

Distr.: General
27 April 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مؤتمر الأمم المتحدة السابع لاستعراض جميع جوانب
مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً
متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية
التقييدية

جنيف، ٦-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٥

البند ٦ (ب) من جدول الأعمال المؤقت

النظر في مقترحات تهدف إلى تحسين المجموعة وزيادة تطويرها،
بما في ذلك التعاون الدولي في ميدان مكافحة الممارسات
التجارية التقييدية

دور سياسة المنافسة في تعزيز النمو المستدام والشامل للجميع

مذكرة من إعداد أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

المنافسة تعزز الكفاءة وتدعم الابتكار وتتيح خيارات أوسع فيما يتعلق بالمنتجات وتحسن نوعيتها، ما يؤدي بالتالي إلى تحسين رفاه المستهلك. ومن شأن سياسة المنافسة أن تؤدي دوراً هاماً في تحقيق نمو وتنمية مستدامين وشاملين للجميع. وتتناول هذه المذكرة السبل التي تمكن سياسة وقانون المنافسة من تعزيز هذه الأهداف.

ومن المتوقع أن تكون سياسة المنافسة مكاملة للسياسات الحكومية الأخرى المتعلقة بتحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين، إذا تم رسمها وتنفيذها بفعالية وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلد. ولهذا الغرض، من المهم إعطاء الأولوية للقطاعات الأكثر أهمية للسكان والاقتصاد في البلد. إن الإعفاءات المتعلقة ببعض الاتفاقات والممارسات في مجال الزراعة، مثل تعاونيات المزارعين، قد تحسّن كفاءة ودخل صغار المنتجين، مما يؤدي



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.15-08335 180515 190515



* 1 5 0 8 3 3 5 *

بالتالي إلى تعزيز مستوياتهم المعيشية. ومن العوامل المهمة الأخرى في رسم السياسات، النظر لكل من المنافسة الحرة والنزاهة بوصفهما دعامتين من دعائم سياسة المنافسة. ويضطلع الإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة والدعوة بدور رئيسي في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة من خلال القضاء على الممارسات المانعة للمنافسة وردعها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطبيق الإعفاء من إنفاذ قانون المنافسة على الاتفاقات التجارية التي تعزز التقدم الاقتصادي وحماية البيئة والتكنولوجيات الخضراء والمنتجات، يعد ضرورياً للنهوض بأهداف التنمية المستدامة.

أولاً - مقدمة

١ - من المسلم به على نطاق واسع أن التنمية في بلد ما لا يمكن أن تتحقق عن طريق نمو الناتج المحلي الإجمالي فحسب، بل من خلال تنفيذ جدول أعمال شامل ومتكامل للسياسات والصكوك البيئية والاجتماعية والاقتصادية. ويمكن عن طريق تحديد الصلات وأوجه التكامل والترابط بين هذه المجالات السياساتية الثلاثة، تحقيق نمو طويل الأجل يكون شاملاً ومنصفاً، ويراعي أيضاً الجوانب البيئية. وترد هذه المسألة بوضوح في التقرير التجميعي للأمين العام بشأن خطة التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥، وذلك على النحو التالي^(١):

يجب أن تكون التنمية المستدامة خطة متكاملة لإيجاد حلول اقتصادية وبيئية واجتماعية. وتكمن قوتها في تداخل أبعادها. وهذا التكامل هو بمثابة الأساس للنماذج الاقتصادية التي تعود بالفائدة على الناس والبيئة؛ والحلول البيئية التي تسهم في التقدم؛ والنهج الاجتماعية التي تعزز الدينامية الاقتصادية وتسمح بصون المشاعات البيئية وبحسن استخدامها؛ وتعزيز حقوق الإنسان والمساواة والاستدامة؛ وستكون الاستجابة لجميع الأهداف ككل متماسك ومتكامل أمراً حاسماً لضمان حدوث التحولات المطلوبة على نطاق واسع.

٢ - تعكف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على التفاوض على محتويات جدول أعمال التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥، وذلك منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ تحت رعاية الجمعية العامة للأمم المتحدة. ومن المتوقع أن يكون جدول الأعمال لما بعد عام ٢٠١٥ تحوياً، أي ينبغي أن يحقق تحوياً في الاقتصادات والمجتمعات وسبل مواجهة تغير المناخ لتصبح "أنماط النمو أكثر شمولاً واستمراراً واستدامة"^(٢). ومن المتوقع أن تحتتم هذه المفاوضات الحكومية الدولية بنهاية تموز/يوليه ٢٠١٥، وأن تقدم مجموعة من أهداف التنمية المستدامة ووسائل التنفيذ اللازمة لتحقيقها. وفي هذا الإطار، سوف يتعين على الحكومات إدماج هذه الأهداف، على الصعيد الوطني، في السياسات والقوانين واتخاذ تدابير من أجل تحقيقها. وتستطلع هذه المذكرة دور قوانين وسياسات المنافسة في إطار هذا النهج المدمج.

٣ - ومن الأهداف الأساسية لسياسة وقانون المنافسة، زيادة رصد الأسواق التنافسية. وعندما تفتقر الأسواق لهذا الرصد، لا سيما مع وجود احتكارات وكارتلات، يسود ارتفاع الأسعار وانخفاض نوعية المنتجات والحيف الاقتصادي^(٣). وقد يكون لذلك تأثير قوي بشكل خاص على أفقر أو أضعف المستهلكين إذا كانت تلك الأسواق مكلفة بتوفير سلع أساسية.

(١) A/69/700.

(٢) المرجع نفسه.

(٣) TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1.

٤- ويمكن أن تؤدي سياسات المنافسة الفعالة، إذا تم تصحيح أوجه قصور السوق، إلى تعزيز كفاءة الشركات وزيادة الابتكار وتوسيع خيارات المستهلك وجودة المنتجات^(٤). ومثلما أوضحت إحدى الدراسات، فإن هذه الظروف يمكن أن تدفع الشركات أيضاً إلى تصنيع منتجات صحية وأكثر أمناً وتراعي المسؤولية البيئية والأخلاقية ومنصفة، من أجل تلبية طلبات المستهلكين الذين أصبحوا أكثر وعياً وفطنة^(٥). وسوف يرى أنصار سياسة المنافسة أن هذا الأمر يدل على الدور الذي تضطلع به المنافسة، فضلاً عن تعزيز النمو الاقتصادي، في دعم تحقيق نتائج منصفة والتخفيف من حدة الفقر والعمل بصورة غير مباشرة على تعزيز التنمية المستدامة والشاملة للجميع. وعلاوة على ذلك، فإن مواءمة ممارسات العمل، لا سيما تلك المتعلقة بالأعمال التجارية الكبيرة، يمكن أن تضطلع بدور مركزي في تحديد مسار تنمية البلد^(٦).

٥- وتشير إحدى الدراسات إلى أن قانون المنافسة المستدامة يجب أن يعالج الشواغل الاجتماعية والبيئية، ولا يمكن أن يركز على المسائل الاقتصادية فحسب^(٧). وبالإضافة إلى ذلك، ومن أجل الاستفادة من قانون المنافسة في تعزيز التنمية المستدامة والشاملة للجميع، فقد ركزت الدراسة على ضرورة تحديد الأهداف الإنمائية والبيئة المناسبة، وعلاقتها بقواعد المنافسة الدولية وإرساء الآليات المناسبة فيما يتعلق بالسياق المحدد للبلد المعني.

