قادرة على إنفاذ تشريعاتها في المنافسة بصورة فعالة ضمن هذه الحدود، التي غالباً ما تستلزم تشوش سلطة المنافسة وتشريعات الضوابط القطاعية أو فراغ السياسات. وكون القطاعات المنظمة قد تعرضت لإصلاحات أو لم تتعرض، ومدى تقدم هذه الإصلاحات، وما إذا كانت المنازعات المحتملة في إنفاذ قانون المنافسة في القطاعات المنظمة، قد تجسدت بالفعل وأصبحت جدية بما فيه الكفاية لكي تبرر العمل - كل هذه تبدو عوامل يمكن أن تدفع البلدان إلى النظر في الفصل الرسمي للتشريعات أو حل التداخل الظاهر في التشريعات بطريقة أخرى، بما في ذلك وضع قواعد خاصة بالقطاع ضمن تشريعات المنافسة. وعلى سبيل المثال، ففي حالة جنوب أفريقيا، حدث ذلك عندما تحددت الشركات في قطاعات الصرافة والزراعة تشريعات سلطة المنافسة في محاولة للهروب من إشراف المنافسة وبدأت المحاكم في تفسير العبارة الواردة في قانون المنافسة لعام ١٩٩٨ والتي استبعدت "الأفعال

الخاضعة لتشريعات أخرى أو التي تميزها هذه التشريعات". بما يعني أن الشركات في الصناعات المنظمة كانت خارجة عن نطاق القانون، وتم تعديل تشريعات المنافسة على النحو الواجب في عام ٢٠٠٠ لإعطاء ولاية متساوية في الحالات التي تنطبق فيها مخططات تنظيمية أخرى على مسائل المنافسة (انظر الجدول ٢). وفي كندا، تحد القيود القانونية المفروضة على الملكية الأجنبية وبشدة من سبل الانتصاف المتاحة عندما أعجزت آثار التحرر والمنافسة المتزايدة واحدة من شركتي الطيران الرئيسيتين ونجم عن ذلك الموافقة على ما يقرب من الاحتكار. وكان من الضروري وضع قواعد خاصة بالقطاع لكي تتعامل مع القوة السوقية الناجمة. وربما لم يكن من الممكن دائماً التنبؤ بمثل هذه المشكلات، ومع ذلك، فإنه بالنسبة للعديد من البلدان، فإن قطاعات الصرافة والطيران والزراعة، تبدو وكأنها تمثل القضايا الشائكة جداً في هذا السياق، ولا سيما بالنسبة للبلدان النامية التي لم تنفذ بعد قوانين المنافسة أو التي هي في المراحل المبكرة لإنفاذها. وربما كان من الضروري تكريس المزيد من العناية لهذه المجالات.

الجدول ٢ - النهج القطري حيال قطاع التنظيم والمنافسة

البلد	النوع	تعليقات
أستراليا	الرابع والخامس	يغطي الدور التنظيمي للجنة الأسترالية للمنافسة والمستهلك الوصول إلى التعليمات، وضبط أسعار المرافق العامة وتنويعه من المهام التنظيمية الأخرى. وقد مالت أستراليا إلى تبييض تنظيم عام بدلاً من تنظيم خاص بكل صناعة، ولكن حيث وجدت ضوابط الدولة فإن هذه الكيانات عليها مسؤوليات تنظيمية تقنية واقتصادية عبر طائفة من الصناعات وترتبط ارتباطاً وثيقاً بال ACCC.
البرازيل	الأول	ينطبق قانون المنافسة انطباقاً كاملاً على القطاعات المنظمة كما أن سلطات المنافسة مكلفة بإنفاذه بالتعاون مع الضوابط القطاعية.
كندا	الثاني والثالث	ليس هناك أي فصل رسمي للولاية القضائية. وتحل مجالات النزاع القانونية الظاهرة أو المحتملة عن طريق اللجوء إلى نظرية "المسلك المنضبط". وكان النهج الثاني مخصصاً لسلطة المنافسة والضوابط القطاعية للتوقيع على مذكرة تفاهم، تحدد بالفعل الأدوار الخاصة بالوكالات. ومع ذلك، فإن هذا النهج لم يبرهن على أنه حل أخير في قضية مذكرة التفاهم مع لجنة إذاعة وتلفزيون كندا، حيث إن التغييرات التي حدثت على مستوى الإدارة العليا قد أدت إلى إلغاء مذكرة التفاهم.

