مـؤتمـــر الأمـــم المتحـــدة للتجـــارة والتنـمـيـــة

استعراض السياسات العامة

مصر

استعراض الأقران الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة

الأمم المتحدة

مـؤتمـــر الأمـــم المتحـــدة للتجـــارة والتنـمـيـــة

استعراض السياسات العامة

مصر

استعراض الأقران الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة

الأمم المتحدة

جنيف، 2024

© 2024، الأمم المتحدة

هذا العمل متاح للجميع من خلال النفاذ المفتوح، وذلك بالامتثال لرخصة المشاع الإبداعي التي أنشئت من أجل المنظمات الحكومية الدولية، على الرابط التالي: https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/.

والنتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة هنا هي استنتاجات واضعي التقرير ولا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة أو مسؤوليها أو الدول الأعضاء فيها.

وليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا في طريقة عرض مادته في أي خارطة فيه ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

ولا يعني ذكر أي شركة أو عملية مرخّص بها الإعراب عن موافقة الأمم المتحدة عليها.

ويسمح بنسخ واستنساخ مقتطفات من هذا العمل بشرط الإشارة إلى مصدرها على النحو الواجب.

حُرّر هذا المنشور خارج الأونكتاد.

منشور من منشورات الأمم المتحدة صادرة عن
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

UNCTAD/DITC/CLP/2024/1

eISBN: 978-92-1-106501-5

عبارات شكر وتقدير

تجرى استعراضات الأقران الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في الاجتماعات السنوية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة أو في مؤتمر الأمم المتحدة الذي يعقد كل خمس سنوات لاستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية.

وأعد هذا التقرير بتوجيه من تيريزا موريرا، رئيسة فرع المنافسة وسياسات المستهلك بشعبة التجارة الدولية والتنمية التابعة للأونكتاد، بقيادة أكاري ياماموتو - بونينفانت في مجال الدعم الفني والاستعراض والمساهمة من إليزابيث غاتشويري، بمساعدة يي جاو، المتدربة في الأونكتاد. وكانت ماغالي ستودر مسؤولة عن تصميم الغلاف.

ويعرب الأونكتاد عن امتنانه للمساهمات الموضوعية والمتبصّرة التي قدمها كل من يوانيس ليانوس، أستاذ قانون وسياسات المنافسة العالمية في كلية الحقوق، كلية لندن الجامعية، ومارينا إسكندر، المرشحة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة كامبريدج، والرئيسة السابقة لإدارة سياسة المنافسة والحياد التنافسي، هيئة المنافسة المصرية، والخبراء المستقلين، بشأن الأسس والتاريخ والإطار القانوني والتصميم المؤسسي والتوصيات.

ويعرب الأونكتاد عن تقديره وامتنانه للمساعدة الثرية المقدمة من مسؤولي جهاز حماية المنافسة المصري بقيادة رئيسه محمود أحمد ممتاز، ولا سيما فريق استعراض الأقران بقيادة تقى هشام، نائبة رئيس إدارة العلاقات الدولية، لتعليقاتهم القيمة على التقرير، وكذلك لجميع ممثلي مؤسسات القطاعين العام والخاص الذين تمت مقابلتهم.

المحتويات

الفصل الأول

1- التأسيس والتاريخ 3

1-1 الغرض من استعراض الأقران الطوعي لقانون وسياسة المنافسة في مصر 3

2-1 السياق القانوني والاقتصادي 3

3-1 الخلفية: صدور قانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري وتعديلاته 6

4-1 الهيكل المؤسسي الحالي وإجراءات الإنفاذ 6

1-4-1 إجراءات الإنفاذ بالنسبة للممارسات المقيدة لحرية المنافسة 6

2-4-1 إجراءات الإنفاذ المتعلقة بالتركزات الاقتصادية 12

الفصل الثاني

2- الإطار القانوني 15

1-2 قانون المنافسة المصري: تقييم وضوح الإطار القانوني وتماسكه وفعاليته... 15

1-1-2 الاتفاقات الأفقية 15

2-1-2 الاتفاقات الرأسية 21

3-1-2 إساءة استخدام وضع السيطرة (الوضع المسيطر) 23

4-1-2 الرقابة على التركزات الاقتصادية 25

2-2 منظمو القطاعات 26

1-2-2 صلاحيات البنك المركزي المصري (الممارسات المقيدة لحرية المنافسة والرقابة على التركزات الاقتصادية) 26

2-2-2 صلاحيات الهيئة العامة للرقابة المالية (الرقابة على التركزات الاقتصادية) 29

3-2-2 قطاع الاتصالات 29

3-2 ملاحظات: مقارنة مع أفضل الممارسات الدولية 30

الفصل الثالث

3- التصميم المؤسسي 35

1-3 هياكل وممارسات الإنفاذ 35

1-1-3 تحديد مبالغ التصالح والغرامات 35

2-1-3 الجزاءات المالية الإدارية 38

3-1-3 الجزاءات البديلة 40

2-3 جهاز حماية المنافسة المصري 41
3-2-1 الاستقلال المؤسسي 42
3-2-2 التحريات 44
3-2-3 مراقبة السوق 45
3-2-4 الحد من القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة وتعزيز الحياد التنافسي 48
3-2-5 العلاقات الدولية والتعاون الإقليمي 50
3-2-6 موارد الجهاز 53
3-2-7 سجل الإنفاذ 57

3-3 دور الإنفاذ الخاص 60

الفصل الرابع

4- التوصيات 65

4-1 جوهر قانون حماية المنافسة المصري 65
4-2 الاختصاص بإنفاذ قانون المنافسة 67
4-3 هياكل وممارسات الإنفاذ في جهاز حماية المنافسة 68
4-4 تعزيز استقلال جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية 70

المرفق الأول

موجز التوصيات 71

المرفق الثاني

تطور قانون حماية المنافسة المصري 80

ألف1-1- النسخة الأصلية من قانون حماية المنافسة المصري ولائحته التنفيذية 81
ألف1-2- 2008: نظام للإخطار بالتركزات الاقتصادية وزيادة الغرامات 83
ألف1-3- 2014: التعديلات الرئيسية 85
ألف1-4- 2019: تعديلات طفيفة 88
ألف1-5- 2022: استحداث نظام للرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية 88

الفصل الأول

التأسيس والتاريخ

على مدى العقود القليلة الماضية، شهد النظام الاقتصادي المصري تغيّرات كبيرة، كما شهد الانتقال من النزعة الحمائية في خمسينيات القرن العشرين إلى سياسة الباب المفتوح في أواخر ستينيات القرن الماضي. وقد تم سن قانون المنافسة المصري (قانون المنافسة) في نهاية المطاف في عام 2005، بهدف تنظيم الأنشطة الاقتصادية وحظر الممارسات المقيدة لحرية المنافسة. وأدخلت التعديلات اللاحقة في الأعوام 2008 و2014 و2022 أنظمة للرقابة على التركزات الاقتصادية، وبرنامج للإعفاء الكلي، وعززت استقلالية جهاز حماية المنافسة المصري. ويتم تعزيز قانون المنافسة المصري من خلال نموذج إنفاذ جنائي بنظام مزدوج: يتخذ جهاز حماية المنافسة قرارات إدارية، بينما يفرض القضاء غرامات في القضايا التي ترفعها النيابة العامة.

1- التأسيس والتاريخ

1-1 الغرض من استعراض الأقران الطوعي لقانون وسياسة المنافسة في مصر

يتناول تقرير استعراض الأقران الطوعي هذا العديد من الجوانب المتعلقة بقوانين وسياسات المنافسة في مصر. وعلى وجه التحديد، يستعرض القانون رقم 3 لسنة 2005 بشأن حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية (قانون حماية المنافسة المصري)؛ واللائحة التنفيذية المرافقة له من خلال تقييم الجوانب الموضوعية للقانون المتعلق بحظر الممارسات المقيدة لحرية المنافسة والرقابة على التركزات الاقتصادية. كما يقيّم جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري (جهاز المنافسة) كمؤسسة، لا سيما فيما يتعلق باستقلاليته وصلاحياته (بما في ذلك الصلاحيات المتعلقة بحظر القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة وتعزيز الحياد التنافسي)، وسجل القضايا، فضلاً عن دور الجهاز الأوسع في الدعوة إلى المنافسة. ويستأنس التقرير بالوثائق والبيانات المقدمة من جهاز المنافسة إلى المؤلفين، أو المتاحة للجمهور بطريقة أخرى، ويستند التقرير إلى البحوث المكتبية بشأن الأدبيات القانونية والاقتصادية المتعلقة بالقواعد الموضوعية والإجرائية (قانون المنافسة)، ويشير إلى أفضل الممارسات الدولية، ويستند أيضاً إلى مقابلات شبه منظمة مع أصحاب المصلحة[1]. وبالاستناد إلى التحليل المُجرى، يقترح التقرير توصيات لتحسين الأطر القانونية والمؤسسية، فضلاً عن تعزيز فعالية قوانين وسياسات المنافسة في مصر.

ويعرض الجزء المتبقي من هذا القسم التمهيدي السياق القانوني والاقتصادي لقوانين وسياسات المنافسة في مصر، ويمضي في وصف الجوانب الرئيسية للقانون (يدعمه المرفق الثاني).

2-1 السياق القانوني والاقتصادي

شهد النظام الاقتصادي المصري، في العقود القليلة الماضية، عدداً من التغّيرات الجذرية. وقد تغيرت سياسات السوق ودرجة تدخل الدولة على مر السنين، وعلى الأخص من فترة الحمائية التي بدأت في خمسينيات القرن العشرين وحتى "سياسة الباب المفتوح" التي بدأت في نهاية المطاف في أواخر ستينيات القرن العشرين[2].

وطوال هذه الفترة، أدرجت أحكام تتعلق بالمنافسة في مختلف التشريعات. وكما هو موضح بمزيد من التفصيل في القسم 3-1-3، تحظر المادتان 345 و346 من قانون العقوبات المصري[3] التآمر بين الجهات الفاعلة في السوق لأغراض زيادة الأسعار أو تخزين المنتجات أو أي أعمال "خادعة" أخرى[4]. كان أول تطبيق لهاتين المادتين في عام 1909، عندما أصدرت محكمة محلية قراراً بشأن اتفاق بين مالك مطحنة دقيق لاستئجار المطاحن المملوكة لأربعة مالكي مطاحن آخرين، مقابل توقفهم عن الإنتاج. ووجدت المحكمة أن هذه الممارسة مقيدة لحرية المنافسة وحكمت على المالك بالسجن لمدة ثلاثة أشهر (مع وقف التنفيذ لمدة خمس سنوات)[5].

(1) نظمت مقابلات مع موظفي جهاز حماية المنافسة، ومسؤول من هيئة حماية المستهلك، ومسؤول من هيئة الاستثمار، فضلاً عن ممثل عن رابطة المستهلكين الرئيسية وممثل عن رابطة الأعمال الرئيسية.

(2) عفاف لطفي السيد مارسو، تاريخ مصر، مطبعة جامعة كامبريدج، 2012، الصفحة 158.

(3) صدرت الصيغة الحالية لقانون العقوبات في عام 1937، لذلك يشار إليها عادة على هذا النحو، لكن الشكل الأول لقانون العقوبات يعود إلى عام 1904.

(4) انظر القسم 3-1-3 لمزيد من المناقشة حول الحبس كعقوبة على مخالفات قانون حماية المنافسة المصري.

(5) محمود أحمد ممتاز، إعادة النظر في عقوبة الحبس في إطار نظام المنافسة المصري، المنافسة العالمية، المجلد 40، العدد 4، 2017، الصفحات 637-654، 642؛ ومحمود أحمد ممتاز، تقييم الترتيبات متعددة الأوجه المقيدة لحرية المنافسة وسياسة المنافسة المصرية (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة هامبورغ، 2018.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن قرار المحكمة الصادر في عام 1953 يسلط هو الآخر الضوء على استعداد السلطة القضائية لحظر الممارسات المقيدة لحرية المنافسة، بما في ذلك الممارسات الصادرة عن الدولة. وفي هذه القضية، رفعت إحدى الشركات دعوى أمام المحكمة الإدارية، مدعية أن مجموعة من المشاريع قد أثرت على سلطة حكومية، مما أدى إلى إصدار قرار يحدد هوامش الخصم لجميع تجار القطن. ورأت المحكمة أن ذلك شكل من أشكال الاتفاقات المقيدة لحرية المنافسة، بصرف النظر عن الحظر الذي يفرضه قانون العقوبات. وألغت المحكمة القرار الإداري[6].

وعلاوة على ذلك، فإنّ القانون رقم 241 لعام 1959 بشأن منع احتكار توزيع السلع المنتجة محلياً يحظر على الموزعين احتكار السلع المنتجة محلياً الخاضعة لحظر الاستيراد[7].

ومع ذلك، لم تبدأ مصر في صياغة نظامها الأساسي للمنافسة المتخصصة حتى تسعينيات القرن العشرين وأوائل القرن الحادي والعشرين. ويمكن إرجاع ذلك إلى الإصلاحات الاقتصادية واتفاقيات التجارة الدولية التي كانت تجري في ذلك الوقت.

وفي عام 1991، نفذت مصر برنامج الإصلاح الاقتصادي، المشار إليه باسم برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي، بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي[8]. واتضحت خلال هذه الفترة الحاجة إلى خلق سوق أكثر تنافسية، ربما من خلال اعتماد قانون مخصص للمنافسة، وذلك أيضاً بعد عدد من اتفاقيات التجارة الحرة التي أبرمتها مصر مع العديد من البلدان، والتي أشارت إلى ضرورة اعتماد قواعد تنظم المنافسة والممارسات المناهضة للاحتكار[9].

وعلاوة على ذلك، ومع تقدّم المحادثات بشأن وضع قانون للمنافسة وسنه ومرافقة وكالة إنفاذ قوانين المنافسة لها، نوقشت أيضاً مشاريع لقانون المستهلك[10]. وانتشرت أفكار لإنشاء هيئة مشتركة للمنافسة والمستهلك، ولكن في نهاية المطاف، أنشئت هيئتان منفصلتان، مما مكّن كل واحدة منهما من التركيز على ولايتها المحددة. وهذا يتماشى مع الممارسات المؤسسية المماثلة داخل الدولة المصرية، ويفسّر ارتفاع عدد القضايا الذي ستواجهه كل هيئة لاحقاً (انظر القسمين 3-2-6 و3-2-7 للاطلاع على مناقشة موارد جهاز حماية المنافسة وعدد القضايا).

(6) محمد الفار ومحمود ممتاز، الطعن في القرارات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة في ظل نظام المنافسة المصري، 36، مجلة قانون المنافسة الأوروبي، 12، 2015، الصفحات 526-532 و530. متاح على الرابط التالي: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2700611.

(7) لاحظ أيضاً أمر نائب الحاكم العسكري العام رقم 5-1973، الذي يجرم فرض حد أدنى لسعر إعادة بيع المنتجات الخاضعة لنظام الحصص. ويجرم المرسوم رقم 5-1973 رفض بيع منتج خاضع لنظام الحصص للمستهلكين أو لبعضهم. ولم يجرم هذا الأمر الرفض الانفرادي للتعامل فحسب، بل جرّم أيضاً الاتفاقات لنفس الغرض.

(8) أحمد فاروق غنيم، قانون المنافسة وسياسة المنافسة: ما الذي تحتاجه مصر حقاً؟، سلسلة أوراق عمل منتدى البحوث الاقتصادية، 2002. متاح على الرابط التالي: https://erf.org.eg/app/uploads/2017/05/0239Ghoneim.pdf.

(9) انظر، على سبيل المثال، اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في عام 2005 الذي سلط الضوء على عدم توافق الممارسات المقيدة لحرية المنافسة مع التجارة والاستثمار الخارجيين المحتملين. وتنص المادة 72 من ذلك الاتفاق على حوافز لوضع وتنفيذ تشريعات المنافسة. للاطلاع على المناقشة، انظر، على سبيل المثال، K. Attia, Introducing Competition Law and Policy: The Case of Egypt, Mediterranean Competition Bulletin, n°1, October 2009, p. 18؛ هـ. شاهين، كيف يسعى الاتحاد الأوروبي للتأثير على قانون المنافسة في مصر؟ نشرة المنافسة المتوسطية، العدد 6، نيسان/أبريل 2012، الصفحة 54. ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قانون وسياسة المنافسة في مصر، 2011.

(10) Dina I. Waked, Law, Society, and the Market: Living with Egypt's Competition Law 2005-2015, Law and Society in Post-Revolution Egypt (AUC Press) 2018, p. 3. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3091552.

وكما كان الحال في تسعينيات القرن العشرين، لا تزال الأسواق غير الرسمية تميز العديد من جوانب الاقتصاد المصري[11]. وتظهر البيانات الحديثة أن القطاع غير الرسمي يمثل 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لمصر.

وتبلغ معدلات العمالة غير الرسمية حالياً حوالي 60 في المائة، وتعمل غالبية العمالة في مواقع البناء أو تشغيل المركبات أو تجارة الشوارع.

وفي نهاية المطاف، أعدت مشاريع مختلفة لقانون حماية المنافسة وسنت أخيراً في عام 2005، على النحو المبين في المرفق الثاني. وتعززت الأهمية الدستورية لنظام قانون المنافسة المصري مع تعديلات عام 2014 للدستور المصري، ولا سيما المادة 27:

"يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر.

ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس، وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، **ومنع الممارسات الاحتكارية**، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمي المستهلك. [...]"[12].

بشكل عام، تحسن المشهد التنافسي المصري في السنوات القليلة الماضية بشكل ملحوظ وملموس[13]. على سبيل المثال، صنف تقرير التنافسية العالمية لعام 2019 مصر في المرتبة 100 (من أصل 141) في فئة "سوق المنتجات"، التي تقيس تأثير الضرائب والدعم المشوّه للمنافسة، ومدى هيمنة السوق، والمنافسة في مجال الخدمات[14]. وكان هذا تحسناً مقارنة بترتيب مصر في السنوات السابقة[15].

وأجرت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) تقييماً أحدث عهداً، وأجرت تقييماً لأداء الأطر التشريعية لأوساط الأعمال في المنطقة العربية، وقارنت الوضع في عامي 2020 و2023[16]. وأظهرت النتائج أن قانون المنافسة بلغ 4,45 (درجة متقدمة) في عام 2020، وهي درجة تحسنت في عام 2023 ووصلت إلى 5,73 (قوية). وبالمثل، ارتفعت مكافحة الكارتلات والاتفاقات المقيدة لحرية المنافسة من 5,00 (قوية) إلى 6,13 (قوية جداً). أما بالنسبة لإنفاذ قانون المنافسة، فقد بلغت النتائج في عام 2020 درجة 4,67 (متقدمة)

(11) Maged Ezzeldeen, Shedding light on Egypt's shadow economy. Available at: https://www.pwc.com/m1/en/publications/shedding-light-on-egypts-shadow-economy.html#:~:text=Egypt%20is%20no%20exception.,jobs%20being%20year%2Dround%20occupations; Muhammed Khalid, Egypt's informal economy: Untapped potential that could add $127 bln to GDP. Available at: https://english.ahram.org.eg/News/505338.aspx; OECD, OECD Economic Surveys Egypt. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-egypt-2024_af900de2-en#page130; and Nadir Mohammed, Roberta Gatti, Marco Ranzani, Gladys Lopez-Acevedo, Nistha Sinha and Adam Elsheikhi, Informal employment in Egypt, Morocco, & Tunisia: What can we learn to boost inclusive growth? Available at: https://blogs.worldbank.org/en/arabvoices/informal-employment-egypt-morocco-tunisia-what-can-we-learn-boost-inclusive-growth.

(12) التوكيد مضاف.

(13) ذكر جميع الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، بمن فيهم الشخص الذي أجريت معه المقابلة من رابطة المستهلكين والشخص الذي أجريت معه المقابلة من رابطة رجال الأعمال، أن تقدماً كبيراً قد أحرز في السنوات الأخيرة فيما يتعلق بدور قانون حماية المنافسة وأهمية إنفاذه في الأعمال التجارية في مصر.

(14) Klaus Schwab, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, 2019, p. 200. Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

(15) احتلت مصر المرتبة 121 من أصل 140 في تقرير التنافسية العالمية لعام 2018 (متاح على الرابط التالي: https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf)، والمرتبة 112 من أصل 138 في تقرير التنافسية العالمية 2016-2017 (متاح على الرابط التالي: https://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf).

(16) انظر الرابط https://www.unescwa.org/publications/arab-business-legislative-frameworks-2023.

وفي عام 2023 سجلت 6,36 درجة (قوية جداً). وفيما يتعلق بتنظيم التركزات الاقتصادية، في عام 2020، حققت مصر درجة 5,83 (درجة قوية)، وتحسنت النتائج لتبلغ درجة 7,00 (درجة قوية جداً) في عام 2023.

وتظهر البيانات أعلاه أن المنافسة في السوق المصرية قد شهدت تحسناً خلال السنوات القليلة الماضية، وهو ما يعزى جزئياً على الأقل إلى قوانين وسياسات المنافسة. ويستكشف هذا التقرير بمزيد من التفصيل مواطن القوة والضعف في هذا القانون والمؤسسات التي تنفذه.

3-1 الخلفية: صدور قانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري وتعديلاته

صدر قانون حماية المنافسة المصري في 15 شباط/فبراير 2005، وكان من المقرر سنه بعد ثلاثة أشهر، في 16 أيار/مايو 2005. وحدد النص الأصلي هدف القانون في المادة 1: تكون ممارسة النشاط الاقتصادي على النحو الذي لا يؤدي إلى منع حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها، وذلك كله وفق أحكام القانون. والقانون يمنع أنواعاً معينة من الاتفاقات الأفقية والقيود الرأسية المقيدة لحرية المنافسة والقانون يتضمن قائمة مستفيضة بأوجه الممارسات المحظورة بالنسبة للكيانات التي تكون في وضع مسيطر. وفيما يتعلق بالصلاحيات المؤسسية لجهاز حماية المنافسة، أوضحت الصيغة الأصلية للقانون أن الجهاز تابع لـ "الوزير المختص" وأنّ الوزير يتمتع بصلاحيات رئيسية، مثل إحالة القضايا إلى النيابة العامة والتصالح مع المخالفين. وتنص المادة 2 من قانون إصدار قانون حماية المنافسة على أن الوزير المختص هو رئيس الوزراء. والجدير بالذكر أن هذه الصلاحيات قد تم تفويضها إلى وزير التجارة والصناعة بعد فترة وجيزة من إنشاء جهاز حماية المنافسة وحتى عام 2022[17]. ويحدد القانون أيضاً الغرامات المفروضة على مخالفة أحكام القانون الموضوعية.

وفي وقت لاحق، تم تعديل القانون في عامي 2008 و2014، بإضافة *نظام الإخطار* اللاحق لعمليات الاستحواذ والاندماج وبرنامج الإعفاء الكلي، وبإلزام كيانات الدولة بأخذ رأي جهاز حماية المنافسة قبل إصدار القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية التي من شأنها الإضرار بالمنافسة. علاوة على ذلك، خفضت التعديلات سلطة الوزير المختص، مما زاد من استقلالية جهاز حماية المنافسة، كما رفع المبالغ النقدية للغرامات.

في الآونة الأخيرة، في عام 2022، تم تعديل القانون لإدخال نظام الرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية، بحيث يُلزم الأشخاص بإخطار جهاز حماية المنافسة بالتركزات الاقتصادية التي تتخطى حدود الإخطار قبل تنفيذها، وإلغاء نظام الإخطار اللاحق لعمليات الاستحواذ والاندماج.

ويرد في المرفق الثاني المزيد من التفاصيل عن تطور قانون حماية المنافسة.

4-1 الهيكل المؤسسي الحالي وإجراءات الإنفاذ

استناداً إلى الصيغة الحالية للقانون، كما سبق شرح ذلك، يحدد هذا القسم الإجراءات القانونية الحالية المتعلقة بقانون المنافسة، والهيكل المؤسسي لجهاز حماية المنافسة، فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة لحرية المنافسة والتركزات الاقتصادية.

1-4-1 إجراءات الإنفاذ بالنسبة للممارسات المقيدة لحرية المنافسة

يتولى جهاز حماية المنافسة إجراء تحريات على إثر بلاغ (أو طلب من سلطة حكومية) أو من تلقاء نفسه. بعد ذلك يباشر جهاز حماية المنافسة التحقيق، بما يتماشى مع سلطاته والصلاحيات الممنوحة لمسؤوليه (انظر القسم 3-2-2). وتشرف على التحريات المتعلقة بالممارسات المقيدة لحرية المنافسة إدارة التحريات وإدارة مكافحة

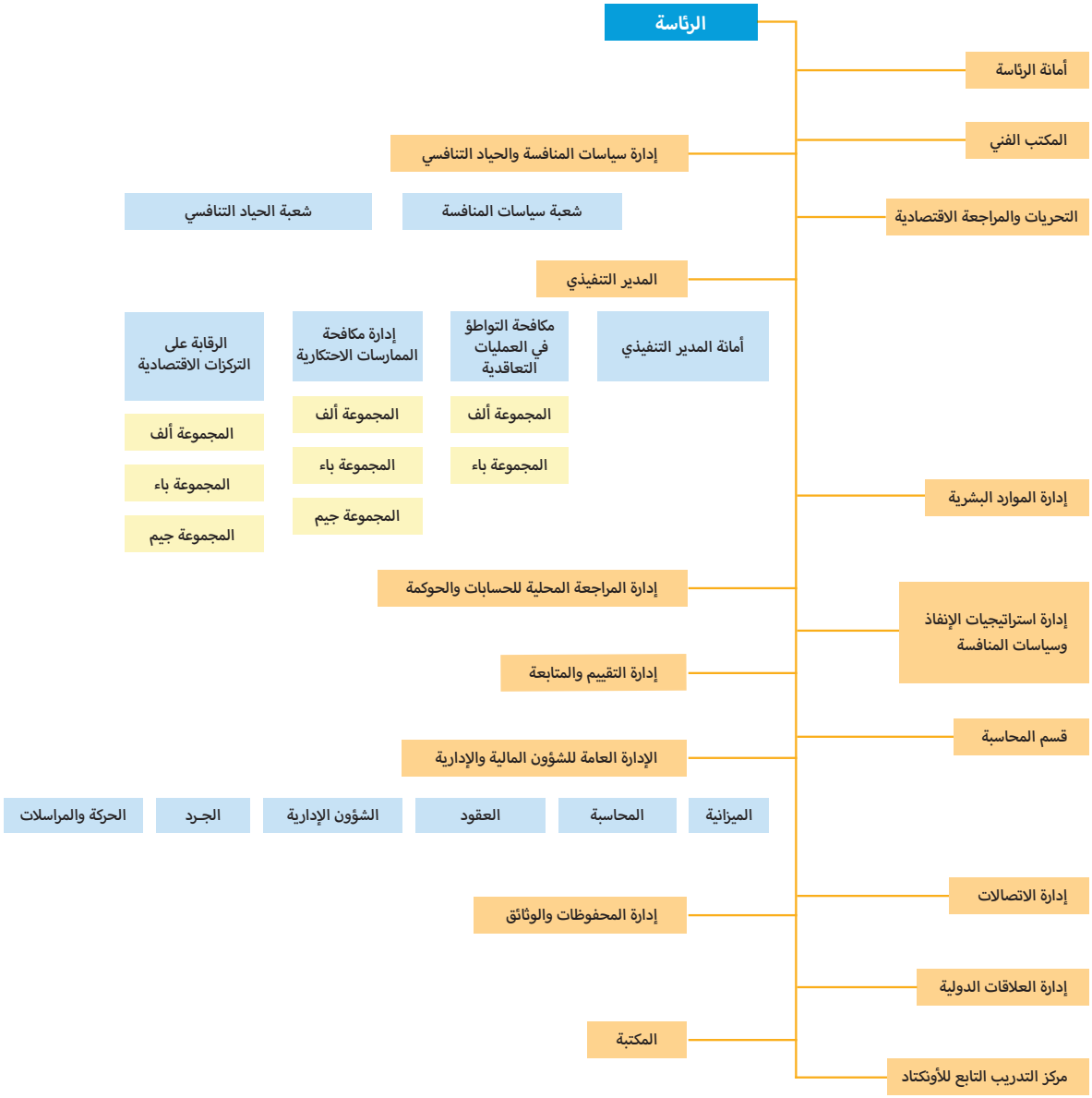
(17) ألغي هذا التفويض في آب/أغسطس 2022 بموجب قرار رئيس الوزراء رقم 2934 لعام 2022. وتناقش مسألة استقلالية جهاز حماية المنافسة بمزيد من التفصيل في القسم 3-2-1.

التواطؤ في العمليات التعاقدية (انظر القسم 3-2-7)، واللتان تقسمان على أفرقة مختلفة، وقد تدعمهما إدارة التحريات والمراجعة الاقتصادية. وتتمثل قوة هذه الأخيرة في الرصد المنهجي لمختلف قطاعات الاقتصاد، وذلك أساساً من خلال اقتناء البيانات وتحليلها (انظر القسم 3-2-3). ويبين الشكل 1 الهيكل التنظيمي الحالي لموظفي جهاز حماية المنافسة.

ووفقاً للمادة 39 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة المصري، بمجرد أن ينتهي الفريق المعني بالقضية من التحريات، يصاغ تقرير. وكما هو مبين في الشكل 1، يتولى استعراض التقارير المكتب الفني، الذي يعمل حالياً بموظفين مستشارين للرئيس قانونيين واقتصاديين.

الشكل 1

الهيكل التنظيمي لجهاز حماية المنافسة المصري (2024)[18]



(18) بيانات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة المصري.

ويتم لاحقاً تقديم التقرير إلى مجلس جهاز حماية المنافسة، الذي يمكنه أن يقرر ما إذا كان يوافق على النتائج التي توصل إليها الفريق أو أن هناك حاجة إلى مزيد من التحريات[19]. ويتم إخطار الطرف المخالف خطياً بقرار جهاز حماية المنافسة[20]. ووفقاً للمادة 13 من قانون المنافسة، يجتمع المجلس مرة في الشهر على الأقل، وأكثر من ذلك إذا لزم الأمر، بناء على دعوة من الرئيس.

وفي حين أن مخالفات قانون حماية المنافسة جنائية بطبيعتها وتوصف على هذا النحو في جميع أحكام القانون، فإن العقوبات الصادرة عن المحاكم الاقتصادية هي في شكل غرامات جنائية[21]، بغض النظر عن كون قرارات جهاز حماية المنافسة إدارية في طبيعتها. ويمكن تعريف القرارات الإدارية، وفقاً للسوابق القضائية المصرية، على أنها: "عمل قانوني أحادي الجانب يصدر بإرادة سلطة إدارية تابعة للدولة، ويحدث آثاراً قانونية، أو يخلق وضعاً قانونياً جديداً، أو يعدل أو يلغي موقفاً قانونياً قائماً"[22]. قرارات الإنفاذ التي يمكن أن يتخذها جهاز حماية المنافسة فيما يتعلق بقضايا مكافحة الممارسات الاحتكارية هي:

(1) التدابير المؤقتة: وفقاً للفقرة 2 من المادة 20 من قانون حماية المنافسة، يجوز لمجلس إدارة جهاز المنافسة أن يصدر قراراً بوقف الممارسات المحظورة قبل إنهاء تحرياته، إذا تفت مبدئياً أن هذه الممارسات تخالف المواد 6 و7 و8 من القانون وإذا ثبت أنها تسبب ضرراً كبيراً للمنافسة أو للمستهلك لا يمكن تداركه في غياب قرار الوقف.

(2) قرارات الإخلال، بما في ذلك قرارات اعتماد سبل الانتصاف السلوكية و/أو الهيكلية على المخالفين من أجل استعادة المنافسة في السوق (الأسواق) المتأثرة: وفقاً للفقرة 1 من المادة 20 من قانون حماية المنافسة، عند ثبوت مخالفة أحد الأحكام الواردة بالمواد 6 و7 و8 من القانون، يتولى الجهاز تكليف المخالف بتعديل أوضاعه أو اتخاذ التدابير التصحيحية (سبل الانتصاف السلوكية و/أو الهيكلية)، إما على الفور أو في غضون فترة زمنية محددة. إذا لم يتم إنهاء الاتفاق أو العقد المقيد لحرية المنافسة خلال هذه المهلة، فإنه يعتبر لاغياً وباطلاً[23]. علاوة على ذلك، يمكن لجهاز حماية المنافسة، وفقاً للفقرة 1 من المادة 21 من قانون المنافسة، أن يختار إرسال طلب إلى النيابة العامة لمباشرة الإجراءات الجنائية[24].

(3) ريثما يصدر حكم بات من قبل أعلى محكمة، يمكن لجهاز حماية المنافسة قبول طلب التصالح مع المخالف وبالتالي استصدار قرار يحدد مبلغ التصالح (انظر القسم 3-1-1 للمزيد من المناقشة حول التصالح).

(19) المادة 40 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة المصري.

(20) المادة 43 من اللائحة التنفيذية. ولا بد من ملاحظة أن هذا الإخطار يتم عن طريق خطاب يتضمن القرار النهائي لمجلس الإدارة؛ أي أحكام القانون المنتهكة، وأمر الوقف والكف، والإخطار بإرسال إحالة إلى النيابة العامة أو بأن طلب التسوية قد قُبل (أيهما انطبق، إن انطبق). ولا يوجد حالياً أي التزام قانوني، ولا توجد آلية داخلية في جهاز حماية المنافسة المصري لإرسال نسخة من التقرير إلى الأطراف المخالفة. ويجوز لهذه الأطراف، وفقاً لتقدير جهاز المنافسة، إرسال نسخة غير سرية من التقرير متى أبدت استعداداً للتسوية مع جهاز حماية المنافسة.

