3 منتدى المنافسة العربي
24- 25 أيار/مايو 2022 (مسقط، سلطنة عُمان)

E/ESCWA/ACF/2022/INF.8

مذكرة معلومات أساسية: تقييم القدرات المؤسسية في مجال المنافسة

أعدّت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، هذه المذكرة لجلسة «تقييم القدرات المؤسسية في مجال المنافسة» التي تُعقد ضمن منتدى المنافسة العربي الثالث لعام 2022.

مقدمة

تؤدي المؤسسات العامة أدواراً ضرورية في العمليات اليومية للحكومة، ومركزية لتدابير التنمية الوطنية، وإنشاء مؤسسات فعالة تتماشى مع التقدم المحرز نحو تحقيق مقاصد الهدف 16 من خطة التنمية المستدامة لعام 2030. لذلك، ركّزت الحكومات على تنفيذ الإصلاحات المؤسسية وبناء المؤسسات العامة في المنطقة دعماً لتحقيق نموٍ اقتصادي أكثر شموليةً واستدامة.

وأمام الدور الهام الذي تؤديه قوانين وسياسات المنافسة في دعم النمو الاقتصادي والابتكار والإنتاجية، يجب أن تكون الهيئات التي تنظّم المنافسة مجهزة لتأدية مهامها. ففي عام 2021، نشرت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) تقرير الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية، الذي قيّم تشريعات المنافسة في 22 دولة عربية وفقاً لأفضل الممارسات الدولية. وقد أظهر التقييم أنّ معظم البلدان العربية لديها شكل من أشكال تشريعات المنافسة، وبدت المواد القانونية المتعلقة بآليات إنفاذ قوانين المنافسة متطورة وواضحة. ولكنَّ الإعفاءات الواسعة النطاق وضعف التنفيذ يعوقان المكاسب المحتمل تحصيلها من المنافسة. فالعديد من سلطات المنافسة في المنطقة تفتقر إلى الاستقلال الذاتي والموارد اللازمة لكي تنفّذ التشريعات تنفيذاً سليماً.

وتتمثل مهمة الفريق العامل المعني بفعالية الوكالة في تحديد العناصر الرئيسية في وكالة منافسة تعمل بشكل جيد والممارسات الجيدة للاستراتيجية والتخطيط والعمليات وأدوات وإجراءات الإنفاذ. كما تتمثل ولاية الفريق العامل في تبادل الخبرات في ما بين أعضاء شبكة المنافسة الدولية والمستشارين غير الحكوميين ووضع الممارسات الجيدة من أجل فعالية عمل الوكالات ونشرها.

وفي حين أن اختلاف الظروف المحلية قد يعني ضمناً أنّ تصميم نظام المنافسة ينبغي أن يختلف، فإن بعض الخصائص تحدّد الهيئات التنظيمية العامة الفعالة. وتشمل هذه الخصائص الاستقلالية، والشفافية، والمساءلة، والإجراءات القانونية الواجبة، وتدابير التقييم اللاحق، وكفاية الموارد، وكفاءة الموظفين غير المعرضين للفساد، وما يتصل بذلك من إجراءات قضائية حسنة التنظيم ومؤهلة وغير فاسدة. وعلاوة على ذلك، تتطلّب فعالية الوكالة المعنية بالمنافسة تحديد أهدافها وأولوياتها والتعريف بها. ومن الضروري إظهار كيفية تأثّر فعالية الوكالة المعنية بالمنافسة بالبيئة التي تعمل فيها، بما في ذلك، كما ورد سابقاً، الجهاز القضائي والوزارات الأخرى، ومجتمع الأعمال، والمنظمات غير الحكومية، ووسائط الإعلام، والمجتمع.

22-00493-ACF-BCKGND-Note-8-AR.indd 1 5/24/22 10:34 AM

استقلال سلطات المنافسة

استقلال سلطات المنافسة عن نفوذ الدولة أو النفوذ السياسي أساسي من أجل إنفاذ قوانين المنافسة بحيث تحقّق أهدافها المعلنة في مجال السياسة العامة وضمان إمكانية التنبؤ والشفافية. فضمان الاستقلال يسمح للسلطة باتخاذ القرارات استناداً إلى الأدلة والأسس القانونية والاقتصادية. مع ذلك، تعمل سلطات المنافسة في جميع أنحاء المنطقة العربية ضمن بيئات مختلفة مع اختلافات ثقافية وسياسية وقانونية. ومن الواضح ألاّ وجود لنهج واحد يناسب الجميع إزاء الاستقلالية، ويمكن أن تساعد عدة ضمانات في حماية استقلال سلطات المنافسة. والهدف الرئيسي من استقلال سلطة المنافسة هو ضمان خلو عملية صنع القرار من أي شكل من أشكال التأثير الخارجي.

