

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/67
14 May 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

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

جنيف، ١٥-١٨ تموز/يوليه ٢٠٠٨
البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

استقلال السلطات المعنية بالمنافسة ومساءلتها

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد*

موجز تنفيذي

يبين استعراض المفاهيم والممارسات ذات الصلة باستقلال السلطات المعنية بالمنافسة ومساءلتها أنه، وعلى الرغم من أن البلدان قد استجابت للضغوط واستخلصت العبرة من التجارب الناجحة التي خاضتها بلدان أخرى في إنشاء سلطات مستقلة معنية بالمنافسة، فإن تطبيق هذه المفاهيم يختلف من بلد إلى آخر. وتعزى الفوارق في التطبيق إلى عوامل قانونية وإدارية وسياسية واقتصادية، ربما تجعل السعي من أجل إيجاد نموذج موحد لاستقلال هذه السلطات ومساءلتها أمراً مرغوب فيه. إلا أن معظم البلدان أقرت بأنه يُفضّل تجنب تحقيق الأهداف الضيقة لجماعات المصالح لدى إنفاذ قوانين المنافسة، ولذلك وضعت مجموعة من الضوابط والموازن. فاستقلال السلطات المعنية بالمنافسة تقابله رغبة في وضع معايير أكثر صرامة فيما يتصل بالمساءلة؛ ثم إن المساءلة تمثل عنصراً جوهرياً للتنمية، ولا سيما في حالة البلدان النامية. وفي هذا السياق، فإن التحدي المطروح أمام كافة البلدان يتمثل في تحقيق أفضل توازن ممكن بين الاستقلال الذاتي والرقابة.

* قُدمت هذه الوثيقة في التاريخ المذكور أعلاه نتيجة التأخر في تجهيزها.

المحتويات

الصفحة

٣	.....	مقدمة	- أولاً
٣	.....	عرض عام	- ثانياً
٣	.....	التعاريف والمفاهيم	- ثالثاً
٦	.....	شرح الاستقلال	- رابعاً
١١	.....	شرح المساءلة	- خامساً
١٣	.....	الحالة الخاصة للبلدان النامية	- سادساً
١٧	.....	الملاحظات والمسائل التي ستظل مطروحة للمناقشة	- سابعاً
١٩	.....	المراجع	-

أولاً - مقدمة

١- تمثل المناقشة بشأن الاستقلال والمساءلة جانباً من الجوانب الثابتة المتعلقة بإنشاء هيئة معنية بالمنافسة وتحديد مدة بقائها. فهي تظهر أولاً عند صياغة قانون المنافسة وإنشاء السلطة المكلفة بتنفيذ القانون وإنفاذه. ثم تطفو هذه المناقشة على السطح من حين إلى آخر أثناء الكفاح الذي تقوده السلطة المعنية بالمنافسة في بداية مشوارها من أجل كسب مكانة مرضية في أعين الحكومة والرأي العام المحلي والأقران والمحافظة على تلك المكانة. وترد فيما يلي مذكورة معلومات أساسية تهدف إلى مساعدة الدول الأعضاء في هيكلتها مناقشتها حول هذا الموضوع.

ثانياً - عرض عام

٢- يستعرض الفصل الثالث الحكمة التي يعتمد عليها في الوقت الراهن تعريف "سلطة المنافسة المستقلة" والأسس القانونية التي تستند إليها النداءات باستقلال هذه السلطة. ويتناول الفصلان الرابع والخامس مختلف المعايير المستخدمة لتقييم مدى استقلال هذه السلطة ومساءلتها والمبادئ التي تستند إليها مختلف المعايير، وذلك بالرجوع إلى أمثلة مستمدة من تجارب بلدان مختلفة. ويبحث الفصل السادس بعض الضغوط المحيطة باستقلال السلطة المعنية بالمنافسة ومساءلتها، ويتناول المخاطر التي قد تنشأ عن الظروف الاقتصادية والمالية غير المواتية القائمة في البلدان النامية. ويختتم الفصل السابع بتحديد القضايا التي تستوجب مزيداً من المناقشة.

ثالثاً - التعاريف والمفاهيم

٣- ثمة اتفاق واسع النطاق على أن الجهات النازمة المستقلة تقع في صميم الإدارة التنظيمية في الاقتصادات المحررة والاقتصاد العالمي المعولم. بالفعل، لقد صيغ القانون النموذجي الذي وضعه الأونكتاد بشأن المنافسة على أساس افتراض مفاده أن أكثر أنواع السلطة الإدارية كفاءة لإنفاذ قوانين المنافسة ربما تكون هيئة (أ) شبه مستقلة أو مستقلة تماماً عن الحكومة لديها صلاحيات قضائية وإدارية واسعة لإجراء التحقيقات وتوقيع الجزاءات؛ و(ب) تتيح إمكانية الطعن أمام هيئة قضائية أعلى درجة. وهناك منظمات دولية أخرى، كمنظمة التجارة العالمية، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمصارف الإنمائية الإقليمية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، توصي أيضاً بإنشاء جهات نازمة مستقلة.

٤- وثمة إقرار عام بأن القرارات التي تتخذها السلطات المعنية بالمنافسة ينبغي أن تقوم على أساس أدلة موضوعية، وأنه ينبغي لهذه السلطات أن تلتزم بكل ثبات باحترام مبادئ السوق، وأن عملية اتخاذ القرارات ينبغي أن تتسم بالحياد والشفافية. ويستند هذا الرأي إلى منطق مفاده أنه لا يمكن تحقيق نتائج إيجابية في مجال السياسات العامة إلا إذا كانت القرارات المتخذة من السلطة المعنية بالمنافسة غير مسببة وغير قائمة على التمييز أو على أساس الأهداف الضيقة لجماعات المصالح. ويقتضي هذا المنطق أن لا تخضع السلطات المعنية بالمنافسة لتدخل لا مبرر له من جانب السلطة السياسية، وهو شرط يمكن استيفائه بإقامة علاقة حرة بين السلطة المعنية بالمنافسة والسلطات السياسية. وهذا يتطلب من الناحية القانونية الفصل بين عملية تنفيذ السياسات وعملية وضع السياسات، كما يتطلب التخلي عن الهيكل التقليدي لآليات الحكم. وبالتالي يتوجب على الحكومة (ممثلة في شخص وزير) أن تتخلى لصالح السلطة المعنية بالمنافسة عن رقابة المهام اليومية وعملية اتخاذ القرارات. وكنتييجة مباشرة لذلك، تُحرم جماعات

المصالح من إمكانية ممارسة أي ضغوط على الوزراء وتفقد وسائل الحصول على معاملة تفضيلية^(١). ولذلك، يُحدّد استقلال السلطات المعنية بالمنافسة في كثير من الأحيان بالاستناد إلى شخصيتها القانونية المتميزة ومدى انفصالها هيكلياً عن الحكومة. وبناءً عليه، تكون السلطات المعنية بالمنافسة في كثير من الحالات هيئات نظامية منشأة بموجب قانون محدد صادر عن الهيئة التشريعية للاضطلاع بالمسؤوليات المحددة في هذا القانون.

٥- وبالإضافة إلى تحديد هيكل السلطة، فإن القوانين المؤهّلة تضيي معنى قانونياً على الاستقلال التنفيذي (والوظيفي) للسلطات المعنية بالمنافسة وذلك عن طريق تحديد وظائف هذه السلطات، وصلاحياتها، وكيفية تعيين أعضاء الإدارة والموظفين، ومدة شغل مناصبهم وشروط عزلهم، وكيفية تمويل الهيئة. كما تنظم هذه القوانين في كثير من الأحيان العلاقة بين الهيئة المعنية بالمنافسة والسلطتين التنفيذية والتشريعية. وهذه الخصائص من شأنها أن تضمن استقلال الهيئة من الناحية التنظيمية وإقامة العلاقة الحرة بين الهيئة والسلطات السياسية.

٦- ويوجد نمط مشترك للحماية القانونية التي تضمن استقلال السلطات المعنية بالمنافسة، وثمة قرائن تدل على تغيير في التوجهات وتوافق بين السياسات، إلا أن النماذج التنظيمية قد تتعدّد بتعدّد البلدان. وتدل أوجه الاختلاف هذه على أن الاستقلال هو شرط متغير. وما يمكن استنتاجه من التحاليل السابقة (تاتشر، ٢٠٠٢؛ وكوكيرمان، ٢٠٠٥؛ والبنك الدولي، ٢٠٠٠؛ وفينتهال، ٢٠٠٥؛ وبوليدانو، ١٩٩٩؛ وتاتشر وستون سويت، ٢٠٠٢) هو أن التقاليد السياسية والقانونية والإدارية القائمة في مختلف البلدان تؤدي دوراً هاماً في تحديد بنية الهيئات التنظيمية المستقلة ووظائفها، رغم أن هذه البلدان قد استجابت لضغوط خارجية واستخلصت العبرة من التجارب الناجحة التي خاضتها بلدان أخرى في إنشاء سلطات مستقلة. وتبين تجربة الوكالات التنظيمية الأخرى، كالمصارف المركزية، أنه حتى إذا كان القانون واضحاً كل الوضوح، فإن الممارسة الفعلية قد تنحرف عن نص القانون. فهناك من العوامل، كالتقاليد الإدارية أو شخصية كبار المسؤولين، التي تحدّد في كثير من الحالات المستوى الحقيقي لاستقلال السلطة المعنية بالمنافسة وتساهم بذلك في تعزيز هذا الاستقلال أو نقص منه. ويُعرف أيضاً أن المعايير غير الرسمية قد أفضت إلى تعزيز الاستقلال الفعلي للسلطات المعنية بالمنافسة دون تدخل من جانب المشرع. ويجدر بالإشارة إلى أهمية الإطار المكاني الواسع الذي تنشط فيه السلطات المعنية بالمنافسة، حيث إن الاستقلال القانوني ليس إلا عاملاً من العوامل المهمة التي تحدد درجة الاستقلال الفعلي للسلطات المعنية بالمنافسة.

