

آليات دعم القدرة التنافسية في القطاع الصناعي في
دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

موريس جرجس

آليات دعم القدرة التنافسية في القطاع الصناعي في
دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

موريس جرجس*

ملخص

من خلال استعراض السياسات الصناعية الماضية، فإن المرء يلحظ قصوراً في هيكل المنافسة. ومرد ذلك هو اجراءات الترخيص الصناعي، الحماية الجمركية، ناهيك عن استبعاد المنافسة الأجنبية في العقود الحكومية، الاحتكارات الحكومية الطبيعية وتحكم الوكالات والقوانين التجارية. وكجزء من جهود الإصلاح الاقتصادي الحالية، فإن هناك حاجة لوضع قوانين للمنافسة مع هدف وحيد هو تحسين المنافسة الاقتصادية وحماية المستهلك. اختبرت العلاقات بين الخصخصة والعولمة من جانب وبين قانون المنافسة من جانب آخر، وقد خرجت عملية الاختبار بنتيجة مؤداها أن قانون المنافسة يجب أن يتقدم أو يسبق عملية الخصخصة. كما حلت بعض الممارسات الاحتكارية ومحاذيرها وبالمقابل استعرضت المنافع المتأتية من عمليات الدمج والحيازة والنمو الطبيعي للمنشآت. وأخيراً تم طرح إطار عام يقترح من خلاله لجنة للمنافسة وأخرى لحماية المستهلك تتولى تنفيذ الخطوات المطلوبة.

**Improving Competitiveness of the Industrial Sector
in the Gulf Cooperation Council Countries**

Maurice Girgis

Abstract

A review of past industrial policies in the Gulf Cooperation Council Countries (GCC) indicates a lack of competitive structure. Responsible factors include restrictive industrial licensing procedures, tariff protection, exclusion of foreign competition in government contracts, government natural monopolies, and rigid agencies and commercial laws among others. As part of the current economic reform effort, there is a need to institute competition laws with the sole objective of enhancing economic efficiency and consumer protection. Relations of privatization, and globalization with competition law are examined and it is concluded that competition law should precede privatization. Monopolistic practices are analyzed and caution is expressed to guard against overlooking the dynamic benefits accruing from merger and acquisition and natural growth of enterprises. Finally, an action plan is presented where by a competition and another consumer protection agency are suggested and the steps required to implement them.

* مدير دار الاقتصاد التقني، الولايات المتحدة الأمريكية.

تهدف هذه الورقة إلى المساهمة في المناقشات التي تدور في الوقت الحاضر في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية حول ضرورة تفعيل دور المنافسة في قطاع الصناعات التحويلية. ويأتي هذا الحوار ضمن اتجاه جديد بدأ يأخذ مكانه في دول المجلس في الآونة الأخيرة، يتركز في تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي الرامية إلى معالجة الاختلالات الاقتصادية العديدة التي أفرزتها السياسات المالية والنقدية، وكذلك سياسات الرفاهية والأسعار والتوظيف التي مارستها دول مجلس التعاون خلال العقود الثلاث الماضية.

تبدأ معالجة الموضوع في هذه الورقة بمقدمة مختصرة عن خلفية الوضع التنافسي، يتبعه تحليل للسياسات السابقة والحالية في دول المجلس لتبيان الأسباب التي أدت إلى غياب القدرة على المنافسة في الاقتصاد ككل وفي القطاع الصناعي خاصة. ثم تتطرق الورقة إلى محددات الممارسات الاحتكارية وتداعياتها وطرق قياسها وسياسات المنافسة وأهدافها وشروط نجاحها، وفي الجزء الأخير يتم طرح توصيات محددة لإصلاح الوضع الحالي ضمن إطار عام يرمي إلى تحقيق هدفين رئيسيين: زيادة وتحسين الكفاءة الاقتصادية وحماية المستهلكين، مع الإشارة إلى الهيكل المؤسسي المطلوب لوضع التوصيات موضع التنفيذ من خلال تجربة الدول السابقة في هذا المجال، مع إيضاح مخاطره ومحاذره ومنافعه وملاءمته للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في دول المجلس.

الدور الموسع للقطاع العام أدى إلى تحجيم المنافسة

مع بزوغ منظومة التنمية الاقتصادية من خلال إحلال الواردات منذ أربعة عقود تقريباً، تبوأ القطاع العام مركزاً رئيسياً في توجيه الاقتصاد الوطني وتخصيص موارده تجاه قطاعات معينة دون غيرها. فبالإضافة إلى دوره التقليدي في الدفاع وحماية الأمن الداخلي وحماية حقوق الأفراد وبناء البنية الأساسية، عرج القطاع العام نحو إدارة الاقتصاد الكلي من خلال تملك وسائل الإنتاج وإقامة الصناعات وتحديد الأجور والأسعار وغير ذلك من السياسات التي سعت إلى تعضيد الدور الموسع له. وقد تزامن ذلك مع حركات الاستقلال السياسي والحاجة آنذاك إلى إعادة هيكلة الاقتصاديات المهلهلة في الدول التي كانت مستعمره لسنوات طويلة سابقة. وقد ترتب على هذا الوضع أن أخذت الحكومات بزمام الأمور، وراحت تشرع القوانين وتسن الإجراءات لإدارة أنشطة الاستثمار والاستهلاك والادخار والتوظيف والاستيراد والتصدير وأسعار الصرف، وتعدت ذلك إلى تحديد أسعار السلع والخدمات المحلية. وقد تقاوتت الحكومات فيما بينها حول مدى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، بيد أنهم جميعاً عملوا على تحديد الأنشطة الاستراتيجية واختيار الصناعات الناجحة وتشجيعهما من خلال توفير العملة الصعبة بأسعار تقل عن تكلفتها الحقيقية، وفي شكل قروض ميسره، وأراضي صناعية رخيصة، وحماية جمركية مرتفعة، وغير ذلك من العديد من الحوافز والتشجيعات التي أفرزتها بيروقراطية القطاع العام.

وباستثناء اليابان ونمور آسيا، دأبت باقي الدول النامية على الدفع بأنشطة جديدة لا تتمتع في معظم الأحيان بأية ميزات نسبية. وفي أحيان كثيرة، تم ذلك لأسباب سياسية أكثر منها اقتصادية، وقد يرجع ذلك إلى ضعف إمكانيات القطاع العام في مثل هذه الدول أو لاعتبارات خارجية أخرى. خلاصة القول أن هذه السياسات وإن أدت إلى زيادة العمالة وتحسين أنماط توزيع الدخل إلا أنها تسببت في تهميش وإضعاف القطاع الخاص (خاصة في الدول التي أمتت وصودرت فيها ممتلكاته) وهدر الموارد وسوء توزيعها، واختلال هيكل التجارة الخارجية، وتضخم الجهاز التنفيذي للدولة، واختلال سوق العمل، واختلال هيكل الطلب على السلع والخدمات بسبب الدعومات المتباينة التي شوهدت هياكل الأسعار. ولعل أهم ما أفرزته هذه

المنظومة هو غياب مناخ المنافسة بسبب العمل في إطار مغلق ومحمي داخلياً (من خلال الحد من إعطاء تصاريح لإنشاء شركات منافسة) وخارجياً (من خلال إرساء جدار حمائي جمركي عالي). ومع مرور الوقت، تقلص دور القطاع الخاص، وبدأت نسبة كبيرة من المستثمرين المحليين في التوقع محلياً والاعتماد على الإنفاق الحكومي والجري خلف الحوافز والدعوات الحكومية. أضف إلى ذلك، أن الحكومات لم تسفر عن خططها طويلة الأجل، واكتفت بنشر ميزانية سنوية فقط، وبسبب تذبذب السياسات والتوجهات العامة من حين إلى آخر، فقد ترتب على ذلك انتشار مخاطر " اللابيقين " (Uncertainty)، خاصة وأن استثمارات القطاع الخاص بطبيعتها تنتمي إلى الأجل الطويل وبذلك فهي تتطلب معرفة مسبقة وواعية بضمانات كافية حول التوجهات المستقبلية للقطاع العام.

وفي دول مجلس التعاون، أضاف عامل النفط وإيراداته المتزايدة منذ عام 1973 بعداً جديداً، حيث وفر للقطاع العام الأداة القوية التي استطاع من خلالها الهيمنة على الاقتصاد، وبالتالي تقليص دور القطاع الخاص. وأصبح القطاع العام المحرك الأول للاقتصاد في الدول الست، وتشير الاحصائيات إلى أن نصيبه من الناتج المحلي الاجمالي يبلغ 75% تقريباً، ولو تم تقدير القيمة المضافة غير المباشرة المتولدة في القطاع الخاص بسبب الانفاق الحكومي لازدادت نسبة مشاركة القطاع العام عن ذلك. ومن الإنصاف هنا التأكيد على أن حكومات دول المجلس لم تسع إلى تهميش دور القطاع الخاص كهدف استراتيجي في حد ذاته، ولكن التوسع في دور القطاع العام كان العامل الذي أدى إلى إزاحة القطاع الخاص والحد من نشاطه بشكل غير مباشر وغير مقصود.

وبعد أن بدأت عيوب منظومة التنمية هذه في الظهور منذ مطلع الثمانينات ومع نجاح وازدهار منظومة السوق الحر في الدول الغربية الذي ترافق مع تداعي الأنظمة الاشتراكية والشيوعية، فقد أصبح الخيار واضحاً وبدأت الدول في إعادة التفكير في سياساتها وتوجهاتها القديمة، بغية إعادة التوازن وإزالة الاختلالات والحد من التشوهات التي وقعت في الاقتصاد الوطني. وقد تمحورت سياسات الإصلاح الاقتصادي حول مسارين: الأول، يستهدف معالجة العجزات المزمنة في الميزانيات الحكومية في الأجل القصير، والثاني، يسعى إلى دفع الاقتصاد تجاه فعاليات السوق الحر في الأجل الطويل. والمقصود " بالاقتصاد " هنا العمل على كافة الأصعدة سواء كان سوق العمل أو التجارة الداخلية أو الاستثمار الأجنبي أو الخصخصة أو تقليص دور الحكومة أو دعم القدرة التنافسية. وعليه، فإن موضوع هذه الورقة لا يتعدى كونه جزءاً من برنامج الإصلاح الشامل، إلا أنه يتميز بسيادة أثره على كافة القطاعات الاقتصادية الأخرى مقارنة بباقي عناصر برنامج الإصلاح، خاصة إذا نظرنا إلى دوره الفعال في تحويل وتعديل وإصلاح المناخ السائد، من الاعتماد الكبير على الحكومة والممارسات الاحتكارية إلى التنافس والشفافية والاعتماد على النفس.