البلد	النوع	تعليقات
فرنسا	الثاني والثالث	إن ولايات الضوابط القطاعية في بعض القطاعات تمتد إلى ما يتجاوز تعزيز المنافسة وتؤدي إلى نوع من التداخل مع عدم وجود أي فصل رسمي للولاية القضائية. وفي معظم الحالات، وخاصة حيث تثار مسألة الخدمة العامة ^(٢) ، فإن مجلس الدولة أو وزير الشؤون الاقتصادية والمالية والصناعة، يقوم بإصدار قرارات على أساس كل حالة على حدة وللمجلس المنافسة وظيفة الدعوة. وتصدر القرارات بشأن الاندماجات والشراء عن الوزير وهي خارجة عن ولاية مجلس المنافسة. وعموماً ما يقبل قانون المنافسة رأي القوانين والتعليمات الأخرى إذا كانت متعارضة.
إندونيسيا	الأول والثالث	تكلف الهيئة المنظمة للاتصالات السلكية واللاسلكية (BRTI) بضبط معايير الجودة والتراخيص وتكاليف الاتصالات الدولية والمنافسة في القطاع. وبالإضافة إلى ذلك تمتلك سلطة المنافسة ولاية الدعوة، التي تمتد إلى تقديم التوصيات وإبداء الآراء بشأن الضوابط القطاعية (بما فيها الضوابط والقطاعات الأخرى مثل النقل الجوي والبري والصناعة الصيدلية) ذات الصلة بالمنافسة.
كينيا	الثاني	إن سلطة المنافسة ليست لها أي ولاية قضائية لا على القطاعات المنظمة ولا على السلطات المدافعة. ومع ذلك، تنسق الضوابط القطاعية بشكل متزايد مع سلطة المنافسة، رغم أنها غير ملزمة بالقيام بذلك.
ملاوي	الثاني	إن قانون المنافسة لا يعفي القطاعات المنظمة. وللضوابط القطاعية ولاية تعزيز الكفاءة والمنافسة. وربما أصبح الفصل بين الولاية القضائية والتوضيح للأدوار الخاصة بالوكالات، قضية عندما يجري تنفيذ قانون المنافسة (على الرغم من أن هذا القانون قائم منذ ١٩٩٨، فإنه لم يدخل بعد حيز النفاذ).
موريشيوس	الثاني	بعض الضوابط القطاعية لها اختصاصات المنافسة.
نيوزيلندا	الخامس	تخظى نيوزيلندا بسياسة تنظيم "خفيفة اليد" وتعتمد على قانون المنافسة الشامل. ومع هذا، فقد كان هذا النهج موضع شك في السنوات الأخيرة.
البرتغال	الثالث	منحت الضوابط القطاعية اختصاصات تنافسية، وتلزم سلطات المنافسة والضوابط القطاعية بالتنسيق بشأن مسائل المنافسة. وليس هناك أي حكم خاص في حالة النزاع.

البلد	النوع	تعليقات
جمهورية كوريا	الأول والثالث والرابع	نتيجة الإصلاح التنظيمي، تسير جمهورية كوريا نحو النوع الثالث؛ ومع ذلك، ففي بعض الحالات ينطبق النوعان الثاني والأول.
جنوب أفريقيا	الثالث	تخضع الضوابط القطاعية بولاية قضائية مساوية. ومع ذلك، فإن قانون المنافسة لا يخضع صراحة لأي تنظيمات أخرى ولا يدعي كذلك صراحة أي أسبقية عليها. ومطلوب من سلطة المنافسة أن تتفاوض على اتفاقات مع الضوابط القطاعية لتنسيق ممارسة الولاية على المسائل التنافسية في القطاعات المنظمة (في تلك القطاعات التي يحظى المنظم فيها بولاية صريحة على مسائل المنافسة في قطاعه - أي أن ذلك لا يستلزم اتفاقات مع كل قطاع منظم). وفي الوقت الراهن، تتمتع سلطة المنافسة باتفاقات مع المنظمين في قطاعي الإذاعة والكهرباء، وبموجب هذه الاتفاقات تعتبر سلطة المنافسة بمثابة المحقق الرئيسي في المسائل القضائية الجارية. كما أن لسلطة التنافس وظيفة دفاعية.
ناميبيا	الثالث	يكرر قانون المنافسة ٢٠٠٣ نموذج جنوب أفريقيا.
المملكة المتحدة	الثالث	تتمتع الضوابط القطاعية بولاية قضائية مساوية. وتوضح التعليمات الجارية لعام ٢٠٠٠ الإجراءات التي يتم بموجبها البت في ما هي السلطة الأفضل/الفضلى القائمة للتعامل مع حالة ما، وإجراءات التسوية في حالة التراع.
جمهورية تيرانيا المتحدة	الأول	تستثني المادة ٩٦ من قانون المنافسة العادلة لعام ٢٠٠٣، السلوك المنصوص عليه في التشريعات القطاعية (وهي التشريعات المحددة في القانون).
الولايات المتحدة الأمريكية	الأول والثاني	ليس للضوابط القطاعية أي دور تنفيذي رسمي ضد الترسبات؛ ومع ذلك، فإن الولاية في بعض القطاعات تمتد بما يتجاوز تعزيز المنافسة، ومن ثم تؤدي إلى نوع من التداخل. وفي مثل هذه الحالات، يصدر الكونغرس قرارات على أساس حالة بحالة وتتمتع سلطة المنافسة بوظيفة دفاعية.
زامبيا	الثاني	تتمتع الضوابط القطاعية بتشريعات مطابقة (سلطات متساوية). وتمارس سلطة المنافسة كذلك دوراً دفاعياً. ولا يوجد هناك نظام رسمي لحل المنازعات.
زمبابوي	الأول والثاني	يعطي قانون المنافسة الأسبقية لسلطة المنافسة بشأن قضايا المنافسة في القطاعات المنظمة. ويطلب الفرع ٣ من القانون من جميع الضوابط القطاعية أن تتقدم بطلب للتصريح من سلطة المنافسة بشأن جميع الاندماجات في القطاعات المنظمة.