(21) على وجه التحديد، تعتبر "جنحاً" وليس "جرائم"، وفقاً للمادة 11 من قانون العقوبات، التي تعرف الجنح على أنها مخالفات يعاقب عليها بغرامة تتجاوز 100 جنيه مصري والجرائم على أنها تلك التي يعاقب عليها بالحبس أو الإعدام (المادة 10).

(22) محمد فؤاد مهنا، القرارات الإدارية في القوانين الإدارية لمصر وفرنسا، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية (جامعة الإسكندرية)، العدد 3.4، 1958، الصفحات 1-84. متاح (باللغة العربية) على الرابط: https://lalexu.journals.ekb.eg/article_299159_33aa34915db7a3ff429949bfc4eaa661.pdf.

(23) من المثير للاهتمام ملاحظة أن سلطة جهاز حماية المنافسة في اعتماد أوامر الوقف والكف، فضلاً عن إصدار أوامر إلى المنتهكين بإعادة ضبط أوضاعهم وجبر المخالفة أو اتخاذ التدابير التصحيحية، يمكن تفسيرها على أنها تنطوي على سبل انتصاف سلوكية أو هيكلية لا تضع حداً للمخالفة فحسب، بل تعالج الوضع أيضاً. ويلاحظ أنه لا يوجد تفضيل محدد للعلاجات السلوكية كما هو منصوص عليه في المادة 7 من اللائحة التنفيذية 2003/1، التي تعطي المفوضية الأوروبية سلطة أن تفرض على المؤسسات المخالفة أي علاجات سلوكية أو هيكلية تتناسب مع المخالفة المرتكبة وتكون ضرورية لإنهاء المخالفة بشكل فعال ولكنها تنص أيضاً على أنه "لا يمكن فرض سبل انتصاف مؤقتة إلا في حالة عدم وجود علاج سلوكي فعال بنفس القدر أو حيث يكون أي علاج سلوكي فعال بنفس القدر أشد عبئاً على المؤسسة المعنية من العلاج الهيكلي. [...]". للاطلاع على مناقشة حول الإصلاح التقديري في قانون المنافسة، انظر I. Lianos, Remedies in Competition Law in Europe, in I. Lianos and D. Geradin (eds.), Handbook on European Competition Law (Edward Elgar, 2013), p. 362-455.

(24) يعتبر هذا طلباً من جهاز حماية المنافسة وليس قراراً إدارياً.

وبما أن هذه القرارات هي قرارات إدارية، فإنها تخضع لحكم قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 الذي يصبح وجيهاً عندما يتعلق الأمر بإجراءات الاستئناف. ووفقاً للمادة 24 من قانون مجلس الدولة، يمكن تقديم تظلم من قرار صادر عن جهاز حماية المنافسة إلى جهاز حماية المنافسة في غضون 60 يوماً من إبلاغ الطرف الموجّه إليه القرار. يتعيّن على جهاز حماية المنافسة بعد ذلك الرد على التظلم في غضون 60 يوماً من استلامه، وغياب رد يعادل رفض التظلم. يمكن للطرف الموجّه إليه القرار بعد ذلك رفع الأمر إلى المحاكم الإدارية في غضون 60 يوماً من تلقي الرد، أو بعد انتهاء مهلة الستين يوماً الأولى. وتقيّم المحاكم الإدارية القرار من حيث الإجراء والمضمون[25][26].

وكما هو مشار إليه أعلاه، يمكن لجهاز حماية المنافسة أن يطلب من النيابة العامة اتخاذ إجراءات جنائية لمخالفة معينة. ووفقاً للمادة 21 من قانون حماية المنافسة، لا يمكن للنيابة العامة مباشرة الإجراءات الجنائية المتعلقة بأحكام قانون المنافسة دون طلب كتابي من جهاز المنافسة. وفرع النيابة العامة الذي يتعامل مع مخالفات قانون المنافسة هو شعبة الشؤون الاقتصادية وغسل الأموال[27].

وفي حين أن جهاز حماية المنافسة هو الكيان الوحيد الذي يجوز له طلب مباشرة الإجراءات الجنائية، فإن المادة 1 من قانون الإجراءات الجنائية (رقم 150 لسنة 1950) تنص على أن النيابة العامة تختصّ دون غيرها برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها. وبناء على ذلك، فإن سلطة رفع الدعوى لا تعود إلى جهاز حماية المنافسة، بل إلى النيابة العامة. ويتم ذلك على النحو التالي:

بمجرد أن تتلقى النيابة العامة طلباً أولياً من جهاز حماية المنافسة، تبدأ في التحقيق في القضية. والجدير بالذكر أن الأدلة التي يجمعها جهاز حماية المنافسة وتحال إلى النيابة يقوم بها مأمورو الضبط القضائي التابعين للجهاز[28]، الذين لديهم سلطة "التحري والتفتيش وجمع المعلومات"[29]، على غرار صلاحيات ضباط الشرطة. من ناحية أخرى، فإن النيابة العامة هي الكيان الوحيد الذي يتمتع بسلطة أقوى[30] في "التحقيق". وتقوم النيابة العامة في سياق التحقيق بمراجعة الأدلة الواردة من جهاز حماية المنافسة[31]. يمكنها أيضاً أن تستدعي فريق التحريات في جهاز حماية المنافسة كشاهد. بالإضافة إلى ذلك، قد يقرر الادعاء أن هناك حاجة إلى أدلة إضافية. ويمكن للنيابة العامة الحصول على هذه الأدلة من خلال مأموريها، أو، وفقاً للمادة 200 من قانون الإجراءات الجنائية، من خلال "أي مأمور ضبط قضائي تكلفه" في نطاق صلاحيته. وهذا يعني أنه يمكن للنيابة العامة تعيين مسؤول واحد أو أكثر في جهاز حماية المنافسة لإجراء المزيد من التحقيقات. ومع ذلك، في هذه الحالة، يقوم مسؤولو جهاز حماية المنافسة بالعمل نيابة عن النيابة العامة وليس نيابة عن جهاز حماية المنافسة، مما يعني أنهم سيقدمون تقاريرهم إلى النيابة العامة وليس إلى جهاز حماية المنافسة.

وبالاستناد إلى الأدلة التي يجمعها جهاز حماية المنافسة في البداية أو من خلال مزيد من التحريات، إما مباشرة من قبل النيابة العامة أو من قبل مأموري الضبط القضائي الآخرين، فإن النيابة العامة لديها الخياران التاليان:

(1) إذا ارتأت أنه لا يوجد داعٍ للمضي قدماً في القضية، يمكنها إنهاء الإجراءات (المادة 61 من قانون الإجراءات الجنائية). ويمكن للادعاء أن يتوصل إلى هذا الاستنتاج بعد بذل جهود لجمع كل الأدلة

(25) المادة 10 من قانون مجلس الدولة.

(26) تجدر الإشارة إلى أنه منذ عام 2015، تم تقديم ستة طعون في قرارات إخلالات أمام المحاكم الإدارية، ولم يوفَّق أي منها. وحتى وقت كتابة هذا التقرير، لا تزال أربعة منها جارية.

(27) أنشئت هذه الشعبة بقرار من وزير العدل صدر في 23 تشرين الأول/أكتوبر 1985. وبعد صدور القانون رقم 120 لعام 2008 بإنشاء المحاكم الاقتصادية (يناقش هذا الأمر بمزيد من التفصيل أدناه)، أوضح التعميم رقم 26 لعام 2008 أن هذه الشعبة ستكون مسؤولة عن التحقيق في الجرائم التي تدخل في اختصاص المحاكم الاقتصادية، الذي يشمل الجرائم المدرجة في قانون حماية المنافسة. وكانت الشعبة تسمّى سابقاً شعبة الشؤون المالية والاقتصادية، ولكن تم تغيير اسمها بعد صدور القانون رقم 154 لعام 2022 بتعديل بعض أحكام قانون غسل الأموال، الذي وضع قضايا غسل الأموال تحت اختصاصه.

(28) كما هو موضح في القسم 3-2-2، يتمتع المحامون وعلماء الاقتصاد وأخصائيو تكنولوجيا المعلومات في جهاز حماية المنافسة بمركز مأموري الضبط القضائي.

(29) المادة 11 من قانون حماية المنافسة.

(30) المادة 1 من قانون الإجراءات الجنائية.

(31) المادة 776 من التعليمات العامة لمكاتب النيابات العامة.

المتعلقة بالقضية والتوصل مع ذلك إلى استنتاج مفاده أن الأدلة لا تشير إلى وقوع المخالفة أو أنه من غير المرجح أن تدين المحكمة المدعى عليه[32].

(2) إذا ارتأت أن هناك أدلة كافية لرفع دعوى، يمكنها أن تطلب مثول المدعى عليه أمام المحكمة المختصة (المادة 63 من قانون الإجراءات الجنائية). مرة أخرى، يمكن للنيابة العامة فقط اتخاذ قرار رفع قضية.

بناء على ذلك، وعلى الرغم من أن جهاز حماية المنافسة لديه سلطة طلب مباشرة إجراءات جنائية، فإنه لا يملك أي سيطرة على ما إذا كانت القضية ستعرض على المحاكم أم لا. والقضايا المحالة إلى النيابة العامة يتم التحري فيها في نهاية المطاف من قبل المسؤولين في شعبة الشؤون الاقتصادية وغسل الأموال، الذين على الرغم من خبرتهم في الشؤون القانونية إلا أنهم ليسوا بالضرورة من ذوي الخبرة في قانون حماية المنافسة. ويشمل اختصاصها قوانين أخرى مختلفة مثل تلك المتعلقة بالمصارف والمؤسسات المالية وغسل الأموال. وعلى هذا النحو، يمكن أن تكون هناك ممارسات قد يكون جهاز حماية المنافسة قد قام بالتقصي، بعد تقديم بلاغ أو طلب أو بحكم منصبه، وخلص بناء على ذلك إلى أنها تخالف قانون حماية المنافسة وتمر دون عقاب لأن جهاز حماية المنافسة لا يتمتع بصلاحيات فرض الجزاءات المالية (انظر القسم 3-1-2) وقد قررت النيابة العامة عدم ملاحقتها. ووفقاً للأرقام المقدمة من جهاز حماية المنافسة، فإن سبعة (7) من أصل خمس عشرة (15) قضية أحيلت إلى النيابة العامة منذ إنشاء جهاز حماية المنافسة ولم تتم ملاحقتها جنائياً من قبل النيابة العامة، على الرغم من أن هذا لا يعني بالضرورة أن المخالفة لم تثبت في هذه القضايا. وعلاوة على ذلك، قد يؤدي ذلك إلى الازدواجية في موارد التقصي وإطالة إجراءات فرض الغرامات على الممارسات المقيدة لحرية المنافسة. وتتمثل إحدى طرق حل هذه المسألة في إدخال تعديل على قانون حماية المنافسة من أجل منح جهاز حماية المنافسة سلطة إضافية لطلب رفع الدعوى بدلاً من السلطة المحدودة المتمثلة في طلب تحريك الإجراءات الجنائية. وفي حين أن رفع الدعوى سيخضع في نهاية المطاف لتقدير النيابة العامة، فإن ذلك سيشمل جهاز حماية المنافسة في عملية التحقيق في الادعاء، حيث سيتعين على المدعي العام الرجوع إلى جهاز حماية المنافسة قبل رفع القضية. وهذا من شأنه أن يمكن جهاز حماية المنافسة من الاستفادة من سلطات التحقيق العليا، فضلاً عن السماح للمدعي العام بالاستفادة بشكل ملموس من خبرة جهاز حماية المنافسة، قبل رفع الدعوى.

وإذا قررت النيابة العامة المضي قدماً فإنها ترفع القضية أمام المحاكم الاقتصادية. والمحاكم الاقتصادية مختصة لتطبيق العديد من القوانين المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والتجارية، مثل القوانين المصرفية واللوائح المالية، وحماية المستهلك، والاتصالات، والاستثمار، والملكية الفكرية[33]. وهذه المحاكم منظمة على مستويين: المحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف[34]. يمكن للمحاكم الاقتصادية، على كلا المستويين، أن تستأنس برأي خبراء في قانون المنافسة مسجلين لدى وزارة العدل[35]. ويمكن الطعن في قرارات محكمة الاستئناف الاقتصادية أمام محكمة النقض في الدولة[36] التي تتناول الجوانب الموضوعية للقضية[37]. ويلاحظ هنا أن أي قرار تتخذه المحكمة يصدر ضد الأشخاص الطبيعية وليس ضد الأشخاص الاعتبارية (التي قد تكون مع ذلك مسؤولة بالتضامن)؛ وتنص المادة 25 من قانون حماية المنافسة على أن "الشخص المسؤول عن الإدارة الفعلية للشخص الاعتباري المخالف يتعرض لذات العقوبات المقررة بالنسبة للأفعال المرتكبة مخالفةً لأحكام هذا القانون، إذا ثبت أن هذا الشخص كان على علم فعلي بهذه المخالفة وأن عدم وفائه بالالتزامات المفروضة عليه بسبب إدارته قد ساهم في وقوع المخالفة. ويكون الشخص الاعتباري مسؤولاً بالتضامن عن دفع الغرامات والتعويضات المحكوم بها، إذا صدرت المخالفة عن أحد موظفيه الذي يعمل باسم الشخص الاعتباري أو نيابة عنها.

وبناء على ذلك، يتم إنفاذ قانون حماية المنافسة من خلال نموذج الإنفاذ الجنائي. وهناك نظام مؤسسي مزدوج/على مستويين، يجوز بموجبه لجهاز حماية المنافسة اتخاذ قرارات إدارية، بينما يجوز للسلطة القضائية أيضاً أن تقرر فرض غرامات في القضايا المعروضة عليها من قبل النيابة العامة. ويلاحظ أن عملية الاستئناف مختلفة بالنسبة لكل واحد من هذه الأنظمة. ويلخص الشكل 2 هذا النموذج:

(32) المادة 803 من التعليمات العامة لمكاتب النيابات العامة.

(33) المادة 4 من القانون رقم 120 لسنة 2008 المنشئ للمحاكم الاقتصادية.

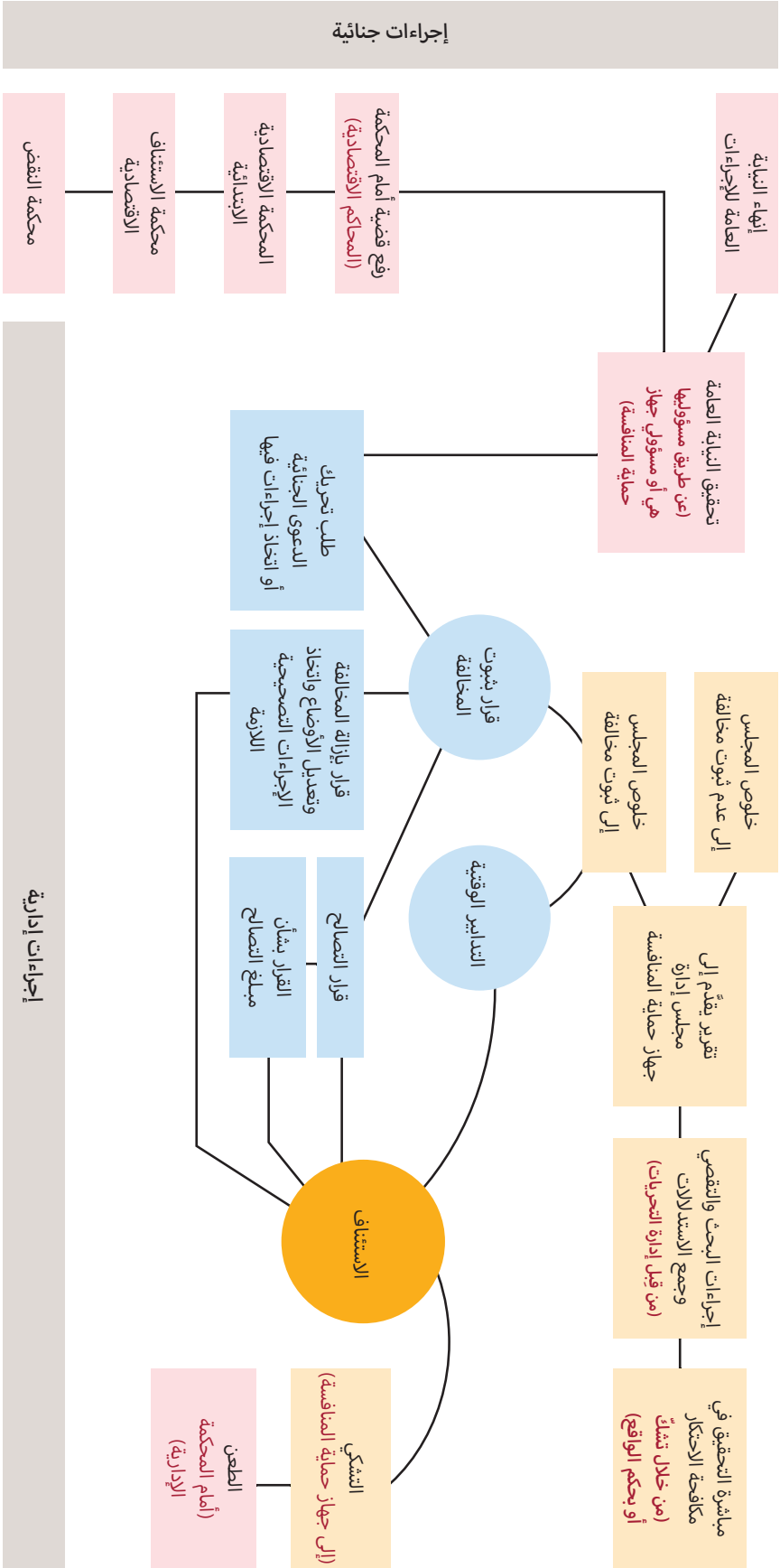
(34) المادة 1 من القانون رقم 120 لسنة 2008 المنشئ للمحاكم الاقتصادية.

(35) المادة 9 من القانون رقم 120 لسنة 2008 المنشئ للمحاكم الاقتصادية.

(36) المادتان 11 و12 من القانون رقم 120 لسنة 2008 المنشئ للمحاكم الاقتصادية.

(37) المادة 12 من القانون رقم 120 لسنة 2008 المنشئ للمحاكم الاقتصادية.

الشكل 2
إجراءات الإنفاذ المتعلقة بالممارسات الاحتكارية[38]



(38) أعدها المؤلفون استناداً إلى أحكام قانون حماية المنافسة المصري واللائحة التنفيذية لقانون المنافسة المصري، وتم الحصول على البيانات من جهاز حماية المنافسة.

2-4-1 إجراءات الإنفاذ المتعلقة بالتركزات الاقتصادية

الإجراءات المتعلقة بالتركزات الاقتصادية ليست واضحة بعد مثل الإجراءات المتعلقة بالممارسات المقيدة لحرية المنافسة، لأن اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة المصري لم تعدل لتعكس النظام الجديد للرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية. ومع ذلك، يتضح من الشكل 1 أعلاه أن هناك إدارة مخصصة للتركزات الاقتصادية في جهاز حماية المنافسة. وتعمل الإدارة حالياً على وضع إرشادات وتوجيهات تحسّباً لإنفاذ القانون، وتعالج الإخطارات الواردة من مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي ومن منظمي القطاع في قطاع الرعاية الصحية (انظر القسم 2-1-4)

علاوة على ذلك، ووفقاً للأحكام المضافة حديثاً لأحكام قانون حماية المنافسة، فإن القرارات المتعلقة بالرقابة على التركزات الاقتصادية لها طابع إداري. وتصدر القرارات عن لجان منشأة عملاً بالمادة 27 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة[39]، تتألف من ثلاثة أعضاء من المجلس، بالنسبة لقرارات المرحلة الأولى[40] وبالنسبة للإخطارات المحالة من الهيئة العامة للرقابة المالية[41]، ومن مجلس جهاز حماية المنافسة بالنسبة لقرارات المرحلة الثانية[42] (انظر المرفق ألف-1-5. للاطلاع على الجداول الزمنية والنتائج المحتملة لكل مرحلة). ونظراً لكون هذه القرارات إدارية، فإن آلية الطعن فيها هي كما ورد وصفها في القسم 1-4-1.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن لمجلس إدارة جهاز حماية المنافسة إحالة بعض المخالفات المتعلقة بالرقابة على التركزات الاقتصادية (المنصوص عليها في المادة 22 مكرراً (د) من قانون المنافسة) إلى النيابة العامة من أجل الملاحقة الجنائية:

(1) الإخلال بالتزام الإخطار بصفقة تخضع لواجب الإخطار.

(2) استعجال الأمور (تنفيذ الصفقة قبل أن يُصدر جهاز حماية المنافسة قراراً، مع تجاهل واجب التوقف التام المنصوص عليه في المادة 19 مكرراً (أ) من قانون حماية المنافسة).

(3) مخالفة الشروط التي يتم على أساسها إصدار تصريح مشروط للتركز الاقتصادي.

(4) عدم الامتثال لقرار وقف.

(5) الحصول على قرار إبراء من جهاز حماية المنافسة أو الهيئة العامة للرقابة المالية بناء على بيانات و/أو معلومات و/أو مستندات مضللة تم تقديمها عن علم إلى جهاز حماية المنافسة.

وكما هو الحال بالنسبة لآلية قضايا مكافحة الاحتكار، تقتصر سلطة الجهاز على طلب تحريك الدعوى الجنائية أو اتخاذ إجراءات فيها؛ ولا يمكنه رفع القضية مباشرة أمام المحكمة.

(39) تشير المادة 27 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة إلى أنه "يجوز لمجلس الإدارة أن يكلف أحد أعضائه أو لجنة مشكلة بينهم للقيام بمهمة محددة أو للإشراف على جانب معين من أنشطة الجهاز. وفي هذه الحالات، تعد تقارير عن التكليف أو الإشراف وتقدم إلى المجلس".

(40) المادة 19 مكرراً (ج) من قانون حماية المنافسة.

(41) المادة 19 مكرراً (و) من قانون حماية المنافسة.

(42) المادة 19 مكرراً (د) من قانون حماية المنافسة.

الفصل الثاني

الإطار القانوني

يحظر قانون حماية المنافسة بعض الاتفاقات الأفقية، والاتفاقات الرأسية المقيدة لحرية المنافسة، وإساءة استخدام الوضع المسيطر، والتركزات الاقتصادية التي تقيد حرية المنافسة أو تحد منها أو تضر بها إلى حد كبير. ومع ذلك، انبثقت عن هذا الإطار القانوني عدة قضايا، وهو لا يغطي بشكل كاف المسائل المتعلقة بالممارسات الاحتكارية أو المسائل المتعلقة بالأسواق الرقمية. وينشأ الجدل أيضاً حول الاختصاص فيما يتصل بالمنافسة في قطاع الاتصالات، وصلاحيات مكافحة الممارسات الاحتكارية والرقابة على التركزات الاقتصادية التي يتمتع بها البنك المركزي المصري وتتمتع بها الهيئة العامة للرقابة المالية. وهذا يستلزم إجراء مقارنة مع أفضل الممارسات الدولية، يمكن أن تقدم توصيات مفيدة للإصلاح.

2- الإطار القانوني

2-1 قانون المنافسة المصري: تقييم وضوح الإطار القانوني وتماسكه وفعاليته

كما وردت مناقشة ذلك في القسم 1 والمرفق الثاني، صدر قانون حماية المنافسة المصري في عام 2005 وتم تعديله منذ ذلك الحين. ويحظر القانون، في شكله الحالي، بعض الاتفاقات الأفقية، والاتفاقات الرأسية المقيدة لحرية المنافسة، وإساءة استخدام الوضع المسيطر، والتركزات الاقتصادية التي تقيد حرية المنافسة أو تحد منها أو تضر بها بشكل كبير. وتؤدي الأجهزة المنظمة لقطاعات محددة أيضاً دوراً في هذا الإطار. وسوف يستكشف هذا القسم جوهر كل من أوجه الحظر، فضلاً عن دور الأجهزة المنظمة في قطاعات محددة، ويختتم القسم بمقارنة جوهر قوانين وسياسات المنافسة في الولايات المختصة الأخرى.

2-1-1 الاتفاقات الأفقية

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، تحظر المادة 6 من قانون حماية المنافسة، والمادة 11 من لائحته التنفيذية، أربعة أنواع من الاتفاقات بين المتنافسين. كما أنّ قانون المنافسة يضع آلية للإعفاء المسبق من الاتفاقات الأفقية التي تؤدي إلى كفاءة اقتصادية تفوق الضرر الذي يلحق بالمنافسة وينتقل إلى المستهلكين.

المادة 6 من قانون حماية المنافسة:

"يحظر الاتفاق أو التعاقد بين أشخاص متنافسة في أية سوق معنية إذا كان من شأنه إحداث أي مما يأتي:

أ) رفع أو خفض أو تثبيت أسعار المنتجات محل التعامل.

ب) اقتسام الأسواق أو تخصيصها على أساس من المناطق الجغرافية أو مراكز التوزيع أو نوعية العملاء أو نوعية المنتجات أو الحصص السوقية أو المواسم أو الفترات الزمنية.

ج) التنسيق فيما يتعلق بالتقدم أو الامتناع عن الدخول في المنافسات والمزايدات والممارسات وسائر عروض التوريد.

د) تقييد عمليات التصنيع أو الإنتاج أو التوزيع أو التسويق للمنتجات، ويشمل ذلك تقييد نوع المنتج أو حجمه أو الحد من توافره.

[...]"

المادة 11 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة:

"يحظر الاتفاق أو التعاقد بين أشخاص متنافسين في أية سوق معنية إذا كان من شأن الاتفاق أو التعاقد إحداث أي مما يلي:

أ) رفع أو خفض أو تثبيت أسعار للمنتجات محلّ التعامل. ويدخل في هذه الأسعار الاتفاق على العائد المستحق على الأقساط أو على مدة الضمان أو على خدمات ما بعد البيع أو على أي أسلوب آخر من شأنه أن يؤثر في قرار الشراء أو البيع.

ب) اقتسام الأسواق أو تخصيصها بناء على أساس من المناطق الجغرافية أو مراكز التوزيع أو نوعية العملاء أو نوعية المنتجات أو الحصص السوقية أو المواسم أو الفترات الزمنية.

ج) التنسيق فيما يتعلق بالتقدّم أو الامتناع عن الدخول في المنافسات والمزايدات وسائر عروض التوريد، ويُسترشد في هذا التنسيق، على وجه الخصوص، بما يأتي:

1- تقديم عطاءات متطابقة، ويشمل ذلك الاتفاق على قواعد مشتركة لحساب الأسعار أو تحديد شروط العطاءات.

2- الاتفاق حول الشخص الذي سيُقدّم العطاء، ويشمل ذلك الاتفاق مسبقاً على الشخص الذي يرسو عليه العطاء، سواء بالتناوب أو على أساس جغرافي أو على أساس تقاسم العملاء.

3- الاتفاق حول تقديم عطاءات صورية.

4- الاتفاق على منع شخص من الدخول أو المشاركة في تقديم عطاءات.

د) تقييد عمليات التصنيع أو الإنتاج أو التوزيع أو التسويق للمنتجات، ويشمل ذلك تقييد نوع المنتج أو حجمه أو خصائصه أو الحد من توافره.

"[...]

ويبين الإطار 1 أدناه الحالات التي خلص فيها جهاز حماية المنافسة إلى وجود مخالفات للمادة 6 من قانون حماية المنافسة.

الإطار 1
قضايا مختارة في إطار المادة 6

المادة 6(أ): في عام 2023، تبين لجهاز حماية المنافسة أن المكتبين الممثلين لداري نشر، بالتعاون مع موزعيهما المعتمدين، قد أبرما اتفاقات مقيدة لحرية المنافسة بهدف زيادة أسعار الكتب المدرسية المصدّرة من الخارج من خلال الاتفاق على سعر صرف يتجاوز سعر الصرف الرسمي للبنك المركزي المصري بنسبة 80 في المائة، في مخالفة للمادة 6(أ) من قانون حماية المنافسة. بالإضافة إلى ذلك، شاركا في اتفاقات تقسيم الأسواق من خلال تقسيم المدارس بين الموزعين المعتمدين في مخالفة للمادة 6(ب) من قانون المنافسة. وأدت الاتفاقات المقيدة لحرية المنافسة إلى زيادة الأعباء المالية على الأسر المصرية والحد من خيارات المدارس، بالإضافة إلى خلق حواجز أمام دخول الموزعين الذين يهدفون إلى دخول السوق. وتوصل الطرفان في نهاية المطاف إلى اتفاق مع جهاز المنافسة[43]. في عام 2022، خلص الجهاز إلى أن عدداً من سماسرة بيض المائدة قد اتفقوا على سعر طبق

(43) جهاز حماية المنافسة، مخالفة ناشري الكتب المدرسية للقانون، 25 شباط/فبراير 2023. متاح (باللغة العربية) هنا.

البيض بشكل يومي. وأُثبتت المخالفة وأحيلت إلى النيابة العامة[44]. في عام 2019، تلقى الجهاز بلاغاً يفيد بأن شخصيْن اعتباريَيْن في سوق لإزالة الشعر بالليزر قد اتفقا على تحديد أسعار خدماتهما. وكشف الجهاز من خلال تحرياته أن 21 من الأشخاص الاعتبارية قد اتفقت، عبر مجموعة على تطبيقة واتساب، على تحديد حد أدنى لسعر خدماتها. واجتمع الجهاز أيضاً مع جميع أعضاء الكارتل وحصل منهم على شهادات خطية. وبناء على ذلك، أصدر قراراً يؤكد المخالفة في عام 2021، وقام الطرفان بالتسوية مع جهاز حماية المنافسة[45].

المادة 6(ب): في عام 2011، تلقى الجهاز بلاغاً مفاده بأن شخصين اعتباريَيْن اتفقا في سوق النشا لغرض صريح هو تقسيم المستهلكين وتحديدهم حسب نوع المستهلك. وقام الجهاز بتحليل السوق المعنية وخلص إلى وجود عوائق كثيرة أمام الدخول، فضلاً عن وجود علاقة وثيقة بين الشخصين المعنيتين، مما جعل التفاهم محتملاً. كما حصل على أدلة مباشرة على التفاهم في شكل شهادات من الرئيسين التنفيذيين للشركتين. وأصدر جهاز حماية المنافسة قراراً بالمخالفة في عام 2013 وأحال القضية إلى النيابة العامة[46].

المادة 6(ج): في عام 2023، أطلق جهاز حماية المنافسة مبادرة وأصدر بعد ذلك قرار مخالفة ضد شخصين اعتباريَيْن ارتكبا تزويراً في العطاءات فيما يتعلق بعقود الشراء مع هيئة النقل العام بالقاهرة. كما أبلغ الجهاز الهيئة بالممارسات، واتخذ الخطوات اللازمة لمنعهما من الدخول في عقود مستقبلية مع الدولة (انظر القسم 3-1-3)[47]. وفي عام 2023 أيضا، أصدر الجهاز قراراً ضد 33 شركة طباعة لاتفاقها على حد أدنى من العطاءات لتقديمها إلى وزارة التربية والتعليم[48]. كما أثبت جهاز حماية المنافسة وجود مخالفتين منفصلتين، بعد تحريات أجراها من تلقاء نفسه، من قبل عشرة أشخاص اعتبارية تنشط في سوق أعمدة الإنارة (2022)، عرضت أسعاراً متطابقة وتقاسمت الكميات بينها مع بعض المناقصات، وخمس أشخاص اعتبارية في سوق الأنابيب الحديدية (2023)، وكلتا القضيتان تتعلقان بعقود مبرمة مع الدولة[49].

المادة 6(د): في عام 2018، تلقى جهاز حماية المنافسة بلاغاً مفاده أن شخصين اعتباريَيْن، أنتجا وباعا نوعين من الأدوية لعلاج الفيروس سي، قد اتفقا على بيع هذه الأدوية فقط مع حزمة أدوية أخرى. وقد أضر ذلك بقدرة الأشخاص الاعتبارية التي تبيع نوعاً واحداً فقط من الأدوية على المنافسة في السوق (حوالي 20 من الأشخاص الاعتبارية). وتمكن الجهاز من الكشف عن أدلة خطية على الاتفاق، في شكل مراسلات بالبريد الإلكتروني بين الشركتين. لذلك، تم إصدار أمر وقف وكف في عام 2019، وتمت التسوية في نهاية المطاف مع جهاز حماية المنافسة[50].

(44) جهاز حماية المنافسة، يحيل سماسرة البيض إلى النيابة العامة، 28 تموز/يوليه 2022. متاح (باللغة العربية) هنا.

(45) جهاز حماية المنافسة، التقرير السنوي حول تطورات سياسة المنافسة في مصر 2021، ص 7. متاح على الرابط التالي: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2022)44/en/pdf.

(46) جهاز حماية المنافسة، التقرير السنوي 2013-2014، ص 20. متاح (باللغة العربية) على الرابط التالي: http://eca.gov.eg/ECA/upload/Publication/Attachment_A/91/11.pdf.

(47) جهاز حماية المنافسة، كجزء من هدفه المتمثل في المقاضاة على التواطؤ في العمليات التعاقدية في المشتريات العامة... جهاز حماية المنافسة يثبت مخالفة اثنين من موردي قطع الغيار لهيئة النقل العام بالقاهرة، 21 أيار/مايو 2023. متاح (باللغة العربية) هنا.

(48) جهاز حماية المنافسة، يثبت الجهاز مخالفة 33 شركة طباعة فيما يتعلق بطباعة وتوفير الكتب لوزارة التربية والتعليم، 4 كانون الثاني/يناير 2024. متاح (باللغة العربية) هنا.

(49) جهاز حماية المنافسة، كجزء من هدفه المتمثل في المقاضاة على التواطؤ في العمليات التعاقدية في المشتريات العامة... جهاز حماية المنافسة يثبت مخالفة الشركات في سوقي أعمدة الإنارة والأنابيب الحديدية، 30 كانون الثاني/يناير 2023. متاح (باللغة العربية) هنا.