٦- وأبرزت دراسة أخرى أوجه التشابه بين السياسات البيئية وسياسات المنافسة فيما يتصل بتحديد وتصحيح أوجه قصور السوق، على الرغم من أن هدف السياسات البيئية هو العوامل البيئية الخارجية وهدف سياسات المنافسة هو الأداء الاقتصادي^(٨). وعلى سبيل المثال، إذا أُريد لأحد الاقتصادات وغالبية أصحاب المصلحة فيه الاستفادة حقاً من اقتصاد السوق وتحرير التجارة، فلا بد من أن تفرض على الأسواق آليات معينة لإعادة التوزيع. وبالمثل، سوف تستخدم آليات مماثلة لتعزيز جدول أعمال البيئة. ومع الإشارة إلى الآثار الواضحة على النهج الكلي إزاء السياسات المستدامة والشاملة، تشدد الورقة على أن الأدوات المستخدمة لإنفاذ ووضع السياسة البيئية قد تتعارض بشكل مباشر مع سياسة المنافسة.

٧- وفي هذا الصدد، تبين دراسة أخرى أهمية الحوكمة، ولا سيما الانفتاح والمساءلة والرصد، إذا أُريد الربط بنجاح بين إنفاذ سياسات المنافسة والإدارة البيئية الفعالة^(٩).

(٤) TD/B/C.I/CLP/27

(٥) MW Gehring, 2003, *Sustainable Competition Law*, presented at the fifth session of the Ministerial Conference of the World Trade Organization, Cancun, Mexico, 10–14 September

(٦) A Chandler, 1990, *Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, United States of America: Harvard University Press and A Chandler, F Amatori and T Hikino, eds., 1997, *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press

(٧) MW Gehring, 2006, Competition for sustainability: sustainable development concerns, in National and European Commission Competition Law, *Review of European Community and International Environmental Law*, 15(2)172–184

(٨) H Pacini, M Diaz and M Dolores, G Valéria and I Benohr, 2013, Environmental and Competitive Performances: An Exploratory Note, *World Competition*, 36(3): 409–424

(٩) Gehring, 2003

٨- وهناك دراسة أجرتها وكالات المنافسة في الشمال الأوروبي بشأن الروابط بين السياسات البيئية وسياسات المنافسة، تشدد على أهمية المنافسة الفعالة لاستراتيجيات النمو البيئي، حيث إن كفاءة تحديد ومؤشرات الأسعار تمكن من تنفيذ سياسات فعالة بالنسبة لتحديد الأسعار والابتكار التكنولوجي^(١٠). كما أن المنافسة الفعالة تشكل أحد العوامل الأساسية للابتكار داخل الأسواق، وتؤثر أيضاً في قدرة الأسواق على تحقيق الأهداف البيئية بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية من حيث التكلفة. وبالتالي، فإن التفاعل بين هذين العاملين يقود إلى تحقيق الأهداف البيئية بصورة أمثل.

٩- ويبدو أن هناك حاجة ملحة إلى وضع سياسات تفاعلية وشاملة، غير أن هناك القليل من الدول التي تكون لديها أهداف في مجال المنافسة تتعلق بالتنمية المستدامة والشاملة للجميع. وأبرزت إحدى الدراسات أن لجنة التجارة المنصفة في جمهورية كوريا مكلفة بتعزيز التنمية المتوازنة من خلال استخدام أدوات المنافسة، مع تفادي تركيز قوة السوق وتشجيع المنافسة المفتوحة والنزهاء^(١١). وأبرزت دراسة أخرى أن جنوب أفريقيا وإسبانيا من البلدان القليلة التي أدرجت في قوانين المنافسة لديها أحكاماً جوهرية بغية تعزيز التنمية الاجتماعية وحماية البيئة. ويحدد القانون الإسباني ثلاثة عوامل تشكل الأساس المقبول لإلغاء أي قرار تتخذه السلطات المعنية بالمنافسة^(١٢). وفي جنوب أفريقيا، ارتئي أن إدماج المنافسة والسياسات الاجتماعية في حقبة ما بعد نظام الفصل العنصري هو أمر حيوي للمشاركة الاقتصادية للشركات المملوكة للسود، ولا سيما بالنظر إلى هيمنة عدد قليل من الشركات على الأسواق^(١٣).

١٠- وعلى الصعيد الإقليمي، لاحظت إحدى الدراسات أهمية المعايير البيئية والاجتماعية لعمليات المشتريات الحكومية في العملية التشريعية الحالية للاتحاد الأوروبي^(١٤). ومع التسليم بضرورة زيادة التعاون بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن هذه المسائل، تبين الورقة إمكانية حدوث تضارب بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بدعوة السلطات المعنية بالمنافسة إلى وضع حدود لهذه المعايير بقدر ما تتعارض مع أحكام المادة ١٠١ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي.

(١٠) M Virtanen et al., 2010, *Competition Policy and Green Growth: Interactions and challenges*, Report from the Nordic competition authorities, available at <http://www.kapping.fo/get.file?ID=9578>

(١١) M Wise, 2000, The role of competition policy in regulatory reform: Review of competition law and policy in [the Republic of] Korea, *OECD Journal of Competition Law and Policy*, 3(2):128-80

(١٢) .Gehring, 2006

(١٣) S Roberts, 2004, The role for competition policy in economic development: the South African experience, *Development Southern Africa*, 21(1)

(١٤) T Lübbig, 2013, Sustainable Development and Competition Policy, *Journal of European Competition Law and Practice*, 4(1)

ثانياً - كيفية مساهمة سياسة المنافسة في النمو والتنمية المستدامين والشاملين

١١ - تشكل التنمية المستدامة والشاملة للجميع المفهوم الأساسي الذي يقوم عليه جدول أعمال التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥، ويشمل فكرة التحول الاقتصادي. ولا شك في أهمية رسم سياسات صناعية وتجارية ملائمة، لكنها لا تكون كافية بمفردها لتحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين. وينبغي أن تكون سياسة المنافسة هذه مكملة للسياسات إذا أرادت الحكومات تحقيق هذه التنمية. وثمة سؤال عما هي أهمية سياسة المنافسة؟ فالمنافسة تعزز الكفاءة وتدعم الابتكار وتتيح خيارات أوسع فيما يتعلق بالمنتجات وتحسن نوعيتها، مما يؤدي بالتالي إلى تحسين رفاه المستهلك. كما أنها تضبط سلوك الشركات. وقد يؤدي الافتقار إلى المنافسة إلى سعي الشركات المهيمنة إلى المحافظة على هيمنتها أو الحصول على مكاسب احتكارية، الأمر الذي يتعارض مع فكرة النمو المستدام والشامل للجميع، ويمكن الشركات من تحقيق أرباح غير مشروعة على حساب المستهلكين والمنافسين المحتملين. وقد تبين أن هوامش الأرباح العالية والمناعة للمنافسة تحول دون تحقيق النمو والإنتاجية وإيجاد فرص العمل^(١٥).

١٢ - ويتضح ذلك بوضوح في حالة صناعات الصلب والمواد الكيميائية في جنوب أفريقيا كما هو مبين في إحدى الدراسات^(١٦). فهذه الصناعات كانت تتسم بالتركيز الشديد وتستحوذ عليها شركات وطنية كبيرة لم تواجه ضغوطاً تنافسية على الصعيد المحلي خلال فترة نظام الفصل العنصري. وقد كانت من أفضل قطاعات الصناعات التحويلية أداءً في البلد، لكنها لم توفر مدخلات وسيطة بأسعار تنافسية للصناعات التجهيزية. فعدم وجود منافسة محلية في قطاع صناعات الصلب والمواد الكيميائية حال دون قيام روابط بين صناعة الصلب والصناعات التجهيزية على نحو يسهم في النمو الاقتصادي والصناعي بشكل عام وفي تنمية البلد.