٧- وثمة إقرار عام بأن أي تقييم لاستقلال السلطات المعنية بالمنافسة يجب أن يتناول كل من الاستقلال الفعلي (أي ما هو موجود في الواقع) والاستقلال القانوني (ما تنص عليه النظم الأساسية) لأن التدابير المتعلقة باستقلال هذه السلطات تختلف من بلد إلى آخر. ويدفع تاتشر وستون سويت (٢٠٠٢) بأن الاستقلال الفعلي من وجهة نظر العلوم السياسية ينبغي أن يُفهم على أنه يمثل عملية ديناميكية تؤثر فيها المعلومات التي يتم تبادلها بين السلطة التنفيذية/التشريعية والمؤسسة المستقلة. والاستقلال هو قيمة متغيرة، ولذلك يفضل في كثير من الحالات الحديث

(١) ومن العوامل التي حفزت هذه الإصلاحات، تحسين الكفاءة والحاجة إلى الخبرة التقنية في مجال إسداء الخدمات العامة. وفي سياق التحرير الاقتصادي، كان يُنظر إلى الجهات النازمة المستقلة أيضاً كوسيلة لإجبار الحكومة على الوفاء بالتزامها بالتحرير. وبوجه عام، يصعب على الحكومات إجراء تغيير في التشريعات، لأن الهيئات التشريعية في مختلف البلدان تُعرّف عموماً بمقاومتها لتغيير القوانين.

عن درجات الاستقلال بدلاً من الاستقلال المطلق. فدرجة الاستقلال يمكن أن تزداد أو تنخفض من الناحيتين القانونية والفعالية. وبناء عليه، لا يوجد معيار منفرد يمكن للبلدان أن تعتمد عليه فيما يتعلق باستقلال السلطات المعنية بالمنافسة. ثم إن استقلال السلطات المعنية بالمنافسة لا يعني أنها لا تخضع للمساءلة إطلاقاً.

٨- وتُنشأ هذه الهيئات في كثير من الأحيان بموجب قوانين مؤهّلة تحدّد، في معظم الحالات، شروط المساءلة القانونية وتنص على آليات الإبلاغ عن أفعالها. وكثيرة هي قوانين المنافسة التي تُلزم السلطة المعنية بالمنافسة بتقديم تقرير سنوي إلى السلطات التشريعية وبإدراج قراراتها المسبّبة في السجل العمومي. وتُصاغ قوانين المنافسة في كثير من الأحيان على نحو يتيح للسلطة المنفّذة هامشاً كبيراً لممارسة سلطتها التقليدية. ومع ذلك، فيما أن هيئة المنافسة عليها التزام قانوني بممارسة هذه السلطة التقديرية على النحو الواجب، فإنه من المألوف أن تلجأ السلطة التشريعية إلى المراجعة القضائية لضبط إجراءات الإنفاذ التي تتخذها السلطات المعنية بالمنافسة. كما أن القوانين المؤهّلة تنص في كثير من الأحيان على دور المحاكم وسلطتها في مجال إنفاذ التشريعات المتعلقة بالمنافسة.

٩- وعندما تكون السلطات المعنية بالمنافسة مسؤولة مباشرة أمام البرلمان، فإن قدرة البرلمان على ممارسة رقابة فعلية من عدم ذلك تصبح مسألة ذات أهمية. وعلى الرغم من أن القوانين المؤهّلة تمثل أداة هامة للمساءلة بالنسبة إلى البرلمان، فإن إنفاذ قوانين المنافسة يمثل عملية تقنية ومعقدة. وقد تبين في كثير من الحالات أن تفكيك آليات الرقابة الإدارية عملية أسهل من إنفاذ المساءلة. وفي بلدان عديدة، هناك تصور بأن الحكومات لم تول العناية الواجبة لتوضيح أدوار ومسؤوليات الأطراف المكلفة بإدارة وتوجيه الهيئات المستقلة أو لإنشاء الآليات اللازمة للمساءلة. ولذلك هناك مَنْ يعتبر أن هذه الهيئات قد حصلت على استقلالها دون أن تدفع أي مقابل من حيث الأداء^(٢).

١٠- هناك إذن مقايضة بين الاستقلال والمساءلة، وتتجسد هذه المقايضة في كسب هامش أوسع من السلطة التقديرية مقابل التقيّد بمعايير أكثر صرامة فيما يتعلق بالمساءلة. وغالباً ما تكون هذه المقايضة مرغوبة لأنها تضمن عدم خروج السلطة المعنية بالمنافسة عن الضوابط التي تحدّها السلطة التشريعية. ويمكن أيضاً أن يُنظر إلى الاستقلال والمساءلة كعنصرين مترابطين، بحيث تزداد الإرادة لمنح هامش أوسع من السلطة التقديرية والاستقلال بقدر ما ترتفع درجة المساءلة. والعكس صحيح أيضاً، حيث يمكن أن تزداد الضغوط الممارّسة على السلطتين التنفيذية والتشريعية لفرض رقابة صارمة كلما تبين أن المساءلة غير كافية. وفي أستراليا، على سبيل المثال، هناك إقرار واسع النطاق بأن استعراض الإدارة المؤسسية للسلطات القانونية (المعروف أيضاً باسم "استعراض أوريغ") - الذي أذنت به حكومة جون هوارد في عام ٢٠٠٢ واستلزم بحث العلاقات القائمة بين السلطات القانونية والوزير المسؤول - إنما يُمثل جهداً يرمي إلى تعزيز الرقابة على الجهات الناظمة المستقلة.

١١- وثمة أدلة متزايدة على أن البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي فوّضت جزءاً كبيراً من المسؤولية إلى هيئات حرة ومستقلة تواجه تحديات تتمثل في تحقيق أفضل توازن ممكن بين الاستقلال، من جهة، والرقابة، من جهة أخرى (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٢ و ٢٠٠٤). وهناك عدد قليل من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (كأستراليا، وكندا،

(٢) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٤.

والمملكة المتحدة، ونيوزيلندا) التي وضعت منذ أواخر التسعينات تشريعات عامة تحدد الخيارات المتاحة لمختلف الهيكل التنظيمية في القطاع العام وتنص على معايير محددة لإدارة هذه الهياكل. وتهدف هذه التشريعات إلى التخفيف من حدة الآثار الناشئة عن نقص الشفافية من جانب الحكومة إزاء المواطنين، وضعف الرقابة والمساءلة داخل الحكومة التي تقترن مع إنشاء هيئات مستقلة خارج الخدمة العامة الأساسية^(٣).

١٢ - ويتبين بالتالي أن الاستقلال في الواقع لا يمكن أن يكون مطلقاً. وقد يفضل البعض استخدام عبارة [هيئات] "مستقلة ذاتياً" لأن هذه العبارة تعكس المقايضة بين الاستقلال والمساءلة. كما تعتبر هذه العبارة أقل لبساً لأنها تعكس بشكل أوضح حقيقة أن السلطات المعنية بالمنافسة هي بالأساس هيئات تابعة للقطاع العام تقدم خدمات عامة، وتعتمد في معظم الأحيان على موظفين عامين وتكون مرتبطة كلياً بالإعانات التي تقدمها الحكومة.

رابعاً - شرح الاستقلال

١٣ - تناول الفصل السابق مفهومي الاستقلال القانوني (النظامي) والمساءلة. وسيستعرض هذا الفصل الممارسة السائدة لدى مختلف البلدان في مجال منح الاستقلال للسلطات المعنية بالمنافسة وإدارة المقايضة بين الاستقلال والمساءلة بالاعتماد على مختلف عناصر الاستقلال والمساءلة المحددة في الفصل السابق.

١٤ - إن السلطة المعنية بالمنافسة التي تتمتع باستقلال قانوني، هي عادة مؤسسة مستقلة لا تكون مرتبطة من حيث موقعها المادي بإحدى وزارات الحكومة. والاتجاه السائد في مختلف البلدان في كل من المناطق المتقدمة والنامية، يتمثل في إنشاء أنظمة لإنفاذ قوانين المنافسة تشمل مؤسسات منفصلة تتمتع بهامش واسع من الاستقلال الذاتي الإداري عن الوزارات التي تكون تقليدياً مندمجة اندماجاً عمودياً. تلك هي الحالة في معظم الاقتصادات المتقدمة ولدى أغلبية البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. إلا أن الحالة قد تختلف من بلد إلى آخر، ومن ذلك أن سلطة التحقيق تمارس في بعض البلدان (كالبرازيل، وبنما، وبوركينا فاسو، وتونس، وفييت نام) تمارس من قِبَل إدارة (أو إدارات) تابعة لوزارة، في حين تمارس سلطة اتخاذ القرار من قِبَل هيئة جماعية على شكل هيئة مفوضين (البرازيل)، أو مجلس (أوروغواي، وبوركينا فاسو، وتونس، وفييت نام). وقد تختلف البلدان من حيث درجة الأهمية التي توليها لتفويض مهام محددة في مجال إنفاذ قوانين المنافسة. لذلك، قد يعتبر البعض أن الاستقلال القانوني يمثل عنصراً حاسماً بالنسبة إلى مهمة اتخاذ القرارات وعنصراً أقل أهمية بالنسبة إلى وظيفة التحقيق^(٤).

١٥ - ويجدر بالملاحظة أن السلطة المعنية بالمنافسة قد تبدأ نشاطها، في بعض الحالات، كإدارة تابعة لوزارة ثم تكسب استقلالها (ومن الأمثلة على ذلك المجلس المختص في تونس والوكالات المختصة في البرازيل)، وهو ما يدل على وجود عملية ديناميكية ومتطورة. وثمة حالات أخرى تكشف عن استهزاء بالاستقلال القانوني للسلطة المعنية بالمنافسة، مثلما حدث ذلك في أوروغواي وفي البرازيل. وفي حالة أوروغواي، لا يمكن الخلوص إلى استنتاج نهائي

(٣) يجدر بالإشارة إلى أن هذه الإصلاحات التي شملت القطاع العام لم تنبئ بإلغاء الهيئات النظامية المستقلة كما أنها لم تضع موضع الشك الحاجة إلى استقلالها.

