

Distr.: General
26 April 2013
Arabic
Original: English



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الثالثة عشرة

جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣

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

طرائق وإجراءات التعاون الدولي في قضايا المنافسة التي تشمل أكثر من بلد

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تواجه السلطات المعنية بالمنافسة بشكل متزايد ضرورة إنفاذ سياسات المنافسة على الصعيد المحلي والتعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود. وهذه الدراسة تبيّن أصناف نماذج التعاون في هذا المجال وإلى أي حد تقيّد ترتيبات التعاون في تحسين قدرات هيئات المنافسة بغية تنفيذ قوانين المنافسة تنفيذاً فعالاً. وتستعرض الدراسة التحديات في مجال إنفاذ قوانين المنافسة على الصعيدين الإقليمي والدولي وتبحث في الطرق التي عالجت بها مختلف الدول مسألة التعاون في مجال سياسة المنافسة وانعكاساتها من أجل تحسين التعاون الثنائي والإقليمي والدولي. وتلفت الدراسة الاهتمام إلى التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة الناشئة مما يعوق تعاونها في معالجة القضايا، وتقر في الوقت نفسه بالجهود التي تبذل في سبيل تحسين التعاون. وتبيّن الدراسة الهوة القائمة بين محتويات مختلف القوانين والتبانيات في النظم القانونية والقدرات التنفيذية، فضلاً عن ضرورة تعزيز التفاهم والثقة باعتبارهما أداتين لازمتين لتحسين التعاون. ويختتم التقرير بالتوصية بممارسات من أجل تعاون فعال قائم على الخبرة المكتسبة حتى الآن في هذا المجال.

المحتويات

الصفحة		
٣	.....	مقدمة
٣	.....	أولاً - معلومات أساسية
٣	.....	ألف - تعريف المفاهيم
٤	.....	باء - تحديد إطار المسألة
٥	.....	ثانياً - أشكال التعاون
	.....	ألف - الترتيبات المتعددة الأطراف - شبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان
٦	.....	الاقتصادي والأونكتاد
٧	.....	باء - نماذج التعاون الإقليمي
١٥	.....	جيم - الاتفاقات بين الشمال والجنوب
١٦	.....	دال - اتفاقات التعاون الثنائية
١٧	.....	هاء - آليات التعاون غير الرسمية
	.....	واو - الآليات الفعالة للتعاون: الجيل الجديد لاتفاقات التعاون التي أبرمتها الولايات المتحدة
١٨	.....	الأمريكية وشبكة المنافسة الأوروبية
٢١	.....	ثالثاً - التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة الناشئة في تنفيذ قوانين المنافسة
٢١	.....	ألف - إسناد الاختصاص
٢٢	.....	باء - التحديات في التعامل مع عمليات الاندماج والاحتكار عبر الحدود
٢٤	.....	رابعاً - قضايا السياسة العامة والممارسات الموصى بها

مقدمة

- ١- طلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، في دورته الثانية عشرة المعقودة في الفترة بين ٩ و ١١ تموز/يوليه ٢٠١٢، من أمانة الأونكتاد إعداد تقرير عن طرائق وإجراءات التعاون الدولي في قضايا المنافسة التي تشمل أكثر من بلد.
- ٢- وتستعرض هذه الدراسة التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة في التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود وفي وضع آليات تعاون فعالة. وما فتئت هيئات المنافسة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء تسعى إلى إيجاد سبل وطرق تحسين عملية التعاون في مجال إنفاذ قوانين المنافسة وتبادل أفضل الممارسات في هذا الصدد. وتستند الدراسة إلى تقارير دولية وبحوث صدرت في الآونة الأخيرة، ومن ذلك على سبيل المثال الدراسات الأساسية التي أعدها الأونكتاد للدورة الحادية عشرة (٢٠١١) والثانية عشرة (٢٠١٢) لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، والأعمال الجارية والسابقة الصادرة عن منظمات رئيسية تعنى بالموضوع، مثل الاتحاد الأوروبي وشبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبعض المتخصصين في هذا المجال.

أولاً - معلومات أساسية

ألف - تعريف المفاهيم

الطرائق

- ٣- لأغراض هذه الدراسة، تشير الطرائق إلى السبل التي تنتهجها السلطات المعنية بالمنافسة والجهود التي تبذلها للتعاون في مجال التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود ضمن إطار الآليات الرسمية أو غير الرسمية. وقد تطورت هذه الجهود بمرور الوقت لتتخذ عدّة أشكال.

الإجراءات

- ٤- تشير الإجراءات إلى الأساليب أو الطرق المعمول بها في القيام بأمر ما. وفي هذه الحالة، يتعلق الأمر بالأساليب التي تستخدمها سلطات المنافسة للتعاون في مجال التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود.

باء- تحديد إطار المسألة

٥- في اقتصاد اليوم المعولم أكثر فأكثر، تكتسب نسبة متزايدة من المعاملات بعداً دولياً بشكل من الأشكال. وبالتالي، فإن زيادة التعاون فيما بين هيئات المنافسة ضروري حتى يكون إنفاذ قوانين المنافسة فعلياً فعالاً في منع ووقف الأنشطة المانعة للمنافسة. وعلاوة على ذلك، فإن التعاون، شأنه شأن التقارب، هو عملية تدرجية تشمل التفاهم والثقة. وضمان التعامل السري مع المعلومات الخاصة بالحالات هدف مهم، لكن عدم القدرة على مناقشة أو تبادل هذه المعلومات مع هيئات أخرى معنية بالمنافسة يعوق بشدة قدرتها على التعاون.

٦- فعلى سبيل المثال، يمكن أن يعود على مؤسسات الأعمال ومؤسسات المنافسة كلاهما فوائد من جراء التعاون في عمليات الاندماج الدولية، ومن شأنه كذلك أن يؤدي إلى تحليل موضوعي لحالات المنافسة، وإلى عمليات وجدول زمنية مناسبة، وإلى تقديم طلبات للحصول على معلومات^(١). ثم إن التعاون في مكافحة الممارسات المانعة للمنافسة، سواء كانت ناتجة عن التكتلات الدولية أو عمليات الاندماج الدولية، ينطوي على عدد من الفوائد أيضاً. وقد حدد تقرير لشبكة المنافسة الدولية عن التعاون بين هيئات المنافسة في التحقيقات بشأن التكتلات الفوائد التالية^(٢):

(أ) في المرحلة السابقة للتحقيق، يمكن لهيئات المنافسة أن تبلغ إحداها الأخرى بالتحقيقات التي تجريها بشأن التكتلات والتي قد تؤثر في ولايات قضائية لبلدان أخرى؛ ويمكن أن توافق عدة ولايات قضائية على إخضاع أسواق وشركات معينة للتحقيقات؛

(ب) أثناء مرحلة التحقيق، يمكن لهيئات المنافسة أن تنسق استراتيجياتها المتعلقة بالتحقيق، كأن تجري مدهامتها في وقت مترامن، أو تصدر أوامر الاستدعاء، أو تشترك في استجواب الأطراف؛

(ج) في مرحلة ما بعد التحقيق، يمكن لهيئات المنافسة تبادل المعلومات بشأن استراتيجية كل منها للملاحظات أو لاحتتمال التسوية وتدابير الانتصاف.

٧- ولا تزال الجهود الرامية إلى زيادة التعاون في التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود تبذل من أجل سد الهوة في مجال تنفيذ القوانين. وقد ظهرت ترتيبات التعاون الأقل رسمية المنتشرة باعتبارها سبلاً بديلة بغية الاضطلاع بالتعاون فضلاً عن الترتيبات الرسمية. وقد عكفت منظمات دولية على بحث هذه المسائل، منها الأونكتاد وشبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغيرها. ويستند هذا التقرير إلى استنتاجات

(١) كلمة ألقاها السيد م. هانسن (٢٠١١) أمام دورة الأونكتاد الحادية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ١٩-٢١ تموز/يوليه. متاحة على الموقع www.unctad.org/competition.

(٢) ICN Cartels Working Group (2007). Cooperation between agencies in cartel investigations. Report to the ICN Annual Conference. Moscow, May (انظر الحاشية التالية).

دراسة استقصائية أجرتها شبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مع مراعاة تحديات معينة متصلة بالمنافسة تواجهها هيئات المنافسة الناشئة في التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود.

ثانياً - أشكال التعاون

٨- لقد شهدت أدوات التعاون للتعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود تطوراً بمرور السنين، مما أدى إلى إرساء أساس لاستحداث نظم مختلفة. ويمكن النظر إلى التعاون في حالات المنافسة من زوايا مختلفة. وفيما يلي بعض السبل والأدوات القائمة التي يمكن استخدامها في هذا المجال:

(أ) التعاون غير الرسمي استناداً إلى مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، التابعة للأمم المتحدة (١٩٨٠)؛

(ب) التعاون غير الرسمي على أساس توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ١٩٩٥ بشأن التعاون^(٣)، أو صكوك "غير ملزمة" أخرى مماثلة مجردة من أي أساس قانوني معين؛

(ج) التعاون على أساس الإعفاءات؛

(د) التعاون على أساس أحكام في القانون المحلي؛

(هـ) التعاون على أساس اتفاقات وصكوك ليست خاصة بالمنافسة تحديداً؛

(و) التعاون على أساس اتفاقات خاصة بالمنافسة؛

(ز) صكوك التعاون الإقليمي.