(50) جهاز حماية المنافسة، التقرير السنوي 2019-2020، ص. 23. متاح (باللغة العربية) على الرابط: https://eca.org.eg/getattachment/8d27be44-b787-4040-b93c-a716c598cd7c/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-2019-2020.pdf.

وتبين صياغة المادة 6 من قانون حماية المنافسة والمادة 11 من لائحته التنفيذية، باعتبارهما تحظران الممارسات التي "من شأنها" أن تؤدي إلى الأنواع الأربعة من الآثار المدرجة في المادتين، أنه يمكن الخلوص إلى وجود مخالفات للمادة 6 دون الحاجة إلى تقديم الدليل على الآثار. وبناء على ذلك، توفر المادة 6 من القانون قائمة شاملة بالاتفاقات الأفقية التي تعد من قبيل جرائم الخطر وليس الضرر. وتبين أحكام القضاء السابقة ذلك أيضاً وتوضح أن مفهوم الاتفاق معرف بشكل أوسع من تعريف مفهوم العقد: لقد جاء في قرار محكمة صدر في عام 2008 أن "جريمة الاتفاقات الاحتكارية، على وجه التحديد، لا تتطلب شكلاً معيناً، ولكن يكفي لحدوثها أن تتحقق إرادة المخالفين المشتبه بهم وأنها تتفق مع جوهر التفاهم"[51].

كما يشير مصطلح "من شأنه أن" إلى الاتفاقات و/أو العقود التي يحتمل أن تؤدي إلى أحد الآثار المدرجة في القائمة الحصرية المبيّنة في المادة 6 من قانون حماية المنافسة.

ومع ذلك، لا تتضمن القائمة تبادل المعلومات الحساسة باعتباره من قبيل جرائم الخطر. ويوصَى بإضافة ذلك إلى المادة 6 من القانون.

هذا مهم بشكل خاص في سياق الأسواق الرقمية، كما هو الحال في حالات التواطؤ الحسابي. في هذه الحالة، قد يستخدم الأشخاص أسعاراً موحدة ليس نتيجة لقرار تحديد الأسعار وإنما نتيجة لبرمجة خوارزمياتها للقيام بذلك، وفي النهاية نتيجة اتفاق على تنسيق الخوارزميات.

وثمة جانب آخر قابل للتأويل وهو معنى مصطلحي "عقد أو اتفاق". تبين المادة 11 من اللائحة التنفيذية، فضلاً عن المرجعية الأدبية[52] والسوابق القضائية أن هذا المصطلح ينبغي تفسيره تفسيراً واسعاً ليشمل على الأقل الاتفاقات الشفوية وغير الملزمة؛ على سبيل المثال، سلطت قضية في محكمة عام 2016[53] الضوء على أن العقود أو الاتفاقيات المشار إليها في المادة 6 من اللائحة التنفيذية يجب أن تغطي أي "تقارب في وجهات النظر". ومع ذلك، في الممارسة العملية، هذا أكثر صعوبة في التفسير والتنفيذ. ويؤدي ذلك إلى قدر أقل من اليقين القانوني بشأن ما إذا كانت هذه المصطلحات تشمل (أم لا) القرارات التي تتخذها الروابط الصناعية والممارسات المنسقة كما تفعل المادة 101 من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي بموجب قانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي[54].

وعلى سبيل المثال، قد يطرح ذلك مشكلة عند التحري في الممارسات المقيدة لحرية المنافسة بالنسبة لأعضاء النقابات العمالية. في سيناريو افتراضي، قد تصدر النقابة العمالية قراراً - باسم أعضائها، وهم منافسون - وهو ما ينتهك المادة 6 من قانون حماية المنافسة، ربما عن طريق تقييد توزيع منتج معين لفترة زمنية محددة. جميع المتنافسين كانوا حاضرين في الاجتماع الذي تم فيه اتخاذ القرار، ولكن لا يوجد دليل فعلي - مثل تسجيل للاجتماع - يثبت وجود اتفاق صريح بين كل عضو من الأعضاء. وعلاوة على ذلك، ففي حين أن المحكمة رأت في السابق أنه يمكن قبول الأدلة الظرفية على التواطؤ[55]، فإن الأدلة على رفع الأسعار بعد هذا الاجتماع، على سبيل المثال، لن تكون كافية لإثبات أن المنافسين شاركوا في الكارتل. وفي حين أنه بموجب السوابق القضائية للاتحاد

(51) محكمة شمال القاهرة الابتدائية، القضية رقم 2900 لعام 2008 لمدينة نصر.

(52) توضح الأدبيات المرجعية الراسخة في النظام القانوني المصري أن جميع العقود تشمل الاتفاقات، ولكن لا تأخذ جميع الاتفاقات شكل العقد، مما يعني أن الاتفاق مفهوم أوسع من مفهوم العقد. انظر عبد الرازق السنهوري، القانون المدني المصري، 1964، ص 117.

(53) محكمة القاهرة الاقتصادية، المحكمة الابتدائية، القضية رقم 1898 لعام 2016.

(54) لكي ينطبق قانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي على "رابطة المنشآت" بوصفها كياناً منفصلاً عن الأعضاء فيها، يجب أن يتوفر عنصران: (1) العنصر التنظيمي كرابطة ينبغي أن يكون له "هيكل مؤسسي دائم"، وإن كان لا يهم ما إذا كانت الرابطة تتمتع بشخصية قانونية أو منظمة تسعى إلى الربح؛ و(2) العنصر الوظيفي، الذي يشير إلى أن أنشطة الرابطة إما أنها لها طبيعة اقتصادية، أو أن أنشطة أعضائها لها طبيعة اقتصادية، وأنها فعلاً رابطة "منشآت". ومع ذلك، إذا لم تكن الجمعية على علم بالممارسات غير القانونية لأعضائها، لا ينبغي تحميلها المسؤولية ولا يشكل النشاط غير القانوني المعني قراراً صادراً عن رابطة منشآت. بشكل أعم، انظر القضية C-382/12 P، (ماستركارد وآخرون ضد المفوضية) MasterCard and others v Commission, ECLI:EU:C:2014:2201.

(55) محكمة شمال القاهرة الابتدائية، القضية رقم 2900 لعام 2008.

الأوروبي، يمكن اعتبار ذلك قراراً صادراً عن رابطة من الروابط الصناعية، ولكن سيكون من الصعب إثبات حدوث مخالفة للمادة 6 من قانون حماية المنافسة، على الرغم من أن قرار الرابطة يؤدي إلى تقييد المنافسة[56].

كما أن تفسير المادة 6 من القانون على أنها تتطلب تعريف السوق المعنية من أجل إقامة العلاقة التنافسية بين طرفي الاتفاق أو العقد قد يثير القلق أيضاً. ففي حين أن هذا الحكم يحظر الاتفاقات أو العقود بين "الأشخاص المتنافسين في أي سوق ذات صلة"، فإن صياغة المادة 11 من اللائحة التنفيذية، التي توضح أنه "يُقصد بالأشخاص المنافسين الأشخاص الذين يعملون في نفس السوق المعنية في الحال أو التي بمقدورها العمل فيه في المستقبل"، يمكن تفسيرها على أنها لا تتطلب تعريف السوق المعنية وتحديدها لأغراض القضية في إطار المادة 6، وبقدر ما لا تشير إلى المنافسين القائمين بل أيضاً إلى المنافسين المحتملين دون أن تضع مع ذلك حداً لفورية الدخول المحتمل في السوق المحددة[57]. ومن ثم، ينبغي أن يكفي إثبات أن الأشخاص الاعتبارية تنشط في نفس السوق أو أنها قادرة على العمل فيها في المستقبل، دون استكشاف الحدود الدقيقة لتلك السوق، على سبيل المثال، من خلال اختبار احتكاري افتراضي أو زيادة صغيرة ولكن ذات شأن وغير عارضة في السعر. ويبدو أن هذا الفهم تدعمه بعض قرارات جهاز المنافسة، بما في ذلك في قضية النشا[58]، وثلاث قضايا دواجن[59]، وقضية "ليزر" أحدث عهداً[60] (انظر الإطار 1). غير أن جهاز المنافسة حدد السوق تحديداً دقيقاً في عدد من القضايا الحديثة العهد، مثل القضايا المتعلقة بممارسات شركات الطباعة، وناشري الكتب، والمواسير الحديدية، وأعمدة الإنارة (انظر الإطار 1)، ربما لضمان فهم السوق ودينامياته فهماً كافياً طوال التحريات، أو لمنع أي مشاكل في حالة استئناف القضية. غير أنه يلاحظ أن المحكمتين الإدارية[61] والجنائية[62] قد أصدرتا قرارات تدعم ممارسة عدم تحديد السوق لأغراض القضايا في إطار المادة 6. لذلك، ولتجنب الأعباء غير الضرورية على الجهاز ولتعزيز الوضوح، ربما احتاج الأمر إلى تعديل المادة 6 من اللائحة التنفيذية لحذف أي إشارة إلى مفهوم السوق المعنية أو لتوضيح أنه لا توجد حاجة إلى الشروع في تعريف كامل للسوق ولكن في نهاية المطاف رسم العلاقة التنافسية (من عدمها) بين أطراف الاتفاق[63].

علاوة على ذلك، وفيما يتعلق بآلية الإعفاء المنصوص عليها في المادة 6(2) من قانون حماية المنافسة، يشار إلى المادة 2(هـ)، التي تعرف الكفاءات الاقتصادية بأنها تلك التي تؤدي إلى "تخفيض متوسط التكلفة المتغيرة

(56) هذا ناتج عن تعريف ضيق لمفهوم الاتفاق من جانب جهاز حماية المنافسة في قضية السينما التي عقد فيها الأعضاء في رابطة الأعمال التجارية ذات الصلة اجتماعين. الأول لم يكن له غرض منع للمنافسة، في حين أن الثاني أفرز قراراً ضمنياً انطوى على تقييد للمنافسة. ولم يخلص الجهاز في قراره إلى أنّ الاجتماع الأول شكل مخالفة، ليس بسبب عدم وجود قيود على المنافسة، بل لأن قرار هذا الاجتماع كان رسمياً. وعلى العكس من ذلك، خلص إلى أن قرار الاجتماع الثاني كان مخالفة واعتبره اتفاقاً، ليس من خلال تشبيه قرار الرابطة بالاتفاق، ولكن لأن القرار اتخذ خارج مقر الرابطة. مع ذلك، في القضايا اللاحقة، قضايا الدواجن والتأمين على السيارات والمنتجات الصيدلانية، وقرار الجهاز بشأن دراسة قطاع الدواجن في مصر، 16 نيسان/أبريل 2013؛ وقرار حماية المنافسة، المتعلق ببلاغات من مواطن ومن هيئة حماية المستهلك ضد شركة رويال للتأمين وشركة كونتاكت كار، 22 نيسان/أبريل 2014. وقرار حماية المنافسة، المتعلق بالبلاغ المقدم من نقابة الصيادلة ضد شركات رابطة موزعي ومستوردي الأدوية، 1 كانون الأول/ديسمبر 2015)، اعتبر جهاز حماية المنافسة قرارات الجمعية بمثابة اتفاقات بين الأعضاء، على الرغم من أنها في هذه الحالات كانت قرارات رسمية بعد اجتماعات عقدت في مقر جمعيات الأعمال. للاطلاع على فحوى المناقشة، انظر فاطمة الزهراء عادل، L'effectivité du droit égyptien de la concurrence - Essais de mise en perspective (أطروحة دكتوراه، جامعة باريس، السوربون، 2019)، ص. 52 (بحجة أنه في ضوء هذا الاجتهاد القضائي، ليست هناك حاجة لاعتماد مفهوم منفصل ل "قرار تأسيس الأشخاص الاعتبارية " ولكن هناك حاجة إلى إصدار جهاز المنافسة لمبادئ توجيهية توسّع نطاق مفهوم الاتفاق).

(57) انظر إطار تعريف السوق الصادر عن المفوضية الأوروبية (2024)، الفقرة 23 (مع ملاحظة أهمية معيارَيْ فعالية وفورية الاستعاضة عن جانب العرض من أجل إدراج قيد تنافسي في تعريف السوق).

(58) قضية النشا (2011).

(59) فاطمة الزهراء عادل، L'effectivité du droit égyptien de la concurrence - Essais de mise en perspective ((أطروحة دكتوراه، جامعة باريس السوربون، 2019).

(60) قضية الليزر (2021).

(61) مصر، مجلس الدولة، القضية رقم 74232 للسنة القضائية 62.

(62) محكمة الاستئناف الاقتصادية، القضية رقم 447 لعام 2018.

(63) فاطمة الزهراء عادل، L'effectivité du droit égyptien de la concurrence- Essais de mise en perspective (Thèse de doctorat، جامعة باريس السوربون، 2019)، ص 77.

للسلع المنتجة، أو تحسين الجودة، أو تحسين حجم السلع المنتجة أو توزيعها أو إنتاج أو توزيع سلع جديدة أو تسريع إنتاجها أو توزيعها، إلى الحد الأمثل".

ويمكن تفسير ذلك على أنه يشمل أيضاً اتفاقات إعادة الهيكلة (الصناعية) ("كارتلات الأزمات")[64].

لهذه الأسباب، ينبغي تعديل المادة 6 من قانون حماية المنافسة لتوسيع نطاق العقود والاتفاقات المشمولة بالمادة. وينبغي أيضاً أن يكون واضحاً أن المادة 6 تشمل الأنواع الأخرى من الاتفاقات الأفقية التي قد لا تكون معرَّفة على أنها ممارسات ذات آثار مقيدة شديدة ولكن ينبغي أن تكون هذه الاتفاقات محل تحليل للآثار. ويمكن الإبقاء على المادة 6 من قانون حماية المنافسة بحيث تنطبق على الاتفاقات الأفقية التي تنطوي على ممارسة ذات آثار مقيدة شديدة، وعلى جميع الاتفاقات الأفقية أو الرأسية الأخرى التي تغطيها المادة 7 من القانون. وبناء على ذلك، يمكن الإبقاء على الممارسات التي تشير إليها المادة 6 بصيغتها الحالية (مع إضافة تبادل المعلومات الحساسة باعتبار ذلك ممارسة ذات آثار مقيدة شديدة)، على أن تُضاف فقرة تنص على واجب تحليل الآثار التي تترتب عن أي نوع آخر من أنواع الاتفاق أو التواطؤ بين المنافسين والتنصيص على آلية الإعفاء في الفقرة الأخيرة من المادة 6 بصيغتها الجديدة. وإلا، ينبغي أن تركز المادة 6 من قانون حماية المنافسة على الاتفاقات التي تنطوي على ممارسة ذات آثار مقيدة شديدة مع تعديل المادة 7 من القانون، كما هو مبيَّن في القسم التالي، لتشمل بنداً يحظر أي اتفاقات أخرى (أفقية أو رأسية) لها تأثير يضر بالمنافسة[65]. وفي كلتا الحالتين، ينبغي حذف الإشارة إلى "السوق المعنية"، حيثما تعلق الأمر بالاتفاقات الأفقية.

(64) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كارتلات الأزمات – اجتماعات المائدة المستديرة للسياسات العامة، 2011. متاح على الرابط: https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48948847.pdf. قبلت المفوضية الأوروبية في بعض الظروف المحددة احتمال أن يكون هناك مبرّر لاتفاقات إعادة الهيكلة الصناعية ("كارتلات الأزمات") التي تهدف إلى الحد من القدرة الزائدة للصناعة في حالة استيفائها بالطبع للشروط الأربعة المنصوص عليها في المادة 101(3) من المعاهدة المنظمة لعمل لاتحاد الأوروبي. انظر، على سبيل المثال، الألياف الاصطناعية (القضية IV/30.810) قرار المفوضية (1984) OJ L 207/17، الفقرة 39؛ Stichting Baksteen (Dutch Bricks) (القضية IV/34.456) قرار المفوضية (1994) OJ L 131/15، الفقرتان 26 و29. ومع ذلك، يمكن ملاحظة أن "كارتل الأزمات "ليس استثناء/مبرّراً لتقييد المنافسة بل هو انقطاع في العلاقة السببية القائمة بين السلوك المحدد (اتفاق إعادة الهيكلة) وتقييد المنافسة بقدر ما أنه يمكن أن يحدث ذلك على أي حال لو كانت الشركات "المتعثرة" قد خرجت من السوق على أي حال. انظر لتفسير مماثل "دفاع الشركة المتعثرة" في الرقابة على التركزات الاقتصادية في الاتحاد الأوروبي الذي ينص على إمكانية إعادة الهيكلة في ظل ظروف معينة من خلال دمج الأشخاص الاعتبارية بعد إجراء تحليل مغاير للواقع من أجل تقييم ما إذا كان الهيكل التنافسي للسوق سيتدهور بدرجة أقل إذا لم يستمر التركيز: القضيتان المشتركتان C-68/94 وC-30/95، الجمهورية الفرنسية والشركة التجارية للبوتاسيوم والآزوت (SCPA) وشركة التعدين والكيمياء ((Entreprise Minère et Chimique (EMC) ضد مفوضية الجماعات الأوروبية (1998) ECR I-1375.

(65) انظر القسم 4-1 للاطلاع على شرح أكثر تفصيلاً لهذا الاقتراح. ويلاحظ أن اقتراحاً مماثلاً (المادة 6 مكرراً من قانون المنافسة) قد عُرض في مسودات تعديلات القانون لسنة 2014، ولكن تم التخلي عنه في نهاية المطاف. وكان من شأن هذا الحكم أن يحظر الاتفاقات التي تهدف إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية ولكن تؤدي إلى تقييد المنافسة، ما لم تكن آثارها المؤيدة للمنافسة تفوق آثارها المقيدة لها. وبقراءة الحكمين معاً، يصبح التمييز بين فئتي الاتفاقات أكثر وضوحاً: فالمادة 6 من قانون المنافسة كانت لتشير إلى الاتفاقات التي تنطوي على ممارسة ذات آثار مقيّدة شديدة وغيرها من القيود بحسب الهدف، في حين أن المادة 6 مكرراً من القانون كانت لتشير إلى القيود بحسب المفعول. انظر فاطمة الزهراء عادل، L'effectivité du droit égyptien de la concurrence - Essais de mise en perspective (أطروحة دكتوراه، جامعة باريس السوربون، 2019).

2-1-2 الاتفاقات الرأسية

تنص المادة 7 من قانون المنافسة، وكذلك المادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة، على حظر الاتفاقات الرأسية التي يكون من شأنها الحد من المنافسة.

المادة 7 من قانون المنافسة المصري:

"يحظر الاتفاق أو التعاقد بين الشخص أو أي من موردیه أو عملائه إذا كان من شأنه الحدّ من المنافسة".

المادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة المصري:

"[...]

يكون تقدير ما إذا كان الاتفاق أو التعاقد المبرم بين الشخص وأي من موردیه أو عملائه من شأنه الحد من المنافسة بناء على الفحص الذي يجريه الجهاز لكل حالة على حدة، وذلك في ضوء العوامل الآتية:

1- تأثير الاتفاق أو العقد على حرية المنافسة في السوق.

2- وجود فوائد تعود على المستهلك من الاتفاق أو التعاقد.

3- اعتبارات المحافظة على جودة المنتج أو سمعته، ومقتضيات الأمن والسلامة، وذلك كلّه على النحو الذي لا يضرّ بالمنافسة".

ويبين الإطار 2 أدناه بعض القضايا التي خلص فيها جهاز حماية المنافسة إلى وجود مخالفات للمادة 7 من قانون المنافسة.

الإطار 2

قضايا مختارة لها صلة بالمادة 7 من قانون المنافسة

في عام 2009، تلقى جهاز حماية المنافسة بلاغاً مفاده أن فندقاً في مدينة الإسكندرية واستوديو للتصوير الفوتوغرافي أبرما اتفاقاً يمنح الأخير حقوقاً حصرية لتقديم خدمات لحفلات الزفاف للأولى، وبالتالي استبعاد جميع المصورين الآخرين. وقام الجهاز بالتحريات اللازمة في البلاغ وبتحليل أثر الاتفاق على الاستوديوهات الأخرى، وأصدر في نهاية المطاف قراراً يقضي بثبوت مخالفة كل من الفندق والاستوديو[66].

في عام 2022، تلقى جهاز المنافسة بلاغاً بشأن مدرسة في محافظة الفيوم، كانت قد أبرمت اتفاقاً حصرياً مع أحد منتجي الزي المدرسي. وخلص الجهاز إلى أن كلاً من المدرسة والمنتج خالفا المادة 7 من قانون المنافسة[67].

(66) جهاز حماية المنافسة، التقرير السنوي لعام 2009، الصفحتان 11 و12. متاح (باللغة العربية) هنا.

(67) جهاز حماية المنافسة، جهاز حماية المنافسة يواصل التحقيق في قطاع الزي المدرسي وقد خلص إلى وجود مخالفة من جانب مدرسة خاصة، 20 كانون الثاني/يناير 2022. متاح (باللغة العربية) هنا.

في الآونة الأخيرة، في أوائل عام 2024، خلص الجهاز إلى إبرام شركة في قطاع الألبان لعقود (بين عامي 2020 و2022) مع أربعة موزعين تنطوي على شروط مقيدة لحرية المنافسة، وحظر البيع السلبي، والحفاظ على سعر إعادة البيع. وخلص الجهاز إلى أن هذه الممارسات تقيد المنافسة بين الموزعين كما خلص إلى أنها تنتهك بالتشارك مع المنتج المادة 7 من قانون المنافسة.

وكما تُبيّن ذلك صياغة المادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة، إن الحظر المنصوص عليه في المادة 7 من قانون حماية المنافسة المصري يستدعي أن يثبت جهاز حماية المنافسة، على الأقل *بصورة مجردة*، أن الاتفاق سيحدّ بالفعل من المنافسة أو من المحتمل أن يحد منها، ولكن دون أن تراعي صياغة المادة في هذه المرحلة وجود أدلة تؤكد الضرر الفعلي الذي سيلحق بالمنافسة ودون أن تأخذ في الاعتبار الكفاءة الاقتصادية التي يمكن أن يحققها الاتفاق أو أي فوائد أخرى قد تبرر الاتفاق. ومن الواضح أيضاً أن صياغة المادة غامضة إلى حد ما لأنها لا تحدد أنواع الاتفاقات الرأسية المقيدة للمنافسة التي يجوز حظرها.

ولم يخلص جهاز حماية المنافسة إلى حدوث مخالفات للمادة 7 من قانون المنافسة إلا في أربع حالات تتعلق باتفاقات رأسية مقيدة للمنافسة: حالة واحدة في عام 2009، وواحدة في عام 2018، وواحدة في عام 2022، وواحدة في عام 2024. واستُعرضت كل الحالات الأخرى المتعلقة باتفاقات رأسية مقيدة للمنافسة بموجب المادة 8 من قانون حماية المنافسة، إذ تعلقت هذه الحالات بأشخاص في وضع مسيطر. ومن بين الأسباب التي قد تفسّر ذلك، هو أن هذه الاتفاقات الرأسية المقيدة للمنافسة لم تكن من أولويات جهاز حماية المنافسة في سنواته الأولى، نظراً لأن الأجهزة الناشئة المعنية بحماية المنافسة تميل إلى تركيز جهود الإنفاذ على الجرائم الشديدة الجسامة أو الممارسات التي تؤثر على المنافسة بين العلامات التجارية[68]. ومع ذلك، ينبغي تعديل المادة 7 من قانون حماية المنافسة، بحيث تنص على قرينة قابلة لإثبات العكس بالنسبة إلى بعض فئات الممارسات التي قد تكون ضارة بالمنافسة؛ هذا من شأنه أن يقلل إلى أدنى حد من الموارد التي يحتاجها جهاز حماية المنافسة للتحقق من مخالفات المادة 7.

على سبيل المثال، يعتبر الاتحاد الأوروبي عموماً أن تحديد سعر إعادة البيع من قبيل جرائم الخطر التي تعتبر في حد ذاتها مخالفة دون حاجة لإثبات الضرر، قد لا يستفيد في بعض الحالات (إذا كان قيداً صارماً) من الملاذ الآمن الذي تمنحه اللائحة للإعفاء من القيود الرأسية[69]. ويعتبر تقييد البيع السلبي بما في ذلك البيع عبر الإنترنت، قيداً صارماً في لائحة الاتحاد الأوروبي للإعفاء من القيود الرأسية[70]. ويمكن أيضاً اعتبار بنود توحيد الأسعار الواسعة النطاق ممارسة مقيدة لحرية المنافسة حسب الموضوع[71].

لذلك ينبغي تعديل قانون حماية المنافسة بحيث يبين بوضوح فئات القيود الرأسية التي يرجح أن تكون ضارة بالمنافسة، مما ينشئ لبعضها قرينة قابلة لإثبات العكس لكونه قادراً على إحداث آثار مقيدة لحرية المنافسة. وبناء على ذلك، سيتعين على الأطراف في الاتفاق تقديم أي حجج مؤيدة للآثار المؤيدة للمنافسة في هذه الاتفاقات وإثباتها بما فيه الكفاية. ومن شأن ذلك أن ييسر عمل جهاز حماية المنافسة في متابعة هذه الفئات من الاتفاقات بموجب المادة 7 من قانون حماية المنافسة، وأن يوفر مزيداً من اليقين القانوني للأشخاص. ولن تُعتبر الممارسات

(68) على سبيل المثال، تظهر دراسة استقصائية أجريت في عام 2020 أنه من بين ما مجموعه 37 ولاية تضع المزيد من الولايات قيوداً رأسية كأولوية "منخفضة" (11) أو "متوسطة" (21)، بدلاً من "عالية" (5). انظر DLA Piper, Global Enforcement Priorities in Vertical Agreements, 2020. متاح على الرابط التالي: https://www.dlapiper.com/en-us/insights/publications/2024/01/global-enforcement-priorities-in-vertical-agreements.

(69) لائحة المفوضية الأوروبية (الاتحاد الأوروبي) 720/2022 المؤرخة 10 أيار/مايو 2022 بشأن تطبيق المادة 101(3) من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي على فئات الاتفاقات الرأسية والممارسات المتفق عليها، المادة 4(أ).

(70) لائحة المفوضية الأوروبية (الاتحاد الأوروبي) 720/2022 المؤرخة 10 أيار/مايو 2022 بشأن تطبيق المادة 101(3) من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي على فئات الاتفاقات الرأسية والممارسات المتفق عليها، المادة 4(أ). عندما يأخذها قانون المنافسة المصري في الاعتبار قد تظل ذات صلة بالسوق المصرية، بقدر ما أنّ تقييد الواردات المرتفعة، من جانب الوكلاء أو الموزعين لوحدهم، قد يقيد منافسة الواردات الموازية.

(71) لاحظ أن أحكام الدولة الأولى بالرعاية، الضيقة في ألمانيا، تخضع أيضاً لما يحظره قانون المنافسة: انظر محكمة العدل الاتحادية، القضية رقم 20/54، 2021.

المدرجة *في القائمة غير* قانونية *في* حد ذاتها، بالنظر إلى الأدلة الاقتصادية على أن القيود الرأسية قد يكون لها في ظروف معينة مبررات داعمة للمنافسة[72]. بالإضافة إلى ذلك، تشير التطورات الأخيرة في ولايات أخرى، مثل السوابق القضائية الأخيرة للاتحاد الأوروبي، إلى أن الاتفاق الرأسي الذي يحدد السعر الأدنى لإعادة البيع لا يستتبع "تقييد المنافسة حسب الهدف" إلا بعد الخلوص إلى أن الاتفاق يشكل درجة كافية من الضرر للمنافسة، مع مراعاة طبيعة شروطه، والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها وجميع العوامل التي تميز السياق الاقتصادي والقانوني الذي تشكل جزءاً منه. وكما ترد مناقشة ذلك بمزيد من التفصيل في القسم 4-1، يمكن أن تتضمن المادة 7 من قانون المنافسة شرطاً مفتوحاً يغطي جميع أنواع اتفاقات التعاون المقيدة لحرية المنافسة، الأفقية والرأسية على حد سواء، غير المدرجة في المادة 6 من قانون المنافسة، والتي يتم تقييمها بموجب معيار الآثار المقيدة لحرية المنافسة (الفعلية أو المحتملة).

3-1-2 إساءة استخدام وضع السيطرة (الوضع المسيطر)

كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، تحتوي المادة 8 من قانون المنافسة على حظر إساءة استخدام وضع السيطرة. ويكمّل نصّ هذه المادة نص المادة 13 من اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة.

بالإضافة إلى ذلك، تحدد المادة 4 من قانون المنافسة والمادتان 7 و8 من اللائحة التنفيذية معايير تقييم الوضع المسيطر في السوق المعنية. وتتمثل الخطوة الأولى في هذا الاختبار في تقييم ما إذا كانت حصة الشخص في السوق تتجاوز 25 في المائة. وعند تحديد هذا الجزء من الاختبار، يتحقق جهاز حماية المنافسة بعد ذلك من قدرة الشخص على التحكم في الأسعار والكميات وعدم قدرة الأشخاص المتنافسة على الحد من هذه القدرة. وبناء على ذلك، هناك افتراض سلبي؛ ولا يكفي تحديد معيار الحصة السوقية وحده لإثبات أن الشخص في وضع مسيطر في السوق. وبالمثل، لا يمكن اعتبار أن الجهة الفاعلة في السوق التي تقل حصتها السوقية عن 25 في المائة، ولكن لديها القدرة على التحكم في الأسعار والكميات من جانب واحد، ربما بسبب طبيعة المنتج المعني أو طبيعة السوق، في وضع مسيطر[73]. وهذا يعني أيضاً أنه لا توجد إمكانية للطعن في هذا الافتراض؛ ولا توجد نقطة فاصلة يمكن عندها اعتبار الشخص في وضع مسيطر بشكل بيّن دون الحاجة إلى استيفاء شروط إضافية.

الطابع الشامل لتعريف السوق والقوة السوقية في قانون حماية المنافسة يجعل من الصعب تطبيقها في الأسواق التي قد توجد فيها بيئات رقمية

(72) I. Lianos, V. Korah, P. Siciliani, Competition Law: Analysis, Cases and Materials, Oxford University Press, 2019, Chapter 7.

(73) تحدد المادتان 7 و8 معايير تقييم القوة السوقية:

المادة 7

السيطرة:

تتحقق سيطرة شخص على سوق معنية بتوافر العناصر الآتية:

1- زيادة حصة الشخص على (25 في المائة) من السوق المعنية، ويكون حساب هذه الحصة على أساس عنصري هذا السوق من المنتجات المعنية والنطاق الجغرافي معاً، وذلك خلال فترة زمنية معينة.

2- قدرة الشخص على إحداث تأثير فعال في أسعار المنتجات أو في حجم المعروض منها بالسوق المعنية.

3- عدم قدرة الأشخاص المنافسين للشخص على الحد من تأثيره الفعال على الأسعار أو على حجم المعروض من المنتجات بالسوق المعنية.

المادة 8

يكون الشخص ذا تأثير فعال على أسعار المنتجات أو حجم المعروض منها بالسوق المعنية إذا كانت له القدرة منفرداً على تحديد أسعار تلك المنتجات أو حجم المعروض منها بهذه السوق دون أن تكون لمنافسيه القدرة على الحد من ذلك، وذلك بمراعاة العوامل الآتية على الأخص:

(أ) حصة الشخص في السوق المعنية ووضعه بالنسبة لباقي المتنافسين.

(ب) تصرفات الشخص في السوق المعنية في الفترة السابقة على اكتساب القدرة على تحديد الأسعار أو حجم المعروض بها.

(ج) عدد الأشخاص المتنافسين في السوق المعنية وتأثيرهم النسبي على هيكل هذه السوق.

(د) مدى قدرة كلّ من الشخص ومنافسيه على الوصول إلى المواد اللازمة للإنتاج أو إلى قنوات التوزيع.

(هـ) مدى تأثير القيود القانونية أو الفعلية على قدرة المنافس القائم للشخص على التوسع في السوق المعنية أو على قدرة شخص آخر على دخول تلك السوق.

إن عدم وجود قرينة قابلة لإثبات العكس تؤكد السيطرة يمكن أن يشكّل خطراً من حيث الإنفاق غير الضروري للموارد. وبعبارة أخرى، في الأسواق التي يكون فيها للشخص حصة سوقية عالية جداً، لا يظل على جهاز حماية المنافسة أن يخصص موارد لإجراء التقييم المنصوص عليه في المادة 13 من اللائحة التنفيذية. وكما سيتبين في القسم 3-2-6، ينبغي أن يكون استخدام الموارد بكفاءة إحدى أولويات الجهاز، نظراً لافتقاره النسبي إلى الموارد البشرية والمالية الكافية. وبناء على ذلك، حددت ولايات متعددة عتبات حصة السوق التي تعتبر الأشخاص الاعتبارية مسيطرة إن هي تجاوزتها، كما هو موضح في القسم 3-2. وفي هذا السياق، قد يستفيد قانون حماية المنافسة من تعديل يحدد هذه القرينة القابلة لإثبات العكس، في حين أنه إذا كانت حصة المشخص في السوق تقل عن 40 أو 50 في المائة، سيتعين على جهاز المنافسة أن يثبت قدرة الشخص الاعتباري على التحكم من جانب واحد (أو بالاشتراك مع شخص آخر) في السعر والكمية. بيد أنه في الحالات التي تتجاوز فيها الحصة السوقية للشخص هذه العتبة، يرجح أن يعتبر الشخص في وضع مسيطر (قرينة قابلة لإثبات العكس).

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن قانون حماية المنافسة يفتقر إلى مفهوم السيطرة الجماعية/المشتركة لشخصين من الأشخاص الاعتبارية أو أكثر. وينبغي النظر في إدخال تعديل على هذا القانون لإضافة مفهوم ومعايير السيطرة الجماعية، في حالة احتكار القلة الذي قد ينطوي على احتمال كبير لآثار متفق عليها وغير متفق عليها، حتى لو كان لكل شخص من الأشخاص الاعتبارية المعنية حصة سوقية بمفردها تقل عن 25 في المائة.

