

Distr.: General
28 April 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الرابعة عشرة

جنيف، ٨-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٤

البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

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

التعاون غير الرسمي فيما بين وكالات المنافسة في حالات محددة

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يستعرض هذا التقرير الترتيبات والآليات والشبكات القائمة المتعلقة بالتعاون غير الرسمي، وما يمكن أن تؤديه من دور في إنفاذ قوانين المنافسة، لا سيما لوكالات المنافسة الناشئة في ولايات قضائية مختلفة. ويركز التقرير على التعاون غير الرسمي، بما في ذلك التطورات الحديثة وحالات محددة بحسب المنطقة، ويقدم رؤى بشأن الاتجاهات المستقبلية في التعاون الإقليمي والدولي.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-50482 210514 210514



* 1 4 5 0 4 8 2 *

مقدمة

١- في إطار مشروع الأونكتاد الجاري المتعلق بالتعاون الدولي في مجال سياسات المنافسة، طلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، في دورته الثالثة عشرة المعقودة في الفترة من ٨ إلى ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٣، إلى أمانة الأونكتاد أن تعد تقريراً بشأن التعاون غير الرسمي فيما بين الوكالات المعنية بالمنافسة في حالات محددة.

٢- وقد أكدت تقارير الأونكتاد السابقة، المتعلقة بالتعاون الدولي، أهمية التعاون غير الرسمي فيما بين سلطات المنافسة كأداة للإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة. وبالإضافة إلى برامج التساهل، قد يكون التعاون غير الرسمي من الأصول القيّمة في مجموعة الأدوات المتاحة لإنفاذ قانون المنافسة^(١). وتبين الخبرة أيضاً أنه حتى في حالات وجود اتفاقات رسمية فيما بين الوكالات المعنية بالمنافسة، عادة ما يجري تبادل غير رسمي للأفكار والتطورات بشأن حالات سابقة، وكذلك بشأن مجالات محتملة قد تنشأ فيها شواغل تتعلق بالمنافسة.

٣- ويعد التعاون مكوناً رئيسياً في الإنفاذ الفعال لقانون المنافسة. فهو يسمح للوكالات بزيادة الموارد، وخفض تكاليف الدراسات الإقليمية، وتحسين التدريب، وتعزيز الفهم المشترك لنظم المنافسة، مما يسهم في بناء الثقة. غير أن طبيعة مكافحة الاحتكارات ومراقبة عمليات الاندماج تشكل تحديات جسيمة للسلطات المعنية بالمنافسة. وتشمل هذه التحديات البنية التشريعية والميكلمية لاتفاقات التعاون الرسمية؛ ونقص التنسيق بين الأطر الوطنية والإقليمية؛ والعقبات التي تعترض الوصول إلى المعلومات، لا سيما في البلدان النامية؛ ومحدودية الموارد؛ ومسائل تتعلق بالتوقيت والإجراءات (الأونكتاد، ٢٠١٣).

٤- وحددت دراسة استقصائية أجرتها مؤخراً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المصاعب والقيود التالية فيما يتعلق بالتعاون الرسمي في حالات المنافسة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٣):

- (أ) قيود تتعلق بتبادل المعلومات السرية؛
- (ب) قيود ناجمة عن الاختلاف في الأطر القانونية المتعلقة بالإنفاذ الجنائي والمدني؛
- (ج) عوائق ذات صلة بالمؤسسات وعمليات التحقيق: محدودية الموارد والصعوبات العملية؛

(١) على سبيل المثال، عندما واجهت السلطات الحكومية في البرازيل مشكلة مماثلة في تحرياتها بشأن التكتل الاحتكاري للفيتمينات، أتاح لها التعاون غير الرسمي مع كندا توجيهات بشأن ما يتعين التحري عنه تحديداً، مما يثبت فعالية الشبكات غير الرسمية.

(د) قيود تتعلق بالولاية: الاختلافات بين المعايير القانونية؛

(هـ) انعدام الثقة في النظم القانونية.

٥- وتفيد أيضاً الدراسة الاستقصائية التي أجرتها المنظمة بأن جُلَّ التعاون الدولي ينحصر فيما بين وكالات المنافسة المتطورة، مع نشوء نمط من التعاون غير الرسمي فيما بين وكالات المنافسة الناشئة.

٦- ويستعرض هذا التقرير التحديات التي تواجهها الوكالات الناشئة المعنية بالمنافسة في التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة، سواء الحالات المحلية أم العابرة للحدود، وفي وضع آليات فعالة للتعاون. وتلتزم وكالات المنافسة في البلدان المتقدمة والنامية على السواء طرقاً وسبلًا لتحسين عملية إنفاذ قوانين التعاون وتبادل أفضل الممارسات. ويركز هذا التقرير على نشوء وانتشار التعاون غير الرسمي، ويستند إلى بحوث أجريت مؤخراً وإلى تقارير دولية حديثة، مثل الدراسات الأساسية التي أعدها الأونكتاد للدورات الحادية عشرة (٢٠١١)، والثانية عشرة (٢٠١٢)، والثالثة عشرة (٢٠١٣) لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، وغيرها من الدراسات، بالإضافة إلى الأعمال الجارية والسابقة التي نشرتها المنظمات الرئيسية المعنية بهذا الموضوع، مثل الاتحاد الأوروبي، والشبكة الدولية للمنافسة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والدوائر الأكاديمية. ويستمد التقرير معلومات أيضاً من استبيان الأونكتاد المتعلق بوكالات المنافسة (٢٠١٣-٢٠١٤)^(٢).

أولاً - تحديد إطار المسألة

ألف - ما هو التعاون غير الرسمي؟

٧- يُعرّف التعاون بأنه "وضع يعمل فيه الناس معاً من أجل تحقيق غاية"^(٣). وفي سياق هذا التقرير، يأخذ التعريف المعمول به للتعاون غير الرسمي في الاعتبار كلاً من التعاون الرسمي والتعاون غير الرسمي المطبق على الأنشطة المؤسسية للسلطات المعنية بالمنافسة. ويشير التعاون إلى علاقة التآزر بين السلطات المعنية بالمنافسة من أجل إقامة علاقات توافق وشراكات بهدف تقديم المساعدة المتبادلة والمعاملة بالمثل في سياق أعمال قواعد المنافسة ذات الصلة الخاصة بهذه السلطات.

(٢) أجب على استبيان الأونكتاد كل من: الاتحاد الأوروبي، ألمانيا، أوروغواي، البرازيل، بربادوس، بوتان، بيرو، تركيا، جمهورية مولدوفا، زمبابوي، سويسرا، شيلي، كرواتيا، كولومبيا، كينيا، مالطة، مصر، ناميبيا، الهند، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

(٣) انظر <http://www.learnersdictionary.com/definition/cooperation> (accessed 22 April 2014).

٨- ويُصنّف التعاون في حالات منع المنافسة عبر الحدود في فئتين، هما: التعاون الرسمي والتعاون غير الرسمي. ورغم أن التعاون غير الرسمي عملية مستمرة يمكن أن تحدث في أماكن كثيرة، سيركز هذا التقرير على آليات التعاون غير الرسمية بين الوكالات المعنية بالمنافسة. وفي هذا الصدد، يُعرّف التعاون غير الرسمي بأنه تعاون بين الوكالات المعنية بالمنافسة لا يأخذ الصبغة الرسمية، وعرضي، ويومي، وودي، غير خاضع لقيود.

٩- ويغطي التقرير التعاون غير الرسمي الذي يحدث خارج الترتيبات القانونية الرسمية على النحو المبين في الاتفاقات التجارية الرسمية الثنائية الأطراف والإقليمية. ومع ذلك، يستعرض التقرير أيضاً التعاون غير الرسمي الذي يحدث داخل إطار الاتفاقات الرسمية إلى حد معين. وقد أشارت الردود الواردة على استبيان الأونكتاد إلى مثال التعاون الوثيق في حالة اندماج^(٤) بين سلطات المنافسة في ألمانيا وسلطات المنافسة من آسيا وأوروبا، مما أدى إلى سحب إخطار الاندماج.