٩- لقد تضمنت دراسة أجرتها شبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٤) استقصاءً يتيح للأعضاء تبادل تجاربهم وآرائهم وسبل تحسين التعاون بشأن تنفيذ قوانين المنافسة. والنقاط الهامة التي تجدر ملاحظتها هي أن عدداً لا بأس به من هيئات المنافسة أفاد أن تجربتها في مجال التعاون بين الهيئات فيما يخص حالات المنافسة محدودة للغاية أو منعدمة، وأن بعض الهيئات الناشئة أفادت أنها وجدت صعوبات عند طلب المساعدة من

(٣) ICN Cartels Working Group (2007). Cooperation between competition agencies in cartel investigations. Available at www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc348.pdf

(٤) OECD (2013). Working party No. 3 on cooperation and enforcement. DAF/COMP/WP3(2013)2. Paris. 12 February. Available at [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocument.pdf/?cote=DAF/COMP/WP3\(2013\)2&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocument.pdf/?cote=DAF/COMP/WP3(2013)2&docLanguage=En)

وكالات معنية بالمنافسة في بلدان متقدمة. وهذا يبيّن أن ثمة مشاكل هيكلية وقانونية وسلوكية يتعين معالجتها لكي يولّد التعاون فوائد خارج نطاق النجاح الذي حققته بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

١٠- وحُدّد صكبان قانونيان اثنان على أنهما المستعملان بكثرة للتعاون الرسمي بين هيئات المنافسة، وهما: الاتفاقات الثنائية والإعفاءات من السرية. ووفقاً لنتائج الاستقصاء ثمة أحكام محددة تتضمنها قوانين وطنية تستعمل بكثرة هي أيضاً. بيد أنه تبيّن أن الإعفاءات من السرية هي الأقل تطبيقاً من قبل البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد يعزى ذلك إلى أنه بينما تنص لوائح الاتحاد الأوروبي على تغطية إجمالية للإعفاءات من السرية، فإن العديد من الاتفاقات الإقليمية للبلدان النامية قد لا تتضمن مثل هذه الأحكام أو أن تنفيذها لم يتحقق بعد.

١١- وذكّر أن العديد من الاتفاقات الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف تتضمن أحكاماً مجاملة، لكن تطبيقها كان محدوداً. وثمة عدد قليل جداً من هيئات المنافسة التي استعملت أحكام المجاملة، مثل تقديم إشعار أو طلب للمساعدة في التحقيق. وقد يعزى ذلك إلى تطور ممارسات التنفيذ مع الأخذ بنظم مفتوحة، حيث تستخدم هيئات المنافسة وسائل الإعلام (الاجتماعية و/أو الرسمية) مما يسمح بتبادل المعلومات بشأن حالات المنافسة مع جمهور داخلي وخارجي على حد سواء. وبفضل التواصل الشبكي والدراية التكنولوجية والتقدم التكنولوجي، بات من السهل إجراء محادثات غير رسمية عبر الهاتف والرسائل الإلكترونية ونظام سكايب وما شابه ذلك، والحصول على الفور على معلومات عن أي موضوع.

ألف- الترتيبات المتعددة الأطراف - شبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأونكتاد

١٢- لقد شُرع في العمل بشأن سياسات المنافسة ضمن الأمم المتحدة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة واستمر برعاية الأونكتاد منذ عام ١٩٦٤. وتوجت المفاوضات باعتماد مدونة الأمم المتحدة بشأن الممارسات التجارية التقييدية بالإجماع، تضمنت مجموعة من التوصيات موجهة للدول الأعضاء، بما فيها التوصية بالتعاون في تنفيذ قوانين المنافسة. وفي هذا الإطار، أتاح الأونكتاد على مدى العقود الأربعة الماضية، عن طريق آليته الحكومية الدولية وأنشطته لبناء القدرات، محفلاً للدول الأعضاء في الأونكتاد لتبادل المعلومات ولمناقشة المسائل الراهنة، بما في ذلك اعتماد وتنفيذ قوانين المنافسة في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، وتبادل أفضل الممارسات من خلال بناء القدرات والمشاورات بشأن التعاون الدولي.

١٣- وقد أصدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قبل خمسة عقود، مجموعة من التوصيات للدول الأعضاء فيها بشأن التعامل التشريعي والإداري مع الممارسات

التجارية التقييدية. وأدت هذه التوصيات بشكل مباشر إلى جمع ونشر معلومات عن التطورات الحاصلة على صعيد قوانين المنافسة ضمن الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كما أدت، بعد عشرين عاماً من ذلك، إلى إصدار المنظمة نفسها توصيتها لعام ١٩٨٦ بأن تقدم السلطات المعنية بإنفاذ قوانين المنافسة الإشعارات المتبادلة بين الحكومات في حالة احتمال تأثير الإجراء المراد تنفيذه تأثيراً مباشراً على مصالح أو على مواطني دولة عضو أخرى.

١٤- وتعد شبكة المنافسة الدولية ترتيباً آخر من الترتيبات المتعددة الأطراف يجمع بين أعضائه، وهم هيئات المنافسة من بلدان متقدمة ومن بلدان نامية، لمناقشة قضايا المنافسة وبتيح محفلاً لتبادل الأفكار وأفضل الممارسات. ويشمل بيان مهمة الشبكة ما يلي^(٥): "تتمثل في الدعوة لاعتماد معايير وإجراءات عليا في مجال سياسات المنافسة في مختلف أنحاء العالم، وتقديم مقترحات لتيسير التقارب على مستوى الإجراءات والمواضيع، والسعي لتسهيل التعاون الدولي الفعلي لمصلحة الهيئات الأعضاء والمستهلكين والاقتصادات عبر العالم".

باء- نماذج التعاون الإقليمي

١٥- في العقدين الماضيين، شهدت الجهود المبذولة في مجال التعاون على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي تطوراً. فهناك العديد من الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف التي تتضمن أحكاماً عن المنافسة أبرمت بين بلدان متقدمة (شمال - شمال)، وبين بلدان متقدمة وبلدان نامية (شمال - جنوب)، وبين بلدان نامية (جنوب - جنوب). وتجسد هذه الجهود ضرورة التعاون في معالجة الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، لا سيما في مجال عمليات الاندماج والاستحواذ والتكتلات.

١٦- وفي هذا الإطار، ثمة اتفاقات تعاون رسمية وهي مكتوبة، جرى التفاوض عليها ووقعت عليها الأطراف المعنية. وهذه الاتفاقات غالباً ما يكون نطاقها أوسع من مجرد تناول سياسات المنافسة وهي تشمل جوانب تجارية أخرى. ويستعرض هذا التقرير الأحكام المتعلقة بالمنافسة الواردة في مثل هذه الاتفاقات، وآليات التعاون التي نصت عليها، وما الذي يحدث على الأرض عملياً لتسوية الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود. ويدخل في هذه الاتفاقات تلك التي أبرمت ضمن الاتحاد الأوروبي، والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي في أمريكا الجنوبية، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا، والجماعة الكاريبية، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا.

(٥) انظر <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/agency-effectiveness.aspx>

١٧- وتستوحي معظم التجمعات الإقليمية، إن لم تكن كلها، نظم المنافسة لديها من نظام المنافسة للاتحاد الأوروبي، الذي يعتبر الأنجح في التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، بما في ذلك الأحكام القانونية المدروسة للتعاون في إطار المادة ١١ (٣) من لائحة المجلس الأوروبي ٢٠٠٣/١. والسؤال الذي يبقى مطروحاً هو لماذا لم يحدث نجاح مماثل في سياق اتفاقات إقليمية أخرى؟

١٨- وقد بينت التجربة في العديد من البلدان الأخرى بغض النظر عن موقعها الجغرافي أن الأحكام الخاصة بالمنافسة في الاتفاقات الإقليمية لم تنفذ. والسؤال المركزي، الذي لا يزال يتبادر إلى أذهان الأكاديميين، عبّر عنه ببراعة بالصيغة التالية "لماذا يُفْرغ عددٌ كبيرٌ من البلدان جهوداً في اعتماد مثل هذه الاتفاقات ابتداءً إذا كانت العراقيل التي تحول دون تنفيذها بنجاح كبيرة؟"^(٦). ويقودنا ذلك إلى مسألة طرائق التعاون والحاجة إلى زيادة البحث لمعرفة ما الذي يؤخر هذه العملية بالفعل. وفي المصنف المشار إليه في الحاشية السابقة، يذكر باخوم وآخرون أن فوائد الاتفاقات الإقليمية بشأن المنافسة تتحدد وفقاً "لطرائق التعاون" المنصوص عليها في لوائحها الداخلية.

١٩- وتتباين اتفاقات التعاون الإقليمية. فنظم التنفيذ المشترك يمكن أن تتحقق بإقرار الأسبقية، إما بالاختصاص الحصري (الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا) أو التمتع بسلطات موازاة مع سلطات هيئات المنافسة الوطنية (السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي والجماعة الكاريبية). ويقر الأكاديميون أن احتمال تحقيق الأعضاء فوائد من مثل هذه الترتيبات عالية للغاية. أما الترتيبات الأخرى فإن سبل التعاون المدروسة التي تتيحها أقل، ولكن يمكن أن تتيح تبادل المعلومات وأفضل الممارسات وإرساء ثقافة المنافسة، كما هو الحال بالنسبة للسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي في أمريكا الجنوبية ورابطة أمم جنوب شرق آسيا. وفيما يلي عرض لنظم التعاون المختلفة هذه.

السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي

٢٠- لقد وضعت السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي إطاراً للتعامل مع المسائل المانعة للمنافسة عبر الحدود باعتماد سياساتها وقوانينها الإقليمية للمنافسة في شكل قواعد ولوائح المنافسة في عام ٢٠٠٤^(٧). ويتطلب التكامل الإقليمي في مجالي التجارة والاستثمار إطاراً عادلاً وشفافاً وقابلًا للتنبؤ لسير الأعمال وفقاً للوائح الخاصة بالمنافسة والإرشادات ذات الصلة. وتتمتع معاهدة السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي

(٦) Gal MS and Faibish I (2011). Regional agreements of developing jurisdictions: unleashing the potential. In: Bakhom M, Drexel J, Gal MS, Gerber D and Fox E, eds. (2012), *Competition Policy and Regional Integration in Developing Countries*. Social Science Electronic Publishing. Available at <http://ssrn.com/abstract=1920290>

(٧) انظر COMESA Competition Regulations and Rules, December 2004.