أما بالنسبة للمخالفات المدرجة في متن المادة 8 من قانون حماية المنافسة، فيمكن استنتاج أنها تغطي، بطريقة شاملة، البعض من أكثر أشكال إساءة استخدام وضع السيطرة شيوعاً. ومع ذلك، لا تتضمن القائمة سوى بعض الممارسات الإقصائية، وتستبعد الممارسات الاستغلالية، مثل المغالاة في التسعير أو الممارسات التجارية غير المنصفة. وهذا يعني أيضاً أن فئات معينة من المخالفات المرتبطة بالأسواق الرقمية قد يتم تجاهلها أيضاً من خلال أحكام القانون، مثل الاستخراج المفرط للبيانات، أو رفض توفير قابلية التشغيل البيني، أو التفضيل الذاتي. والواقع أن بعض الولايات عدلت قوانينها المتعلقة بالمنافسة لحظر هذا النوع من الممارسات بشكل صريح. على سبيل المثال، تم تعديل قانون المنافسة الألماني في عام 2021 لمنح المكتب الاتحادي لمكافحة الكارتلات (Bundeskartellamt) صلاحيات جديدة فيما يتعلق ب "المنصات أو الشبكات متعددة الجوانب" التي لها "أهمية قصوى بالنسبة للمنافسة عبر الأسواق". وتشمل هذه الصلاحيات، المدرجة في المادة 19(أ) من القانون الاتحادي لمكافحة الكارتلات، منعها من التفضيل الذاتي ومن تقييد المنتجات أو تجميعها، ومن رفض التشغيل البيني، ومن الإفراط في استخراج البيانات. وتضمّن تعديل قانون المنافسة اليوناني (القانون 2011/3959) المقترح في عام 2021 المادة 2(أ)، التي تحظر "أي إساءة استخدام من جانب أي شخص لمركز سلطته في نظام بيئي ذي أهمية هيكلية بالنسبة للمنافسة على التراب اليوناني". ووصف التعديل "النظام البيئي" بأنه مجموعة من الشركات المتصلة، تقدم منتجات مختلفة، وتعتمد على المنصات الرقمية للاستفادة من قوتها[74]. غير أن النص النهائي للقانون المعدل لقانون المنافسة اليوناني لم يتضمن هذا الحكم. وتم تعديل قانون المنافسة الإيطالي في عام 2022 لتعزيز القواعد الحالية بشأن إساءة استخدام التبعية الاقتصادية (التي تنطبق عندما يكون هناك اختلال كبير في الحقوق والالتزامات دون الحاجة إلى إثبات السيطرة السوقية) مع وضع قرينة قابلة لإثبات العكس فيما يتعلق بالتبعية الاقتصادية لعملاء المنصات الرقمية عندما تمثل المنصة ذات الصلة بوابة رئيسية (على سبيل المثال بسبب تأثيرات الشبكة) في الوصول إلى المستهلكين النهائيين و/أو الموردين. بالإضافة إلى ذلك، تمت إضافة عدد من السلوكيات التي يمكن اعتبارها إساءة استخدام للتبعية الاقتصادية خاصة بالنسبة للمنصات الرقمية، مثل (1) تقديم معلومات أو بيانات غير كافية عن نطاق أو جودة الخدمة المقدمة، (2) فرض شروط تعاقدية مرهقة بشكل لا مبرر له، أو (3) ممارسات تمنع أو تجعل استخدام الموردين البدلاء أكثر صعوبة. ومن الواضح أن نمو الأسواق الرقمية قد دفع الهيئات التشريعية والسلطات المعنية بالمنافسة إلى التفكير في إدخال تعديلات على التشريعات وممارساتها من أجل أن تكون أكثر ملاءمة للتحديات الجديدة.

(74) Michael G. Jacobides and Ioannis Lianos, Ecosystems and Competition Law in Theory and Practice, Industrial and Corporate Change, Volume 30, Issue 5, October 2021, p. 1199-1229. Available at: https://doi.org/10.1093/icc/dtab061.

وهذه التجربة وجيهة أيضاً فيما يتعلق بالمادتين 3 و4 من قانون حماية المنافسة المصري والمواد من 6 إلى 8 من اللائحة التنفيذية، بشأن تعريف السوق وتقييم القوة السوقية. وفي حين أن هذه الأحكام قد استخدمت في الماضي في حالات تتعلق بالاقتصاد الرقمي[75]، فإن طبيعتها الشاملة تجعل من الصعب تطبيقها في الأسواق التي قد توجد فيها بيئات رقمية[76].

لذلك، في حين يمكن القول إن الأحكام المتعلقة بالقوة السوقية وكذلك بعض البنود الواردة في المادة 8 من قانون المنافسة، مثل المادة 8(أ)[77]، يمكن توسيع نطاقها لتشمل التجاوزات الاستغلالية، بما في ذلك تلك الموجودة في الأسواق الرقمية، إلا أنها لا تغطي ممارسة المغالاة في التسعير. لهذا السبب، ينبغي إدراج هذه الممارسة على وجه التحديد في القانون (انظر القسم 2-3 للاطلاع على أمثلة للولايات التي تحظر هذه الممارسة) كما ينبغي توسيع نطاق المادة 4 من قانون المنافسة لتشمل أشكالاً أخرى من الممارسات الاستغلالية والممارسات الإقصائية لا سيما في الاقتصاد الرقمي.

وختاماً، قد يحتاج الأمر إلى إعادة النظر في الافتراضات المتعلقة بإثبات السيطرة، وربما احتاج الأمر أيضاً إلى إعادة النظر في قائمة الممارسات المقيدة لحرية المنافسة الواردة في المادة 8 من قانون المنافسة.

2-1-4 الرقابة على التركزات الاقتصادية

كما هو مبين أعلاه، فإن نظام الرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية في جهاز حماية المنافسة جديد نسبياً، حيث تم تعديل قانون المنافسة المصري في كانون الأول/ديسمبر 2022 (انظر المرفق الثاني للحصول على شرح أكثر تفصيلاً للتعديلات). ويقدم القانون تعريفاً واسعاً لـ "التركّز الاقتصادي" ويغطي كلاً من اكتساب "الاستحواذ على التحكم" (مفهوم السيطرة) وكذلك اكتساب التأثير المادي[78]. وقد يكون مفهوم التأثير المادي مستوحى من قانون المملكة المتحدة وبعض القضايا الأقدم عهداً في إطار قانون المنافسة، التي قيّم فيها جهاز المنافسة الصلات الهيكلية بين الأشخاص الاعتبارية [79]. ينص قانون المنافسة على التزام صارم بتوقف الأشخاص المعنية في حالة ما إذا كانت صفقتها تندرج تحت التعريف القانوني للتركز الاقتصادي. كما ينص قانون المنافسة على إمكانية فرض جهاز المنافسة لسبل انتصاف هيكلية وسلوكية. ولم يتم تعديل اللائحة التنفيذية حتى وقت كتابة هذا التقرير، مما يعني أن الإضافات الجديدة إلى قانون المنافسة لم يتم تنفيذها بعد. ومن الناحية المثالية، يتعين تعديل اللائحة التنفيذية بحيث تغطي أي مجالات لا تزال مفتوحة للتفسير في قانون المنافسة، بدرجة كافية من الوضوح، وذلك للحد من احتمالات عدم الامتثال من جانب الأشخاص الاعتبارية، مع ترك الإمكانية لجهاز المنافسة للتصرف بقدر من المرونة في تطبيق الأحكام الجديدة.

وتجدر الإشارة إلى أن جهاز حماية المنافسة كان قد جمع قبل تعديلات القانون خبرات في مجال الرقابة على التركزات الاقتصادية، وذلك من خلال ما يلي:

(75) كانت هناك مؤخراً قضيتان تتعلقان بالأسواق الرقمية تم فيهما تعريف السوق، قضية Uber/Careem (الإطار 4) وفي قضية عام 2022 المتعلقة بإساءة استخدام وضع السيطرة من قبل منصة توصيل الطعام (انظر جهاز المنافسة، جهاز المنافسة يثبت وجود مخالفة من جانب منظمة، 26 أيار/مايو 2022. متاح (باللغة العربية) هنا.

(76) انظر، على سبيل المثال، إشعار تعريف السوق الصادر مؤخراً عن المفوضية الأوروبية (1645/C/2024) الذي يتضمن فصلاً عن البيئات (الرقمية).

(77) في قضية عام 2020 ضد شركة الأهرام لإنتاج المشروبات، خلص جهاز حماية المنافسة إلى أن الممارسة المتمثلة في منح الخصومات بأثر رجعي وتقليص هامش الربح تنتهك المادة 8 من قانون المنافسة، على الرغم من أنها غير مدرجة صراحة في القانون، نظراً لأنها أدت إلى الحد من الإنتاج والتوزيع، في مخالفة للمادة 8(أ) من قانون المنافسة، وفي رفض التوريد، وللمادة 8 (ب) من القانون. انظر جهاز المنافسة، التقرير السنوي 2020. متاح على الرابط التالي: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2021)44/en/pdf. علاوة على ذلك، وكما هو مبين في الإطار 3، استخدمت المادة 8(أ) من قانون المنافسة بنجاح لتغطية بنود توحيد الأسعار والحفاظ على سعر إعادة البيع وتقييد البيع السلبي.

(78) المادة 2 (ز) من قانون المنافسة. انظر أ. نبيل، النظام المصري الجديد للرقابة على التركزات الاقتصادية: وجهة نظر منفذ سابق، أعمدة سياسة المنافسة الدولية (شباط/فبراير 2023).

(79) في هذه القضية، اتخذ جهاز المنافسة موقفاً مفاده أن الروابط الهيكلية بين الشخصيْن الاعتباريّن أدت إلى نتيجة تواطؤ محظورة بموجب المادة 6 من قانون المنافسة. انظر أ. نبيل، النظام المصري الجديد للرقابة على التركزات الاقتصادية: وجهة نظر منفذ سابق، أعمدة سياسة المنافسة الدولية (شباط/فبراير 2023).

(1) المشاركة في قطاع الرعاية الصحية: منذ آب/أغسطس 2021، تعاون جهاز حماية المنافسة مع وزارة الصحة وهيئة الدواء المصرية، وكذلك الهيئة العامة للاستثمارات، لمراجعة الصفقات في قطاع الرعاية الصحية. ومنذ ذلك الحين، تتشاور السلطات الصحية، التي تستعرض الصفقات في القطاع مسبقاً، مع جهاز حماية المنافسة بشأن جميع الصفقات، وأصدر جهاز حماية المنافسة ما مجموعه 778 قراراً[80].

(2) التعاون مع مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (COMESA): مصر دولة عضو في الكوميسا. على هذا النحو يمكن إخطار مفوضية المنافسة في الكوميسا ببعض الصفقات التي تتم في مصر. وفي هذه الحالة، تحيل مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي ملف الإخطار إلى جهاز حماية المنافسة من أجل تقييمها[81]. منذ عام 2015، استعرض جهاز حماية المنافسة ما مجموعه 151 حالة[82]. ومن أجل الامتثال للوائح المنافسة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، يجب أن يظلّ جهاز حماية المنافسة نقطة الاتصال الوحيدة للإخطارات المحالة من مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وسيساعد ذلك على منع أي مشاكل إجرائية (مثل تقسيم الرسوم أو الوفاء بالمواعيد النهائية المحددة للتحري) أو مشاكل جوهرية (مثل جودة التقييم).

بناء على ذلك، وفيما يتعلق بالرقابة على التركزات الاقتصادية، يوصى بتحديث اللائحة التنفيذية لتوفير الوضوح بشأن النظام الجديد للرقابة على التركزات الاقتصادية، وبأن يظل جهاز حماية المنافسة جهة التنسيق بالنسبة لمفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي.

2-2 منظمو القطاعات

يناقش هذا القسم الفرعي صلاحيات البنك المركزي المصري فيما يتعلق بالمخالفات المتعلقة بالممارسات الاحتكارية والرقابة على التركزات الاقتصادية، وكذلك صلاحيات الهيئة العامة للرقابة المالية فيما يتعلق بالرقابة على التركزات الاقتصادية. ويعرض نقاشاً قديماً يتعلق باختصاص جهاز حماية المنافسة بمعالجة قضايا المنافسة في قطاع الاتصالات. وكمبدأ عام، يوصى بالحد من الإعفاءات من قوانين المنافسة وتوحيد إنفاذ قوانين المنافسة في إطار كيان واحد مع السماح بإتاحة الخبرة التقنية والمعلومات المتعلقة بقطاعات محددة عن طريق تعزيز التعاون بين جهاز حماية المنافسة والأجهزة القطاعية ذات الصلة الخاصة بقطاعات محددة.

1-2-2 صلاحيات البنك المركزي المصري (الممارسات المقيدة لحرية المنافسة والرقابة على التركزات الاقتصادية)

ينص القانون رقم 194 لسنة 2020 بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي على إعفاء البنوك من تطبيق قانون حماية المنافسة وإخضاعها بدلاً من ذلك للأحكام المتعلقة بالمنافسة المنصوص عليها في قانون إصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والتي ينفذها البنك المركزي. على وجه التحديد، تنص المادة 221 من هذا القانون على أن المؤسسات المرخصة من قبل البنك المركزي المصري معفاة من قانون حماية المنافسة ويحظر عليها ممارسة الأنشطة التالية:

(1) الاتفاق على تحديد الأسعار أو شروط تقديم الخدمات، والاتفاق على تقسيم الأسواق، وإبرام الاتفاقات المتعلقة بالمناقصات والعطاءات.

(2) تقييد تقديم الخدمات بغرض الإضرار بالمستهلكين.

(80) بيانات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة.
(81) لوائح المنافسة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، الجزء 4.
(82) بيانات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة.

(3) تقديم الخدمات بأسعار أقل من التكلفة مما يؤدي إلى الإضرار بالمنافسة.

(4) مطالبة المستهلكين أو مقدمي الخدمات بالامتناع عن التعامل مع المنافسين دون مبرر.

علاوة على ذلك، ووفقاً للمادة 222 من هذا القانون، تتلقى وحدة متخصصة البلاغات المتعلقة بالمنافسة وتتمتع بسلطة التحري في هذه البلاغات. وعند ثبوت مخالفة، يؤمر المخالف بوقف المخالفة قبل تاريخ محدد، وإلا فإن الاتفاق المقيد لحرية المنافسة يعتبر لاغياً وباطلاً. ويمكن لمجلس إدارة البنك المركزي المصري تفضيل فرض تدابير إضافية، مثل فرض غرامة أو استبعاد واحد أو أكثر من المديرين.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطات المنافسة في معظم الولايات في الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تتمتع بسلطات عامة لإنفاذ المنافسة في جميع قطاعات الاقتصاد، بما في ذلك القطاعات الخاضعة للتنظيم (والقطاع المصرفي/المالي)، في حين تتولى السلطات المتخصصة التعامل مع التنظيم المسبق. وأنشأت بعض البلدان (مثل إسبانيا ونيوزيلندا وهولندا) مؤسسات متكاملة تؤدي وظيفة منظم القطاع وسلطة المنافسة، وتقوم هذه المؤسسات بإنفاذ قانون المنافسة ولكنها مكلفة أيضاً بالتنظيم القطاعي المسبق. ولا يوجد سوى في المملكة المتحدة، من بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولاية قضائية مشتركة تتمتع فيها هيئة المنافسة والأسواق ومنظمو القطاع بسلطات إنفاذ قانون المنافسة في آن واحد. غير أن هيئة المنافسة والأسواق تتمتع بالسلطة الكاملة لتنفيذ قواعد قانون المنافسة في القطاع المصرفي، ولدى بنك إنكلترا (البنك المركزي في المملكة المتحدة) هدف ثانوي للمنافسة يتمثل في تيسير المنافسة الفعالة في الأسواق فيما يتصل بالخدمات التي يقدمها الأشخاص الذين تأذن لهم هيئة تنظيم الرقابة بالقيام بأنشطة منظمة[83]. وأخيراً، لا يوجد سوى عدد قليل من البلدان في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (بالنسبة لقطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية فقط) يتمتع فيها منظم القطاع بسلطات إنفاذ المنافسة في هذا القطاع (إسبانيا واليونان).

وإجمالاً، هناك مزايا كبيرة في إسناد ولاية قضائية حصرية (أو مشتركة) للسلطات المعنية بالمنافسة مثل جهاز حماية المنافسة في جميع قطاعات الاقتصاد[84].

(83) ينص قانون الخدمات والأسواق المالية لعام 2000 على ما يلي: "عند اضطلاعها بوظائفها العامة بطريقة تعزز أهدافها [...] يجب أن تعمل هيئة تنظيم الرقابة، قدر الإمكان بشكل معقول، بطريقة تعزز الأهداف الثانوية التالية:

(أ) هدف التنافس،

(ب) هدف القدرة على المنافسة".

(84) منظمو القطاع المستقلون - مذكرة من المجموعة الدولية لمساندة الأعمال (BIAC)، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فرقة العمل رقم 2 المعنية بالمنافسة والتنظيم، 2019. متاحة على الرابط: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2019)34/en/pdf.

الجدول 1

مزايا سلطات المنافسة أو هيئات تنظيم القطاعات ذات الولاية القضائية على مسائل قانون المنافسة[85]

مزايا وجود نظام يكون فيه للمنظم المعني بقطاع معين اختصاص حصري لتنفيذ قواعد المنافسة في القطاع المعين	مزايا وجود نظام يكون فيه لسلطة المنافسة ولاية قضائية حصرية أو مشتركة في جميع قطاعات الاقتصاد
سيكون لدى منظمي القطاع معرفة متخصصة فيما يتعلق بالقطاع المعني. تيسير النظر في مبادئ المنافسة عن طريق المنظمين عند إصدار اللوائح الفنية والمعايير.	لدى السلطات المعنية بالمنافسة خبرة في إنفاذ قوانين المنافسة في مختلف القطاعات. يوفر هذا النظام ميزة الخبرة والتجربة القيمة التي يكتسبها موظفو السلطات المعنية بالمنافسة في مختلف الصناعات. قد ينطوي تطوير هذه الخبرة داخل هيئات متميزة خاصة بقطاعات محددة على ازدواجية في الموارد ويؤدي إلى تأخيرات لا داعي لها. انخفاض مخاطر عدم اليقين في الاختصاص القضائي، بالنظر إلى أن توزيع سلطات إنفاذ المنافسة بين مختلف السلطات (كما هو الحال في سياق تقارب الأسواق الرقمية ولا سيما مع أهمية التكنولوجيا المالية وشركات التكنولوجيا الكبرى في تقديم الخدمات المصرفية والمالية[86]) قد يؤدي إلى مخاطر تداخل الولايات القضائية مما يؤثر على اليقين القانوني وحوافز الابتكار في هذا القطاع. تقليل مخاطر التطبيق غير المتسق لسياسة المنافسة عبر القطاعات.
	قد يكون منظم القطاع تحت تأثير كبير من قبل الأشخاص الاعتبارية في القطاع، بسبب التعاون المستمر بينها. ومن غير المرجح عموماً أن تكون السلطات النشطة في مختلف الصناعات عرضة لسيطرة هيئات التنظيم بينما، على المدى الطويل، قد ينتهي الأمر بالوكالات المعنية بقطاعات محددة إلى تقاسم منظور الصناعة. تجنب خطر الإنفاذ الأقل صرامة نتيجة لتضارب الأهداف واللوائح: عادة ما يكون لدى الوكالات التنظيمية مخاوف سياساتية أوسع نطاقاً، مثل قضايا التوزيع أو الرغبة في تصحيح تعثّر السوق إلى جانب وجود قوة سوقية، وقد تؤدي هذه المخاوف إلى التسامح مع هياكل السوق المقيدة لحرية المنافسة أو تشجيعها عندما تعتبر ضرورية لتحقيق أهداف السياسات العامة الأوسع نطاقاً؛ وهو أمر قد يقلل من المنافسة.
تيسير تطبيق مزيج مثالي متغير يجمع بين إنفاذ قوانين المنافسة والحلول التنظيمية. لذلك يجوز لمنظمي القطاعات اختيار النظام الأنسب، بموجب القانون التنظيمي أو قانون المنافسة، لمعالجة مشكلة معينة.	يسهل مواءمة أولويات إنفاذ قوانين المنافسة إذا كان الإنفاذ في جميع القطاعات من خلال هيئة تنظيمية واحدة للمنافسة.
	في حالات الولاية القضائية المشتركة، قد لا تكون سلطة المنافسة وهيئة تنظيم القطاع دائماً ميّالتين إلى التعاون.

(85) الجدول مستوحى من "المنظمين المستقلين للقطاع - مذكرة من المجموعة الدولية، فرقة العمل رقم 2 التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنية بالمنافسة والتنظيم"، 2019. متاحة على الرابط: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2019)34/en/pdf؛ ورسالة فريدريك جيني إلى رئيس مفوضية المنافسة اليونانية، COMP/2020.114.

(86) انظر أ. نبيل، النظام المصري الجديد للرقابة على التركزات الاقتصادية: وجهة نظر منفذ سابق، الأعمدة الدولية لسياسة المنافسة (شباط/فبراير 2023)، مع الإشارة إلى أن "هذه نقطة قانونية أخرى مثيرة للجدل بقدر ما أنها لا تحدد بوضوح الأنشطة التي تقع تحت سلطة جهاز حماية المنافسة وتلك التي تقع تحت إشراف الهيئة العامة للرقابة المالية. فعلى سبيل المثال، ليس من غير المألوف أن يقدم المشغلون الاقتصاديون الناشطون في قطاع الخدمات، على سبيل المثال، خدمات التكنولوجيا المالية (نشاط تابع للهيئة العامة للرقابة المالية) من بين خدمات أخرى (أنشطة غير تابعة للهيئة)، ومع ذلك فإن غالبية مبيعاتها تنشأ من أنشطة غير تابعة للهيئة. كيف سيتم التعامل مع مثل هذه القضية يظل أمراً مطروحاً".

بالنظر إلى ما تقدّم أعلاه، يتضح أنه على الرغم من أن اختصاص البنك المركزي المصري بخصوص قواعد المنافسة قد تكون له مزايا محدودة، حيث يتمتع البنك المركزي المصري بطبيعة الحال بخبرة في القطاع المصرفي، إلا أن منح الاختصاص الحصري لسلطة المنافسة قد يكون أكثر فائدة للمستهلكين ويمكن أن يساعد في إدماج مبادئ المنافسة في القطاع المصرفي. لهذا السبب، ينبغي منح جهاز حماية المنافسة الولاية القضائية الحصرية على مسائل المنافسة.

وكحل بديل، ينبغي أن يكون هناك تعاون بين البنك المركزي المصري وجهاز حماية المنافسة من أجل ضمان الاتساق واليقين القانوني في تطبيق قوانين المنافسة، في حالة الحفاظ على النظام الخاص للبنك المركزي المصري. إن إبرام مذكرات تفاهم رسمية بين المؤسستين حتى يتمكن جهاز حماية المنافسة من التعبير عن آرائه في إجراءات المنافسة التي تتم في القطاع المصرفي للبنك المركزي المصري قد يمثّل خطوة نحو مزيد تكثيف التعاون.

2-2-2 صلاحيات الهيئة العامة للرقابة المالية (الرقابة على التركزات الاقتصادية)

تتناول المادتان 19 مكرراً (هـ) و19 مكرراً (و) من قانون حماية المنافسة إجراءات التركزات الاقتصادية في القطاع المالي غير المصرفي. يتم إخطار الهيئة العامة للرقابة المالية بالتركزات الاقتصادية التي تعمل فيها الشركة المستهدفة في القطاع المالي غير المصرفي قبل إبرام العقد. والهيئة مكلفة بطلب رأي جهاز حماية المنافسة، على الرغم من أن الرأي غير ملزم. وجهاز حماية المنافسة مطالب بإصدار رأيه في غضون 30 يوماً تقويمياً من استلام الإشعار بالصفقة من الهيئة العامة للرقابة المالية. غير أن جميع المسائل الأخرى المتعلقة بالمنافسة في القطاع المالي غير المصرفي يعالجها جهاز حماية المنافسة. وعلى هذا النحو، ومن أجل تعزيز الاتساق بين القرارات المتعلقة بالمنافسة في القطاع المعني، وفي جميع القطاعات، ينبغي إلغاء هذا النظام الموازي للرقابة على التركزات الاقتصادية - الذي لم ينفذ بعد عملياً، لأن اللائحة التنفيذية لقانون المنافسة لم يتم تحديثها بعد.

وبدلاً من ذلك، سيتطلب النظام إرشادات توجيهية واضحة للتعاون بين جهاز حماية المنافسة والهيئة العامة للرقابة المالية، أو إبرام مذكرة تفاهم بين الجهاز والهيئة العامة، فضلاً عن إشراك الجهاز في عملية صنع القرار في الهيئة العامة للرقابة المالية.

3-2-2 قطاع الاتصالات

تأسس الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات في عام 2003 بموجب القانون رقم 10 لعام 2003. وينص القانون على أن مهمة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات هي "تنظيم قطاع الاتصالات [...] وتشجيع الاستثمارات الوطنية والدولية في القطاع مع مراعاة قواعد المنافسة الحرة [..]"، ولكنه لا يمنحه أي سلطات موضوعية أو تنفيذية تتعلق بالمنافسة. ومع ذلك، يبدو أن السلطتين تختلفان بشأن الجهة التي لها الاختصاص في مسائل المنافسة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. ومع ذلك، تمت تسوية المسألة بقرار عام 2013 الصادر عن محكمة الاستئناف الاقتصادية. في تلك القضية، قاضى جهاز حماية المنافسة اثنين من مشغلي شبكات الهاتف المحمول أمام المحاكم لعدم امتثالهما لجهاز حماية المستهلك في سياق تحريات أجريت بشأن الكارتلات. عندما حكمت المحكمة الابتدائية بفرض غرامة بموجب المادة 22 مكرراً من قانون حماية المنافسة، جادل الشخصان بأن الجهاز غير مختص لإحالتهما إلى المحكمة في المقام الأول. وأيدت محكمة الاستئناف الاقتصادية قرار المحكمة الابتدائية، مؤكدة أن جهاز حماية المنافسة يتمتع بالولاية القضائية الحصرية على هذا القطاع فيما يتعلق بإنفاذ قانون المنافسة بغض النظر عن تطبيق الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات للوائح تنظيم الاتصالات فيه[87].

(87) Eslam Mostafa Saleh, Intra-governmental Struggle for Power Between Competition Authority and Telecommunication Regulator: A Story From Egypt, Kluwer Competition Law Blog, 23 November 2021. Available at: https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/23/intra-governmental-struggle-for-power-between-competition-authority-and-telecommunication-regulator-a-story-from-egypt/#_ftnref13.

ومنذ ذلك الحين، ما انفك جهاز حماية المنافسة يعمل في هذا القطاع مثلما يعمل في أي قطاع آخر من قطاعات الاقتصاد، وفي عام 2021، وقعت الهيئتان ملحقاً إضافياً إلى مذكرة تفاهم قديمة أبرمتاها، بهدف زيادة التنسيق والتعاون. علاوة على ذلك، تم إنشاء لجنة مشتركة بين الجهتين المكلفتين بمناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك[88]. وفي حزيران/يونيه 2023، أصدرت هيئة تنظيم المنافسة إرشادات مشتركة مع الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات موجهة إلى الجهات الفاعلة في سوق الاتصالات، تقدم إرشادات حول تجنب مخالفات قانون حماية المنافسة في سياق تقديم الخدمات للمجمعات العمرانية المغلقة. وتهدف المبادئ التوجيهية عموماً إلى تشجيع وجود أكثر من مزود خدمة واحد للعمل في مجمّع ما، والحد من نفقات مقدمي الخدمات من حيث دعم تقاسم البنية التحتية، وتشجيع الاستثمار في معدات الشبكات الأساسية، لصالح أصحاب المصلحة في سوق خدمات الاتصالات والمنافسين المحتملين والمستهلكين. وعقد جهاز حماية المنافسة أيضاً اجتماع مائدة مستديرة مع مختلف أصحاب المصلحة من أجل شرح المبادئ التوجيهية.

3-2 ملاحظات: مقارنة مع أفضل الممارسات الدولية

بعد التقييم أعلاه، يلخص الجدول 2 بعض الملاحظات والتوصيات المتعلقة بقانون حماية المنافسة، ويقارنها بأفضل الممارسات الدولية.

الجدول 2
الجوانب الموضوعية لقانون حماية المنافسة المصري مقارنة مع الولايات الأخرى

الوضع الراهن/اقتراح	أمثلة من ولايات قضائية أخرى
	المادة 6 من قانون حماية المنافسة المصري
تقدم المادة 6 من قانون حماية المنافسة قائمة شاملة بأنواع السلوك المانع للمنافسة بين المتنافسين ولا تفرق بين أنواع الاتفاقات الأفقية. بدلاً من ذلك، يمكن تقسيم السلوك إلى انتهاكات متشددة وأخرى غير متشددة، إما في قانون المنافسة أو في القانون غير الملزم.	(1) الاتحاد الأوروبي: تحدد المبادئ التوجيهية للمفوضية الأوروبية بشأن قابلية تطبيق المادة 101 من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي على اتفاقات التعاون الأفقي، والتي تم نشر نسختها الأخيرة في عام 2023، قائمة بالممارسات، التي تنطوي على آثار مقيِّدة شديدة بالإضافة إلى المعايير المستخدمة لتحديد ما إذا كان الاتفاق تقييداً ثانوياً. ولا تقدم المادة 101 من المعاهدة نفسها قائمة شاملة بالممارسات المحظورة. (2) المملكة المتحدة: تحدد هيئة السوق المالية في المملكة المتحدة في مبادئها التوجيهية بشأن الاتفاقات الأفقية (2023) التمييز بين المخالفات الجانبية والآثار الثانوية، موضحة المحظورات المنصوص عليها في المادة 2 من قانون المنافسة لعام 1998. مرة أخرى، لا توجد قائمة شاملة بالممارسات المحظورة. (3) الهند: يحظر الفصل الثاني من قانون المنافسة الهندي لعام 2002 عموماً الاتفاقات المبرمة بين المتنافسين بشأن "إنتاج السلع أو توريدها أو توزيعها أو تخزينها أو حيازتها أو السيطرة عليها أو تقديم الخدمات"، إذا كان من المحتمل أن يسبب ذلك أثراً سلبياً ملموساً على المنافسة داخل الهند. ثم يمضي إلى القول إن بعض الاتفاقات الأفقية "يفترض أن يكون لها أثر سلبي ملموس على المنافسة"، أي الاتفاقات المتعلقة بتحديد الأسعار، والحد من الإنتاج، وتقاسم الأسواق، والتواطؤ في العمليات التعاقدية. (4) سنغافورة: تحدد مفوضية المنافسة والاستهلاك في سنغافورة في مبادئها التوجيهية بشأن المادة 34، قائمة تضم 11 ممارسة محظورة بين المتنافسين، وتنص على أن الأنواع الأربعة الأولى - "تقاسم الأسواق، والحد من الإنتاج أو الاستثمار أو التحكم فيهما، وتحديد شروط التجارة، والشراء أو البيع المشترك" - تعتبر مقيدة لحرية المنافسة "بحكم طبيعتها".

(88) التفاعلات بين سلطات المنافسة ومنظمي القطاعات - مساهمة من مصر، 2022، ص. 3. متاح على الرابط: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2022)10/en/pdf.

لا تذكر المادة 6 من قانون حماية المنافسة إلا العقود والاتفاقات ولا تشير إلى القرارات التي تتخذها رابطات الأشخاص الاعتبارية أو الممارسات المتفق عليها.	(1) الاتحاد الأوروبي: تنص المادة 101 من المعاهدة بوضوح على أن الممارسات المحظورة تشمل "جميع الاتفاقات بين الأشخاص الاعتبارية وقرارات رابطات الشركات والممارسات المتفق عليها [...]". وقد فسرت محاكم الاتحاد الأوروبي هذه المفاهيم بطريقة ليبرالية إلى حد ما، وهي تسمح أيضاً بوصف متزامن للسلوك بأنه "اتفاق و/أو ممارسة متفق عليها"[89]. (2) جنوب أفريقيا: تحظر المادة 4 من قانون المنافسة (رقم 89 لعام 1998) "أي اتفاق بين الشركات أو ممارسة متفق عليها فيما بينها أو قرار صادر عن رابطة شركات [...]". ولترسيخ ذلك أكثر، تنص المادة 4(2) على أن الاتفاق بين شركتين أو أكثر يفترض وجوده إذا "(أ) امتلك أي من هاتين الشركتين حصة كبيرة في الأخرى، أو إذا كان لديهما مدير واحد على الأقل أو مساهم كبير مشترك؛ أو (ب) أي مزيج من تلك الشركات ينخرط في تلك الممارسة الأفقية التقييدية".
المادة 7 من قانون حماية المنافسة	
لا تحدد المادة 7 من قانون حماية المنافسة حالياً أنواع القيود الرأسية التي تعتبر ضارة بالمنافسة. يجب أن تدرج هذه القيود إما في القانون أو في القوانين غير الملزمة. وعلاوة على ذلك، ينبغي اعتبار أكثر أنواع القيود الرأسية ضرراً مخالفات بحسب الهدف، وهي: الحفاظ على سعر إعادة البيع[90]، وبنود توحيد الأسعار الواسعة النطاق، والقيود المفروضة على البيع السلبي التي تؤدي إلى الحماية الإقليمية المطلقة.	(1) أستراليا: يحظر قانون المنافسة والاستهلاك الأسترالي (2003) صراحة الحفاظ على سعر إعادة البيع في المادة 48: "لا يجوز لشركة أو أي شخص آخر الانخراط في ممارسة الحفاظ على سعر إعادة البيع". (2) كندا: يحظر القانون الكندي أي نوع من "الحفاظ على الأسعار"، وليس فقط إعادة البيع، من خلال النص في المادة 76(1) من قانون المنافسة (1985) على أن الشخص ينتهك القانون إذا '1' بالاتفاق أو التهديد أو الوعد أو أي وسيلة مماثلة، يؤثر في اتجاه صعودي أو يثبط خفض السعر الذي يقوم به عميل الشخص أو أي شخص آخر يأتي إليه المنتج لإعادة البيع بإمدادات أو عروض توريد أو للإشهار لمنتج داخل كندا، أو '2' يرفض توريد منتج إلى أي شخص أو فئة من الأشخاص الممارسين لأعمال تجارية في كندا أو تعرض للتمييز بسبب سياسة التسعير المنخفضة لذلك الشخص الآخر أو فئة الأشخاص الآخرين". (3) الصين: بعد قرار تاريخي صادر عن محكمة الشعب العليا في الصين في مكتب الأسعار بمقاطعة هاينان ضد شركة هاينان يوتاي العلمية للأعلاف، أدخل قانون الصين المنقح لمكافحة الاحتكار (المادة 18) لعام 2022 الحكم الذي ينص على أن اتفاق الاحتكار بين الأطراف المقابلة الذي يحدد السعر أو يحدد سعراً أدنى لإعادة بيع البضائع إلى طرف ثالث "غير محظور إذا استطاع الشخص أن يثبت أنه ليس له تأثير للقضاء على المنافسة أو تقييدها". ومن ثم، فعلى الرغم من أن سلطة المنافسة الصينية قد تستند إلى افتراض أن اتفاقات الحفاظ على سعر إعادة البيع تلغي المنافسة أو تقيدها وتخلص إلى أنها غير قانونية، فإن هذا يمثل قرينة قابلة لإثبات العكس. إذا قدم الشخص المدعى عليه أدلة كافية لإثبات أن الاتفاق على الحفاظ على سعر إعادة البيع لا يلغي المنافسة أو يقيدها. (4) هولندا: تلتزم هولندا باللوائح والتوجيهات الصادرة عن المفوضية الأوروبية، وقد نشرت مبادئها التوجيهية الخاصة بشأن الاتفاقات الرأسية، التي تشير صراحة إلى الحفاظ على سعر إعادة البيع، وتقاسم السوق، وتقييد البيع السلبي، وتقييد المبيعات عبر الإنترنت على أنها ممارسات تنطوي على آثار مقيِّدة شديدة [91].