(٤) وقد توجد أسباب أخرى، كما تبين ذلك المناقشة الواردة في الفصل السادس.

نظراً إلى حداثة عهد السلطة المعنية بالمنافسة هناك، أما في حالة البرازيل فقد اكتسب المجلس المعني بحماية الاقتصاد تجربة طويلة في مجال إنفاذ قوانين وسياسات المنافسة، ومن هذا المنظور يمكن اعتبار أن هذه السلطة قد نجحت في المحافظة على استقلالها.

١٦- ودرجة الحرية التي تتمتع بها السلطة المعنية بالمنافسة فيما تقوم به يومياً من أنشطة لإنفاذ قوانين المنافسة وفي ما تتخذه من قرارات، تعني عادة أن السلطة المعنية بالمنافسة لا تخضع للرقابة المباشرة الروتينية من جانب الحكومة وتتمارس النفوذ اللازم للقيام بمهامها. وهي بالتالي تمارس سلطة تقديرية فيما يتعلق برسم أولوياتها في تحديد الحالات المتعلقة بالمنافسة والتحقيق فيها والنظر في الشكاوى المتعلقة بالمنافسة. ويمكن لهذه السلطة أيضاً أن ترفض التحقيق في بعض القضايا إذا اشتبهت في صحة وسلامة دوافع المشتكي. وفي هذا السياق، تكون سلطة الإدارات الوزارية مقيّدة نظراً إلى أنها تخضع للأولويات التي تحددها الوزارة ولتدخل السلطة السياسية.

١٧- كما أن الممارسة الحرة لإنفاذ قوانين المنافسة تُفسّر في معظم الأحيان نسبةً إلى الكيفية التي تحدد بها البلدان أهداف قوانينها الوطنية المتعلقة بالمنافسة. وتختلف الآراء حول تعريف الأهداف المناسبة لقوانين المنافسة اختلافاً كبيراً. فالمتزمتون يستبعدون كل الأهداف التي لا صلة لها بالكفاءة حتى لا تخضع القرارات التي تتخذها السلطة المعنية بالمنافسة لتأثيرات لا مبرر لها وكي لا يتوجب القيام بمقايضة بين الأهداف المتصلة بالكفاءة والأهداف التي لا صلة لها بذلك. وبينما يسلم المنظور الإنمائي بأن الأهداف المتصلة بالكفاءة تشكل أحد الأغراض الرئيسية لإنفاذ قوانين المنافسة، فإنه يرى أن التحديات الاجتماعية والاقتصادية الصعبة التي تواجه العالم النامي تجبر الحكومات على استخدام كل الأدوات السياسية المتاحة للتصدي لهذه الصعوبات. ويدفع لويس (٢٠٠١) بأن هنالك ثلاثة فوج رئيسية للتعاطي مع المقايضة بين الشواغل المتعلقة بالمنافسة والشواغل غير المتعلقة بذلك (انظر الإطار أدناه).

معالجة المعايير غير المتعلقة بالمنافسة

تشمل معالجة المعايير غير المتعلقة بالمنافسة الجوانب التالية:

(أ) الادعاء بعدم وجود مقايضة ومراعاة المعايير غير المتعلقة بالمنافسة بشكل غير معلى (سياسة مصلحة عامة مستترة في تحليل المنافسة)، إلا أن هذا النهج يفضي إلى انعدام الشفافية والتفكير السليم؛

(ب) تفويض القرار النهائي إلى إحدى الجهات المعنية باتخاذ القرارات والمسؤولية أمام السلطة السياسية، إلا أن السياسي لا يمثل الجهة الأنسب لاتخاذ مثل هذه القرارات، لأنه قد يكون عرضة لضغوط من جماعات مصالح عديدة؛

(ج) إدراج معيار المصلحة العامة في النظام الأساسي للسلطة المعنية بالمنافسة وإلزامها بالقيام بمقايضة، وهو ما ينطوي على ميزة مزدوجة تتمثل الأولى في تحقيق أهداف الشفافية، في حين تتمثل الميزة الثانية في إلزام السلطة المعنية بالمنافسة بتقييم وشرح نتائج القرارات التي تتخذها.

المصدر: Whish (٢٠٠٣).

١٨- ووضعت بلدان عديدة إجراءات مختلفة لتفويض القرارات المتعلقة باعتبارات لا صلة لها بالكفاءة إلى جهات خارجية، وذلك على شكل سلطات قضائية (الولايات المتحدة) أو وزارية لتحديد الإعفاءات. وبالمقابل، هناك بلدان أخرى وضعت إجراءات لإدراج اعتبارات لا علاقة لها بالكفاءة في قوانينها المتعلقة بالمنافسة، وذلك على شكل أحكام تتعلق بالمصلحة العامة تلزم السلطة المعنية بالمنافسة بتطبيق معيار محدد يتعلق بالمصلحة العامة (كالاتحاد الأوروبي وجنوب أفريقيا) أو منح الوزير سلطات محددة وواضحة المعالم (كإيطاليا، وجامايكا، وسنغافورة، والمملكة المتحدة)، لا سيما فيما يتعلق باستعراض عمليات الاندماج والتملك. وفي حالات كثيرة، تكون أحكام المصلحة العامة مضمنة في قوانين المنافسة بشكل أو بآخر، إلا أن السلطة المعنية بالمنافسة أو الوزارة المختصة تمتنع تماماً عن تطبيق هذه الأحكام (مثلما هو الحال في إيطاليا) أو لا يتم تفعيل هذه الأحكام إلا في حالات نادرة.

١٩- ومن الدفع التي يُستشهد بها كثيراً فيما يتصل بالبلدان النامية والاقتصادات الصغرى (بما فيها اقتصادات بلدان متقدمة)، أن آليات السوق لا تفضي بالضرورة إلى نتائج فعالة وإيجابية تخدم مصالح المستهلك لأن الكثير من المشاكل المتعلقة بالمنافسة في الأسواق الصغرى هي مشاكل هيكلية^(٥). ولا يدعم هذا الدفع الفكرة القائلة بأن الاقتصادات النامية والصغيرة يمكن أن تعتمد اعتماداً أكبر على الأحكام المتعلقة بالمصلحة العامة في قوانينها الخاصة بالمنافسة فحسب، بل إنه يبين أيضاً الاعتماد الكبير على تنظيم القطاعات في حين أن أجزاء هامة من الاقتصاد لم تفتح بعد للمنافسة الحرة. ومن الصعب ذكر مثال واحد على اقتصاد متحرر تماماً من التنظيم. فالسلطات المعنية بالمنافسة والجهات المنظمة لمختلف القطاعات تتعايش في ظروف متنوعة. وتتعاطى البلدان مع مسألة القطاعات الخاضعة للتنظيم بطرائق مختلفة، إلا أنه توجد خيارات مشتركة تتمثل في استبعاد بعض القطاعات المنظمة أو جميعها من نطاق قانون المنافسة (كولومبيا، على سبيل المثال) أو في منح صلاحيات مشتركة للسلطة المعنية بالمنافسة وللجهة النازمة للقطاع فيما يتصل بالمسائل المتعلقة بالمنافسة في بعض القطاعات أو جميعها (جنوب أفريقيا والمملكة المتحدة، على سبيل المثال). ويمكن عموماً تصنيف مختلف النهج في خمس فئات على الأقل (الأونكتاد، ٢٠٠٦). ويجدر بالإشارة إلى أن النمط السائد لتوزيع الصلاحيات بين الجهات النازمة والسلطة المعنية بالمنافسة نادراً ما يكون نمطاً يكتفى فيه بالاستعاضة عن الجهات النازمة لقطاعات محددة. حيث إنه يُفضّل أن تعقد الجهات النازمة للقطاع على غرار السلطات المعنية بالمنافسة، التزامات فيما يتعلق بالاستقلال والمساءلة.

٢٠- ومن المهم أيضاً التسليم بأن القرارات المتعلقة بالأولويات المحددة في قوانين المنافسة لا تُتخذ بالضرورة دفعة واحدة لأن البلدان غالباً ما تكيف قوانينها أو أولوياتها الوطنية حسب الظروف المتغيرة، بما في ذلك التغيرات التي تحدث في مستوى الحكومة. وفي هذا السياق، يتضمن بعض قوانين المنافسة حكماً يقضي بأن تصدر الوزارة المكلفة بسياسات المنافسة من حين إلى آخر توجهات عامة على شكل مبادئ توجيهية تتعلق بالسياسات العامة.

(٥) قالت كندا، على سبيل المثال، في ورقتها المقدمة في إطار المناقشات التي أجرتها منظمة التجارة العالمية بشأن إمكانية إبرام اتفاق متعدد الأطراف بشأن المنافسة، إن السياسة الكندية في مجال المنافسة تصمم عادةً على نحو يعكس الميزات الخاصة للبلد كافتتاح صغير الحجم، وبالتالي فإنه من المهم تقييم مدى تأثير هذا الاتفاق على الخيارات الكندية فيما يتعلق بالسياسات العامة.

(باكستان، وزمبابوي، والسويد). وقد امتنع الوزراء المتعاقبون على إدارة شؤون المنافسة، في بعض البلدان، امتناعاً تاماً عن ممارسة هذه الصلاحية (زمبابوي، مثلاً).