بوحدة من أكثر الأحكام المتعلقة بالمنافسة شموليةً وما يقابلها من إطار مؤسسي (الأونكتاد ٢٠٠٥^(٨)، و٢٠٠٩^(٩)، و٢٠١٠^(١٠)). وتنص قواعد ولوائح المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي على أداة متكاملة للتعاون مزودة بأحكام مفصلة عن الترتيبات المؤسسية، والممارسات لتجارية المانعة للممارسة، واستغلال المركز المهيمن، وعمليات الاندماج والاستحواذ، وحماية المستهلك. وينص الجزء الثاني من قواعد ولوائح المنافسة على إنشاء لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وقد أنشئت هذه اللجنة في عام ٢٠١٢ وبدأت عملها في مطلع عام ٢٠١٣. على أن التنازع على الصلاحيات في مجال التدقيق في عمليات الاندماج بين السوق المشتركة وهيئات المنافسة الوطنية لأعضائها يهدد بقاء المؤسسة الجديدة كأداة فعالة لتنفيذ قوانين المنافسة وتحقيق التعاون الدولي الفعلي. وينبغي أن تعطى الأولوية لضرورة وضع مبادئ توجيهية وإجراءات واضحة لتقييم عمليات الاندماج والاستحواذ وذلك لتفادي التوترات بين المؤسسة الإقليمية وهيئات الأعضاء في هذه المؤسسة وكذلك لتفادي تكبيد الأعمال التجارية تكاليف لا لزوم لها.

٢١- لقد احتاج تنفيذ قواعد ولوائح المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي إلى بضعة سنوات. وأحد أكبر التحديات التي تسببت في هذا التأخير هو القصور في الموارد، البشرية والمالية على حد سواء، لتشغيل لجنة المنافسة ومؤسسات أخرى في السوق المشتركة. ويكمن التحدي في معرفة السبيل لإعطاء مختلف مجالات العملية الأولوية ومعرفة القدر المتاح من المعارف، وبالأخص عن مسائل المنافسة وأثرها على التجارة بين الدول الأعضاء. والآن، فقد أنشئت لجنة المنافسة للسوق المشتركة وعُيّن موظفوها الرئيسيون قبل نهاية عام ٢٠١٢. ومن المتوقع أن تبدأ اللجنة معالجة القضايا في عام ٢٠١٣. والتحدي الذي يبقى يواجهه الدول الأعضاء هو ضمان استمرارية عمليات اللجنة، وبناء الخبرة، والعمل سوياً مع الهيئات الوطنية، والانخراط في التعاون الدولي.

(٨) انظر chapter 11 “Allocation of competences between national and regional competition authorities: the case for COMESA”, in: UNCTAD (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. United Nations publication. UNCTAD/DITC/CLP/2005/1. New York and Geneva.

(٩) الأونكتاد (٢٠٠٨). إسناد الصلاحيات إلى سلطات المنافسة في التجمعات الإقليمية وسلطات المنافسة الوطنية في تطبيق قواعد المنافسة. TD/B/COM.2/CLP/69. جنيف. ٢٣ أيار/مايو.

(١٠) الأونكتاد (٢٠١١). استعراض الخبرة المكتسبة حتى الآن في التعاون على الإنفاذ، بما في ذلك على المستوى الإقليمي، بما في ذلك على الصعيد الإقليمي. TD/B/C.I/CLP/10. جنيف. ١٠ أيار/مايو.

الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا

٢٢- لدى الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا^(١١) لجنة فوق وطنية للمنافسة تتمتع بالاختصاص الحصري على مسائل المنافسة الوطنية والخاصة بجماعة الدول الأعضاء في الاتحاد معاً. وتوجد أمثلة حية على الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود في قطاعات الاتصالات والنقل والتوزيع والبناء. وعلى مستويات هيئات المنافسة الوطنية، ثمة العديد من البلدان التي لا تملك الموارد اللازمة للتعامل مع الحالات المحلية، بما في ذلك في القطاعات المنظمة.

٢٣- وتنص معاهدة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا على إيجاد قانون موحد للمنافسة وسلطة إقليمية واحدة ذات طابع فوق وطني وتتمتع بصلاحيات مطلقة في جميع حالات المنافسة. ويبيّن استعراض النظراء الطوعي لسياسة المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا الذي اضطلع به الأونكتاد في عام ٢٠٠٧^(١٢) أن قواعد المنافسة في الاتحاد غيرت الطريقة التي تعاملت بها الدول الأعضاء مع حالات المنافسة. وذكر أن في السنغال ينظر إلى الاختصاص الحصري للجنة المنافسة التابعة للاتحاد على أنه "عائق أمام العمل الناشئ في هذا المجال في وزارة التجارة وفي لجنة المنافسة على حد سواء". ولاحظ أيضاً أن في كوت ديفوار، رغم وجود عدد كبير نسبياً من الحالات في الفترة ما بين ١٩٩٤ و٢٠٠١، لم توجد حالة واحدة منذ ذلك الوقت^(١٣).

٢٤- لقد حدد عاملان على أنهما يشكلان عائقين أمام تنفيذ قوانين المنافسة في الولاية القضائية للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا: الأول هو الصعوبة "الذاتية" في قبول رأي المحكمة القاضي بمنح الاختصاص الحصري للجنة الإقليمية، والثاني هو ضرورة تكييف القوانين الوطنية لتكون منسجمة مع القواعد الإقليمية. لكن تتمتع لجنة المنافسة في الاتحاد بالاختصاص الحصري، مع عدم كفاية الموارد البشرية والمالية لتنفيذ القانون، مقروناً بتفكيك سلطات هيئات المنافسة الوطنية كما هو الحال في بنن والسنغال وكوت ديفوار، يعني أن منطقة الاتحاد ستصبح جنة للتكتلات ولسائر أنشطة التكتلات الطاغية. ولما كانت لجنة المنافسة في الاتحاد تواجه هذا التحدي، فقد وضعت، بمساعدة الأونكتاد، برنامجاً لمدة ثلاث

(١١) الأونكتاد (٢٠٠٨). إسناد الصلاحيات إلى سلطات المنافسة في التجمعات الإقليمية وسلطات المنافسة الوطنية في تطبيق قواعد المنافسة. TD/B/COM.2/CLP/69. ٢٣ أيار/مايو.

(١٢) الأونكتاد (٢٠٠٨). استعراض النظراء الطوعي لسياسة المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وبنن والسنغال. UNCTAD/DITC/CLP/2007/1. نيويورك وجنيف.

(١٣) OECD (2013). Working party No. 3 on cooperation and enforcement. DAF/COMP/WP3(2013)2. Paris. 12 February. Available at <http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocument> pdf/?cote=DAF/COMP/WP3(2013)2&docLanguage=En؛ والأونكتاد (٢٠٠٨). إسناد الصلاحيات إلى سلطات المنافسة في التجمعات الإقليمية وسلطات المنافسة الوطنية في تطبيق قواعد المنافسة. TD/B/COM.2/CLP/69. جنيف. ٢٣ أيار/مايو.

سنوات يرمي إلى إيجاد مجموعة من المبادئ التوجيهية وبرنامجاً لبناء القدرات بغية تطبيق قواعد المنافسة الاتحادية على الصعيدين الوطني والإقليمي معاً.

الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي

٢٥- لا تتضمن معاهدة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (١٩٩٢) أحكاماً تتعلق بالمنافسة. على أنه ورد في المادة ٢٥ من البروتوكول التجاري للجماعة الإنمائية أن الدول الأعضاء مطالبة باعتماد تدابير شاملة لتنمية التجارة داخل الجماعة تمنع الممارسات التجارية غير المنصفة وتعزز المنافسة^(١٤). وعليه، فقد أوعز المؤتمر الوزاري للجماعة الإنمائية، المعقود في عام ٢٠٠٧، إلى الأمانة بتطوير آليات التعاون بين الدول الأعضاء في إنفاذ قوانين المنافسة وحماية المستهلك لديها. وفضلت الدول الأعضاء الأخذ بنهج مرن يتمثل في التعاون غير الرسمي.

٢٦- وفي عام ٢٠٠٧، أنشأت الجماعة الإنمائية لجنة لسياسات المنافسة وحماية المستهلك تعنى بالتشاور والتعاون في مسائل المنافسة وحماية المستهلك. وتجتمع اللجنة مرة واحدة في السنة، ويحضر اجتماعاتها جميع هيئات المنافسة الوطنية ومسؤولون آخرون معنيون بقضايا المنافسة. وينظر إليها على أنها منتدى لإضفاء الطابع الرسمي تدريجياً على نظم التعاون التي اتفقت عليها الدول الأعضاء. وما تتوقعه اللجنة هو أن تعرض الدول الأعضاء على اجتماعاتها ما لديها من حالات للمناقشة، لكن لم يحدث ذلك منذ عام ٢٠٠٨ بسبب جملة من التحديات المختلفة. ويحز العمل بشأن التعاون غير الرسمي فيما بين هيئات المنافسة تقدماً مرضياً. فقد أطلقت الجماعة الإنمائية في عام ٢٠١٢ مثلاً بنكاً للبيانات على شبكة الإنترنت بشأن تبادل المعلومات غير السرية عن حالات المنافسة الجارية والمقفل (انظر الإطار ١).

