

Distr.: General
29 April 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الرابعة عشرة

جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤

البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

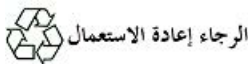
المشاورات والمناقشات المتعلقة باستعراضات النظراء بشأن
قوانين وسياسات المنافسة، واستعراض القانون النموذجي المتعلق
بالمنافسة، والدراسات المتصلة بأحكام مجموعة المبادئ والقواعد

فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يتمثل الهدف النهائي لكل من سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك في تعزيز رفاه المستهلك. فسياسات المنافسة وسياسات المستهلك كلتاهما تهدفان إلى ضمان سير الأسواق بفعالية وتصحيح أوجه الخلل فيها، غير أن كلاً منهما تُقارب هذا الهدف من منظور مختلف. فسياسات المنافسة تتناول جانب العرض من السوق وتهدف إلى ضمان حصول المستهلكين على خيارات كافية وبتكلفة ميسورة، في حين تتصدى سياسات المستهلك إلى المسائل المتعلقة بالطلب وتهدف إلى تمكين المستهلكين من ممارسة خياراتهم بفعالية.



(A) GE.14-50503 270514 280514



* 1 4 5 0 5 0 3 *

وتتناول هذه المذكرة بالتفصيل كيف يمكن لسياسات المنافسة أن تفيده المستهلكين، من خلال إنفاذ القانون وأنشطة الدعوة، وتقدم أمثلة من شتى الولايات القضائية. كما تتطرق إلى أهمية تنسيق السياسات بين الوكالات المعنية بالمنافسة وبالمستهلكين والوكالات التنظيمية، فضلاً عن أهمية اتساق السياسات في الحرص على تحقيق منافع للمستهلكين، بما يشمل في المرافق العامة في مرحلة ما بعد تحرير السوق. وتتناول هذه المذكرة أيضاً تكاليف التحول إلى مقدمي خدمة آخرين، والمعلومات المتضاربة والإعلانات التجارية المضللة، وكيف تؤثر هذه العوامل على رفاه المستهلك والمنافسة معاً. وأخيراً، تشير المذكرة إلى السبل الكفيلة بزيادة تمكين المستهلك.

مقدمة

١- يتمثل الهدف النهائي لكل من سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك في تعزيز رفاه المستهلك. فسياسات المنافسة وسياسات حماية المستهلك كلتاهما تهدفان إلى ضمان سير الأسواق بفعالية وتصحيح أوجه الإخفاق فيها، غير أن كلاً منهما تُقارب هذا الهدف من منظور مختلف. فسياسات المنافسة تتناول جانب العرض من السوق وتهدف إلى ضمان حصول المستهلكين على خيارات كافية وبتكلفة ميسورة، في حين تتصدى سياسات حماية المستهلك إلى المسائل المتعلقة بالطلب وتهدف إلى تمكين المستهلكين من ممارسة خياراتهم بفعالية.

٢- وتتناول هذه المذكرة فوائد سياسات المنافسة للمستهلكين، وتنظر في كيفية تفاعل سياسات المنافسة وسياسات المستهلك فيما بينها، مسلطة الضوء على الطابع التكاملي لهذه السياسات في تعزيز المنافسة والنهوض برفاه المستهلك، وتستعرض أمثلة في هذا الصدد. كما تتطرق المذكرة إلى السبل الكفيلة بتعزيز الفوائد التي ينالها المستهلكون من سياسات المنافسة، وتعرض حالات إفرادية من دول متفرقة تثبت هذه الفوائد^(١).

٣- ولا تتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بصيغتها الواردة في مذكرة الأمانة بشأن سياسات حماية المستهلك والمنافسة تعريفاً للمستهلك^(٢). وتغطي قوانين حماية المستهلك عموماً الأشخاص الطبيعيين في بيئة أسرهم المعيشية، غير أن بعضها، مثل قوانين الصين والهند والفلبين، يتسع ليشمل الأشخاص الطبيعيين في أدوارهم كمالكين منفردين أو مزارعي كفاف. وتركز هذه المذكرة على تعريف أضيق نطاقاً للمستهلك. فالسياسات المتصلة بالمستهلك تهدف إلى النهوض بقدرات المستهلكين على اتخاذ قراراتهم عن اطلاع وحماية مصالحهم بالتصدي للأوضاع التي قد تضر بمصلحتهم وباتخاذ تدابير للحد منها. ويُعرّف الضرر الذي قد يلحق بالمستهلك بأنه الخسارة التي يتكبدها المستهلك من حيث الرفاه الاقتصادي "إذا عمد نتيجة لتضليله إلى شراء سلع وخدمات لم يكن يشتريها لولا ذلك أو إذا دفع مقابل مشترياته سعراً أعلى من السعر الذي كان سيدفعه لو كان له اطلاع أفضل"^(٣).

(١) استُمدت دراسات الحالات المعروضة في هذه المذكرة إما من مساهمات الدول الأعضاء أو من مصادر متاحة للعامة، على النحو المذكور في الحواشي ذات الصلة.

(٢) TD/B/C.I/EM/2.

(٣) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٠، مجموعة أدوات سياسات المستهلك، ٥٢، باريس.

أولاً - فوائد سياسات المنافسة للمستهلكين

٤ - تهدف سياسات المنافسة إلى جعل الأسواق تسير لصالح المستهلكين من خلال تكوينها الرئيسيين، وهما: إنفاذ القانون وأنشطة الدعوة. ويتصدى إنفاذ قوانين المنافسة للممارسات المخلة بالمنافسة والناجمة عن استيلاء الشركات أو ممارستها قوة سوقية لا مسوغ لها، مما يؤدي إلى الإضرار بمصلحة المستهلك في هيئة ارتفاع الأسعار وانخفاض الجودة ومحدودية الخيارات ونقص الابتكار. ويتيح إنفاذ القوانين سبل انتصاف لتلافي الأوضاع التي تحد من المنافسة في الأسواق، كما يحدث في حالة الاندماجات غير التنافسية المنتظرة. والإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة مهم ليس للمعاقبة على السلوك غير التنافسي فحسب، وإنما لردع أي ممارسات غير تنافسية في المستقبل أيضاً. ويستعرض هذا الفصل الفوائد التي تحققها سياسات المنافسة للمستهلكين من خلال دراسات إفرادية لولايات قضائية متعددة بشأن إنفاذ قوانين المنافسة وأنشطة الدعوة.

ألف - إنفاذ قوانين المنافسة

٥ - يصب إنفاذ قوانين المنافسة في منفعة المستهلكين من خلال كشف الممارسات غير التنافسية والمعاقبة عليها، بما يشمل التكتلات الاحتكارية وإساءة استعمال القوة السوقية وعمليات الاندماج غير المنضبطة والتلاعب في العطاءات في سياق المشتريات الحكومية.

١ - التكتلات الاحتكارية

٦ - تضر التكتلات الاحتكارية بالمستهلكين جراء تثبيت الأسعار والحد من النواتج أو تقاسم الأسواق، وبمقدورها أن ترفع الأسعار بشكل كبير. ويلاحظ كونور (٢٠١٤) أن متوسط السعر الزائد الذي تتقاضاه جميع أنواع التكتلات الاحتكارية خلال جميع الفترات الزمنية يبلغ ٢٣ في المائة^(٤). ولإنفاذ القوانين بفعالية ضد هذه التكتلات الاحتكارية آثار مشهودة مباشرة في بعض الأحيان على صعيد خفض الأسعار في السوق، مثلما ورد في مذكرة الأمانة بشأن أثر التكتلات الاحتكارية على الفقراء في سياق حالة التكتل الاحتكاري لقطاع البترين في البرازيل، حيث انخفضت الأسعار بشكل كبير في أعقاب الحملة التي نُفذت أثناء سير التحقيقات^(٥). كما أن للتحقيقات بشأن التكتلات الاحتكارية وفرض غرامات عليها أثراً ردعياً على التكتلات الخفية والمحتملة. ومع أن الإنفاذ الفعال لا يحقق بالضرورة انخفاضاً فورياً في الأسعار في جميع الحالات، فإن القضاء على هذه التكتلات الاحتكارية

(٤) JM Connor, 2014, Price-fixing overcharges: Revised third edition, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2400780 (أطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

(٥) TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1

يسهم في زيادة الكفاءة وتعزيز رفاه المستهلك. وترد فيما يلي دراسات لثلاث حالات إفرادية تثبت فوائد ملاحقة التكتلات الاحتكارية بالنسبة للمستهلكين.

٧- قام المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي، وهو هيئة المنافسة في البرازيل، بفتح تحقيق استجابةً لشكوى قدمها صاحب مخبز تلقى تهديدات من مخازن أخرى لبيعه الخبز بسعر أقل من أسعار منافسيه. وفرضت الهيئة غرامة إجمالية قدرها ٦٥٠.٠٠٠ ريالاً برازيليًا لتثبيت سعر الخبز على الأطراف التي يتشكل منها التكتل الاحتكاري في مدينة سوبرادينو، وقوامها ١٨ مخبزاً و١٩ شخصاً. واستفاد المستهلكون من هذا التحقيق على صعيد السعر والاختيار معاً، حيث استعادت المنافسة بين المخازن^(٦).