١٠- وعندما شرعت معظم البلدان في تحديد اختصاصات سلطات المنافسة والكيانات التنظيمية، فإنها اعترفت بالحاجة إلى تعزيز التعاون الوثيق والتنسيق بين السياسات بين هاتين المجموعتين من المنظمين في تنفيذ ولاية كل منهما، ويتمثل أحد العناصر الرئيسية لهذا التعاون في تبادل المعلومات في حينها والتشاور المسبق بين منظمي القطاعات وسلطات المنافسة بشأن القضايا التي تؤثر على مجالات تخصص كل منها. وقد أنشأت عدة تشريعات محافل للمنظمين يطل عن طريقها منظمو القطاعات وسلطات المنافسة على اتصال منتظم ويعزوا ويدعموا تعاونهم وتنسيقهم. وفي بعض التشريعات أبرمت سلطات المنافسة مذكرات تفاهم مع كيانات تنظيمية أخرى، بحيث وضعت بصورة نموذجية الطريقة التي سيتفاعل بواسطتها الأطراف فيما يتعلق بالقضايا التي تحتاج إلى عمل مشترك. وقد استخدمت جنوب أفريقيا^(٣) وكندا هذا النهج، على سبيل المثال. ومع ذلك، وفي بلدان أخرى، مثل زيمبابوي، فإن قانون المنافسة ينص ببساطة على أنه:

"عندما يرخص أي كيان قانوني أنشئ لتنظيم أنشطة أي شخص أو فئة من الأشخاص، بالاندماج بين شخصين أو أكثر من هؤلاء الأشخاص، سيتقدم هذا الكيان بطلب إلى اللجنة بمقتضى هذا القانون من أجل الترخيص النهائي للاندماج، ما لم ينص التشريع الذي أنشئ بموجبه على غير ذلك صراحة" (تعديل الفرع ٣ من القانون رقم ٧ لعام ١٩٩٦).

وفي كرواتيا، يمتد التنسيق مع الكيانات التنظيمية الأخرى إلى التعاون مع كلية الحقوق في الجامعة المحلية. وهذا النوع من التعاون يجتمل أن يكون مفيداً جداً للبلدان النامية التي تفتقر إلى المهارات القانونية والاقتصادية. كما أن وظائف الدفاع عن المنافسة الخاصة بسلطات المنافسة هي أيضاً بمثابة طريقة قوية وفعالة لتسهيل تنسيق السياسات والتنسيق بين سلطات المنافسة وغيرها من الكيانات التنظيمية. وفي بعض القوانين التشريعية حيث تتمتع السلطة بمركز دائرة في وزارة ما، فربما كان من الضروري ضمان أن تكون لسلطات المنافسة النفوذ اللازم لتقديم المشورة للكيانات العامة الأخرى بشأن برامجها التشريعية والتنظيمية.