سمات الوضع الحالي في دول المجلس

يتسم الوضع الحالي في دول مجلس التعاون بضعف القوى التنافسية في بعض المجالات الصناعية، وانعدامها في مجالات أخرى، واشتدادها في عدد محدود من الأنشطة الأخرى. ففي المجالات التي سمحت السلطات بترخيص عدد كبير من الشركات للعمل فيها، لا سيما في أنشطة إحلال الواردات التي يمكن الدخول إليها بطاقات إنتاجية صغيرة وعدد محدود من العمالة كالشنت البلاستيكية ومقاطع الألمنيوم والمخابز ومشاعل الخياطة، تشتد المنافسة فيما بينهما بشكل كبير. ويعضد ذلك ما تشير إليه البيانات المتوفرة عن هيكل القطاع الصناعي إلى تواجد عدد كبير من المنتجين من تلك الأنشطة يتراوح بين 35 إلى 200 مصنع في كل دولة

من دول المجلس، وغالبيتها تعمل بعدد من العمال يتراوح بين 10 – 25 عامل وتنتج عادة نفس النوعية من السلع. ومع ضيق حجم السوق، تزداد المنافسة بينهما بشكل ملحوظ، خاصة عندما يحاول البعض منهم الدخول إلى أسواق دول المجلس الأخرى. أما في الأنشطة التي لا تصرح السلطات فيها إلا لمنتج واحد، فإن هذا المنتج يتربع على السوق بأكمله ويلعب دور المحتكر القادر على تحديد الأسعار والكميات المباعة التي تساعد على تعظيم أرباحه. ويتراوح عدد المنتجين في ما بينهم من اثنين إلى أقل من 10 وفي حالات تباين نوعية المنتج النهائي تزداد الممارسات الاحتكارية، والعكس صحيح.

وبوجه العموم، فإن دراسة الوضع الحالي تبين وجود عدد كبير من الإجراءات والقوانين التي تضعف القدرة التنافسية، وسوف نورد فيما يلي قائمة بهذه الإجراءات علماً بأن هناك تشابهاً كبيراً بين دول المجلس في تبني معظم هذه السياسات:

(أ) الحماية الجمركية للسلع المنتجة محلياً وتهدف إلى فصل الصناعة المحلية عن العالم الخارجي وحمايتها منه، وقد ترتب عليها زيادة الفروقات بين الأسعار العالمية والأسعار المحلية. ورغم أن الحماية تشجع دخول شركات جديدة إلى السوق المحلي، إلا أنها تعمل في اتجاه معاكس لفوائد الكفاءة الانتاجية وتخفيض الأسعار وتقديم الخدمات الجيدة للمستهلكين وتنويع المنتج النهائي.

(ب) الحوافز الصناعية التي تقدمها دول المجلس بنسب متفاوتة على رأس المال في شكل قروض ميسره، والأراضي الصناعية بإيجارات رمزية، ومصادر الطاقة كالكهرباء ومواد الوقود وكذلك المياه بأسعار مدعومة، والإعفاءات من الجمارك والضرائب، كل هذه الحوافز تؤثر في أسعار هذه المواد والخدمات وتشكل اختلالات تعزز أنماطاً استهلاكية لا تعكس الندرة النسبية لها، وبالتالي تمثل توزيعاً أقل كفاءة للموارد الاقتصادية المتاحة. كما أن الحوافز هذه تشجع دخول البعض ولا تشجع البعض الآخر طبقاً للأهمية النسبية للبند الأكثر دعماً في العملية الانتاجية، فكلما ازدادت كثافة العناصر الأكثر دعماً في العملية الانتاجية، تزايد أعداد المستثمرين فيها، والعكس صحيح، الأمر الذي يؤدي إلى تقادم سوء توزيع الموارد. وبالتالي، يمكن القول بأنه رغم دور الحوافز في جذب المستثمرين للأنشطة الصناعية إلا أنها تجذبهم تجاه أنشطة اقتصادية لا تتسق مع الصالح العام للاقتصاد ككل.

(ج) الاحتكارات الطبيعية التي منحها الدول لنفسها في مجالات المرافق والخدمات العامة كإنتاج وتوزيع الكهرباء والماء والاتصالات والصرف الصحي وخدمات التلفزيون وشركة الطيران الوطنية، حيث احتكرت هذه الأنشطة جميعها السوق بشكل واضح وفترات زمنية طويلة.

(د) التراخيص، وهناك عدد منها يتعين على المستثمر الحصول عليها للدخول في السوق. والأمر هنا يتعلق ليس فقط بالصعوبات التي يواجهها المستثمر في الحصول على هذه التراخيص، ولكن في استحالة الحصول عليها في بعض الأحيان. هناك تراخيص صناعية للعمل في المجال المقترح، وتراخيص للتوسع في الطاقة الانتاجية التصميمية، وتراخيص لتعديل هيكل المنتجات المرخصة، وتراخيص أراضٍ صناعية، وتراخيص توصيلات كهربائية، وتراخيص من البلدية وتراخيص استقدام العمالة الأجنبية، وغير ذلك من التراخيص الأخرى المطلوب الحصول عليها للدخول إلى أسواق إحدى السلع محلياً. بالإضافة إلى الكم الكبير من المستندات المطلوبة للحصول على كل ترخيص، والفترات الزمنية التي يمر بها كل منها، فإن التأخر في

الحصول على أحدها أو في حالة رفض أي ترخيص منها، فإن ذلك قد يعني فشل المشروع برمته. ومن الناحية النظرية، فإن التراخيص الصناعية تعد من أهم القيود على خلق روح التنافس وسوء توزيع الموارد، خاصة وأن القائمين على منح التراخيص هذه في دول المجلس هم غير مؤهلين فنياً وعملياً في تقييم طلبات التراخيص الصناعية.

(هـ) الوكالات تمثل عائقاً آخر يفصل السوق المحلي عن السوق العالمي، كما أنها مثال على حماية المنافسين بدلاً من حماية المنافسة ذاتها. ولا تختلف الوكالات كثيراً عن الاحتكارات الطبيعية المذكورة آنفاً، حيث يعد الأول نوعاً من أنواع التحكم الرأسية (Vertical Restraints) في السوق حين يعمل المشتري والبائع معاً من خلال عقود واتفاقيات رسمية لتحديد الأسعار، بينما يمثل الثاني نوعاً من أنواع التحكم الأفقي (Horizontal Restraint) في السوق الذي يحدث حين يعقد المنتجون فيما بينهم اتفاقيات لتحديد الأسعار.

(و) إستبعاد الأجانب من التنافس في السوق المحلي، وتأخذ هذه الخاصية أشكالاً متعددة نذكر منها التالي⁽¹⁾:

- ◆ استبعاد الأجانب من الدخول في قطاعات إقتصادية معينة، كالتجارة والطاقة في الامارات والكهرباء في السعودية.
- ◆ عدم مقدرة الشركات الأجنبية على العمل في الأسواق المحلية دون وكيل (كفيل) وطني معتمد
- ◆ شرط الملكية (لا يجب أن تقل حصة المواطنين عن 51%) في عقود المشتريات الحكومية.
- ◆ فروقات الأسعار المسموح بها في العقود الحكومية، للشركات الوطنية (10%) والخليجية (5%).
- ◆ عدم توفر ضمانات صريحة ضد التأميم والمصادرة.
- ◆ شرط الملكية في بناء صناعات أجنبية في دول المجلس (لا تزيد عن 49%).
- ◆ صعوبة، إن لم يكن استحالة، تغيير الوكيل المعتمد في بعض دول المجلس.
- ◆ عدم السماح بملكية الأراضي أو الأسهم أو سندات الحكومة من قبل الأجانب.
- ◆ عدم الترخيص للشركات الأجنبية بإنشاء شركات منافسة للشركات التجارية الحكومية.
- ◆ عدم المساواة بين الشركات الوطنية والأجنبية من حيث الحوافز والضرائب واستقدام العمالة الأجنبية.

(س) استبعاد صغار المستثمرين في العقود الحكومية، إذ تحتوي على شروط يصعب على قطاع عريض من المستثمرين الوفاء بها، وبالتالي فهي تحد من المنافسة في هذا المجال الحيوي والهام في دول المجلس. إن الانفاق الحكومي الذي يمثل المحرك الرئيسي للاقتصاد يتم من خلال المناقصات والممارسات المختلفة التي تطرحها الحكومة، إلا أن هذه المناقصات تشترط عادة على المورد إيداع ضمان مالي قد تصل نسبته من 15-20% من قيمة العقد على أن يرد بعد فترة معينة (عادة 3-6 أشهر) من تاريخ الانتهاء من العملية موضوع العقد وبدون فوائد، علماً بأن العقود المبرمة مع القطاع الصناعي عادة ما تتراوح بين 2 إلى 5 سنوات. أضف إلى

(1) انظر:

Page, John, Saba, Joseph and Nemat Shafik (1997), From Player to Referee: The Changing Role of Competitive Policies and Regulation in the Middle East and North Africa, Annex A, World Bank, Washington DC, USA.

ذلك التأمين المطلوب عند تقديم العرض المبدئي والذي يتراوح بين 2,5% إلى 10% من قيمة العرض ولا يسترد إلا بعد فترة زمنية تتراوح بين 3 - 6 أشهر. تتسبب هذه الأعباء المالية في استبعاد عدد كبير من المستثمرين وبالتالي إضعاف القدرات التنافسية في القطاع الصناعي.

(ح) قوانين إنشاء الشركات التي تحول دون دخول البعض للأسواق المحلية لصعوبتها وعدم مقدرة البعض للوفاء بشروطها الكثيرة من حيث تحديد مجالات العمل المسموح بها، و متطلبات الإطار القانوني وتداعياته ورؤوس الأموال المطلوبة مبدئياً، وتحديد الموقع والحصول على موافقة هيئات مختلفة كالبلديات ومرافق الإطفاء والسلامة الصناعية والبيئية.

(ط) نقص المعلومات والشفافية، عن الهيكل الصناعي والتراخيص الصناعية ومتطلبات القروض الصناعية الميسرة ودور الحكومة في القطاع الصناعي، وفي بعض الأحيان لا تتوفر القاعدة المعلوماتية الأساسية المطلوبة لاتخاذ القرار في شأن الدخول في صناعات جديدة من قبل القطاع الخاص.

(ي) تغليب الهاجس الأمني على الاعتبارات الاقتصادية وخاصة فيما يتعلق بحرية حركة رجال الأعمال في دول المجلس، الأمر الذي يحد من فرص الاستثمار وتحجيم المنافسة.

(ك) غياب القوانين التي تحمي حقوق الملكية والاختراع، وإن وجدت في بعض الدول، فإن وضعها موضع التنفيذ لم يصل إلى الحد المنشود بعد. ويترتب عن هذا الوضع تخوف الشركات، وخاصة الأجنبية المتخصصة في التقنيات الحديثة، من الدخول إلى أسواق دول المجلس، وبالتالي إلى تقليص مساحة التنافس.

(ل) عدم توفر قوانين وإجراءات مقننه ضد الإغراق مما قد يتسبب في منع الاستيراد والحد من المنافسة دون التأكد من مصداقية الإغراق.

(م) صعوبة تأسيس تجمعات / جمعيات نفع عام مهنية. مثل هذه الجمعيات تقدم عادة خدمات عديدة يسترشد بها من يرغب في الدخول في مجال تخصصها، وتشير خبرة الدول الغربية إلى أهمية الدور التي تقوم به تلك الهيئات في جذب مستثمرين جدد - وإن لم يكن مقصوداً - من خلال المعلومات والبيانات التي توفرها.