باء- أوجه التكامل والقيود فيما يتعلق بالتعاون الرسمي وغير الرسمي

١٠- تبين الفقرة ٢٣ من الوثيقة TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.5، الوارد نصها أدناه، أن تبادل المعلومات السرية يمثل قيداً على كل من اتفاقات التعاون التجاري الرسمية وغير الرسمية:

كان الإبقاء على روابط غير رسمية مع سلطات المنافسة الأخرى وسيلة هامة للاطلاع على التطورات الحاصلة في قوانين وسياسات المنافسة في الولايات القضائية الأخرى من خلال تبادل الآراء، رغم أنه قد تبين أن هذا التعاون غير الرسمي محدود الفائدة عندما تطلب سلطة ما المساعدة في مجال الإنفاذ في مسألة محددة، أو في الحصول على معلومات سرية.

١١- وبينما يُعد إبرام اتفاقات تعاون ثنائية في مجال الإنفاذ أمراً ضرورياً لتحقيق التعاون الكامل، قد يقوم التعاون في مجال الإنفاذ، في بداية الأمر، على أساس غير رسمي. وقد يحدث تبادل غير رسمي للمعلومات، وكذلك من خلال معظم صكوك التعاون الثنائية (باستثناء معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة والاتفاقات المتعلقة بقانون المساعدة الدولية لإنفاذ مكافحة الاحتكار، مثل الاتفاق المبرم بين الولايات المتحدة وأستراليا). ويمكن تيسير التعاون بالشروع في مناقشات غير رسمية وتبادل للمعلومات العامة، بما في ذلك في إطار أي اتفاقات ثنائية أو اتفاقات تجارية إقليمية قد تكون البلدان المعنية أطرافاً فيها (انظر الشكل والجدول ١).

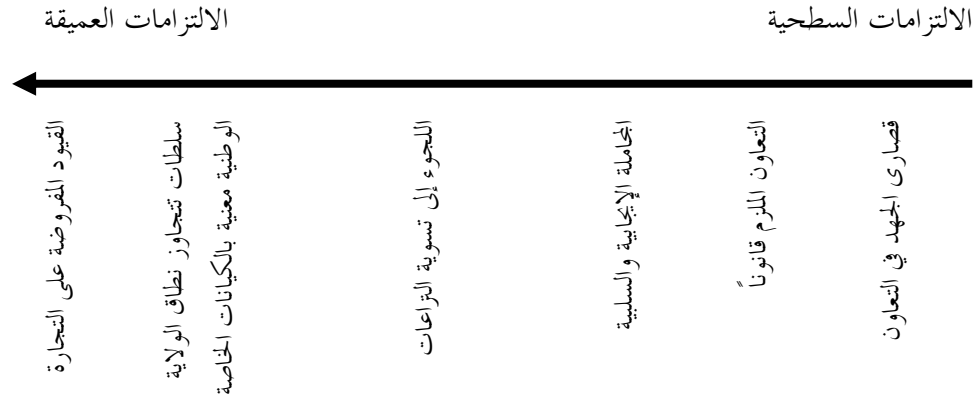
١٢- ورغم ما شهده العقدين الماضيين من تزايد في الاتفاقات الرسمية، تشير دراسة أجراها الأونكتاد إلى أن التنفيذ يتسم بالبطء، لا سيما في البلدان النامية. وربما كان المفاوضات

(٤) انظر BHP/RIO Tinto case at <http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/index/>

.m99.html#m_4985 (accessed 22 April 2014)

المعنيون بالتجارة والمنافسة "حريصين على التوقيع" ولكن غير مستعدين لاتخاذ إجراءات (الأونكتاد، ٢٠٠٥). ويترتب على اتفاقات التعاون الرسمية اشتراطات قانونية ومؤسسية يجب الوفاء بها لتنفيذ الاتفاقات. وتأخذ هذه الاشتراطات شكل ما يسمى "القانون الملزم"، إضافة إلى قواعد ولوائح وآليات لتسوية النزاعات. وقد يستغرق ذلك سنوات، ويصدق ذلك على العديد من الاتفاقات التجارية الإقليمية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية ومناطق أخرى من العالم. واتسمت الوتيرة بالبطء الشديد، ويمكن النظر في مدى فعالية هذه الاتفاقات.

طيف أحكام المنافسة في الاتفاقات التجارية الإقليمية



المصدر: الأونكتاد، ٢٠٠٥، الخلاصة.

ملحوظة: هذا رسم توضيحي بحت: أما الوضع الفعلي فيتوقف على الصياغة المحددة في الاتفاقات.

١٣- وفي إطار التجمعات الإقليمية أو دون الإقليمية، قد تؤدي الإرادة السياسية أو التماثل النسبي فيما يتعلق بمرحلة النمو الاقتصادي والثقافة إلى تيسير إقامة جسور الثقة المتبادلة وإدراك المصالح المشتركة، وهو ما يمكن النظر إليه من منظور العلاقات الشاملة، لا من حيث قوانين وسياسات المنافسة فحسب. كما أن التعاون في مجال الإنفاذ فيما بين البلدان النامية ذات الخبرة المحدودة في هذا المجال، ولكنها تواجه ظروفاً مماثلة، قد يتسم بطابع أكثر توازناً من التعاون مع البلدان الأكثر خبرة في هذا المجال، وقد يشكل أيضاً تجربة تعلم تكفل أن يكون التعاون مع الشركاء الأكثر تقدماً تعاوناً مثمراً.

١٤- وفيما عدا استثناءات قليلة^(٥)، تحظر جميع البلدان على هيئاتها المعنية بالمنافسة تبادل المعلومات السرية التي تحصل عليها في سياق تحقيق ما. وبينما يحمي هذا الحظر حقوق الأطراف، فهو يجد أيضاً من درجة التعاون فيما بين هيئات المنافسة. وقد يؤدي نشر هذه المعلومات للجمهور إلى الإضرار بالشركة التي تقدم هذه المعلومات، والإضرار بجهود الهيئة

(٥) لدى أستراليا قانون يميز تبادل المعلومات السرية مع هيئات أجنبية معنية بالمنافسة لاستخدامها في قضايا مدنية (قانون تنظيم المساعدة المتبادلة في مجال الأعمال لعام ١٩٩٢). وقد أقرت السلطات الكندية المعنية بالمنافسة عملية تشاور بشأن مقترح تشريعي يشمل إدخال تعديل للسماح بتبادل المعلومات السرية في بعض الظروف.

لجمع المعلومات مستقبلاً، والإضرار برفاه المستهلكين. وتتمثل التحديات التي تواجه التعاون بين الهيئات المعنية بالمنافسة في كيفية زيادة فهم كل طرف لقوانين الأطراف الأخرى، وفي ضمان التنفيذ الفعال لهذه القوانين، مع حماية المصالح المشروعة الخاصة والعامّة.

الجدول ١

عدد اتفاقات التجارة الإقليمية الموقعة مع المفوضية الأوروبية أو الولايات المتحدة، التي تتضمن بنوداً بشأن المنافسة تتعلق بالبلدان النامية

البلدان النامية		الولايات المتحدة		المفوضية الأوروبية	
العدد	%	العدد	%	العدد	%
٤٦	٢٤	٧٥	٣	٧٢	٨
عدد اتفاقات التجارة الإقليمية المبرمة مع البلدان النامية التي تتضمن أحكاماً بشأن المنافسة، المبلغ لمنظمة التجارة العالمية					
١٠٠	٥٢	١٠٠	٤	١٠٠	١١
العدد الإجمالي لاتفاقات التجارة الإقليمية المعروفة المبرمة مع البلدان النامية، المبلغ لمنظمة التجارة العالمية					

المصدر: UNCTAD, 2005, chapter 4, Lessons from the negotiation and enforcement of competition provisions in South-South and North-South RTAs, p. 129

١٥- غير أن التعاون غير الرسمي في حالات معينة قد يشمل المعلومات الاستخباراتية والمعلومات المتعلقة بالهيئات فيما يخص كلاً من الخبرة الفنية في نهج دراسة الحالات الفردية، والاستراتيجيات المختلفة المستخدمة، وطريقة التحديد الأفضل للسوق والبنود الأخرى ذات الصلة التي لا يمكن الإشارة إليها على هذا النحو في اتفاقات التعاون الرسمية. وسوف يتوقف التعاون غير الرسمي عندما تتلقى الهيئتان إذن الشركات بالتعاون على نحو رسمي. ويعني ذلك أن السلطات المعنية بالمنافسة تعتمد على موافقة طرف ثالث.