ثانياً - نظرة عامة على النهج الإقليمية

١١- إن العلاقة بين المنافسة والضوابط الأخرى^(٤) تعتبر هي أيضاً قضية على مستوى التجمعات الاقتصادية الإقليمية والدولية وهي تشتمل على الآثار المترتبة على التجارة بين الأعضاء كبعد إضافي. ومن المؤلفين بشكل متزايد بالنسبة لاتفاقات التجارة الإقليمية إدراج نصوص بشأن المنافسة التي ربما كانت لها كسمة بعض المراجع الخاصة بالتنظيم و/أو الشركات العامة. وبالإضافة إلى الضوابط المباشرة تتابع الحكومات كذلك مجموعة متنوعة من الأهداف المتداخلة للسياسات الاجتماعية والصناعية عن طريق وضع معايير واستخدام الحوافز المالية والضرائب. ونظراً لأن التنظيم المباشر وغير المباشر قد يستخدم للوفاء بالأهداف الحمائية، فإن قضية ما يجب أو ما لا يجب اعتباره حافزاً ملائماً أو معونة الدولة، غالباً ما كان أيضاً موضع اتفاقات التجارة الإقليمية. وغالباً ما كانت أهداف التجارة الحرة والمنافسة متكاملة، ولكن الأمر قد لا يكون دائماً كذلك^(٥). والواقع، وفي سياق التجارة الحرة، ترتبط سياسات المنافسة بصورة موثوقة بسياسات ركائز التحرير، ورفع الضوابط والخصخصة. وتميل الأحكام الإقليمية إلى وضع هدف تعزيز الكفاءة الاقتصادية والشروط المواتية للاستثمار الأجنبي في صدارة الأولويات، وبذا تتركز المناقشات على الوصول إلى الأسواق وغيرها من حقوق المستثمر. وهي غالباً ما توفر الزخم للإصلاحات التنظيمية، لا سيما في مجال الخدمات العامة والاحتكارات. وعلى الرغم من أن مثل هذه

الإصلاحات قد تكون متأخرة ومطلوبة جداً، فإن التكامل الإقليمي يمكن كذلك أن يعني تقييد قدرة الحكومات على الدخول في تنظيم الصالح العام والسياسات الصناعية - خاصة في الاقتصادات النامية حيث تشمل أهداف تنظيم القطاعات بصورة نموذجية على أهداف اجتماعية - اقتصادية أعرض وليس مجرد الكفاءة الاقتصادية - لصالح ضمان الوصول إلى الأسواق^(١).

١٢ - ويختلف نطاق الأحكام في الاتفاقات الإقليمية بين وضع قواعد فوق السلطة الوطنية وتنسيق التشريعات والممارسات المحلية وبين اعتماد مبادئ توجيهية مشتركة وتشجيع التعاون فيما بين السلطات الوطنية. وفي حين أن عدداً من الاتفاقات ما زال يسعى إلى التقليل من نطاق الضوابط المحلية، فهي أيضاً تعترف بالحق السيادي للأعضاء فيها لتتبع الأهداف التنظيمية في إطار بعض الشروط. وفي هذا السياق واعترافاً بالحالة الخاصة للاحتكارات الطبيعية، فإن بعض الاتفاقات تشتمل كذلك على استثناءات محددة.

١٣ - وعلى سبيل المثال، للاتحاد الأوروبي استثناءات تتعلق بالسكك الحديدية والطرق والمحاري المائية الداخلية، والنقل البحري والنقل الجوي. وبالمثل، تعامل المشاريع التي يعهد لها بتسيير الخدمات ذات المنفعة الاقتصادية العامة أو ذات الطابع الاحتكاري المدر للدخل، بصورة مختلفة. ومع هذا، فإن هذه الاستثناءات تنطبق فقط عندما لا يكون لها أي تأثير يخالف مصالح الاتحاد الأوروبي، وقد استحدثت اللجنة الأوروبية بصورة نشطة إصلاحات تنظيمية في الدول الأعضاء، ونفذت أحكام المنافسة فيما يتعلق بالإجراءات العامة. وتعتبر سياسات الاتحاد الأوروبي في مجال المنافسة أولاً وقبل كل شيء أداة لكسر الحدود الوطنية بين الدول الأعضاء واستكمال توحيد السوق المشتركة، ومن ثم ضرورة مراقبة السلوك المضاد للمنافسة لكل من الفاعلين في القطاع العام والخاص. ويوفق النظام بين سياسات المنافسة للدول الأعضاء طالما أنها لا تتدخل في إنفاذ قانون المنافسة على مستوى الاتحاد.