يتضح مما سبق، أن غالبية تلك الحواجز والقيود إنما تسعى إلى استبعاد مجموعة معينة دون أخرى، مما يترتب عليه تقليص عدد الجهات العاملة بالنشاط وازدياد حصة كل منها في السوق. ومع غياب السياسات التي تقف ضد الممارسات الاحتكارية لتحديد السعر أو كمية المنتج أو توزيع الأسواق فيما بينها، تنتع رقعة الممارسات الاحتكارية وتتضخم الأسعار والأرباح، ومن ثم تنفصم السوق المحلية عن الأسواق الدولية، مما يؤثر سلبياً على رفاهية المستهلك وعدم تحقيق التوزيع الأمثل للموارد.

إن إدخال عنصر المنافسة في السوق مصحوباً بشفافية اتخاذ القرار ووفرة المعلومات والبيانات، أمر يحتاج إلى جهود كثيرة وفترة زمنية كافية، لأنه يعني ضمناً تغيير أنماط ومبادئ العمل والتفكير وتصرفات الشركات والمؤسسات التجارية تجاه المستهلكين وتجاه بعضهم البعض (Corporate Governance)، وهذه تتطلب وقتاً كافياً لتعزيز الاقتناع بفوائد المنظومة الجديدة. ولأن المنافسة تتسم بالتعددية بينما الاحتكار يتسم بالانفرادية، فإن تنشيط القدرات التنافسية يتطلب الاتجاه نحو التعددية والابتعاد عن الانفرادية حيثما كان ذلك

ممكناً. وكلما اتسعت مساحة التعددية على كافة الأصعدة، كلما أصبح من السهل نسبياً توطيد قوى المنافسة والتنافس في السوق المحلية.

الممارسات الاحتكارية

(أ) تصنيف الممارسات الاحتكارية

يمكن تصنيف الممارسات الاحتكارية إلى أربعة أنواع، تتسم جميعها بتصرفات تقوم بها المنشآت الصناعية لعرقلة قوى السوق الحر، من ناحية، وتعظيم أرباحها، من ناحية أخرى. وسوف نستعرض فيما يلي ملخصاً لكل من هذه الأنواع (2).

(1) التحكم الأفقي

يقصد بذلك الاتفاقيات والتحالفات التي يتآمر من خلالها رجال الأعمال اللذين ينتجون سلعاً متشابهة أو متجانسة في نفس السوق، للحد من الانتاج أو تحديد الأسعار عند مستويات معينة تعكس إرادة المتحالفين ولا تعكس قوى الطلب والعرض. وقد تتضمن أحياناً ما هو معروف بالتآمر الصامت (Tacit Collusion) الذي يتم ضمناً دون الجلوس حول طاولة المفاوضات للاتفاق على التحكم في السوق. وهذا النوع من أصعب الممارسات الاحتكارية التي يمكن إثباتها، ولذلك يكون من الأفضل للجهاز التنفيذي القائم على المحافظة على المنافسة أن يشجع الاختلاف في السلعة أو الخدمة محل التحالف وأن يتم التوصل لمعرفة أسعار الموردين، مع انزال العقوبات الجادة والصارمة ضد الشركات المتحالفة. ومن ناحية أخرى، تجدر الإشارة بأن جرت العادة أن تسمح الدول بممارسة الاحتكار في الأسواق الخارجية ولكن ليس في الأسواق المحلية. كما أن قوانين منظمة التجارة العالمية تأخذ موقفاً مضاداً للتحالفات الاحتكارية بين الدول المنتجة لسلع معينة، ولكنها تقف صامتة ضد التحالفات الاحتكارية بين شركات القطاع الخاص. المشكلة هنا هو أن الأولى لم يحالفها النجاح في غالبية المحاولات التي تمت في الماضي، أما الثانية فهي تجد صعوبة في بسط نفوذها الاحتكاري خارجياً مما يغريها على ممارسة الاحتكار داخلياً.

(2) التحكم الرأسي

يأخذ التحكم الرأسي أشكالاً متعددة، إلا أن ما يربطها جميعاً هو التحكم في السوق من خلال اتفاقيات وتحالفات بين المشترين والبائعين، سواء كان ذلك في مجال السلع النهائية أو الوسيطة أو المواد الخام، فيمكن للتحكم الرأسي تحديد السعر، أو تحديد المشترين أو المتعاملين في السوق أو انقضاء مواقع معينة للانتاج دون غيرها أو "ربط" شيء بشيء آخر، مثل شرط بيع كافة المنتجات لمشتري معين بشراء منتج محدد أو توفير سلعة معينة بشرط شراء سلعة أخرى راکدة، أو توفير سلعة معينة بشرط بيعها بأسعار لا تقل عن مستويات محددة مسبقاً.

(3) إساءة استخدام الدور الريادي في السوق

تدل خبرات البلدان المتقدمة أن نمو إحدى الشركات تدريجياً يعطيها دوراً ريادياً في السوق، وفي أحيان كثيرة يوفر لها هذا الموقف اليد الطولى في عقد اتفاقيات مع منافسيها الصغار نسبياً لأنهم جميعاً يتركون لها المجال في تحديد السعر، وبالتالي تصبح "الشركة المحددة للسعر" (Price Setter). وعادة ما تجد الشركة من الاغراءات الكافية للتمادي في

(2) انظر:

Khemani, Shyam and mark A. Dutz (1996), The Instruments of Competition Policy and their Relevance for Economic Development, PSD Occasional Papers No.26, The World Bank, Washington DC, USA, Page 20-27.

السيطرة على السوق من خلال منع دخول شركات جديدة، والاسراع في إخراج المنتجين الحاليين حتى تزداد هيمنتها على قوى السوق، وبالتالي تعظيم أرباحها. ويتم ذلك عادة من خلال حظر التعامل مع الشركات المنافسة، والتحكم في توفير بعض المواد الأساسية المطلوبة في الانتاج، أو تخفيض أسعار إحدى المنتجات الرئيسية لدى بعض المنافسين حتى يمنوا بخسائر تجبرهم على الخروج من السوق، ومن ثم تبدأ الأسعار في الارتفاع مرة أخرى، أو من خلال التلاعب بالأسعار من سوق إلى آخر، أو من خلال سياسات " الربط " المذكورة أعلاه.

(4) الاندماج والحيازة

يأخذ الاندماج والحيازة أشكالا ثلاثة هي: إندماج أفقي بين شركات مماثلة، اندماج رأسي بين شركات مكملة لبعضها البعض إنتاجيا، واندماج خليط بين شركات متعددة الأهداف وفي مجالات مختلفة كلياً عن بعضها البعض. ويعد الاندماج الأفقي في البلدان المتقدمة الأكثر تهديداً للمنافسة لأنه يسعى إلى تقليل عدد المنتجين. ويترتب على هذه الممارسات فوائد وتكاليف، ونظراً لاختلاف كل حالة عن الأخرى، يصعب الجزم بأفضليه نوع على الآخر بوجه عام. ولهذا يجب دراسة آثار الاندماج والحيازة على تخفيض التكلفة، وتحسين وترشيد الإنفاق، وتطوير المنتجات الجديدة، وتحسين خدمة ما بعد المبيعات. كل هذه عبارة عن فوائد معروفة تنتج بسبب الاندماج والحيازة، ولكن هناك أيضاً عيوباً كثيرة تنتج عن الاندماج والحيازة مثل، كبر الحجم وأثره على التحكم في الأسعار والإنتاج وخدمة المستهلك. ولهذا، فإن العبرة تستخلص من دراسة كل حالة على حده مع التركيز على محصلة الاندماج والحيازة على الكفاءة الاقتصادية وحماية المستهلك. وقد تبنت هذا الموقف دول كثيرة (أمريكا وكندا والاتحاد الأوروبي والمكسيك وبعض دول أمريكا اللاتينية). إلا أن هذا يتطلب أجهزة حكومية واعية وقادرة على دراسة كل حالة بعمق وحيادية وشفافية كاملة.

وفي هذا الصدد، فقد استندت تلك الدول في موقفها هذا على أساس أن للاندماج والحيازة كفاءة اقتصادية ديناميكية تترتب على استثمار أرباح الشركات المندمجة معاً في المستقبل في شكل أبحاث وتطوير ومنتجات جديدة وخاصة في الأنشطة التي تتسم بكثافة عالية في أنشطة البحوث الأساسية والعملية كالأدوية والأجهزة الطبية والاتصالات، مما يؤدي في النهاية إلى زيادة الانتاج والاستهلاك وزيادة مستوى رفاهية المجتمع. وعليه، فإن تبني سياسات تسامحية نحو دمج الشركات الكبيرة قد يعود على المجتمع بمنافع ديناميكية عديدة في المستقبل.

وبوجه عام، يتضح مما تقدم أن قنوات الاتصال بين الشركات عادة ما تنطوي على الرغبة في التحكم في السوق ومناهضة القوى التنافسية. غير أن هذا لا يجب تعميمه على كافة أشكال الاتصال بين الشركات، وذلك لأن عملية الانتاج وإيصال المنتج النهائي للمستهلك تتطلب قدراً كبيراً من التعاون والاتصال المستمر بين الشركات والمؤسسات المتعلقة بهذا العمل من الانتاج إلى التسويق إلى المالية إلى الاتصالات والنقل والتخزين والمتاجرة، ... الخ. مثل هذه السبل التي توفق وتربط بين جميع الجهات لخدمة المستهلك النهائي تمثل خدمات ضرورية لا تشوبها شائبة، وعلى الأجهزة المعنية بالحد من الممارسات الاحتكارية مراعاة لذلك بل ودعمها حيثما أمكن ذلك، إذ أن قوانين الاحتكار تعني فقط بصور التعاون المضرة بالصالح العام والكفاءة الاقتصادية.

(ب) قياس القوى الاحتكارية

ولكن كيف يمكن الاسترشاد بالدلائل اليقينة حول ما هية الهيكل التنافسي في القطاع الصناعي؟ هناك طريقتان للاسترشاد: الأولى طريقة هيكلية تعتمد على أنصبة الشركات في

أسواقها. تقوم هذه الطريقة بتحديد نسب معينة إذا ما تجاوزتها شركة معينة تعد في نصاب الشركات المحكرة، وعليه يجب دراسة وضعها في السوق ورصد عملياتها للتأكد من عدم مناهضتها لقوى السوق التنافسية الحرة. فمثلاً، يمكن تحديد 25% كحد أقصى لنصيب الشركة في السوق الذي لا يمثل احتكاراً، وبالتالي إذا ارتفع نصيب شركة ما في السوق عن هذا الحد، توجب تدخل السلطات المسؤولة عن قوانين المنافسة، وما قل عن ذلك لا يتضارب مع أهداف قوانين المنافسة. وتختلف النسب حسب النشاط الصناعي، إلا أن هذه المنهجية تتميز باستخدامها معايير كمية وبطريقة محايدة للجميع. أما الطريقة الثانية وهي الأعم فهي تركز كل اهتمامها لتصرفات الشركات من حيث الاتفاق فيما بينهم على تقديم منتجاتها بأسعار معينة، أو تقاسم الأسواق أو تقليص حجم الانتاج لرفع الأسعار أو توزيع المستهلكين جغرافياً فيما بينهم. وتعد أي من هذه التصرفات من قبيل السياسات المناهضة للمنافسة، وبالتالي فهي غير قانونية ويجوز إنزال العقاب على الشركات المخالفة.