(89) انظر القضية T-186/06, Solvay SA v Commission (2011) ECR II-2839، الفقرة 91-2 ("[i] في سياق مخالفة معقد شمل العديد من المنتجين الذين يسعون على مدى عدد من السنوات لتنظيم السوق بينهم، لا يمكن أن يتوقع من المفوضية تصنيف المخالفة بدقة، كاتفاق أو ممارسة متفق عليها، حيث أن هذين الشكلين من المخالفات مشمولان على أي حال بالمادة [101(1)] من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي [...]"). انظر أيضاً القضية T-235/07, Bavaria v Commission (2011) ECR II-3229, paragraph 183. ويجب فهم التوصيف المزدوج للمخالفة على أنه اتفاق "و/أو" ممارسة متفق عليها يحيل إلى كلّ معقد يشمل عدداً من العناصر الوقائعية التي وصف بعضها بأنه اتفاقات والبعض الآخر بأنه ممارسات متفق عليها لأغراض المادة [101(1)] من المعاهدة، التي لا تصنّف فئة محددة لمخالفة معقدة من هذا القبيل. وقد أوضحت السوابق القضائية اللاحقة لمحاكم الاتحاد الأوروبي أنه يمكن أيضاً إدراج قرارات رابطات المنشآت في التوصيف: انظر القضية T-410/09, Almanet v Commission, ECLI:EU:T:2012:676، الفقرة 152، وقد لاحظت المحكمة أنه وفقاً للسوابق القضائية الراسخة، يمكن تطبيق مفهوم المخالفة على التوصيف القانوني للممارسات المقيدة لحرية المنافسة الذي يتمثل في اتفاقات، وفي ممارسات متفق عليها، وفي قرارات رابطات منشآت.

(90) على الرغم من أن هذا لا يعني أن الحفاظ على سعر إعادة البيع يعتبر بصورة آلية "قيوداً صارمة على المنافسة": انظر القضية C-211/22، Super Bock، ECLI:EU:C:2023:529. وفقاً لمحكمة العدل الأوروبية (الفقرة 41)، "مفهوما 'الممارسات ذات الآثار المقيدة الشديدة' و'التقييد بحسب الهدف' لا يمكن استخدامهما كمترادفين من الناحية المفاهيمية ولا يتداخلان بالضرورة. لذلك من الضروري دراسة القيود التي تقع خارج نطاق هذا الإعفاء، على أساس كل حالة على حدة، فيما يتعلق بالمادة 101(1) من المعاهدة".

(91) هيئة المستهلكين والأسواق، الاتفاقات بين الموردين والمشترين، 2019، ص 5-7. متاح على الرابط: https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-07/guidelines-regarding-arrangements-between-suppliers-and-buyers.pdf.

المادة 8 من قانون حماية المنافسة	
توجد حالياً قرينة لا يمكن إثبات عكسها وهو أنّ الأشخاص الاعتبارية التي لها حصة سوق تقل عن 25 في المائة، ولكن لديها القدرة على التحكم في السعر والكمية، لا تعتبر في وضع مسيطر. وينبغي الاستعاضة عن ذلك بعتبة حصة سوقية قابلة للدحض يفترض أن يكون الشخص في وضع مسيطر في حالة تجاوزها.	(1) ألمانيا: قانون مكافحة الممارسات المقيدة لحرية المنافسة (1958، بصيغته المعدلة في تشرين الأول/أكتوبر 2023): تنص المادة 18(4) على ما يلي: "يُعتبر الشخص في وضع مسيطر إذا كان لديه حصة سوقية لا تقل عن 40 في المائة" أو، وفقاً للفقرة (1) "لم يكن له منافسون، أو لا يتعرض لأي منافسة كبيرة، أو يتمتع بمركز قوي في السوق مقارنةً بمنافسيه". (2) الاتحاد الروسي: تنص المادة 5 من القانون الاتحادي رقم FZ-135 (2006) على أن الأشخاص الاعتبارية، بخلاف المؤسسات المالية، تعتبر مسيطرة إذا كانت حصتها في السوق تتجاوز 50 في المائة، ويمكن اعتبارها مسيطرة إذا كانت حصتها في السوق دون تلك العتبة، وذلك رهناً بالحصص السوقية لمنافسيها والحواجز التي تحول دون دخولها السوق. (3) المملكة العربية السعودية: تنص اللائحة التنفيذية لنظام المنافسة السعودي (2019) في المادة 10 على أن السيطرة تتحقق من خلال امتلاك حصة سوقية تزيد على 40 في المائة و/أو القدرة على التحكم في الأسعار أو الإنتاج أو الطلب.
ينبغي إضافة التجاوزات الاستغلالية، مثل المغالاة في التسعير إلى قائمة الممارسات المحظورة على الأشخاص الاعتبارية المسيطرة.	(1) جنوب أفريقيا: تحظر المادة 8(1)(أ) من قانون المنافسة (رقم 89 لعام 1998) على الشركات المسيطرة فرض "سعر مفرط على حساب المستهلكين أو العملاء". (2) الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة: في حين أن هاتين الولايتين القضائيتين لا تحظران صراحة المغالاة في التسعير في التشريعات، فإن السوابق والاجتهادات القضائية تبين أنه يمكن اعتبار ذلك مثالاً لإساءة استخدام وضع السيطرة[92].

في الختام، حلل هذا الجزء من التقرير مختلف الجوانب الموضوعية لقانون حماية المنافسة، وقدم بعض المقارنات مع ممارسات الولايات الأخرى. ويتناول القسم التالي تحليل الإجراءات المنصوص عليها في القانون المذكور، ومن ثم سلطات وإجراءات جهاز حماية المنافسة وغيره من المؤسسات الحكومية ذات الصلة.

(92) محكمة العدل الأوروبية، القضية 76/27 United Brands Company and United Brands Co BV vs. Commission of the European Communities (1978)؛ وهيئة المنافسة والأسواق، القضية 505905 المغالاة في التسعير والتسعير غير المنصف فيما يتعلق بتوريد أقراص مادة الليوثيرونين في المملكة المتحدة، 2021.

الفصل الثالث

التصميم المؤسسي

جهاز حماية المنافسة هو المؤسسة الحكومية الوحيدة المسؤولة عن تطبيق قانون حماية المنافسة. بيد أن الجهاز يصطدم بصعوبات لدى تطبيق القانون تتعلق بهياكل وممارسات الإنفاذ، بما في ذلك حساب الغرامات، وفرض جزاءات مالية إدارية، واتخاذ تدابير تصحيحية ملزمة، مما يحد من فعاليته. وفيما يتعلق بالمؤسسة نفسها، يمكن أن تؤثر عوامل مثل افتقار جهاز حماية المستهلك إلى الاستقلال، والقيود المتعلقة بالميزانية وملاك الموظفين على قدرته التشغيلية. زد على ذلك أن قدرات الإنفاذ الخاص لقانون المنافسة لم تتطور بالقدر الكافي، مما يحد من فعالية الإجراءات المتخذة لتعويض المتضررين من الممارسات المقيدة لحرية المنافسة.

3- التصميم المؤسسي

كما هو موضَّح في جميع أجزاء هذا التقرير، فإن جهاز حماية المنافسة هو المؤسسة الحكومية الوحيدة المسؤولة عن تطبيق قانون حماية المنافسة. ويحدد القانون الإطار الذي ينظم هيكل الجهاز وصلاحياته وعلاقته مع المؤسسات الحكومية والقضائية الأخرى. ويدرس القسم الفرعي التالي دورَ مختلف مؤسسات الدولة في إنفاذ قانون حماية المنافسة، وذلك أساساً من خلال استكشاف صلاحيات التغريم التي تملكها المحاكم، يليه قسم فرعي مخصص لجهاز حماية المنافسة.

3-1 هياكل وممارسات الإنفاذ

تنص المادة 21 من قانون حماية المنافسة، في صيغته الحالية، على أن جهاز حماية المنافسة هو المؤسسة الوحيدة المخوَّلة رفع دعوى جنائية ضد الأشخاص الاعتبارية المخالفة للقانون. وبناء على ذلك، تتولى النيابة العامة القضية، وتستفيد من العمل الذي اضطلع به جهاز حماية المنافسة لجمع الوقائع ومن الدراسات التي أجراها، وتجري تحريات إضافية إذا لزم الأمر. وإذا وجدت النيابة العامة أن القضية تستند إلى أسس سليمة، تتولى إحالتها إلى المحكمة الاقتصادية، التي تنظر في القضية في المرحلة الابتدائية. وفي المقابل، إذا أيدت المحكمة قرار جهاز حماية المنافسة، يمكنها حينئذ تغريم الشخص المخالِف، بما يتماشى مع الغرامات المنصوص عليها في قانون حماية المنافسة. وبناء على ذلك، يتميز هذا النظام بجوانب ثلاثة تستحق المزيد من البحث: (1) الغرامات ومبالغ التصالح المنصوص عليها في قانون حماية المنافسة، و(2) كون جهاز حماية المنافسة نفسه لا يملك صلاحية التغريم، بما في ذلك صلاحية فرض غرامات إدارية، و(3) مسألة فرض جزاءات غير مالية.

3-1-1 تحديد مبالغ التصالح والغرامات

الغرامات المفروضة على المخالفات الموضوعية لقانون حماية المنافسة، التي تصدر عن المحكمة، ومبالغ التصالح، التي تصدر عن جهاز حماية المنافسة، ترد حالياً في المادتين 21 و22 من قانون حماية المنافسة. ويمكن أن تعادل الغرامات قيمة مطلقة أو نسبة مئوية من إيرادات المنتج محل المخالفة (بدلاً من جميع المنتجات في السوق المعنية) خلال الفترة المعنية، وتكون قيمة الغرامات ضمن نطاقات محددة بالنسبة إلى الفئتيْن. وعلى الرغم من أن الخيار الأخير قد يعكس بشكل أفضل الإيرادات المحققة من الممارسة المقيدة لحرية المنافسة، فإنه يطرح صعوبات عديدة من الناحية العملية.

فقد يصعب في بعض الحالات مثلاً التأكد من مدة المخالفة. ومن الأمثلة على ذلك إبرام اتفاق مقيد لحرية المنافسة ينتهك المادة 6 من قانون حماية المنافسة. وكما هو موضَّح أعلاه، لا يُشترط تنفيذ الاتفاق لكي يُعتبر بمثابة مخالفة لقانون حماية المنافسة. وفي هذه الحالة، سيكون من الصعب تحديد مدة الاتفاق، لأنه، تقنياً، لم يكن ليستمر إلى ما بعد التوافق الأولي لإرادة كل طرف في الاتفاق. ويحدث نفس المشكل عند تحديد المنتج محل المخالفة، لأنه قد لا يشمل، وفقاً للصياغة الحالية للمادة، جميع المنتجات المتداولة في السوق المعنية. ومن الأمثلة على ذلك التسعير العدواني لجهاز إلكتروني، عندما يتبيّن، لأي سبب من الأسباب، أن جميع وحدات هذا الجهاز الإلكتروني لم تباع بالسعر العدواني خلال فترة المخالفة. ففي هذه الحالة، بينما تُعرَّف السوق على أنها سوق الجهاز المعني، لن يؤخذ إجمالي الإيرادات المتأتية من مبيعات الجهاز في الاعتبار عند تحديد الغرامة، بل تُؤخذ في الحسبان فقط الوحدات المباعة بالسعر المنخفض. وقد يصعب التحقق من المنتجات المحددة محل المخالفة، أو على الأقل فرزها رياضياً.

وبالمثل، قد يكون من الصعب، في بعض الحالات، حساب إيرادات منتج معين عملياً خاصة إذا بيع المنتج في شكل حزمة. وفي حالات أخرى، مثل التسعير العدواني، قد يكون تحديد المنتج محل المخالفة أمراً سهلاً، لكن حساب الغرامة بناء على نسبة مئوية من مبيعاته قد يكون غير متناسب مع الضرر الذي لحق بالسوق،

لأن سعر المنتج الذي بيع على أساس تسعير افتراسي سيكون منخفضاً بشكل مصطنع. ويثور الشاغل نفسه في حالة اتفاقات التواطؤ في العمليات التعاقدية حيث توافق إحدى الأشخاص الاعتبارية المخالفة على عدم الدخول في العطاء.

والحل الطبيعي في هذه الحالات هو اللجوء إلى خيار القيمة المطلقة. والواقع أن المحكمة قد اعتمدت هذه الطريقة في تحديد الغرامات في معظم قراراتها المتعلقة بقانون حماية المنافسة. وهذا يؤكد من جديد أن المسائل العملية المرتبطة بحساب الغرامة كجزء من الإيرادات يمكن أن تدفع المؤسسات إلى فرض غرامات قد لا تعكس بالضرورة الضرر الناجم عن النشاط المقيد لحرية المنافسة، فضلاً عن أنها قد لا تكون رادعة بما فيه الكفاية. وهو ما يمكن القول إنه لا يعكس مقاصد المشرّع.

وعلى العكس من ذلك، عادة ما يلجأ جهاز حماية المنافسة إلى خيار النسبة المئوية لحساب مبالغ التصالح. وقد يُعزى ذلك إلى الحرص على توخي الحذر الشديد لدى تطبيق قانون حماية المنافسة، نظراً لأن المادة 22 من القانون تنص على أنه لا يُلجأ إلى هذا الخيار إلا إذا "تعذر حساب" الإيرادات، وربما يكون من الأفضل الأخذ بنهج آمن والالتزام بخيار النسبة المئوية عدا في حالة الضرورة القصوى. وفي الأمثلة الواردة في الفقرات السابقة، يصعب القول إنه لا يمكن حساب الإيرادات، مما يعني أن جهاز حماية المنافسة يمكنه أن يقرر مبلغ تصالح قدره صفر جنيه مصري في حالة اتفاق مقيد لحرية المنافسة لم يُنفَّذ قط.

ويتمثل أحد الحلول في تعديل قانون حماية المنافسة لينص على وجوب استخدام خيار القيمة المطلقة إذا كان مبلغ الغرامة أو مبلغ التصالح، بموجب خيار النسبة المئوية، هو صفر جنيه مصري. وقد يكون الحل الآخر هو تبسيط خيار النسبة المئوية بحيث يصبح سهل التطبيق في المحاكم ويطرح إشكاليات أقل بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة. وتبيّن دراسة أفضل الممارسات الدولية أن المنهجية التي تتبعها هيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة لحساب الغرامات هي مثال جيد على كيفية تجنب معظم المشاكل المحددة أعلاه. وتنص المبادئ التوجيهية بشأن حساب الغرامات لعام 2021 على أن هيئة المنافسة والأسواق تنطلق (عادةً) من قاعدة 30 في المائة من رقم أعمال الشخص المعني[93]. وبعبارة أدق، رقم الأعمال المعني هو رقم أعمال الشخص المتأتي من المنتج ذي الصلة والسوق الجغرافية المعنية، خلال السنة المالية التي سبقت المخالفة[94]. هذه المنهجية تعفي من تحديد المنتجات محل المخالفة تحديداً دقيقاً، كما تعفي من واجب التأكد من مدة الممارسة المقيدة لحرية المنافسة. ولتجنب مشكل التسعير العدواني، تجيز هيئة المنافسة والأسواق تعديل العقوبة على أساس كل حالة على حدة، أي "أيّ مكسب قد يتحقق للشخص في أسواق المنتجات الأخرى أو الأسواق الجغرافية الأخرى بالإضافة إلى السوق "المعنية" قيد النظر"[95]. بيد أنه لا يجوز، بوجه عام، تجاوز حد أقصى قدره 10 في المائة من رقم أعمال الشخص في جميع أنحاء العالم خلال السنة المالية الأخيرة[96].

وبالمثل، يتوخى نظام المنافسة في المملكة العربية السعودية طريقة بسيطة مماثلة فيما يتعلق بمدة المخالفة، من طريق حساب الإيرادات المتأتية من النشاط المخالف[97]. ويستخدم قانون المنافسة في الهند منهجية يمكن القول إنها تتسم بقدر أكبر من البساطة باعتماد نسبة أقصاها 10 في المائة من "متوسط رقم الأعمال في آخر ثلاث سنوات مالية"[98].

وتقدم الولايات المتحدة مثالاً على ولاية تتبنى نموذج الادعاء، كما تفعل مصر، على الرغم من أن الكارتلات في الولايات المتحدة تخضع للملاحقة القضائية بوصفها جرائم جنائية، وأن العقوبات تصدرها محكمة غير متخصصة. ووفقاً للمبادئ التوجيهية لإصدار الأحكام في الولايات المتحدة، يجوز فرض جزاءات مالية وغير

(93) CMA, CMA's guidance as to the appropriate amount of a penalty, 2021, paragraphs 2.01-2.09. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/622f73c58fa8f56c170b7274/CMA73final_.pdf.

(94) المرجع نفسه، الفقرة 2-10.

(95) المرجع نفسه، الفقرتان 2-22 و2-23.

(96) اعتمد الاتحاد الأوروبي أيضاً نهجاً مماثلاً: انظر المبادئ التوجيهية الأوروبية بشأن طريقة تحديد الغرامات (2006).

(97) المادة 19 من نظام المنافسة السعودي (2019).

(98) المادة 27 (ب) من قانون المنافسة الهندي رقم 12 لسنة 2003 (2002).

مالية على الشركات والأفراد، كما يجوز الحكم بالحبس في حق الأفراد المتورطين في الكارتل. ولتحديد الغرامة الأساسية، تؤخذ في الاعتبار نسبة مئوية من حجم *التجارة المشمولة بالمخالفة*، أي إجمالي المبيعات من السوق المعنية (t). وتقترح المبادئ التوجيهية لإصدار الأحكام في الولايات المتحدة إمكانية استخدام نسبة 20 في المائة من حجم التجارة المشمولة بالمخالفة كبديل جيد ($f\,b = 0.2t$). ويغطي هذا الحجم من التجارة المشمولة بالمخالفة كامل مدة المخالفة. وبمجرد حساب مبلغ الغرامة الأساسية، تؤخذ الظروف المشددة والمخففة في الاعتبار. ومع ذلك، يجب ألا تتجاوز الغرامة النهائية بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية حداً أقصى قانونياً يعادل 100 مليون دولار أمريكي أو ضعف إجمالي المكاسب المالية التي حصلت عليها أطراف الكارتل المخالفة للقانون أو ضعف إجمالي الخسارة المالية التي لحقت بالضحايا، أيهما أعلى. وتنص المبادئ التوجيهية في الفصل 2 على أن "الغرض من تحديد نسبة مئوية من حجم التجارة هو تجنب المدة الزمنية والنفقات التي قد تحتاجها المحكمة لحساب الربح الفعلي أو الخسارة الفعلية".

ولهذه الأسباب، ينبغي النظر في إدخال تعديل على قانون حماية المنافسة.

وتتعلق مسألة أخرى بصياغة المادة 21 من قانون حماية المنافسة، فضلاً عن النظام القانوني العام، التي تشترط (وفقاً للتفسير السائد الذي اعتمده جهاز حماية المنافسة) اتفاق جميع الأطراف المخالفة على التصالح لقبول طلب التصالح. فعلى سبيل المثال، في حالة مخالفة المادة 6 من قانون حماية المنافسة، يجب *على جميع* الأطراف في الكارتل أن تقدم طلباً للتصالح من أجل إحالته إلى مجلس إدارة الجهاز، ومن ثم يستثنى القانون التصالح الشخصي، أي التصالح الذي لا يشمل إلا بعض أعضاء الكارتل فقط[99]. وقد تؤدي استحالة المضي قدماً في التصالح الشخصي إلى إحالة القضية إلى النيابة العامة لأن أحد الأطراف يرفض التصالح، مما يطيل عملية اتخاذ القرار بالنسبة إلى بقية المخالفين الذين كانوا على استعداد للتعاون مع جهاز حماية المنافسة. ويطرح التصالح الشخصي عدة تحديات ومشاكل، يتعلق بعضها بحماية حقوق الدفاع بالنسبة إلى الأطراف غير المشمولين بإجراء التصالح، والحق في الإدارة الرشيدة، وقرينة البراءة[100]، ومسائل أخرى تتعلق بالتفاعل بين الإنفاذ العام والإنفاذ الخاص. وبالإضافة إلى محدودية الكفاءة الإجرائية للقرارات التي تصدر في إطار التصالح الشخصي، ولكن بالنظر إلى أن جهاز حماية المنافسة لن يتفادى إمكانية الطعن في القرار بالنسبة إلى الأطراف الذين لم يوافقوا على التصالح في حال ثبوت مخالفة، من المهم إذنْ منح الجهاز سلطة تقديرية لاختيار التصالح مع بعض المدعى عليهم على أساس كل حالة على حدة من طريق إجراء التصالح الشخصي. وفي ضوء ما تقدم، ينبغي تعديل قانون حماية المنافسة بحيث يحيز التصالح الشخصي في حالة مخالفة أحكام قانون المنافسة.

وأخيراً، ينبغي تنقيح المبلغ النقدي لهذه الغرامات، ولا سيما الغرامات ذات القيمة المطلقة، في سياق التغيرات الاقتصادية الأخيرة. وكما هو مبيَّن أعلاه، أُجريت التغييرات الأخيرة على الغرامات من خلال التعديلات التي أُدخلت على القانون في عام 2014، أي قبل تعويم الجنيه المصري، بدءاً من عام 2016. فقد تعني التغيرات في قيمة العملة، وكذلك ارتفاع معدلات التضخم على نطاق العالم، أن المبالغ النقدية الحالية للغرامات ليست رادعة بما فيه الكفاية ويجب مراجعتها.

ويتضح مما سبق أن نظام الغرامات الحالي ينطوي على بعض الصعوبات العملية، التي يمكن حلها باتباع منهجية أبسط تستند إلى رقم أعمال المنتجات في السوق المعنية لفترة محددة من السنوات. وينبغي أيضاً إدخال بعض التغييرات على إجراءات التصالح على النحو الموضَّح أعلاه، كما ينبغي زيادة مبالغ الغرامات لتصبح أكثر ردعاً.

(99) في الاتحاد الأوروبي، تعلقت أول حالة تصالح شخصي بقضية فوسفات الأعلاف الحيوانية: قرار المفوضية المؤرخ 20 تموز/يوليه 2010 في قضية فوسفات الأعلاف الحيوانية (القضية COMP/AT.38866). اعتمدت المفوضية الأوروبية تسعة قرارات تعلقت بكارتلات باتباع إجراء التصالح الشخصي. يشار إلى أن المفوضية اعتمدت 38 قرار تصالح يتعلق بكارتلات بين عامي 2008 و2021.

(100) انظر، على سبيل المثال، Case C883/19 P, HSBC Holdings v. Commission, ECLI:EU:C:2023:11.

3-1-2 الجزاءات المالية الإدارية

لا يملك جهاز حماية المنافسة صلاحية إصدار جزاءات مالية إدارية لأن إنفاذ قانون حماية المنافسة يستند إلى نموذج العدالة الجنائية القائم على الملاحقة القضائية. وينطوي منح المحاكم اختصاصاً حصرياً للفصل في القضايا الجنائية على عدد من المزايا والعيوب.

وبطبيعة الحال، إن المحاكم مستقلة بموجب الدستور عن غيرها من المؤسسات غير القضائية، وهذا يكفل الحياد عند تطبيق أحكام قانون حماية المنافسة. والمحاكم تخضع أيضاً للمساءلة، حيث يمكن استئناف القرارات التي تصدرها ومراجعتها من قبل المحاكم الأعلى درجة. ولكن المحاكم هي بطبيعة الحال أيضاً أقل تخصصاً من سلطات المنافسة في المسائل المتعلقة بالمنافسة. وفي حين أن المحاكم الاقتصادية، التي أنشئت في عام 2008[101]، تختص بالنظر في المسائل التجارية والمالية مثل القضايا المتعلقة بالأعمال المصرفية والتأمين والتأجير والاستثمار وحماية المستهلك والإعسار، فهي ليست بالضرورة على دراية كافية بقوانين وسياسات المنافسة[102]. ورغم الاعتقاد بأن المحاكم تعتمد على شهود من الخبراء المتخصصين في اقتصاديات المنافسة، فإن القرارات يتخذها في نهاية المطاف خبراء في القانون ربما لم ينظروا من قبل في قضايا تتعلق بالمنافسة. وعلاوة على ذلك، يمكن القول إن إجراءات المحاكم تستغرق وقتاً أطول لصدور القرار، مقارنة بالقرارات التي تصدر عن سلطة إدارية، لأنها تمر عبر إجراءات النيابة العامة وجلسات المحكمة. وللتوضيح، تجدر الإشارة إلى أنه فيما يتعلق بالمدة التي استغرقتها القضايا الثماني التي أُحيلت إلى المحاكم، كان متوسط المدة من تاريخ إصدار قرار جهاز حماية المنافسة إلى صدور القرار القضائي النهائي (أي قرار المحكمة الأعلى درجة التي نظرت في القضية) ثلاث سنوات وتسعة أشهر. وأطول مدة هي ثماني سنوات. هذه المدة الطويلة يمكن أن تحد من الوظيفة الردعية للقرارات، حيث من المرجح أن تكون الأشخاص الاعتبارية المخالفة قد استفادت من العائدات الريعية التي جنتها من ممارساتها المخالفة لقانون حماية المنافسة قبل دفع غرامة في نهاية المطاف. ولأغراض المقارنة، يبلغ متوسط المدة التي تستغرقها إجراءات جهاز حماية المنافسة سبعة أشهر و18 يوماً لإصدار قرار تصالح.

الجدول 3

قرارات بشأن الغرامات وإجراءات التصالح (2006-2023)

السنة	إجمالي عدد القرارات القضائية وإجمالي مبلغ الغرامة(103)	إجمالي عدد قرارات التصالح
2006		1
2007		1
2008		1
2009		1
2010		1
2011		3
2012		5
2013		4
2014	1 (000 000 200 جنيه مصري/160 263 4 دولاراً أمريكياً)	7
2015		22

(101) القانون رقم 120 لسنة 2008 بإنشاء المحاكم الاقتصادية.

(102) سلط الشخص الذي أجريت معه مقابلة من اتحاد الصناعات الضوء على الحاجة إلى توفير تدريب متخصص لفائدة قضاة المحكمة الاقتصادية في المسائل المتعلقة بقانون واقتصاديات المنافسة، وأشار أيضاً إلى أهمية بناء الخبرة على مر السنين عن طريق إسناد القضايا المتصلة بقانون المنافسة إلى مجموعة صغيرة من قضاة المحكمة الاقتصادية.

(103) بالنسبة إلى القضايا التي مرت عبر عدة درجات تقاضي، لا يبين هذا الجدول سوى القرارات الصادرة عن المحكمة الأعلى درجة، والغرامة الصادرة عن تلك المحكمة.

السنة	إجمالي عدد القرارات القضائية وإجمالي مبلغ الغرامة	إجمالي عدد قرارات التصالح
2016		15
2017		12
2018		1
2019	1 (000 000 400 1جنيه مصري/220 844 29 دولاراً أمريكياً)	1
2020	2 (000 000 400 جنيه مصري/825 527 8 دولاراً أمريكياً)	1
2021	2 (000 000 400 جنيه مصري/825 527 8 دولاراً أمريكياً)	1
2022	1 (000 000 200 جنيه مصري/022 264 4 دولاراً أمريكياً)	1
2023		3

وقد يكون من المفيد النظر في إنشاء آلية يمكن لجهاز حماية المنافسة أن يفرض من خلالها جزاءات مالية إدارية على الأشخاص الاعتبارية التي تنتهك قانون حماية المنافسة، وعلى الأشخاص الاعتبارية التي لا تنفذ قرارات جهاز حماية المنافسة، بالتوازي مع المسار الجنائي، الذي يخضع فيه الأفراد للملاحقة القضائية. هكذا يعمل العديد من نظم المنافسة في الشرق الأوسط، مثل الكويت[104] والمملكة العربية السعودية[105]. وتملك هيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة[106] والمفوضية الأوروبية[107] أيضاً صلاحية فرض جزاءات مالية إدارية من تلقاء نفسها. وطُرحت مقترحات في الولايات المتحدة أيضاً لمنح لجنة التجارة الاتحادية ووزارة العدل صلاحية فرض جزاءات مالية مدنية في حالة مخالفة قانون شيرمان أو قانون لجنة التجارة الاتحادية[108]. وعلى المستوى الوطني، يتمتع مجلس إدارة البنك المركزي المصري أيضاً بصلاحية فرض جزاءات مالية إدارية على الأشخاص الاعتبارية [109].

وعلاوة على ذلك، إن الشواغل المتعلقة باستقلال وحياد جهاز حماية المنافسة التي مردها إلى أنه قد يعمل بوصفه الجهة المكلفة بالتحري والمدعي العام وصانع القرار لا تصمد أمام تدقيق جاد (حيث توجد، في ولايات أخرى، هيئات لها هيكل متكامل مماثل، مثل المفوضية الأوروبية، أو هيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة)، ويمكن تبديدها على أي حال بإدخال تعديلات تفضي إلى تعزيز استقلال مجلس إدارة الجهاز (انظر القسم 3-2-1). ومع ذلك، إذا ثارت شواغل فيما يتعلق بحياد وكالة إدارية متكاملة، يمكن التصدي لها بإدخال بعض التغييرات المؤسسية، كإنشاء لجنة تظلم مستقلة، في النهاية ضمن هيكل جهاز حماية المنافسة. ويمكن أن تتألف اللجنة من مهنيين أو خبراء في مجال قانون واقتصاديات المنافسة[110]. وتوجد نماذج مماثلة من المحاكم المتخصصة في النمسا (محكمة الكارتلات)، والسويد (محكمة الأسواق)، والمملكة المتحدة (محكمة الاستئناف المختصة بقضايا المنافسة). ولما كانت القرارات التي تصدر عن هذه اللجنة هي قرارات إدارية بطبيعتها، فإنها ستخضع للمساءلة بطريقة مماثلة للطريقة التي تنطبق على مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة اليوم، كما هو موضح في القسم 1-4-1.

(104) المواد من 32 إلى 34 من القانون رقم 2020/72 في شأن حماية المنافسة (2020).

(105) المادة 18 من نظام المنافسة السعودي (2019).

(106) المادة 36 من قانون المنافسة لسنة 1998.

(107) لائحة المجلس الأوروبي رقم 2003/1 المؤرخة 16 كانون الأول/ديسمبر 2002 بشأن تنفيذ قواعد المنافسة المنصوص عليها في المادتين 81 و82 من المعاهدة.

(108) انظر H. First, The Case for Antitrust Civil Penalties, 76(1) Antitrust Law Journal 127, 2009.

(109) المادة 144 (ح) من قانون الجهاز المصرفي رقم 194 لسنة 2020.

(110) ستنشأ هذه اللجان بطريقة مماثلة للجان التي تُنشأ لاتخاذ القرارات المتعلقة بالرقابة على التركزات الاقتصادية، وفقاً للمادة 27 من اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية. وفقاً لهذه المادة، تعد هذه اللجان تقارير وتقدمها إلى مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة. ولن تتخذ هذه اللجان شكل محاكم أو هيئات قضائية خارج نطاق القانون، لأنها محظورة بموجب المادة 96 من الدستور. ويمكن إضافة أعضاء خارجيين إلى هذه اللجان وفقاً للمادة 13 من قانون حماية المنافسة، والتي تنص على ما يلي: "للمجلس أن يدعو لحضور اجتماعاته من يرى الاستعانة به من المتخصصين، وذلك دون أن يكون له صوت معدود في التصويت".

وعلاوة على ذلك، وضماناً للشفافية، يمكن أن يصدر جهاز حماية المنافسة وثيقة سياسة عامة أو إرشادات بشأن منهجية تحديد الجزاءات المالية الإدارية، لكي يتبعها مجلس الإدارة. وكثيراً ما تتبع هذا النهج هيئاتٌ المنافسة الحديثة العهد، والتي تتميز رغم حداثتها بدرجة عالية من النضج، من أجل التوصل إلى تقييم أكثر موضوعية وشفافية في تحديد الغرامات[111].