١٣ - وتتناول هذه الفقرة الفرعية السبل التي يمكن بها لسياسات وقوانين المنافسة أن تساهم في تحقيق نمو وتنمية مستدامين وشاملين للجميع.

ألف - وضع سياسة سليمة للمنافسة

١٤ - إن تحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين يتطلب مزيجاً من السياسات الجيدة التي تراعي الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المحددة للبلد. ومن أجل الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة التي تشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لعملية التنمية، سيضمحل هذا المزيج من السياسات التجارية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وتكون سياسة المنافسة، إذا صممت على النحو المناسب ونفذت بفعالية، أداة أخرى مكملة لهذه السياسات من أجل تحقيق النمو المستدام والشامل للجميع.

(١٥) S Roberts, 2010, Competition policy, competitive rivalry and a developmental state in South Africa, in O Edigheji, ed., *Constructing a Democratic Development State in South Africa: Potentials and Challenges*, Human Sciences Research Council Press, Pretoria

(١٦) S Roberts, 2007, Patterns of industrial performance in South Africa in the first decade of democracy: The continued influence of mineral-based activities, *Transformation*, 65:4-34

١٥- ومن المهم تحديد الكيفية التي تمكن سياسة المنافسة من الإسهام على أفضل وجه في التنمية المستدامة والشاملة. ولهذا الغرض، فإن عملية وضع سياسة المنافسة ينبغي أن تكون قائمة على المشاركة وإشراك جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك الوزارات الحكومية ذات الصلة وغيرها من المؤسسات والمستهلكين وممثلي قطاع الأعمال والدوائر الأكاديمية والمجتمع المدني. وذلك من شأنه التيسير إلى أقصى حد ممكن من وضع سياسات تتناول الشواغل التي أثارها أصحاب المصلحة. ولذلك، تجدر الإشارة إلى أن سياسة المنافسة يمكن أن تتناول الأهداف السياسية الأخرى بصورة غير مباشرة وإلى أقصى حد ممكن.

تحديد الأولويات

١٦- من السبل التي تمكن سياسة المنافسة من الإسهام في التنمية المستدامة والشاملة، تحديد القطاعات ذات الأولوية التي تعتبر أساسية بالنسبة إلى الاقتصاد والفقراء. وذلك من شأنه أن يتيح لوكالات المنافسة تركيز مواردها في مجال التصدي للممارسات المانعة للمنافسة في هذه القطاعات ذات الأولوية. فعلى سبيل المثال، إذا أعطت السياسة الأولوية لقطاع الزراعة، فإن ذلك قد يساهم في القضاء على الممارسات المانعة للمنافسة في هذا القطاع، الأمر الذي يكفل تحديد أسعار منصفة للمنتجين والمستهلكين ويؤدي من ثم إلى تحسين مستوى معيشتهم.

١٧- وعلاوة على ذلك، فإن إعطاء الأولوية للقطاع الزراعي في سياسة المنافسة وبالتالي في إنفاذ قانون المنافسة، من شأنه تعزيز التنمية المستدامة. وبالنظر إلى أن معظم الفقراء في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً يعيشون في المناطق الريفية ويعتمدون على الزراعة كمصدر لكسب عيشهم، فإن ذلك قد يساهم في الحد من الفقر في نهاية المطاف عن طريق تعزيز إنتاجية صغار المزارعين وزيادة دخلهم. ويمكن أن تؤدي سياسات المنافسة الفعالة إلى تحسين سبل وصول صغار المزارعين إلى المدخلات الزراعية كالأسمدة والبذور والمواد الكيميائية الزراعية. وبالمثل، فإن الأسواق التنافسية الأمامية قد تساعد في إضافة قيمة محلية للسلع الأساسية الزراعية.

الإعفاءات: القطاع الزراعي

١٨- الزراعة من القطاعات التي تخضع في كثير من الأحيان لمعاملة خاصة في إطار قوانين المنافسة والقوانين القطاعية الأخرى بسبب طابع الزراعة المتعدد الأبعاد. فالزراعة تشمل أنشطة اقتصادية ذات أبعاد اجتماعية وبيئية. فهي توفر سبل العيش لقطاع كبير من السكان في العالم المتقدم والعالم النامي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ضعف القوة التفاوضية لصغار المزارعين أمام موفري المدخلات مثل الأسمدة والكيمائيات الزراعية وأمام المشترين لمنتجاتهم، تفرض إيلاء اهتمام خاص لهم في سياسات المنافسة. ومن أجل القضاء على هذا الاحتلال، ينظم المزارعون أنفسهم في تعاونيات، وهو ما من شأنه تيسير جمع وتجهيز وتسويق المنتجات، والتفاوض على الأسعار نيابة عنهم مع المشترين، وتمكينهم من شراء المدخلات بأسعار أقل؛ ويوفر لهم فرص الحصول على الائتمانات والخدمات المالية الأخرى. وهناك دراسة أجراها الأونكتاد بشأن التنمية الزراعية في المكسيك شملت تحليلاً لقضايا المنافسة فيما يتعلق بإنتاج وتسويق الذرة في

المكسيك، أوصت بتعزيز الجمعيات أو التعاونيات القائمة لصغار مزارعي الذرة، ودعم إنشاء جمعيات وتعاونيات جديدة من أجل التصدي لاختلال القوة التفاوضية مع المشتريين، فضلاً عن التصدي للمنافسة غير المتكافئة مع مزارع الذرة الكبيرة^(١٧).

١٩ - وتشمل قوانين المنافسة والزراعة في العديد من الدول استثناءات من تطبيق قواعد المنافسة على القطاع الزراعي. وفي الاتحاد الأوروبي، تطبق قواعد المنافسة على كامل سلسلة الإمدادات الغذائية، ابتداءً من الإنتاج الزراعي إلى محلات البيع بالتجزئة. وترد قواعد المنافسة المتعلقة بالمنتجات الزراعية في اللائحة ٢٠١٣/١٣٠٨ المعروفة باللائحة تنظيم السوق المشتركة، وهناك بعض الاستثناءات^(١٨). وتسمح هذه الاستثناءات بإبرام اتفاقات تعاون بين المزارعين بهدف زيادة الكفاءة وتعزيز القوة التفاوضية للمزارعين مع المشتريين، شريطة عدم استبعاد المنافسة أو إعاقة تحقيق أهداف السياسة الزراعية المشتركة أو الإقدام على تحديد الأسعار. كما تشمل الاستثناءات الاتفاقات الرأسية بين المزارعين من جهة والمصنعين وتجار الجملة من جهة أخرى، رهناً بشروط معينة. وعقب تعديل السياسة الزراعية المشتركة في عام ٢٠١٣، تم إدخال قواعد جديدة للمنافسة في القطاع الزراعي. وتمكن هذه القواعد منتجي زيت الزيتون ولحوم الأبقار والعجول والمحاصيل الزراعية من الاشتراك في بيع/تسويق منتجاتهم من خلال منظمات المنتجين وفق شروط معينة، بما في ذلك زيادة كفاءة الإنتاج وتحديد عتبات معينة لحجم السلع التي تسوقها هذه المنظمات^(١٩).