وبوجه العموم، فإنه يمكن الاستدلال على الممارسات الاحتكارية من خلال الظواهر التالية (7) :

- ارتباط الانتاج بتملك مادة خام رئيسية بنسب عالية.
- تعمل الشركات عند أقصى حدود طاقاتهم الانتاجية.
- غياب المرونة في الطلب على المنتجات نظراً لصعوبة إحلال المنتج بغيره.
- السوق مستقر - غير ديناميكي - وتقليدي.
- الفرق الكبير بين نصيب الشركة الأكبر من السوق والشركة التي تليها.
- عدم وجود أية ابتكارات أو منتجات أخرى جديدة.
- إمكانية إحلال الواردات محدودة للغاية أو غير مجدية اقتصادياً.
- صعوبة أو استحالة الدخول في السوق.

(ج) حجم المنشأة وعلاقته بدعم المناخ التنافسي

هناك اعتقاد شائع بوجود علاقة طردية بين حجم المنشأة وغياب القوى التنافسية في السوق، وخاصة لدى أنصار المدرسة الهيكلية التي تدفع بأن الشركات الكبيرة عادة ما تفرض إرادتها على منافسيها الصغار نسبياً، سواء كان بتحديد السعر أو تخفيض الانتاج وتوزيع الأسواق أو المستهلكين بينها حسبما يؤدي إلى زيادة أرباحها، وفي هذا المجال، فإن هناك أمثلة عملية كثيرة تساق عن ظاهرة ارتباط حجم المنشأة بالربحية، وتستخلص منها أن كبر حجم المنشأة يؤدي في نهاية المطاف إلى قلة الكفاءة الاقتصادية، الأمر الذي يجب محاربته والعمل على إزالته.

وعلى عكس ما يعتقد أنصار تلك المدرسة، يقف أنصار مدرستين أخرتين : الأولى مدرسة شيكاغو الليبرالية التي تؤكد أنه لولا كبر حجم المنشأة لاختلفت وفورات الحجم وفوائد التوسع في البحوث والتطوير. إن الحجم في حد ذاته يسمح بتخفيض الكلفة المتوسطة ويؤدي إلى الابتكارات وتحسين المنتج النهائي مما يزيد من المبيعات وبالتالي الأرباح، طالما أن السوق مفتوحة للجميع وبالتساوي وهو المعروف بالسوق القابلة للتنافس (Market Contestability). أما المدرسة الثانية فهي مدرسة السياسات الصناعية التي تعضد الحجم

(7) انظر:

الكبير للمنافسة دولياً وتخطي مصاعب ضيق السوق المحلي كاستراتيجية صناعية طويلة المدى. ويقدم أنصار تلك المدرسة أمثلة عديدة من خبرة اليابان والنمور الآسيوية الأخرى على صحة ادعاءاتهم.

تفيد الدراسات الحديثة أن الواقع يشكل جزئيات مستمدة من المدارس الثلاث السابقة. فمن ناحية، هناك أثر كبير للتقنيات الحديثة في وفورات الإنتاج التي ليس لها علاقة بحجم المنشأة، كما أن هناك شركات كبيرة في دول متقدمة ودول نامية لم يكتب لها النجاح في الدخول إلى الأسواق العالمية. أضف إلى ذلك أن الشركات المتخصصة تمكنت من التوسع والنمو من خلال زيادة مستويات الإنتاج عن طريق الاستثمار في أنشطة البحث والتطوير، بينما واجهت الشركات ذات الأغراض المتعددة مصاعب كبيرة في التمتع بفوائد وفورات الإنتاج. وعلاوة على ذلك، نلاحظ في بعض الأسواق الصغيرة أن بعض الشركات الصناعية قد توسعت وازداد حجمها عن طريق التصدير، كما حدث في كل من سنغافوره وتايوان والسويد.

خلاصة القول أنه من الخطأ اتباع إحدى المدارس دون غيرها، بل يجب دراسة كل حالة على حده، من حيث نوع النشاط وحجم السوق المحلي، وطبيعة العملية الإنتاجية، وخبرة الشركات المشابهة في دول أخرى، والمناخ التنافسي المحلي.

وتجدر الإشارة هنا إلى عنصر هام لا يعطى حقه عادة في مجال مناقشة خبرة الدول الآسيوية بخصوص السياسات الصناعية. فبالرغم من تدخل الجهاز الحكومي في تحديد الأنشطة الناجحة والتحكم في التمويل وتقديم الحوافز العديدة المختلفة ومساعدة الشركات الكبيرة في النفاذ إلى الأسواق العالمية، إلا أن مظاهر الدعم هذه كانت تعتمد أساساً على المنافسة. فقد حافظت السياسات الصناعية الحكومية في تلك الدول التي اعتمدت على تدخل الحكومة أساساً، على مناخ تنافسي بين الشركات للحصول على أي من الحوافز الحكومية، أي أن الأسواق كانت مفتوحة وحرية الحركة متاحة، وما على الشركات المنافسة المحلية إلا التنافس فيما بينها للتمتع بالمزايا والحوافز والتشجيعات الحكومية. ففي كوريا، يتعين على الشركات الكبيرة التنافس فيما بينها للحصول على القروض الميسرة في ظل وجود شفافية كاملة ومعاملة المثل بالمثل. وفي تايوان، هناك حوافز معينة تعطى لمن يختار أنشطة صناعية معينة دون غيرها، وعلى الشركات التي تدخل في تلك الأنشطة أن تنافس بعضها البعض. وتعتمد هذه الفلسفة على مبدأ هام وهو أن الشركات التي تخشى الدخول في مضمار المنافسة محلياً لن تفلح في المنافسة دولياً. ويختلف هذا النمط من العمل عن نظيره في دول المجلس، حيث تنص سياسات الحوافز على أحقية كافة الشركات في الحصول عليها دون أي شروط، وبصرف النظر عن الحجم والقدرة على التصدير أو النشاط الصناعي الذي تمارسه.

ما هي أركان استراتيجية دعم القدرات التنافسية؟

تعتمد تقوية القدرة التنافسية في القطاع الصناعي على نوعين من الإجراءات. تهدف المجموعة الأولى إلى تغيير الإجراءات السائدة التي تحد من القدرة التنافسية مثل القيود المفروضة على التراخيص، والتوسع في الإنتاج، وإنشاء الشركات، وتقييد دخول الشركات الأجنبية في السوق المحلي، والحد من حرية حركة العمالة الأجنبية، وسياسات الدعم والحماية وغير ذلك من السياسات المضادة للمنافسة. أما المجموعة الثانية فهي تعنى بمراقبة القطاع الخاص بعد تحريره وإطلاق عنانه، حتى لا يساء إلى الحرية الاقتصادية ويتم التحكم في السوق من خلال ممارسات احتكارية، كما أنها تعنى أيضاً بتقييد حرية القطاع العام في التدخل في قوى السوق الحرة أو اتخاذ إجراءات عشوائية ضد شركات القطاع الخاص بالإضافة إلى ضمان حق التنظيم للشركات.

وفيما يخص المجموعة الأولى من الإجراءات، فيمكن تلخيصها بوجوب إزالة الحواجز والصعوبات التي يواجهها القطاع الخاص والتي تنعكس على القطاع بأكمله، مثل القيود البيروقراطية المعقدة وضرورة الحصول على الموافقات الحكومية المتعددة، ونقاط الضعف القائمة في البنية الأساسية، وقلة الخريجين المؤهلين للعمل من مخرجات التعليم، وشحة البيانات وضعف القاعدة المعلوماتية بوجه العموم وضعف مراكز الأبحاث والاختبارات والاستشارات. وفي مجال الحواجز القائمة في أسواق السلع والخدمات من ناحية وأسواق عناصر الإنتاج من ناحية أخرى، فيمكن تقسيمها إلى المجموعات الآتية:

(1) أسواق السلع والخدمات :

(أ) إزالة حواجز الدخول إلى الأسواق المحلية من قبل المستثمرين المحليين (كالتراخيص والتعقيدات البيروقراطية والشروط المجحفة التي تمنع دخول عناصر جديدة للسوق).

(ب) إزالة الحواجز التي تمنع المنافسين من الخارج من الدخول إلى الأسواق المحلية (كالحماية الجمركية ومنع الاستيراد والوكالات وحقوق الملكية الفكرية).

(ج) سياسات منع الإغراق والحد من الإفراط في استخداماتها.

(2) أسواق عناصر الإنتاج:

(أ) إزالة الحواجز التي تحد من مرونة عنصر العمالة، مثل صعوبة حركة العمالة الأجنبية من جهة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، والفروقات الكبيرة بين مزايا ورواتب المواطنين في القطاع العام مقارنة بمثيلاتها في القطاع الخاص مما يدفعهم للعزوف عن العمل في القطاع الخاص.

(ب) إزالة صعوبات التمويل، سواء تلك المتمثلة في أنظمة البنوك التي لا تشكل مصدراً للتمويل الطويل الأجل، أو في استخدام أسواق الأوراق المالية لزيادة رأس المال، أو عدم توفر سبل التمويل الإسلامي، الخ.

(ج) إزالة صعوبة إيجاد الأراضي الصناعي بأسعار تنافسية، ودون الانتظار لفترات زمنية طويلة.

ومن أهم الشروط العامة اللازمة لتنظيم القدرة التنافسية توفر عنصر الاستقرار في النظام الاقتصادي والسياسات المالية والنقدية للحكومة، والشفافية في اتخاذ القرارات وسهولة معرفة مستقبل مسيرة الحكومة والاقتصاد، وأخيراً أهمية معاملة الجميع بالتساوي والتأكيد على مصداقية ذلك بصفة مستمرة (3).

أما فيما يتعلق بالهيكل المؤسسي المطلوب، فإن هناك حاجة لإنشاء جهاز فني متخصص لدعم القدرة التنافسية، يستهدف في المقام الأول تحرير التجارة، وإزالة الحواجز، وفك القيود البيروقراطية المشار إليها آنفاً. كما أن هناك حاجة ملحة لإقامة جهاز فني متخصص آخر يعمل على مراقبة تصرفات شركات القطاع الخاص للتأكد من الحد من الممارسات الاحتكارية في أسواق السلع النهائية والمواد الوسيطة، وحتى في أسواق عناصر الإنتاج، وفض النزاع بين الشركات. يتبين مما تقدم إذن أن عملية دعم القدرة التنافسية تسير في مسارين مختلفين في نفس الوقت: الأول يسعى إلى تحرير قوى السوق والثاني إلى مراقبته للتأكد من المحافظة على نتائج المسار الأول.

وبوجه العموم، يرى البعض ضرورة البدء في حوار عام على الصعيد الوطني لمناقشة التحول المقترح، حتى يمكن التوصل إلى وثيقة وطنية واضحة حول مضمون التحول وأسبابه ومعوقاته ومحاذيره وطرق ضمان استمراريته. إن الوصول إلى تحديد مسار دعم القدرة التنافسية ليس بالأمر الهين بتاتاً، لأسباب عديدة نذكر أهمها:

◆ هناك عدد لا يستهان به من المستفيدين من النظام الحالي، يشكلون حجر عثرة أمام أي تغيير في الوضع، ومنهم من يعملون في القطاع الخاص والقطاع العام.