وخلاصة القول، إن منح مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة صلاحية إصدار جزاءات مالية إدارية يمكن أن يساهم في تسريع الإجراءات، ويضمن قدراً أكبر من الردع، مع الاستفادة في نفس الوقت من خبرة الجهاز دون المخاطرة بالحياد في عملية اتخاذ القرارات.

3-1-3 الجزاءات البديلة

لا يجيز قانون حماية المنافسة حالياً إلا العقوبات الفردية المالية في حالة المخالفات المتعلقة بمنع الاحتكارات والرقابة على التركزات الاقتصادية. بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 50 من القانون رقم 182 لعام 2018 بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة على جزاءات منفصلة تتعلق بالتواطؤ في العمليات التعاقدية، حيث يمكن منع الجهات التي يتبين أنها شاركت في التواطؤ في العمليات التعاقدية من المشاركة في العطاءات المتعلقة بالمشتريات الحكومية في المستقبل. ويستكشف هذا القسم الفرعي كذلك فكرة إضافة عقوبات المنع هذه إلى قانون حماية المنافسة، فضلاً عن العقوبة الجنائية المتمثلة في الحبس.

وتستخدم بعض الولايات عقوبة المنع، مثل الاستبعاد من المشتريات الحكومية وتنحية المديرين، ضد الأشخاص الاعتبارية والأشخاص الطبيعيين، على التوالي، بهدف الردع. فالعقوبة الأولى ترد فعلاً في النظام المصري، في حين أن العقوبة الأخيرة غير واردة. وتنحية المديرين هي عقوبة فردية تطبق على المديرين والمسؤولين الإداريين في الأشخاص الاعتبارية المشاركة في ممارسات مقيدة لحرية المنافسة، وغالباً ما تكون كارتلات، وتمنعهم من شغل مناصب مماثلة لعدد محدد من السنوات. وكثيراً ما يكون الهدف من هذه العقوبة هو الردع، فضلاً عن حماية الجمهور من تكرار سوء السلوك من جانب الأفراد الذين سبق لهم القيام بممارسات مقيدة لحرية المنافسة[112]. ويمكن استخدام هذه العقوبة بوصفها عقوبة قائمة بذاتها أو بالاقتران مع جزاءات أخرى. وتشمل الولايات التي تستخدم هذه العقوبة أستراليا وألمانيا وكندا والمملكة المتحدة[113]. ويمثل ردع الأفراد جزءاً لا يتجزأ من نظام قانون المنافسة في مصر، ولذلك ينبغي أخذ هذه العقوبة في عين الاعتبار، ولكن ينبغي أن تُكيَّف، من حيث طولها وتطبيقها، بحيث تراعي خصائص الاقتصاد المصري، بما في ذلك انتشار الشركات العائلية[114].

علاوة على ذلك، يمكن استخدام جزاءات مماثلة بهدف "تسمية وفضح" المديرين، من طريق نشر قائمة بأسماء الذين يتبين أنهم خالفوا القانون. ونظراً لأن قانون حماية المنافسة يعاقب الأفراد، كما هو مبيّن في القسم 1-4، فإن هذا النوع من العقوبة يتفق مع روح القانون في الكشف عن هوية المديرين المسؤولين عن إدارة الشخص الاعتباري ونشر أسمائهم جنباً إلى جنب مع القرارات الصادرة بحقهم أو إصدار بيان صحفي. ومن شأن هذا النوع من العقوبة أن يرفع درجة الردع، في المجالين الخاص والعام على حد سواء، وهذا هو في الغالب الهدف المتوخى من نماذج الإنفاذ في القضايا الجنائية. وربما يمكن لجهاز حماية المنافسة أيضاً أن يستخدم نظام "تقدير الشرعية"،

(111) OECD, Sanctions in Antitrust Cases - Background Paper by the Secretariat, 2016. Available at: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2016)6/en/pdf.

(112) OECD, Director Disqualification and Bidder Exclusion in Competition Enforcement - Background Note by the Secretariat, 2022, p. 10. Available at: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2022)14/en/pdf.

(113) المرجع نفسه.

(114) يعزى 80 في المائة من الدخل القومي في مصر و75 في المائة من اقتصاد القطاع الخاص إلى الشركات العائلية، و45 في المائة من الشركات العائلية ليس لديها مجلس إدارة، مما يعني أن المساهمين في رأس المال هم غالباً مديرو الشركة. انظر بيان المدير التنفيذي للمركز المصري للتحكيم وتسوية المنازعات المالية غير المصرفية، 2023. متاح على الرابط https://www.egypttoday.com/Article/3/128182/Family-businesses-represent-nearly-80-of-Egypt%E2%80%99s-national-income؛ و PwC, Egypt Family Business Survey, 2021. Available at: https://www.pwc.com/m1/en/publications/family-business-survey/egypt-family-business-survey/documents/egypt-family-business-survey-2021.pdf (دراسة استقصائية حول الشركات العائلية في مصر، أجرتها برايس ووتر هاوس كوبرز، 2021).

كما هو الحال في إيطاليا، حيث يمكن تصنيف الأشخاص الاعتبارية باتباع طريقة التصنيف بالنجوم بعد تقييم تجريه هيئة المنافسة الإيطالية لقوانين المنافسة[115].

والجدير بالذكر أن عقوبة الحبس، المنصوص عليها في قوانين عدة ولايات مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة، قد لا تتماشى مع قانون حماية المنافسة. في الواقع، خلال مناقشة النسخة الأولى من قانون حماية المنافسة في عام 2005، نظر البرلمان المصري في إضافة عقوبة الحبس، لكنه قرر في النهاية استبعادها، وكانت الحجة الأبرز هي أن الجزاءات المالية ستكون ملاءمة أكثر في السنوات الأولى للقانون[116]. وذُكر أيضاً خلال المناقشات[117] أن الخيار مطروح في المادة 345 من قانون العقوبات، التي تنص على أن "الأشخاص الذين تسببوا في علو أو انحطاط أسعار غلال أو بضائع أو بونات أو سندات مالية معدة للتداول عن القيمة المقررة لها في المعاملات التجارية بنشرهم عمداً بين الناس أخباراً أو إعلانات مزورة أو مفتراة أو بإعطائهم للبائع ثمناً أزيد مما طلبه أو بتواطئهم مع مشاهير التجار الحائزين لصنف واحد من بضاعة أو غلال على عدم بيعه أصلاً أو على منع بيعه بثمن أقل من الثمن المتفق عليه فيما بينهم أو بأي طريقة احتيالية أخرى يعاقبون بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه مصري (11 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة) أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط ". وتضيف المادة 346 ما يلي: "يضاعَف الحد الأقصى المقرر لعقوبة الحبس المنصوص عنها في المادة السابقة إذا حصلت تلك الحيلة فيما يتعلق بسعر اللحوم أو الخبز أو حطب الوقود والفحم أو نحو ذلك من الحاجات الضرورية ".

وبناء على ذلك، وبالنظر إلى المبدأ الذي يقضي بتطبيق العقوبة الأشدّ، يمكن القول إن المحاكم المصرية، في الوضع الحالي، يمكن أن تفرض عقوبة بالحبس لمدة تتراوح بين سنة وسنتين في حالة مخالفة المادة 6 من قانون حماية المنافسة. وتجدر الإشارة إلى أنه لم يسبق تطبيق أي من المادتين فيما يتعلق بمخالفات قانون حماية المنافسة منذ صدوره[118].

وبناء على ذلك، يوصى بتعديل قانون حماية المنافسة لكي ينص على جزاءات فردية غير مالية.

وفي ضوء التحليل الوارد أعلاه للجزاءات المنطبقة على الممارسات المقيدة لحرية المنافسة، سيتناول القسم التالي بمزيد من التفصيل الدور الذي يضطلع به جهاز حماية المنافسة في إنفاذ قانون المنافسة.

2-3 جهاز حماية المنافسة المصري

بدأ جهاز حماية المنافسة رسمياً في ممارسة اختصاصه في عام 2006. وهو يستمد صلاحياته من المادة 11 من قانون حماية المنافسة. ويمكن القول إن التركيز على الصلاحيات المختلفة التي يتمتع بها الجهاز قد تغير بمرور الوقت منذ إنشاء الجهاز. ومنذ عام 2021، حددت استراتيجية 2021-2025 بوضوح مهام جهاز حماية المنافسة ورؤيته على النحو التالي:

(115) إيطاليا، المرسوم بقانون رقم 2011/214.

(116) الجريدة الرسمية، الفترة النيابية الثامنة لمجلس نواب الشعب لجمهورية مصر العربية، الاجتماع العادي الخامس، الدورة 27 (17 كانون الثاني/يناير 2005)، 12 شباط/فبراير 2005، ص 63-64.

(117) المرجع نفسه، الصفحة 63.

(118) Mahmoud A Momtaz, Revisiting the Imprisonment Sentence under the Egyptian Competition Regime, World Competition, Volume 40, Issue 4, 2017, p. 637-654, 644.

رؤية جهاز حماية المنافسة:	مهام جهاز حماية المنافسة:
رفع كفاءة الاقتصاد القومي عن طريق تعزيز المنافسة في الأسواق.	إرساء قواعد المنافسة من خلال الحد من الممارسات الاحتكارية وفتح الأسواق وضمان الحياد التنافسي، بما يضمن تنافسية الأسواق لصالح المواطنين والكيانات الاقتصادية والاقتصاد القومي.

ويناقش هذا القسم استقلال جهاز حماية المنافسة، وصلاحياته في مجال البحث والتحري، ودوره في مراقبة السوق والحد من القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة، والتعاون الدولي، فضلاً عن موارد الجهاز وسجله في مجال الإنفاذ.

3-2-1 الاستقلال المؤسسي

كما نوقش أعلاه، يتمتع جهاز حماية المنافسة بدرجة معينة من الاستقلال، وهو ما تشهد به موازنة الجهاز المستقلة وصلاحياته في إصدار قرارات إدارية من جانب واحد (مثل التدابير المؤقتة أو القرارات التي تصدر بشأن المخالفات). وعموماً، يمكن اعتبار الاستقلال عنصراً من العناصر التمكينية بالنسبة إلى هيئة المنافسة، ليس فقط من حيث السمعة، بل أثبتت التجربة أيضاً أن استقلال الهيئة يعزز أداءها[119]. وفي الواقع، يبدو أن تمكين جهاز حماية المنافسة كان من بين الأولويات منذ إنشائه: فمحاضر المناقشات السابقة بشأن مشاريع قانون حماية المنافسة تشير إلى توافق في الآراء على أن "هذا الجهاز مهم، وإذا لم تُمنح له السلطة، والميزانية المستقلة هي مصدر للسلطة، فإنه سيضعف"[120]. ومع ذلك، لا يزال جهاز حماية المنافسة يفتقر إلى الاستقلال فيما يتعلق بجانبين رئيسيين: كونه جهازاً يتبع رسمياً لرئيس الوزراء، وهو ما يقوّض الاستقلال الذي ينبغي أن يتمتع به بموجب الدستور المصري، وتشكيل مجلس إدارته.

تنص المادة 215 من الدستور المصري على ما يلي: "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية". وهذه الأجهزة والهيئات تابعة لرئيس الدولة (رئيس الجمهورية). ومن الواضح أن القائمة غير حصرية، ويمكن أن تشمل جهاز حماية المنافسة، لا سيما بالنظر إلى أنه يفي بالمعايير الواردة في المادة. ووفقاً للمادة 216 من الدستور، يلزم التنصيص على ذلك صراحةً في قانون حماية المنافسة. والجدير بالذكر، كما هو مبيّن في القسم 1-2، أن الدستور يسلط الضوء أيضاً على أهمية الحفاظ على المنافسة في المادة 27 منه. ولما كان الدستور يتضمن أحكاماً محددة تتعلق بإنشاء أجهزة رقابية مستقلة (المادتان 215 و216)، وبما أن جهاز حماية المنافسة يضطلع بمهام مماثلة للمهام التي تؤديها أجهزة الرقابة المذكورة أعلاه، ينبغي أن يتبع نفس الهيكل المؤسسي من أجل تجنب أي حالة من حالات تضارب المصالح، ولا سيما في القضايا المتعلقة بالحياد التنافسي.

يبد أن جهاز حماية المنافسة لا يتمتع بنفس درجة الاستقلال التي تتمتع بها أجهزة الرقابة المذكورة أعلاه بالمفهوم الوارد في الدستور المصري، لأن الجهاز يتبع "الوزير المختص". وكما هو موضَّح في القسم 3-1، هذه التبعية تفرضها المادة 11 من قانون حماية المنافسة التي تنص على أن جهاز حماية المنافسة يتبع الوزير المختص، الذي تعرّفه المادة 2 من ديباجة القانون على أنه رئيس الوزراء (بين عامي 2006 و2022 تولى وزير التجارة والصناعة

(119) انظر، على سبيل المثال، Mattia Guidi, Does Independence Affect Regulatory Performance? The case of national competition authorities in the European Union, EUI Working Papers, 2011. Available at: https://www.researchgate.net/publication/254411520_Does_Independence_Affect_Regulatory_Performance_The_case_of_national_competition_authorities_in_the_European_Union.

(120) الجريدة الرسمية، الفترة النيابية الثامنة لمجلس نواب الشعب لجمهورية مصر العربية، الاجتماع العادي الخامس، الدورة 27 (17 كانون الثاني/يناير 2005)، 12 شباط/فبراير 2005، ص 17.

مسؤولية الإشراف على الجهاز بموجب تفويض). وفي المقابل، تخضع مؤسسات الدولة الرئيسية الأخرى، مثل البنك المركزي المصري والجهاز المركزي للمحاسبات، لشروط الاستقلال المنصوص عليها في الدستور وتتبع مباشرةً رئيسَ الدولة[121].

وفي حين تختلف الجهات التي تتبع لها هيئات المنافسة من ولاية إلى أخرى - فبعضها لا يتبع أي وزارة على الإطلاق، مثل هيئة الأسواق والمنافسة[122] بينما يتلقى البعض الآخر التعليمات من الحكومة في بعض الحالات - فإن المؤسسات الرئيسية في دولة مصر تمارس سلطة فعلية تتجسد من خلال تأثيرها في مجال السياسة العامة بموجب المادتين 215 و216 من الدستور المصري، وبالتالي تحظى بدعم رئيس الدولة. إن منح جهاز حماية المنافسة الاستقلال المنصوص عليه في الدستور من شأنه أن يمكّن الجهاز من الرجوع إلى رئيس الدولة بخصوص أي مسألة مؤسسية قد تثار فيما يتعلق بولايته/موارده أو تقديم مقترحات بشأن النهوض بسياسة المنافسة، وهو ما من شأنه أن يرسخ دوره الهام في صنع السياسات؛ ويعزز دوره وشرعيته في إبداء رأيه بشأن التشريعات، حتى إذا كان هذا الرأي غير ملزم، كما هو مبيّن أدناه في القسم 3-2-4. زد على ذلك أن تمتع الجهاز بالاستقلال من شأنه أن يلغي أي تضارب في المصالح قد ينشأ فيما يبدو في إطار اضطلاع الجهاز بدوره فيما يتعلق بتعزيز الحياد التنافسي؛ وبما أن الجهاز مخوَّل مراجعة القرارات التي تتخذها الحكومة، ينبغي فصله عن مجلس الوزراء. فهذا الفصل من شأنه أن يعزز ثقة المستثمرين المحتملين في استراتيجية الحياد التنافسي التابعة لجهاز حماية المنافسة (انظر القسم 3-2-4). والواقع أن الفصل 7 من وثيقة سياسة ملكية الدولة، الذي يركز على الحياد التنافسي، يشير على وجه التحديد إلى أهمية منح الجهاز الاستقلال التام لهذا الغرض[123]. وأخيراً، سيضمن فصل الجهاز عن مجلس الوزراء أيضاً حياد موظفيه واستقلالهم، على النحو المطلوب من الأجهزة المستقلة في المادة 216 من الدستور، وكما هو موضَّح في القسم 3-2-2.

وخلاصة القول إن تبعية جهاز حماية المنافسة لرئيس الدولة هو الوسيلة التي سيكتسب بها الجهاز مزيداً من الاستقلال وفقاً للدستور المصري.

وعلاوة على ذلك، ينبغي إعادة النظر في تكوين مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة لتعزيز استقلال الجهاز. ووفقاً للمادة 12 من قانون حماية المنافسة، يتكون مجلس إدارة الجهاز حالياً من الأعضاء التالين:

(1) "رئيس متفرغ من ذوي الخبرة المتميزة يختاره الوزير المختص.

(2) مستشار من مجلس الدولة، بدرجة نائب رئيس، يختاره رئيس مجلس الدولة.

(3) اثنان يمثلان الوزارات المعنية يرشحهما الوزير المختص.

(4) ثلاثة من المتخصصين وذوي الخبرة في مجال الاقتصاد والقانون يرشحهم رئيس مجلس إدارة الجهاز.

(5) ثلاثة يمثلون الاتحاد العام للغرف التجارية، واتحاد الصناعات المصرية، والاتحاد العام لحماية المستهلك، على أن يختار كل اتحاد من يمثله".

ومن الواضح أن المجلس، على الرغم من التعديلات الأخيرة التي أُدخلت على المادة 12 من قانون حماية المنافسة في عام 2014، لا يزال يفتقر إلى العدد الكافي من الخبراء في مجال قانون واقتصاديات المنافسة، ويضم ما مجموعه خمسة ممثلين من مجتمع الأعمال والحكومة. ويوصى بإلغاء التمثيل الوزاري لكي تبقى عملية اتخاذ القرار في منأى عن أي اعتبارات سياسية. وللأسباب نفسها، سيكون من المنطقي إعادة التفكير في مشاركة ممثلي الغرفة التجارية واتحاد الصناعات في مجلس الإدارة حيث يمكن أن تؤخذ آراء مجتمع الأعمال في الاعتبار خلال

(121) سلط الشخص المستجوَب من اتحاد حماية المستهلك وكذلك الشخص المستجوَب من جهاز حماية المستهلك الضوءَ على استقلال جهاز حماية المنافسة عن رئيس الوزراء.

(122) CMA, Vision, values and strategy for the CMA, 2014, paragraph 2.14. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a75a4a8e5274a4368298d8e/CMA13_Vision_and_Values_Strategy_document.pdf.

(123) جمهورية مصر العربية، وثيقة سياسة ملكية الدولة، حزيران/يونيه 2022، ص 18. متاحة (باللغة العربية) على الرابط https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf.

مرحلة التحريات. وبدلاً من ذلك، يُقترح أن يحتفظ مجلس الإدارة بالمستشار من مجلس الدولة ويرفع عدد الخبراء (ربما إلى 5 على الأقل). وبذلك يكون تشكيل الجهاز مشابهاً لهيكل الهيئة العامة للمنافسة في المملكة العربية السعودية[124] وكذلك المجلس الإداري البرازيلي للدفاع الاقتصادي[125]. وعلى أي حال، إذا وجد مجلس الإدارة أن هناك حاجة إلى رؤى إضافية في عملية اتخاذ قراراته، يمكنه دعوة أي متخصص يراه مناسباً، وفقاً للمادة 13 من قانون حماية المنافسة، على الرغم من أنه لن يكون له الحق في التصويت.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن قانون حماية المنافسة، بصيغته الحالية، لا ينص صراحةً على أن قرارات مجلس الإدارة تكتسي صبغة تنفيذية، أي أن المسائل التي يقررها المجلس لا تُعرض من جديد على نفس الهيئات أو هيئات مختلفة، وأنها قابلة للتنفيذ دون أن تفصل فيها من جديد هيئة إدارية أو محكمة. ومن شأن إضفاء الصبغة التنفيذية على قرارات جهاز حماية المنافسة أن يعزز سلطته، فضلاً عن إعادة تأكيد استقلال مجلس الإدارة. وتتسم الصبغة التنفيذية هذه بأهمية خاصة في القضايا المتعلقة بالقطاع الرقمي، حيث تشهد الأسواق تغيرات سريعة، الأمر الذي يتطلب التنفيذ السريع لقرارات جهاز حماية المنافسة. وعلى أي حال، وكما هو موضَّح في القسم التمهيدي، تخضع قرارات الجهاز لمراجعة قضائية من المحاكم الإدارية.

وباختصار، يُقترح تعديل قانون حماية المنافسة لضمان استقلال جهاز حماية المنافسة، بما يتماشى مع المواد 27 و215 و216 من الدستور المصري. وينبغي أيضاً استعراض تشكيل مجلس إدارة الجهاز من أجل إلغاء أي تأثير محتمل، من الأوساط السياسية أو من مجتمع الأعمال، على القرارات النهائية التي يعتمدها المجلس.

3-2-2 التحريات

تنص الجملة الأولى من المادة 11 من قانون حماية المنافسة على أن الجهاز يتولى "تلقي الطلبات باتخاذ إجراءات التقصي والبحث وجمع الاستدلالات، والأمر باتخاذ هذه الإجراءات بالنسبة لحالات الاتفاقات والممارسات الضارة بالمنافسة، وذلك طبقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون".

ولتمكين الجهاز من ممارسة هذه الصلاحية، تنص المادة 17 من قانون حماية المنافسة على ما يلي "يكون للعاملين بالجهاز الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص بناءً على اقتراح المجلس صفة الضبطية القضائية في تطبيق أحكام هذا القانون. ويكون لهؤلاء العاملين الحق في الاطلاع لدى أي جهة حكومية أو غير حكومية على الدفاتر والمستندات والحصول على المعلومات والبيانات اللازمة لفحص الحالات المعروضة على الجهاز".

وهكذا، إن المادة 23 من قانون الإجراءات الجنائية، مقروءة بالاقتران مع قراري وزير العدل رقم 8483 لسنة 2006 ورقم 6670 لسنة 2023[126]، تؤكد أن العاملين في جهاز حماية المنافسة بصفة باحث قانوني أو باحث اقتصادي أو أخصائي تكنولوجيا المعلومات، إلى جانب الرئيس، يحملون لقب مأموري الضبط القضائي.

غير أن هذه الصلاحيات تختلف عن صلاحيات النيابة العامة؛ فكما هو مذكور في القسم 1-4-1، يجوز للعاملين في جهاز حماية المنافسة جمع المعلومات بدلاً من التقصي والتحري، الذي يعد من الصلاحيات الحصرية للنيابة العامة. وبناء على ذلك، يتمتع العاملون في جهاز حماية المنافسة بالصلاحيات التالية، الواردة في المادة 38 من اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية:

"1- الاطّلاع لدى أي جهة حكومية أو غير حكومية على الدفاتر والمستندات والحصول على المعلومات والبيانات اللازمة لفحص الحالات المعروضة على الجهاز.

(124) المادة 18 من نظام المنافسة السعودي (2019).

(125) المادة 6 من القانون رقم 12.529 (2011).

(126) حل القرار الأخير محل الأول في عام 2023. وقد منح قرار عام 2006 عموماً جميع الباحثين في المجالين القانوني والاقتصادي، فضلاً عن أخصائيي تكنولوجيا المعلومات، صفة مأموري الضبط القضائي. أما قرار عام 2023 فقد سمى الحائزين الحاليين لهذه الألقاب، ومنحهم هذه الصفة، فضلاً عن منحها للرئيس الحالي لجهاز حماية المنافسة.

2- الدخول خلال ساعات العمل الرسمية إلى أماكن أو مقار عمل الأشخاص الخاضعين للفحص وذلك بعد الحصول على إذن كتابي من المدير التنفيذي، ويجوز لهم الاستعانة برجال السلطة العامة إذا تطلب الأمر ذلك.

3- اتخاذ إجراءات جمع الاستدلالات اللازمة للفحص وسؤال أي شخص في شأن ارتكابه أية مخالفة لأحكام القانون".

ومنح هذه الصلاحيات لموظفي جهاز حماية المنافسة أمر أساسي لإنجاز عملهم، لأن هذه الصلاحيات تخوّلهم القيام بضبطيات قضائية فجراً عند الضرورة، وإجراء مقابلات مع الجهات المعنية، فضلاً عن طلب البيانات والمستندات اللازمة للاضطلاع بولايتهم. زد على ذلك أن الضبطيات القضائية التي تُنفَّذ فجراً تتم بقرار من المدير التنفيذي لجهاز حماية المنافسة، ولا تتطلب أي إذن مسبق من أي جهة ولا إخطار أي هيئات تنفيذية أو قضائية (إلا إذا فضل الجهاز أن ترافقه قوات من الشرطة، وفي هذه الحالة يلزم إخطار الشرطة مسبقاً). وعلاوة على ذلك، يمكن القول إن مأموري الضبط القضائي أيضاً لهم صلاحية تفتيش الأماكن الشخصية (بعد الحصول على إذن من النيابة العامة) للمشتبه في قيامهم بممارسات مقيدة لحرية المنافسة، إذا اعتُقد أن هذه الأماكن تحتوي على أدلة[127].

وتنص المواد 22 مكرراً و22 مكرراً (ب) و22 مكرراً (د) من قانون حماية المنافسة أيضاً على غرامات في حالة عدم التعاون أثناء الضبطيات القضائية التي تنفَّذ فجراً، أو عدم الاستجابة لطلبات الحصول على بيانات، أو تقديم بيانات غير صحيحة (بما في ذلك ما يتعلق بالرقابة على التركزات الاقتصادية). بيد أن القانون لا ينص على أي عقوبات في حال رفض الاجتماع مع موظفي جهاز حماية المنافسة، مما يعني أنه يمكن للأشخاص أن يتجاهلوا الدعوات الرسمية التي يتلقونها لإجراء اجتماع أو مقابلة. وقد يحد هذا من الكفاءة في إجراء المقابلات اللازمة لجمع الأدلة أو فهم السوق.

وتعدّ الآلية التي تمكّن من الشروع في التحريات عنصراً ضرورياً لعمل جهاز حماية المنافسة. وكما هو مذكور في المادة 11(1) من قانون حماية المنافسة المقتبسة أعلاه، يجوز لجهاز حماية المنافسة أن يشرع في التحريات من تلقاء نفسه، أو بناء على بلاغ أو طلب. وغالباً ما تبدأ هذه الإجراءات استناداً إلى النتائج التي يتم التوصل إليها من خلال مراقبة السوق، كما هو مبيّن في القسم الفرعي التالي.

والجدير بالذكر أن صلاحيات البحث والتحري التي يملكها الجهاز حالياً مهمة من نواح كثيرة، ولكن يمكن توسيع نطاقها من خلال تعزيز الاستقلال العام للجهاز عموماً، على نحو ما يقترحه القسم 3-2-1. وتتضمن المادة 216 من الدستور المصري حكماً يقضي بأن تتمتع السلطة المستقلة بـ "ضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل [لها] الحياد والاستقلال ". ومن ثم، من شأن تعزيز استقلال الجهاز أن يعزز فعالية التحريات ويوفر، في الوقت نفسه، الحماية لموظفي جهاز حماية المنافسة أثناء قيامهم بمهامهم.

وبناء على ذلك، ومن أجل تعزيز صلاحيات جهاز حماية المنافسة فيما يتعلق بإجراء التحريات، ينبغي تعديل قانون حماية المنافسة بحيث يتضمن أحكاماً تلزم الأشخاص الذين يتلقون من الجهاز طلباً رسمياً للحضور بالاستجابة لهذه الطلبات و/أو المشاركة في الاجتماعات مع الجهاز، ومن يخالف هذا الحكم يعرض نفسه لغرامة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي منح جهاز حماية المنافسة قدراً أكبر من الاستقلال وفقاً للمواد 27 و215 و216 من الدستور المصري لكي يتمكّن المحققون التابعون للجهاز من أداء مهامهم على أكمل وجه.

3-2-3 مراقبة السوق

حسبما ورد سابقاً، تتمثل إحدى صلاحيات جهاز حماية المنافسة، على النحو المنصوص عليه في المادة 11 من قانون حماية المنافسة، في إنشاء قاعدة بيانات عن النشاط الاقتصادي في مصر، أو بعبارة أخرى، بذل

(127) Mourad Greiss, Investigative powers of the Egyptian Competition Authority: A guide for companies in the Egyptian market, European Competition Law Review, Volume 31, Issue 11, 2010, p. 459-465.

الجهود اللازمة لمراقبة حالة المنافسة في مختلف الأسواق. وعلى هذا الأساس، خصص جهاز حماية المنافسة موارد لهذه المهمة، وذلك بدايةً بإنشاء إدارة مراقبة السوق. وأصبحت الإدارة، في عام 2021، وحدة تابعة لإدارة الاستخبارات الاقتصادية المنشأة حديثاً (تحت اسم إدارة التحريات الاقتصادية)، والتي تضم أيضاً وحدة المراجعة الاقتصادية ووحدة قواعد البيانات (انظر الشكل 1)[128]. وترد مراقبة السوق ضمن استراتيجية جهاز حماية المنافسة للفترة 2021-2025 بوصفها هدفاً استراتيجياً فرعياً في إطار الهدف الاستراتيجي 1 المتعلق بالإنفاذ. وأجرى الجهاز، منذ إنشائه، دراسات استقصائية لأسواق متعددة وأعد تقارير تتضمن دراسات وتوصيات. ومن بين الأسواق المشمولة بهذه الدراسات أسواقُ الأسمنت والحديد والزي المدرسي والأدوية والألبان[129]. ويرد أدناه موجز لتدخل جهاز حماية المنافسة في سوق الأدوية والزي المدرسي كأمثلة على نطاق الصلاحيات التي يملكها الجهاز في مجال مراقبة الأسواق وحدود هذه الصلاحيات.

الإطار 3

جهود جهاز حماية المنافسة في مراقبة أسواق الأدوية والزي المدرسي

الأدوية

في عام 2023، بدأ جهاز حماية المنافسة عملية إنشاء قاعدة بيانات لسوق الأدوية، في إطار دعم الجهود المبذولة في هذا القطاع ذي الأولوية. وسار المشروع في الخطوات التالية:

(1) إعداد ورقة سياسات حول تحديد الأسواق في قطاع الأدوية.

(2) إنشاء قاعدة بيانات تتضمن ما يلي:

أ- العناصر الرئيسية للأشخاص الاعتبارية المرخَّصة/المنتِجة هي اسم المنتج والجرعة، والمكون الصيدلاني النشط، وفئة العلاج ذات الصلة.

ب- البيانات الكمية، مثل الكميات المباعة وأسعار البيع للمنتجين وشركات التوزيع.

وتتضمن قاعدة البيانات حالياً المعلومات التالية لكل مستحضر دوائي:

(1) اسم الشركة المرخَّصة.

(2) اسم الشركة المنتِجة.

(3) اسم المستحضر الدوائي.

(4) مصدر المستحضر الدوائي (مستورد/محلي).

(5) جرعة الدواء، وفقاً للتصنيف الجديد لرمز الشكل الصيدلاني.

(6) الأدوية القابلة للاستبدال وفقاً للتصنيف الكيميائي العلاجي التشريحي.

(7) المكون الصيدلاني النشط للدواء.

(128) معلومات تم الحصول عليها من جهاز حماية المستهلك.

(129) World Bank Group, Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy, 2014. Available at: https://documents1.worldbank.org/curated/en/609211474266532681/pdf/108251-WP-Competition-Policy-Awards-PUBLIC.pdf؛ والتقارير السنوية لجهاز حماية المستهلك 2015-2021. متاحة (باللغة العربية) هنا.

الزي المدرسي

حتى عام 2014، تلقى جهاز حماية المنافسة بلاغات عديدة من أولياء أمور أطفال المدارس بشأن أسعار الزي المدرسي وجودته. وبعد التحري، وجد الجهاز أن أحد الأسباب الرئيسية لتدهور نوعية الزي المدرسي وارتفاع أسعاره هو أن المدارس أبرمت اتفاقات حصرية بحكم الواقع مع الموردين[130]. وتعاون الجهاز مع وزارة التربية والتعليم من أجل إصدار تعميم مشترك إلى جميع المدارس، ينهيها عن هذه الممارسات، وينص على إمكانية فرض غرامة إدارية في حال عدم الامتثال[131].

وفي عامي 2022 و2023، تلقى جهاز حماية المنافسة مرة أخرى بلاغات تتعلق بالاتفاقات الحصرية الخاصة ببيع الزي المدرسي. وبعد التحري في هذه البلاغات، أصدر قرارات ضد أربع مدارس مخالِفة لمخالفتها المادتين 7 و8 من قانون حماية المنافسة. وتحقق الجهاز من أن كل مدرسة أنشأت سوقاً لإنتاج وبيع الزي المدرسي لمستهلكيها، أي الطلاب، الذين وجدوا أنفسهم محبوسين في تلك السوق بمجرد التحاقهم بالمدرسة[132].

وفي الوقت نفسه، أجرى الجهاز تحريات واسعة النطاق في القطاع مستخدماً، لأول مرة منذ إنشائه، استبياناً إلكترونياً. وقد شارك في الاستبيان مائتان وثمانون مدرسة في مدينتي القاهرة والجيزة، تمثل ما مجموعه 240 326 طالباً من مختلف فئات المدارس: الحكومية والخاصة والدولية. وباستخدام هذه المعلومات، تمكن الجهاز من تحديد أكثر أنواع الممارسات المقيدة لحرية المنافسة شيوعاً في قطاع الزي المدرسي، وبناء على ذلك أصدر إرشادات للمدارس والموردين على حد سواء بشأن كيفية تجنب المخالفات التي حددها الجهاز[133]. وبعد نشر الإرشادات[134]، في بداية العام الدراسي 2024/2023، تلقى الجهاز المزيد من البلاغات ضد المدارس، مما رفع عدد حالات الممارسات الاحتكارية المخالفة للقانون إلى 15 مدرسة بحلول نهاية عام 2023. وخلال هذه الفترة، تعاون الجهاز مرة أخرى مع وزارة التربية والتعليم التي أصدرت القرار رقم 167 لسنة 2023، الذي أكدت فيه من جديد العديد من التوصيات التي قدمها الجهاز في الإرشادات المتعلقة بالزي المدرسي. ويشهد هذا المثال على نجاح جهاز حماية المنافسة في رصد السوق والكشف عن المخالفات والتدخل.