الإطار ١

قاعدة بيانات الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي على شبكة الإنترنت بشأن إدارة حالات المنافسة

تمة تطور شهادته الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في الآونة الأخيرة، هدف إلى تعزيز التعاون وتبادل المعلومات عن حالات المنافسة، تمثل في إنشاء قاعدة بيانات على شبكة الإنترنت بشأن إدارة حالات المنافسة. ويرمي هذا النظام إلى تيسير تبادل المعلومات عن حالات المنافسة بين هيئات المنافسة الوطنية في الدول الأعضاء. ويتيح النظام الجديد للدول الأعضاء أن تعرض على بوابة الجماعة الإنمائية على الإنترنت معلومات عن حالات المنافسة لفائدة الدول الأعضاء الأخرى. والنظام بدأ يعمل وقد بدأت الدول بالفعل عرض معلومات

(١٤) Mathis J (2005). *The South African Customs Union (SACU): A Regional Cooperation Framework on Competition Policy and Unfair Trade Practices*. United Nations publication. UNCTAD/DITC/CLP/2005/3. New York and Geneva

عن حالات المنافسة. وتنطوي عملية تبادل المعلومات السرية على تحد، لكن هذه المبادرة خطوة إيجابية في سبيل التعاون في مجال التعامل مع حالات المنافسة عبر الحدود.

المصدر: أمانة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي.

٢٧- لا يوجد في أمانة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي مكتب كبير يعنى بالمنافسة، وقد اعتمدت على التزام الدول الأعضاء بدعم هذا العمل. وكانت العقبة الكبرى أمام إنشاء آليات التعاون ضمن الجماعة الإنمائية هي تحديد مجالات الاهتمام المشترك ووضع الإجراءات، وإيجاد أرضية مشتركة وسبل وطرق التعاون من أجل معالجة انشغالات دولها الأعضاء. وتتفاوت القيود التي تحد القدرات من بلد إلى آخر. فعلى سبيل المثال، لم تتمكن سوى جنوب أفريقيا من التعامل بفعالية مع حالات التكتلات الاحتكارية، لا سيما بعد تطبيق برنامج التساهل مع هذه التكتلات. والبلدان الأخرى التي تمكنت من تطبيق برامج تساهلية في قوانينها تعاني قيوداً من حيث عدم كفاية الموارد البشرية والمالية لتنفيذ أحكام هذه البرامج تنفيذاً كاملاً.

٢٨- لقد كانت جنوب أفريقيا البلد الوحيد ضمن الجماعة الإنمائية القادر على معالجة حالات التكتلات الاحتكارية. وتشمل الأمثلة على هذه الحالات التي عالجتها جنوب أفريقيا، ويشتهبها أنها موجود في دول أعضاء أخرى في الجماعة الإنمائية، قطاعات الأسمدة وبذور الذرة والبناء وغيرها. ومعظم الدول الأعضاء الأخرى في الجماعة الإنمائية ليس لها الموارد الكافية للتعامل مع التكتلات الاحتكارية. وفضلاً عن ذلك، لا تنص قوانينها على سلطات كافية لتنظيم المداهمات، ولا هي تملك برامج أو أحكام تساهلية بشأن تبادل المعلومات في حالات التكتلات الاحتكارية. وهذه الاختلافات في النطاق وفي السلطات تزيد من تقويض التعاون الإقليمي ضمن الجماعة الإنمائية.

٢٩- والتحدي الآخر الذي تواجهه منطقة الجماعة الإنمائية هو مسألة حالات الاندماج، التي تشمل أساساً شركات من جنوب أفريقيا ولها آثار غير مباشرة في دول أعضاء أخرى في الجماعة الإنمائية. والمثال الأبرز هو عملية اندماج Walmart/Massmart التي أثرت في عدة بلدان من الجماعة الإنمائية، إن لم تكن في جميعها. وثمة مسألة أخرى تتعلق بسبل الانتصاف المختلف والمتعارضة أحياناً التي وضعتها مختلف الهيئات. وهذا يجعل التنسيق والتعاون صعب للغاية.

الجماعة الكاريبية

٣٠- قضت معاهدة تشاغواراماس المنقحة لعام ٢٠٠١ بإنشاء الجماعة الكاريبية والسوق والاقتصاد الموحد للجماعة الكاريبية^(١٥). ويتضمن الجزء الأول من الفصل الثالث من

(١٥) الأونكتاد (٢٠٠٨). إسناد الصلاحيات إلى سلطات المنافسة في التجمعات الإقليمية وسلطات المنافسة الوطنية في تطبيق قواعد المنافسة. TD/B/COM.2/CLP/69. جنيف. ٢٣ أيار/مايو.

المعاهدة أحكاماً تتعلق بالمنافسة وذلك في سياق الجهود الرامية إلى إرساء ثقافة المنافسة والمساهمة في نمو دول الجماعة الكاريبية في إطار ترتيب السوق الموحدة. وأسندت للجنة المنافسة التابعة للجماعة الكاريبية مهمة التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود في منطقة الجماعة الكاريبية. وثمة تحديات قانونية وهيكلية تعوق عمل هذه اللجنة بفعالية.

٣١- ويتعلق التحدي الأبرز الذي تواجهه لجنة المنافسة للجماعة الكاريبية بأوجه القصور التي تعترض الإطار القانوني العام للغاية والواسع جداً. ولكي يتسنى تطبيق هذه الأحكام وإنفاذها، يتعين على لجنة المنافسة وضع مبادئ توجيهية من خلال عملية تحسين وتعريف يراعى فيها الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الراهنة للمنطقة.

٣٢- وثمة تحد قانوني آخر يؤثر في عمليات لجنة المنافسة هو وجود فرق بين النظم القانونية للدول الأعضاء في الجماعة الكاريبية. فإذا كانت معظم الدول تأخذ بنظام القانون العربي، فإن سورينام وهايتي تأخذان بنظام القانون الروماني استناداً إلى القانون القاري الأوروبي. ويتعين على لجنة المنافسة أن تراعي النظامين القانونيين كلاهما في محاولتها لوضع قواعد وإجراءات لتنفيذ قواعد المنافسة للجماعة.

٣٣- وكما في حالة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، تواجه لجنة المنافسة للجماعة الكاريبية قضايا تتعلق بتوزيع الاختصاصات بين هذه اللجنة نفسها ومجلس التنمية التجارية والاقتصادية ومحكمة العدل الكاريبية وهيئات المنافسة الوطنية. فمثلاً، حددت كل من بربادوس وبليز وغيانا محكمة العدل على أنها محكمة الطعن العليا لديها، في حين أن هذه المحكمة هي بموجب المعاهدة محكمة من الدرجة الأولى وتتمتع بسلطة حصرية لتفسير أحكام المعاهدة^(١٦). والمسألة الأساسية الأخرى هي كيفية تعاون لجنة المنافسة مع الاقتصادات الجزرية الصغيرة التابعة لأمانة المنافسة في منظمة دول شرق البحر الكاريبي في المسائل المتعلقة بالسلوك المانع للمنافسة^(١٧).

أمريكا الجنوبية

٣٤- فيما يتعلق بأمريكا الجنوبية، التجمعات الإقليمية المذكورة في هذه الدراسة هي جماعة دول الأنديز والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي. وكانت أنشطة هذين التجمعين في سبيل إنفاذ الأحكام الإقليمية المتعلقة بالمنافسة قليلة جداً. فجماعة دول الأنديز تخولها المادة ٦٠٨ التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة في حالة تأثر بلدين أو أكثر من البلدان الأعضاء، أما جميع الحالات الأخرى فتقع ضمن اختصاص هيئات المنافسة الوطنية.

(١٦) Menns KL and Eversley D (2011). The appropriate design of the CARICOM Competition Commission. Paper presented at the Australian Conference on Lutheran Education Conference. Amsterdam, 20 May.

(١٧) الأونكتاد (٢٠٠٨). إسناد الصلاحيات إلى سلطات المنافسة في التجمعات الإقليمية وسلطات المنافسة الوطنية في تطبيق قواعد المنافسة. TD/B/COM.2/CLP/69. جنيف. ٢٣ أيار/مايو.

وقد اعترضت المساعي لتنفيذ المادة ٦٠٨ مشاكل شتى، منها صعوبة تنفيذ السلطات الوطنية قرارات أمانة جماعة دول الأنديز، وهو ما يعود جزئياً إلى أوجه القصور من قبيل الافتقار إلى هيكله ملائمة مزودة بموارد بشرية كافية ومتخصصة وإلى الأحكام فيما يتعلق بالتنسيق مع السلطات الوطنية.

٣٥- أما في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي فإن الأحكام القائمة المتعلقة بالمنافسة لم تنفذ لأن أحكام المعاهدة لم تحدد بوضوح إن كانت قواعد المنافسة تنطبق على الممارسات المانعة للمنافسة المحظورة محلياً أم على تلك العابرة للحدود في المنطقة. فضلاً عن ذلك، ثمة قضايا خلافية ضمن السوق المشتركة مثل الاختلافات في التشريعات الوطنية المتعلقة بالمنافسة والخلاف على العلاقة بين قوانين المنافسة وقوانين مكافحة الإغراق.

شرق وجنوب شرق آسيا

٣٦- هناك ترتيبات إقليمية في شرق وجنوب شرق آسيا، وهي رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ومنطقة التجارة الحرة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، ورابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ. ولا تملك هذه التجمعات أحكاماً عن المنافسة في اتفاقاتها التجارية، ومن ثم فإن مسألة إسناد الاختصاص في هذا المجال غير مطروحة في الوقت الحاضر. على أن رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ تقوم بنشاط كبير في مجال المنافسة وأنشأت في عام ١٩٩٦ فريقاً معنياً بسياسات المنافسة وإلغاء القيود لتحسين البيئة التنافسية في المنطقة ولاكتساب فهم لقوانين وسياسات المنافسة الإقليمية. ومن الأنشطة التي تضطلع بها الرابطة تنظيم دورات تدريبية وتبادل الخبرات.

٣٧- وثمة مجال آخر يثير قلقاً كبيراً في التعامل مع قضايا التعاون فيما يتعلق بالتحقيق في الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود وهو مجال البت الفعلي في الملفات. ويكمن أحد التحديات الرئيسية في توفير الموارد الكافية لمعالجة القضايا بفعالية وكفاءة.