(3) انظر:

Frischtak, Claudio R., 1995, "The Changed Role of the State: Regulatory Policies and Reform in a Comparative Perspective", World Bank, Washington DC, Page 1-2.

◆ هناك أهداف كثيرة لتعزيز القدرة التنافسية وبعضها قد يتضارب مع البعض الآخر، الأمر الذي يهدد وحدة الهدف واتساق قرارات الهيئات التنفيذية، وقد يعطى مجالاً لتسييس قرارات الجهات الحكومية التنفيذية.

◆ مثل هذا التحول إلى هيكل تنافسي قد يخيب ظن الجميع لأنه لا يعطي نتائج سريعة، ويتضح من خبرات الدول الأخرى أنه عادة ما يتم بنجاح لو تم تنفيذه من خلال عملية مستمرة تتكون من تعديلات صغيرة متلاحقة عبر فترة زمنية طويلة حتى ترسخ قواعده ويتقبله أصحاب الشأن وهم كل من القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى المستهلكين.

◆ ينطوي التحول المقترح ضمناً على تعديل في قواعد اللعبة بعد البدء في " المباراة"، وقد لا يكون منصفاً للبعض من اللذين عدلوا أوضاعهم في ضوء القواعد والاجراءات والمبادئ السائدة ولا بد من أخذ ذلك في عين الاعتبار.

◆ تعديل مبادئ رسخت في أذهان الجميع لفترات زمنية طويلة بمبادئ جديدة أمر من الصعب تحقيقه، خاصة وإن تضمن عدداً كبيراً من المؤسسات والشركات والأفراد في نفس الوقت.

سياسات دعم القدرات التنافسية

نتناول في هذا الجزء أهداف سياسات دعم القدرات التنافسية وعلاقتها بالسياسات الصناعية والخصخصة والعولمة وتجارب الدول في تلك المجالات.

(أ) أهداف سياسات دعم المنافسة

قام العديد من الدول بإصدار التشريعات القانونية اللازمة ضد الاحتكارات والمحافظة على المنافسة، كما قامت بتأسيس الهيئات الضرورية لوضع ذلك موضع التنفيذ. وقد سبقت الولايات المتحدة الأمريكية (1890) وكندا (1889) معظم الدول في سن القوانين المناهضة للاحتكار. وتشير المعلومات المتوفرة إلى أن غالبية الدول لديها مثل هذه القوانين إلا أن تنفيذها لم يكن جاداً في معظم أن لم يكن في كافة الدول النامية⁽⁴⁾.

ويقول خماني ودوتز في هذا الصدد، أنه لولا تدني مستويات الانتاجية وغياب المنافسة وتفاقم حدة العجوزات في الموازنات الحكومية وسوء إدارة شركات القطاع العام لما قامت تلك الدول بنقل ملكية الشركات الحكومية إلى القطاع الخاص، ولما عملت على إصدار التشريعات

(4) وكمثال للدول النامية التي تبنت قوانين المنافسة، في أفريقيا، ساحل العاج (1993)، كينيا (1988)، غانا والمغرب وزامبيا وزيمبابوي والسنغال (تحت الدراسة)، وفي آسيا، الهند (1969)، كوريا الجنوبية (1980) وبأكستان (1970) وسريلانكا (1987) وتايواند (1979) والفلبين (تحت الدراسة)، وفي أمريكا اللاتينية، الأرجنتين (1919، 1946، 1980)، تعديلات جديدة تحت الدراسة، البرازيل (1962 و 1994)، شيلي (1959 و 1973)، أكودور (تحت الدراسة)، جامايكا (1993)، المكسيك (1993)، فنزويلا (1991)، وفي دول الاشتراكية سابقاً، بيلاروش (1992)، الجمهورية التشيكية وجمهورية سلوفاكيا (1991)، بولندا (1990) وروسيا (1991). انظر World Bank (1998), *Competition Policy and Economic Reform*, Washington DC, USA.

- جدول (1/2)، ص 18.

الداعمة لقوى المنافسة في السوق المحلي⁽⁵⁾. ومع التطوير المتوقع للقطاع الخاص في المرحلة القادمة في دول المجلس والتوسع في دورة التنموي ومع إنباطة ملكية وإدارة المنافع العامة كالكهرباء والماء والاتصالات له في المستقبل القريب، فإنه لا بد وأن تقوم حكومات دول المجلس بتفعيل دور المنافسة، من خلال محاربة الممارسات الاحتكارية، والعمل على إزالتها، بل والعمل على إنزال العقوبات التعويضية في الحالات التي يثبت فيها إيقاع الضرر على الآخرين، سواء كانوا مستهلكين عموماً أو منافسين صناعيين آخرين.

والمقصود هنا بسياسات دعم المنافسة (Competition Policy) هو كل ما تصدره الحكومة من تشريعات وقوانين أو إجراءات إدارية تؤثر تأثيراً مباشراً على تصرفات الشركات وعلى الهيكل الصناعي. وتتضمن سياسات دعم المنافسة مجموعتين من التشريعات: الأولى تسعى إلى تحرير التجارة وتسهيل الدخول في الأسواق والخروج منها، والحد من القيود التي تعيق القوى التنافسية بوجه العموم، كذلك التي أشرنا إليها في الجزء السابق، والثانية تهدف إلى منع التصرفات المناهضة للمنافسة، التي تقوم بها الشركات المحلية.

وتشير أدبيات الاقتصاد الحديثة إلى أن خبرة الدول في تحديد أهداف قوانين المنافسة تتلخص في بديلين: الأول يركز على الكفاءة الاقتصادية كهدف رئيسي وحيد تقوم على أساسه كافة القوانين والإجراءات الداعمة للمنافسة، والثاني يركز على أهداف متعددة لقوانين المنافسة، مثل تخفيض معدلات البطالة، والتنمية الإقليمية، والتكامل الاقتصادي وغير ذلك من الأهداف الأخرى. وقد رجحت كندا والاتحاد الأوروبي ونيوزلاند والولايات المتحدة كفاءة الكفاءة الاقتصادية⁽⁶⁾، وذلك لأن تبني أهداف متعددة عادة ما يتضمن أهدافاً متضاربة، فمثلاً قد لا يتفق هدف تخفيض معدلات البطالة مع هدف التنمية الإقليمية، حيث أن الأول قد يتم عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي في المدن الكبيرة ومراكز البطالة العالية، بدلاً من تحويل جزء من الإنفاق للمناطق النائية بهدف تقريب معدلات النمو الاقتصادي بين المناطق المختلفة في الدولة الواحد. وحتى ولو لم تكن الأهداف متضاربة، فإن تعدد الأهداف في حد ذاته يخلق مدخلاً للشركات لاستغلاله لصالحهم. ولهذا، فإنه من الأفضل لدول المجلس إختيار معيار الكفاءة الاقتصادية كمبرر أساسي ودافع رئيسي في صياغة كافة قوانين المنافسة في المستقبل.

(ب) الخصخصة وعلاقتها بتعزيز القدرات التنافسية

إن محاولة تخفيف هيمنة القطاع العام على الاقتصاد سواء من خلال الخصخصة أو من خلال رفع القيود البيروقراطية التي تقيد من حركة القطاع الخاص، قد أثبتت من التجربة العملية أن لها مزايا كثيرة أهمها: (أ) تحرير الموارد حتى توجه إلى مجالات ذات أولويات عالية. ويشير تقرير البنك الدولي للتنمية⁽⁹⁾ إلى أن تحويل الإعانات من الشركات الحكومية الخاسرة إلى التعليم الأساسي قد أدى إلى زيادة الانفاق على التعليم بمقدار 50% في المكسيك و 74% في تنزانيا و 160% في تونس. كما أن بيع ممتلكات القطاع العام قد تسبب في تحسين مستويات

(5) انظر:

Khomani, S. and Mark Dutz, "The Instruments of Competition Policy and their Relevance to Economic Development", In #7, Page 17.

(6) انظر:

Pagc, John, Saba, Joseph and Nemat Shafik (1997), From Player to Referee: The Changing Role of Competitive Policies and Regulation in the Middle East and North Africa, World Bank, Page 12.

(9) انظر:

World Bank (1997), World Development Report, Page 61-63.

الانتاجية، والتوسع في الاستثمار، وإزالة الاختلالات السعرية الناتجة عن تدخل الحكومة في تسعير الخدمات والسلع التي كانت تقوم بانتاجها من قبل. وقد جاء ذلك في دراسة تفصيلية قام بها البنك الدولي على 12 دولة شملت بلداناً نامية كالمكسيك وشيلي وماليزيا وبلداناً متقدمة كالمملكة المتحدة. وفي دراسة أخرى بينت أن تحرير الأسواق في خمسة أنشطة اقتصادية في الولايات المتحدة أدى إلى فوائد تم تقديرها بحوالي 40 مليار دولار. كما أدى في الأرجنتين، إلى إنخفاض رسوم الميناء بمقدار 80% بعد تحريرها في مدينة بيونس آيرس.

ويجب التذكير هنا بأن فوائد الخصخصة التي تجنيها الدول لا تأتي من نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، بل تأتي من تحرير إدارة تلك الشركات من القيود الحكومية والعمل في مناخ تنافسي. فمن المعلوم أن الشركات الحكومية في دول كثيرة لديها مناعه ضد العمل في مناخ تنافسي، ناهيك عن الحوافز المباشرة وغير المباشرة التي تحصل عليها. ولذلك فإن تحرير الإدارة وتوجيهها لتتبع احتياجات السوق والوقوف على تغيراته باستمرار مع العمل في سوق تنافسي مفتوح للجميع هاتان الخطوتان وهدما تكفيان لتحقيق كافة فوائد الخصخصة، وليس تحويل الملكية. فالملكية في حد ذاتها ليست لها أهمية، وفي أدبيات الاقتصاد لم يكن لها دور كبير في الأداء الاقتصادي، ولهذا يجب فصل الملكية عن المناخ والمنافسة وحرية حركة الإدارة.

بناء على ما تقدم فإنه يمكن القول أن تحرير الأسواق وتحرير إدارة الشركات الحكومية وتفعيل مناخ تنافسي، قد تحلا محل نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص. وهذا صحيح إلى حد بعيد. إلا أن تجربة الدول تشير إلى أن الحكومات عادة ما تضطر إلى التدخل مرة أخرى في إدارة تلك الشركات وتسعير منتجاتها وخدماتها لخدمة أغراض سياسية تنقلب بين الحين والآخر. ولهذا يصبح شرط نقل الملكية شرطاً ضرورياً لتحقيق منافع الخصخصة رغم عدم أهميته في حد ذاته.