٢١- ويسود الاعتقاد بأن تعيين الموظفين المسؤولين على المنافسة من قبل وزير لا يسهم في تحقيق استقلال السلطة المعنية بالمنافسة بقدر ما تسهم في ذلك إجراءات التعيين التي تفسح المجال لمشاركة ممثلين عن أكثر من فرع حكومي واحد. وإضافة إلى ذلك، يفترض أن يكون المسؤولون على المنافسة الذين تكون مدة ولايتهم غير قابلة للتجديد والذين لا يمكن عزلهم من مناصبهم إلا بموجب إجراء قانوني، أقل رغبة في إرضاء الأشخاص الذين عينوهم.

٢٢- وتختلف الممارسة الفعلية من بلد إلى آخر. ففي بعض البلدان، يعين الوزير المكلف بسياسات المنافسة الرئيس التنفيذي للسلطة المعنية بالمنافسة وأعضاء اللجنة (الدانمرك وسنغافورة). وفي بلدان أخرى، يعين الوزير مجلس المفوضين، وقد يخضع قرار التعيين أو لا يخضع لموافقة سلطة أعلى، ويتولى المفوضون تعيين الرئيس التنفيذي (إندونيسيا، وزمبابوي، وجامايكا). وفي فئة أخرى من البلدان، يقدم الوزير قائمة بأسماء المرشحين قصد تعيينهم من قبل رئيس البلد، أو رئيس الوزراء، أو مجلس الوزراء أو البرلمان (أوروغواي، وبوركينا فاسو، وتونس، والجمهورية التشيكية، وسلوفاكيا، وسويسرا، وفيت نام، وكوستاريكا). وتوجد ممارسات أخرى عديدة. وعلى سبيل المثال، ففي أستراليا، التي تقوم على نظام اتحادي، تُعين كل ولاية عضواً في اللجنة؛ وهذه الممارسة معمول بها في البوسنة والهرسك أيضاً. وفي حالة ألبانيا، يعين كل من البرلمان وديوان الرئاسة أعضاء في المجلس. وفي إيطاليا، يقوم البرلمان بمراجعة قائمة المعيّنين في مجلس المفوضين. وفي بنما، يبادر ديوان الرئاسة بتقديم الترشيحات ويقوم البرلمان بتأكيد التعيينات. وفي اليابان، يصدّق الامبراطور على قرارات تعيين الأعضاء وفصلهم التي يتخذها البرلمان. وفي معظم الحالات، فحتى إذا كان الوزراء هم الذين يمثلون سلطة التعيين، فإن أعضاء المجلس ورئيسه التنفيذي لا يمكن فصلهم إلا لأسباب منصوص عليها في القانون.

٢٣- وتخضع شروط الخدمة الخاصة بأعضاء المجالس ورؤسائها التنفيذيين للقواعد التي تنظم الخدمة العامة (تونس، وجامايكا، والدانمرك، وزمبابوي، وسويسرا، والهند) أو لقوانين العمل العامة. وفي بعض الحالات، يُمنع أعضاء المجلس من ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري آخر ومن شغل أي منصب عام (إيطاليا)، في حين يعين أعضاء المجلس في بعض البلدان الأخرى على أساس عدم التفرغ ولا يُمنعون بالتالي من ممارسة أنشطة مهنية أو تجارية أخرى (إندونيسيا، وتركيا، وجامايكا، وزامبيا، وسوازيلند)، إلا أنهم يخضعون في كثير من الأحيان للقوانين المتعلقة بتضارب المصالح. ولا يوجد نظام موحد ومشترك بين البلدان فيما يتعلق بمدة شغل مناصب الأعضاء والرؤساء التنفيذيين. وفي حالات كثيرة، يعين أعضاء المجلس ورئيسه التنفيذي لفترة محددة (إيطاليا) قابلة للتجديد مرة واحدة (أوروغواي وسلوفاكيا) أو أكثر من مرة واحدة، مع تحديد عدد أقصى من السنوات لا يمكن تجاوزه (سويسرا).

٢٤- وفي حالات عديدة، تحدّد قوانين المنافسة الشروط التالية: (أ) المؤهلات الأكاديمية (شهادة جامعية في القانون، أو الاقتصاد، أو المحاسبة) وغير ذلك من المعايير التي يجب على الأعضاء استيفاؤها، بما في ذلك في بعض الحالات الحد الأدنى للسنة (البرازيل، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)؛ و(ب) شرط تمثيل جماعات المستهلكين والروابط المهنية في المجلس (الدانمرك، وسوازيلند، وسويسرا) أو حظر الانخراط في رابطة مهما كان نوعها (كرواتيا)؛ و(ج) شرط خضوع الأعضاء لاختبارات نفسية (زمبابوي وكوستاريكا)؛ و(د) شرط أن يكون الأفراد أعضاء في المحكمة الإدارية العليا، أو محكمة النقض، أو من الأساتذة الجامعيين أو من الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات أعمال ذات سمعة طيبة (إيطاليا).

٢٥- ويرى البعض أنه من المهم التحذير من التذرع بقيود الميزانية للحد من إنفاذ قوانين المنافسة أو إعاقته. حيث توجد مصادر بديلة، كرسوم الاستعمال أو إنشاء صندوق تتكون موارده من الضرائب التي تُفرض على عمليات تسجيل الشركات الجديدة (تركيا)، علماً بأن هذه الممارسة غير مباحة في بعض البلدان (مثل جامايكا). وفي بعض البلدان (مثل أستراليا، وبيرو، وزمبابوي)، تُنشأ السلطة المعنية بالمنافسة على شكل مؤسسة متعددة الوظائف لديها مسؤوليات تنظيمية أخرى تدر عليها إيرادات هامة بحيث تصبح احتياجات هذه المؤسسة من مخصصات الميزانية الحكومية منعدمة تماماً أو متواضعة جداً. ويرى البعض أن الممارسة الجارية لدى بعض البلدان والمتمثلة في تخصيص جزء من الغرامات المالية التي تُفرض في إطار إجراءات الإنفاذ قد تدفع بالسلطة المعنية بالمنافسة إلى اتخاذ إجراءات غير مناسبة لرفع ميزانيتها أو قد تؤثر في الأولويات التي تحددها السلطة على نحو لا يكفل تحقيق أفضل النتائج الممكنة. ويبدو أن البلدان التي تأخذ بهذا النهج قليلة.

٢٦- ومن المهم أيضاً منع استخدام التمويل كأداة لممارسة النفوذ من قِبَل جماعات مصالح أخرى إلى جانب السياسيين والقائمين على السلطة التنفيذية. فالشفافية في تمويل السلطة المعنية بالمنافسة من شأنها أن تُجنّب الفساد وتحول دون سيطرة مصالح خاصة على السلطة المعنية بإنفاذ قوانين المنافسة. ويرى البعض أن أفضل وسيلة لتحقيق درجة عالية من الاستقلال الذاتي المالي للسلطة المعنية بالمنافسة، تتمثل في قيام السلطة التشريعية بتخصيص ميزانية سنوية للسلطة المعنية بالمنافسة مع منحها حرية الاختيار فيما يتعلق بتوزيع موارد الميزانية بين مختلف الاستخدامات. وتقع السلطات المعنية بالمنافسة، في حالات كثيرة، تحت إشراف وزارات أم لأغراض الإبلاغ المالي والإداري، بحيث يوجّه الطلب المتعلق بميزانية السلطة المعنية بالمنافسة عبر الوزارة الأم (وزارة الإشراف) بقصد الحصول على موافقة وزارة المالية والبرلمان (أوروغواي، وبنما، وتركيا، وزمبابوي، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وفييت نام، ولاتفيا، واليابان). وفي بعض الحالات الأخرى، تقدم السلطة طلبها المتعلق بالميزانية مباشرة إلى وزارة المالية أو الخزانة (الاتحاد الروسي، وألبانيا، وباكستان، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وسلوفاكيا، وسنغافورة، وكولومبيا). وفي حالات أخرى (كالبرازيل وتونس)، تمثل ميزانية السلطة المعنية بالمنافسة جزءاً لا يتجزأ من الاعتمادات المخصصة لوزارة الإشراف، وتحرّر تلك الاعتمادات لفائدة السلطة المعنية بالمنافسة بناء على تقدير الوزارة.

٢٧- وإضافة إلى مهام الإنفاذ، تقوم السلطات المعنية بالمنافسة بمهام الدعوة. وفضلاً عن أوساط الأعمال والجمهور العام، فإن أنشطة الدعوة، ولا سيما في جوانبها المتعلقة بصياغة سياسات المنافسة وتنفيذ إصلاحات مواتية للسوق، توجّه بصورة رئيسية إلى الحكومة برمتها (بما في ذلك الهيئات التنظيمية الأخرى). وبناء عليه، تمثل قدرة السلطة المعنية بالمنافسة على تقديم ملاحظاتها بحرية والتوصية بإدخال تحسينات فيما يتعلق بالسياسة العامة واللوائح التنظيمية والتشريعات، عنصراً من العناصر الأخرى التي يقوم على أساسها تقييم مدى استقلال السلطات المعنية بالمنافسة من الناحية التنفيذية. وتُسنَد قوانين عديدة إلى السلطات المعنية بالمنافسة مسؤولية إسداء النصح للحكومة بشأن آثار القوانين واللوائح التنظيمية الجديدة المقترحة على المنافسة. وعلى سبيل المثال، يمكن للحكومة في الهند أن تلتزم رأي اللجنة لدى نظرها في المسائل المتعلقة بسياسات المنافسة. إلا أن الآراء التي تبديها اللجنة غير ملزمة للوزير. وفي تونس أيضاً، يجوز للوزير أن يستشير مجلس المنافسة بشأن كافة المقترحات المتعلقة بالتشريعات وأية مسائل أخرى تتعلق بالمنافسة، وتكون الآراء التي يبديها المجلس ملزمة للوزير.