٨- وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، سجل مكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية، وهي هيئة المنافسة في شيلي، شكوى ضد ثلاث صيدليات بتهمة اتخاذ إجراءات تواطؤية أدت إلى زيادة أسعار ٢٢٢ دواء من أدوية الوصفات الطبية في الفترة بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ ونيسان/أبريل ٢٠٠٨. وبلغ معدل الزيادة في أسعار المبيعات ٤٨ في المائة، ما يمثل زيادة قدرها ٥٠ مليون دولار أمريكي في إجمالي إيرادات الصيدليات المعنية. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، تم التوصل إلى تسوية مع إحدى الصيدليات التي اعترفت بمشاركتها في التكتل الاحتكاري. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، حكمت محكمة الدفاع عن المنافسة الحرة على كل من الصيدليتين الأخريين بغرامة قدرها ١٩ مليون دولار أمريكي، استناداً إلى خطورة السلوك ومدى الضرر الذي تسببتا به، حيث مس عدداً كبيراً من المستهلكين في الدولة. وأخيراً، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، أيدت المحكمة العليا قرار محكمة الدفاع عن المنافسة الحرة وقالت إن الصيدليات المعنية وضعت المصلحة الاقتصادية فوق الكرامة البشرية وقدمتها على أرواح الناس وصحتهم. وعقب صدور القرار، قام الجهاز الوطني لحماية المستهلك ومنظمات حماية المستهلك برفع قضايا مدنية، لا تزال جارية، ضد الصيدليات الثلاث التي شكلت التكتل الاحتكاري^(٧). ويظهر هذا المثال مدى الضرر المالي الذي تلحقه التكتلات الاحتكارية بالمستهلكين، كما يُظهر أن تدخلات هيئات المنافسة تستثير إجراءات إضافية من منظمات حماية المستهلكين لتصحيح الوضع القائم.

٩- كان سوق الاتصالات في إندونيسيا، ولا سيما قطاع خدمات الرسائل القصيرة، مثار شواغل تتعلق بالمنافسة فيما مضى. ففي الفترة من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠٠٤، لم يكن يتسنى إرسال الرسائل القصيرة إلا بواسطة مشغل وحيد بسعر ثابت قدره ٣٥٠ روبية

(٦) مساهمة من البرازيل إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

(٧) مساهمة من شيلي إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

للمرسلة الواحدة. ولم يكن ثمة ترابط مع شبكات المشغلين الآخرين. ودخل مشغلون جدد السوق في الفترة بين عام ٢٠٠٤ وعام ٢٠٠٧ فطرحوا أسعاراً مختلفة للرسائل المرسله على نفس الشبكة والرسائل المرسله إلى شبكات أخرى. وفي عام ٢٠٠٧، استحدثت ثلاثة مشغلين جدد آخرين خدمة إرسال الرسائل مجاناً على نفس الشبكة وسعراً منخفضاً جداً للرسائل المرسله خارج نطاق الشبكة، قدره ١٠٠ روبية. وبعد تقديم شكوى في هذا الصدد، خلصت لجنة الرقابة على منافسة مؤسسات الأعمال، وهي هيئة المنافسة في إندونيسيا، إلى أن بعض المشغلين اتفقوا على تعرفه الرسائل المرسله خارج الشبكة في اتفاقات التوصيل فيما بينهم، وأبرموا اتفاقاً لتثبيت الأسعار للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨ يقضي بعدم خفض تعرفات الرسائل المرسله خارج الشبكة إلى أقل من ٢٥٠ روبية للرسالة، بالإضافة إلى تعرفه مقدم الشبكة. وأدانت الهيئة ستة مشغلين لإنشاء تكتل احتكاري، وقدرت قيمة الضرر الذي ألحقه التكتل بالمستهلكين بمبلغ ٢,٨ تريليون روبية. وقد أفضى تدخل الهيئة إلى انخفاض كبير في أسعار الرسائل المرسله خارج الشبكة بمعدل ١٠٠ إلى ١٥٠ روبية للرسالة، وإلى إعادة المنافسة إلى هذه السوق. وبدأ المشغلون يستحدثون منتجات جديدة ويتبنون استراتيجيات تنفيذ المستهلك. وأظهرت دراسة أجرتها الهيئة في عام ٢٠١٠ أن القرار الذي أصدرته أدى إلى تعزيز رفاه المستهلك في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩ بما يقدر بمبلغ ١,٩٦ تريليون روبية (أي ما يعادل ٠,٠٠٠٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لإندونيسيا في عام ٢٠٠٩)^(٨).

٢- إساءة استعمال القوة السوقية

١٠- في الأسواق الشديدة التركيز، قد تسيء الشركات المهيمنة استعمال قوتها السوقية عن طريق استبعاد المنافسين أو استغلال المستهلكين بمنع العرض أو البيع المشروط و/أو المتلازم، والإغراق بالعرض لتنجية المنافسين، والتسعير الافتراضي أو المفرط. وتظهر دراسة الحالة التالية ما لإجراءات الإنفاذ المتخذة في حالات إساءة استعمال مركز الهيمنة من أثر على المستهلكين.

١١- في عام ٢٠١٠، أجرت لجنة المنافسة في موريشيوس تحقيقاً في إساءة استعمال القوة الاحتكارية من شركة مصنعة لقوالب جينة التشيدر المطبوخة، وخلصت إلى انتهاك الشركة قانون المنافسة لعام ٢٠٠٧ بعرضها تخفيضات بأثر رجعي على نوع محدد من قوالب جينة التشيدر المطبوخة مقابل الحصول على رفوف عرض متميزة لمنتجاتها. وأجرت اللجنة تقييماً لأثر تدخلها استنتجت منه أن قرارها سهل دخول صنفين جديدين من اللجنة وعزز المنافسة في هذه السوق وأدى إلى انخفاض بنحو ١٤ في المائة في أسعار جينة التشيدر في جميع متاجر التسوق الكبرى بموريشيوس تقريبا. كما قدرت اللجنة الزيادة في فائض المستهلك وخلصت

(٨) جامعة إندونيسيا، كلية الاقتصاد، معهد البحوث الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١١، Estimating the impact of competition in text message service to consumer welfare، متاح على الرابط: http://www.aseancompetition.org/files/documents/content/articles_publications/94-competition-and-welfare_1379406757.pdf (اطلع على الرابط في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٤).

إلى تراوح وفورات المستهلك بين ٨ ملايين و ٣٩ مليون روبية في فترة ما بعد التدخل الممتدة من أيار/مايو إلى آب/أغسطس ٢٠١١^(٩).

١٢- ويرد مثال آخر في تقييم للأثر أجري لقياس الفوائد التي يجنيها المستهلك من إنفاذ قانون المنافسة في قطاع التجزئة باليابان. وأثبت التقييم أن إزالة قيود الدخول إلى السوق عن المخازن الكبرى التي تباع بالتجزئة يفيد المستهلكين على صعيدي جودة الخدمة وخفض الأسعار^(١٠). ويرد في الإطار ١ مثال على شكل آخر من أشكال السلوك المسيء لاستعمال القوة السوقية.

الإطار ١

باكستان: ربط مبيعات الحواسيب المحمولة بالخدمات التعليمية

بعد أن فرضت جامعة باهريا على جميع الطلاب المتحقين بها شراء حواسيب محمولة تستوردها الجامعة، أجرت لجنة المنافسة في باكستان تحقيقاً في الأمر وقررت أن هذا السلوك يربط بيع الحواسيب المحمولة بالحصول على الخدمات التعليمية من الجامعة التي تهيمن أصلاً على سوق البرامج التعليمية في منطقة إسلاماباد. وعلاوة على ذلك، فإن الجامعة بسلوكها هذا لم تقيد خيارات الطلبة من الحواسيب المحمولة فحسب، وإنما لم تطلعهم أساساً على شرط الشراء الإلزامي للحواسيب المحمولة وقت تسجيلهم، وهي ممارسة تمعن في تشويه المنافسة في سوق الحواسيب المحمولة. وأخيراً، فإن الطلبة الذين اشتروا حواسيب محمولة بترتيب يقوم على دفع أقساط محددة شهرياً، أُجبروا على قبول قرض يبلغ معدل فائدته ١٢,٦٥ في المائة، مما تركهم في وضع أضعف من الطلاب الآخرين في الأسواق المحلية الذين يحصلون على قروض تعليمية بمعدل فائدة يتراوح بين صفر و ٨ في المائة. وفي أعقاب التحقيق الذي أجرته الهيئة، وافقت الجامعة على إرجاع ١٠ ملايين روبية باكستانية إلى الطلبة الذين اشتروا حواسيبهم المحمولة بالتقسيط. وصب القرار في منفعة الطلاب الحاليين والمقبلين معاً من خلال تخفيض معدلات الفائدة ومنع اللجوء إلى هذه الممارسات التقييدية في المستقبل.

المصدر: مساهمة من باكستان إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

(٩) لجنة المنافسة في موريشيوس، ٢٠١١، Evaluation of CMM case: IBL consumer good sales contracts with retailers stores، متاح على الرابط: <http://www.ccm.mu/English/Documents/Investigations/INV001-EvaluationReport-Non-Confidential.pdf> (أطلع على الرابط في ١٣ شباط/فبراير ٢٠١٤).