جيم - أنواع اتفاقات التعاون غير الرسمية

١٦- حدد تقرير الأونكتاد لعام ٢٠١٣ أنواعاً معينة من ترتيبات التعاون غير الرسمية^(٦). وفي حالة التعاون غير الرسمي، توجد صكوك تتعلق بآليات التعاون في حالات معينة، في حين تتسم صكوك أخرى بطابع عام. وقد أقامت بعض السلطات الوطنية المعنية بالمنافسة علاقات

(٦) (أ) التعاون غير الرسمي القائم على مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية (١٩٨٠)؛ (ب) التعاون غير الرسمي القائم على توصية المجلس بشأن التعاون بين البلدان الأعضاء فيما يتعلق بالممارسات التي تؤثر على التجارة الدولية المانعة للمنافسة، المعروفة باسم توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن التعاون، لعام ١٩٩٥، أو أي صكوك قانونية غير ملزمة مماثلة ليس لها أساس قانوني معين؛ (ج) التعاون القائم على الإعفاءات؛ (د) التعاون القائم على أحكام مدرجة في القانون الوطني؛ (هـ) التعاون القائم على ترتيبات وصكوك معينة ليست خاصة بالمنافسة تحديداً؛ (و) التعاون القائم على ترتيبات تخص المنافسة؛ (ز) صكوك التعاون الإقليمية.

اتصال شبكية غير رسمية، وأقامت مستوى من الثقة، حيث يمكن للمسؤولين المعنيين بالمنافسة أن يطلبوا معلومات بالهاتف عن حالات معينة دون أن يستند ذلك إلى اتفاقات رسمية. وتُنشأ أيضاً منتديات للتواصل الشبكي في العديد من الأقاليم، مثل شبكة المنافسة الأوروبية المتوسطة، ومنتدى المنافسة الأفريقي. ولأغراض هذه الدراسة، جرى التمييز بين عنصرين من عناصر التعاون غير الرسمي، هما: ترتيبات التعاون غير الرسمية العامة، وآليات التعاون الرسمية في حالات معينة، وفيما يلي وصفهما:

(أ) يمكن أن يحدث التعاون غير الرسمي العام في إطار المؤتمرات، والاجتماعات الثنائية، والأشكال الأخرى لتبادل المعرفة والمعلومات فيما بين خبراء المنافسة في سياق مداولاتهم. ومن الممكن أيضاً أن يكون التعاون في مجال بناء القدرات وتقديم المساعدة التقنية بمثابة منبر لالتقاء البلدان المستفيدة ولتشجيع الأهداف المشتركة. وفي هذا الصدد، يشارك كلٌّ من الأونكتاد، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والشبكة الدولية للمنافسة في هذا النوع من التعاون غير الرسمي من خلال المشاركة في الاجتماعات المتعددة الأطراف والإقليمية والثنائية الأطراف؛

(ب) وقد يشمل التعاون غير الرسمي في حالات معينة مناقشة استراتيجيات التحري، والمعلومات السوقية، وتقييمات الشهود. وقد يقتضي أيضاً تقاسم القرائن ومقارنة النُهج التي تتخذها السلطات في الحالات العامة. ومن شأن هذا الشكل من التعاون أن يساعد سلطات المنافسة الناشئة، تحديداً، في تبسيط استراتيجية التحري والتركيز على التحري.

١٧- وبينما تغطي آليات التعاون غير الرسمي هاتان جميع أشكال السلوك المانع للمنافسة (التكتلات الاحتكارية، وإساءة استغلال الهيمنة، والاندماجات) يجري اتخاذ نُهج مختلفة إزاء ترتيبات التعاون غير الرسمية في حالات التكتلات الاحتكارية والاندماج. ويتسم تبادل المعلومات في حالات التكتلات الاحتكارية بالمحدودية بسبب طبيعة محتواها والخوف من استغلال هذه المعلومات للإضرار بالأطراف المعنية. وفي حالات الاندماج، يجري تبادل المعلومات بسهولة لأن من غير المرجح أن تُستخدم هذه المعلومات للإضرار بالأطراف المعنية.

١٨- ويُعد التعاون في مجال الممارسات المانعة للمنافسة، التي تؤثر في أكثر من بلد واحد، أحد التدابير الدولية المنصوص عليها في مجموعة المبادئ والقواعد المنصرفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، وهي مجموعة المبادئ والقواعد التي جرى التفاوض بشأنها تحت رعاية الأونكتاد. كما تؤكد توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن استعراض عمليات الاندماج (٢٠٠٥) أهمية التعاون والتنسيق في استعراض عمليات الاندماج عبر الوطنية.

١٩- ويمثل العمل المشترك، من خلال جمع وتبادل المعلومات الخاصة بحالات منافسة عبر الحدود، وتبادل الآراء بشأن المنهجيات والنُهج وسبل العلاج المناسبة في هذه الحالات، طرقاً بديلة يمكن أن تعمق التعاون غير الرسمي بين الوكالات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية

والمقدمة؛ ويمكن أيضاً للتعاون غير الرسمي أن ييسر عمل الوكالات وأن يجد من تكاليف الأعمال التجارية.

٢٠- ويتمثل أحد أهداف الخدمات الاستشارية التي يقدمها الأونكتاد لوكالات المنافسة الناشئة في بناء القدرات في إطار تعاون غير رسمي في حالات معينة، وهو هدف مهم في العديد من الحالات لإنفاذ قوانين المنافسة بطريقة عادلة وشفافة. ويولي الأونكتاد أولوية للأنشطة التي تعزز الفهم المتبادل وتسهم في بناء الثقة من أجل تحسين ترتيبات التعاون غير الرسمية.

٢١- وقد شهد العقد الماضي تزايد أهمية شكلي التعاون غير الرسمي آنفي الذكر، لا سيما في الأقاليم التي توجد بها اتفاقات رسمية ولكن لم تُنفذ بعد، أو في الأقاليم التي لا توجد بها مثل هذه الاتفاقات. وفي الحالات التي تأخذ فيها الإجراءات شكلاً رسمياً ضعيفاً، يُتاح المجال لمزيد من المرونة في تصميم شكل التعاون وتنفيذه.

٢٢- وقد ساهم الأونكتاد، من خلال عمليات استعراض النظراء الطوعي التي يجريها، في جهود التعاون غير الرسمية فيما بين وكالات المنافسة، بما في ذلك التفاعل المتبادل فيما بين وكالات المنافسة الناشئة والناضجة. وتتمثل إحدى السمات القيمة لاستعراضات النظراء الطوعية التي يجريها الأونكتاد في تقييم ترتيبات المنافسة الإقليمية، مثل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، والدول الأعضاء به، واستعراض النظراء الثلاثي لجمهورية تروانبا المتحدة وزامبيا وزمبابوي في إطار الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي ورابطة أمم جنوب شرق آسيا (إندونيسيا والفلبين). ويبرز التقريران المتعلقان باستعراض النظراء (تقرير الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وتقرير التقييم المقارن لاستعراض النظراء الثلاثي)، وتوصياتهما، وأنشطة متابعة بناء القدرات، المجالات المناسبة التي يمكن أن يحقق فيها التعاون بين الوكالات أقصى فائدة لعمليات الإصلاح واعتماد أفضل الممارسات.

ثانياً - استعراض حالات محددة بحسب الأقاليم

٢٣- تشير الردود على استبيان الأونكتاد إلى حدوث تعاون غير رسمي بين الوكالات المعنية بالمنافسة في العديد من الولايات القضائية في جميع أنحاء العالم. ويبين الجدول السوارد أدناه جهود التعاون غير الرسمية بحسب الإقليم استناداً إلى المعلومات المقدمة من البلدان التي أحابت على الاستبيان. وتجدد الإشارة إلى أن التحليل لا يبين أي بعد إقليمي للتعاون غير الرسمي.

الجدول ٢

التعاون غير الرسمي بحسب الإقليم

الإقليم	التعاون الإقليمي (بالنسبة المئوية)
أفريقيا	١٠٠
الأمريكتان	٨٦
آسيا	٦٧
أوروبا	٨٦

المصدر: الردود على استبيان الأونكتاد المرسل إلى الهيئات المعنية بالمنافسة (٢٠١٣-٢٠١٤).

٢٤- ويستعرض الجزء التالي حالات محددة مصنفة بحسب الإقليم ونوع الممارسة المانعة للمنافسة (تكتلات احتكارية أو اندماجات مانعة للمنافسة)، ويقدم موجزاً لأنشطة التعاون غير الرسمية للبلدان الأعضاء خارج نطاق مساهمتها ومشاركتها في شبكات عالمية، مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والشبكة الدولية للمنافسة.