خامساً - شرح المساءلة

٢٨- يختار المشرّعون، في معظم البلدان، ترتيب الأمور المتعلقة بالمنافسة عن طريق المراجعة القضائية^(٦). ويسود رأي مفاده أن المراجعة القضائية المستقلة للقرارات التي تتخذها السلطات المعنية بالمنافسة، سواء عن طريق المحاكم العادية أو المحاكم الإدارية، أمر مرغوب فيه لضمان الإنصاف والتزاهة في عملية اتخاذ القرارات. ويفضّل معظم البلدان، على ما يبدو، القيام بمراجعة إجرائية للقضايا المتصلة بالمنافسة (شبكة المنافسة الدولية، ٢٠٠٣) حيث تكتفي الهيئة الاستئنافية بالنظر في القوانين، بما في ذلك استعراض الإجراءات المعتمدة من السلطات المعنية بالمنافسة في إطار ممارسة مهامها المتعلقة بالتحقيق واتخاذ القرارات، بدلاً من أن تنظر مجدداً في كل من القرائن والدفوع القانونية. وبناء عليه، لا يتمثل الغرض من المراجعة القضائية في أن يُستبدل برأي صادر عن محكمة رأياً آخر، وإنما التحقق مما إذا كانت السلطة المعنية بالمنافسة قد تجاوزت حدود سلطاتها التقديرية. وتشمل أسباب المراجعة القضائية في غالب الأحيان حالات تتعلق بعدم الاختصاص، والعيوب الإجرائية، والغلط في القانون، والأسباب المرفوضة، وسوء التقدير الواضح، والغلط في الوقائع. وفي هذا السياق، ينظر عموماً إلى المراجعة القضائية على أنها تشكل مرحلة نهائية من عملية شاملة تتعلق بالحكم الصادر فيها بنتائج تحققت أو إجراءات اتخذت فعلاً - أي قرارات اتخذتها فعلاً السلطة المعنية بالمنافسة سواء أكانت سلطة اتخاذ القرار بعهدة رئيس تنفيذي أو مجلس مفوضين أو هيئة شبه قضائية منفصلة على شكل محكمة مختصة بشؤون المنافسة (البرازيل، وبيرو، وجنوب أفريقيا، والمملكة المتحدة). وتؤكد شبكة المنافسة الدولية (٢٠٠٣) أن هياكل صنع القرارات التي تكون فيها إجراءات التحقيق مستقلة استقلالاً تاماً عن إجراءات اتخاذ القرار يُرجّح أن تفي بأغراض المراجعة القضائية أكثر من أي نظام آخر لا يقوم على الفصل بين هاتين المهمتين. وفي هذا السياق، إن قبول الطعن ضد قانون المنافسة في جامايكا الذي لا يفصل بين مهام التحقيق ومهام اتخاذ القرار، يمثل برهاناً إضافياً.

٢٩- وفي سياق المراجعة القضائية، يجدر بالإشارة إلى أن هذا الإجراء يقتصر، في بلدان عديدة، على المحاكم الإدارية، أو إن المحكمة الإدارية هي التي تنظر في القضية كمحكمة ابتدائية (تركيا، وتونس، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وكرواتيا، وكولومبيا، ولاثيا). وأنشئت في بعض البلدان محاكم استئناف متخصصة للنظر في القضايا المتعلقة بالمنافسة (جنوب أفريقيا، والدايمرك، وسنغافورة، والمملكة المتحدة). وقامت السلطة التنفيذية في حالات استثنائية (كرواتيا) بنقض قرارات اتخذتها هيئة المراجعة. وفي حالة كرواتيا على وجه التحديد، يجدر بالإشارة إلى أن الحكم الخاص الوارد في القانون العام المتعلق بالإجراءات الإدارية سيجري تعديله بناء على طلب من المفوضية الأوروبية.

٣٠- كما تخضع السلطات المعنية بالمنافسة، بوصفها تشكل آلية من آليات الحكومة وتستخدم موارد عامة، للمساءلة الإدارية وفقاً للقواعد النازمة للقطاع العام في البلد. وتوجد في بعض الحالات قواعد محددة تتعلق بالموظفين. ففي الدايمرك، على سبيل المثال، تحدّد هذه القواعد النسبة التي يمكن تخصيصها لتغطية تكاليف الموظفين في الميزانية العامة، وفي تركيا تخضع القرارات المتعلقة بالنفقات الخاصة باستئجار موظفين جدد والسفر إلى الخارج لموافقة الحكومة.

(٦) يُتوقَّع أن يستوفي النظام القضائي أيضاً نفس شروط الاستقلال والمساءلة.

٣١- كما تخضع السلطات المعنية بالمنافسة لممارسات الإبلاغ المالي المنطبقة في القطاع العام للبلد، وفي هذا السياق، يتسم دور وزارة الإشراف و/أو وزارة المالية، والخزانة و/أو المراقب العام للحسابات، والبرلمان بأهمية بالغة فيما يتعلق بالمساءلة في إطار عملية الميزانية. ويجري تفعيل آليات المساءلة على امتداد كافة مراحل الميزانية أو في مراحل رئيسية محددة (عند تقديم الطلب المتعلق بالميزانية، أو كلما يتم صرف الأموال، أو في نهاية السنة المالية، أو عند طلب تقديم تقرير إلزامي بشأن الإنفاق). وفي بعض البلدان، يكون تخصيص الاعتمادات مرتبطاً بشروط إضافية يتمثل في وضع استراتيجية تشغيلية مفصلة.

٣٢- وفي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، يُطلب إلى هيئة التجارة التزيهية والهيئات المستقلة المماثلة أن تعدّ سنوياً إعلاناً نوايا تلخص فيه أهدافاً سنوية ونتائج محددة تعتمد كأساس لقياس أدائها.

٣٣- وفي لاتفيا، تمتد الاستراتيجية التشغيلية على مدى ثلاث سنوات. وعلى غرار ما يجري في إطار استعراض أوهرغ في أستراليا، فإن السلطة المعنية بالمنافسة في لاتفيا مطالبة بأن تعدّ بيان نوايا رداً على بيان التوقعات السنوي الصادر عن الوزير^(٧) الذي يلخص سياسات الحكومة وأولوياتها ذات الصلة التي يتوقع من السلطة المعنية بالمنافسة أن تلتزم بها في إطار تنفيذ عملياتها.

٣٤- وتمثل عمليات مراجعة البيانات المالية والتقارير السنوية الأدوات الرئيسية للمساءلة. إلا أن بعض البلدان قد أقر بالحاجة إلى إنشاء مزيد من آليات المحاسبة لتلبية الاحتياجات فيما يتعلق بتقييم مدى فعالية وتأثير إنفاذ قوانين المنافسة. ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، تخضع هيئة التجارة التزيهية للاستعراض كل خمس سنوات، وهو إجراء حديث ينطبق على جميع الوكالات والهيئات العامة غير الوزارية. ويتسم هذا الإقرار بأهمية خاصة بالنسبة إلى البلدان النامية. فالمساءلة شرط من الشروط الأساسية للتنمية في البلدان النامية. وفي هذا السياق، يدفع لويس وآخرون (٢٠٠٤) بأنه على السلطات المعنية بالمنافسة أن تثبت العلاقة بين أهداف الكفاءة ورعاية المستهلك، وتحقيق أهداف اجتماعية أوسع نطاقاً. فعدم الاكتراث بالقيم والأهداف والشواغل الرئيسية للمجتمع من شأنه أن يعرض مشروع قوانين وسياسات المنافسة برمته للخطر. ودفع فوكس (٢٠٠٧) أيضاً بأنه يجب النظر إلى قوانين منع الاحتكار في سياق أوسع لأن خطاب السوق الحرة والثروة الوطنية أو الرفاه الجماعي لم يعد لديه سوى صدى محدود في نفوس الفئات الفقيرة في البلدان النامية لأن الاتجاه السائد يثبت أن سياسات السوق الحرة تخدم بوجه خاص مصالح الفئات المسورة فعلاً.

٣٥- وتكون السلطة المعنية بالمنافسة خاضعة، على أساس يومي، للمساءلة من قبل عملائها المباشرين - أي القطاع الخاص، بما في ذلك المستثمرون الأجانب. وبما أن قرارات الإنفاذ التي تتخذها السلطات المعنية بالمنافسة تنطوي على تأثير واسع النطاق على الاقتصاد برمته، فإن السلطات المعنية بالمنافسة تخضع للمساءلة أيضاً من قبل كافة أفراد الجمهور العام بوصفهم مستهلكين وأطرافاً معنيين. وإضافة إلى ذلك، يخضع أداء السلطات المعنية بالمنافسة في معظم المجتمعات للرقابة من قبل وسائط الإعلام والمعلقين الآخرين، كالأكاديميين. وفي هذا السياق، تمثل الشفافية جانباً من الجوانب الرئيسية للمساءلة. ويشكل الحصول على المعلومات عنصراً حاسماً لتمكين مختلف

(٧) يقر إعلان التوقعات باستقلال الوكالة القانونية.

أصحاب المصلحة من أداء دورهم الرقابي بشكل فعال. ولهذا الغرض، تكون السلطات المعنية بالمنافسة في جميع البلدان مستعدة تمام الاستعداد لإتاحة ما تتخذه من قرارات نهائية - بما في ذلك المعايير أو المبادئ التوجيهية التي تنظم مهامها المتعلقة بالتحقيق وابتخاذ القرار - لكافة أصحاب المصلحة، وذلك عن طريق مواقعها على الشبكة والصحافة.

٣٦- وفي ضوء اتفاقات التعاون الثنائي بشأن أنشطة الإنفاذ ونشأة شبكات المنافسة الدولية، أصبح أقران السلطات المعنية بالمنافسة يمثلون بشكل متزايد مستوى إضافياً من مستويات المساءلة، رغم أن هذا النوع من المساءلة يمكن اعتباره بمثابة المساءلة "اللينة". وفي هذا الصدد، تشكل الدراسات الاستقصائية التي يقوم بها أصحاب المصلحة وعمليات الاستعراض من قبل الأقران أمثلة على أدوات المساءلة.