١٤ - وتستلزم أحكام اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (النافتا)^(٧) أن يقوم الأعضاء باتخاذ تدابير لتحريم الممارسات الخاصة المضادة للمنافسة؛ ومع ذلك فهم لا يضعون أي معايير لإدراجها ضمن القوانين المحلية، بل بالأحرى، يشددون على أهمية التعاون بشأن إنفاذ المنافسة. وتعترف أحكام النافتا كذلك بحق الحكومات في إنشاء احتكارات أو شركات حكومية، ولكنها تسعى إلى ضمان ألا تعيق دون موجب التدفق الحر للتجارة بوضع نظم على أنشطة تلك الكيانات استناداً إلى مبدأ عدم التمييز في شراء أو بيع السلع أينما كانت احتكاراتاً (المواد ١٥٠١-١٥٠٤). ومع ذلك، ثمة تضارب بشأن ما إذا كانت لأحكام نزع الملكية الخاصة بالنافتا (المادة ١١١٠)^(٨) أي أثر سلبي على قدرة البلد على تنظيم المصلحة العامة وضبطها. وعلى النقيض من حالة أحكام المنافسة للاتحاد الأوروبي، فإن أعضاء النافتا لم يلزموا أنفسهم صراحة بوضع أي شكل من أشكال قانون المنافسة فوق السلطة الوطنية.

١٥ - وينادي بروتوكول ماركوسور للدفاع عن المنافسة (والمعروف أيضاً بروتوكول فورتاليزا) بقوانين محلية وآراء متقاربة بشأن التفاعل بين سياسات المنافسة وغيرها من الإجراءات الحكومية، ويوفر جدول أعمال لرصد الفاعلين الخاصين في السوق وكذلك السياسات الحكومية التي قد تكون لها آثار مضادة للمنافسة ومشوهة للتجارة.

١٦ - وقد أدى الاتفاق التجاري بين أستراليا ونيوزيلندا بشأن العلاقات الأوثق الاقتصادية (والأنزكريتا؛ المعروفة عموماً بـ CER) إلى تطبيق سياسات المنافسة المشتركة على المستوى الإقليمي ويمكن اعتباره شهادة على

درجة التلاقي بين شروط المنافسة في الأسواق المحلية للبلدين، الناجمة عن التكامل الاقتصادي العميق - ولكن بتكامل سياسي طفيف على النقيض من الاتحاد الأوروبي^(٩).

١٧ - وخلق اتفاق الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا^(١٠) سلطة تفوق السلطة الوطنية تمتد تشريعاً إلى الشركات العامة والسياسات الحكومية التي قد تشوه التجارة أو تكون لها آثار مضادة للمنافسة^(١١). وتنطبق مسودة ضوابط المنافسة الخاصة بالسوق المشتركة لأفريقيا الشرقية والجنوبية (كوميسا)^(١٢) على جميع الأنشطة الاقتصادية سواء كانت تُدار بواسطة الكيانات العامة أو الخاصة، ولها السلطة القضائية الأولى على الصناعات أو القطاعات الخاضعة لكيان تنظيمي منفصل. وقد أنشأت هذه الضوابط سلطة تفوق السلطة الوطنية مسؤولة عن تعزيز المنافسة داخل السوق المشتركة. وبالمثل تتوخى سياسات المنافسة الخاصة بالاتحاد الكاريبي والسوق المشتركة (كاريكوم)^(١٣) المعاملة التي تفوق السلطة الوطنية للحالات ذات البعد الإقليمي، ويسعى البروتوكول السابع بشأن سياسات المنافسة، وحماية المستهلك، والإغراق وإعانات الدعم، إلى مراقبة الإجراءات المضادة للمنافسة من طرف كل من القطاعين العام والخاص. وكل هذه الاتفاقات الإقليمية بشأن المنافسة تبدو وكأنها قد تشكلت حسب نهج الاتحاد الأوروبي، الذي يوفق بين سياسات المنافسة للدول الأعضاء والذي يمثل قانون المنافسة بموجبه أداة رئيسية للتكامل الاقتصادي.

١٨ - وقد وضعت بلدان التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ (آبيك)^(١٤)، خطوطاً توجيهية تقوم على أساس مبادئ عدم التمييز، والتفاهم والشفافية والمساءلة. ومبادئ الآبيك لتعزيز المنافسة والإصلاح التنظيمي هي مبادئ طوعية وغير ملزمة وتشدد على التعاون في مجال تعزيز المنافسة. وهي تعترف بأن السياسات والضوابط في اقتصادات الأعضاء قد لا تكون لها أهداف غير أهداف تعزيز المنافسة وأن الاستثناءات من وعن الإطار التنظيمي الموجه نحو المنافسة قد تكون لازمة.