ألف - أفريقيا

التعاون غير الرسمي في حالات الاندماج

٢٥- بينت الردود على استبيان الأونكتاد أن العديد من الحالات تتعلق بمراقبة عمليات الاندماج. وتُعد حالة زمبابوي نموذجاً للتعاون الذي يجري معظمه بالتعاون مع السلطة المعنية بالمنافسة في زامبيا. وقد تبادلت السلطتان معلومات، في مثالين لعمليات الاندماج المبلغة بصورة منفصلة إلى السلطتين، أثناء عملية دراسة لحالة شركات كبرى من شركات المشروبات غير الكحولية^(٧) والتبغ^(٨). وقد أتاح هذا التبادل للمعلومات للسلطتين المعنيتين بالمنافسة اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن العمليات التجارية. وعلاوةً على ذلك، تعاونت زمبابوي وزامبيا تعاوناً غير رسمي أثناء تقييم عملية ضم شركة في جنوب أفريقيا إلى شركة هندية^(٩).

٢٦- ويتعلق هذا التعاون بحالة محددة، وقد حدثت تحت مظلة السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وتتمتع معاهدة السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي

(٧) شركة كوكاكولا واندماج كادبوري - شوييس. انظر

<http://www.apecp.org.tw/doc/Australia/Case/auca16.htm> (accessed 25 April 2014)

(٨) اندماج روثمانز أوف بول مول وبريتش أميركان توباكو. انظر

siteresources.worldbank.org/INTCOMPLEGALDB/.../AlexKukuba.pdf ((accessed 25 April 2014)

(٩) Cipla Medpro South Africa (Pty) Limited and Cipla India case. See

www.mcsr.org/journal/index.php/mjss/article/viewFile/1980/1979 (accessed 25 April 2014)

بواحد من أكثر الأحكام المتعلقة بالمنافسة شمولية، وبإطار مؤسسي مناظر^(١٠). وفي سياق قيام لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي بتطوير عبء دراسة الحالات، من الممكن أن يُتوقع حدوث تعاون غير رسمي بين الدول الأعضاء استناداً إلى أحكام معاهدة إنشاء السوق المشتركة وقواعد ولوائح المنافسة.

٢٧- ويشير رد زمبابوي على الاستبيان إلى أنها تعمل أيضاً بصورة غير رسمية مع بلدان أخرى، مثل إثيوبيا، وإريتريا، وبوروندي، وجزر القمر، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجيبوتي، ورواندا، وسوازيلند، والسودان، وسيشيل، وكينيا، وليبيا، ومدغشقر، ومصر، وملاوي، وموريشيوس.

٢٨- ويبين ذلك أن التعاون غير الرسمي أصبح، على نحو متزايد، جزءاً لا يتجزأ من إنفاذ قوانين المنافسة في منطقة السوق المشتركة، مع تزايد عدد وكالات المنافسة المنشأة التي تقود هذه العملية.

التعاون غير الرسمي في أنشطة الإنفاذ بأثر رجعي

٢٩- تلقت زمبابوي مؤخراً معلومات سوقية هيكلية قيمة عن حالة التكتل الاحتكاري للخبز (من لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا)، وحالة احتكار للمرافق العامة (الكهرباء) (السلطات المعنية بالمنافسة في بوتسوانا وزمبابوي وناميبيا)، وحالة إساءة استغلال مركز الهيمنة في سوق المولاس (السلطات المعنية بالمنافسة في جنوب أفريقيا وناميبيا وزامبيا). وقدمت زمبابوي أيضاً معلومات عن التحريات التي أجرتها لجنة المنافسة وحماية المستهلك في زامبيا بشأن صناعة الإسمنت وصناعة السيارات.

٣٠- وحُدّد عاملان بوصفهما يعوقان إنفاذ قوانين المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا: أولهما الصعوبة النفسية في قبول رأي المحكمة الذي يقضي بمنح الاختصاص الحصري للجنة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وثانيهما الحاجة إلى تكييف القوانين الوطنية بحيث تنسجم مع القواعد الإقليمية (الأونكتاد، ٢٠١٣). وينفذ الأونكتاد مشروعاً للمساعدة التقنية مدته ثلاث سنوات بالاشتراك مع لجنة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، من أجل تناول هذه المسائل وتيسير التعاون وتبادل المعلومات.

٣١- وفي إطار الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، بدأ العمل المتعلق بالتعاون غير الرسمي فيما بين وكالات المنافسة تحت رعاية لجنة سياسات المنافسة وحماية المستهلك، وتُعنى هذه اللجنة بتعزيز التشاور والتعاون في مسائل المنافسة وحماية المستهلك. كما أنشئ في عام ٢٠١٢ مصرف للبيانات على شبكة الإنترنت لتيسير تبادل المعلومات غير السرية المتعلقة

(١٠) انظر UNCTAD, 2005, chapter 11, Allocation of competences between national and regional competition authorities: The case for COMESA. See also UNCTAD 2008 and 2011a.

بجالات المنافسة الجارية والمقفلة. وقد نشرت الدول الأعضاء ملخصات لحالات معينة، ولكن لا يوجد حكم بشأن الإبلاغ عن حالات التعاون غير الرسمي.

٣٢- ومع ذلك، تبذل لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا جهوداً لإشراك الدول الأخرى الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في حالات التكتلات الاحتكارية الحديثة في صناعات الأسمدة، وبذور الذرة، والمباني، وغيرها. وقد أعادت عدّة عوامل نطاق مشاركة البلدان في التعاون غير الرسمي في الإقليم، منها الاختلافات في الأطر القانونية التي لا تنص على سلطات كافية لتنظيم الغارات التي تُشن فجراً، أو غياب برامج التساهل أو الأحكام المتعلقة بتبادل المعلومات بشأن حالات التكتلات الاحتكارية. وينطبق الأمر نفسه على حالات الاندماج التي يؤدي فيها اختلاف سبل العلاج التي تصممها وكالات مختلفة، وأحياناً تضارب هذه السبل، إلى صعوبة تحقيق الاتساق والتعاون.

باء- آسيا

٣٣- لا توجد أحكام تتعلق بالمنافسة في الاتفاقات التجارية في شرق وجنوب شرق آسيا، ومنطقة التجارة الحرة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، ورابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ. ولذلك يتعذر التعاون غير الرسمي على المستوى الإقليمي. غير أن رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ تقوم بنشاط كبير في مجال المنافسة، وأنشأت في عام ١٩٩٦ فريقاً معنياً بسياسات المنافسة وإلغاء القيود - يُسمى الآن فريق سياسات وقوانين المنافسة - من أجل تحسين البيئة التنافسية في المنطقة وتحقيق فهم قوانين وسياسات المنافسة الإقليمية. وتُعد الدورات التدريبية وتبادل الخبرات أمثلة لأنشطة رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، ويمكن اعتبارها تعاوناً عاماً غير رسمي.

٣٤- وثمة منتدى إقليمي آخر في شرق آسيا، هو اجتماع المسؤولين الرفيعة المستوى في شرق آسيا المتعلق بسياسة المنافسة. وقد عُقدت تسعة اجتماعات سنوية منذ عام ٢٠٠٥، آخرها في مانيلا في آب/أغسطس ٢٠١٣. ويستهدف هذا المنتدى إقامة شبكة فيما بين الوكالات المعنية بالمنافسة في شرق آسيا، عن طريق تبادل الآراء ووجهات النظر بشأن سياسات المنافسة، وذلك بحضور المسؤولين الرفيعة المستوى من هذه الوكالات. ويناقش هذا المنتدى التحديات التي يواجهها هؤلاء المسؤولون في إنفاذ قانون المنافسة في إطار اختصاصاتهم، واستراتيجية المساعدة التقنية التي يسعون إلى وضعها مستقبلاً. ويحدث التعاون غير الرسمي العام بالفعل، وإن كان يفتقر إلى وظائف آليات التعاون، وتتزايد مشاركة الوكالات في هذا المنتدى عاماً بعد عام. ولم يبدأ بعد في هذا المنتدى التعاون غير الرسمي بشأن حالات محددة، ولكن ربما يُستحسن إقامة عملية لبناء الثقة لإرساء الأساس للتعاون غير الرسمي في منطقة شرق آسيا دون الإقليمية.