يتضح مما سبق ضرورة استباق إجراءات التحرير وقوانين المنافسة لعمليات الخصخصة، فالتوقيت هنا أمر في غاية الأهمية وإلا تحولت إحتكارات القطاع العام إلى احتكارات قطاع خاص، الأمر الذي يترك أثراً سلبيّة على مفهوم وتجربة الخصخصة. ولعل هذا العامل من أهم العوامل الرئيسية التي أخرت عملية الخصخصة في دول المجلس، إذ يرى الجميع أن تحويل الملكية وإحلال الإدارة العامة بإدارة خاصة لن تنعكس في فوائد يجنيها المستهلك في النهاية بل هناك أمثلة تؤكد ذلك في دول المجلس.⁽¹⁰⁾ ويعود السبب في ذلك إلى بقاء المناخ التنافسي على ما هو عليه بعد الخصخصة كما كان قبلها.

إن إدخال عنصر المنافسة والسماح بدخول شركات منافسة، محلية كانت أو أجنبية، يعد أمراً مفروغاً منه في غالبية الأنشطة الحكومية، سواء في مجال البنوك والتمويل والشركات التجارية والإنتاجية الصناعية التي تمتلكها الدولة. ولكن هناك من يرى صعوبة خصخصة الاحتكارات الطبيعية كالكهرباء والاتصالات والنقل. ولكن أظهرت خبرة الدول في هذه الأنشطة بأنه يمكن خصخصة غالبيتها دون التضحية بوفورات الحجم وذلك من خلال خصخصة بعض الأجزاء والبقاء على الأجزاء الأخرى التي تنعقد فيها وفورات الحجم. فمثلاً يمكن السماح لشركات منافسة في إنتاج الكهرباء ولكن ليس في توصيلها، كذلك يمكن إدخال المنافسة في كافة

(10) تجربة خصخصة الهاتف المتكلمة في الكويت لم تعطي الفوائد الموقعة لأن الاحتكار الحكومي تحول إلى احتكار القطاع الخاص عندما تم بيع الخدمة من وزارة المواصلات إلى شركة خاصة. ولكن حين تم الترخيص لشركة أخرى لتقديم نفس الخدمة ومنافسة الشركة الأولى في السوق انخفضت أسعار الأجهزة وتكاليف الاستخدام على المستهلك بينما زادت أرباح واستثمارات الشركتين.

خدمات الاتصالات باستثناء شبكة الاتصالات الأرضية التي يمكن للشركات المنافسة تأجير خدماتها تحت إشراف جهاز دعم المنافسة المقترح. وهكذا، فإنه حتى الاحتكارات الطبيعية يمكن خصصتها من أجل تحقيق الكفاءة الاقتصادية وخدمة المستهلك.

(ج) العولمة وعلاقتها بتفعيل المنافسة

إن العولمة ليست حدثاً طارئاً، ولكنها عملية مستمرة متشابكة تزداد عمقاً ونشاطاً مع مرور الوقت، تؤدي إلى تكامل واندماج في أسواق السلع والخدمات وأسواق رأس المال عبر الحدود السياسية الضيقة التي تقصل الدول عن بعضها البعض. وهذه العملية في حد ذاتها ظاهرة قديمة بدأت تنمو منذ أن توفرت للشركات الصناعية الكبيرة القدرة على تجزئة سلسلة العملية الإنتاجية الصناعية إلى حلقات يمكن توزيعها جغرافياً عبر عدد قليل من الدول، وذلك بغية استغلال المزايا النسبية المتباينة في تلك الدول. ومن هنا نشأت الشركات المتعددة الجنسية.

ورغم قدم هذه الظاهرة، إلا أن اهتمام الدول النامية بها بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة يعكس سببين رئيسيين: الأول هو مطالبة منظمة التجارة الدولية بضرورة إزالة القيود والحواجز المفروضة على حركة السلع والخدمات بين الدول مع تحديد فترات زمنية محددة لتنفيذ إتفاقيات أوروغواي وما بعدها من اتفاقيات تمت بعد انشاء المنظمة، والثاني هو تخوف الدول النامية، بل زعر البعض منها، من دخول المنافسة العالمية إلى أسواقها الداخلية مما يهدد أمن ووجود أو استمرارية الشركات الصناعية المحلية.

ومن العوامل الرئيسية التي تعجل من انتشار العولمة التقدم التقني، وخاصة في مجال الاتصالات ومعالجة البيانات والإحصائيات وتقليص عمر المنتجات الحديثة، وانتشار الشفافية في المعاملات التجارية والتوسع في خدمات الانترنت والبريد الإلكتروني والتجارة الإلكترونية بين الشركات والاستثمار الإلكتروني وكذلك الخدمات المصرفية الإلكترونية، كل هذا أدى إلى تضيق فروقات الوقت، والمسافات وزيادة وتوفر المعلومات اللازمة لاتخاذ القرار، واختيار أفضل المصادر للشراء والبيع وتأسيس الشركات. أضف إلى ذلك أن هذه الفوائد أدت في نفس الوقت إلى تحسين الإنتاجية (باتخاذ القرارات المدروسة وبسرعة) وتخفيض التكلفة وزيادة الأرباح. ومن المهم الإشارة إلى أن هذه التطورات قد أظهرت أهمية عنصر العامل الماهر والممارس لهذه التقنيات، بعد ظهور عنصر الإدارة تارة وعنصر رأس المال تارة أخرى بأنها العناصر المسؤولة عن نمو ونجاح الشركات الصناعية سابقاً.⁽¹¹⁾

وللدلالة على نمو عملية العولمة وتسارع خطي إذابة الفروقات الجغرافية بين الدول، توضح الأونكتاد في تقريرها السنوي (عام 2000) بأن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر للشركات متعددة الجنسيات خلال العام 1999 بلغت 864 مليار دولار، منها 636 مليار دولار بين البلدان المتقدمة و 179 مليار في البلدان النامية، ومن المتوقع أن يتجاوز الترليون دولار خلال العام الحالي. وفي الوقت ذاته، إزدادت مبيعات تلك الشركات عالمياً إلى 14 تريليون دولار في العام 1999، كما وأنه حسب المعلومات المتوفرة عن 1989، بلغ إجمالي التداول في أسواق الصرف الأجنبي 1.5 تريليون دولار يومياً. ولتبيان ضخامة الشركات المتعددة الجنسيات، يشير التقرير إلى أنه في أواخر 1989 بأن هناك 60 ألف شركة، لها 500 ألف وكالة ومكتب تمثيل في العالم، وإن أكبر مائة شركة لها ما يفوق 2 تريليون دولار في شكل

(11) انظر:

World Bank (1998), Competition Policy and Economic Reform, Washington DC, USA.

أصول رأسمالية وأنها توظف في ما بينها حوالي ستة ملايين شخص. وقد أشار التقرير إلى أن لجوء الشركات إلى تحسين مستويات الإنتاجية بصورة كبيرة، وذلك من خلال تبني التقنيات الإلكترونية الحديثة، كما أنها تلجأ أيضاً إلى تقوية موقفها النسبي في السوق من خلال الاندماج والحيازة، وخاصة الشركات الأوروبية التي دأبت على حيازة شركات أمريكية عملاقة في السنوات القليلة الماضية.

وللعولمة مزايا كثيرة منها، تخفيف حدة الدورات الاقتصادية إن لم يكن تجنبها كلية، كبح جماح التضخم عن طريق الالتفاف حوله بشراء احتياجاتهم من المصادر الأقل تكلفة عالمياً، توزيع الدخل بشكل أفضل مما هو عليه في غيابها، زيادة الإنتاجية وبالتالي الاستثمار والتوسع، وتثبيت أسعار الصرف وتقريب مستويات التنمية على النطاق الدولي. والسؤال الآن، هل تكفي العولمة لدعم القدرات التنافسية؟

ليس هناك من شك في أن العولمة من خلال إزالة القيود والحوجز المفروضة على حركة رؤوس الأموال والسلع والخدمات بين الدول بأنها سوف تؤدي إلى زيادة عنصر المنافسة وتحريكه، ولكن هذا لن يكفي حيث أن تلك الشركات قد تنكثت مع بعض الشركات المحلية لاحتكار السوق المحلي أو على أقل تقدير، وضع العقبات أمام دخول شركات جديدة منافسة لها. ولهذا، فإن دور قوانين المنافسة ما زال مطلوباً حتى تحت مظلة العولمة.

(د) شروط عامة لنجاح سياسة دعم المنافسة

هناك عدد من الشروط الأساسية التي يجب توفرها لنجاح سياسات دعم القدرات التنافسية، وسوف نذكر فيما يلي أهم هذه الشروط:

- (أ) الاستقرار الاقتصادي وسهولة تعرف القطاع الخاص على مستقبل مسيرة الاقتصاد ومسيرة الدولة، وتوفير الرؤية الواضحة حول موقف الحكومة تجاه تفعيل دور المنافسة في أسواق المنتجات الصناعية .
- (ب) الشفافية والمساواة بين الجميع في التعامل مع الممارسات التجارية التي تقوم بها الشركات الصناعية.
- (ج) توفر الثقة المتبادلة بين الحكومة والشركات الصناعية، الأمر الذي يحتاج إلى قنوات جديدة يمكن من خلالها تبادل الآراء ومشاركة وجهات النظر والتوصل إلى رؤى متوافقة لما فيه مصلحة المجتمع.
- (د) تواجد قوى تنافسية تدفع الشركات بشدة تجاه التعاون مع الحكومة، وقد يأتي ذلك في شكل منافسة محلية أو منافسة من خلال الاستيراد أو التصدير للشركات المصدرة.
- (هـ) استناد السياسة الصناعية على المزايا النسبية للاقتصاد المحلي سواء كانت مزايا استاتيكية (حاضرة) أو ديناميكية (يمكن تطويرها في المستقبل)، حيث أن مثل تلك الأنشطة الصناعية لا تتسم بقدر كبير من المخاطرة، وبالتالي فهي تحفز القطاع الخاص على الدخول في القطاع الصناعي، وكلما ازداد عدد الشركات العاملة في السوق الواحد كلما ازدادت حدة المنافسة.
- (س) ألا يكون للمصالح الخاصة وزن سياسي ثقيل يؤثر على اتجاهات وقرارات الحكومة.

(هـ) محاذير على قوانين المنافسة

وهنا يجب التأكيد على عدة محاذير رئيسية في مجال قوانين المنافسة:

(1) يجب اتخاذ الحذر الكافي حتى لا تؤدي قوانين المنافسة إلى تحطيم الشركات الكبيرة الناجحة التي تتميز بوفورات الإنتاج، لأن مثل هذه الشركات، وخاصة تلك التي تعمل في اقتصاديات صغيرة كدول مجلس التعاون، تعد صغيرة نسبة إلى مثيلاتها العملاقة حجماً في الخارج، وبالتالي فإن محاولة تفكيكها لتفعيل المنافسة محلياً سوف يؤدي إلى الحد من قدراتها التنافسية في الأسواق الخارجية. وفي مثل تلك الحالات، يجب المحافظة على نوع من التوازن بين المصالح المحلية والوضع التنافسي دولياً.

(2) بعض الشركات الكبيرة في الدول الصغيرة قد تتعامل مع السوق المحلي بكميات صغيرة مقارنة بالكميات التي تصدرها إلى الخارج كشركة أبا في البحرين، وفي هذه الحالة قد يكون من الأفضل استخدام المبيعات المحلية عوضاً عن حجم المبيعات الكلية كمقياس لنصيب الشركة في السوق المحلي.