٣٨- ومثلما ذكر آنفاً، فإن لجنة المنافسة التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا هي هيئة فوق وطنية ذات اختصاص مطلق في معالجة قضايا المنافسة. والقصور في الطاقات على مستوى هيئة المنافسة الوطنية والهيئة الإقليمية مسألة حقيقية بلا شك. وبالإضافة إلى ذلك، أصبحت عملية معالجة القضايا تشكل قيداً كبيراً بالنسبة للجنة الإقليمية المعنية بالمنافسة؛ فتكاليف النقل في المنطقة باهظة وتستنفد جزءاً كبيراً من ميزانية اللجنة. ويؤثر ذلك على عدد القضايا التي عولجت والمدد التي استغرقتها.

٣٩- وتفضل الشركات العمل مع الهيئة الإقليمية وهو ما يؤدي إلى الشعور بالإحباط على مستوى هيئة المنافسة الوطنية. لقد بذل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا جهوداً للتصدي لأوجه القصور هذه بإجراء مناقشات مع مسؤولين محددتين ضمن هيئات المنافسة الوطنية. وتملك بوركينا فاسو والسنغال وكوت ديفوار هيئات وطنية مستقلة، لكن ولاياتها

تجاه الهيئة الإقليمية غير واضحة. هناك إرادة ولكن تحديات أخرى، مثل الافتقار إلى الاستقلالية التنفيذية لهيئات المنافسة الوطنية (بنن والسنگال)، تقيّد قدرتها للمبادرة بتحقيقات دون تعاون الوزارات المسؤولة عن هذه المهمة.

٤٠- وفي حالات أخرى، لم يُعيّن موظفون محدودون للتعامل مع قضايا المنافسة، الأمر الذي يجعل من الصعب جداً التنسيق على مستوى الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا. وفي بعض البلدان، مثل توغو وغينيا بيساو، لا توجد وحدات معنية بسياسات المنافسة، وهو ما يعني أن جميع قضايا المنافسة يجب معالجتها على المستوى الإقليمي. وإحدى الأدوات التي يعكف الاتحاد الاقتصادي على تطبيقها للتصدي لمسألة التنسيق هي التواصل الشبكي مع موظفي هيئات المنافسة الوطنية. وفي البلدان التي يوجد فيها وزير مكلف بالمنافسة، أجرى الاتحاد الاقتصادي مناقشات مع المسؤولين المعنيين وطلب تعيين موظفين محددين لمعالجة قضايا المنافسة بشكل متفرغ.

٤١- ومن الجهود الأخرى التي اضطلع بها إرسال وفود من الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا إلى هيئات المنافسة الوطنية من أجل التشجيع على بناء التوافق واستحداث لجنة استشارية إقليمية تتكون من موظفين من الهيئة الإقليمية والهيئات الوطنية. وسوف تجتمع هذه اللجنة مرتين في السنة اعتباراً من عام ٢٠١٣. وتناقش هذه اللجنة القرارات الخاصة بالقضايا قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها. ويعكف الاتحاد الاقتصادي أيضاً على وضع قواعد إجرائية ستسمح لهيئات المنافسة الوطنية بالتعامل مع جميع القضايا باستثناء تلك ذات الطابع العابر للحدود.

جيم - الاتفاقات بين الشمال والجنوب

٤٢- يشكل تعزيز نظم قوانين المنافسة عنصراً رئيسياً من عناصر الإصلاحات التنظيمية الجارية في العديد من البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ولبلوغ هذه الغاية، تفاوضت بلدان لاعتماد أشكال جديدة من اتفاقات التعاون. فقد أدرج الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال قواعد متعلقة بالمنافسة في اتفاقات الشراكة المبرمة بين الاتحاد الأوروبي والشركاء المتوسطيين، وبلدان أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ. على أن هذه الأحكام لا تتيح حالياً حماية كافية من الممارسات المانعة للمنافسة التي تؤثر في التجارة المحلية والتجارة بين هذه التكتلات. ولم تنفذ حتى الآن أي من اتفاقات التعاون الثنائية في مجال سياسات المنافسة بين الاتحاد الأوروبي والشركاء المتوسطيين المشار إليها أعلاه.

٤٣- ويسري الأمر ذاته على اتفاق الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وأمريكا الوسطى، المبرم في عام ٢٠١٠، وعلى اتفاقات الشراكة الاقتصادية الأخرى. وتعاني نظم قوانين المنافسة التي اعتمدها العديد من البلدان النامية من ضعف التنفيذ بشكل عام، وكان من عواقب ذلك أن ظل العديد من الممارسات المانعة للمنافسة على حالها دون تغيير. فالتعاون الفعال في مجال

المنافسة ينبغي أن يشمل خطة لتنفيذ الاتفاقات ذات الصلة. ولبلوغ هذه الغاية، من المهم وضع جدول زمني مسنوداً ببرنامج شامل للتنفيذ وبناء القدرات كيما تتمكن جميع الأطراف من الوفاء بالتزاماتها الدولية.

دال - اتفاقات التعاون الثنائية

٤٤ - هناك العديد من الاتفاقات الثنائية المتعلقة بالمنافسة، حيث ارتفع عددها خلال العقدين الماضيين ارتفاعاً كبيراً. وإحدى السمات التي تشترك فيها هذه الاتفاقات أنها تهدف جميعها إلى مساعدة البلدان الأعضاء فيها بعضها البعض في التعامل مع القضايا العابرة للحدود. ومن الأمثلة على ذلك تلك الاتفاقات المبرمة بين الاتحاد الأوروبي وجنوب أفريقيا، وبين كندا وكوستاريكا، وبين أستراليا وتايلند، وبين أستراليا وسنغافورة، وبين المكسيك واليابان، وغيرها.

٤٥ - وقد أبرمت الولايات المتحدة الأمريكية مجموعة من اتفاقات التعاون الثنائية مع أستراليا وألمانيا وكندا. وهذه الاتفاقات التي تتوخى التعاون مصممة أساساً لتفادي المنازعات التي تنشأ جراء تنفيذ قوانين المنافسة، لا سيما في الحالات التي تتجاوز حدود الإقليم الوطني. وقد اقتصرت الاتفاقات إلى حد كبير على الإشعار بأنشطة تنفيذ القوانين، والمشاورات لتسوية الخلافات، وتبادل المعلومات التي يمكن الكشف عنها بموجب قوانين السرية. وفي عام ٢٠٠٠، أبرمت الولايات المتحدة الأمريكية أيضاً اتفاقين ثنائيين مع إسرائيل والبرازيل.

٤٦ - وأبرمت جمهورية كوريا أيضاً اتفاق تعاون ثنائي مع الاتحاد الأوروبي واليابان، واتفاقات مماثلة مع إندونيسيا وماليزيا. وأبرمت كندا اتفاق تعاون مع كوستاريكا^(١٨). وتضمنت جميع هذه الاتفاقات أحكاماً متعلقة بالمنافسة ترمي إلى تسهيل تبادل المعلومات

(١٨) من الاتفاقات الأخرى الجديدة بالذكر ما يلي: اتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا (حزيران/يونيه ١٩٨٢)؛ واتفاق المساعدة المتبادلة في تنفيذ قوانين منع الاحتكار بين الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا؛ واتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩)؛ واتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا (آب/أغسطس ١٩٩٥)؛ واتفاق التعاون في مجال منع الاحتكار بين الولايات المتحدة الأمريكية وشيلي (آذار/مارس ٢٠١١)؛ ومذكرة التفاهم بين الولايات المتحدة الأمريكية والصين بشأن مكافحة التكتلات ومكافحة الاحتكار (تموز/يوليه ٢٠١١)؛ واتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا (حزيران/يونيه ١٩٧٦)؛ واتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحادات الأوروبية (أيلول/سبتمبر ١٩٩١)؛ والفريق العامل المعني بعمليات الاندماج، وأفضل الممارسات بشأن التعاون في مجال التحقيقات في عمليات الاندماج بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢)؛ واتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل (آذار/مارس ١٩٩٩)؛ واتفاق التعاون بين الولايات المتحدة الأمريكية واليابان (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩)؛ والاتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك (تموز/يوليه ٢٠٠٠)؛ وتوصية الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن التعاون بين الدول الأعضاء (تموز/يوليه ١٩٩٥). انظر الأونكتاد (٢٠٠٦). الخبرات المكتسبة حتى الآن في مجال التعاون الثنائي والإقليمي والدولي. TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.4. ٦ أيلول/سبتمبر.

وأفضل الممارسات من أجل التعامل بفعالية مع الحالات المانعة للمنافسة، لا سيما تلك ذات الطابع العابر للحدود.

٤٧- وفي عام ١٩٩١، كان التوقيع على اتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي بمثابة تحول جديد في التعاون بشأن سياسات المنافسة. فرغم احتواء هذا الاتفاق على أحكام بشأن الإشعار ترمي إلى تفادي المنازعات، فهو يشدد بقدر أكبر على التعاون لإكساب التنفيذ مزيداً من الكفاءة والفعالية. والابتكار الأبرز الذي اتسم به هذا الاتفاق هو حكم "الجملة الإيجابية" الوارد فيه، والذي يتيح لأحد طرفي الاتفاق أن يطلب من الطرف الآخر إجراء تحقيق. ورغم أن هذا الحكم لم يحتج به رسمياً حتى الآن، يبقى مع ذلك جانباً هاماً من جوانب التعاون في مجال إنفاذ قوانين المنافسة.