جيم - بلدان رابطة الدول المستقلة

٣٥- كان المجلس المشترك بين الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة المعني بسياسة مكافحة الاحتكارات هو المنتدى الرسمي الأساسي للتفاعل بين السلطات المعنية بمكافحة الاحتكار في تلك الدول على مدى العقد الماضيين. وقد أنشئ المجلس في عام ١٩٩٣^(١١) من أجل تنسيق عملية وضع الأساس القانوني والتنظيمي لإنفاذ قانون المنافسة في بلدان رابطة الدول المستقلة. والهدف من ذلك هو منع وتقييد وقمع كل من الممارسات المانعة للمنافسة، والمنافسة غير العادلة، وذلك في المنطقة الاقتصادية المشتركة لرابطة الدول المستقلة.

٣٦- وأفادت السلطة المعنية بالمنافسة في الاتحاد الروسي بأن المجلس المشترك بين الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة حقق عدّة إنجازات. فقد قلّل من عدد مخالفات قانون مكافحة الاحتكار في الأسواق الدولية لبلدان رابطة الدول المستقلة، وأرسى قواعد المنافسة في الأسواق المحلية وفي الأنشطة الاقتصادية الخارجية، وأزال الحواجز التي تعوق حركة السلع والخدمات في المنطقة الاقتصادية المشتركة لرابطة الدول المستقلة. وبلغ عمل المجلس مستوى جديداً من الجودة. وبغية زيادة التفاعل بين سلطات مكافحة الاحتكار التابعة لبلدان رابطة الدول المستقلة، قررت الدول الأعضاء في المجلس إجراء تحريات مشتركة للممارسات المانعة للممارسة في الأسواق الدولية لرابطة الدول المستقلة، كما في مجال النقل الجوي مثلاً.

٣٧- وتشارك السلطات المعنية بالمنافسة في كل من الاتحاد الروسي وبيلاروس وكازاخستان، وهي الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية الأوراسية، في آليات تعاون رسمية وغير رسمية، مثل اعتماد قانون نموذجي للمنافسة في تموز/يوليه ٢٠١٣ في إطار الاتفاق المعني بالمبادئ والقواعد المشتركة للمنافسة المبرم في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠. وسيكون تنفيذ هذا القانون النموذجي، وهو قانون تشريعي ذو طبيعة استشارية، معلماً بارزاً للعمل التشريعي المتعلق بسياسات المنافسة في هذه البلدان الثلاثة الكبرى الأعضاء في رابطة الدول المستقلة. وقد شاركت أمانة الأونكتاد مشاركة نشطة في هذا العمل، وأبدت التزاماً كاملاً به. وشارك الاتحاد الروسي وكازاخستان في تعاون غير رسمي في إطار التعامل مع حالات في سوق خدمات الهواتف المحمولة^(١٢).

(١١) يضم المجلس ممثلي عشر دول أعضاء في رابطة الدول المستقلة، هي الاتحاد الروسي، وأذربيجان، وأرمينيا، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وبيلاروس، وجمهورية مولدوفا، وطاجيكستان، وقيرغيزستان، وكازاخستان. انظر المعاهدة المتعلقة بتنفيذ السياسة المنسقة لمكافحة الاحتكار (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣)، والمعاهدة الجديدة المتعلقة بتنفيذ السياسة المنسقة لمكافحة الاحتكار الموقعة في اجتماع مجلس رؤساء حكومات رابطة الدول المستقلة المعقود في موسكو في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠.

(١٢) في أوائل عام ٢٠١٢، بدأت الهيئات المعنية بمكافحة الاحتكار في الاتحاد الروسي وكازاخستان دراسات بشأن خدمات التجوال. واستُكملت الدراسات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. واستناداً إلى نتائج الدراسات، قررت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار أن كلاً من شركة MTS OJSC، وشركة VypelCom OJSC وشركة MegaFon OJSC أساءت استغلال هيمنتها السوقية، وتوصلت الهيئة المعنية بحماية المنافسة في كازاخستان إلى نتائج مماثلة بالنسبة إلى شركات GSM Kazakhstan LLP، وKazakhtelecom OJSC وMobile Telecom-Service LLP، وKaR-Tel LLP.

٣٨- وتتمتع أرمينيا وأوكرانيا وجمهورية مولدوفا بمركز المراقب في الجماعة الاقتصادية الأوراسية. كما أن مجلس المنافسة في جمهورية مولدوفا عضو في المجلس المشترك بين الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة المعني بسياسة مكافحة الاحتكارات، وطرف أيضاً في اتفاق التجارة الحرة لأوروبا الوسطى. وتتعاون السلطة المعنية بالمنافسة في مولدوفا، تعاوناً وثيقاً، مع المجلس المشترك، مما أتاح لها إطلاق دراسة مشتركة للسوق في مجال بيع الأغذية بالتجزئة، ومنتجات البترول، وصناعة الأدوية.

٣٩- وبالإضافة إلى ذلك، شاركت السلطة المعنية بالمنافسة في مولدوفا في ترتيبات تعاون غير رسمية بشأن حالات محددة، وذلك في حالة حديثة تتعلق بالتأمين على السيارات، حيث التمس الخبرة من السلطة المعنية بالمنافسة في النمسا. وتعاونت السلطة المعنية بالمنافسة في مولدوفا مع الاتحاد الروسي في حالة أخرى تتعلق بانتهاك مُدعى لسوق إنتاج وتوزيع البترول. وأخيراً، طلبت السلطة المعنية بالمنافسة في مولدوفا، وتلقت، الخبرة من نظيرتها في رومانيا بشأن الانتهاك المُدعى لمركز الهيمنة الذي تتمتع به إحدى الشركات في مولدوفا. وبشكل عام، ساعد التعاون غير الرسمي المجلس المعني بالمنافسة في جمهورية مولدوفا على التعامل مع حالات المنافسة.

٤٠- تشارك الدائرة الاتحادية المعنية بمكافحة الاحتكار (الدائرة الاتحادية) في الاتحاد الروسي مشاركة نشطة في منتديات التعاون غير الرسمية، مثل الفريق البحثي العامل المعني بقضايا المنافسة في قطاع الأدوية، وهو الفريق الذي أُنشئ في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ بناءً على مبادرة من الدائرة الاتحادية، والسلطة الإيطالية المعنية بالمنافسة. وثمة منتدى غير رسمي آخر، هو الفريق العامل المعني ببحث المسائل المتعلقة بتحديد الأسعار في أسواق منتجات البترول وأساليب عملها، الذي أُنشئ في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ بناءً على مبادرة من الدائرة الاتحادية والسلطة المعنية بالاحتكار في النمسا.

٤١- وفيما يتعلق بالتعاون غير الرسمي في حالات محددة، أفادت الدائرة الاتحادية عن عقد مشاورات مع السلطات الأجنبية المعنية بالمنافسة في إطار دراسة حالات التكتلات الاحتكارية الدولية، لا سيما مع السلطات المعنية بالاحتكار في فييت نام والنرويج^(١٣). وعقدت مشاورات أيضاً مع المديرية العامة لشؤون المنافسة التابعة للمفوضية الأوروبية بشأن التحقيقات في حالة سوق المنتجات الدوائية وسوق السيارات. وقد أطلقت مؤخراً الدائرة

(١٣) أجرت الدائرة الاتحادية، في حالة تكتل احتكارية مماثلة في سوق الأسماك، تتعلق بتوريد سمك البانغاسيوس من فييت نام إلى السوق الروسية، تحريات بدعم فعال من السلطة المعنية بالمنافسة في فييت نام. ورُفعت الدعوى ضد عدد من الشركات الروسية، وحظرت رابطة شركات الإنتاج والتجارة في سوق السمك، وهي منظمة غير تجارية، تنسيق الأنشطة الاقتصادية من جانب وكلاء السوق. وتشبه الدائرة الاتحادية في أن الرابطة نسقت أنشطة من هذا القبيل أجرتها الكيانات الاقتصادية والمنافسون لاقتسام سوق سمك البانغاسيوس فيما بينهم.

الاتحادية، والمديرية العامة لشؤون المنافسة، عملية تحقيق مشتركة في حالة خطوط شحن الحاويات عبر المحيطات والبحار. وعقد الطرفان مشاورات مشتركة أثناء هذه التحقيقات^(١٤).