(١٠) T Matsuura and M Sunada, 2009, Measurement of the consumer benefit of competition in retail outlets, Research Institute of Economy Trade and Industry، متاح على الرابط: http://www.rieti.go.jp/en/publications/act_dp2009.html (أطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

١٣- ويشكل التسعير المفرط شكلاً آخر ممكناً للسلوك المسيء لاستعمال القوة السوقية. ونادراً ما تعتمد هيئات المنافسة إلى إنفاذ قوانين المنافسة ضد الشركات المهيمنة التي تغالي في التسعير، لما تواجهه من صعوبات عملية في تحديد السعر المفرط وتقييم آثار هذه الممارسات. غير أن هيئتي المنافسة في الصين وجنوب أفريقيا تناولتا قضيتي تسعير مفرط في الآونة الأخيرة. حيث فرضت هيئة المنافسة في الصين غرامات على شركات مهيمنة لفرضها أسعاراً مفرطاً لرمال نهر غوانغدونغ المستخدم في مشاريع هياكل تحتية ضخمة وأمرت هذه الشركات ببيع رمال النهر في غضون ستة أشهر من صدور القرار بسعر أدنى من السقف المحدد. فيما طلبت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا بدورها من محكمة المنافسة فرض غرامة بنسبة ١٠ في المائة من عوائد شركة منتجة للمواد الكيميائية، لما تتقاضاه من أسعار مفرطاً لقاء البروبيلين والبوليبروبيلين المستخدمين في صناعة البلاستيك. وتناولت القضيتان أسعار سلع يشتريها المستهلكون تجارياً. غير أنه عندما تشكل السلع المبالغ في تسعيرها مدخلات في السلع الاستهلاكية النهائية، فإن هذا السلوك يمكن أن يؤثر في طائفة واسعة من المنتجات، ويلحق من ثم الضرر بالمستهلكين^(١١).

٣- عمليات الاندماج

١٤- يتمثل المجال الثالث لإنفاذ قوانين المنافسة في مراقبة عمليات الاندماج. فالاندماج بين شركتين متنافستين من شأنه أن يؤثر على المنافسة في السوق ذات الصلة. لذا تقوم هيئات المنافسة بتحليل الآثار التي قد تلحقها عمليات الاندماج المقترحة على المنافسة، بالاستناد إلى معايير تتضمن حصة الشركة من السوق بعد الاندماج، والتركز السوقي، والحوافز التي تعترض الدخول إلى السوق، والاندماج الرأسي وتمايز المنتجات في الأسواق المتأثرة. وقد تعتمد هيئات المنافسة إلى تصحيح آثار الاندماجات التي تحد من المنافسة من خلال معالجات هيكلية وسلوكية. ففي عام ٢٠١٢، على سبيل المثال، أُخطرت هيئة المنافسة في المكسيك آنذاك بمقترح اندماج أبدت فيه شركة نستله عزمها على شراء الفرع المختص بإنتاج حليب ومغذيات الرضع لشركة بفيترز في المكسيك. وخلصت الهيئة إلى أن عملية الاندماج المقترحة ستؤدي إلى تركيز سوقي بنسبة ٧١ في المائة في نوعين من حليب الرضع الصناعي، وأن شركة نستله ستستحوذ على ثلاثة من أصل أربعة مرافق لتجهيز هذه المنتجات في المكسيك. كما قدّرت الزيادة المتوقعة في الأسعار بنسبة تتراوح بين ٢,٩ و ١١,٥ في المائة. ورأت كذلك أن الاندماج المقترح ينطوي على آثار محتملة مخلة بالمنافسة في بلدان أمريكا اللاتينية الأخرى أيضاً، لأن مصنع الإنتاج التابع لشركة بفيترز في المكسيك يصدر جزءاً كبيراً من منتجاته إلى إكوادور وبيرو وشيلي وجمهورية فنزويلا البوليفارية وكولومبيا. وقررت الهيئة وقف صفقة الاندماج. وقدم الطرفان فيما بعد مقترحاً بالعلاجات الكفيلة بإزالة الآثار المخلة

(١١) M Coleman et al., 2014, Australia: Excessive pricing – will antitrust authorities intervene? علي الرابط: <http://www.mondaq.com/australia/x/289482/Cartels+Monopolies/Excessive+pricing> (اطلع على الرابط في ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٤).

بالمنافسة. وتم التوصل إلى تسوية تقضي بتصفية جميع الأصول اللازمة للحفاظ على وجود فرع حليب ومغذيات الرضع لشركة بفيترز في السوق المكسيكية وتحويلها إلى طرف ثالث. ويُظهر هذا المثال كيف عاجلت هيئة منافسة بنجاح عملية اندماج تعتبر محملة بالمنافسة^(١٢).

٤- التلاعب في العطاءات في سياق المشتريات الحكومية

١٥- تعد المشتريات الحكومية مجالاً هاماً آخر ينتفع فيه المستهلكون من إنفاذ قوانين المنافسة. فالمشتريات الحكومية تمثل ما يتراوح متوسطه بين ١٣ و ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي حول العالم، وتشكل بالتالي نسبة كبيرة من حيث تخصيص واستخدام الأموال العامة، أي أموال دافعي الضرائب^(١٣). وقد تساعد سياسات المنافسة في ضمان سير المشتريات الحكومية على نحو يتسم بالشفافية والتنافسية. فالتلاعب في العطاءات يرفع الأسعار التي تدفعها الحكومة إلى مقدمي السلع والخدمات، ما يجعل إنفاذ قوانين المنافسة ضرورة في هذا المجال لكشف ومنع تلاعب التكتلات الاحتكارية في العطاءات العامة. ويقدم الإطار ٢ مثالاً على الادخارات الكبيرة التي يمكن تحقيقها جراء تطبيق إجراءات تنافسية في مجال المشتريات الحكومية.

الإطار ٢

المكسيك: توصيات هيئة المنافسة تحقق وفورات للمعهد المكسيكي للضمان الاجتماعي

حددت هيئة المنافسة، في عام ٢٠٠٦، وجود تواطؤ في سياق المشتريات الحكومية للمعهد المكسيكي للضمان الاجتماعي في العطاءات العامة لشراء الإنسولين والمحالييل الإلكترونية في الفترة بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦. والمعهد هو ثالث أكبر مشتر حكومي في المكسيك وأكبر بائع منفرد للمستحضرات الصيدلانية والإمدادات الطبية في أمريكا اللاتينية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، فرضت الهيئة غرامة قدرها ١٥١,٧ مليون دولار مكسيكي على تكتل احتكاري من ستة شركات صيدلة تلاعبت في هذه العطاءات. وبعد تطبيق توصيات الهيئة، التي شملت تجميع المشتريات والمناقصات المعكوسة وخفض الأسعار المرجعية وفتح العطاءات أمام المزودين الدوليين، تمكن المعهد من توفير قرابة ٤٦ مليار دولار مكسيكي في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١.

المصدر: مساهمة من المكسيك إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤

(١٢) مساهمة من المكسيك إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

(١٣) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٣، متاح على الرابط: <http://www.oecd.org/gov/ethics/meetingofleadingpractitionersonpublicprocurement.htm> (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

١٦- وفي مثال آخر، رصدت هيئة المنافسة في جنوب أفريقيا مناقصات تواطؤية في قطاع البناء في الفترة بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٣ وقامت بتسويتها. حيث خلصت إلى حدوث تلاعب بقيمة ٤,٦ مليارات دولار أمريكي في أكثر من ٣٠٠ من عقود مشاريع كبرى للقطاع العام، شملت بناء ملعب وطرق. وتم التوصل إلى اتفاقات تسوية مع شركات البناء وفُرضت غرامات ناهزت ١٤٦ مليون دولار أمريكي^(١٤). ويتبين من ثم أن الإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة ومكافحة الفساد له دور حاسم في ضمان خلو المشتريات الحكومية من الممارسات الفاسدة والمخلة بالمنافسة التي تضر المستهلكين.

باء- الدعوة في مجال المنافسة

١٧- تعرّف شبكة المنافسة الدولية مفهوم الدعوة في مجال المنافسة بأنه يشير إلى "الأنشطة التي تضطلع بها وكالات المنافسة بهدف تشجيع بيئة تنافسية بواسطة آليات غير إنفاذية تقوم بشكل رئيسي على العلاقات مع الجهات الحكومية الأخرى وإذكاء الوعي العام بالمنافع المنافسة"^(١٥). ولأنشطة الدعوة إلى المنافسة أهمية حاسمة خصوصاً في المرحلة الانتقالية من سوق احتكارية إلى سوق محررة من خلال الخصخصة وتخفيف القيود التنظيمية في قطاعات مثل الاتصالات والطاقة. فالمجموعات صاحبة المصلحة، كمقدمي الخدمات المتمكنين، تتميز بالتنظيم الجيد وتمارس نفوذها للضغط على الحكومات من أجل تبني تدابير تقيّد الدخول إلى السوق والمنافسة فيها، مما قد يضر بمصلحة المستهلكين. وبالمقابل، يصعب على المستهلكين تنظيم أنفسهم لإيصال أصواتهم. لذا فإن بوسع هيئات المنافسة أن تضخم أصوات المستهلكين وتدعو إلى تبني سياسات تشجع المنافسة وتراعي مصالح المستهلكين. ووفقاً لما ورد في مذكرة الأمانة بشأن استراتيجيات سلطات المنافسة في مجال الاتصالات كأداة لتحقيق الفعالية، فإن الدعوة إلى المنافسة أداة فائقة الأهمية في منع السلوك المخل بالمنافسة وتيسير المنافسة وحماية مصالح المستهلك^(١٦). ويرد مثال على ما سبق في الإطار ٣ أدناه.

(١٤) D Lewis, OECD, 2014, Fighting corruption and promoting competition، مذكرة معلومات عامة أعدت للمنتدى العالمي المعني بالمنافسة.

(١٥) فريق العمل المعني بالمنافسة لشبكة المنافسة الدولية، ٢٠١١، الجزء الأول من مجموعة أدوات الشبكة في مجال الدعوة: إجراءات وأدوات الدعوة، عُرضت في المؤتمر السنوي العاشر لشبكة المنافسة الدولية، متاحة على الرابط: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (اطلع على الرابط في ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

(١٦) TD/B/C.I/CLP/28.