(3) إن التوصل إلى دلائل دامغة عن تحالف الشركات لتحديد الأسعار أو الكميات من الأمور الصعب الوصول إليها، ولهذا فإنه من الضروري التأكد من حدوث التحالف قبل الدخول في قضايا قد ترهق كاهل كل من الشركة والهيئة القائمة على تنفيذ قوانين المنافسة.

(4) تنمو وتكبر بعض الشركات المتعددة الأنشطة لتقليل المخاطر وتخفيض تكاليف التمويل، ولو أن الدلائل تشير إلى أن مثل هذه الشركات عادة ما تكون أقل كفاءة من مثيلاتها المتخصصة، إلا أن حجمها الكبير لا يشكل عادة هيمنة على السوق. ونظراً لانتشار تلك النوعية من الشركات "العائلية" في دول مجلس التعاون، فإنه من المجدي دراسة وضعها بدقة للتعرف على تأثيرها على المناخ التنافسي في كل من الأنشطة التي تعمل بها كل على حده قبل اتخاذ أية إجراءات إدارية ضدها.

(5) في حالة مواجهة السلطات لمشكلة المفاضلة بين دعم المنافسة ودعم الكفاءة الانتاجية، يقع الحل الأمثل في تحرير التجارة والخصخصة وإزالة حواجز الاستثمار الأجنبي المباشر، مع عدم التقيد بحجم المنشأة، ذلك لأن تلك الاجراءات تشجع على دخول مستثمرين جدد إلى المجالات المحتكرة، وبالتالي فإنها تؤدي في نهاية المطاف إلى الحد منها.

(6) الاندماج والحيازة في شكل التحكم الأفقي في السوق تؤدي إلى قتل المنافسة، ولهذا يجب تجريدها صراحة. وهنا يجب أن يكون هناك عقوبات إجرائية وأخرى تعويضية في حالة وقوع خسائر يتحملها المستهلك بسبب مثل تلك الاتفاقيات، سواء كانت صريحة أم ضمنية، ظاهرة أم باطنة. ولكن يجب الأخذ في الاعتبار بأنه في بعض الحالات قد يؤدي الدمج إلى تخفيض تكلفة الإنتاج وتحسين نوعية المنتج والتضافر في أنشطة البحث والتطور، مما قد يترتب عنه منتجات جديدة أو تقنيات حديثة. وكما هو معروف، هناك الاندماج الأفقي بين شركات متشابهة، و الاندماج الرأسي في شركات مكملة لبعضها البعض، و الاندماج الخليط الذي يستهدف توزيع مصادر الدخل لتقليل المخاطر، ولعل أخطر أنواع الاندماج هو الاندماج الأفقي. ولكن حتى الاندماج الرأسي قد يؤدي إلى انكماش عدد الموردين وبالتالي إلى

إضعاف المنافسة. ونظراً لصعوبة الوصول إلى المعلومات المطلوبة في حالات الاندماج والحيازة، ذلك لأن الشركة المقترحة لم تدخل في حيز الوجود بعد، إلا أنه من الضروري تقييم الاندماج من حيث تأثيره على الكفاءة الاقتصادية وحدها.

(7) تمثل الواردات ضرباً من ضروب تفعيل المنافسة التي تواجهها الشركات العملاقة في السوق المحلي، ولهذا يصعب عليها إساءة استخدام مركزها القوي في السوق. أما عن السلع القابلة للمتاجرة دولياً (Non-Tradables) فهي عادة صغيرة الحجم ومن السهل الدخول في أسواقها. وتشير الدلائل على صحة هذه المقولة، من خلال الدراسات التي بينت فروقات صغيرة بين الأسعار السائدة في الأسواق الحرة العالمية والأسعار السائدة محلياً في تلك المجالات، وذلك بسبب انفتاح الأسواق المحلية وتكاملها مع الأسواق العالمية، وغياب الممارسات المناهضة للمنافسة محلياً. بيد أن هناك من يشير إلى بعض الحالات التي تتعارض مع تلك النتيجة:

- بعض السلع الثقيلة أو الكبيرة حجماً المنتجة محلياً والمنخفضة سعراً تدخل ضمن مجموعة السلع غير القابلة للمتاجرة دولياً كالمنتجات الأسمنتية والحديد والصلب، ولا تعد الشركات المنتجة لها من قبيل الشركات الصغيرة حجماً، ولهذا قد تتمكن تلك الشركات من تبوء مركز احتكاري محلي إذا تركت لمنافسة الواردات المشابهة.
- قد تكتفي الشركات برفع أسعارها المحلية حتى تتساوى مع أسعار الواردات (مضافاً إليها تكلفة النقل) وبالتالي تقفل الباب على الواردات وتضعف قوى التنافس معها.
- قد تسعى الاحتكارات الدولية وخاصة في الصناعات المتجددة كالاتصالات والأدوية وأجهزة الحاسب الآلي إلى التحالف مع الشركات المحلية المماثلة بدلاً من التنافس معها. وبالتالي، يقوم المنتج المحلي الصغير نسبياً بدور احتكاري مرموق رغم صغره.
- قد يحدث اندماج رأسي يمنع الاستيراد من خلال احتكار قنوات التوزيع. (8)

(8) حتى لا تتحول احتكارات الشركات الحكومية إلى احتكارات القطاع الخاص بعد تحويل ملكيتها له، فإنه من الضروري بـمكان تطوير قوانين المنافسة ووضع الهيكل الإداري والتنفيذي المطلوبين وذلك قبل أن تتم إجراءات الخصخصة. ولعل هذا العامل من أهم العوامل التي تدفع بضرورة تشريع القوانين وتكوين المؤسسات المطلوبة لتفعيل المنافسة وحماية المستهلك والتحقق من الكفاءة الاقتصادية في أقرب وقت ممكن، نظراً لقيام العديد من دول المجلس بخصخصة أنشطة مختلفة إما من خلال نظام " الشراء و إدارة وتحويل الملكية " (BOT) في المشاريع الجديدة أو تحويل ملكية الشركات القائمة للقطاع الخاص. وتجدر الإشارة هنا إلى أن قوانين المنافسة تعمل أيضاً على المحافظة على حقوق الشركات في التزام الدول بحقوق الملكية وطرق فض النزاع والدفاع عن تصرفاتها (كتحديد الأسعار، الدمج والحيازة والخ) بشفافية كاملة وتحت مظلة نظام قضائي كفوء وعادل.

انظر: (8)

Khomani, S. and Mark Dutz, " The Instruments of Competition Policy and their Relevance to Economic Development", in #7. page 28-29.

(9) تؤدي زيادة الانتاج إلى التمتع بفوائد وفورات الانتاج، وبالتالي إلى تخفيض الأسعار وزيادة مستوى

رفاهية المستهلك. ومن جانب آخر، يؤدي انخفاض الانتاج وزيادة الأسعار والأرباح إلى زيادة مستوى رفاهية المنتج وانخفاض مستوى رفاهية المستهلك. وإذا كانت الزيادة في رفاهية المنتج تفوق ما يكفي لتعويض خسائر رفاهية المستهلك، لازدادت رفاهية المجتمع ككل، ولكن هناك تخصيص أمثل للموارد، والعكس صحيح. كما أنه من الضروري النظر بعين الاعتبار إلى الفرق بين المنافع الاستاتيكية الناجمة عن زيادة حجم الشركة، سواء كان من خلال زيادة المبيعات محلياً أو دولياً أو من خلال الاندماج والحيازة، والمنافع الديناميكية التي تحدث في المراحل اللاحقة لزيادة الحجم، كالاستثمار في تقنيات حديثة وتدريب العمالة واستحداث منتجات جديدة، وغير ذلك من المنافع التي قد لا تحدث إذا بقيت الشركة صغيرة نسبياً.

سبل تنفيذ سياسات دعم المنافسة

يتضح مما سبق، أن الوضع الحالي في دول مجلس التعاون يتطلب إصلاحات هامة لدعم القدرة التنافسية في القطاع الخاص. فمن ناحية، هناك العديد من العقبات والحواجز التي تحد من المنافسة البناءة، ومن ناحية أخرى، لا يوجد هناك التشريعات اللازمة لحماية المستهلك والحد من الممارسات الاحتكارية. وفي غياب هذين الشقين من منظومة التنمية على مستوى المؤسسة الصناعية، فإنه من المتوقع تردد (أو حتى إجماع) القطاع الخاص عن الدخول في مضمار الأنشطة الصناعية، أو أي أنشطة أخرى.

ولهذا، يتعين على حكومات دول المجلس النظر في هذه الأمور بشكل شامل، خاصة وأنه لا بد من التعامل مع هذه المقومات كحزمة واحدة من السياسات والمؤسسات، لا يجب تجزئتها أو تنفيذ جزء منها دون الآخر، نظراً لارتباطها ببعض ارتباط قوي، لأن تحرير القطاع الخاص سوف يبرز الممارسات الاحتكارية ولا بد من الاستعداد للتعامل معها قبل أن تحدث.

والمطلوب هنا هو سن القوانين وإصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ الخطوات التالية:

- أ- قوانين تحرير الأسواق ودعم القوى التنافسية أو ما يمكن تسميته " قانون المنافسة " .
- ب- قانون لإنشاء الجهاز المختص بالمهام المذكورة في (أ) أعلاه، أو ما يمكن تسميته " هيئة المنافسة " .
- ج- قوانين حماية المستهلك والحد من الممارسات الاحتكارية، ويمكن تسميتها " قوانين حماية المستهلك " .
- د- قانون لإنشاء الجهاز المختص بالمهام المذكورة في (ج) أعلاه، ويمكن تسميته " جهاز حماية المستهلك " .

ونظراً لاختلاف مسؤوليات الجهازين المقترحين، فإنه يجب فصلهما إدارياً عن بعضهما البعض. وذلك ما اتبعته الدول السابغة لدول المجلس في هذا المجال. وبناء على خبرة عدد من

دول أمريكا اللاتينية، يقترح عدد من الخبراء أن آلية الإدارة في هيئة المنافسة وجهاز حماية المستهلك هي كالتالي (12) :

- (1) أن تكون مستقلة وتعمل بشكل مستقل عن القطاعين العام والخاص، بمعنى أنه يجب ألا يتم تعيين أعضائها على أسس سياسية بل على أسس فنية ومهنية.
- (2) أن تكون مستقلة مالياً.
- (3) أن يكون لها الاستقلال التام في اختيار وتعيين العاملين فيها على أساس من قدراتهم الفنية وتعففهم عن الاغراءات المالية .
- (4) أن تكون الأهداف واضحة كل الوضوح وأن لا تتضارب فيما بينها .
- (5) أن تكون مسؤولة عن قراراتها وأدائها .
- (6) أن ترفع تقارير سنوية إلى البرلمان أو المجالس التشريعية.
- (7) أن تحافظ على الشفافية في اتخاذ القرار.
- (8) أن تحافظ على سرية المعلومات.
- (9) أن يكون هناك ضمانات كافية ضد إنهاء عمل البعض بسبب قرارات أو مواقف معينة تتسق وأهداف الأجهزة الإدارية.
- (10) أن تكون الإجراءات المتخذة معروفة لأصحاب العلاقة في كل خطوة من خطوات التنفيذ.
- (11) الحصول على المعلومات بطريقة قانونية باستمرار.
- (12) القدرة على توظيف العمالة المدربة الكفو التي لها القدرة على تحليل البيانات علمياً ودراسة كل حالة على حده بعمق ودراسة وحياد كامل.