سادساً - الحالة الخاصة للبلدان النامية

٣٧- من المسائل التي يجب تناولها، هي تحديد ما إذا كانت هناك ظروف خاصة في البلدان النامية تجعل تطبيق مفهوم سلطات المنافسة المستقلة أمراً مستحيلاً. فقد اكتسب معظم البلدان النامية تجربة واسعة في مجال الوكالات العامة المستقلة، حيث أنشئت مثل هذه الهيئات في إطار التحولات السياسية ومبادرات الإصلاح العديدة التي شهدتها هذه البلدان، بما في ذلك برامج الخصخصة وإعادة تنظيم الخدمة المدنية أو القطاع العام. وقد شكلت مبادرات الإصلاح هذه في معظم الحالات جزءاً من برامج أوسع نطاقاً تتعلق بالتكيف الهيكلي. ويجري تنفيذ هذه الإصلاحات في بلدان نامية عديدة منذ عقود طويلة. ومن أكثر هذه الإصلاحات شيوعاً في مناطق البلدان النامية، المبادرات المتعلقة بتحويل إدارات الخدمة المدنية إلى وكالات أو مؤسسات حرة داخل الخدمة المدنية أو خارجها، مع منح هذه الوكالات درجة أعلى من الاستقلال الذاتي فيما يتعلق بالمسائل المالية والمتصلة بشؤون الموظفين (بوليتانو، ١٩٩٩).

٣٨- ورغم انتشار الوكالات المستقلة في العديد من البلدان النامية، فإن الظروف الاقتصادية والمالية غير المواتية أدت إلى تفاقم الضغوط وسلطت الضوء على عددٍ من الصعوبات التي تعترض إنشاء هيئات مستقلة تابعة للقطاع العام في سياق يتميز بوجود ثغرة واسعة بين الاحتياجات من الموارد والإمكانات المتاحة فعلاً. ويتصل معظم هذه الصعوبات بنقص المهارات، وانخفاض الأجور في القطاع العام، وأخطار الفساد واستغلال النفوذ، والتوترات القائمة بين الوزير المسؤول عن سياسات المنافسة والسلطة المعنية بالمنافسة، وضعف المساءلة.

٣٩- ويعاني القطاع العام في العديد من البلدان النامية من محدودية الموارد البشرية. وإن أحد التحديات الرئيسية المطروحة في المدى القصير إلى المتوسط أمام إنشاء سلطات مستقلة تعنى بالمنافسة في البلدان النامية، يتمثل في جذب موظفين يتمتعون بمهارات كافية أو لديهم القدرة على اكتساب المهارات المطلوبة بسرعة. وإن القيود المالية والأولويات الإنمائية المتنافسة تعني في معظم الأحيان أن الحكومات لا تكون قادرة على معالجة الأسباب (كالمشاكل المتعلقة بنظام التعليم) الكامنة وراء محدودية الاحتياطي من الموارد البشرية بشكل منهجي ومستدام. وإضافة إلى ذلك، ففي إطار برامج التكيف الهيكلي، كانت حكومات عديدة مشغولة بالحاجة إلى ترشيد النفقات العامة وتخفيض حجم القطاع العام كوسيلة للتحكم في العجز المالي. وفي ظل هذه الظروف، يعتبر إنشاء سلطات معنية بالمنافسة

داخل الوزارات الحكومية أفضل خيار يسمح للحكومات باستخدام المهارات المتاحة فعلاً في القطاع العام، لا سيما أن الحكومات قد استثمرت كثيراً في هذا القطاع، مع المحافظة على رقابة مركزية على التوظيف^(٨).

٤٠ - ولا يؤثر النقص العام في المهارات في السلطة المعنية بالمنافسة فحسب، بل يؤثر أيضاً في الأحوط القانونية (التضامن) وقطاع الأعمال والنظام القضائي والهيئة التشريعية. وبما أن عمليات إنفاذ قانون المنافسة لا تجرى في دائرة فارغة، فإن أنشطة الدعوة التي تضطلع بها السلطة المعنية بالمنافسة تمثل عاملاً حاسماً لكسب المصداقية والشعبية. وعلى سبيل المثال، يسود الاعتقاد بأن السلطة المعنية بالمنافسة يمكنها أن تتبوأ مكانة أفضل وأن تؤثر في سياسات المنافسة على نحو أمثل إذا أقامت علاقة وثيقة مع الحكومة بدلاً من أن تعمل في كنف الاستقلال المطلق. ويشير هذا الرأي، على ما يبدو، مسألتين هامتين على الأقل يجدر بحثهما بصورة متعمقة: فالمسألة الأولى تتعلق بضرورة إقامة توازن بين الاستقلال التام والاستقلال النسبي فيما يتعلق بأنشطة الدعوة، في حين تتعلق المسألة الثانية بكون الاستقلال التام قد لا يخدم مصالح الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية نحو نظام قائم على الاقتصاد الحر. ولهذا الغرض، إن التعامل مع مختلف الجماعات المستهدفة بأنشطة الدعوة، بما فيها الحكومة برمتها، في إطار علاقات لا تقوم على أساس الاستقلال المطلق يمثل أفضل وسيلة لتحقيق الأهداف المنشودة.

٤١ - ويجدر بالإشارة أيضاً إلى أن نقص المهارات يؤثر في استقلال السلطة المعنية بالمنافسة ومساءلتها، ذلك أن ضعف النظام القضائي والبرلمان وانعدام الوعي في صفوفهما من العوامل التي قد تعوق أي جهود ترمي إلى تحقيق الاستقلال والمساءلة بسبب انعدام قدرة هاتين السلطتين على أداء دورهما في مجال إنفاذ قوانين المنافسة. وعلى سبيل المثال، إن نقص المهارات والافتقار إلى الموارد المالية من الأسباب التي تفسر الصعوبات التي تواجهها بلدان نامية كثيرة فيما يتعلق بتراكم القضايا المرفوعة أمام القضاء، ثم إن محدودية الموارد هذه تحد من فرص إنشاء محاكم متخصصة في المسائل المتصلة بالمنافسة. كما أن برلمانات البلدان النامية، التي تعد في كثير من الأحيان ممثلين عن فئات سكانية أقلية منها فقط تابعت تعليماً جامعياً، قد تفتقر إلى القدرة اللازمة لتحليل ما يرد من تقارير عن القضايا المعقدة وغير المألوفة المتصلة بإنفاذ قوانين المنافسة. ولهذا الأسباب، فإن حداً أدنى من المساءلة، على شكل تقارير تقدمها السلطة المعنية بالمنافسة إلى أو عبر وزارة إشراف، قد يمثل حلاً عملياً لمشكلة المساءلة.

٤٢ - ومن المشكلات الأخرى ذات الصلة، ندرة الخبرات المحلية المستقلة التي يمكن للسلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية أن تعتمد عليها من حين إلى آخر لمعاونة المهارات الداخلية، لا سيما عندما يتعلق الأمر بالقيام باستقصاءات تتعلق بالسوق أو بإجراء تحقيقات معقدة. فالموارد المحدودة لا تسمح إلا نادراً بتكبد تكاليف مستشارين دوليين. ثم إن الأساتذة الجامعيين المتخصصين في اقتصاديات المنافسة وقوانينها يمثلون عدداً قليلاً، وإن أغلبية الخبراء في مجال الأخوة القانونية [التضامن القانوني] ينوبون في معظم الحالات المدعى عليهم في قضايا المنافسة، ولذلك، فإن نظرهم للأمر قد تتأثر بموقفهم ذلك.

(٨) من أهم المزايا غير الملموسة التي يتمتع بها الموظفون العامون في البلدان النامية، هو الحصول على منح دراسية. فبعد التدريب، يكون الموظفون العامون عادة ملزمين بالبقاء في الخدمة العامة لفترة زمنية محددة، وهو ما ساهم إلى حد ما في الحد من انتقال الموظفين المهرة والموظفين الفنيين إلى القطاع الخاص.

٤٣ - وفي معظم البلدان النامية، يكون الأجر المدفوع لموظفي الخدمة المدنية أدنى من الأجر المدفوع لنفس الموظفين في القطاع الخاص. وقد شهدت بلدان نامية عديدة في السنوات الأخيرة انخفاضاً في الأجر الحقيقي المدفوع لموظفي القطاع العام. وفي المناطق الأقل نمواً، كأفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية، شهدت الأجور الحقيقية في القطاع العام انخفاضاً حاداً نتيجة الإجراءات التي أملتها إصلاحات التكيف الهيكلي التي أدت أيضاً إلى كبح الأجور وتأكلها في أوروبا الوسطى والشرقية، والجمهوريات السوفياتية سابقاً، وبعض اقتصادات جنوب وجنوب - شرق آسيا خلال الثمانينات والتسعينات^(٩). وقد أثر انخفاض الأجور تأثيراً سلبياً في فرص توظيف أصحاب المهارات العالية والمحافظة عليهم في الخدمة العامة، ولا سيما في المجالات المتخصصة كإنفاذ قوانين وسياسات المنافسة. فأصحاب الكفاءات والمهارات من موظفي الخدمة العامة أصبحوا يفضلون مغادرة القطاع العام للعمل في القطاع الخاص. وللتغلب على هذه المشاكل، سُمح للهيئات الخاصة، كالسلطات المعنية بالمنافسة، بأن تعرض على موظفيها أجوراً أعلى من تلك المعمول بها في الخدمة المدنية، إضافة إلى امتيازات واستحقاقات مغرية أخرى. إلا أن هذه الاستراتيجية لا يمكن أن تستمر نظراً إلى أن الامتيازات الخاصة لا تزال تمول من إيرادات الميزانية. وللسبب نفسه، لا يمكن الاعتماد على التمويل التكميلي للأجور الذي توفره الجهات مانحة، لأن هذا الشكل من التمويل قد يثير دافعاً من قبيل "نزيف الجذعة" (أي أنه يجب على الحكومة أن توفر موارد إضافية أو تواجه صعوبات لا يمكن تصورها، كادعاءات بالانتقام لما يُتخذ من قرارات تتعلق بإنفاذ قوانين المنافسة أو انهيار نظام إنفاذ قوانين وسياسات المنافسة). وفي الحالات الخاصة التي تتلقى فيها السلطات المعنية بالمنافسة تمويلاً في إطار اتفاقات ثنائية مع جهات مانحة، تثار تساؤلات حول ما إذا كانت هذه المساعدة وسيلة ممكنة لتحويل عملية إنفاذ قوانين المنافسة لخدمة مصالح أجنبية. ولا تتوفر حتى الآن أية أدلة تؤكد ذلك.