الإطار ٣

إسبانيا: البدائل التي اكتسبها قطاع النقل من خلال أنشطة الدعوة إلى المنافسة

كان إقليم بزكاييا يمنح الوكالة الحصرية إلى شركة تقدم خدمات النقل على الطريق بين فكتوريا وبيلباو، وهو طريق أغلب مستخدميها من طلاب جامعة فكتوريا الذين يتلقون محاضرات في بيلباو. وكانت رسوم المواصلات التي تفرضها الشركة مرتفعة جداً مما اضطر الطلاب إلى وضع ترتيبات لوسيلة نقل خاصة بهم على الطريق الذي تقدم عليه الشركة خدماتها، وفقاً لقانون النقل. وكانت رسوم هذه المواصلات البديلة أقل بكثير من تلك التي تتقاضاها شركة النقل المعنية، ما دفع الأخيرة إلى تقديم شكوى إلى إدارة المدينة التي رفضت من ثم منح الطلاب رخصة لتنفيذ خططهم. وقد تدخلت هيئة المنافسة فعقدت عدة اجتماعات مع الأطراف المعنية أفضت إلى تقديم تقرير تبرر فيه المبادرة الطلابية وتطلب من السلطات إصدار الرخص اللازمة للسماح للمؤسسة الطلابية بتقديم خدماتها.

المصدر: هيئة المنافسة في إقليم الباسك. تقرير محكمة الدفاع عن المنافسة في إقليم الباسك، ٢٠١١. متاح على الرابط:

http://www.competencia.euskadi.net/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/INFORME%20TRASPORTE%20REGULAR%20DE%20USO%20ESPECIAL.pdf
(اطلع على الرابط في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

١٨- ويتضح بذلك أن أنشطة الدعوة إلى المنافسة تصب في منفعة المستهلكين في آخر المطاف. ويمكن رؤية مثال آخر على ذلك في تدخل لجنة المنافسة الباكستانية لتعزيز المنافسة في قطاع صغير ولكن فائق الأهمية في سوق النقل الجوي الباكستانية، وهو المسار الجوي بين باكستان ومكة المكرمة في السعودية. فقد نفذت هيئة الطيران المدني توصيات هيئة المنافسة مما أدى إلى دخول أربع شركات طيران جديدة إلى السوق وانخفاض تكلفة السفر الجوي للمستهلكين^(١٧).

ثانياً - العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك

١٩- يتمثل الهدف النهائي لكل من سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك في تعزيز رفاه المستهلك. وتؤكد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك الصلة بين المنافسة وحماية المستهلك، وتنص على أنه "ينبغي أن تشجع الحكومات المنافسة التزيهة والفعالة كي يتاح للمستهلكين أكبر نطاق من الاختيار بين المنتجات والخدمات بأدنى

(١٧) مجموعة البنك الدولي، ٢٠١٣، إعلان الفائزين في مسابقة الدعوة إلى المنافسة لعام ٢٠١٣، متاح على الرابط: <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

تكلفة^(١٨). وتشدد مذكرة الأمانة بشأن مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة على أهمية سياسات وقوانين المنافسة في حماية وتعزيز الرفاه الاجتماعي بصفة عامة، ولا سيما مصالح المستهلكين في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء^(١٩). ويشكل رفاه المستهلك أو حماية مصالحه هدفاً صريحاً في قوانين المنافسة لدى بعض الولايات القضائية، كما في أستراليا والهند وإندونيسيا واليابان وصربيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا. بينما تغطي بعض الولايات القضائية، ككندا وجنوب أفريقيا، أبعد من ذلك لتعرف غرض قوانين المنافسة لديها بأنه يتمثل في تعزيز المنافسة وإدانتها لتحقيق أهداف تشمل "توفير أسعار تنافسية للمستهلكين وتمكينهم من الاختيار بين المنتجات"^(٢٠) ^(٢١). وتحدد ولايات قضائية أخرى أولوياتها استناداً إلى مقدار الضرر الذي قد يلحق بالمستهلكين. فالمفوضية الأوروبية مثلاً ذكرت أنها ستركز على السلوك الأكثر ضرراً بالمستهلكين في سياق تطبيق المادة ٨٢ من المعاهدة المنشئة للمجموعة الأوروبية على السلوك الإقصائي للشركات المهيمنة^(٢٢). أما لجنة التجارة الاتحادية للولايات المتحدة الأمريكية فهي "تشجع المنافسة في القطاعات التي لها أثر كبير على المستهلك، مثل الرعاية الصحية والعقار والنفط والغاز والتكنولوجيا والسلع الاستهلاكية"^(٢٣).

٢٠- وتقدم الأسواق التنافسية حوافز للشركات كي تقدم منتجات وخدمات عالية الجودة بأفضل الأسعار. ويمكن بالتالي تسوية بعض الشواغل المتعلقة بسياسات المستهلكين، كمعايير السلع والخدمات، بشكل أو بآخر. غير أنه في سياق التعقيد المتزايد للسلع والخدمات، والحصة المتزايدة من الخدمات في مجموع استهلاك الأسر المعيشية، وتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وانتشارها السريع وما تتيحه من فرص للمستهلكين، أصبحت الأسواق أكثر عرضة للممارسات الاحتالية والمضللة^(٢٤). ولذلك فإن هناك حاجة متزايدة إلى سياسات تنص على آليات تعوض إخفاقات السوق وتحمي مصالح المستهلك. وتضمن التدخلات القائمة على سياسات المستهلك حصول المستهلكين على القدر الكافي

- (١٨) الأونكتاد، ٢٠٠٣، مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك (نيويورك، منشورات الأمم المتحدة).
- (١٩) TD/RBP/CONF/10/Rev.2.
- (٢٠) كندا، وزارة العدل، قانون المنافسة، ٢٠١٠، متاح على الرابط: <http://www.laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-34/index.html> (أطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).
- (٢١) جنوب أفريقيا، قانون المنافسة، ٢٠٠٠، متاح على الرابط: <http://www.compcom.co.za/the-competition-act/> (أطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).
- (٢٢) المفوضية الأوروبية، ٢٠٠٩، بلاغ من المفوضية بعنوان: توجيهات بشأن أولويات الإنفاذ في تطبيق المادة ٨٢ من معاهدة المجموعة الأوروبية على السلوك الإقصائي للشركات المهيمنة، متاح على الرابط: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/art82/> (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).
- (٢٣) الأونكتاد، ٢٠٠٨، آثار ممارسات الأعمال المخلة بالمنافسة على البلدان النامية وآفاق تمييزها (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).
- (٢٤) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مجموعة أدوات سياسات المستهلك، باريس.

والصحيح من المعلومات عن طريق الإعلانات التجارية وبطاقات المنتجات، وحصوهم على شروط والتزامات منصفة في عقود الشراء، واحترام حقوقهم. أما أدوات السياسات العامة ذات الصلة فهي تجعل قدرة المستهلك على الاختيار عنصراً فعالاً في تقوية المنافسة وإرسال مؤشرات إلى الشركات التي تتبع ممارسات مضللة واحتمالية بأنها لن تفلت من العقاب. كما أن وجود مستهلكين مطلعين وواعين بحقوقهم من شأنه أن يشجع المنافسة في الأسواق من خلال ممارسة حق الاختيار. فبعض تدابير حماية المستهلك التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، مثل الأمر التوجيهي بشأن الممارسات التجارية غير المنصفة، الذي اعتُمد عام ٢٠٠٥، يهدف إلى "تعزيز المنافسة استناداً إلى الأهلية والاختيار الحقيقي عن طريق حظر الممارسات غير المنصفة كإعلانات التجارية المضللة" والممارسات التجارية العدوانية^(٢٥). كما يهدف الأمر التوجيهي إلى تسهيل الإعلانات التجارية عبر الحدود في الاتحاد الأوروبي، وبالتالي تعزيز المنافسة في قطاع البيع بالتجزئة.

٢١- وهناك تعاضد بين سياسات المنافسة وسياسات المستهلك حيث تدعم كل منهما الأخرى في بلوغ أهدافها. والرأي التقليدي هو أن سياسات المنافسة تتناول جانب العرض من السوق، فيما تتناول سياسات المستهلك جانب الطلب. غير أن ثمة اعترافاً متزايداً بضرورة تنسيق هذه السياسات لتسهيل تبني نهج سوقي شامل، وبضرورة أن تتقاسم السلطات المعنية بالمنافسة وتلك المعنية بالمستهلك المعلومات وتنسق تدابير الإنفاذ والدعوة فيما بينها. وفي القرار الذي اتخذته هيئة المستهلكين والأسواق في هولندا بفرض غرامة على شركة طيران لاتباعها ممارسات تجارية غير منصفة^(٢٦)، مثال على إنفاذ قوانين الحماية ليس في أعقاب شكاوى من مستهلكين فحسب، وإنما شكوى من منافسين لشركة الطيران المعنية^(٢٧). وبالتالي فإن إنفاذ قوانين المستهلك من شأنه أن يعزز المنافسة عن طريق التصدي للممارسات التجارية غير العادلة. ويقدم الإطار ٤ مثلاً على التفاعل بين سياسات المنافسة وسياسات المستهلك في قطاع الرعاية الصحية.

(٢٥) مساهمة من المفوضية الأوروبية إلى الجلسة الرابعة بشأن العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك، ٨ شباط/فبراير، المنتدى العالمي المعني بالمنافسة. ٢١ و ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

(٢٦) موقع Lexology، ٢٠١٣، هيئة حماية المستهلك الهولندية تفرض غرامة بمبلغ ٣٧٠.٠٠٠ يورو على الخطوط الجوية ريانير، متاح على الرابط: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6b0efb3f-71ae-4aee-8497-0f990b5b6dc6>.