٢٠ - ولدى الولايات المتحدة الأمريكية إعفاءات مماثلة في قطاع الزراعة. فقانون كلايتون لمكافحة الاحتكار لعام ١٩١٦ يسمح للمزارعين بإنشاء تعاونيات "لأغراض تبادل المساعدة"^(٢٠). ويوضح قانون كابر - فولستيد لعام ١٩٢٢^(٢١) المساعدة المتبادلة المقدمة إلى المزارعين عن طريق التعاونيات، ويحدد الأهداف المشروعة لهذه التعاونيات على أنها "التجهيز الجماعي لمنتجات الأعضاء والإعداد للتعامل مع السوق والتسويق والمناولة" تحقيقاً للمنفعة المتبادلة^(٢٢). ومع ذلك، فإن تعاونيات المزارعين ليست محمية من تطبيق قانون المنافسة إذا انحطت هذه المنظمات في أنشطة مائعة للمنافسة على حساب المستهلكين.

٢١ - ولدى بعض البلدان، مثل فرنسا والسويد، أحكام صريحة في قوانين المنافسة الخاصة بما تعفي الجمعيات والتعاونيات الزراعية من أي حظر مفروض بموجب قوانين المنافسة، في حين أن

(١٧) الأونكتاد، ٢٠١٤، التنمية الزراعية في المكسيك: رؤى وآفاق (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

(١٨) .See http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview_en.html

(١٩) المرجع السابق.

(٢٠) § 6 Clayton Act, 15 U.S.C. §17, available at

<http://gwcl.com/Library/America/USA/The%20Clayton%20Act.pdf>

(٢١) Capper-Volstead Act, 1922, 7 U.S.C. §291

(٢٢) A Reich, 2006, The Agricultural Exemption in Antitrust Law: A Comparative Look at the Political Economy of Market Regulation, and A Reich, 2007, Bar Ilan University Pub. Law Working Paper No. 06-7, Texas International Law Journal, 42(843), available at <http://ssrn.com/abstract=944389>

الكثير من البلدان النامية ليس لديها أحكام صريحة من هذا القبيل في قوانين المنافسة الخاصة بها لأي قطاع محدد^(٢٣).

التكامل

٢٢- سياسة المنافسة هي سياسة أساسية مكملة للسياسات الحكومية الأخرى لتحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين. وفيما يتعلق بالبعد البيئي للتنمية المستدامة، لا ينكر أحد الحاجة إلى البحث والتطوير والابتكار في مجال البيئة والتكنولوجيات المراعية للبيئة. ويمكن تصميم سياسة المنافسة من أجل تشجيع مثل هذه الأعمال التجارية، في حين أن السياسة البيئية يمكن أن توفر حوافز لعمليات الإنتاج المراعية للبيئة، والقطاعات والمنتجات الخضراء. غير أن هذه السياسات أو الحوافز ينبغي ألا تُستخدم لتوفير نزعة حمائية مستترة أو لتشويه المنافسة في الأسواق بصورة لا موجب لها. ومن أهداف سياسة المنافسة ضمان كفاءة وحسن سير أداء الأسواق، الأمر الذي يتسم بأهمية بالغة في تعزيز الابتكار والتكنولوجيات الجديدة. ولذلك، تعترف بعض البلدان بأن السياسات البيئية الفعالة تتطلب التنفيذ الفعال لسياسات منافسة لا تسمح للشركات بإساءة استعمال قوتها السوقية أو استبعاد المنافسة من أجل حفض المزيد من الابتكار؛ ولا توافق على عمليات الاندماج المانعة للمنافسة، حرصاً على الابتكار؛ ولا تعوق في الوقت نفسه التعاون الأفقي أو الرأسي بين الشركات في مجال البحث والتطوير المشترك وأنشطة الابتكار البيئي^(٢٤).

٢٣- وفي جنوب أفريقيا، كانت سياسات المنافسة جزءاً من الإصلاحات التي أُجريت لمعالجة الهيكل الاقتصادي القديم الذي اتسم بالتركيز الشديد للملكية الشركات والسيطرة عليها، ولتعزيز النمو الشامل للجميع. واعتبرت سياسة المنافسة ضرورية لتحسين مشاركة الشركات المملوكة للسود في الاقتصاد^(٢٥). وأبرزت أهمية المنافسة أيضاً في مبادرة الحكومة المتعلقة بالنمو السريع والمتقاسم في جنوب أفريقيا^(٢٦).

٢٤- وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأحكام المتعلقة بمعايير منح إعفاءات في بعض الاتفاقات أو الممارسات التجارية بموجب قانون المنافسة في جنوب أفريقيا تعكس التكامل بين سياسات المنافسة والسياسة الصناعية. وتنص المادة ١٠(٣)(ب) من قانون المنافسة لعام ١٩٨٩ على منح الإعفاءات إذا كان من شأن الاتفاق أو الممارسات الإسهام في الآتي: '١' صون أو تعزيز

(٢٣) المادة ٤ من الفصل ٢ من قانون المنافسة السويدي لعام ٢٠٠٨ والفقرة ١-٢ من المادة 4-L420 من القانون التجاري في فرنسا.

(٢٤) KE Johansen, 2008, Director General, Norwegian Competition Authority, *Sustainable Development and Competition Policy*, Presentation at the European Competition Day, Paris, 18-19 November, available at http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_1460/cf_5/Sustainable_Development_and_Competition_Policy.pdf.

(٢٥) S Roberts, 2004, The role for competition policy in economic development: the South African experience, Working Paper 8, Trade and Industrial Policy Strategies, available at <http://crdi.ca/EN/Documents/The-Role-of-Competition-Policy-in-Economic-Development.pdf>.

(٢٦) S Roberts, 2010

الصادرات؛^{٢٦} تعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات التجارية الصغيرة أو شركات يديرها أو يمتلكها أشخاص من الفئات المحرومة تاريخياً؛^{٢٧} تحدث تغييراً في القدرة الإنتاجية الضرورية لوقف تراجع الصناعة؛ أو^{٢٨} تحقق الاستقرار الاقتصادي لأي صناعة تحددها الوزارة، بعد التشاور مع الوزير المسؤول عن تلك الصناعة.

٢٥- وبالمثل، كانت سياسات المنافسة مكملة لسياسة الصناعة في اليابان وجمهورية كوريا خلال فترة النمو الاقتصادي والإيمائي. فقد كان إنفاذ قانون المنافسة ومؤسسات المنافسة في البلدين على صلة وثيقة بالسياسات الصناعية الوطنية. وكان للجنة التجارة المنصفة بجمهورية كوريا علاقات وثيقة مع هيئة التخطيط الاقتصادي، التي كانت تتمتع بعضويتها حتى عام ١٩٩٤^(٢٧). كما كان التنافس بين الشركات يشكل استراتيجية وطنية هامة وتم تشجعه من أجل تحقيق أهداف التنمية الصناعية. وكان لهذه الاستراتيجية أثر كبير على قرارات الشركات فيما يتعلق بالاستثمار والإنتاج. وكان للعمليات التنافسية الدينامية دور في تحقيق الانضباط وتعزيز القدرة التنافسية لمجموعات الشركات الكبيرة في جمهورية كوريا^(٢٨). مما يدل على أهمية سياسة المنافسة في تحقيق التحول الاقتصادي الهيكلي اللازم لتحقيق التنمية المستدامة^(٢٩).

المنافسة النزيهة

٢٦- إلى جانب ضمان المنافسة الحرة، يمكن لسياسة المنافسة النظر أيضاً في سبل تعزيز المنافسة النزيهة. وتهدف قوانين المنافسة إلى التصدي للممارسات المانعة للمنافسة ولكنها لا تعالج بالضرورة الممارسات التجارية غير العادلة. وهذا هو الحال خاصة بالنسبة إلى العلاقات التعاقدية بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والمؤسسات الكبيرة. فالمؤسسات الصغيرة قد تكون ضعيفة مقابل الشركات الكبيرة التي تتسم بقوة تفاوضية كبيرة.