٤٤ - وفي كثير من الأحيان يمكن للسلطات المستقلة المعنية بالمنافسة أن تحصل على موارد إضافية بفرض رسوم على الخدمات التي تقدمها. فرسوم التسجيل ورسوم الخدمات تستأثر بأكثر من ٧٠ في المائة من إيرادات اللجنة المعنية بالمنافسة في جنوب أفريقيا - التي تُعدّ من أحسن الهيئات في أفريقيا من حيث التمويل - ومكّنت من تمويل أكثر من ٦٤ في المائة من نفقاتها خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧^(١٠). وتعكس هذه الأرقام المثيرة للإعجاب، من دون شك، حجم ومستوى الأنشطة في اقتصاد جنوب أفريقيا، وقد لا يكون ممكناً، على الأقل في المدى القصير إلى المتوسط، لبلدان أخرى منخفضة الدخل أن تحقق مثل هذه النتائج. وبالمقابل، مثّلت رسوم التسجيل نحو ٣٠ في المائة من ميزانية عام ٢٠٠٧ للجنة الزامية المعنية بالمنافسة (التي تُعدّ أيضاً من بين أفضل السلطات المعنية بالمنافسة في أفريقيا من حيث التمويل). ومع ذلك، تواجه اللجنة المعنية بالمنافسة في جنوب أفريقيا نفس القيود التي تواجهها الهيئات المعنية بالمنافسة في بلدان نامية أخرى. فهي لا تزال تعاني من تناقص شديد لعدد الموظفين، وهو ما أدى بها في الفترة الأخيرة إلى إجراء دراسة مقارنة تهدف إلى تعديل أجورها حسب مستويات الأجور في القطاع الخاص. وقد شرعت في تنفيذ برنامج لمنح قروض ومنح دراسية يهدف إلى تشجيع الموظفين على تحسين مهاراتهم، وقد حصل البرنامج على تمويل من وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة في إطار أنشطة تدريب الموظفين.

(٩) البنك الدولي، ٢٠٠٠.

(١٠) اللجنة المعنية بالمنافسة، ٢٠٠٧.

٤٥- ولأسباب متعددة - كعدم كفاية تدابير المحاسبة والرقابة، وخطر الغش والفساد أو مقاومة الإجراءات التي تهدف إلى فرض ضرائب متفاوتة على شرائح معينة من المجتمع مقابل الخدمات العامة - فإن بعض الحكومات لا تسمح للهيئات المستقلة بجمع الأموال بالاعتماد على مصادر بديلة. فحكومة جامايكا، على سبيل المثال، ترفض رفضاً قاطعاً أية طلبات تردها من اللجنة المعنية بالتجارة التزيهية لفرض رسوم مقابل ما تقدمه من خدمات. ونظراً إلى عدم كفاية الإعانات المقدمة من الحكومة، فإن هذه اللجنة تواجه قيوداً عديدة في الاضطلاع بمهامها المتعلقة بإنفاذ قوانين المنافسة واتخاذ أية مبادرات في مجال الدعوة. وإن السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية كثيراً ما تجد نفسها في حلقة مفرغة، حيث لا يؤثر نقص الأموال في قدرتها على الاضطلاع بأنشطة إنفاذ قوانين المنافسة فحسب، بل يؤثر أيضاً في قدرتها على رصد أثر الأنشطة التي تقوم بها، وفي قدرتها على إثبات جدارتها وتعزيز مصداقيتها، وتيسير المساءلة وتقديم الأسباب التي تبرر زيادة التمويل. وغالباً ما يقع عبء إثبات المصداقية بأكمله على عاتق السلطة المعنية بالمنافسة، وذلك في إطار تعاملها مع كل من الجمهور العام والحكومة. وفي هذا السياق، فإن الدعم السياسي المباشر لأنشطة إنفاذ قوانين المنافسة هو الذي يحدد طبيعة العلاقات المقبلة بين السلطة المعنية بالمنافسة والبيئة المخولة.

٤٦- ويشكل خطر الفساد واستغلال النفوذ في البلدان النامية قضية مزعجة ومبتذلة. فالأدلة المستمدة من واقع التجربة لا تبين بشكل قطعي أن انخفاض الأجور في القطاع العام يشجع الفساد، كما أن التحاليل النظرية لا تتوقع أن تؤدي زيادة الأجور في كل الحالات إلى الحد من الفساد^(١١). وإنفاذ قوانين المنافسة، لا سيما في البلدان التي تستعين بأفراد من القطاع الخاص للعمل في مجلس المفوضين على أساس عدم التفرغ، يثير بعض القضايا الشائكة فيما يتعلق بتزاهة هؤلاء الأعضاء واستقلالهم. وتتعلق الشواغل بقدرة هؤلاء الأعضاء العاملين على أساس عدم التفرغ، والذين يشغلون مناصب عليا في شركات خاصة، على تحقيق المستوى المطلوب من الموضوعية والحفاظة عليه، وبعلاقتهم المزدوجة مع الحكومة والصناعة. وهذه المشكلة مطروحة أيضاً في البلدان المتقدمة، إلا أن هذه الشواغل تكون أكثر حدة في الاقتصادات الصغيرة والفقيرة بسبب ضيق المجموعة التي يمكن أن يُختار منها الأفراد المناسبون. وفي هذه الاقتصادات، هناك احتمالات أكبر للاستعانة بأفراد ينتمون إلى شركات كبرى تهيمن على الاقتصاد، وهو ما من شأنه أن يُفسح المجال أمام انتهاك قوانين المنافسة. وإن ما يزيد الطين بلة، هو هيمنة الشركات المتعددة الجنسيات الكبرى في هذه الفئة من البلدان. وحتى في حالة عدم حدوث أية سلوكيات غير لائقة أو منافية للقانون، ففي غياب رقابة وزارية وآليات مساءلة فعالة، يصعب جداً التحكم في تصورات الجمهور. ولأسباب واضحة، تشكل سياسة المنافسة في البلدان النامية قضية انفعالية في بعض الأحيان، وذلك بسبب ما تثيره من تساؤلات تتعلق بـ "الإنصاف"؛ فالجمهور قد يعتبر بعض الإجراءات "غير منصفة" رغم كفاءتها من الناحية الاقتصادية.

٤٧- وإن الموارد المالية الضخمة التي تسيطر عليها شركات القطاع الخاص التي قد تهيمن على الاقتصاد، والبيئة العامة التي تتسم بانخفاض الأجور في القطاع العام، من العوامل التي يمكن نظرياً أن تهيئ الظروف المناسبة لتفشي الفساد. وفي هذا السياق، يمكن أن يواجه موظفو السلطة المعنية بالمنافسة (خلاف الرئيس التنفيذي وأعضاء

(١١) حسب بوليدانو (١٩٩٩: ٢٣)، وردت تقارير تفيد بتراجع المعايير الأخلاقية عقب إنشاء هيئات مستقلة للقطاع العام في المملكة المتحدة.

المجلس) خطر الفساد. إلا أن الدراسات التي أُجريت لغرض ورقة المعلومات الأساسية هذه لم تكشف عن أية أمثلة حيّة تؤكد ذلك.

٤٨ - وقد تظهر بعض التوترات بين الوزير المسؤول عن سياسات المنافسة والسلطة المعنية بالمنافسة بين الحين والآخر نتيجة انعدام الوضوح بخصوص أدوار ومسؤوليات كل من الوزير والإدارة التي تشرف على السلطة المعنية بالمنافسة، وكيفية تجاوب السلطة المعنية بالمنافسة مع الإدارة السياسية، والمسائل المتصلة بترشيد النفقات العامة التي تقع تحت مسؤولية الوزير أو أية إدارة حكومية أخرى. وإضافة إلى ذلك، إن السماح لهيئات القطاع العام المستقلة باعتماد جداول أحمور تختلف عن الجداول المنطبقة في الخدمة المدنية قد يؤدي إلى تفاوتات كبرى بين الموظفين العامّين المنتمين إلى هذه الهيئات وغيرهم من الموظفين العامين العاملين في إدارات وهيئات عامة أخرى. ويمكن أن تثير هذه التفاوتات شعوراً بالاستياء، كما يمكن أن تشوّش العلاقات بين إدارة السلطة المعنية بالمنافسة وكبار الموظفين الوزاريين. ففي زامبيا على سبيل المثال يصنّف منصب الرئيس التنفيذي للسلطة المعنية بالمنافسة في فئة "أمين أول"، إلا أن الراتب الذي يتقاضاه والبدلات التي يحصل عليها بصفته تلك تفوق كثيراً الرواتب والبدلات التي تُصرف للأمناء الأولين في الحكومة. ويرجّح أن يفوق الأجر الإجمالي الذي يُصرف للرئيس التنفيذي الراتب الذي يتقاضاه الوزير المكلف بسياسات المنافسة.