(٢٧) مساهمة من هولندا إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

الإطار ٤

شيلي: مقارنة أسعار الخدمات الطبية

أُبرم بين الجهاز الوطني لحماية المستهلك (Sernac) وهيئة الصحة ورابطة العيادات الخاصة في شيلي اتفاق يعدّ مثلاً على تدخل سياسات المستهلك لصالح المنافسة. وكان هدف الاتفاق، الذي أصبح نافذاً في حزيران/يونيه ٢٠١٣، هو ضمان إحاطة المرضى علماً بتكلفة الخدمات الطبية قبل بدء العلاج، ما يتيح لهم مقارنة الأسعار بين العيادات المختلفة في ٢٠ مجالاً من الخدمات الطبية. وقبل إبرام هذا الاتفاق، كان المرضى يحصلون على تقديرات للتكاليف الإجمالية فحسب، ما يتعذر معه إجراء مقارنة لأسعار مختلف البنود التي تتضمنها خيارات العلاج. وأصبح من الممكن الآن تفادي لجوء بعض العيادات إلى إصدار فواتير بمبالغ تعسفية بعد انتهاء العلاج.

وقد رصدت هيئة المنافسة هذا الخلل في السوق الذي تم التصدي له بواسطة التنظيم المذكور، في أعقاب تحقيق أجري في سوق العيادات الخاصة، واستنتجت منه أدلة على فرض إحدى العيادات أسعاراً مفرطاً للأدوية والإمدادات الطبية. وخلصت دراسة السوق إلى أن إمكانية حدوث هذه التجاوزات ترجع إلى افتقار المرضى إلى الخيارات بعد إدخالهم العيادات. وتسبب التصدي لهذا الخلل السوقي بواسطة تنظيم عام يشمل جميع مقدمي خدمات الرعاية الطبية ويهدف إلى زيادة خيارات المرضى بعد إدخالهم العيادات. وقدمت هيئة المنافسة هذه الدراسة ونتائجها إلى هيئة الصحة التي اتخذت الإجراءات اللازمة وفقاً لها. وتدل هذه الحالة على الطابع التكاملي لسياسات المنافسة وسياسات المستهلك ودور التعاون بين السلطات المعنية في تحديد المعالجات الأنسب للتصدي لإخفاقات السوق بما يصب في منفعة المستهلك.

المصدر: مساهمة من شيلي إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

٢٢- وتتزايد أهمية الطابع التكاملي لسياسات المنافسة وسياسات المستهلك في أسواق المنتجات المعقدة اليوم. فكل من لجنة التجارة الاتحادية ووزارة العدل في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تطبق أدوات لإنفاذ قوانين المنافسة وحماية المستهلك لتعزيز الفوائد التي تحققها المنافسة للمستهلكين في أسواق العقار. وتم التصدي للشواغل من جانبي العرض والطلب معاً عن طريق إزالة القيود التي تعرقل المنافسة من خلال إنفاذ القوانين وأنشطة الدعوة وإحاطة المستهلكين بما يلزمهم من معلومات عن مواضيع تشمل الإعلانات الاحتيالية عن الرهن العقاري، ومن ثم تمكينهم من اتخاذ قرارات مستنيرة^(٢٨). وتنفذ بعض الدول آليات رقابة خاصة للتصدي للشواغل المتعلقة بالمنافسة والمستهلك في أسواق معينة. ففي هولندا،

(٢٨) مساهمة من الولايات المتحدة إلى الجلسة الرابعة عن العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك، ١٦ كانون الثاني/يناير، المنتدى العالمي المعني بالمنافسة، ٢١ و٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

على سبيل المثال، أنشأت هيئة المستهلكين والأسواق وحدة مخصصة معنية بمراقبة القطاع المالي، لمراقبة المسائل المتعلقة بالمنافسة في هذا القطاع عن طريق إجراء الأبحاث وإصدار التوصيات السياسية اللازمة لحماية المنافسة وتشجيعها. وتلا ذلك إجراء أبحاث بشأن مقارنة الأسعار في منتجات الادخار، ومخاطر المنافسة في سوق تمويل العقار، والتسوق في مجال المنتجات المالية، والحوافز في أسواق الخدمات المصرفية بالتجزئة، وسوق الرهن العقاري الهولندية، وأتاحت جميعها صورة أكثر وضوحاً عن شواغل المنافسة التي قد تضر المستهلكين في هذه السوق^(٢٩). ويقدم الإطار ٥ مثالاً إضافياً عن المعالجات المتعلقة بالمستهلك وكيف تشجع المنافسة في السوق.

الإطار ٥

أستراليا: إنفاذ قوانين المستهلك إزاء الإعلانات التجارية المضللة

ادّعت لجنة المنافسة والمستهلك الأسترالية أن شركة أبل أعلنت، في حملتها التسويقية لجهاز ايباد الجديد في أستراليا، أن الجهاز قابل للتوصيل بشبكات الجيل الرابع (G4) في أستراليا. وهو ما لم يتحقق لأسباب تتعلق بعدم تطابق المعدات. وبتت المحكمة الاتحادية في المسألة في حزيران/يونيه ٢٠١٢، حيث طلبت من أبل إبلاغ المستهلكين بأن الجهاز غير قابل للتوصيل بشبكات الجيل الرابع (G4) في أستراليا، وفرضت عليها غرامة لإجرائها حملة إعلانية مضللة. وقد كان لحالة إنفاذ قوانين المستهلك هذه انعكاسات على المنافسة لأن منافس شركة أبل، وهي شركة سامسونغ، تبيع أجهزة تصفح محمولة قابلة للتوصيل بشبكات الجيل الرابع (G4) في أستراليا.

المصدر: R Sims (2012). Exploring the possibility of coordinating competition and consumer policy. عُرض في المنتدى الدولي السابع للمنافسة في سيول. ٤ أيلول/سبتمبر.

٢٣- وتضمن سياسات المستهلك أن لدى المستهلكين الاطلاع الكافي لاتخاذ قرارات عقلانية، فيمارسون بذلك حق الاختيار ويشجعون المنافسة. غير أن استنتاجات علم الاقتصاد السلوكي تلفت إلى إن المستهلكين لديهم انحيازات تشمل الانحياز المتعلق بصعوبة معالجة المعلومات - مواجهة النفوذ (كتراحم الخيارات) وانحيازات العرض (القيمة الظاهرة كمؤشر للقيمة الخفية) وانحيازات التأطير (كالفائدة النسبية) وانحيازات الخيار البديهي وطريقة عرض المعلومات، والانحيازات المتعلقة بمرور الوقت - تغير الميول (كانحياز الإسقاط) وانحيازات التفاؤل المفرط والخوف من الخسارة. ولهذه الانحيازات السلوكية انعكاسات على سياسات المنافسة وسياسات المستهلك معاً. فالانحيازات السلوكية للمستهلكين تشير إلى أهمية جانب

(٢٩) مساهمة من هولندا، ١٧ شباط/فبراير ٢٠١٤، المائدة المستديرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن دور المنافسة في الحماية المالية للمستهلكين. شباط/فبراير ٢٠١٤.

الطلب في تنشيط المنافسة في الأسواق وجعلها تسير على نحو يحقق رفاه المستهلكين^(٣٠). ويتعين، من هذا المنطلق، أن تكفل السياسات المتعلقة بالطلب تمكين المستهلكين من الوصول إلى المعلومات اللازمة وتقييمها لاتخاذ قراراتهم عن اطلاع. ويعتبر إنفاذ قوانين حماية المستهلك، ومسح الأسواق، والاتصالات الفعالة للمساعدة على إزالة هذه الانحيازات لدى المستهلكين، أفضل الأدوات المتاحة للتصدي لهذه الانحيازات^(٣١). بيد أن سياسات المستهلك وحدها لا تكفي. فعلى جانب العرض، قد تسعى الشركات إلى استغلال الانحيازات السلوكية وخوض ممارسات تعسفية أو مخلة بالمنافسة. وينبغي بالتالي استخدام قوانين وسياسات المنافسة وحماية المستهلك معاً في التصدي لأوجه الخلل الناجمة عن انحيازات المستهلك.

٢٤ - وقد لا تخلو العلاقة بين المنافسة ورفاه المستخدم من بعض أوجه التوتر أيضاً. فالمنافسة الشرسة قد تؤدي إلى سلوك غير أخلاقي أو إجرامي من الشركات للحصول على ميزة تنافسية إزاء المنافسين. وكان السعي إلى اكتساب هذه الميزة هو القوة الدافعة وراء السلوك المخوف بالمخاطرة للمؤسسات المالية الشديدة المديونية قبيل الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨^(٣٢). وقد تكون هناك حالات لا تعزز فيها الأسواق التنافسية مصالح المستهلكين، كما يحدث في حالات العوامل الخارجية، وخصوصاً السلع البيئية، وموارد الملكية المشتركة، مثل مصائد الأسماك، والسلع العامة. ففي هذه الحالات، هناك حاجة إلى التنظيم الحكومي لضمان بلوغ الأهداف المتعلقة بحماية مصالح المستهلكين^(٣٣).

٢٥ - ورغم الطابع التكاملي لسياسات المنافسة وسياسات المستهلك، فإن ثمة حالات قد تنشأ وتشكل فيها سياسات المنافسة تحديات جديدة للمستهلكين، أو تكون فيها لسياسات حماية المستهلك انعكاسات على المنافسة. وتقدم منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعض الأمثلة على هذه الحالات^(٣٤). فالتحرير المالي، وإزالة الضوابط الحكومية عن المرافق

(٣٠) المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، مكتب التجارة العادلة، ٢٠١٠، ما الذي يعنيه علم الاقتصاد السلوكي لسياسات المنافسة؟ متاح على الرابط: http://www.oft.gov.uk/shared_of/economic_research/oft1224.pdf (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤)

(٣١) الهيئة الهولندية للمستهلكين والأسواق، ٢٠١٣، علم الاقتصاد السلوكي وسياسات المنافسة، متاح على الرابط: <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=11586> (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

(٣٢) ME Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 1, No. 1 (February 2013).