وفي غياب ثقافة المنافسة في المنطقة العربية، يفتقر المسؤولون المنتخبون وصانعو السياسات والقضاة في معظم الحالات إلى المهارات والمعرفة اللازمة من أجل اتخاذ القرارات الفنية والمعقدة المتعلقة بمسائل المنافسة. فالحرص على استقلال سلطات المنافسة يضمن اتخاذ قرارات أفضل وأكثر اتساقاً، وقدرة أفضل على التنبؤ وشفافية في العمل، وثقة من مجتمع الأعمال الدولي والمحلي، يقابلها إطار ثقافي وتنافسي أكثر صلابة. فمفهوم الإستقلال هذا في المؤسسات التي تنفذ قوانين المنافسة يسمح للقيّمين عليها بالتصرف واتخاذ القرارات من دون التأثر بأي أطراف خارجية، وتستند في قراراتها إلى أسس قانونية واقتصادية وحسب.

تختلف النُظُم القانونية في المنطقة العربية بين بلد وآخر، ويمكن رؤية الفارق في البيئات القانونية والاجتماعية بوضوح بين المناطق دون الإقليمية العربية. وفي ضوء هذه الاختلافات، تختلف عناصر الاستقلال القانوني اختلافاً كبيراً بين البلدان العربية. فالاستقلال القانوني له مؤشراته، مثل مدة ولاية رئيس الوكالة والمفوضين؛ والشروط المتعلقة بالتعيينات وإقالة رئيس الوكالة والمفوضين (فالتعيين لا يتمّ بإرادة شخص واحد أو مجموعة واحدة، والتسريح لا يكون مسموحاً إلاّ لأدنى الظروف)؛ ومصدر الميزانية (مصادر تمويل مستقلة مختلفة)؛ والسياسات المتعلقة بشؤون الموظفين؛ والقضايا المتصلة بالمساءلة؛ والتعيينات (على أسس المزايا)؛ وقواعد تضارب المصالح. فلا بد من تعيين أعضاء مجلس الإدارة لفترة محددة لتجنب مواجهة تسريح تعسفي.

ألغت البرتغال مؤخراً مادة في نظامها الداخلي تنصّ على أن استقلال هيئة المنافسة البرتغالية في أداء واجباتها "لا يخل بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بسياسة المنافسة التي وضعتها الحكومة... أو القوانين الخاضعة لرقابة وزارية". استناداً إلى هيئة المنافسة البرتغالية يمكن اعتبار الحاجة إلى الامتثال لإرشادات المنافسة الحكومية على أنها تقلل من استقلالية هيئة المنافسة البرتغالية. ولهذا السبب، استُعيض عن هذا البند بمادة جديدة تنص على أن الهيئة لا تخضع لإشراف حكومي وأنّ الحكومة غير مخوّلة تقديم توصيات أو إصدار توجيهات إلى المجلس بشأن الأولويات التي ستعتمدها الهيئة في تنفيذ ولايتها.

ويمكن أن يؤثر الافتقار إلى الاستقلال سلباً على إنفاذ القوانين والتشجيع على تطبيقها. ويعزز إجراء مراجعة قضائية قوية استقلال السلطة. ويشكّل القضاة المؤهلون والمتخصصون المحميون من النفوذ السياسي (في الطعن في المنافسة) ركيزة أساسية لإنفاذ المنافسة. ومع ذلك، قد يكون التّدخل استثنائياً في بعض الحالات، لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة وليس على أساس المنافسة. فيمكن أن يكون للأمن القومي، والاستقرار المالي، وغيرها من الجوانب تأثير ملحوظ على رفاه المواطنين. ولذلك، يجب تحديد بنود المصلحة العامة بعناية وصراحة.

ومن الضروري ضمان المساءلة كمؤسسة عامة بالتوازي مع استقلال سلطات المنافسة. وأهم وسيلة للمساءلة هي المراجعة القضائية. ويُعهد إلى المحاكم إجراء تقييم قانوني بشأن عمل سلطات المنافسة لكي تضمن ولايتها القانونية. ويجب ألا تتدخل الحكومات والاعتبارات السياسية في أي مساءلة إلاّ إذا طلبت السلطة القضائية ذلك، إنّما ينبغي وضع آليات أخرى تضمن المساءلة مثل نشر القرارات عبر الإنترنت والمبادئ التوجيهية بشأن الموضوعات الرئيسية مثل مراقبة عمليات الدمج لكي تضمن الاتساق في إنفاذ القوانين.