وكما هو مبيّن أعلاه، بمجرد أن يجري جهاز حماية المنافسة دراسة للسوق، تقتصر صلاحياته على الآتي: (1) إما متابعة مخالفات محددة مقيدة لحرية المنافسة، أو (2) إصدار إرشادات غير ملزمة تستهدف الجهات

(130) World Bank Group, Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy, 2014, p. 37. Available at: https://documents1.worldbank.org/curated/en/609211474266532681/pdf/108251-WP-Competition-Policy-Awards-PUBLIC.pdf.

(131) قرار وزير التربية والتعليم رقم 420 لسنة 2014.

(132) Nicolas Bremer, Egyptian Competition Authority (ECA) Conducts Investigation into the Market for School Uniforms, 2023. Available at: https://www.bremerlf.com/resources/egyptian-competition-authority-eca-conducts-investigation-into-the-market-for-school-uniforms-2?utm_source=mondaq&utm_medium=syndication&utm_term=Anti-trustCompetition-Law&utm_content=articleoriginal&utm_campaign=article.

(133) يواصل جهاز حماية المنافسة التصدي للمخالفات المتعلقة بالزي المدرسي، 20 كانون الثاني/يناير 2022. متاح (باللغة العربية) هنا.

(134) الإرشادات التي وضعها جهاز حماية المنافسة بشأن الزي المدرسي، 2023. متاحة على الرابط:. https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/eca_school_uniform_guidelines.pdf?117404/0cca55748688c057f6a9ad08c83ea4435119a8f61db81ac4d46bd217d9df3f93.

الفاعلة في السوق المعنية، أو (3) تقديم توصيات لتعديل القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية، حسب الاقتضاء، بموجب المادة 5/11 من قانون حماية المنافسة (انظر القسم 3-2-4). وعلى عكس بعض الولايات، مثل إسبانيا[135] والمكسيك[136] واليونان[137]، ونظام المملكة المتحدة للتحري في الأسواق، لا يستطيع جهاز حماية المنافسة إصدار تدابير تصحيحية قد تحسّن مشهد المنافسة في سوق ما أو وقف الممارسة المقيدة لحرية المنافسة بشكل استباقي. وفي حين تمكّن الجهاز بالفعل من إصدار قرار إداري من هذا القبيل في عام 2014، فقد كان ذلك من خلال تعاونه مع وزارة التربية والتعليم، وليس من تلقاء نفسه.

ومن شأن امتلاك صلاحية فرض تدابير تصحيحية، هيكلية أو سلوكية، بعد إجراء دراسة للسوق، أن يسمح لجهاز حماية المنافسة بمعالجة الهياكل أو الممارسات المقيدة لحرية المنافسة في القطاع المعني التي قد يتعذر التصدي لها بشكل دائم وعلى نحو كاف في إطار الأحكام الحالية لقانون حماية المنافسة. فعلى سبيل المثال، يمكن فرض تدابير تصحيحية على الجهات الفاعلة في أسواق احتكار القلة التي يحتمل أن يحدث فيها تواطؤ ضمني، في ظل وجود بعض الممارسات التنسيقية التي لا تقع في حد ذاتها ضمن نطاق أحكام مكافحة الممارسات الاحتكارية الواردة في قانون حماية المنافسة. وينطبق الشيء نفسه على الأسواق "الجديدة"، مثل الأسواق الرقمية التي غالباً ما "تميل" لصالح جهة فاعلة في السوق. لذا، إن امتلاك القدرة على فرض تدابير تصحيحية، حتى الوقائية منها، في مثل هذه الأسواق يمكن أن يمنع استبعاد المنافسين الحاليين والمحتملين[138].

وختاماً، يتضح أنه في حين أن جهاز حماية المنافسة يملك حالياً القدرات والموارد اللازمة لإجراء تحريات في السوق، أثبتت نجاحاً في الماضي، فإنه لا يملك صلاحية فرض تدابير تصحيحية لتعزيز المنافسة في الأسواق التي شملتها الدراسات. وينبغي أخذ هذه الصلاحية في الاعتبار نظراً لما تنطوي عليه من قدرة على دعم الجهود الرامية إلى حماية المنافسة في الأسواق التي تخضع لاحتكار القلة أو الأسواق الناشئة.

3-2-4 الحد من القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة وتعزيز الحياد التنافسي

خصص جهاز حماية المنافسة، منذ إنشائه، الموارد اللازمة لجهود نشر ثقافة المنافسة، وتحديداً في المجالات المنصوص عليها في المادة 11(5) من قانون حماية المنافسة والتي تجيز للجهاز إبداء الرأي بشأن التشريعات أو السياسات أو القرارات التي قد تؤثر على المنافسة، وتلزم السلطات الحكومية المعنية بالتشاور مع الجهاز بشأن هذه التدابير. وكما ذُكر في القسم الفرعي السابق، غالباً ما يستند رأي الجهاز إلى دراسة للسوق، كما يمكن أن يصدر بناءً على طلب من أي كيان حكومي لمراجعة مشروع قانون أو تشريعات قائمة. ومنذ عام 2013، أصدر جهاز حماية المنافسة 96 رأياً بشأن تدابير حكومية من فئات مختلفة[139]. ويتسم التعاون بين جهاز حماية

(135) منذ عام 2013، تملك اللجنة الوطنية للأسواق والمنافسة صلاحية الطعن أمام المحاكم في الإجراءات القانونية للإدارة العامة والأحكام العامة التي لا ترقى إلى درجة القانون والتي تعيق الحفاظ على المنافسة الفعالة في الأسواق (المادة 4.5 من القانون 2013/3).

(136) المادة 94 من القانون الاتحادي للمنافسة الاقتصادية الذي يخول المفوضية الاتحادية للمنافسة الاقتصادية تحديد (1) وجود حواجز أمام المنافسة والوصول الحر إلى الأسواق، أو (2) وجود مرفق أساسي في سوق معينة، يملك صلاحية اتخاذ تدابير تصحيحية، سلوكية وهيكلية، وتقديم توصيات إلى السلطات في أي مستوى من مستويات الحكومة لإزالة الحواجز التنظيمية التي تكشف عنها التحريات.

(137) المادة 11 من القانون 2011/3959.

(138) Massimo Motta et al., Market Investigations in the EU, in Massimo Motta et al. (ed), Market Investigations: A New Competition Tool for Europe, Cambridge University Press 2021, p. 3.

(139) بيانات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة.

المنافسة وجهاز حماية المستهلك بأهمية خاصة، لا سيما فيما يتعلق بالمبادرات الحكومية التي تفرض سقوفاً سعرية ("حدوداً قصوى للأسعار") لفئات معينة من المنتجات الاستراتيجية[140].

وتوضِّح استراتيجية 2021-2025 في الهدف الاستراتيجي 2 أن أحد محاور التركيز الرئيسية لجهاز حماية المنافسة هو الحد من القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة وتعزيز الحياد التنافسي. واستناداً إلى هذا الهدف الاستراتيجي، وضع الجهاز في عام 2022 استراتيجيته للحياد التنافسي. وقد وافق مجلس الوزراء على الاستراتيجية وأيدها، كما يتضح من نص الفصل 7 من وثيقة سياسة ملكية الدولة، الذي يشير إلى أهمية تعزيز الحياد التنافسي والدور المحوري لجهاز حماية المنافسة في تحقيق هذا الهدف[141].

وتتضمن استراتيجية الحياد التنافسي التي وضعها جهاز حماية المنافسة أربعة أركان:

(1) وضع الإطار المؤسسي.

(2) وضع الإطار التنظيمي.

(3) نشر ثقافة المنافسة.

(4) إجراء تقييم دوري لاحق.

وشكّل نشر استراتيجية الحياد التنافسي تطوراً مهماً نحو تهيئة بيئة مفتوحة للاستثمارات[142].

واستلزم الإطار المؤسسي إنشاء إدارة سياسة المنافسة والحياد التنافسي ضمن جهاز حماية المنافسة، التي تعمل منذ أيلول/سبتمبر 2022. وتتلقى إدارة سياسة المنافسة والحياد التنافسي البلاغات وتشرع في إنجاز الدراسات حول القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية الجديدة والقائمة التي يحتمل أن تضر بالمنافسة والحياد التنافسي؛ أي التدابير التي تسهّل التواطؤ، وتضع العوائق أمام الدخول والتوسع، و/أو تميز بين الجهات الفاعلة في السوق على أساس الجنسية أو الملكية. ثم تحيل الإدارة النتائج التي تخلص إليها إلى اللجنة العليا لدعم سياسات المنافسة والحياد التنافسي.

وقد أنشئت هذه اللجنة في حزيران/يونيه 2022 بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2195 لسنة 2022. ويرأسها رئيس الوزراء ويتكون أعضاؤها من عدد من الوزراء ورؤساء وممثلي السلطات الحكومية، ويتولى جهاز حماية المنافسة مهام المقرر الفني أو الأمانة الفنية للجنة.

وتستعرض اللجنة القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية للتأكد من أنها ليست مقيدة لحرية المنافسة ولا تشوه الحياد التنافسي، بالاعتماد على الدراسات التقنية التي يجريها جهاز حماية المنافسة (إدارة سياسة المنافسة والحياد التنافسي). ويجوز للجنة تعديل أو إلغاء القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة. وقراراتها ملزمة لجميع السلطات الإدارية. وفي الماضي، اتخذت اللجنة قرارات تغطي مجموعة متنوعة من القطاعات، بما في ذلك البترول والرعاية الصحية وإنتاج الغذاء.

(140) أكد المسؤول في جهاز حماية المستهلك خلال مقابلته على أهمية التعاون بين جهاز حماية المنافسة وجهاز حماية المستهلك، فيما يتعلق بفرض سقوف سعرية (حد أقصى للسعر) لبعض المنتجات الاستراتيجية (زيت الخليط المعبأ، والفول المعبأ، والأرز المعبأ، واللبن السائب المعبأ، والسكر الأبيض المعبأ، والمكرونة المعبأة، والجبنة البيضاء المعبأة) اعتباراً من 1 آذار/مارس 2024 بعد قرار مجلس الوزراء رقم 5000 لسنة 2023 وقرار وزارة التموين والتجارة الداخلية رقم 200 لسنة 2023. وستدخل اللائحة الجديدة حيز التنفيذ لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد، وأي مخالفة، من قبيل تقييد أو رفض التعامل فيما يتعلق بأي من السلع الاستراتيجية، في سلسلة التوريد و/أو التوزيع تعرّض مرتكبها للعقوبة وفقاً لأحكام قانون حماية المستهلك رقم 181 لسنة 2018.

(141) جمهورية مصر العربية، وثيقة سياسة ملكية الدولة، حزيران/يونيه 2022، ص 18. متاحة (باللغة العربية) على الرابط https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf.

(142) الجدير بالذكر أن جهاز حماية المنافسة كان واحداً من الفائزين في المسابقة التي نظمتها شبكة المنافسة الدولية في عام 2023 مكافأةً لجهوده في مجال الحياد التنافسي: انظر https://www.worldbank.org/en/events/2023/05/22/competition-advocacy-contest-2023.

وعلاوة على ذلك، تعاونت الإدارة المعنية بسياسة المنافسة والحياد التنافسي، في الفترة الأخيرة، مع الإدارة المعنية بالتصدي للتواطؤ في العمليات التعاقدية التابعة لجهاز حماية المنافسة في إطار مشروع يتعلق باستعراض الإرشادات الخاصة بالمشتريات الحكومية. وتحدد هذه الإرشادات أساساً قواعد الشراء الخاصة بكل سلطة، التي قد تيسر في حد ذاتها التواطؤ، أو تخلق عوائق مصطنعة أمام الدخول، أو تميز بين مختلف أنواع الأشخاص الاعتبارية. وقد استعرض جهاز حماية المنافسة، في عام 2023، خمسة إرشادات تتعلق بعمليات الشراء وأصدر توصيات بشأنها.

ويرد شرح للدراسة الموضوعية بشأن القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية في الإرشادات التي وضعها جهاز حماية المنافسة بشأن تقييم آثار القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية على المنافسة[143]. وتحدد الإرشادات، التي صيغت بالتعاون مع مجموعة البنك الدولي، الإجراءات التي يتبعها الجهاز لتحليل القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية، مثل تعريف السوق، وتحليل أثر القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المعنية على المنافسة، وأي مبررات تتعلق بأثره على المنافسة، ومن ثم تستكشف بدائل تنظيمية أقل تقييداً. وعُمِّمت الإرشادات أيضاً على الكيانات العامة من خلال تعميم صادر عن رئيس مجلس الوزراء، يشجّع صانعي القرار على أخذها في الاعتبار عند صياغة القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية، وأخذ رأي الجهاز في الحسبان وفقاً للمادة 11(5) من قانون حماية المنافسة. بالإضافة إلى ذلك، صدر في عام 2023 القانون رقم 195 لسنة 2023، الذي ألغى أي معاملة تفضيلية للمؤسسات المملوكة للدولة، وتحديداً فيما يتعلق بالضرائب أو الرسوم.

وفيما يتعلق بجهود نشر الوعي بمفهوم الحياد التنافسي، ركز جهاز حماية المنافسة على شرح مفهوم الحياد التنافسي والتواطؤ في العمليات التعاقدية (انظر القسم 3-2-7) لموظفي مختلف الكيانات العامة في جميع أنحاء مصر. واستضافت مدن عديدة حوالي 40 حلقة عمل منذ عام 2021[144].

وأخيراً، يعكف جهاز حماية المنافسة حالياً على وضع مؤشر للحياد التنافسي بهدف قياس الحياد التنافسي المتصور في مختلف القطاعات بطريقة كمية. ويستخدم المؤشر استبياناً يُرسَل إلى جميع الجهات الفاعلة في السوق في عدد من القطاعات، وتقارَن النتائج على مدى عدة سنوات، من أجل تسليط الضوء على قضايا الحياد التنافسي في مختلف الأسواق. وبالإضافة إلى ذلك، سيساعد المؤشر أيضاً جهاز حماية المنافسة على تقييم مدى فعالية تدخلاته في مختلف الأسواق، وذلك بمقارنة النتائج بعد التدخل بالنتائج المتوقعة مسبقاً.

وفي حين خطا الجهاز خطوات واسعة في مجال التصدي للقرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة، فإن التوصيات الواردة بموجب المادة 11(5) من قانون حماية المنافسة لا تزال غير ملزمة؛ وعلى الرغم من أن الكيانات الحكومية ملزمة بأخذ رأي الجهاز بشأن القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية التي تؤثر على المنافسة، يبقى رأي الجهاز غير ملزم لها، في حين أن قرارات اللجنة العليا ملزمة.

وينبغي دعم جهود جهاز حماية المنافسة في مجال تعزيز الحياد التنافسي من طريق إدخال تعديلات على قانون حماية المنافسة تخوّله إصدار آراء ملزمة، لا سيما بالنظر إلى نية الدولة المعلنة تعزيزَ الحياد التنافسي. ويمكن أن تتضمن هذه التعديلات إنشاء آلية يمكن من خلالها لمؤسسات الدولة، التي تحيد عن توصيات جهاز حماية المنافسة، أن تصدر مذكرة توضح أسباب انحرافها. ومن شأن هذه الآلية أيضاً أن تمكن الأفراد والمؤسسات من الطعن في التشريعات المقيدة لحرية المنافسة أمام المحكمة، على غرار ما حصل في إطار قضية عام 1953 المبينة في القسم 1-2.

3-2-5 العلاقات الدولية والتعاون الإقليمي

يرد التعاون مع الولايات الدولية في المادة 11(6) من قانون حماية المنافسة باعتباره واحداً من اختصاصات جهاز حماية المنافسة، وقد حدد الجهاز هذا التعاون ضمن أهدافه في إطار الهدف الاستراتيجي 1-6

(143) جهاز حماية المنافسة، إرشادات بشأن تقييم آثار القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية على المنافسة، 2022. متاحة على الرابط https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/competition_impact_assessment_of_state_measures.pdf.

(144) بيانات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة.

الوارد في استراتيجيته للفترة 2021-2025. وتتخذ مشاركة الجهاز في مجتمع المنافسة الدولي أساساً ثلاثة أشكال: المشاركة في الشبكات والأحداث الدولية، والتعاون مع الهيئات والمنظمات الأخرى المعنية بالمنافسة، والمشاركة في المبادرات والاتفاقات الإقليمية والدولية.

وجهاز حماية المنافسة عضو نشط في شبكة المنافسة الدولية ومفوضية المنافسة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فضلاً عن فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة التابع للأونكتاد[145]، حيث ساهم في المؤتمرات وحلقات العمل من خلال الورقات والعروض الخطية. وشارك الجهاز أيضاً في مؤتمرات أخرى عقدها الأونكتاد واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التابعة للأمم المتحدة[146]. وفي السنوات الأخيرة، قدم الجهاز مساهمات بشكل رئيسي في مواضيع الأسواق الرقمية[147]، والتنظيم القطاعي[148]، والاستدامة[149]، من بين مواضيع أخرى. وتتمثل مساهماته العامة في التقارير السنوية المقدمة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[150] ونموذج إنفاذ قوانين مكافحة الكارتلات الخاص بشبكة المنافسة الدولية[151]. وعلاوة على ذلك، يشترك الجهاز في رئاسة الفريق العامل المعني بنشر سياسات المنافسة التابع لشبكة المنافسة الدولية منذ عام 2023[152]. وتجدر الإشارة إلى أن الجهاز والأونكتاد أطلقا في عام 2018 مركز التدريب الإقليمي في مجال المنافسة، الذي يهدف إلى تنظيم حلقات عمل لموظفي هيئات المنافسة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[153]. وأُدخل فيما بعد تعديل على ولاية مركز التدريب لتشمل أفريقيا بأسرها. وعمل الجهاز منذ ذلك الحين على تشكيل مجلس استشاري داخل المركز[154].

وفيما يتعلق بالتعاون الإقليمي، اضطلع الجهاز بدور رائد في منطقتي الشرق الأوسط وأفريقيا على حد سواء. ففي عام 2022، أطلق الجهاز شبكة المنافسة العربية، التي تجمع جميع الدول العربية في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى بهدف تعزيز التعاون والتنسيق، فضلاً عن دعم الدول التي تتطلع إلى استخدام قوانينها

(145) على سبيل المثال، عرض جهاز حماية المنافسة استراتيجيته للفترة 2021-2025 وإنجازاته الأخيرة، ولا سيما فيما يتعلق بتعزيز الحياد التنافسي، في الدورة الحادية والعشرين لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة التابع للأونكتاد التي عقدت في جنيف، سويسرا. انظر جهاز حماية المنافسة، جهاز حماية المنافسة يشارك في اجتماعات فريق الخبراء الحكومي الدولي التي عقدها الأونكتاد في سويسرا ويعرض الإنجازات التي حققها في مجال الدعوة والحياد التنافسي، 16 تموز/يوليه 2023. متاح (باللغة العربية) هنا.

(146) تعقد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بالتعاون مع الأونكتاد و"الإسكوا"، منذ العام 2019، مؤتمراً سنوياً لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (منتدى المنافسة العربي). ويشارك جهاز حماية المنافسة بنشاط في هذه المؤتمرات. لمزيد من المعلومات، يرجى الاطلاع على الرابط https://www.oecd.org/daf/competition/middle-east-north-africa-competition-forum.htm.

(147) انظر، على سبيل المثال، Merger Control in Dynamic Markets - Contribution from Egypt, 2019. Available at: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2019)22/en/pdf; Start-ups, killer acquisitions and merger control - Note by Egypt, 2020. Available at: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)26/en/pdf; and ICN MENA Region Working Group Report on Merger Control in Times of Crisis, 2020. Available at: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2022/04/MWG_Webinar-Merger-Control-Covid_MENA_2020.pdf (مشروع نُفِّذ بقيادة جهاز حماية المنافسة).

(148) Interactions Between Competition Authorities and Sector Regulators - Contribution from Egypt, 2022. Available at: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2022)10/en/pdf.

(149) Competition in the Circular Economy - Note by Egypt, 2023. Available at: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2023)43/en/pdf#:~:text=circular%20economy%20encompasses%20three%20key,considerations%20into%20its%20competition%20assessments.

(150) OECD, Annual Reports by Competition Agencies on recent developments. Available at: https://www.oecd.org/competition/annualreportsbycompetitionagencies.htm.

(151) Egyptian Competition Authority, ICN Anti-cartel Enforcement Template. Available at: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2023/06/CWG_Template_Egypt-2022.pdf.

(152) International Competition Network, The Mission of the Advocacy Working Group (AWG). Available at: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/advocacy/.

(153) UNCTAD, Cairo home to new competition-focused training centre, 21 November 2018. Available at: https://unctad.org/news/cairo-home-new-competition-focused-training-centre.

(154) معلومات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة.

وسياساتها المتعلقة بالمنافسة أو تعزيزها[155]. وتتألف الشبكة من ثلاثة فرق عمل تركز على الجوانب التالية: الكفاءة المؤسسية، وإنفاذ قوانين حماية المنافسة، والرقابة على التركزات الاقتصادية. ويتولى الجهاز رئاسة هذه الشبكة للفترة 2022-2024. وبالإضافة إلى الحدث الأولي الذي نُظّم بمناسبة إطلاق الشبكة في القاهرة، مصر، في آذار/مارس 2022، عُقد المؤتمر الثاني في آذار/مارس 2023 في المغرب[156]. وقد بادرت شبكة المنافسة العربية أيضاً إلى عقد واستضافة دورتين لنموذج محاكاة سلطات المنافسة العربية، الذي يتيح لطلاب كليات الحقوق والاقتصاد فرصة لحضور عروض عن مواضيع مختلفة تتعلق بالمنافسة يقدمها موظفون معنيون بمكافحة الاحتكارات، فضلاً عن المشاركة في حل قضية من صميم الواقع[157]. وقد صُمِّم النموذج على غرار مبادرة أطلقها جهاز حماية المنافسة منذ أكثر من عقد من الزمان وتُعقد سنوياً تحت الاسم نفسه. وتجتمع الأفرقة العاملة التابعة لشبكة المنافسة العربية عن بعد على مدار السنة لتبادل التجارب والخبرات.

ويؤدي جهاز حماية المنافسة أيضاً دوراً بارزاً في المنطقة الأفريقية. ففي عام 2016، وقّع الجهاز مذكرة تفاهم مع مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، بهدف تسهيل التنسيق ومواءمة قوانين وسياسات المنافسة[158]. وكثيراً ما يشارك الجهاز في المؤتمرات وحلقات العمل التي تعقدها السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. فعلى سبيل المثال، استضاف الجهاز مؤخراً الاجتماع السنوي لمفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي في أيلول/سبتمبر 2023[159]. ويعمل رئيس الجهاز، الدكتور محمود ممتاز، بصفته مفوضاً لدى مجلس إدارتها منذ عام 2021[160]. وعلاوة على ذلك، وكما ذُكر في القسم 2-1-4، استعرض الجهاز 151 قضية أحالتها إليه مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، وهو ما يؤكد نجاح التعاون القائم بين المؤسستيْن.

علاوة على ذلك، في شباط/فبراير 2022، أصدر جهاز حماية المنافسة، إلى جانب هيئات المنافسة في جنوب أفريقيا وكينيا وموريشيوس ونيجيريا، بياناً أُعلن فيه عن إطلاق حوار رؤساء هيئات المنافسة في إفريقيا. وفي شباط/فبراير 2023، اجتمع رؤساء هذه الهيئات، وكذلك رئيس مفوضية المنافسة في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي ورؤساء هيئات المنافسة في زامبيا، وغامبيا، والمغرب مرة أخرى في القاهرة، مصر، واتفقوا على إنشاء فريق عامل يُعنى بالتعاون بشكل عام في القضايا المتعلقة بالأسواق الرقمية وتعزيز بناء القدرات[161]. وتجدر الإشارة إلى أن جهاز حماية المنافسة أدى طوال عامي 2022 و2023 دوراً رئيسياً في التفاوض بشأن اتفاقات منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، أي في المناقشات بشأن البروتوكول المتعلق بسياسة المنافسة[162].

وفيما يتعلق بالاتفاقات الثنائية، وقّع جهاز حماية المنافسة ما مجموعه 15 بروتوكولاً ثنائياً ومذكرة تفاهم ثنائية مع هيئات المنافسة من ولايات مختلفة، كان آخرها مع هيئة المنافسة اليونانية، ومفوضية حماية المنافسة

(155) شبكة المنافسة العربية، بروتوكول بشأن التعاون في مجال المنافسة بين الدول العربية، بروتوكول تعاون، 16 آذار/مارس 2022. متاح (باللغة العربية) على الرابط https://arabcompetitionnetwork.com/law-and-protocol/.

(156) جهاز حماية المنافسة، إطلاق المؤتمر السنوي الثاني لشبكة المنافسة العربية، 11 آذار/مارس 2023، بقيادة مصرية واستضافة من المغرب، متاح (باللغة العربية) هنا.

(157) جهاز حماية المنافسة، اختتام الدورة الأولى من نموذج محاكاة سلطات المنافسة العربية، منح الفائزين فرصة حضور اجتماع شبكة المنافسة العربية، 8 شباط/فبراير 2023. متاح (باللغة العربية) هنا.

(158) إطار اتفاقية تعاون بين مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي وجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري بشأن التعاون في تطبيق وإنفاذ لوائح السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي المتعلقة بالمنافسة، آب/أغسطس 2016. متاح على الرابط https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2016/08/Cooperation-Framework-Agreements-ECA-and-CCC.pdf.

(159) جهاز حماية المنافسة، جهاز حماية المنافسة يستضيف اجتماعات مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، 17 أيلول/سبتمبر 2023. متاح على الرابط https://www.sis.gov.eg/Story/185816/Egypt-hosts-meetings-of-COMESA-Competition-Commission?lang=en-us.

(160) انظر https://comesacompetition.org/board_member/mahmoud-a-momtaz/.

(161) حوار رؤساء هيئات المنافسة في أفريقيا، بيان مشترك لحوار رؤساء هيئات المنافسة الأفريقية بشأن تنظيم الأسواق الرقمية، 8 شباط/فبراير 2023. متاح على الرابط https://comesacompetition.org/wp-content/uploads/2023/02/Joint-Statement-of-the-Africa-Heads-of-Competition-Dialogue-08-Feb-2023-Cairo83561.pdf.

(162) معلومات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة.

في جمهورية قبرص، ومفوضية حماية المنافسة في الهند[163]. وتجدر الإشارة إلى أن الجهاز استفاد في الفترة من كانون الثاني/يناير 2015 إلى نيسان/أبريل 2017 من برنامج توأمة مع كل من الوزارة الاتحادية للشؤون الاقتصادية والطاقة في ألمانيا ومجلس المنافسة في جمهورية ليتوانيا[164]. فقد استفاد الجهاز بالفعل، من الناحية العملية، من التعاون مع الهيئات الأخرى المعنية بالمنافسة، بما في ذلك على *أساس مخصص*، في إطار تحريات محددة. ومن الأمثلة على ذلك عملية استحواذ أوبر/كريم (Uber/Careem).

الإطار 4

التعاون بين جهاز حماية المنافسة والهيئات الأخرى المعنية بالمنافسة في حالة أوبر/كريم[165]

في عام 2019، أجرى جهاز حماية المنافسة تقييماً لاستحواذ شركة أوبر العالمية المتخصصة في تطبيق استدعاء سيارات الأجرة على نظيرتها شركة كريم. وقد كان من المقرر أن تتم عملية الاستحواذ في العديد من الولايات، بما في ذلك المملكة العربية السعودية وباكستان. ودعت مصر، في إطار تحرياتها، الهيئة العامة للمنافسة في المملكة العربية السعودية، ومفوضية حماية المنافسة في باكستان، ومفوضية حماية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي إلى عقد اجتماعات ثنائية لتبادل الآراء والاستنتاجات بشأن التقييم (في إطار تنازلات سرية موقعة من الأشخاص الاعتبارية المعنية). وبناء على ذلك، تمكنت الكيانات الأربعة من إصدار قرارات مماثلة، مما سمح في نهاية المطاف بإتمام الصفقة مع بعض التدابير التصحيحية (بالنسبة للنظام المصري، تم ذلك بموجب المادة 6(2) من قانون حماية المنافسة). واقترن هذا التعاون بعدد من الفوائد، التي شملت بناء الخبرات في مجال الرقابة على التركزات الاقتصادية في الأسواق الرقمية وتنسيق الإجراءات بطريقة تحقق أفضل النتائج لجميع الأسواق المعنية.

ومن الواضح أن جهاز حماية المنافسة ركز تركيزاً كبيراً على التعاون الدولي، مما جعله يتبوأ مكانة بارزة ويؤدي دوراً رائداً في منطقتي أفريقيا والشرق الأوسط، وأسفر عن فوائد على عدة جبهات تقنية وإجرائية.

6-2-3 موارد الجهاز

يناقش هذا القسم الموارد البشرية والمالية لجهاز حماية المنافسة، ويقارنها بموارد الهيئات الأخرى المعنية بالمنافسة، ويبحث فيما إذا كانت كافية لتمكين الجهاز من الاضطلاع بدوره أم لا، مع الإشارة بوجه خاص إلى سجل الجهاز في مجال الإنفاذ، على النحو المبين في القسم التالي.

ويعرض الشكل 1 ميزانية جهاز حماية المنافسة[166] لكل سنة مالية[167] منذ عام 2006 (بالجنيه المصري).

(163) معلومات تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة.

(164) مجلس المنافسة لجمهورية ليتوانيا، مشروع توأمة في مصر. متاح على الرابط https://kt.gov.lt/en/about-us/international-cooperation/twinning-project-in-egypt.

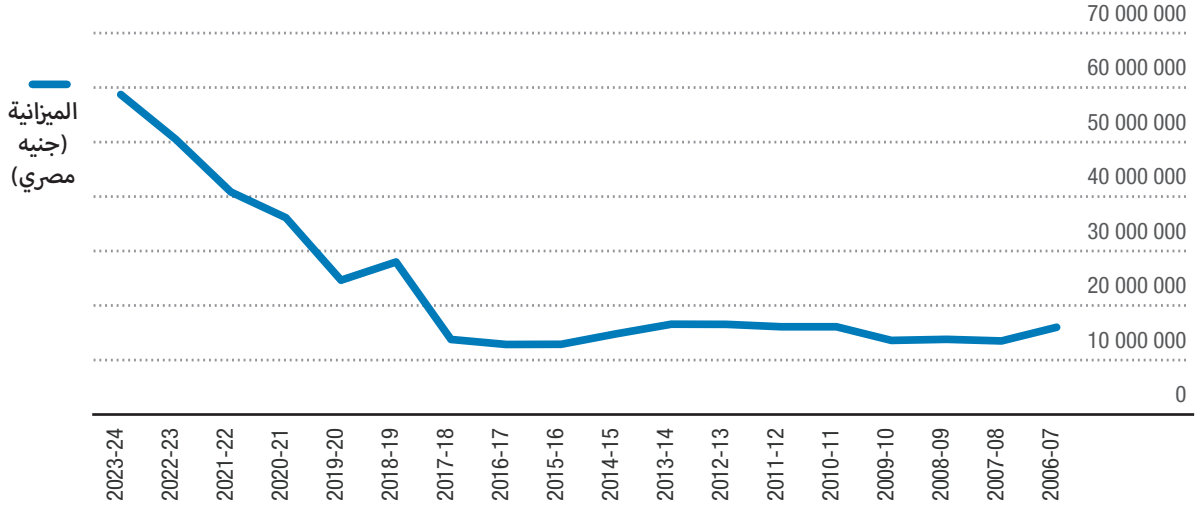
(165) جهاز حماية المنافسة، تقييم أجراه جهاز حماية المنافسة بشأن استحواذ شركة Uber Technologies Inc. على شركة Careem, Inc.، 2019. متاح على الرابط https://www.docdroid.net/GXSIQ7c/ecas-assessment-of-the-acquisition-of-careem-inc-by-uber-technologies-incnon-confidential1-pdf.

(166) تم الحصول على هذه القيم من جهاز حماية المنافسة. وهي تمثل المصدر الرئيسي لميزانية جهاز حماية المنافسة، أي الميزانية المخصصة من البرلمان (على النحو الوارد في المادة 14(1) من قانون حماية المنافسة).

(167) تبدأ السنة المالية المصرية في 1 تموز/يوليه وتنتهي في 30 حزيران/يونيه من كل عام.

الشكل 1

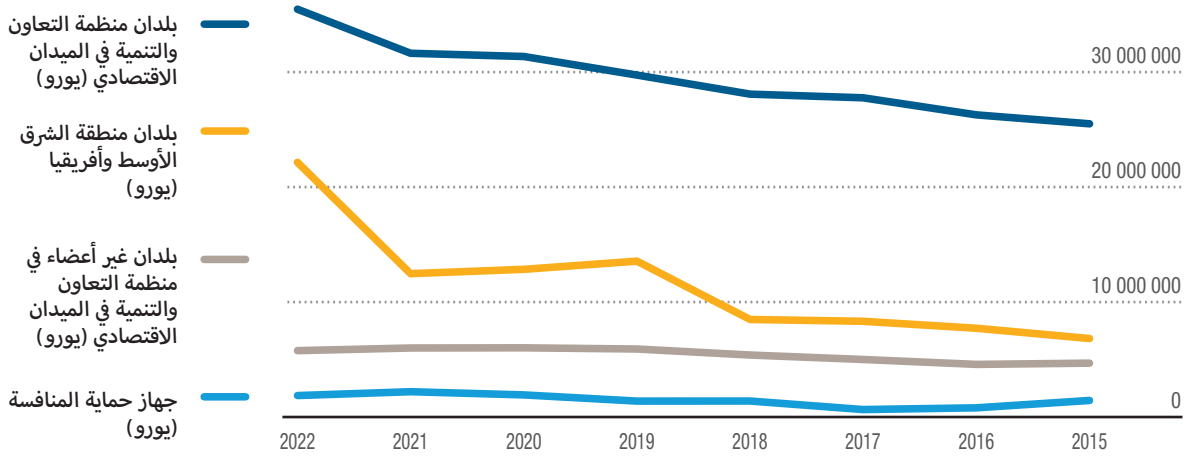
ميزانية جهاز حماية المنافسة لكل سنة مالية (2006-2023)



ويقارن الشكل 2 الميزانية بمتوسط الميزانيات المرصودة لهيئات المنافسة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وفي البلدان غير الأعضاء في المنظمة، وفي بلدان منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا (باليورو)، حسب البيانات المقدَّمة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للسنوات 2015-2022[168].