(٣٣) الأونكتاد، ٢٠٠٨، آثار ممارسات الأعمال المخلة بالمنافسة على البلدان النامية وآفاق تنميتها (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

(٣٤) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٨، العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك، المنتدى العالمي المعني بالمنافسة.

العامة، وتحرير الخدمات المهنية قد يولد تحديات جديدة للمستهلكين. وقد تتغير حوافز الجهات المشاركة في السوق بعد التعرض لمزيد من المنافسة على نحو يثير شواغل حماية المستهلك. ففي الأسواق المحررة حديثاً، قد تنخرط الشركات المهيمنة في ممارسات تقييد المستهلكين بشروط تجعل التحول إلى الشركات المنافسة أكثر صعوبة أو أعلى تكلفة، في حين قد تنخرط الشركات الجديدة في ممارسات تسويق شرسة لتوسيع حصتها من السوق. وقد فرضت هيئة المستهلكين والأسواق في هولندا، على سبيل المثال، غرامة على شركة جديدة للتزويد بالطاقة اتبعت نهجاً عدوانياً وممارسات بيع مضللة على عتبات المنازل^(٣٥). وفي هذه الظروف، هناك حاجة إلى ربط الأهداف القصيرة الأمد بالاستراتيجيات طويلة الأمد لفائدة المستهلكين. وقد يصعب إنفاذ قوانين حماية المستهلك في منفعة المستهلكين في الأمد القصير بوضع حد للممارسات التجارية غير المنصفة، ولكن إذا كانت هذه التدابير تقييدية جداً، فقد ينسحب اللاعبون الجدد من السوق، مما يناقض الهدف الطويل الأمد المتمثل في هئية أسواق تنافسية تحقق نتائج أفضل للمستهلكين^(٣٦). وقد تؤدي المعايير الإلزامية للمنتجات أو حظر الإعلانات المقارنة إلى استبعاد الداخلين الجدد والمنتجات المنخفضة التكلفة^(٣٧). كما أن متطلبات الشفافية في الأسعار تفيد المستهلكين، ولكنها قد تسهل التواطؤ بين الشركات. ومن الضروري في هذا السياق تحقيق التوازن السليم بين الأهداف القصيرة الأمد والأهداف الطويلة الأمد.

ثالثاً - سبل تعزيز الفوائد التي يجنيها المستهلكون من سياسات المنافسة

ألف - التنسيق بين سياسات المنافسة وسياسات المستهلك

٢٧ - ثمة حاجة إلى تنسيق السياسات بغية التصدي لمصادر إخفاقات السوق واختيار التوليفات المناسبة من التدابير السياساتية. وبغض النظر عن البيئة المؤسسية لتنفيذ سياسات المنافسة وسياسات المستهلك، يتمثل أحد سبل تحقيق التنسيق بين السياسات في التركيز على

(٣٥) الهيئة الهولندية للمستهلكين والأسواق، ٢٠١١، هيئة المستهلكين تفرض عقوبة على غرين شويس (Greenchoice) لحملة بيع مضللة على عتبات المنازل، متاح على الرابط:

<https://www.acm.nl/en/publications/>

publication/7460/Consumer-Authority-penalises-Greenchoice-for-misleading--doorstep-selling/

(اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

(٣٦) مساهمة من هولندا إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

(٣٧) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٨، العلاقة بين سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك، المنتدى العالمي المعني بالمنافسة.

مصالح المستهلكين في سياق كل من قوانين المنافسة وأنشطة الدعوة والإنفاذ لحماية المستهلك. ويمكن أن يقترن إنفاذ قوانين المنافسة بأنشطة تمكين المستهلك، حيث استكمال جهود الإنفاذ بالحلول الطوعية وتثقيف مؤسسات الأعمال والمستهلكين. كما يمكن استخدام وسائل الإعلام الاجتماعي وأدوات الاتصال لتوعية المستهلكين، ولا سيما في الأسواق المنظمة، ومساعدتهم على التحول إلى مقدمي خدمات آخرين^(٣٨).

٢٨- وقد لا يؤدي ازدياد المنافسة بالضرورة إلى تحسين النتائج بالنسبة للمستهلكين في الأسواق التي لا يتسنى فيها لهؤلاء اتخاذ قراراتهم عن اطلاع أو التحول إلى مقدمي خدمات آخرين. وقد لا تجد الشركات بدورها حافزاً كافياً للتنافس بتقديم منتجات وخدمات أعلى جودةً، فتتبنى بدلاً من ذلك مخططات تسعير معقدة وتجعل المقارنات أكثر صعوبة أو تنخرط في حملات إعلانية مضللة. ويشكل سوق بطاقات الائتمان مثلاً على الأسواق التي يمكن أن تتكاثر فيها هذه الممارسات بالتوازي مع عدد المنافسين^(٣٩). ويتعين التصدي لهذه الحالات من خلال تنسيق أفضل للسياسات. وقد توفر دراسات السوق صورة أوضح عن المسائل المتعلقة بالمنافسة والمستهلكين في الأسواق وتيسر التوصل إلى حلول للمشاكل التي يجري تحديدها. وقد يكفل إنفاذ قوانين المنافسة، مشفوعاً بتدابير تمكين المستهلكين، قدرة هؤلاء على التوصل إلى الخيارات السليمة وإحجام الشركات عن الممارسات غير المنصفة وعن استغلال قوتها السوقية. ويقدم الإطار ٤ في الفصل السابق مثلاً عن التنسيق بين هيئات المنافسة وهيئات حماية المستهلك.

٢٩- وتشكل سوق التحويلات المالية مجالاً لا غنى فيه عن تنسيق السياسات وتشكل درجة المنافسة فيه عنصراً أساسياً لتحديد الأسعار. فكلما انخفضت الرسوم ازدادت التحويلات المالية، مما يسهم في إدماج المبعدين من النظم المالية الرسمية، خصوصاً في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً. وكما ورد في مذكرة الأمانة بشأن حماية المستهلك وقوانين المنافسة، على سبيل المثال، فإن ازدياد المنافسة يخفض أسعار التحويلات المرسله من مجموعة الثماني^(٤٠). غير أن كلاً من سياسات المنافسة وسياسات المستهلك ضرورية لتحسين رفاه المستهلك في هذه السوق. وتشمل تدابير سياسات المنافسة تسهيل دخول المؤسسات المالية إلى السوق وتقييد الاتفاقات الحصرية بين شركات ووكلاء التحويل المالي. وينبغي أن تركز سياسات المستهلك بدورها على تثقيف المستهلكين لزيادة المعلومات المتاحة لمرسلي التحويلات المالية، مما يؤدي بدوره إلى تعزيز المنافسة. وفي بعض الحالات، يتعين استكمال سياسات المنافسة والمستهلك بأطر تنظيمية مناسبة. فكما ورد في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠١٢، إن "تعزيز المنافسة يثير مسائل تنظيمية، أولها الحاجة إلى ضمان تماسك أنظمة

(٣٨) C. Fonteijn, 2013, presentation at the European Competition and Consumer Day in Dublin, 24 May

(٣٩) ME Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, 1(1)

(٤٠) TD/B/C.I/EM/2

التحويل ووثاقها وتفادي إساءة استعمالها (لغسيل الأموال مثلاً) وهو السبب الذي يجعل كيانات الخدمات المالية المنظمة فقط هي المخولة عادة بتقديم خدمات التحويل المالي^(٤١).

٣٠- وثمة اتجاه أخير نحو جمع إنفاذ قوانين المنافسة وحماية المستهلك في مؤسسة واحدة لخلق أوجه التآزر اللازمة بين هاتين الوظيفتين. فهیئة المستهلكين والأسواق في هولندا مثلاً أنشئت في نيسان/أبريل ٢٠١٣ من خلال تجميع هیئة المستهلك والسلطة المستقلة للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية وهیئة المنافسة. ويتمثل الهدف الرئيسي لهیئة المستهلكين والأسواق في النهوض برفاه المستهلك وتقوم مهمتها على تعزيز الفرص والخيارات لمؤسسات الأعمال والمستهلكين. أما لجنة المنافسة والمستهلك الأسترالية، وهیئة المنافسة والأسواق المنشأة حديثاً في المملكة المتحدة، ولجنة التجارة الاتحادية في الولايات المتحدة، فهی أمثلة أخرى على سلطات أسندت إليها مسؤوليات مزدوجة تُعنى بإنفاذ قوانين المنافسة والمستهلك معاً.

٣١- وهناك آليات للتعاون في الدول التي تُعهد وظائف المنافسة وحماية المستهلكين فيها إلى سلطات منفصلة. ففي عام ٢٠١٢، وقّعت هیئة المنافسة في البرازيل، وهي المجلس الإداري للدفاع الاقتصادي (CADE) والوكالة الوطنية للمستهلكين (Senacon) اتفاق تعاون في لتبادل المعلومات وتنفيذ إجراءات مشتركة لتعزيز حماية المستهلك والتصدي بفعالية لانتهاكات قوانين المنافسة التي تؤثر على المستهلكين. وفي هذا الإطار، تتيح هیئة المنافسة معلومات مستمدة من دراسات عن مسائل المنافسة في قطاعات معينة لها تأثير على المستهلكين، وتحيط وكالة المستهلك علماً بقراراتها في قضايا المنافسة المتصلة بعمل هیئة، وتقدم تقارير عن عمليات الاندماج التي قد تضر بمصالح المستهلكين. وبالمقابل، تقدم وكالة المستهلك معلومات إلى هیئة المنافسة، عند الطلب، وتعمل وفقاً لصلاحياتها لتحديد وإنفاذ تدابير المسؤولية ضد الشركات التي تم سلفاً التحقيق في ممارساتها وإدانتها لممارسات مخلة بالمنافسة، والتي يترتب على سلوكها آثار على الصعيد الوطني وله انعكاسات عامة، وتبلغ هیئة المنافسة بأي أدلة على وجود ممارسات مخلة بالمنافسة^(٤٢).