٢٧- وفي ظل تزايد عولمة الاقتصاد، تواجه البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية العديد من التحديات. فالإنتاج في العديد من القطاعات يتم من خلال سلاسل قيمة عالمية تسيطر عليها شركات كبيرة متعددة الجنسيات أو فروعها أو شركات متعاقدة معها من الباطن. وتعاني سلاسل القيمة العالمية من تزايد التركيز الناجم عن عمليات الاندماج الرأسي والأفقي على حد سواء بين الشركات الكبيرة عبر الوطنية أو بسبب عمليات استحواذ الشركات عبر الوطنية للشركات المحلية الصغيرة. وفي هذه القطاعات التصنيعية العالمية التي تتسم بشدة التركيز والتكامل الرأسي، تواجه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التحدي المتمثل في التعامل مع شركات عملاقة تتمتع بقوة تفاوضية عالية. فالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم لا تمتلك قوة تفاوضية كافية، وتكون بالتالي في وضع ضعيف لا يمكنها من التفاوض على تحديد أسعار أو شروط عقود عادلة لمنتجاتها أو خدماتها في إطار علاقات رأسية مع الشركات الكبيرة.

(٢٧) S Roberts, 2004

(٢٨) المرجع السابق.

(٢٩) A/69/700

٢٨- وبالنظر إلى أن المصدرين الرئيسيين والجهات الموردة في سلاسل القيمة العالمية هي شركات عبر وطنية، هناك مخاوف من ألا تكون الفوائد الاقتصادية للقيمة المضافة التي تحققها فروع الشركات الأجنبية في البلدان النامية مماثلة لتلك التي تحققها الشركات المحلية. ويعزى ذلك إلى أن فروع الشركات الأجنبية قد تحوّل أرباحها من القيمة المضافة إلى بلدانها. ويتم تحويل زهاء ثلثي إيرادات الاستثمار الأجنبي المباشر، في حين يبقى الثلث فقط في الاقتصادات المضيفة^(٣٠). وتتفاوت الحصص نوعاً ما بحسب نوع مشاركة فروع الشركات الأجنبية في سلاسل القيمة العالمية في البلدان المضيفة. ولذا، قد ترغب البلدان النامية في حماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم لديها من إساءة استخدام الشركات الكبيرة لقوتها التفاوضية. ويمكن لسياسة المنافسة معالجة هذه المسألة من خلال التركيز على المنافسة الحرة والنزاهة على حد سواء وإيجاد الحلول لكيفية حماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم من إساءة استخدام القوة التفاوضية من جانب الشركات المحلية وعبر الوطنية الكبيرة في إطار هذه العلاقة غير المتوازنة. وبعد هذا الأمر في غاية الأهمية فيما يتعلق بالتقاسم العادل لمزايا العولمة وتحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين.

٢٩- ويشكل قانون المنافسة وقانون المنافسة غير النزاهة ركيزتين من ركائز سياسة المنافسة. ويتعلق هذان القانونان بحماية المنافسة، ويمكن بالتالي اعتبارهما جزءاً من تشريعات المنافسة. وعلى الرغم من أن قانوني المنافسة والمنافسة غير النزاهة يشددان على جوانب مختلفة، أي المنافسة الحرة والمنافسة النزاهة، على التوالي، فإن السمة المشتركة بينهما هي تشجيع المنافسة. ولا تعمل المنافسة بصورة سليمة إلا إذا كانت خالية من التشويه الذي لا ينتج عن إخفاقات السوق فحسب، ولكن أيضاً بسبب الممارسات التجارية غير العادلة.

٣٠- ولا يمكن التصدي لإساءة استخدام القوة التفاوضية عن طريق قوانين المنافسة لأنها تختلف عن إساءة استخدام القوة السوقية. وتشير إساءة استخدام القوة التفاوضية إلى وضع يستفيد فيه أحد الأطراف من مركزه التفاوضي القوي مقابل طرف آخر، ويشجع في انتهاج سلوك جائر بالمقارنة مع الممارسات التجارية العادية، وذلك من خلال أعمال تشمل على سبيل المثال لا الحصر: (١) تحديد أو تغيير شروط الصفقات على نحو غير ملائم بالنسبة إلى الطرف الآخر؛ (٢) فرض شروط غير ملائمة على الطرف الآخر فيما يتعلق بتنفيذ معاملة ما؛ (٣) تسديد قيمة السلع أو الخدمات الموردة على فترات طويلة بصورة غير مبررة؛ (٤) فرض أحكام غير منصفة وغير مبررة فيما يتعلق بإعادة البضائع؛ والتمييز غير العادل.

٣١- ووفقاً لقانون المنافسة، تتمثل إساءة استخدام المركز المهيمن في أن تكون للشركة قوة سوقية كبيرة في السوق ذات الصلة. وهذا الشرط ضروري لكنه ليس كافياً لإثبات سوء الاستغلال. وإساءة استخدام المركز المهيمن تختلف عن إساءة استخدام القوة التفاوضية، فهذه الأخيرة لا تقتضي أن يكون للطرف المعني مركز مهيمن في السوق، ولكنها تقتضي أن يكون لديه مركز تفاوضي أقوى بالمقارنة مع الطرف الآخر في العلاقة التجارية. ووفقاً لتقرير صادر عن شبكة

(٣٠) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٣ (نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة).

المنافسة الدولية، فإن المعايير المستخدمة من جانب بعض البلدان لتقييم إساءة استخدام المركز التفاوضي تشمل ما يلي: (١) درجة الاعتماد التجاري للشركة على شركة أخرى؛ (٢) مدى احتمال العثور على شريك تجاري بديل؛ (٣) قوى العرض والطلب بالنسبة إلى المنتج أو الخدمة؛ (٤) التباين في حجم الأعمال التجارية بين الأطراف؛ و(٥) المركز الذي تتمتع به الشركة المسيئة للاستخدام في الصناعة^(٣١). وفيما يتعلق بالأثر السوقي، إذا استوفيت شروط المركز والسلوك، ينبغي أن يشكل السلوك المعني انتهاكاً للحكم المتعلق بإساءة استخدام قوة المركز التفاوضي، بحيث يميل إلى منع المنافسة النزيهة وليس تقييد المنافسة في سوق محددة.

٣٢- ونظراً لاختلاف المعايير المطبقة في تقييم حالات إساءة استخدام المركز المهيمن وإساءة استخدام القوة التفاوضية في معظم الحالات، فإن الأحكام القياسية في قانون المنافسة لا تعالج هذه المسألة. ولذلك، لا بد من لائحة أو قانون إضافيين يركزان على المنافسة النزيهة، ما لم تتم معالجة هذه الحالات وفق أحكام محددة بموجب قانون المنافسة. وسوف تساهم المنافسة في تحقيق النمو والتنمية الشاملين عن طريق تحسين ظروف الأعمال التجارية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وضمان مشاركتها المنصفة في الاقتصاد.

باء- صياغة قانون المنافسة

٣٣- يمكن صياغة قانون المنافسة وتنفيذه بطريقة من شأنها تشجيع النمو والتنمية الشاملين والمستدامين. وهناك العديد من الأمثلة المثيرة للاهتمام من مختلف البلدان تعالج مسائل اقتصادية واجتماعية وتاريخية محددة من خلال الصياغة الملائمة والتنفيذ الفعال لقانون المنافسة.