ثالثاً - ملاحظات ختامية

١٩ - على المستوى المحلي، سيؤثر عدد من العوامل - ليس أقلها العوامل التاريخية والقانونية والأطر الدستورية والمؤسسات المتوارثة - على اختيارات الحكومات في تحديد الاختصاصات الخاصة بكل من سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية وإدارة الإجراءات المشتركة بواسطة هذه الكيانات عندما تثور مثل هذه الضرورة. وتعتبر المادة ٧ من قانون الأونكتاد النموذجي بشأن العلاقة بين سلطة المنافسة والهيئات التنظيمية، بما في ذلك المنظمون القطاعيون، مصدرراً من مصادر الاستلهام للحكومات التي تجاهد لحل هذه المسألة. وينص القانون النموذجي على أن سلطات المنافسة يتعين عليها تقييم الحواجز التنظيمية حيال المنافسة المتجسدة في الضوابط الاقتصادية والإدارية من منظور اقتصادي، بما في ذلك الأسباب المتعلقة بالصالح العام. وهو يشير كذلك إلى أن التزامات الصالح العام، والتي تنتمي إلى مجال التنظيم الاجتماعي والاقتصادي، ينبغي أن توضع بطريقة شفافة.

٢٠ - وسوف تطبق بلدان مختلفة نهجاً مختلفة طبقاً لظروفها، ولا يمكن أن نتوقع أن يفرض نهج يصلح لبلد ما (أو صناعة/قطاع) على بلد آخر. والقوى الجبارة التي تشكل منافسة الأمم والنظم التنظيمية عادة ما كانت فريدة بالنسبة للأمم معينة، وتفرض الاختلافات الوطنية قيوداً ملحوظة على عملية الاتساق. ومع ذلك، فقد حددت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عدداً من العموميات (انظر الإطار ٢) التي يبدو من المؤكد بصورة معقولة أن تطبق في معظم الصناعات والبلدان.

الإطار ٢ - الخطوط التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

لتوزيع مهام تعزيز المنافسة بين وكالات المنافسة والمنظمون

- ١- قد لا يكون من الضروري دائماً استخدام التنظيم الاقتصادي للتصدي للمشكلات التي تنشأ عن سلطة السوق المزعومة سواء لأن مثل هذه السلطة قد تكون انتقالية تماماً حتى تستحق الانزعاج بشأنها أو بسبب أن التنظيم المخفف قد يكون احتمالاً بديلاً أعلى؛
- ٢- التنظيم التقني من المحتمل ألا يتناسب تماماً مع وكالات المنافسة؛
- ٣- ونظراً لوجود فوائد في الجمع بين التنظيم الاقتصادي والتنظيم التقني، فمن المحتمل ألا يوضع التنظيم الاقتصادي كوظيفة مستقلة بذاتها؛
- ٤- ونظراً لما سبق ذكره بشأن التنظيم التقني والاقتصادي، يبدو أن هناك ثلاثة بدائل عملية هي:
 - الجمع بين التنظيم التقني والاقتصادي في ضوابط خاصة بقطاع معين وترك إنفاذ قانون المنافسة بالكامل في يد وكالة المنافسة؛
 - وضع تنظيم تقني كوظيفة قائمة بذاتها وإدراج التنظيم الاقتصادي ضمن وكالة المنافسة؛
 - الجمع بين التنظيم التقني والاقتصادي في ضوابط خاصة بكل قطاع ومنحها كل أو بعض وظائف إنفاذ قانون المنافسة.
- ٥- يعني الفصل بين إنفاذ قانون المنافسة ووسائل التنظيم التضحية ببعض التآزر وضرورة اعتماد تدابير لكي تؤمن الشركات التي ليست خاضعة للطلبات المتعارضة، والتي تضمن كذلك أن السياسات تدار بواسطة وكالات تفهمها تماماً ولها ثقافات تتفق مع تنفيذها؛
- ٦- فإذا ما اتخذ قرار بالجمع بين إنفاذ قانون المنافسة والتنظيم الاقتصادي، يجب إيلاء عناية جديّة للاختلافات بشأن كيفية أداء وكالات المنافسة والمنظمون لوظائفهم الأساسية لأن ذلك قد يؤثر بصورة ملحوظة على كيفية القيام بولاية مشتركة؛
- ٧- وفي القطاعات التي يتوقع أن تتطور بسرعة معقولة حتى تصبح تنافسية عملياً (أي القطاعات في المرحلة الانتقالية)، وبافتراض أن قراراً قد اتخذ للجمع بين التنظيم الاقتصادي وإنفاذ قانون المنافسة، فقد يكون من الأفضل إنشاء هذه الوظائف داخل وكالة المنافسة وليس ضمن ضوابط لقطاع معين؛
- ٨- في القطاعات التي ليست في مرحلة انتقالية، وإذا ما تقرر الجمع بين الضوابط الاقتصادية ومسؤولية ضمان الوصول غير التمييزي إلى المدخلات اللازمة، فإن هذا ربما يتم بصورة أفضل داخل وكالة تنظيمية بدلاً من وكالة للمنافسة؛
- ٩- ولأن وكالات المنافسة تبدو كأنها تتمتع بمزايا نسبية على الضوابط بالنسبة لإنفاذ موانع السلوك المضاد للمنافسة وإعادة النظر في الاندماجات، وينبغي أن تكون لمثل هذه الوكالات الولاية الحصرية في تلك المجالات، أو على الأقل الحفاظ على الولاية الجارية إلى جانب الضوابط؛