باء- الاتساق بين سياسات المنافسة والمستهلك والسياسات التنظيمية

٣٢- ثمة حاجة إلى تحقيق الاتساق بين سياسات المنافسة والمستهلك والسياسات التنظيمية لتعزيز رفاه المستهلك والكفاءة الاقتصادية. ويشدد فيكرز ويارو على أهمية المنافسة

(٤١) الأونكتاد، ٢٠١٢، تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٢، تسخير التحويلات المالية ومعارف المغتربين لبناء القدرات الإنتاجية.

(٤٢) مساهمة من البرازيل إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

والسياسات التنظيمية في تعزيز الكفاءة في أوضاع ما بعد الخصخصة، ويسلطان الضوء على أن المنافسة وليس الملكية هي العامل الأساسي للكفاءة في أسواق المنتجات التنافسية. وفي حالة الصناعات التي تغلب عليها الاحتكارات الطبيعية، يقول الكاتبان إن العامل الرئيسي الذي يؤثر على الكفاءة هو السياسة التنظيمية. فتجارب الخصخصة في المملكة المتحدة على سبيل المثال، تُظهر أن دخول السوق لا يؤدي بذاته إلى المنافسة الفعالة، وأن تنظيم المنافسة قد يكون خطوة منشودة لاستكمال الخصخصة^(٤٣). وبالمثل، ذكر رئيس اللجنة الأسترالية للمنافسة والمستهلك أن "إزالة القيود التنظيمية لا يعني أبداً انتهاء التنظيم. فعندما تُزال القيود التنظيمية عن القطاعات تزداد الحاجة إلى تنظيم قوى وفعال للمنافسة على نطاق الاقتصاد ككل"^(٤٤).

٣٣- وفي البرازيل، أدت خصخصة شركة الاتصالات اللاسلكية الوطنية تيليبراس، في عام ١٩٩٧، من خلال حق الامتياز العام وإنشاء الوكالة التنظيمية الوطنية لقطاع الاتصالات اللاسلكية (Anatel) إلى تيسير وصول المستهلك إلى الخدمات. وكان الغرض من هذا الإصلاح الهيكلي هو تعزيز وفرة الخدمات على نطاق جامع، وحفز المنافسة والتنمية التكنولوجية. وقد ازداد عدد الهواتف المحمولة لكل ١٠٠ نسمة بعد الخصخصة من ٢,٧ هواتف محمولة في عام ١٩٩٦ إلى ٩٩,٩ هاتفاً محمولاً في عام ٢٠٠٦ و ٢٦٨,٣ هاتفاً محمولاً في عام ٢٠١٣^(٤٥) ويقدم الإطار ٦ مثالاً آخر على استفادة المستهلكين في الأمد الطويل من سياسات المنافسة المقترنة بتنظيم اقتصادي محكم في القطاعات المحررة.

الإطار ٦

أستراليا: الفوائد التي يجنيها المستهلكون من السياسة الوطنية للمنافسة في الأسواق المحررة من القيود التنظيمية

نفذت أستراليا إصلاحات على نطاق الاقتصاد ككل ضمن إطار سياستها الوطنية للمنافسة التي وُضعت في عام ١٩٩٥. وقد شملت ثلاثة من الجوانب الرئيسية لهذه السياسة استعراض وإصلاح جميع الأنظمة المقيدة للمنافسة، والإصلاح الهيكلي للاحتكارات العامة بهدف تيسير المنافسة، وإتاحة وصول الأطراف الثالثة إلى بعض التسهيلات الضرورية للمنافسة. وارتبطت جميع هذه العناصر بالمرافق العامة التي كانت تمتلكها الدولة وانطوت على عمليات خصخصة وإزالة للقيود التنظيمية. وشملت الفوائد القطاعية المحددة التي حققتها

(٤٣) J Vickers and G Yarrow, 1991, Economic Perspectives on Privatization, *Journal of Economic Perspectives*, 5(2)

(٤٤) R Sims, 2013, Driving prosperity through effective competition, presented at the Mexico Forum, Mexico City, 8 January

(٤٥) مساهمة من البرازيل إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

هذه السياسة للمستهلكين ما يلي:

(أ) في قطاع الكهرباء، انخفض متوسط الأسعار الحقيقي في أستراليا بنسبة ١٩ في المائة بين مستهل التسعينات وعام ٢٠٠٤؛

(ب) في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، انخفض متوسط الرسوم بنسبة ٢٩ في المائة لمؤسسات الأعمال وبنسبة ١٧ في المائة للأسر المعيشية في الفترة بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٣؛

(ج) سجلت أسعار الشحن بالسكك الحديدية انخفاضاً كبيراً في النصف الثاني من التسعينات، تراوحت نسبته بين ٨ في المائة و٤٢ في المائة لبعض شحنات الفحم.

وبالإضافة إلى ذلك، تلا إزالة القيود التنظيمية في عام ٢٠٠٠ انخفاض معدل السعر الحقيقي لمبيعات الحليب بالتجزئة بنسبة ٥ في المائة، رغم فرض مبلغ مقتطع لمساعدة القطاع قدره ١١ سنتاً لكل لتر من الحليب لمساعدة مزارعي الألبان في الفترة الانتقالية.

المصدر: R Sims (2013). Driving prosperity through effective competition. Presented at the Mexico Forum, Mexico City. 8 January.

٣٤- ويجادل سيريس (٢٠٠٨) بأن فتح الأسواق التي كانت احتكارية، كقطاعات الكهرباء والغاز والاتصالات اللاسلكية، أمام المزيد من المنافسة لم يتمخض بعد عن الفوائد المنشودة للمستهلكين. ويرجع ذلك للافتقار إما إلى التنظيم المناسب أو السلطات التنظيمية الكافية في بعض الحالات وإلى أوجه الخلل القائمة من جانب الطلب في حالات أخرى، كما في حالات تضارب المعلومات، ومستوى التعقيد في صنع الخيارات، وارتفاع تكاليف البحث والتحول، والأخطاء التي تشوب عمليات صنع القرار. ويشدد سيريس من ثم على أهمية الاتساق والتنسيق بين سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك والسياسات التنظيمية^(٤٦). ومن الأمثلة على ذلك تجربة هنغاريا في تحرير سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية، حيث تُظهر أهمية السياسات التكميلية في تحقيق الفوائد المتوخاة للمستهلكين في الأسواق الحرة. فقد أدى التأخر في تنظيم القطاعات في هنغاريا وعدم كفاية سلطات الإنفاذ إلى مساهمة السلطة التنظيمية في تخلف المنافسة والسماح لشركة قائمة بالحفاظ على موقعها المهيمن. وقد لوحظ بعد ذلك إساءة استعمال موقع الهيمنة لهذه الشركة واتباعها ممارسات مضللة. وسعت هيئة المنافسة إلى تسوية المشاكل المتعلقة بالمنافسة وحماية المستهلك بالتعاون مع وكالات أخرى. غير أن الافتقار إلى آلية لمساعدة المستهلكين على التحول إلى مقدمي خدمات آخرين حال دون ذلك. وحال هذا الوضع دون تيسير المنافسة في السوق جراء انعدام الحوافز أمام الشركة المهيمنة لتقديم عروض أفضل. وعلاوة على ذلك، هناك حالات

(٤٦) KJ Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

لا يحقق فيها تحرير السوق بالضرورة الفوائد المتوقعة للمستهلكين، ما قد يحدو بالحكومات إلى العودة لتنظيم السوق. ويرد في الإطار ٧ مثال على هذه الحالة.

الإطار ٧

هولندا: التحرير لا يصب دوماً في منفعة المستهلكين

في أعقاب إزالة القيود التنظيمية عن قطاع سيارات الأجرة في هولندا في عام ٢٠٠٠، ازداد عدد سيارات الأجرة في البلد من ١٦ ٠٠٠ سيارة في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٣ ٠٠٠ سيارة في عام ٢٠٠٢ ومنها إلى ٤٥ ٠٠٠ سيارة أجرة في عام ٢٠٠٩. غير أن هذه الزيادة في العرض لم يرافقتها انخفاض في الأسعار، بل ازدادت الأسعار التي تتقاضاها سيارات الأجرة بنسبة ٢٥ في المائة خلال هذه الفترة، في حين انخفضت نوعية الخدمة جراء المنافسة الشرسة. فقد أصبح المستهلكون يتعرضون لمعاملة عدوانية من سائقي سيارات الأجرة وأصبحت مواقف هذه السيارات أماكن مخوفة بالخطر بسبب الشجارات بين سائقيها. لذا فقد أصدرت هولندا في عام ٢٠٠١ قانوناً جديداً يقتضي تسجيل سائقي سيارات الأجرة لدى السلطة المعنية.

المصدر: مساهمة من هولندا إلى اجتماع المائدة المستديرة للأونكتاد بشأن فائدة سياسات المنافسة للمستهلكين، الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤.