نزاهة المنافسة

٣٤- في البلدان التي تكون فيها القوة الاقتصادية شديدة التركيز في أيدي عدد قليل من الشركات، يمكن لقانون المنافسة أن يساهم في تعزيز مشاركة الأطراف الاقتصادية المحرومة في عملية المنافسة من جهة، ووضع قواعد المنافسة النزيهة والحرّة من جهة أخرى^(٣٢). وقد عالجَت اليابان وجمهورية كوريا هذه المسألة عن طريق دمج أحكام المنافسة النزيهة في القوانين والممارسات من أجل حماية مصالح الشركات الأصغر حجماً، ولا سيما في علاقات التعاقد من الباطن مع الشركات الكبيرة. ففي جمهورية كوريا، يعالج قانون منع الاحتكار والتجارة المنصفة الاختلالات في القوة التفاوضية بين الأطراف حيث يحظر "ممارسة التجارة باستغلال مركز تفاوضي أقوى" (المادة ٢٣(١)(٤)). وبالإضافة إلى ذلك، فإن لجنة التجارة المنصفة في جمهورية كوريا تهدف إلى ضمان نزاهة المعاملات بين الشركات الكبيرة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم عن طريق إنفاذ قانون المعاملات العادلة عند التعاقد من الباطن، الذي دخل حيز النفاذ منذ عام ١٩٨٤.

(٣١) شبكة المنافسة الدولية، ٢٠٠٨، تقرير عن إساءة استعمال المركز التفاوضي، متاح على الرابط <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc386.pdf> (accessed 30 March 2015).

(٣٢) S. Roberts, 2010.

وفي هذا الإطار، تقدم لجنة التجارة العادلة في جمهورية كوريا المشورة والمساعدة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم لكي تتجنب توقيع عقود من الباطن بشروط تجارية غير منصفة.

٣٥- ولا تعاني المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وحدها من القوة التفاوضية العالية للشركات الكبيرة. حيث يواجه المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة مشكلة مماثلة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. وبالإمكان معالجة هذه المسألة بتمكين المزارعين من تنظيم أنفسهم في تعاونيات. ويمكن استخدام نهج آخر هو إدراج أحكام خاصة في قانون المنافسة بغية التصدي لإساءة استعمال قدرة المشترين. ولهذا الغرض، فإن أهداف قانون المنافسة يجب أن تشمل في المقام الأول حماية المنافسة بوصفها عملية مفتوحة. والهدف التقليدي المتمثل في حماية المستهلكين أو مصالحهم قد لا يكفي لتبرير أي تدبير ضد إساءة استعمال قدرة المشتري، مما يؤثر سلباً على صغار المنتجين الزراعيين ولكنه لا يؤدي بالضرورة إلى الإضرار بالمستهلكين^(٣٣). وبالإضافة إلى ذلك، ولكي تتمكن السلطات المعنية بالمنافسة من المقاضاة على إساءة استخدام قدرة المشتري، ينبغي لقانون المنافسة أن يحظر إساءة استخدام هذه القدرة وأن يحدد معايير، على غرار تلك المتعلقة بالإساءة استخدام المركز المهيمن، بشأن كيفية تحديد قدرة المشتري وتقييم ما إذا كان هناك إساءة استعمال لها.

٣٦- ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن من الصعب في الممارسة العملية إثبات الحالات المتعلقة بإساءة استخدام القوة السوقية. ولذلك، فإن التصدي بموجب قانون المنافسة لإساءة استخدام قدرة المشتري لا ينبغي النظر إليه باعتباره الخيار الأفضل والأوحد. وينبغي وضع سياسات وآليات أخرى للقضاء على تلك التشوهات وتقديم الدعم لصغار المزارعين.

المصلحة العامة

٣٧- تشمل بعض قوانين المنافسة أحكاماً تتعلق بالمصلحة العامة في الفصول المتعلقة بأهداف القانون والإعفاءات ومراقبة عمليات الاندماج. وتعطي مثل هذه الأحكام قدراً من المرونة للهيئة القضائية في تقييم أثر الممارسة المعنية، ولا يتعلق ذلك بالمنافسة فحسب، بل يشمل أيضاً قضايا مثل العمالة والتأثير على القدرة التنافسية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والوصول إلى الأسواق وتمكين المواطن. وتتضمن أهداف قانون منع الاحتكار والتجارة المنصفة في جمهورية كوريا "التنمية الاقتصادية المتوازنة". أما قانون المنافسة في جنوب أفريقيا فينص على أن الغرض منه هو تعزيز المنافسة في البلد والمحافظة عليها بغية تعزيز التنمية الاقتصادية والعمالة؛ والنهوض بالرفاه الاجتماعي والاقتصادي لمواطني جنوب أفريقيا؛ والتأكد من إتاحة فرصة منصفة لمشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الاقتصاد؛ وتعزيز اتساع نطاق الملكية، ولا سيما في أوساط الأشخاص المحرومين تاريخياً^(٣٤). ويعطي الهدفان الأخيران المؤسسات المعنية بالمنافسة في جنوب أفريقيا دوراً في تحقيق النمو والتنمية الشاملين للجميع.

(٣٣) الأونكتاد ٢٠١٤.

(٣٤) المادة ٢ من الفصل ١ من قانون المنافسة رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨ في جنوب أفريقيا.

وبالمثل، فإن قانون مكافحة الاحتكار في الصين ينص في المادة ١ منه على أن أحد أهدافه يتمثل في حماية المصلحة الاجتماعية العامة.

٣٨- وتتضمن قوانين المنافسة في بوتسوانا وناميبيا والصين وهنغاريا وبولندا وجنوب أفريقيا وزامبيا معايير المصلحة العامة عند تقييم تأثير عمليات الاندماج في القدرة على المنافسة^(٣٥). ومع ذلك، فإن هذه الأحكام المتعلقة بالمصلحة العامة عادة ما تكون ثانوية عندما يتعلق الأمر بالكفاءة الاقتصادية وتحليل السلطات لآثار المنافسة.

الإعفاءات

٣٩- تتضمن العديد من قوانين المنافسة إعفاءات من الحظر المفروض على الممارسات المانعة للمنافسة. وقد تكون هذه الإعفاءات قطاعية أو غير قطاعية. ويتناول الفصل ألف من هذه المذكرة قطاع الزراعة الذي يخضع لمعاملة خاصة بموجب قوانين ولوائح المنافسة. وتُمنح الإعفاءات غير القطاعية في إطار الاتفاقات أو الممارسات التجارية التي تؤدي إلى كفاءة تحقيق التقدم الاقتصادي، بما في ذلك استحداث الوظائف أو الاحتفاظ بها، وتمنح المستهلكين حصة عادلة من الفائدة الناتجة عن ذلك، دون إعطاء الشركات المعنية إمكانية القضاء على المنافسة في جزء كبير من أسواق المنتجات^(٣٦).

٤٠- وتنص لوائح الاتحاد الأوروبي على هذا الإعفاء من حالات الحظر الواردة في المادة ١٠١(١) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي. وتنص على أن الحظر الوارد في هذه المادة لا ينطبق على أي اتفاق بين شركات "تسهم في تحسين إنتاج أو توزيع السلع أو في تعزيز التقدم التقني أو الاقتصادي، مع منح المستهلكين حصة عادلة من الفائدة الناتجة عن ذلك، أو لا يؤدي إلى ما يلي: (أ) فرض قيود على الأطراف المعنية لا تكون حتمية لبلوغ هذه الأهداف؛ (ب) منح هذه الأطراف إمكانية القضاء على المنافسة فيما يتعلق بجزء كبير من المنتجات المعنية"^(٣٧). وقد ينطبق هذا الإعفاء على الاتفاقات في مجال البحث والتطوير التي يمكن أن تؤدي إلى ابتكارات تدعم حماية البيئة أو اتفاقات تشجع إنتاج وتوزيع المنتجات الخضراء.