22-00493-ACF-BCKGND-Note-8-AR.indd 2 5/24/22 10:34 AM

التغييرات في التصميم المؤسسي في سلطات المنافسة

إزاء هذه الخلفية، أجرت ولايات قضائية عديدة مؤخراً، أو نظرت في إجراء تغييرات في تصميم مؤسساتها بحيث توفّر رؤى مفيدة. فاستعراض عمليات الوكالة وبنيتها بشكل منتظم مع مراعاة نضجها وتطور الظروف المحلية وإطار المنافسة عنصر هام من أجل الحفاظ على فعاليتها. فقد أنشأت عدة ولايات قضائية وكالات جديدة "متعددة الوظائف" عن طريق دمج سلطات المنافسة مع السلطات المسؤولة عن وظائف السياسة الاقتصادية الأخرى، مثل حماية المستهلك، أو تنظيم القطاع، أو مراقبة المشتريات العامة. وأجرت ولايات قضائية مختلفة تغييرات ترمي إلى تعزيز استقلال سلطات المنافسة عن الحكومة.

ويمكن لسلطات المنافسة أن تضطلع بدور إضافي بوصفها وكالة متعددة الوظائف بخلاف الاكتفاء بإنفاذ قوانين المنافسة، والمساهمة في مختلف السياسات الاقتصادية وتدابير الحوكمة مثل حماية المستهلك وعمليات الشراء العمومي. ويمكن أن يؤدي هذا التنويع إلى جيل أعلى من القدرات داخل المؤسسات العامة. بيد أن الاضطلاع بولايات جديدة يجب أن ينعكس في تصميم السلطة، مثل ضمان الموارد الكافية، والعدد الكافي من الموظفين المتخصصين، والفصل بين المسؤوليات.

ويمكن اعتبار ذلك فرصة وتحد، فالتّخصص قد يزيد من التركيز على عمل وكالة المنافسة، غير أنّ الجمع بين المهام قد يحقق وفورات من حيث نطاق العمل ومرونة أكبر في الموارد خلال فترات الذروة وهبوطاً في عبء العمل. وعند الجمع بين عوامل أو عناصر مختلفة من السوق في كيان واحد، قد تفهم الوكالات بشكل أفضل كيفية عمل الأسواق والأسباب الجذرية التي كانت وراء المشاكل التي واجهها السوق. وسوف يسهّل دمج السلطات تبادل المعلومات إلاّ إذا كان الإلتزام بالسرية مفروضاً. وينبغي ألا تنظر السلطات في هذا الحلّ إلا عندما تكون مجالات السياسة العامة متكاملة، ويُستحسن أن تكون الشُّعب متعددة الوظائف أو "أُفُقية" بالكامل، بحيث يعمل الموظفون أنفسهم عبر مختلف مجالات السياسة العامة.

المنافسة وحماية المستهلك عنصران متكاملان في معظم الأحيان لأنّ هدفهما واحد وهو رفاه المستهلك، غير أنّ وظائفهما تكون منفصلة من حيث بعض الجوانب. لذلك، تبقى الحاجة إلى درجة من التخصص في بعض الحالات مثل سلامة المنتَج ووضع العلامات. من ناحية أخرى، قد تستفيد بعض الحالات أو مبادرات الدعوة من نهج مشترك يضمن مراعاة أهداف رفاه المستهلك بشكل فعال في التحقيق أو في صنع القرار أو في فرض الغرامات. فقد لوحظ مثلاً أن السلطة المشتركة قد تكون أكثر إدراكاً لمخاطر التواطؤ المحتملة التي يمكن أن تنشأ عن سبيل انتصاف حماية المستهلك بهدف زيادة شفافية السوق.

ولن يؤدي الاندماج بين المنافسة وحماية المستهلك إلى اختلال في التوازن بين القضايا المتعلقة بكل مجال من المجالات. والواقع أنّ الوكالات أشركت الموظفين في إجراءات التكامل وأدرجتهم في المداولات بشأن أولويات الوكالة الموحدة ورؤيتها في إطار واحد. ويمكن أن تساعد هذه الممارسة في إظهار فوائد المعرفة والخبرة التي يمكن لكل جانب أن يجلبها إلى الوكالة الواحدة.

المراجع

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). (2021). الأطر التشريعية العربية للأعمال. https://publications.unescwa.org/projects/ablf/index.html.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2014). The Governance of Regulators. https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/the-governance-of-regulators-9789264209015-en.htm.

OECD (2004). Competition Advocacy: Challenges for developing countries. https://www.oecd.org/competition/latinamerica/2004%20Latin%20American%20Competition%20Forum.pdf.

OECD (2003). Optimal Design of a Competition Agency. https://www.oecd.org/daf/competition/2485827.pdf.

OECD (2014). Institutional Design (Changes) of Competition Authorities. https://www.oecd.org/daf/competition/changes-in-competition-institutional-design.htm.

22-00493-ACF-BCKGND-Note-8-AR.indd 3 5/24/22 10:34 AM