- ١٠- يبدو أن ثمة أسباب جيدة لتنظيم الضوابط كضوابط عامة بدلاً من ضوابط خاصة بوكالات قطاعية معينة (وفضلاً عن ذلك، فإن بعض الاختلاف في الأداء المتوقع من وكالات المنافسة والضوابط، سيختفي على الأرجح إذا ما كانت الضوابط عامة في طبيعتها، لا خاصة بقطاعات معينة)؛
- ١١- ينبغي أن يخضع التنظيم الاقتصادي، لا سيما المطبق على الأسواق أثناء عملية التحرير، لشرط الارتباط بأجل معين، وألا يجري تجديده ما لم تعتقد وكالة المنافسة أن هذا مرر من جراء سلطة السوق المتواصلة؛ وينبغي إيلاء التفكير كذلك للقدرة على تحمل الضوابط في أي سوق تنافسية، وهنا أيضاً يمكن إشراك وكالة المنافسة بصورة مفيدة في هذا التحديد.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، العلاقة بين الضوابط وسلطات المنافسة، ١٩٩٩، 8.DAFFE/CLP(99).

٢١- ويتمثل أحد المبادئ التوجيهية الرئيسية والذي يمكن تبينه من كل التعميمات الواردة في الإطار ٢، في مبدأ عملية إعانات الدعم، والتي تعتبر في هذا السياق أن أي شكل خاص من أشكال الانضباط والتنظيم ينبغي أن يتم على مستوى الإدارة الجيدة التي تتمشى مع الفعالية التنظيمية. والمبادئ الأخرى التي يمكن أن ينظر إليها كميسرة لهذا التطبيق المتعلق بعملية إعانات الدعم هي مبادئ ضمان الوصول إلى المعلومات اللازمة لإصدار أحكام سليمة (الشفافية)؛ ومشاركة جميع الأطراف المرجح أن تتأثر بالتنظيم (العملية الواجبة)؛ أي الدفاع عن المنافسة)؛ وإلغاء التكاليف غير الضرورية بسبب التنظيم المفرط أو غير الفعال (التناسبية)..

٢٢- وتنطبق هذه المبادئ بالمثل على المستوى الإقليمي، حيث ينبغي أن يحافظ مبدأ إعانة الدعم على التنظيم عند مستوى الإدارة الجيدة بما يتمشى مع تحقيق الفعالية التنظيمية التي تأخذ في الحسبان التوازن المناسب بين الكفاءة الاقتصادية، والأهداف الاجتماعية والشرعية السياسية^(١٥).

الحواشي

(١) للاطلاع على أمثلة الاستبعاد في الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تغطية قوانين المنافسة: أمثلة توضيحية للاستبعادات، ٢٠٠٣. COM/DAFFE/TD(2003)6/FINAL.

(٢) المصلحة العامة.

(٣) يمكن الرجوع إلى مذكرة الاتفاق بين سلطة المنافسة لجنوب أفريقيا ومنظمي القطاعات على الموقع www.compcor.co.za.

(٤) بما في ذلك الملكية الفكرية والمعايير.

(٥) على سبيل المثال، يمكن تصور أن تعرقل ممارسة ما الوصول إلى الأسواق وفي الوقت نفسه لا تسبب أي ضرر واضح على المنافسة الشاملة في السوق المعنية.

(٦) من الجدير بالملاحظة أنه في فرنسا، حيث تظل تقاليد الخدمة العامة أولوية وينفذ التحرير بحذر، فإن إدخال المنافسة في قطاع الكهرباء قد تم تسريعه بفضل طموحات الاحتكار المملوك للدولة والذي كان موحداً عندئذ، وإلى أجل التوسع في أماكن أخرى في أوروبا. وقد مالت بلدان أوروبية أخرى إلى حظر عمليات الشراء أو الأنشطة بواسطة شركات مرتبطة بالدول والتي تنكر الوصول المتبادل إلى الأسواق أو فرص الاستثمار.