٤١- ويمكن القول بأن طريقة وضع الإعفاءات في قانون المنافسة وتفسيرها وتطبيقها قد تؤدي أيضاً إلى منع الاتفاقات التي يمكن أن تسهم لولا ذلك في تحقيق التنمية المستدامة من خلال تحسين استخدام الموارد الطبيعية أو حماية البيئة. والسبب في ذلك هو أن الموازنة بين احتمال المساس برفاه المستهلكين نتيجة لهذه الاتفاقات من جهة والمكاسب المتعلقة بالتنمية المستدامة من جهة أخرى قد لا تكون عملية بسيطة^(٣٨). وبالتالي، فإن الأذون والإعفاءات في إطار قانون المنافسة يمكن أن تصاغ وتنفذ بطريقة من شأنها أن تتيح تقييم الاتفاقات

(٣٥) TD/RBP/CONF.8/L.3.

(٣٦) TD/RBP/CONF.8/L.2.

(٣٧) المادة ١٠١ الفقرة ٣ من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي.

(٣٨) A Gerbrandy, 2013, Competition law and sustainable development: An inquiry by legal essay, in ALBC Ciacchi, MA Heldeweg, BMJ van der Meulen and AR Neerhof, eds., *Law and Governance: Beyond the Public-Private Law Divide*, Eleven International Publishing, The Hague

أو الممارسات التجارية وفق تأثيرها على التنمية المستدامة، بما في ذلك حماية البيئة، وتعزيز الابتكارات الإيكولوجية أو إنتاج وتوزيع المنتجات الخضراء، وما إلى ذلك. وقد يتطلب هذا الأمر إدماج الأبعاد الاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة إلى حد كبير في قانون المنافسة، ومراعاة منظور التنمية المستدامة عند إنفاذ القانون.

جيم - إنفاذ ودعم قانون المنافسة

٤٢ - إنفاذ قانون المنافسة بكفاءة وفعالية يمنع الممارسات المانعة للمنافسة في السوق ويستبعدا ويعاقب عليها. ومن شأن ذلك تعزيز الأسواق التنافسية ورفاه المستهلكين، لأن الممارسات المانعة للمنافسة تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وتدني النوعية وتقلل الخيارات المتاحة للمستهلكين. ومع ذلك، فمن المسلم به أن السلطات المعنية بالمنافسة تكون لديها موارد محدودة، ولا سيما في البلدان النامية. ولذلك، ينبغي أن تستخدم مواردها بطريقة أكفأ. وقد يكون تحديد الأولويات طريقة جيدة لتخصيص الموارد بكفاءة.

٤٣ - وبإمكان السلطات المعنية بالمنافسة تحديد مجالات الإنفاذ ذات الأولوية على أساس تأثيرها على النمو والتنمية المستدامين والشاملين. وقد وضعت بعض سلطات المنافسة إطاراً يحدد أولويات الإنفاذ. وتعد جنوب أفريقيا مثلاً جيداً على ذلك. ففي عام ٢٠٠٨، حددت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا ثلاثة معايير لتحديد الأولويات كجزء من عملية التخطيط الاستراتيجية الخاصة بها. وأحد هذه المعايير هو التأثير على المستهلكين الفقراء. واستناداً إلى هذه المعايير، حددت اللجنة أربعة قطاعات تحظى بالأولوية، وهي: الغذاء وتجهيز المنتجات الزراعية، والمياكل الأساسية وأعمال التشييد؛ والأعمال المصرفية؛ والمنتجات الصناعية الوسيطة. وبالمثل، تهدف سلطة المنافسة في كينيا إلى ضمان حصول الفقراء على السلع والخدمات الأساسية بتكلفة ميسورة. وفي جمهورية كوريا، ولمواجهة خطر التضخم عقب الأزمة الاقتصادية العالمية، وضعت لجنة التجارة المنصفة في جمهورية كوريا برنامجاً لمراقبة تحديد أسعار السلع الأساسية التي يمكن أن يؤثر ارتفاعها تأثيراً كبيراً على الأسر المعيشية. وبفضل هذه المبادرة، اكتشفت عددٌ من الكارتلات في أسواق الشعيرية الجاهزة للتحضير والبيض والبنزين. وهناك سلطات معنية بالمنافسة، مثل تلك الموجودة في إندونيسيا وموريشيوس، تركز أنشطتها المتعلقة بالإنفاذ على القطاعات التي تلبي الاحتياجات الأساسية للسكان^(٣٩).

٤٤ - وفي البلدان التي تضطلع فيها الزراعة بدور هام في الاقتصاد وفي حياة السكان الفقراء، يُعطى القطاع الزراعي الأولوية في إنفاذ قانون المنافسة. وغالباً ما يواجه هذا القطاع شدة التركيز في القطاعات الأولية والنهائية من سلسلة الإمداد. ويكون لذلك أثر كبير على صغار المزارعين والسكان الفقراء، ولا سيما في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً التي تعتمد بشدة على صادرات المحاصيل، مثل البن والكافور والقطن والتبغ. ويتسم القطاع الأولي بوجود عدد قليل من الشركات

المهيمنة التي تشتري من صغار المزارعين، وتحدد بالتالي أسعار شراء هذه المحاصيل من المزارع بسبب قوتها الاحتكارية. وهناك دراسة أجراها البنك الدولي تبين كيفية تأثير الهيكل الداخلي للأسواق التصدير ومستوى المنافسة على الفقر والرفاه في المناطق الريفية النائية في أفريقيا^(٤٠). وتركز الدراسة على الكاكاو والبن والقطن والتبغ في ثمانية بلدان هي بنن وبوركينا فاسو وغانا وكوت ديفوار وملاوي ورواندا وأوغندا وزامبيا. وتمثل هذه المحاصيل مصدراً رئيسياً للإيرادات هذه البلدان من الصادرات، وينتج غالبيتها صغار المزارعين. ولذلك، فإن تغيير أسعار صادرات هذه السلع الأساسية قد يضطلع بدور هام في تحسين سبل عيش المزارعين. وتخلص الدراسة إلى أن زيادة المنافسة بين شركات التجهيز والتصدير أمر مفيد بالنسبة لأصحاب الحيازات الصغيرة. وعلاوة على ذلك، يُلاحظ أن زيادة المنافسة تعزز الأثر الإيجابي للسياسات التكميلية الهادفة إلى تحسين الخدمات والهيكل الأساسية التي تؤثر على المزارعين والشركات في هذا القطاع. ويدل ذلك على أهمية التكامل وانسجام السياسات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة والشاملة.

٤٥ - ويتعرض القطاع الزراعي كذلك لممارسات مانعة للمنافسة في الأسواق الرئيسية للمدخلات مثل الأسمدة والبذور والمواد الكيميائية الزراعية. فتلك الأسواق تتسم بتركيز شديد على الصعيد العالمي في أيدي عدد قليل من الشركات المتعددة الجنسيات. ويوجد اتجاه في الأسواق نحو توحيد أنشطة تجار التجزئة على الصعيد العالمي، الأمر الذي يؤدي إلى تركيز شديد في شبكات التوزيع وتجارة التجزئة في مجال المنتجات الزراعية. وقد يؤدي إنفاذ ودعم قانون المنافسة دوراً هاماً في التصدي للممارسات المانعة للمنافسة في هذه القطاعات. وعلاوة على ذلك، فإن طبيعة هذه الأسواق الاحتكارية الأقل تنافسية قد تؤثر سلباً على المنتجين والمستهلكين الزراعيين، حتى في غياب الممارسات المانعة للمنافسة. وقد تكون نظم مراقبة الاندماج أداة فعالة لمنع حدوث المزيد من عمليات اندماج المؤسسات التجارية في أسواق المدخلات والتجهيز التي تتسم أصلاً بشدة التركيز. كما يمكن التصدي، بموجب الأحكام ذات الصلة من قانون المنافسة، لأي ممارسة تواطؤية أو إساءة استخدام للقوة السوقية في هذه الأسواق. ويمكن التعامل مع هذا الوضع بطريقة أخرى عن طريق المزيد من اللوائح أو السياسات التي تشجع على المنافسة، وتمكين جهات جديدة من الدخول إلى أسواق التوزيع والبيع بالتجزئة.