هاء- آليات التعاون غير الرسمية

٤٨- طرائق التعاون الدولي غير الرسمية موجودة في العديد من البلدان. وتتألف عادة من شبكات أو من أشكال أخرى من التعاون المخصص. وفي السنوات الأخيرة، ظهرت آليات التعاون غير الرسمية التي تعنى بقضايا المنافسة في العديد من أنحاء العالم. وطبقت مختلف الأدوات في محاولة للبحث عن سبل وطرق تبادل المعلومات وأفضل الممارسات، علماً بأن أهمها هي المعلومات المتعلقة بقضايا المنافسة. وتتراوح هذه الأدوات بين مذكرات التفاهم على المستوى الثنائي، ومنها بين بلد وبلد (بين اليابان وإندونيسيا مثلاً)، ومنتديات التواصل الشبكي وما شابه ذلك.

٤٩- وتتمتع بعض هذه الأدوات بآليات تعاون في قضايا بعينها، بينما أدوات أخرى هي ذات طابع عام. وقد طوّرت بعض هيئات المنافسة الوطنية علاقات غير رسمية على مستوى التواصل الشبكي وبنيت قدرًا من الثقة حيث بات بإمكان موظفي المنافسة رفع سماعة الهاتف وطلب معلومات عن قضايا بعينها دون أن يكون ذلك مستنداً إلى أي اتفاق رسمي. وثمة منتديات للتواصل الشبكي آخذة في الظهور في العديد من المناطق، مثل شبكة المنافسة الأوروبية المتوسطة ومنتدى المنافسة الأفريقي.

٥٠- وتجدر الملاحظة أن الأصناف غير الرسمية من التعاون أثبتت أنها تكتسي أهمية متزايدة في العقد الأخير، لا سيما في المناطق التي وجدت فيها اتفاقات رسمية ولكنها لم تنفذ بعد وفي المناطق التي لا توجد فيها هذه الاتفاقات. وفي الحالات التي لم تكتسب الإجراءات كثيراً طابعاً رسمياً، ثمة مجال للتخطيط وللمناورة بما يتيح قدرًا أكبر من المرونة في تصميم طريقة التعاون والتنفيذ. وقد يفسر ذلك انتشار أساليب التعاون البديلة في التعامل مع قضايا المنافسة في الآونة الأخيرة.

٥١- وقد ساهم الأونكتاد، من خلال عملياته لاستعراض النظراء الطوعي، في جهود التعاون غير الرسمي فيما بين هيئات المنافسة، بما في ذلك التلاقح بين هيئات المنافسة الناشئة والمكتملة النمو. وإحدى السمات المقدرة في عمليات الأونكتاد لاستعراض النظراء الطوعي هي استعراض الترتيبات الإقليمية المتعلقة بالمنافسة مثل تلك الخاصة بالاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والدول الأعضاء فيه^(١٩)، والاستعراض الثلاثي لجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزيمبابوي^(٢٠). وأبرز تقريراً استعراض الأقران والتوصيات الواردة فيهما المجالات المناسبة التي يمكن أن يكون فيها التعاون بين هيئات المنافسة مفيداً جداً، واقترحا إدخال إصلاحات واعتماد ممارسات فضلى في هذا الصدد. وتستفيد الهيئات التي خضعت لاستعراض الأقران ووافقت على توصيات الأونكتاد من خدمات بناء القدرات لمدة تصل إلى ثلاث سنوات.

٥٢- وأطلق الأونكتاد مبادرتين أخريين في مجال التعاون هما فريق عمل الأونكتاد - النظام الاقتصادي لأمريكا اللاتينية المعني بالتجارة والمنافسة^(٢١)، ومنبر الأونكتاد التعاوني لتبادل المعلومات^(٢٢) الذي أطلق مؤخراً. وقد ركز فريق عمل الأونكتاد - النظام الاقتصادي لأمريكا اللاتينية على تبادل المعلومات والتجارب وأفضل الممارسات من أجل تعزيز جهود التعاون في التعامل مع قضايا التجارة والمنافسة. ومن المتوقع أن يكون المنبر التعاوني الإلكتروني لتبادل المعلومات بمثابة بنك بيانات على شبكة الإنترنت ومحفل تفاعلي في متناول هيئات المنافسة لتبادل المعلومات غير السرية بشأن قضايا المنافسة. وسيتيح المنتدى لهيئات المنافسة إمكانية عرض معلومات والحصول على معلومات عن القضايا التي عالجتها هيئات أخرى على أمل أن تستخدم هذه المعلومات في تعاملها مع قضايا مماثلة في بلدانها.

واو- الآليات الفعالة للتعاون: الجيل الجديد لاتفاقات التعاون التي أبرمتها الولايات المتحدة الأمريكية وشبكة المنافسة الأوروبية

٥٣- لقد عملت الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، خلال العقدين الماضيين، على تبادل الإشعارات وتبادل المعلومات العامة للمساعدة المتبادلة على تحديد المنتجات والأسواق الجغرافية والنظر في نُهج تصحيحية أثناء سير التحقيقات المتوازية. ويشمل التعاون

(١٩) الأونكتاد (٢٠٠٨). استعراض النظراء الطوعي لسياسة المنافسة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، وينين والسنغال. مطبوعات الأمم المتحدة. UNCTAD/DITC/CLP/2007/1. نيويورك وجنيف.

(٢٠) الأونكتاد (٢٠١٢). استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة: تقرير ثلاثي عن جمهورية تنزانيا المتحدة - زامبيا - زيمبابوي. مطبوعات الأمم المتحدة. UNCTAD/DITC/CLP/2012/1. نيويورك وجنيف.

(٢١) يتألف فريق عمل الأونكتاد - النظام الاقتصادي لأمريكا اللاتينية المعني بالتجارة والمنافسة، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٨، من خبراء في التجارة والمنافسة من ٢٥ بلداً من بلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

(٢٢) Azrachi HA and Qaqaya H (2012). UNCTAD's Collaborative information platform. *Concurrences*. 4-2012:204-207.

أيضاً الاتصالات اليومية بين السلطات لمناقشة المسائل ذات الاهتمام المشترك، الأمر الذي يساهم في حسن فهم كل طرف قوانين الطرف الآخر وفهم ما يشكل "مصالح كبرى" للطرف الآخر.

٥٤ - إن الجيل الجديد لاتفاقات التعاون التي أبرمتها الولايات المتحدة الأمريكية معقدة. فقد رأت السيدة فارني، مفوضة لجنة التجارة الاتحادية للولايات المتحدة (١٩٩٥)، "أن جوهر الوثيقة هو أن الحظر المعتاد على تبادل المعلومات السرية لا ينطبق في حال إبرام اتفاق مع سلطة أو حكومة أجنبية بشأن مكافحة الاحتكار ينص على تبادل الطرفين إثباتات بشأن مكافحة الاحتكار، ويتضمن ضمانات كافية بشأن التعامل السري، ويجول الهيئة التي يوجه إليها الطلب رفض تلبية أي طلب معلومات ترى أنه مخالف لمصلحتها العامة"^(٢٣). ومتى وضع هذا الاتفاق موضع التنفيذ، وبعد الانتهاء من التحقق على النحو اللازم من صون المصلحة العامة، تخول لجنة التجارة الاتحادية ووزارة العدل تبادل المعلومات السرية الموجودة في ملفاتها واستخدام كل منهما سلطاتهما في مجال التحقيق لجمع المعلومات السرية التي ترغب سلطة مكافحة الاحتكار الأجنبية في الحصول عليها. وهناك ثلاثة مبادئ حاکمة للوثيقة ولما يتوخاه الاتفاق، وهي: (أ) المعاملة بالمثل؛ (ب) حماية المعلومات السرية؛ (ج) تحديد المصلحة العامة على أساس كل حالة على حدة.

٥٥ - وتعد شبكة المنافسة الأوروبية أحد الترتيبات الأكثر نجاحاً في التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود. وتعمل هذه الشبكة في إطار الولاية التي تخولها المادتان ١٠١ و١٠٢ من ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن عمل الاتحاد الأوروبي. وتحدد المعاهدة أسس التعاون بين الجماعة الأوروبية وهيئات المنافسة الوطنية من أجل تطبيق قواعد الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمنافسة تطبيقاً فعالاً. وضمن إطار شبكة المنافسة الأوروبية، تتعاون المفوضية الأوروبية وهيئات المنافسة الوطنية للدول الأعضاء في مجال الإشعار بالحالات الجديدة، والتنسيق في التحقيقات، ومساعدة المتبادلة بين الأطراف في التحقيقات، وتبادل المعلومات/الإثباتات، وغيرها من المسائل. وتفرض اللائحة ٢٠٠٣/١ التزاماً على المحاكم وهيئات المنافسة الوطنية بتطبيق قوانين الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمنافسة الرامية إلى مكافحة الممارسات المخلة بالتجارة عبر الحدود التي تأتي بها شركات تقيد بممارساتها تلك المنافسة ومن ثم تضر برفاهية المستهلكين.

٥٦ - وتعمل شبكة المنافسة الأوروبية أيضاً كمحفل يجمع بين خبراء من شتى القطاعات لتبادل الأفكار والتجارب وأفضل الممارسات. والخبراء موزعون على فرق عمل في مجالات

(٢٣) Varney CA (1995). Cooperation between enforcement agencies: building upon the past. Prepared remarks of the Commissioner, United States Federal Trade Commission, before the APEC Committee on Trade and Investment Conference on Competition Policy and Law. Auckland. 25 July. Available at <http://www.ftc.gov/speeches/varney/newz.shtm> (accessed 17 April 2013)

الخدمات المالية والطاقة والتأمينات والأغذية والمواد الصيدلانية والاتصالات والرعاية الصحية والبيئة وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وغيرها من المجالات.

٥٧- وأحد الجوانب الهامة في النموذج الأوروبي هو أن جميع هيئات المنافسة الوطنية البالغ عددها ٢٦ هيئة تقوم بعملها وتطبق قوانين المنافسة الأوروبية والوطنية معاً. وتعد شبكة المنافسة الأوروبية مستوى آخر في إنفاذ معاهدة الاتحاد الأوروبي ولوائحه التي تحدد مبادئ توجيهية واضحة بخصوص عمليات الشبكة. والاتحاد الأوروبي مثال جيد على كيفية تنفيذ مثل هذه النظم تنفيذاً فعالاً، وثمة العديد من الدروس التي يمكن للمناطق الأخرى أن تستخلصها منه.