دال - أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٤٢ - في أمريكا اللاتينية، أقامت التجمعات دون الإقليمية الرسمية (جماعة دول الأنديز، وشبكة المنافسة في أمريكا الوسطى، والسوق الجنوبية المشتركة) نظاماً غير رسمية للتعاون فيما بين أعضائها. غير أن عدداً من العوامل داخل هذه التجمعات دون الإقليمية يعوق إمكانية التعاون غير الرسمي. وقد قام منتدى أمريكا اللاتينية المعني بالمنافسة، وتحالف البلدان الأمريكية المعني بالمنافسة^(١٥)، والمركز الإقليمي لأمريكا اللاتينية المعني بالمنافسة، بدور محوري في تحسين جهود التعاون غير الرسمية.

٤٣ - ويُعد برنامج الأونكتاد، المعنون "برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك لمنطقة أمريكا اللاتينية"، الشبكة الإقليمية الوحيدة التي تتألف من سلطات معنية بالمنافسة وحماية المستهلك. وقد أسهم هذا البرنامج إسهاماً كبيراً في إرساء الأسس لجميع أشكال التعاون بين أعضائه منذ عام ٢٠٠٣. وبالإضافة إلى ذلك، يسهم الفريق العامل المعني بالتجارة والمنافسة في أمريكا اللاتينية، والمنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، والأونكتاد، في تعزيز المؤسسات عن طريق تبادل المعرفة وتشجيع المشاورات الإقليمية.

٤٤ - وفي إطار الجماعة الكاريبية، تنص معاهدة شاغواراماس على أحكام تتعلق بالمنافسة تهدف إلى إرساء ثقافة المنافسة وإلى المساهمة في نمو دول الجماعة الكاريبية في إطار ترتيب لسوق موحدة: وحدث تعاون رسمي وغير رسمي منتظم تحت هذه المظلة بين أعضائها، ومع اللجنة المعنية بالمنافسة التابعة للجماعة الكاريبية عند التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود داخل الجماعة. غير أن قانون الجماعة الكاريبية ينطوي على بعض التحديثات فيما يتعلق بالاختلافات بين النظم القانونية للدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية وتوزيع الاختصاصات بين لجنة المنافسة التابعة للجماعة الكاريبية، ومجلس التنمية التجارية والاقتصادية، ومحكمة العدل الكاريبية، والسلطات الوطنية المعنية بالمنافسة.

٤٥ - وتعد لجنة التجارة العادلة، وهي السلطة المعنية بالمنافسة في بربادوس، مشاركاً نشطاً في الشبكة الدولية للمنافسة، وتعمل هذه اللجنة على تشجيع وإقامة آليات التعاون غير الرسمية لأعضائها. وأبلغت بربادوس أيضاً عن التزامها بالجماعة الكاريبية، وذلك باستضافتها، من حين لآخر، موظفين من الوكالات الأخرى التابعة للدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية.

(١٤) رد الاتحاد الروسي على استبيان الأونكتاد.

(١٥) المنتدى الناطق بالإسبانية لجميع هيئات المنافسة في الأمريكتين، وهو يعمل بنظام المكالمات الهاتفية الجماعية الشهرية.

وقد أبلغت اللجنة، التي عرضت تقديم المساعدة للدول الأعضاء الأخرى في الجماعة الكاريبية التي لم تنشئ بعد هيئة وطنية، عن وجود علاقة عمل مثمرة مع لجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة، تتمثل في تبادل المعلومات بشأن حالات محددة.

٤٦- وأشارت السلطة المعنية بالمنافسة في البرازيل، في ردها على استبيان الأونكتاد، إلى أن التعاون الدولي عنصر أساسي في التحري الفعّال للحالات باعتباره وسيلة لحل المشاكل اليومية في سياق أعمالها القضائية.

٤٧- ولتعزيز التعاون غير الرسمي، أقامت البرازيل علاقات مشتركة ناجحة مع سلطات المنافسة الأكثر تقدماً، مثل وزارة العدل في الولايات المتحدة والمديرية العامة للمنافسة التابعة للمفوضية الأوروبية. ومن أمثلة هذه الجهود المشتركة، الغارات المتزامنة التي تُشن فجراً في حالة الضوابط المحكمة المستخدمة في الثلاثيات (٢٠٠٩). وتُتاح لدى الدوائر المعنية بإنفاذ قوانين المنافسة أمثلة لحالات أخرى من حالات الاندماجات الدولية التي تنطوي على تعاون مع سلطات أخرى معنية بالمنافسة وعلى تنسيق سبل العلاج^(١٦).

٤٨- وأجريت دراسات لقياس الأداء بمساعدة هيئات شقيقة، مثل وزارة العدل بالولايات المتحدة والدائرة الاتحادية والمديرية العامة للمنافسة، وذلك في القطاعات التالية في البرازيل: صناعة النقل الجوي، ومراكز التسوق، والصناعات الدوائية.

٤٩- وفي عامي ٢٠١٠ و٢٠١١، تعاونت البرازيل وشيلي تعاوناً غير رسمي في تطبيق يتعلق بالاندماج في قطاع النقل الجوي. واستفادت شيلي من التعاون المتعلق بتعريف السوق ذات الصلة، فضلاً عن سبل العلاج الرامية إلى ترشيدها هيكل السوق الجديدة بعد الاندماج.

٥٠- وأجرت شيلي تحقيقات في تكتل احتكاري دولي بين الشركات الرائدة في سوق الضوابط المحكمة (شركة Whirlpool S.A. وشركة Tecumseh do Brasil Ltda) لإبرامهما اتفاقات لتثبيت الأسعار. وأثبت التعاون غير الرسمي فعالية في التعامل مع مسائل الولاية القضائية ذات الصلة بالمنتجات المصنعة في البرازيل والمصدرة إلى شيلي، وبالعكس. وأخيراً، تم إخطار الشركات القائمة خارج شيلي من خلال آلية قضائية مشتركة بين البلدين، تُعرف باسم international exhort، حيث تلقت شيلي المساعدة من السلطات القضائية البرازيلية. وفي

(١٦) في حالة اندماج شركتي Ahlstrom و Munksjö وضع نموذج للتخلي عن السرية من أجل منح الطرفين سبل الوصول الكامل إلى المعلومات ذات الصلة. وقبل منح التنازلات، ناقشت السلطات الحالات السابقة، وأوضاع السوق، والمنهجية المتبعة لدراسة أسواق معينة. وبعد منح التنازلات، تم تبادل الشواغل المتعلقة بالاندماج، ودراسة نتائج السوق والمعلومات التي قدمها الطرف. واتسم التعاون بالأهمية، إذ كانت الأصول قائمة في أوروبا، وكان بإمكان السلطتين الوصول إلى مزيد من المعلومات ومعلومات أفضل، مثل عدد المنافسين والعملاء. وعند تصميم سبل العلاج، ركز الاتصال على الاتساق في كلا البلدين، ومعالجة الشواغل التي أثارها السلطان فيما يتعلق بالمنافسة.

هذه الحالة، تجنبت شيلي الآلية الدولية، وهي عملية طويلة كان من الممكن أن تقوِّض الجداول الزمنية الإدارية القصيرة المنصوص عليها في قانون المنافسة في شيلي^(١٧).

٥١ - ويمكن أن يُستنتج، من استعراض حالات التعاون غير الرسمية آنفة الذكر، أن مختلف أنواع المعلومات جرى تبادلها بالفعل بين السلطات في مناطق مختلفة من العالم. ومن الواضح أن هذا النوع من التعاون غير الرسمي أسهم في حل مشكلات تتعلق بحالات محددة كانت تعترض التحريات. وكانت المشاكل تعترض بالنقاط التالية:

(أ) تعريف الأسواق ذات الصلة؛

(ب) التحليل الاقتصادي والقانوني المطبق في تحديد المخاطر أو إثبات المخالفات القانونية؛

(ج) كيفية تطبيق سبل العلاج.

٥٢ - ويشير أيضاً الاستعراض السابق إلى أن التعاون غير الرسمي أداة فعّالة وضرورية لإنفاذ قانون المنافسة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. فهو يسمح للهيئات المعنية بالمنافسة بترشيد استخدام الموارد الشحيحة واتخاذ سبل العلاج التي يمكنها أن تحافظ على المنافسة مع أقل عبء ممكن على الأعمال التجارية.