الحواشي (تابع)

- (٧) البلدان الأعضاء: هي كندا والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية.
- (٨) تعطي الأحكام الواردة في المادة ١١١٠ المستثمرين الحق في مقاضاة الحكومات للتعويض إذا ما تحملت استثماراتهم أي خسائر نتيجة تدابير الضوابط. وقد تقدم المستثمرون حتى الآن بعدد من حالات الفصل ١١ للنافتا في قطاعات متنوعة بما في ذلك البيئة ومراقبة التبغ، والترخيص الصيدلاني ومواد مبيدات الحشرات. وقد أسفرت قضية ميتالكاد ضد المكسيك (البيئة) على سبيل المثال عن قدر كبير من النقاش العام.
- (٩) ليست قوانين المنافسة الأسترالية والنيوزيلندية، ورغم أنها متناسقة، متطابقة، ولكن اتفاق أنزكريتا هو أكبر مثال شامل على التنسيق وهو فريد في نوعه من حيث إنه يشمل التخفيف من القيود الإقليمية للسماح لطرف ما باتخاذ إجراءات في إقليم الطرف الآخر، بحيث يقل عامل الإعاقاة في التشريعات المتقاطعة للتحقيق والمقاضاة. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٤، وبعد ٢١ سنة من وجود أنزكريتا، أعلن البلدان أنهما قد كلفا بإجراء دراسة للبحث، ضمن عدة أمور أخرى، في خيار إصدار قوانين مشتركة وإنشاء وكالة إنفاذ واحدة.
- (١٠) الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والأعضاء فيه هم: بنن، بوركينا فاسو، كوت ديفوار، غينيا - بيساو، مالي، النيجر، السنغال، توغو.
- (١١) يجوز للدول الأعضاء أن تطلب من الاتحاد الإعفاء من أحكام المنافسة حيثما يمكن لتطبيق الأحكام إحياء أهداف المصلحة العامة.
- (١٢) السوق المشتركة لأفريقيا الشرقية والجنوبية. والبلدان الأعضاء فيه: أنغولا، بروندي، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جيبوتي، مصر، إريتريا، إثيوبيا، كينيا، مدغشقر، ملاوي، موريشيوس، ناميبيا، رواندا، سيشل، السودان، سوازيلند، أوغندا، زامبيا، زمبابوي.
- (١٣) الاتحاد الكاريبي والسوق المشتركة. والبلدان الأعضاء هي: أنتيغوا وبربودا، جزر البهاما، بربادوس، بليز، دومينيكا، غرينادا، غيانا، هاييتي، جامايكا، مونتسيرات، سانت لوسيا، سان كيتس ونيفيس، سان فنسنت وجزر غرينادين، سورينام، ترينيداد وتوباغو، وأنغويلا، وبرمودا، وجزر فرجين البريطانية، وجزر كايمان، وجزر توركس وكايكوس، هي أعضاء منتسبة.
- (١٤) التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ. والاقتصادات العضوة هي: أستراليا، بروني دار السلام، وكندا، وشيلي، وجمهورية الصين الشعبية، وهونغ كونغ (الصين)، واندونيسيا، واليابان، وجمهورية كوريا، وماليزيا، والمكسيك، ونيوزيلندا، وبابوا غينيا الجديدة، وبيرو، والفلبين، والاتحاد الروسي، وسنغافورة، وتايوان مقاطعة الصين (المعروفة بتايبيه الصينية)، وتايلند، والولايات المتحدة وفيت نام.
- (١٥) إن فرض نفس الأهداف على أناس قد يفضلون أهدافاً أخرى، يخلق تكلفة سياسية ويضعف التفاهم العام للقضايا المعرضة للخطر والقبول العام للمخرجات. وفضلاً عن ذلك، ففي حين أنه من الممكن إلى حد ما تعديل الضوابط لتأخذ في الاعتبار الظروف المختلفة، فإنه قد أصبح من الصعب جداً تحقيق هذا في الكثير من البلدان المشمولة واختلاف الظروف الموجودة في كل بلد (انظر G. Feketekuty, The role of regional and global institutions in international regulatory integration. Paper presented at the Conference on Towards Rival Regionalism: US and EU regional Integration Policies and the Risk of a Transatlantic Regulatory Rift, held at Ebenhausen, Germany, 4-6 July 1996). وهذا ربما يفسر لماذا كانت معظم الأمثلة الناجحة والمفيدة للتلاقي في مجال التنظيم عادة ما كانت هي الأمثلة التي تقدم فيها التكامل الاقتصادي أو التي ليست فيها الظروف الاقتصادية غير متماثلة.