٥٨- ومن الترتيبات الأوروبية الأخرى تحالف الشمال لهيئات المنافسة الوطنية في بلدان الشمال، الذي يهدف إلى تبادل التجارب فيما بين الدول الأعضاء بخصوص تسوية الخصومات، ولا سيما بين شبكة تحالف الشمال الذي أنشئ في عام ٢٠٠٠. وهناك مبادرة أخرى هي المبادرة المركزية المعنية بالمنافسة لبلدان أوروبا الشرقية.

٥٩- وفيما عدا آليات التعاون في إطار شبكة المنافسة الأوروبية، فقد أبرم الاتحاد الأوروبي اتفاقات تعاون ثنائية مع بلدان خارج منطقة الاتحاد. وقد أبرم ما سمي بالجيل الأول من هذه الاتفاقات مع الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٩١) وكندا (١٩٩٩) واليابان (٢٠٠٣) وجمهورية كوريا (٢٠٠٩). وقد ساهم هذا الإطار في تحسين الحوار وفي هيكلة الإطار الأمر الذي أعطى دفعة لجهود إنفاذ قوانين المنافسة بغية مكافحة الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود. على أن هذه الاتفاقات لم تسمح بتبادل المعلومات السرية أو الحميمة. والسبيل الوحيد الذي يمكن تبادل هذه المعلومات من خلاله هو سبيل التراضي أو الإعفاءات التي تقدمها الشركات المعنية. وقد بيّنت تجربة الاتحاد الأوروبي أن تبادل المعلومات السرية ليس وشيكاً، لا سيما في التحقيقات بشأن التكتلات.

٦٠- ونتيجة لذلك، يتفاوض الاتحاد الأوروبي بشأن نوع جديد من اتفاقات إنفاذ قوانين المنافسة، بات يعرف بـ "الجيل الجديد" من الاتفاقات، مع بلدين آخرين هما سويسرا وكندا. ويتيح هذا المسعى الجديد إطاراً قانونياً يسمح بتبادل المعلومات السرية المجمعة في سياق التحقيق في حالة بعينها تؤثر في كلا الطرفين. ويخضع هذا التبادل لشروط معينة، لا سيما مراعاة قواعد حماية البيانات، تسري في كل الأوقات. وعند النظر تحديداً إلى الاتحاد الأوروبي وسويسرا، يلاحظ أن الاتفاق يتضمن أحكاماً موجودة أصلاً في الجيل الأول من الاتفاقات، مثل الإشعار بأنشطة التنفيذ، والجوانب العملية للتعاون، والمعاملة السلبية والإيجابية.

٦١- وتشمل جوانب الجيل الثاني من الاتفاقات طرائق إجراء المناقشات وإحالة المعلومات فيما بين المفوضية الأوروبية واللجنة السويسرية للمنافسة وتبادل المعلومات بخصوص أي حالة بعينها أو معاملة تجارية متصلة بها يجري التحقيق فيها من قبل السلطتين. والمعلومات التي ترد في إطار إجراءات التساهل أو التسوية الخاصة بكل طرف تستثنى من القائمة ما لم يوافق

الطرفان على السماح بذلك. ويصون الاتفاق أيضاً تبادل المعلومات الذي تحظره قوانين كل طرف. بموجب الحقوق والامتيازات الإجرائية المكفولة. ويتضمن هذا الاتفاق أيضاً أحكاماً عن حماية المعلومات التي نوقشت أو أحييت. وقد تيسر ذلك لشعور كل من الاتحاد الأوروبي وسويسرا بالارتياح لأن قواعدهما المتعلقة بالسرية متماثلة ولأن الأسرار التجارية وغيرها من المعلومات السرية التي تحيلها أي من السلطتين تبقى مأمونة.

ثالثاً- التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة الناشئة في تنفيذ قوانين المنافسة

٦٢- تبين محتويات هذا الفصل أن التعاون ضمن سياق الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، فضلاً عن الولايات المتحدة الأمريكية وشركائها، قد حقق نجاحاً في التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود؛ كما تحقق ذلك أيضاً إلى حد ما مع اتفاقات التعاون شمال - شمال. بيد أن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للعديد من البلدان الناشئة الأخرى حتى عند وجود اتفاقات ثنائية وهيئات معنية بالمنافسة قائمة بالفعل. وتغدو الصورة أقل وضوحاً بدرجة أكبر عند النظر إلى ما يحدث في البلدان النامية.

٦٣- ويبحث هذا الجزء في التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة في البلدان النامية في سعيها للتعاون في مجال إنفاذ قوانين المنافسة. واستناداً إلى التجارب التي مرت بها بعض التجمعات الإقليمية، لا سيما في أفريقيا، يلاحظ أن ثمة بعض الشواغل والتحديات في تفعيل هذه التجمعات والحاجة إلى تحسين أدائها^(٢٤). وقد اعتبرت هذه التحديات على أنها أكبر العوائق التي تحول دون التعاون الفعال في التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود.

ألف- إسناد الاختصاص

٦٤- يتفاوت نطاق الالتزامات وأبعادها في مجال قوانين وسياسات المنافسة من ترتيب إقليمي إلى آخر. وهو الحال ذاته بالنسبة لقدرة الاختصاص المسند إلى الهيئات الإقليمية في مجال تنفيذ قواعد المنافسة ولوائحها. وقد يؤثر اختصاص مؤسسة إقليمية ما في مدى التعاون في تنفيذ قواعد المنافسة أيضاً.

(٢٤) المعلومات عن التجارب في مجال التعاون الإقليمي مستقاة من المقابلات الشخصية التي أجريت مع السيد أليكس كوبوبا، رئيس لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي؛ والسيد غلاديمور مامهاري، خبير في المنافسة، من أمانة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢)؛ والسيد أمادو دينغ، المسؤول التنفيذي الأول في لجنة المنافسة التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

باء- التحديات في التعامل مع عمليات الاندماج والاحتكار عبر الحدود

٦٥- في الوقت الذي حققت فيه البلدان المتقدمة نجاحاً كبيراً في التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، لا تزال غالبية البلدان النامية متأخرة عن الركب باستثناء سلطات المنافسة الأكثر تقدماً في الاقتصادات الناشئة التي أبرمت اتفاقات تعاون مع الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. وقد استعرضت دراسة أجراها الأونكتاد في عام ٢٠١٢^(٢٥) تجارب عدة بلدان مختارة تتمتع بسجلات سليمة في مجال ضبط عمليات التكتلات والاندماج عبر الحدود، وبيّنت التحديات المحددة التي واجهتها البلدان النامية في التعامل مع عمليات التكتلات والاندماج الدولية.

٦٦- ومن الثابت أن التكتلات الدولية تؤثر في المستهلكين، لكن عمليات الاندماج عبر الحدود قد تؤثر هي الأخرى في هيكلية السوق، مع احتمال تعرضها للممارسات المانعة للمنافسة، مثل إساءة استغلال الموقع المهيمن في السوق. وقد أثبتت دراسة للأونكتاد^(٢٦) أيضاً أن التعاون في أوقات الانكماش الاقتصادي ضروري لمواجهة الضغوط والإغراءات للاستسلام لدعوات التخفيف من القواعد التي تنظم عمليات الاندماج في محاولة لتحقيق أهداف أخرى.

٦٧- ومن الثابت أيضاً أن التعاون في التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود قد أسفر عن نتائج إيجابية. ويعرض الإطار ٢ أدناه مثالين على ذلك.

الإطار ٢

مثالان على التعاون في مجال التحقيقات في حالات المشاريع المشتركة والتلاعب في المناقصات

تمثل حالة المشروع المشترك المقترح بين BHP Billiton و Rio Tinto^(٢٧) مثلاً على الأثر الإيجابي للتعاون الدولي. فالتعاون والتنسيق بين اللجنة الأسترالية المعنية بالمنافسة والمستهلكين، والمفوضية الأوروبية، والمكتب الألماني المعني بالتكتلات، واللجنة اليابانية للتجارة المنصفة، ولجنة جمهورية كوريا للتجارة المنصفة مكّن جميع الهيئات من التصرف بنفس الطريقة مع المشروع المشترك المقترح، مما أرغم الساعين لهذا المشروع على سحب طلبهم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وتبين أن المشروع المشترك المقترح ينطوي على آثار

(٢٥) الأونكتاد (٢٠١٢). الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. TD/B/C.I/CLP/16. جنيف. ١٩ نيسان/أبريل.

(٢٦) الأونكتاد (٢٠١٠). دور الترويج للمنافسة ومراقبة عمليات الاندماج وإنفاذ القوانين بفعالية في فترات الاضطراب الاقتصادي. TD/RBP/CONF.7/6. جنيف. ٢٦ آب/أغسطس.

(٢٧) الأونكتاد (٢٠١٢). الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. TD/B/C.I/CLP/16. جنيف. ١٩ نيسان/أبريل.

مخلة بالمنافسة في أسواق جميع البلدان المعنية. وكانت لجنة جمهورية كوريا للتجارة المنصفة في طبيعة المبادرين بتبادل الاستنتاجات التي توصلت إليها مع سلطات أخرى، الأمر الذي زاد من الضغوط على الشركتين فحضعتا لقوة العمل المنسق وسحبتا الصفقة المقترحة. ويبيّن هذا المثال مدى النفوذ الذي ينطوي عليه التعاون في معالجة حالات المنافسة.