٤٩ - وفي كل الاقتصادات، تُثير المسائل المتعلقة بإنفاذ قوانين المنافسة اهتمام وسائل الإعلام، وبالتالي تُسلط الأضواء على الرؤساء التنفيذيين للسلطات المعنية بالمنافسة. ويشير ستوارت وآخرون (٢٠٠٧) إلى جورج ليبميلي في زامبيا، ودافيد لويس في جنوب أفريقيا، وآلان فيلز في أستراليا، الذين أدوا دوراً حاسماً في التعريف بهيئات إنفاذ قوانين المنافسة التي أشرفوا عليها في صفوف الجمهور العام وكسب احترام ومخافة أوساط العمل، بينما أسهموا أيضاً في نقل صورة إيجابية عن هذه الهيئات. ومن الواضح أن أداء السلطة المعنية بالمنافسة يرتبط إلى حد بعيد بشخصية الرئيس التنفيذي الذي يشرف عليها، وفي هذا الصدد لا بد أن يُنظر إلى هذه المسألة من هذه الزاوية تحديداً. صحيح أن استقلال السلطات المعنية بالمنافسة سيظل عرضة لاعتداءات دورية، إلا أن شخصية الأطراف من هذا الجانب وذاك تؤدي دوراً حاسماً في تحديد إمكانية حدوث هذه الاعتداءات ونجاحها.

٥٠ - وتتسم آليات المساءلة في البلدان النامية عموماً بالضعف. وكما سبقت الإشارة، فإن البرلمانات تفتقر في كثير من الأحيان إلى القدرة اللازمة لإنفاذ المساءلة على النحو الواجب. فالنتائج والمؤشرات تفتقر إلى الوضوح. وفي ما عدا التقارير السنوية والقرارات النهائية التي تتيحها السلطات المعنية بالمنافسة للجمهور، فإنها تفتقر إلى الوسائل اللازمة لإجراء مشاورات مباشرة مع المواطنين أو للحصول على ملاحظاتهم وتعليقاتهم. ويفتقر بعض السلطات المعنية بالمنافسة إلى المهارات والموارد اللازمة لإنشاء مواقع محدثة على شبكة الإنترنت والمحافظة عليها. وفي هذا السياق، أبدت البلدان النامية تحمساً كبيراً لعمليات استعراض النظراء الطوعي التي بادر بها الأونكتاد، والتي لا تشكل آلية لتقييم أثر الإنفاذ وتحديد المجالات الواجب تحسينها فحسب، بل تشكل أيضاً أداة مستقلة للمساءلة.

سابعاً - الملاحظات والمسائل التي ستظل مطروحة للمناقشة

٥١ - لا يمكن لأي سلطة منافسة أن تعمل في استقلال تام عن هيكل الحكومة الذي تشكل جزءاً لا يتجزأ منه. ولا يمكن أيضاً لسلطات المنافسة أن تدير أعمالها في عزلة تامة. وحتى الهيئات المعنية بالمنافسة التي تكون تابعة

لوزارات يمكن أن تُمنح قدرًا كبيراً من الاستقلال التشغيلي، ولكن الاستقلال القانوني لا يضمن احترام نص القانون احتراماً تاماً. وفي واقع الأمر، يمكن القول إن السلطات المعنية بالمنافسة تقع في نقطة ما على المسار الذي يربط بين العزلة التامة والسعي إلى تحقيق أهداف لا صلة لها بالكفاءة. وتسلّم كافة البلدان، على ما يبدو، بضرورة الحيلولة دون خدمة الأهداف الضيقة لجماعات المصالح عند إنفاذ قوانين المنافسة، ولهذا الغرض تضع مجموعة من الضوابط والموازن، وذلك رغم بعض الفوارق الدقيقة والاختلافات التي تميز البلدان بعضها عن بعض.

٥٢- ومن الواضح أيضاً أن إنفاذ قوانين المنافسة لا يمكن أن يُفصل عن السياق الأوسع الذي تنشط فيه السلطة المعنية بالمنافسة، وأن عناصر الاستقلال التشغيلي تشمل عملية تقوم على الشفافية وتتمثل في إدراج اعتبارات غير متصلة بالكفاءة (المصلحة العامة) في القرارات المتصلة بإنفاذ قوانين المنافسة. ويمكن أن تشكل هذه العملية آلية مساهلة حاسمة بالنسبة إلى البلدان النامية. غير أن التوصل إلى توافق في الآراء بشأن تعريف "التدخل السياسي الذي لا مبرر له" وبشأن معايير الجودة التي يمكن أن يستند إليها التقييم أمر في غاية من التعقيد، لأن هذه العملية تنطوي إلى حد ما على أحكام ذاتية.

٥٣- وتثير القضايا التي تبحثها مذكرة المعلومات الأساسية هذه مجموعة من التساؤلات والاهتمامات، التي ينبغي النظر فيها جميعاً مع مراعاة الوضع الخاص للبلدان النامية. وصعوبة التوصل إلى توافق في الآراء تثير بدورها تساؤلاً عما إذا كان من المرغوب أو من الضروري التوصل إلى هذا التوافق. وبما أن الاستقلال هو عنصر متغير، لسائل أن يسأل ما إذا كان بالإمكان تقييم الاستقلال تقييماً كمياً بحيث يمكن تحديد درجة الاستقلال اللازمة لاستيفاء شرط الاستقلال الكافي. ومن المسائل المهمة والمتصلة التي ينبغي بحثها، هي الأهمية التي ينبغي أن تُولى للاتجاه العام فيما يتعلق بمدى احترام استقلال السلطة المعنية بالمنافسة منذ بدء تجربة إنفاذ قوانين المنافسة. ويتمثل السؤال الآخر في تحديد ما إذا كان الاستقلال التشغيلي أكثر أو أقل أهمية من الاستقلال القانوني بالنسبة إلى إنفاذ قوانين المنافسة. وفيما يتعلق بالمساءلة، فإن عدم الفصل بين مهام اتخاذ القرار ومهام التحقيق يمكن أن يؤثر في عدد من الأنظمة التي تستند إلى مجلس مفوضين لاتخاذ القرارات. وسيكون من الضروري بحث خصوصيات الحالة الجأمايكية وتحديد ما إذا كانت الهياكل التي لا تقوم على الفصل بين عمليتي التحقيق واتخاذ القرار لا تفي بالغرض المطلوب من منظور المراجعة القضائية وفي أي الحالات تفشل هذه الهياكل في تحقيق هذا الهدف. ويجدر أيضاً إيلاء مزيد من الاهتمام للحاجة إلى زيادة عدد آليات المساءلة وتعزيزها.

المراجع

- اللجنة المعنية بالمنافسة (٢٠٠٧). التقرير السنوي ٢٠٠٦/٢٠٠٧. اللجنة المعنية بالمنافسة، جنوب أفريقيا.
- كوكيرمان أ. (٢٠٠٥). الاستقلال القانوني، والفعلية والمرغوب: دراسة حالة إفرادية تتعلق بمصرف إسرائيل. سلسلة ورقات المناقشة لمركز بحوث السياسات الاقتصادية. رقم ٤٩٠٦. شباط/فبراير.
- فوكس إ. م. (٢٠٠٧). التنمية الاقتصادية، والفقر ومكافحة الاحتكار: المسار الآخر. ورقات العمل بشأن القانون العام والنظرية القانونية، جامعة نيويورك، صفحة ٥٧.
- شبكة المنافسة الدولية (٢٠٠٣). إنشاء سلطات منافسة تتمتع بالمصادقية في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. تقرير أعده الفريق العامل المعني ببناء القدرات وتنفيذ سياسات المنافسة التابع لشبكة المنافسة الدولية. المؤتمر السنوي الثاني لشبكة المنافسة الدولية، ميريدا، المكسيك. ٢٣-٢٥ حزيران/يونيه.
- لويس د، (٢٠٠١). الاقتصاد السياسي لمكافحة الاحتكار. ورقة مقدمة في المؤتمر السنوي الثامن والعشرين المتعلق بالقوانين والسياسات الدولية لمكافحة الاحتكار. معهد قانون الشركات فوردهام. نيويورك، ٢٥-٢٦ تشرين الأول/أكتوبر.
- لويس د، وريدك. وتيلجور إ. (٢٠٠٤). جنوب أفريقيا: وضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية في أفريقيا: دراسة بشأن التجارة الاستراتيجية والسياسات الصناعية الانتقائية. In Soludo C, Ogbu O and Ha-Joon C (eds). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* العالمية لأفريقيا/مركز بحوث التنمية الدولية.
- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٢). Distributed public governance: agencies, authorities and other government bodies منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باريس.
- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٤). Public sector modernization: changing organizational structures. OECD Observer. Policy Brief
- بوليدانو (١٩٩٠). The new public management in developing countries. IDPM Public Policy and Management Working Paper No.13. November
- Stewart T, Clarke J and Joeke S (2007). Competition law in action; experiences from developing countries. IDRC/CRDI
- Thatcher M and Stone Sweet A (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*. Vol. 25, No.1, pp. 1-22

Thatcher M (2002). Delegation to independent regulatory agencies. *West European Politics*.
.Vol. 25, No. 1, pp. 25–145

الأونكتاد (٢٠٠٦) أفضل الممارسات لتحديد الاختصاصات وتسوية الحالات التي تنطوي على إجراءات مشتركة
بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية. TD/B/COM.2/CLP/44/Rev.2.

Wettenhall R (2005). Autonomy issues in Australian non-departmental public bodies. Paper for
.Ninth International Research Seminar on Public Management, Milan, 6–8 April

Whish R (2003). Overview of issues concerning multiple criteria in competition law
الدراسية لتدريب موظفي القضاء التي عقدها الأونكتاد في ليفنجستون، زامبيا، ٣٠-٣١ أيار/مايو ٢٠٠٣.

البنك الدولي (٢٠٠٠). World Bank's administrative and civil service reform website:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPAD.MCIVSER/0,,menuPK:677803~pagePK:34004175~piPK:34004435~theSitePK:677795,00.html>