ثالثاً - التعاون غير الرسمي: ما الذي يصلح؟

ألف - الجدوى

٥٣ - تؤكد مجدداً الردود على استبيان الأونكتاد أن من الأهمية بمكان لهيئات المنافسة الناشئة أن تشجع نوعي التعاون غير الرسمي، وهما: التعاون غير الرسمي العام والتعاون غير الرسمي في حالات محددة. وفي هذا الصدد، يجدر التنويه بجدوى التعاون غير الرسمي كمنشآت يومية أساسية لأية هيئة معنية بالمنافسة. فمثلاً، ينص رد وزارة العدل الأمريكية ولجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة على ما يلي:

(١٧) في حالة اندماج حديثة، وهي اندماج شركتي Nestle وPfizer، أجرت شيلي تقييماً لآثار الاندماج الدولي لهاتين الشركتين المتعددي الجنسيات، ورأت أن الصفقة ستفضي إلى تركيز كبير في سوق الأغذية لشيلي، لا سيما سوق منتجات ألبان الأطفال. وعقدت السلطة المعنية بالمنافسة في شيلي عدداً من الاجتماعات مع سلطات أجنبية، عُقد معظمها في أمريكا اللاتينية، من أجل تحديد السوق ذات الصلة، والتحليل الاقتصادي المطبق في كل بلد، والتدابير المنفذة للتخفيف من آثار المشكلة. وأدّى التعاون غير الرسمي مع السلطة المعنية بالمنافسة في المكسيك إلى تيسير كبير لعملية تحليل حالة شيلي. وكان تبادل المعلومات بشأن الحالة بالغ الأهمية، لأن مصنع شركة Pfizer كان قائماً في المكسيك، وكان بيع هذا الأصل ذا أهمية خاصة لسبل العلاج المقترحة في شيلي.

(...) يعد التعاون في مجال الإنفاذ وسيلة أساسية لتحسين فعالية التحقيقات التي تجريها فرادى الهيئات ولاستخلاص نتائج متسقة في ظروف مماثلة، وقد تحول التعاون غير الرسمي إلى أداء مهمة لتحقيق هذه الأهداف. ونظراً إلى وجود أكثر من ١٢٠ هيئة معنية بالمنافسة في العالم، وخضوع الكثير من العمليات التجارية للاستعراض المتزامن أو المتعاقب من جانب هيئات متعددة، ثمة خطر جسيم من أن تؤدي الاستعراضات إلى نتائج غير متسقة لا تسوغها الاختلافات في أوضاع السوق، أو أن تؤدي التهجج المختلفة إلى وضع يكون فيه الاختصاص الأشد تقييداً هو المحدد للقواعد المعمول بها في جميع الاختصاصات. ويُعد التعاون غير الرسمي أداة بالغة النفع في العمل الجماعي، على الصعيد العملي في مساعدة الهيئات على علاج الحالات الفردية بفعالية وكفاءة من أجل تجنب هذه المخاطر، كما يفيد التعاون غير الرسمي في تحسين فهمنا وفهم نظرائنا لسياسات وممارسات الآخر، مما ساعد على تعزيز توافق الآراء بشأن أفضل الممارسات.

باء- التحديات

٥٤- لكي تتحقق الإمكانيات الكاملة للتعاون غير الرسمي في سياق التعاون بشأن حالة محددة، ينبغي لهيئات المنافسة الناشئة أن تتصدى لعدد من التحديات، هي:

(أ) نقص الموارد اللازمة للمشاركة في مؤتمرات واجتماعات وحلقات تدريبية دون إقليمية وإقليمية ودولية^(١٨)؛

(ب) الافتقار إلى التفاعل والثقة بين جهات الإنفاذ الناشئة والجهات الأكثر نضجاً، مما يؤدي إلى قلة عدد الهيئات التي تتعاون معاً بصورة منتظمة: "يؤثر نقص التفاعل المسبق بين الهيئات ونقص الثقة فيما بينها، مثلاً، في استعداد جهات الإنفاذ للتعاون معاً، ويحصر علاقات التعاون الفعالة في مجموعة صغيرة من الهيئات التي تشارك بصورة منتظمة في التعاون" (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٣)؛

(ج) محدودية قدرة العديد من هيئات المنافسة الناشئة على استيعاب أنشطة التعاون غير الرسمية العامة التي يمكن لهيئات المنافسة الأخرى المتقدمة نسبياً أن تقدمها؛

(د) ما الذي يشكل معلومات سرية في سياق التعاون غير الرسمي بشأن حالات محددة، وما الذي لا يشكل معلومات سرية؟

(١٨) أسهمت المساعدة الدولية المقدمة من الشركاء في التنمية وسلطات المنافسة الأكثر تقدماً في حل هذه المشكلة إلى حد ما. ويشير بحث أجراه الأونكتاد إلى أن نقص الموارد والقدرات ربما كان من بين أكبر المشاكل التي تواجه سلطات المنافسة في الاقتصادات النامية. كما تمثل الإرادة السياسية والدعم المقدم إلى سلطات المنافسة الوطنية عوامل في هذا الصدد. انظر الأونكتاد (٢٠١١ ب).

(هـ) المسائل المتعلقة بالتوقيت. في حالات الاندماج، تختار بعض الشركات أن تخطر جهة معينة تمارس الولاية القضائية أو أن تتلقى قرارات منها قبل إخطار ولايات قضائية أخرى. ومن شأن ذلك، فضلاً عن اختلاف توقيت الاستعراض، أن يؤثر على قدرة الهيئات على التعاون الفعال. وقد يكون العامل الأخير أكثر صعوبة في حال وجود اختلاف في القواعد الإجرائية، مثل اختلاف الآجال المحددة في كل بلد، مما يثير في بعض الأحيان مسائل تتعلق بتنسيق الوقت في الحالات التي لا تتعاون فيها الأطراف المعنية. وفي بعض الحالات، ينبغي لكل بلد أن يجمع وثائق شتى لضمان الالتزام بالإجراء القانوني والإطار الزمني، وهي عقبة حسيمة أمام التعاون غير الرسمي.

جيم - الجيل الجديد للتعاون غير الرسمي فيما بين الهيئات الناشئة

٥٥ - أشار العديد من الهيئات الناشئة التي أجابت على الاستبيان إلى أنها وجهت مواردها الشحيحة نحو تعزيز التعاون غير الرسمي مع هيئات أخرى، لا سيما الهيئات القائمة في البلدان المجاورة. وفي هذا السياق، يُعتبر التعاون غير الرسمي عاملاً يعزز الموارد ويحسن الإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة.

٥٦ - ونظراً إلى أن الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة قررت أن تدرج في أعمالها "التعاون الدولي غير الرسمي الذي يمكن أن يؤدي إلى تعاون رسمي وأن يجري بالتوازي معه"^(١٩)، شجعت أمانة الأونكتاد ودعمت مبادرات التعاون غير الرسمية فيما بين السلطات المعنية بالمنافسة بطرق تعالج الشواغل اليومية لسلطات المنافسة الناشئة (الأونكتاد، ٢٠١٤).

٥٧ - واستجابة للتحديات التي تشكلها الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، اقترح، في الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، تجميع قدرات الإنفاذ. ويتمثل أحد سبل تحقيق ذلك في إنشاء منبر مركز متعدد الجنسيات لتبادل المعلومات. وتشمل السمات الرئيسية لهذا المنبر تجميع الموارد لضمان التدفق الواضح للمعلومات غير السرية وتحسين الإنفاذ.

(١٩) بحث الدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، المعقودة في تموز/يوليه ٢٠١٢، السمات الحالية للتكتلات الاحتكارية الدولية، ومراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وجرى النظر أيضاً في التحديات التي تواجهها هذه البلدان في إنفاذ قانون المنافسة في هذه المجالات، واقترحت مجالات للتعاون. وأثناء اجتماع المائدة المستديرة المعنون "الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية"، تناول مدير مركز قانون وسياسة المنافسة، التابع لجامعة أكسفورد، العوامل المتعلقة بإنفاذ قانون المنافسة على الصعيد الدولي، وتطرق إلى واقع الإنفاذ في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

٥٨- وفي إطار هذا المنبر، الذي صممه الأونكتاد في عام ٢٠١٣، يمكن لكل بلد أن يدرج معلومات تتعلق، مثلاً، بالتحقيقات السابقة والجارية بشأن التكتلات الاحتكارية وعمليات الاندماج، فضلاً عن دراسات السوق. ويتيح هذا المنبر جمع المعلومات وتقاسمها، وتيسير التعاون في التحقيقات الجارية. وتشمل الفوائد التي يحققها المنبر، الحد من تشتت إجراءات الإنفاذ، وتحسين فعالية الوكالات وما تتخذه من إجراءات للردع. ومن شأن بنك البيانات أن يسهم أيضاً في بناء القدرات والتعلم والتعاون غير الرسمي في حالات معينة.