والمثال الآخر المفيد يتعلق بتكتل marine hose cartel^(٢٨) الذي جرى تفكيكه من خلال مسعى تعاوني بين اللجنة الأسترالية المعنية بالمنافسة والمستهلكين، والمفوضية الأوروبية، واللجنة اليابانية للتجارة المنصفة، ومكتب المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية المعني بالتجارة المنصفة، ووزارة العدل في الولايات المتحدة. وتعلّق هذه الحالة بتحديد الأسعار وبالتلاعب في المناقصات وتوزيع حصص السوق بين موردي هذا التكتل في الفترة ما بين ٢٠٠١ و٢٠٠٦. وقد تمكنت السلطات المذكورة من تبادل المعلومات بما سمح للجنة الأسترالية بمقاضاة التكتل الدولي في عام ٢٠٠٧. وتبين هذه الحالة أن التعاون الدولي أسلوب جيد للتعامل مع التكتلات الدولية التي تؤثر في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء.

٦٨- بيد أن العديد من هيئات المنافسة تواجه عدة تحديات تشمل افتقار هيئات المنافسة الوطنية إلى الخبرة الكافية في مجال التنفيذ. وفي حالة التكتلات، كثيراً ما تعلم هيئات المنافسة الوطنية في البلدان النامية عن التكتلات من خلال تقارير الإنفاذ ووسائط الإعلام. ويتعين عليها أن تجري تحقيقات أولية لتقييم مدى تأثير التكتل الدولي قيد النظر في أسواقها. ولتسهيل مثل هذا التقييم، فإن المساهمة القيمة تكمن في التعاون مع بلدان متقدمة للحصول على مزيد من المعلومات. وبهذه الطريقة، يمكنها أن تتأكد إن كانت سوقها قد أدخلت ضمن حصص الأسواق العالمية التي اقتسمها أعضاء التكتل فيما بينهم.

٦٩- فعلى سبيل المثال، تساعد طلبات الاستفادة من برامج التساهل على الحصول على أدلة في التحقيقات بشأن التكتلات. على أنه قلما تختار التكتلات الاحتكارية الدولية طلب الاستفادة من برامج التساهل في البلدان النامية. وبالإضافة إلى ذلك، لا يوجد لهذه التكتلات الاحتكارية الدولية في الكثير من الحالات حضور مادي في البلدان النامية. وهو ما يزيد من الصعوبة بالنسبة لهيئات المنافسة الوطنية للتحقيق بشأن هذه التكتلات ضمن التجمع الإقليمي لعدم قدرته على استخدام أدوات التحقيق التقليدية، مثل المداهمات أو الاستجوابات أو طلب تقديم بيانات خطية. وبالتالي لا غنى عن التعاون مع بلدان تجري تحقيقات مع التكتلات ذاتها.

٧٠- وفي حالة عمليات الاندماج، تواجه هيئات المنافسة الناشئة أيضاً تحديات شتى. فالتخلف عن الإبلاغ أو تقديم المعلومات بعد فوات الأوان يجر مشكلة كبرى على العديد من هذه الهيئات. وهذا الاحتمال قائم بشدة في البلدان التي تأخذ بنظم الإبلاغ الطوعي عن

(٢٨) OECD (2012). Discussion on limitations and constraints to international cooperation. Working party No. 3 on cooperation and enforcement. DAF/COMP/WP3/WD(2012)41. Paris. 18 October. p. 33

عمليات الاندماج. بل إن الصعوبة تصبح أكبر لإدارة الوقت المطلوب لتقديم الطلب. وعند تقديم الطلب متأخراً، يترتب عن ذلك ضغوطاً على الموارد كثير الطلب عليها أصلاً. وتواجه البلدان التي تنص أحكامها على الإبلاغ بعد إتمام عملية الاندماج تحديات أكبر من ذلك. فعند الإقرار بمثل هذه العمليات في بلدان أخرى، غالباً ما تتعرض هيئات المنافسة لضغوط للموافقة عليها حتى وإن كانت تنطوي على آثار محتملة مخلة بالمنافسة.

٧١- ويكمن التحدي الآخر في الحصول على المعلومات في حال كانت هيئات المنافسة صغيرة وغير قادرة على جمع المعلومات المطلوبة لتقييم عملية الاندماج تقيماً فعالاً. وتكون الصعوبة أكبر في الحالات التي تكون فيها الأطراف المندمجة من بلدان مختلفة وأحياناً لا يوجد لها حضور مادي على المستوى المحلي. وثمة إمكانية التعاون مع سلطات أجنبية معنية بالمنافسة لكن ذلك ليس متاحاً دائماً. فمسألة سرية المعلومات التجارية تدخل في الحسبان. ثم إن هناك مسألة الحواجز اللغوية بين البلدان في الحصول على المعلومات. فالمعلومات المتبادلة بلغة غير مفهومة من قبل متلقي هذه المعلومات ليست أحسن حالاً من المعلومات التي لم تقدم البتة.

٧٢- ويشير بحث أجراه الأونكتاد^(٢٩) إلى أن قلة الموارد والقدرات ربما كانت من بين أكبر المشاكل التي تواجه سلطات المنافسة في الاقتصادات النامية. وإذا كانت محدودة قاعدة الموارد مرتبطة بالأزمة المالية التي تواجهها أقل البلدان نمواً وبضرورة التوفيق بين الطلبات المتنافسة على ميزانية الحكومة وترتيبها بحسب أولويتها، فإن ذلك يعكس أيضاً غياب الدعم السياسي لسياسات وقوانين المنافسة. ويؤثر ذلك أيضاً في قدرة هيئات المنافسة الوطنية في البلدان النامية على التعاون مع نظيراتها من البلدان الأخرى ويؤزّم قدرتها على التعامل مع الحالات المانعة للمنافسة عبر الحدود.

رابعاً- قضايا السياسة العامة والممارسات الموصى بها

٧٣- جميع أشكال التعاون الراهنة التي استعرضت في هذه الدراسة مهمة لكن تنطوي على مواطن قصور كبيرة أيضاً. وفيما عدا بعض الاستثناءات^(٣٠)، تحظر جميع البلدان على هيئاتها المعنية بالمنافسة تبادل المعلومات السرية التي تحصل عليها في سياق تحقيق ما. وإذا كان هذا الحظر يحمي حقوق الأطراف، فهي يجد أيضاً من درجة التعاون فيما بين هيئات المنافسة. ويمكن أن يؤدي نشر هذه المعلومات لعامة الناس إلى الإضرار بالشركة التي تقدم هذه

(٢٩) الأونكتاد (٢٠١١). فعالية بناء القدرات والمساعدة التقنية المقدمة لوكالات المنافسة الفنية. TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1. جنيف. ٢٩ حزيران/يونيه.

(٣٠) لدى أستراليا قانون يميز تبادل معلومات سرية مع هيئات معنية بالمنافسة لاستخدامها في قضايا مدنية (قانون تنظيم المساعدة المتبادلة في مجال الأعمال لعام ١٩٩٢). وقد أجرت السلطات الكندية المعنية بالمنافسة عملية تشاورية بشأن اقتراح تشريعي يشمل إدخال تعديل يميز تبادل المعلومات السرية في بعض الظروف.

المعلومات، وبجهود الهيئة لجمع المعلومات مستقبلاً، ورفاهية المستهلكين. والتحديات التي تواجه هيئات المنافسة على صعيد التعاون هي إيجاد السبيل لزيادة فهم قوانين كل طرف وضمان التنفيذ الفعال مع حماية المصالح الخاصة والعامة المشروعة.

٧٤- وبالإضافة إلى القيود على تبادل المعلومات السرية، يبين ما ذهبت إليه الدراسة أعلاه معوقات التعاون التي تنشأ عن الاختلافات في قوانين المنافسة، والاختلافات في الإجراءات، والنظم القانونية، ومدى فعالية نظام المحاكم، ومستوى الثقة والتفاهم المتبادلين. فضلاً عن ذلك، فإن التعاون غير الرسمي عبر بناء القدرات وتبادل التجارب والآراء بشأن كيفية معالجة مختلف هيئات المنافسة لقضايا مغلقة يمكن أن يكون مصدراً مهماً لترقية المهارات و"ردم الهوة" بين مختلف الهيئات. وهذه الهوة في القدرات التقنية وفي النظم القانونية وفي الثقة المتبادلة هي التي تتطلب العناية بها إذا ما أريد تحسين التعاون في مجال سياسات المنافسة وتوسيعه.

٧٥- وفيما يلي بعض الممارسات الفضلى التي يمكن استخلاصها من التجارب التي استعرضت في هذه الدراسة:

- (أ) التشجيع على حسن فهم كل طرف ما لدى الطرف الآخر من قوانين ومعايير التقييم وسبل الانتصاف المتاحة والعقوبات المفروضة؛
- (ب) بناء قدرات هيئات المنافسة الناشئة على الصعيدين البشري والتقني لتمكينها من إنفاذ قوانين المنافسة؛
- (ج) وضع مبادئ توجيهية وتحديد الممارسات الفضلى للأخذ بها في اتفاقات التعاون استناداً إلى العبر المستوحاة من الأعمال الناجحة والأعمال الفاشلة؛
- (د) وضع خطط عمل وبرامج بناء القدرات لتنفيذ الأحكام المتعلقة بالمنافسة الواردة في الاتفاقات الثنائية والإقليمية والدولية والإبلاغ عن ذلك؛
- (هـ) تبادل الموظفين وإيفاد استشاريين مقيمين للتشجيع على التفاهم والثقة المتبادلة؛
- (و) تعزيز الشفافية في الإجراءات والعمليات والخطط؛
- (ز) وضع سياسات تساهل تكون متماثلة، لأن التباينات في هذا المجال قد تثنى على منح الإعفاءات لطالبي الاستفادة من إجراءات التساهل؛
- (ح) ضمان إدراج أحكام في القوانين الوطنية من أجل التعاون وتبادل المعلومات لأغراض الإنفاذ؛
- (ط) تحديد وإنفاذ ضمانات واضحة للإجراءات العادية ولحماية المعلومات السرية.