٣٥- وحتى عندما تكون المنافسة نشطة والأطر التنظيمية المناسبة قائمة والمستهلكون على اطلاع بشأن السلع والخدمات، فقد لا يختار المستهلكون دوماً الخيارات الأفضل. ومن العوامل التي قد تسهم في هذه النتيجة تكاليف التحول إلى مقدمي خدمات جدد ومدى تعقد المنتجات والتسعير. فتكاليف التحول تنطوي على الوقت والتكاليف المالية؛ وتكاليف المطابقة، لا سيما في القطاعات التي تعتمد بشدة على التكنولوجيا؛ وتكاليف التعلم؛ وتكاليف التحول من عقد إلى آخر، مثل برامج المسافرين الدائم؛ وتكاليف البحث التي تنطوي على الوقت والجهود؛ وتكاليف عدم اليقين؛ والتكاليف النفسية، كما في حالة الخدمات الطبية^(٤٧). وقد تمنع تكاليف التحول المستهلكين من تحقيق النتائج الأمثل، وهي تنشأ عندما يتكبد المستخدمون تكاليف على صعيد المعاملة التجارية أو الحاجة للتعلم أو تكاليف مالية جراء التحول من مقدم خدمة إلى آخر^(٤٨). وتلاحظ منظمة التعاون والتنمية في الميدان

(٤٧) المملكة المتحدة، جهاز التجارة العادلة، ٢٠٠٣، تكاليف التحول، ورقة المناقشة الاقتصادية ٥، متاحة على الرابط: http://www.ofg.gov.uk/shared_ofg/reports/comp_policy/oft655.pdf (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

(٤٨) P Klemperer, 2005, Switching costs, *The New Palgrave Dictionary of Economics* متاح على الرابط: <http://www.paulklemperer.org/> (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

الاقتصادي المعدلات المنخفضة للتحويل في القطاع المصرفي جراء تكاليف التحويل الباهظة والمبهمة^(٤٩). ويضاف تضارب المعلومات إلى تكاليف التحويل، خصوصاً في سوقي القروض وبطاقات الائتمان.

٣٦- وتؤثر تكاليف التحويل على كل من المنافسة والمستهلكين، لذا فإن الحكومات والمنظمين معاً بحاجة إلى فهم تكاليف التحويل كي يتمكنوا من تشجيع المنافسة بفعالية. ففي الحالات التي تؤثر فيها تكاليف التحويل سلباً على المنافسة وترفع معدلات الأسعار، فتضر بذلك المستهلك، قد تلجأ هيئات المنافسة ومنظمو القطاعات إلى اتخاذ التدابير الضرورية للحد من الضرر الواقع على المستهلك جراء تكاليف التحويل أو إزالته. ومع الطفرة التي تشهدها تكنولوجيا المعلومات، ازداد تشديد المحللين على أهمية فهم تكاليف التحويل. ويؤكد شابيرو وفاريان (١٩٩٩) على تعذر التنافس بفعالية في اقتصاد المعلومات ما لم تكن هناك القدرة على تحديد تكاليف التحويل وقياسها وفهمها، وصوغ الاستراتيجية المناسبة وفقاً لذلك^(٥٠). وليست مؤسسات الأعمال وحدها التي تحتاج إلى الوعي بتكاليف التحويل واستيعابها.

٣٧- فقد أثبتت تجربة هولندا في تحرير سوق الطاقة الكهربائية أن توفير المعلومات عن خيارات السوق المتاحة للمستهلكين قد لا يكفي لبلوغ معدل كاف من التحويل إلى مقدمي خدمة جدد. ففي الفترة من تموز/يوليه ٢٠٠٤، عندما فُتح سوق الطاقة الكهربائية، إلى تشرين الأول/نوفمبر ٢٠٠٧، لم تتجاوز نسبة المستهلكين الذين تحولوا إلى مقدمي خدمة آخرين ١٤ في المائة. وشملت موانع التحويل الأعباء الإدارية وضيق الوقت وتكلفة الحصول على المعلومات القابلة للمقارنة اللازمة لاتخاذ القرارات^(٥١). وقد زودت الحكومة والقطاع معاً المستهلكين بمعلومات مقارنة من خلال المواقع الإلكترونية. غير أن هذا الفيض من المعلومات قد يكون له أثر عكسي ومشوش للمستهلك، فيؤدي إلى عزوفهم عن التحويل إلى مقدمي خدمة آخرين. وينبغي أن يقترن كشف المعلومات للمستهلكين بتوفير معلومات يسهل الوصول إليها وإدارتها. وتعزز هذه الأمثلة الرأي القائل بأهمية التنسيق والاتساق بين سياسات المنافسة والمستهلك والسياسات التنظيمية.

(٤٩) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، دور المنافسة في الحماية المالية للمستهلكين، لجنة المنافسة، ٢٦ شباط/فبراير.

(٥٠) C Shapiro and HR Varian, 1999, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

(٥١) KJ Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

جيم - تمكين المستهلك

٣٨- تقر الحكومات بدور المستهلكين المطلعين كعوامل حفز للابتكار والإنتاجية والمنافسة. وكي يتسنى للمستهلكين تنشيط المنافسة، فإنهم بحاجة إلى معلومات موضوعية وشفافة يمكن الوصول إليها وإدارتها بسهولة للتوصل إلى قرارات عقلانية تلي على أفضل نحو حاجاتهم ورغباتهم. وفي هذا السياق يحظى تمكين المستهلك بأهمية متزايدة في أسواق اليوم المتغيرة ذات السلع والخدمات الجديدة والمعقدة^(٥٢). وقد يتحقق تمكين المستهلك من خلال تثقيفه وتسهيل حصوله على المعلومات وتحسين قدرته على تقييمها بالشكل الصحيح للتوصل إلى قرارات مثلى. كما قد يكون لتمكين المستهلك، لاسيما في الأسواق التي تطرح سلعاً أكثر تعقيداً نسبياً، أثر أكثر فعالية من التدخلات التنظيمية في حل المشاكل. فقد أثبتت تجربة الهيئة الهولندية أن المشاكل التي تعترى السوق المالية يكمن حلها عادةً في تمكين المستهلكين أكثر مما يكمن في فرض سلعة معينة أو غيرها من أشكال التدخلات التنظيمية^(٥٣). وقد يكون استخدام المرشدين مجدياً في أسواق مثل الطاقة والخدمات المالية، حيث يمكن أن يفضي التحول إلى مقدمي خدمات آخرين إلى وفورات للمستهلكين، فضلاً عن تعزيز المنافسة بين مقدمي الخدمات^(٥٤).

٣٩- وقد تساعد هيئات المنافسة في تمكين المستهلكين من خلال أنشطة الدعوة بالتنسيق مع جهات حكومية أخرى. فعلى سبيل المثال، ساعد مجلس المنافسة في جمهورية مولدوفا في تمكين المستهلكين في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية من خلال العمل مع الجهة المنظمة لهذا القطاع على تزويد المستهلكين بالمعلومات المناسبة عن الحركة والأسعار في سوق الانترنت^(٥٥). كما تعمل جهات حكومية أخرى على تمكين المستهلكين والتصدي لنقص المعلومات بتوفيرها. ومنذ تموز/يوليه ٢٠٠٨، أصبحت اللجنة الأسترالية للأوراق المالية والاستثمارات الوكالة الحكومية المكلفة بنشر الثقافة المالية. ويشمل دور اللجنة القانوني حماية المستهلك من التصرفات غير العادلة وغير القانونية في مجال الخدمات المالية والائتمان الاستهلاكي. وقد أنشأت اللجنة موقعاً على شبكة الانترنت لإعلام الجمهور وتمكينهم من اتخاذ أفضل القرارات لتحسين أوضاعهم المالية.

(٥٢) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٠، مجموعة أدوات سياسات المستهلك، باريس.

(٥٣) مساهمة هولندا، ١٧ شباط/فبراير ٢٠١٤، في المائدة المستديرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن دور المنافسة في الحماية المالية للمستهلكين. شباط/فبراير ٢٠١٤.

(٥٤) C Fonteijn, 2013, presentation at the European Competition and Consumer Day in Dublin, 24 May.

(٥٥) مجموعة البنك الدولي، ٢٠١٣، إعلان الفائزين في مسابقة الدعوة إلى المنافسة لعام ٢٠١٣، متاح على الرابط: <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (اطلع على الرابط في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

رابعاً - أسئلة للنقاش

٤٠ - تشمل الأسئلة المقترحة للنقاش ما يلي:

- (أ) ما مدى أهمية استقلال هيئتي المنافسة وحماية المستهلك لضمان فعالية أنشطة الإنفاذ والدعوة في تحقيق منفعة المستهلكين وتفادي خطر هيمنة القطاع على المنظمين؟
- (ب) هل يكفي التحرير وإزالة القيود التنظيمية في الأسواق الاحتكارية سابقاً لحفز المنافسة وضمان ممارسة المستهلكين حقهم في الاختيار واستفادتهم من هذه السياسات؟ وما هي السياسات والتدابير اللازمة لتحقيق النتائج الإيجابية المنشودة من التحرير لصالح المستهلكين؟
- (ج) كيف يمكن تحقيق الاتساق بين المنافسة وحماية المستهلك والتنظيم لتعزيز مصالح المستهلك وحمايتها؟ وما هو الدور الذي يمكن لهيئات المنافسة الاضطلاع به لضمان هذا الاتساق؟
- (د) ما هي أفضل السبل الكفيلة بتحقيق التنسيق بين سياسات المنافسة والسياسات المتصلة بالمستهلك لتعزيز رفاه المستهلكين؟ وما هي الجوانب الإيجابية والسلبية لتعيين هيئة واحدة مكلفة بإنفاذ قوانين المنافسة وحماية المستهلك معاً؟ وكيف يتحقق تنسيق السياسات بين هيئتي المنافسة وحماية المستهلك المنفصلتين؟ وهل للبيئة المؤسسية أثر على التنسيق بين السياسات؟