هذا عن الهيكل المؤسسي، أما فيما يخص قانون المنافسة، فإن تنفيذه يتطلب اتخاذ الإجراءات التالية :

- (1) حصر جميع إجراءات التراخيص والموافقات الحكومية التي تشترطها كافة الأجهزة الحكومية المتعلقة بأداء القطاع الصناعي مع تبيان الخطوات المطلوبة وعدد المستندات المطلوب تقديمها في كل خطوة والفترة الزمنية التي تستغرقها كل خطوة، في المتوسط، وكذلك الرسوم المطلوبة في كل منها.
- (2) تقييم هذه المتطلبات على أساس واحد رئيسي : هل تؤدي إلى دعم القدرة التنافسية أم العكس.
- (3) إتخاذ التوصيات اللازمة لإلغاء كافة التراخيص والموافقات الحكومية التي يترتب عليها الحد من دخول شركات جديدة إلى السوق.
- (4) إقتراح توصيات جديدة يمكن من خلالها دعم القدرات التنافسية وتشجيع حرية حركة رجال الأعمال وتعديل المناخ العام إلى مناخ تنافسي من الداخل والخارج.
- (5) ترجمة تعاريف الأهداف العامة مثل " الكفاءة الانتاجية " و " المصالح الاقتصادية العامة " إلى أهداف فنية ودقيقة لا تسمح إلا بالقدر القليل جداً للاجتهاد والتفسير.
- (6) إعداد برنامج إعلامي لطرح مقومات قانون المنافسة وآثاره وتداعياته وذلك لضمان قبوله من قبل المستهلك والمنتج الصناعي والقطاع العام.

(12) انظر:

ومن المجدي الإشارة إلى أن عملية بناء الجهازين المقترحين وسن القوانين وإصدار التشريعات هي عملية معقدة للغاية، وتحتاج فترة زمنية طويلة حتى تصل إلى سن البلوغ، فمن المعروف أن قوانين المنافسة قد صدرت في كندا في دستور 1857 حيث ظهرت فيه عدة مواد ضد الممارسات الاحتكارية في الأسواق، ومع هذا فلم توضح هذه القضية في شكل إجراءات وتشريعات مقننة إلا منذ سنوات قليلة فقط. هذا لا يعني بالطبع أن على دول المجلس الانتظار بمثل هذه الحقبة من الزمن للتوصل إلى هيكل تنافسي فعال لأن الظروف تختلف والعلم وأدبيات الاقتصاد وطرق قياس الممارسات الاحتكارية قد تقدمت بشكل هائل خلال هذه الفترة، فالدرس الهام هنا هو أن هذه العملية تستهلك وقتاً طويلاً حتى تصل إلى نظام مستقر وتقليد له جذور وقبول شعبي وحكومي وتجاري لأداء وتصرفات الشركات الصناعية.

وفي الوقت الذي تتم فيه دراسة حصر صور وأشكال الحواجز المناهضة للمناخ التنافسي، يجب دراسة الهيكل القانوني لضمان حق التنظيم (Due Process) وتقصير مدد نظر الدعاوي وإتاحة الفرصة لتقديم الأدلة الكافية للدفاع عن نفسها، وغير ذلك من الإجراءات الكفيلة بإعطاء كل ذي حق حقه، من ناحية التقاضي وفض النزاع بين الحكومة والشركات الخاصة، كما أن قرارات هيئة المنافسة ذاتها يجب أن تكون عرضة للتقاضي والنقض.

وقد يتساءل البعض عن المسئول عن فض النزاع، هل يتم الاحتكام للجهاز القضائي أم اللجنة من الفنيين والمختصين البيروقراطيين؟ تدل خبرة الدول على أن القضاة عادة لا يمتلكون الأدوات العلمية التحليلية التي تمكنهم من دراسة الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة التي تنطوي عليها بعض الممارسات الاحتكارية، ولهذا يفضل اللجوء إلى لجنة مكونة من المختصين. ولكن هناك من يعتقد أن القضاة أكثر فعالية وأكثر استقلالاً من المختصين، ولعله لذلك السبب لجأت أنظمة عديدة إلى استخدام الجهاز القضائي ولكن بعد دعمه دعماً كافياً بالخبراء والفنيين المختصين ذوي العلاقة والذين يتم الاستعانة بهم في كل حالة على حدة حسب مؤهلاتهم وخبراتهم وتعليمهم وعلاقة ذلك بخصوصيات كل حالة.

وبالنظر إلى هيئة المنافسة، نقترح أن تكون لها الصلاحيات التالية :

- (1) العمل على تخفيف أو إزالة الممارسات الريعية كتجارة تصاريح العمل وتأجير رخص المحلات التجارية وتأجير الأراضي الصناعية،... الخ.
- (2) تقديم الاستشارة للحكومة والمجالس التشريعية في ما يتعلق بالمنافسة في التشريعات والقوانين المزمع إصدارها.
- (3) المشاركة في سن القوانين وإصدار التشريعات المنظمة للسوق، وذلك لضمان القدرات التنافسية في الاقتصاد وكذلك القطاع الصناعي.

وأخيراً، تجب الإشارة إلى أنه من الضروري التأكد من قدرات القطاع العام وإمكانياته الإدارية والعلمية في اتخاذ القرار قبل أن يدخل في مجال إصدار التشريعات الداعمة للقوى التنافسية أو تأسيس هيئة المنافسة وجهاز حماية المستهلك. والسبب في ذلك يعود إلى أن القليل من المعرفة يتسبب في مخاطر كبيرة، ومن الأفضل لدول المجلس أن تترك المسألة برمتها جانباً على أن تبدأ بالتشريع في إطار البيروقراطية الحكومية الحالية وهي الغير قادرة على تطوير قوانين المنافسة وحماية المستهلك والمحافظة عليها وتفسيرها وتنفيذها بشفافية وعلى أسس علمية محايدة، كما سبق وأن أشرنا. وإلى أن يتم استيفاء الشروط التالية في القطاع العام، يجب العمل في خطوات صغيرة تجاه التحول المطلوب :

- (1) أن يتسم القطاع الحكومي بالحزم والصرامة والعقلانية في نفس الوقت .
- (2) وجوب التطبيق التدريجي.
- (3) ضرورة حرص القطاع العام كل الحرص على دعم المناخ التنافسي .
- (4) أن يكون قادراً على تقييم الآثار المترتبة على الإجراءات الاحتكارية.
- (5) ينتحم أن يكون الجهاز القضائي والقوانين اللازمة في مكانها وجاهزة للتطبيق.
- (6) أن تتخذ القرارات، سواء من الأجهزة الرقابية أم من القضاء، بدون تأخير أو مماطلة.

الخلاصة

يمكن تلخيص القضايا والإيضاحات والتوصيات التي وردت في الورقة في النقاط التالية :

- (1) يتسم وضع القطاع الصناعي في دول المجلس بغياب المناخ التنافسي، ومرد ذلك السياسات الصناعية والسياسات العامة الأخرى التي أصدرتها حكومات تلك الدول، سواء على صعيد الاقتصاد الكلي أو على صعيد أسواق السلع وعناصر الإنتاج .
- (2) إن الدافع الوحيد لدعم المناخ التنافسي والمنافسة في القطاع الصناعي هو تحقيق الكفاءة الاقتصادية وحماية المستهلك .
- (3) تحقيق الكفاءة الاقتصادية وحماية المستهلك جزء لا يتجزأ من برنامج الإصلاح الاقتصادي.
- (4) يتركز صلب موضوع قوانين المنافسة في مبدأ هام هو دعم المنافسة بدلاً من دعم المنافسين ذاتهم.
- (5) أداء وتصرفات الشركة في السوق أهم بكثير من حجمها، لأن كبر الحجم لا يعني بالضرورة الاحتكار .
- (6) أهم سبل دعم المنافسة هو إزاحة القيود والحواجز المفروضة على دخول الأسواق المحلية، سواء من داخل أو من خارج البلاد .
- (7) إن لم تقدر الشركة على التنافس محلياً، فإنها لن تقوى على المنافسة خارج السوق المحلي، علماً بأن السياسات الحمائية القديمة أضعفت من قدرة الشركات على المنافسة دولياً .
- (8) يجب سن القوانين وإصدار التشريعات التي تحرر التجارة وتدعم المنافسة، وكذلك لضمان حماية المستهلك من الممارسات الاحتكارية والتحالفات الرامية إلى تحديد السعر وضمان حد أدنى من السوق .
- (9) ضرورة إنشاء هيئة لدعم المنافسة (هيئة المنافسة) وجهاز خاص للحد من الاحتكار (جهاز حماية المستهلك)، على أن يكونا منفصلين ومستقلين إدارياً ومالياً عن القطاعين العام والخاص، وأن يعملوا في مناخ محايد وعلمي وبشفافية كاملة.
- (10) يجب توفر القوانين والتشريعات التي تضمن حق الشركة في التظلم وحقوق المستهلكين في مقاضاة الشركات والمطالبة بتعويضات مالية عن خسائر نجمت عن ممارسات احتكارية، وأن يكون القطاع القضائي مستقلاً ومحايلاً وسريعاً في اتخاذ القرار .
- (11) يتوجب السير بخطوات ثابتة ولكن متدرجة نحو تحقيق هدف تفعيل المنافسة.

References

Broadman, Harry G. (2000), Seeds of Corruption, Do market Institutions matter?, Policy Research Working Paper No. 2368, The World Bank, Washington DC, USA.

Dresdner Bank (2000), Globalization – Myth or Reality?, Trends Special, Germany.

Frischtak, Claudio R. (1995), ed. Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective, The World Bank, Washington DC, USA.

Frischtak, Claudio R. “ The Changed Role of the State: Regulatory Policies and Reform in a Comparative Perspective”, Chapter 1 in Frischtak, Claudio R. (1995), ed. Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective, The World Bank, Washington DC, USA.

Khemani, Shyam and Mark A. Dutz (1996), The Instruments of Competition Policy and their Relevance for Economic Development, PSD Occasional Papers No.26, The World Bank, Washington DC, USA and Chapter 2 in Frischtak, Claudio R. (1995), ed. Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective, The World Bank, Washington DC, USA.

Nagaoka, Sadao (1996), Anti-Dumping Policy and Competition, PSD Occasional Papers No. 13, The World Bank, Washington DC, USA.

Page, John, Saba , Joseph and Nemat Shafik (1997), From Player to Referee: The Changing Role of Competitive Policies and Regulation in the Middle East and North Africa, World Bank, Washington DC, USA.

World Bank (1998), Competition Policy and Economic Reform, Washington DC, USA.

World Bank (1998), 1977 World Development Report, Washington DC, USA.