٥٩- وفي تموز/يوليه ٢٠١٣، أطلقت أمانة الأونكتاد قاعدة البيانات المتعلقة بحالات المنافسة، وذلك أثناء اجتماع برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك لمنطقة أمريكا اللاتينية، المعقود في ليما، بيرو. وحظيت قاعدة البيانات بتقدير مجموعات إقليمية مختلفة ودول أعضاء، لا سيما بيرو وشيلي وكولومبيا (انظر الإطار أدناه)، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وبلدان رابطة الدول المستقلة، التي تعترم استخدام قاعدة البيانات.

٦٠- ويعد إعلان ليما (انظر الإطار) الذي اعتمد مؤخراً جيلاً جديداً من التعاون غير الرسمي فيما بين الوكالات الناشئة من شأنه أن يعمق التعاون فيما بينها وأن يعزز معرفة كل منها بقوانين الوكالات الأخرى وممارساتها وحالاتها.

إعلان ليما: التعاون غير الرسمي فيما بين البلدان المتجاورة - بيرو وشيلي وكولومبيا

في إطار الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، ناقش رؤساء الهيئات المعنية بالتنافس في بيرو وشيلي وكولومبيا، في تموز/يوليه ٢٠١٣، طرق إنشاء منتدى غير رسمي لتبادل الخبرات، مع مراعاة القيود اليومية وحاجة الوكالات المعنية بالمنافسة إلى اعتبار هذا النوع من التعاون ضرورة لا عيباً.

وبعد عدة جولات من المفاوضات، وقّع إعلان ليما رؤساء هيئات المنافسة الثلاث، والأونكتاد، وذلك في إطار منتدى أمريكا اللاتينية المعني بالمنافسة الذي نظّمته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وفيما يلي الأحكام الرئيسية لهذا الصك المتعلق بالتعاون غير الرسمي:

(أ) إنشاء منبر لتبادل الخبرات والتدريب فيما بين وكالات المنافسة التابعة لبيرو وشيلي وكولومبيا. وتتمثل الأهداف المحددة فيما يلي:

'١' تبادل الخبرات المكتسبة من إنفاذ قوانين هذه البلدان؛

'٢' إجراء دراسات وبحوث بشأن المواضيع ذات الأهمية لهذه الهيئات؛

اتخاذ خطوات لتحسين مستوى تكامل الهيئات عن طريق عقد الاجتماعات غير الرسمية الدورية، مع مراعاة توقيت المنتديات الدولية والإقليمية؛

(ب) وبعد توقيع إعلان ليما، عقدت السلطات الثلاث المعنية بالمنافسة والأونكتاد اجتماعات منتظمة لتبادل الآراء والاستراتيجيات المتعلقة بإنفاذ قانون المنافسة في الحالات ذات الاهتمام المشترك، ولتحديد إجراءات الإنفاذ الممكنة عبر الحدود. ويُعد هذا الترتيب مكملاً للتعاون الجديد وينطلق من الاتفاقات الرسمية الثنائية الأطراف القائمة المتعلقة بالتعاون بين سلطة المنافسة في بيرو (المجلس الوطني للدفاع عن التنافس وحماية الملكية الفكرية) ومكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية في شيلي. وتوجد قناة اتصال مماثلة بين بيرو والمكسيك لتبادل المعلومات العامة بشأن الإجراءات التي يشترك فيها البلدان.

المصدر: <http://www.programacompal.org/declaracion-lima-2013.html>.

٦١- وثمة سبيل آخر لتشجيع هيئات المنافسة الناشئة على المشاركة في تعاون غير رسمي بدرجة أكبر، هو تبادل المعارف والخبرات بشأن كيفية إدارة الإجراءات التنظيمية لهذه الهيئات من أجل تحسين الكفاءة وإتاحة الوصول إلى الأدوات التي تطبقها هيئات المنافسة الأخرى في التحقيقات في الحالات.

٦٢- ويمكن لهيئات المنافسة الناشئة أن تتحول من التعاون غير الرسمي العام إلى تعاون أكثر تعقيداً بشأن حالات محددة، وذلك بتبادل المعلومات الاستخباراتية المتعلقة بالحالات فيما بين هذه الهيئات في سياق اكتسابها للخبرات والتجارب. واستهدفت إحدى توصيات فريق الخبراء الحكومي الدولي، المتعلقة بتحسين التعاون غير الرسمي بين سلطات المنافسة الناشئة وسلطات المنافسة القائمة في البلدان المتقدمة، إنشاء شبكة استخبارات سوقية تقوم على الثقة وعلى معارف سلطات المنافسة المناظرة (الأونكتاد، ٢٠١٢). ومع اكتساب الهيئات الناشئة للخبرات والقدرات، على المدى الطويل، ستجذب هذه الهيئات أعضاء التكتلات الاحتكارية لتقديم طلبات التساهل. وفي هذا الصدد، تساعد برامج بناء القدرات هيئات المنافسة الناشئة على تعزيز إنفاذ إجراءات مكافحة التكتلات الاحتكارية في سياق معالجة الحالات (الأونكتاد، ٢٠١٢).

رابعاً - مستقبل التعاون غير الرسمي

٦٣- لا يزال التعاون الدولي بشأن قضايا المنافسة جزءاً من جدول أعمال الأونكتاد والمنظمات الدولية الأخرى منذ عدة عقود. وبترافق تزايد عولمة الأنشطة الاقتصادية مع تزايد صعوبة مهمة التعامل مع عمليات الاندماج عبر الحدود ومع الممارسات المانعة للمنافسة، بما في ذلك التكتلات الاحتكارية الدولية. ويشكل الجانب المتعلق بإنفاذ قوانين المنافسة عبر الحدود تحدياً، لا سيما لهيئات المنافسة الناشئة التي تعاني في كثير من الأحيان من مصاعب مالية ونقص في الموارد البشرية. وتؤكد هذه التحديات الحاجة إلى تضافر الجهود في الإنفاذ

بين هيئات المنافسة لضمان ألا تؤدي الممارسات المانعة للمنافسة إلى إلغاء فوائد الأسواق الجيدة الأداء.

٦٤ - وخلال الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي، اقترح عدد من أفضل الممارسات لتعزيز التعاون غير الرسمي فيما بين هيئات المنافسة، وذلك استناداً إلى خبرات البلدان والمؤسسات الأعضاء. ومن هذه الممارسات المقترحة، يجدر التركيز على ما يلي:

(أ) تشجيع حسن فهم كل طرف لما لدى الطرف الآخر من قوانين ومعايير تقييم وتصميم لسبل العلاج وعقوبات، بغية تعزيز الشفافية في الإجراءات والعمليات والتصميم. ويجري حالياً تنفيذ مثال لهذه الممارسة الفضلى من جانب الأطراف الموقعة على إعلان ليما، مما قد يؤدي إلى وضع حلول مناسبة للقيود القانونية، لا سيما من جانب هيئات المنافسة الناشئة؛

(ب) بناء القدرات البشرية والتقنية لهيئات المنافسة الناشئة اللازمة لإنفاذ قوانين المنافسة، وذلك عن طريق ما يلي:

'١' وضع برامج لبناء القدرات، مثل برنامج الأونكتاد المعنون "برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك لمنطقة أمريكا اللاتينية، فضلاً عن مبادرات أخرى، منها إنشاء مراكز تدريب إقليمية في المكسيك وهنغاريا وجمهورية كوريا؛ وشبكات لتبادل المعلومات، مثل منتدى المنافسة الأفريقي وأنشطة تجمعات التكامل الإقليمية الأخرى^(٢٠)؛

'٢' تبادل الموظفين و/أو إيفاد المستشارين المقيمين من أجل تعزيز الفهم والثقة المتبادلين؛

(ج) وضع مبادئ توجيهية وتحديد أفضل الممارسات للأخذ بها في اتفاقات التعاون استناداً إلى الأعمال الناجحة والأعمال غير الناجحة؛

(د) ضمان إدراج أحكام في القوانين الوطنية تسمح بالتعاون وتبادل المعلومات لأغراض الإنفاذ؛

(هـ) تحديد وإنفاذ ضمانات واضحة للعمليات الواجبة ولحماية المعلومات السرية.

(٢٠) السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والفريق العامل المعني بالمنافسة التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، والجماعة الكاريبية، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، ورابطة الدول المستقلة، والمنبر الأوروبي الآسيوي.