٤٦ - ويمكن للسلطات المعنية بالمنافسة كذلك أن تستخدم قدراتها الداعمة للمنافسة من أجل مساندة وضع برامج للمساعدة المقدمة من الدولة لدعم المنافسة في القطاع الزراعي. والدراسة التي أجراها الأونكتاد بشأن التنمية الزراعية في المكسيك، التي تركز على قضايا المنافسة في مجال إنتاج وتسويق الذرة في المكسيك، وجدت أن برامج دعم الزراعة مصممة لصالح مزارع الذرة الكبيرة وليس صغار المنتجين، مما يؤدي إلى تشويه المنافسة على حساب هذه الفئة الأخيرة^(٤١). وتوصي الدراسة بوضع خطط للمساعدة المقدمة من الدولة بغية دعم المنافسة لتمكين صغار منتجي الذرة من الزراعة والمنافسة بنجاح في الأسواق.

G Porto, ND Chauvin and M Olarreaga, 2011, *Supply Chains in Export Agriculture, Competition and Poverty in Sub-Saharan Africa*, Centre for Economic Policy Research and World Bank

(٤١) الأونكتاد ٢٠١٤.

٤٧- ومن التحديات التي تواجه السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية أن كثيراً من الشركات المتعددة الجنسيات، بما في ذلك العاملة في قطاع الزراعة، والتي تؤثر عملياتها على أسواق هذه البلدان، تنتمي إلى بلدان أخرى. ولذلك، فإن أحد سبل التصدي لهذه المسألة الخارجة عن الولاية الإقليمية هو النظر في تطبيق قواعد المنافسة الإقليمية، مثلما هو الحال في الاتحاد الأوروبي والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي^(٤٢).

٤٨- وينبغي أن يكون تحديد الأولويات من جانب السلطات المعنية بالمنافسة متسقاً مع السياسات الحكومية الأخرى، وأن توجهه المؤسسات الحكومية ذات الصلة، ولا سيما تلك المسؤولة عن السياسات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية، بما في ذلك المعنية بالعمالة والصحة والتعليم والشباب والشؤون الجنسانية والأقليات البيئية، من أجل الإسهام في تحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين.

٤٩- وثمة طريقة أخرى قد تتمكن سلطات المنافسة من الإسهام في التنمية المستدامة والشاملة، وهي التأثير في واطعي السياسات من خلال الدعوة إلى دعم المنافسة. وينبغي أن تتعاون السلطات المعنية بالمنافسة مع الهيئات الحكومية الأخرى لضمان أن الأنظمة والسياسات لا تنتهك مبادئ المنافسة على نحو قد يعوق تحقيق التنمية المستدامة.

٥٠- ويمكن النظر في السياسة المتعلقة بالبيئة على سبيل المثال. فهي تهدف إلى جملة أهداف منها الحد من انبعاثات غازات الدفيئة. ويمكن تحقيق هذا الهدف بعدة طرق تشمل إنشاء سوق لتبادل حقوق إطلاق الانبعاثات. وفي عام ٢٠٠٥، أطلق الاتحاد الأوروبي نظاماً من هذا القبيل لتبادل حقوق إطلاق الانبعاثات. وهذه الأسواق، شأنها شأن الأسواق الأخرى، يمكن أن تشهد ممارسات تواطؤية من جانب المشتريين والبائعين على حد سواء، الأمر الذي قد يحد من كفاءة الأسواق ويشوه مؤشرات الأسعار. ولذلك، ينبغي لسلطات المنافسة أن تقوم بدور نشط في تصميم وأداء هذه الأسواق لكفالة فعاليتها وتجنب السلوك التواطئي^(٤٣).

٥١- ويمكن للسلطات المعنية بالمنافسة أيضاً النظر في سياسة المشتريات الحكومية والدعوة إلى اعتماد عملية شفافة وتنافسية لتفادي هدر الموارد العامة بسبب ممارسات التلاعب في العطاءات وتضخيم العطاءات والفساد. فالمشتريات الحكومية تمثل ما يتراوح متوسطه بين ١٣ و ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الصعيد العالمي، وتشكل بالتالي نسبة كبيرة من حيث تخصيص واستخدام الأموال العامة، أي أموال دافعي الضرائب^(٤٤). ولذلك، فإن إنفاذ قانون المنافسة له أهمية بالغة في كشف ومنع كارتلات التلاعب بالعطاءات والمناقصات العامة. وسيتيح ذلك استخدام الإيرادات الحكومية بكفاءة وإنصاف ويؤدي كذلك إلى توفير موارد يمكن استخدامها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

(٤٢) TD/B/61/2.

(٤٣) KE Johansen, 2008.

(٤٤) Organization for Economic Cooperation and Development, 2013, available at <http://www.oecd.org/gov/ethics/meetingofleadingpractitionersonpublicprocurement.htm>

٥٢- وفي عام ٢٠٠٦، حددت سلطة المنافسة المكسيكية وجود تواطؤ في عملية مشتريات عامة خاصة بالمعهد المكسيكي للضمان الاجتماعي في مناقصات عامة تتعلق بتوفير أنسولين بشري ومخاليل إلكترونية بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦. والمعهد هو ثالث أكبر مشترٍ حكومي في المكسيك وأكبر مشترٍ 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 ست شركات صيدلة أقدمت على التلاعب في هذه العطاءات. وبعد تنفيذ توصيات السلطة المعنية بالمنافسة لجعل عملية المشتريات أكثر تنافسية، بما في ذلك عن طريق توحيد المشتريات والمناقصات العكسية وخفض الأسعار المرجعية وفتح إجراءات المناقصة للموردين الدوليين، تمكن المعهد من توفير حوالي ٤٦ بليون دولار مكسيكي بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١^(٤٥).

٥٣- وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أن سياسات المنافسة تعتبر مكملة للسياسات الحكومية الأخرى. وبالتالي، لا ينبغي وضعها بمعزل عن الحقائق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية واحتياجات البلد. فسياسات وقوانين المنافسة يمكن أن تتصدى للتحديات المطروحة في هذه المجالات، ويمكن أن تسهم، عند تصميمها بصورة ملائمة وتنفيذها بفعالية وفقاً للظروف السائدة في البلد، في تحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين.

ثالثاً - أسئلة مطروحة للمناقشة

٥٤- تضمنت الأسئلة المطروحة للمناقشة ما يلي:

- (أ) هل ينبغي لقوانين المنافسة أن تتضمن أهدافاً لتحقيق النمو والتنمية المستدامين والشاملين؟
- (ب) كيف يمكن تصميم سياسات وقوانين المنافسة وتنفيذها بطريقة تعزز النمو والتنمية المستدامين والشاملين؟
- (ج) ما نوع الأحكام التي ينبغي أن تُدرج في قوانين المنافسة من أجل التصدي لإساءة استخدام قدرة المشتري وضمان تحقيق المنافسة العادلة؟
- (د) ما هي الآليات التي يمكن إنشاؤها للتعامل مع إساءة استخدام القوة التفاوضية من أجل تعزيز المنافسة العادلة في السوق؟