الشكل 2

مقارنة ميزانية جهاز حماية المنافسة بالمعدلات العالمية (2015-2022)

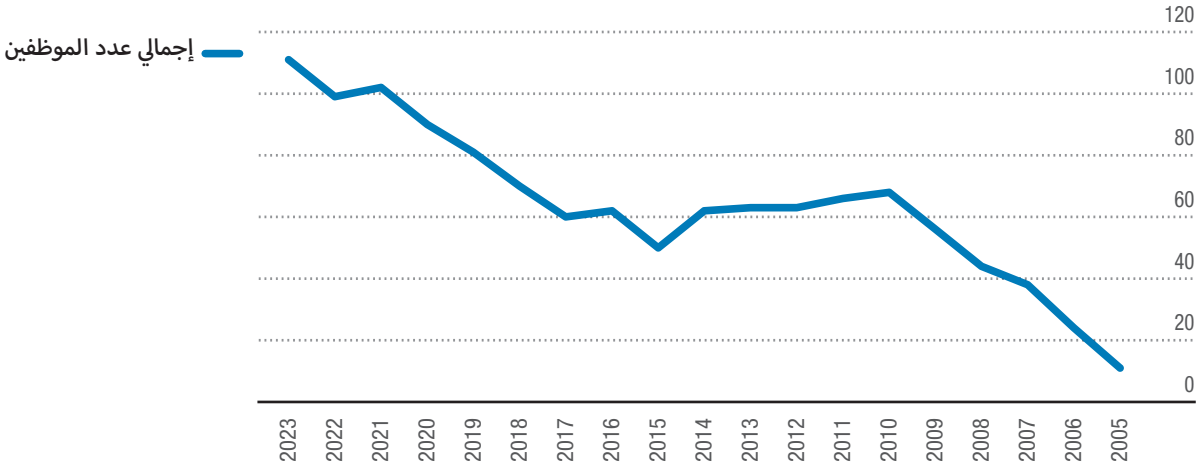


يتضح من هذيْن الشكليْن أن ميزانية جهاز حماية المنافسة تقل في المتوسط عن ميزانية الهيئات الأخرى المعنية بالمنافسة في منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا، وكذلك هيئات المنافسة في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وبطبيعة الحال، إن أحد أوجه الإنفاق الرئيسية للجهاز هو موارده البشرية، من حيث التوظيف وبناء القدرات. ويبين الشكل 3 مجموع الموظفين الذين استخدمهم الجهاز في الفترة من 2006 إلى 2023.

(168) حُوِّلت ميزانية جهاز حماية المنافسة إلى اليورو باستخدام متوسط سعر الصرف لكل سنة مالية، على التوالي. وتقارَن كل سنة مالية مصرية بالتقويم الذي يقابل النصف الأول (أي أن الفترة 2015-2016 تقارَن بعام 2015). يتم تنزيل بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من الرابط https://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm.

الشكل 3

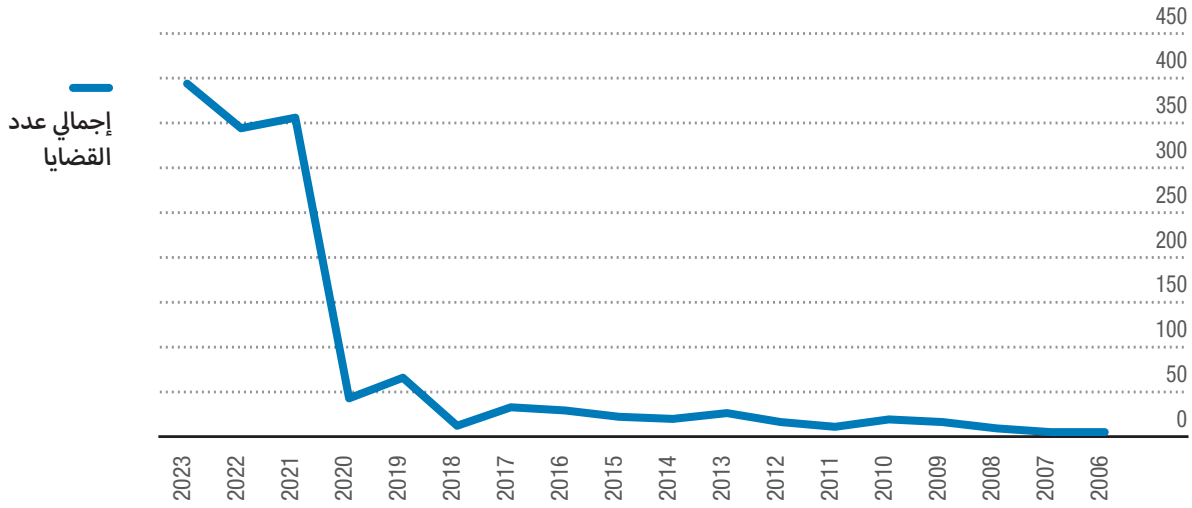
إجمالي عدد الموظفين



على الرغم من الزيادة في عدد الموظفين، يتضح أيضاً من الشكل 4 أن إجمالي عبء العمل الذي يقع على عاتق جهاز حماية المنافسة قد زاد بمرور الوقت، من حيث عدد البلاغات، ومباشرة الإجراءات، وطلبات الإعفاء الكلي، وطلبات الإعفاء من المادة 6 ومن المادة 9 من قانون حماية المنافسة، ودراسات السوق، والإخطارات المتعلقة بالتركزات الاقتصادية في قطاع الرعاية الصحية (انظر القسم 2-1-4).

الشكل 4

إجمالي عدد القضايا

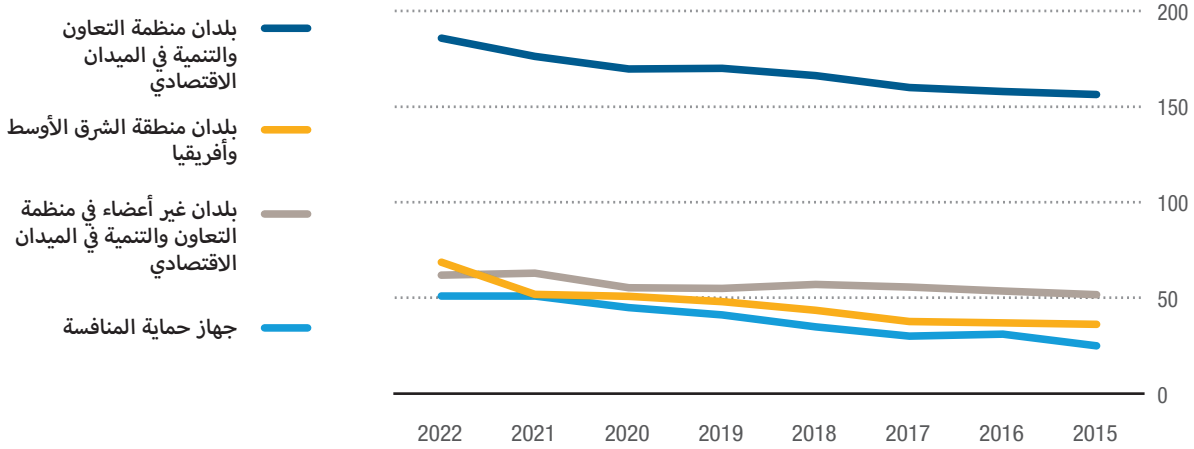


هذا يؤكد الحاجة إلى مزيد من موارد الميزانية والموارد البشرية. وتتجلى هذه الحاجة أيضاً في مقارنة عدد موظفي جهاز حماية المنافسة بعدد موظفي هيئات المنافسة في الولايات الأخرى. ويقارن الشكل 5 عدد موظفي جهاز حماية المنافسة بعدد موظفي هيئات المنافسة في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في

الميدان الاقتصادي، والبلدان غير الأعضاء في المنظمة، وهيئات المنافسة في منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا، حسب البيانات المقدَّمة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن السنوات 2015-2022[169].

الشكل 5

عدد موظفي الجهاز المعنيين بقضايا المنافسة مقارنةً بالمعدلات العالمية (2015-2022)



في حين أن عدد الموظفين التقنيين وموظفي الدعم في جهاز حماية المنافسة قد ازداد بمرور الوقت، يظل عدد موظفي الجهاز المعنيين بالقضايا المتعلقة بالمنافسة منخفضاً مقارنةً بالبلدان الأخرى، بما في ذلك بلدان المنطقة. وهذا يسلط الضوء على أهمية النظر في زيادة ميزانية جهاز حماية المنافسة حتى يكون قادراً على اجتذاب عدد أكبر من الموظفين التقنيين والاحتفاظ بهم. ويمكن تحقيق هذا المبتغى عن طريق إلغاء الحد الأقصى للأجور الذي يفرضه القانون رقم 63 لسنة 2014 بشأن الحد الأقصى لدخول العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، بحيث يتمكن الجهاز من استقطاب خبراء مؤهلين في مجال المنافسة[170]. وهذا الأمر ضروري بالنظر إلى ارتفاع الرواتب في القطاع الخاص، فضلاً عن ندرة هؤلاء المرشحين، حيث لا يُدرَّس قانون المنافسة حالياً إلا في عدد قليل من الجامعات في مصر.

وعلاوة على ذلك، من الواضح أن جهاز حماية المنافسة يمكنه أن يستفيد من آلية داخلية لترتيب الأولويات، لا تتعارض مع قانون حماية المنافسة، ضماناً لاستخدام الموارد الشحيحة استخداماً كفؤاً. وفي حين أن استراتيجية جهاز حماية المنافسة للفترة 2021-2025 تحدد أولويات الجهاز العامة لهذه الفترة، لا توجد آلية يمكن من خلالها مثلاً ترتيب البلاغات حسب الأولوية على الصعيد الداخلي. وقد نشرت هيئات المنافسة في ولايات أخرى، مثل هيئة المنافسة والأسواق في المملكة المتحدة[171] وهيئة المنافسة السويدية[172] ومفوضية

(169) العدد الدقيق للموظفين المعنيين بقضايا المنافسة لكل سنة غير متاح، ولكن جهاز حماية المنافسة يقدّر أن عدد هؤلاء الموظفين يشكل عادة 50 في المائة من المجموع، ومن ثم يُستخدَم هذا الافتراض. ويتم تنزيل بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من هذا الرابط: https://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm.

(170) تجدر الإشارة إلى أن جميع من أُجريت معهم مقابلات سلطوا الضوء على كفاءة موظفي جهاز حماية المنافسة في الجوانب التقنية وعلى خبرتهم العالية.

(171) CMA (هيئة المنافسة والأسواق-المملكة المتحدة)، Prioritisation Principles, 2023. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/653f71b780884d0013f71cf4/CMA_Prioritisation_Principles__.pdf.

(172) Konkurrensverket (هيئة المنافسة السويدية)، The Swedish Competition Authority's Prioritisation Policy for Competition Law Enforcement and Supervision of the Public Procurement Rules, 2022. Available at: https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/engelska-dokument/english_prioritisation-policy-for-competition-and-public-procurement.pdf.

حماية المنافسة اليونانية[173] مبادئ توجيهية بشأن كيفية استخدام عوامل الترجيح أو نظم النقاط لترتيب القضايا حسب الأولوية. وتشمل بعض العوامل التي تأخذها هذه الهيئات في الاعتبار ما يلي: طبيعة الفعل المزعوم المقيد لحرية المنافسة (كارتل، إساءة استغلال وضع مسيطر في السوق، تحكم رأسي)، وما إذا كانت مجموعات كبيرة من المستهلكين قد تضررت من الممارسة أم لا، وتأثير قطاع النشاط الاقتصادي المحدد أو الأسواق المحددة على مؤشر أسعار الاستهلاك، والأثر الذي يحدثه التدخل، ومدى احتمال حدوث أثر ردعي نتيجة للقضية، والموارد المتاحة، وتوافر الأدلة، وجِدَّة قضايا المنافسة المثارة، والمخاطر المحتملة للتدخل.

وفيما يتعلق بزيادة القدرات، يؤكد الهدف الاستراتيجي 4 من استراتيجية جهاز حماية المنافسة للفترة 2021-2025 الرغبة في تعزيز مهارات موظفي جهاز حماية المنافسة. وقد حصل العديد من الخبراء التقنيين في الجهاز، خلال فترة وجودهم في الجهاز، على شهادات دراسات عليا ودرجات ماجستير في مجالات قانون واقتصاديات المنافسة في جامعات الولايات المتحدة والجامعات الأوروبية. وفي عام 2022، انتُدب أحد الموظفين للعمل في شعبة المنافسة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وفي عام 2023، انتُدب ثلاثة موظفين للعمل في مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وغطّت التدريبات الأخرى التي وفرها الجهاز، للموظفين التقنيين وموظفي الدعم على حد سواء، المهارات الشخصية مثل تقديم العروض والمهارات الإدارية.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن استنتاج أن ميزانية جهاز حماية المنافسة وعدد موظفيه التقنيين منخفضان مقارنة بالمعدلات العالمية. وبناء على ذلك، ينبغي زيادة ميزانية الجهاز وإلغاء الحد الأقصى للأجور، لا سيما بالنظر إلى التحليل الوارد أدناه لسجل الجهاز في مجال الإنفاذ.

3-2-7 سجل الإنفاذ

يركز الهدف الاستراتيجي 1 من استراتيجية جهاز حماية المنافسة للفترة 2021-2025 على أولويات الإنفاذ. فعلى سبيل المثال، يحدد الهدف الاستراتيجي 1 الغاية من نشر الإرشادات الموضوعية والإجرائية، التي تتمثل في زيادة الكفاءة في معالجة القضايا، والتركيز على حالات التواطؤ في العمليات التعاقدية. وفيما يتعلق بالموضوع الأول، قام جهاز حماية المنافسة بتحديث وإعادة نشر مجموعة أدوات الامتثال الخاصة به في عام 2021[174]. وفي عام 2023، نشر الجهاز مشروعيْ إرشادات بشأن جمع آراء الجمهور: إرشادات بشأن تعريف السوق المعنية وإرشادات بشأن تقييم الوضع المسيطر. كما قام الجهاز مؤخراً بتحديث كتيب يتضمن الأسئلة التي يتكرر طرحها، مما يتيح إجابات محدَّثة وواضحة فيما يتعلق بالاستفسارات الشائعة التي ترد من المستهلكين والشركات[175]. وكما سبق ذكره أعلاه، نشر جهاز حماية المنافسة أيضاً في العام نفسه إرشادات قطاعية، تتعلق تحديداً بقطاع الزي المدرسي. وفي السنوات السابقة، نشر الجهاز أيضاً إرشادات بشأن سياسته المتعلقة بالإعفاء الكلي[176]، وبشأن مكافحة التواطؤ في العمليات التعاقدية الحكومية وتجنبها[177]. غير أن المقابلات التي أجريت مع الجهات المعنية أبرزت الحاجة إلى أن يوسّع الجهاز قاعدة الجمهور المشمول بجهود التوعية بفوائد الأسواق التنافسية وأن ينشر معلومات عن الممارسات التجارية التي قد تنتهك القانون، من خلال نشر إرشادات موجهة إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة والمستهلكين والمزارعين، ولكن أيضاً من خلال عمليات اتصال منهجية تشمل وسائط الإعلام المتخصصة ولكن أيضاً العامة بشأن أنشطة الإنفاذ التي يضطلع بها الجهاز بهدف نشر الوعي بالقانون وزيادة

(173) HCC (مفوضية المنافسة اليونانية)، Decision 696/2019. Available at: https://www.epant.gr/en/decisions/item/1186-decision-696-2019.html.

(174) مجلس حماية المنافسة، مجموعة أدوات الامتثال، 2021. متاحة (باللغة العربية) هنا.

(175) متاحة (باللغة العربية) هنا.

(176) مجلس حماية المنافسة، إرشادات بشأن سياسة الإعفاء الكلي، 2020. متاحة (باللغة العربية) هنا.

(177) مجلس حماية المنافسة، إرشادات بشأن الكشف عن حالات التواطؤ في العمليات التعاقدية، 2021. متاحة (باللغة العربية) هنا.

الردع[178] (بما يتجاوز الجهود الحالية المتمثلة في نشر البيانات الصحفية، وإجراء المقابلات الإعلامية، ونشر التقارير المحلية والدولية). ويلزم أيضاً تعزيز دور رابطات المستهلكين والبلاغات التي يرفعها المستهلكون إلى جهاز حماية المنافسة[179]. وأخيراً، ينبغي أن يبذل الجهاز جهوداً من خلال تعاونه مع الرابطات الصناعية، فضلاً عن نشر الإرشادات، لتعزيز جهود الامتثال التي تبذلها شركات الأعمال[180].

أما بخصوص التواطؤ في العمليات التعاقدية، فقد أنشأ جهاز حماية المنافسة في عام 2022 إدارة مخصصة تعنى بمكافحة التواطؤ في العمليات التعاقدية الحكومية. وأصدر بالفعل، في الفترة الماضية، عدداً من القرارات في إطار المادة 6(ج) من قانون حماية المنافسة في عدة قطاعات مثل الأغذية والمشروبات[181]، والكتب المدرسية[182]، وقطع غيار السيارات[183]، وأعمدة الإنارة[184]، ومواسير الحديد[185]، والمنتجات الكيميائية[186]. وكما سبق ذكره أعلاه، تعاون الجهاز مع العديد من المؤسسات الحكومية لتغيير ممارسات الشراء الخاصة بها، وذلك للتأكد من أنها لا تسهّل التواطؤ ولا تشوه الحياد التنافسي. وقدّم جهاز حماية المنافسة أيضاً عروضاً في نحو 40 حلقة عمل في مؤسسات حكومية مختلفة، شرح فيها كيفية الكشف عن التواطؤ في العمليات التعاقدية وإبلاغ الجهاز بذلك.

وتماشياً مع بقية الغايات الواردة في الهدف الاستراتيجي 1، أصدر الجهاز في عام 2023 ما مجموعه 34 قراراً بشأن مخالفات. ويبين الشكل 6 أن هذا الرقم يمثل زيادة عن السنوات السابقة، ويبين الشكل 7 الزيادة الإجمالية في عدد التحريات (مقسمة إلى المسببات المنصوص عليها في المادة 11 من قانون حماية المنافسة، أي البلاغات الواردة من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، والطلبات الواردة من مؤسسات الدولة، والإجراءات التي يباشرها الجهاز من تلقاء نفسه)، بينما يبين الشكل 8 توزيع القرارات حسب الصناعة.

(178) سلط الشخص الذي أجريت معه مقابلة من جهاز حماية المستهلك الضوءَ على الحاجة إلى إجراء اتصالات أكثر انتظاماً مع وسائط الإعلام المتخصصة والعامة، ولا سيما الصحافة، ولاحظ أن قانون حماية المنافسة "غير متجذر في المجتمع" وأن الوعي بقانون المنافسة لا يزال منقوصاً بين عامة الجمهور، ولكن أيضاً بين الشركات الصغيرة والمتوسطة.

(179) سلط الشخص الذي أجريت معه مقابلة من جهاز حماية المستهلك الضوءَ على أهمية إتاحة الإمكانية للمستهلكين لكي يقدموا بلاغات رسمية إلى جهاز حماية المنافسة، مشيراً بوجه خاص إلى مساهمة البلاغات التي رفعها المستهلكون في إطار القضايا المتعلقة بالزي المدرسي. وسلط ممثل هيئة الاستثمار الضوءَ على تأثير القرارات الهامة التي اتخذها جهاز حماية المنافسة، مثل التحريات التي شملت قطاع الأسمنت بين عامي 2005 و2007 والغرامات الضخمة المفروضة على كل شركة من شركات الأسمنت التي شاركت في المخالفة، وكذلك التحريات التي شملت قطاع الحديد، في إذكاء الوعي بقانون المنافسة الجديد في صفوف الشركات الكبيرة. ومع ذلك، لاحظ بعض الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات ارتفاع مستوى الوعي بالقانون في صفوف الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات، في حين لاحظوا أن الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة لا تمتلك وعياً كافياً بأحكام القانون. ومن النقاط الرئيسية التي أُثيرت خلال المقابلات الجهود الكبيرة التي بُذلت مؤخراً لإذكاء الوعي بدور جهاز حماية المنافسة وتعزيز الامتثال للقانون، حتى وإن كان لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به.

(180) مقابلة مع ممثل عن اتحاد الصناعات ومسؤول في هيئة الاستثمار.

(181) جهاز حماية المنافسة، الجهاز يكشف عن مخالفة القانون من جانب عدة جمعيات تواطأت فيما يتعلق ببيع الوجبات المدرسية في محافظة المنيا، 8 كانون الثاني/يناير 2024. متاح (باللغة العربية) هنا.

(182) جهاز حماية المنافسة، الجهاز يكشف عن مخالفة القانون من جانب 33 شركة طباعة فيما يتعلق بطباعة وتوفير الكتب لوزارة التربية والتعليم، 4 كانون الثاني/يناير 2024. متاح (باللغة العربية) هنا.

(183) جهاز حماية المنافسة، في إطار متابعة الهدف المتمثل في مقاضاة الجهات الضالعة في التواطؤ في العمليات التعاقدية المتعلقة بالمشتريات الحكومية... جهاز حماية المنافسة يكشف عن مخالفة القانون من جانب اثنين من موردي قطع الغيار لهيئة النقل بالقاهرة، 21 أيار/مايو 2023. متاح (باللغة العربية) هنا.

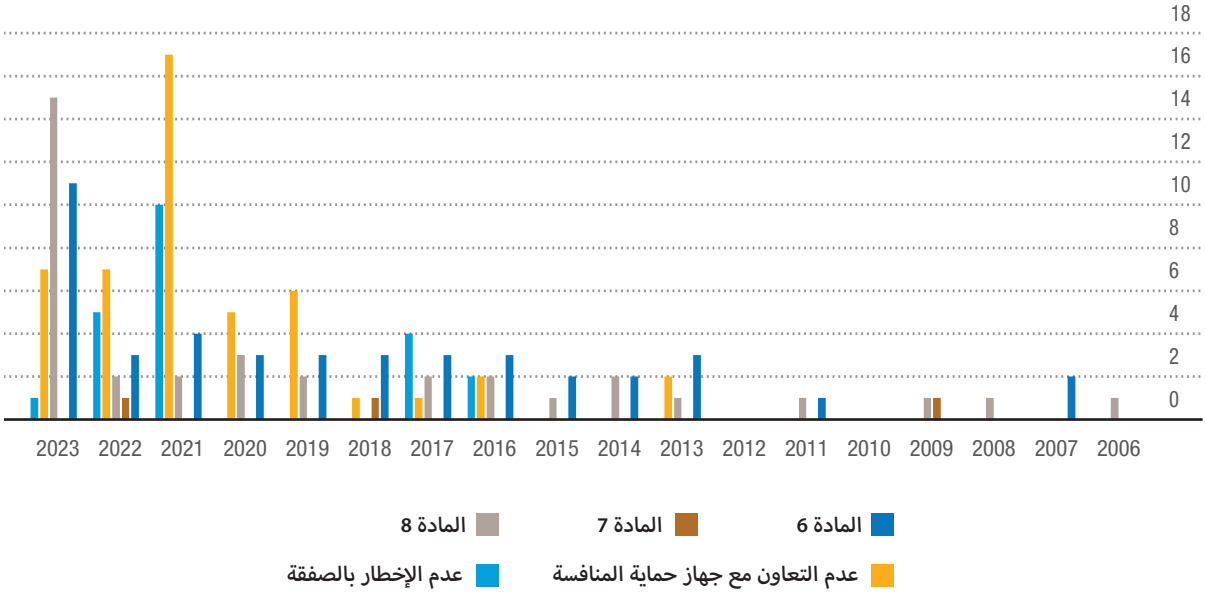
(184) جهاز حماية المنافسة، في إطار متابعة الهدف المتمثل في مقاضاة الجهات الضالعة في التواطؤ في العمليات التعاقدية المتعلقة بالمشتريات الحكومية... جهاز حماية المنافسة يكشف عن مخالفة القانون من جانب شركات تنشط في أسواق أعمدة الإنارة ومواسير الحديد، 30 كانون الثاني/يناير 2023. متاح (باللغة العربية) هنا.

(185) المرجع نفسه.

(186) جهاز حماية المنافسة، إنجازات جهاز حماية المنافسة في عام 2022، 31 كانون الأول/ديسمبر 2022. متاح (باللغة العربية) هنا.

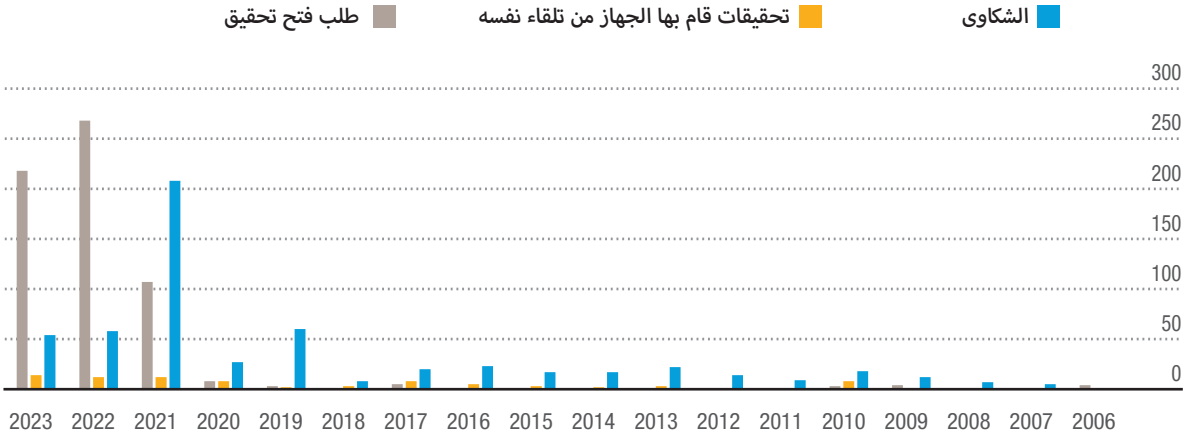
الشكل 6

القرارات الصادرة بشأن المخالفات (2006-2023)



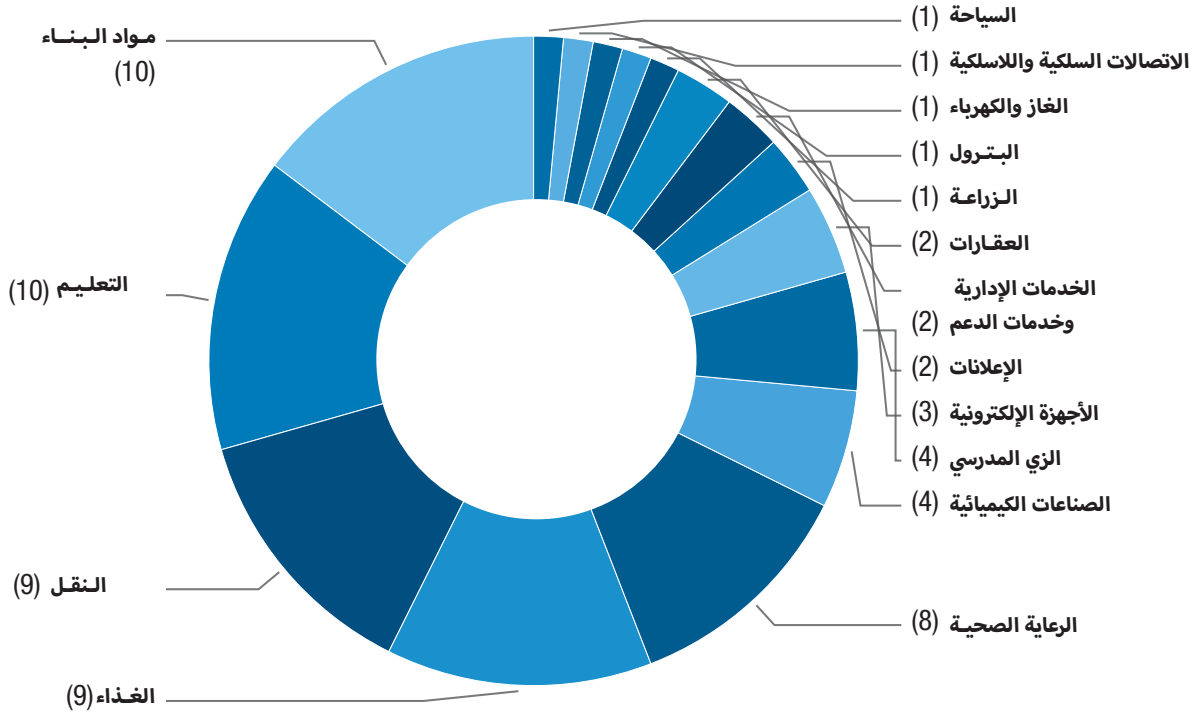
الشكل 7

القضايا المعروضة على جهاز حماية المنافسة حسب الحدث المسبب (2006-2023)



الشكل 8

القرارات المتخذة بموجب المواد 6 و7 و8 حسب القطاع (2018-2023)



وبناء على ذلك، يمكن ملاحظة أن جهاز حماية المنافسة قد ضاعف في الفترة الأخيرة جهوده في مجال الإنفاذ. ويمكن أن يعزى ذلك إلى عدد من العوامل، بينها ربما:

(1) دور الجهاز المتزايد في قطاع الرعاية الصحية، نتيجة تعاونه مع السلطات الصحية لغرض مراجعة المعاملات في قطاع الرعاية الصحية (انظر القسم 2-1-4).

(2) تزايد عدد البلاغات وقرارات مباشرة الإجراءات، كما يتبيّن من الشكلين 4 و7. وربما تكون الزيادة في عدد البلاغات ناتجة عن ارتفاع شعبية الجهاز، خاصة نتيجة الدعم الذي تلقاه من الحكومة في إطار الجهود المبذولة لضمان الحياد التنافسي.

(3) زيادة التركيز على الإنفاذ، بعد إدراجه ضمن الأهداف الاستراتيجية المنصوص عليها في استراتيجية الجهاز للفترة 2021-2025.

وهذا يؤكد الحاجة إلى زيادة موارد الميزانية والموارد البشرية. وعلاوة على ذلك، يمكن دعم هذه الجهود من خلال نشر المزيد من الإرشادات، لا سيما الإرشادات الموجهة إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة والجهات الفاعلة في السوق في القطاعات غير الرسمية والاتحادات الصناعية، إلى جانب زيادة حضور وسائط الإعلام.

3-3 دور الإنفاذ الخاص

كثيراً ما يُنظر إلى الإنفاذ الخاص على أنه مكمِّل للإنفاذ العام، وكذلك على أنه آلية تكفل تعويض المتضررين من الممارسات المقيدة لحرية المنافسة[187]. وغالباً ما تسلط الولايات التي لديها نظم إنفاذ خاصة

(187) انظر I. Lianos, P. Davis and P. Nebbia I. Lianos, P. Davis & P. Nebbia, Damages Claims for the Infringement of EU Competition Law, Oxford University Press, 2015.

لقانون المنافسة الضوءَ على أهمية تبسيط كلا المسارين لتحقيق إنفاذ أكثر فعالية ضد الممارسات المقيدة لحرية المنافسة. فعلى سبيل المثال، يرد في توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن بعض القواعد التي تنظم دعاوى التعويض بموجب القانون الوطني عن مخالفات أحكام قانون المنافسة في الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي شرحٌ للنظاميْن. وينص التوجيه على "ضرورة وجود تفاعل بين الأداتيْن لضمان أقصى قدر من الفعالية لقواعد المنافسة"[188]. ويمكن أن تُرفع هذه الدعاوى المتعلقة بالتعويض في أعقاب قرارات تتخذها هيئة المنافسة في حالة مخالفة قانون المنافسة (إجراءات متابعة) كما يمكن أن تتعلق ببلاغات من أجل المطالبة بالتعويض تُرفع مباشرةً ضد مخالفات محتملة لقانون المنافسة في المحاكم المدنية (إجراءات مستقلة).

ويسمح النظام القانوني المصري للمتضررين من الممارسات المقيدة لحرية المنافسة برفع دعاوى مدنية خاصة ضد المخالفين بالاستناد إلى المادة 163 من القانون المدني، التي تنص على أن "كل خطأ سبّب ضرراً للغير يُلزم من ارتكبه بالتعويض".

ويمكن القول إن الإشارة إلى جهاز حماية المنافسة أو قراراته في الإجراءات المدنية أو مشاركة الجهاز في هذه الإجراءات مسألة اعتباطية، حيث لا يوجد سياسة أو توجيه رسمي بشأن هذه المسألة. وتُظهر البيانات التي تم الحصول عليها من جهاز حماية المنافسة أن هناك ما لا يقل عن ثلاث حالات، واحدة في عام 2015 واثنتان في عام 2021، قدم فيها أشخاص اعتبارية وأشخاص طبيعيون تضرروا من الممارسات المقيدة لحرية المنافسة طلبات تعويض خاصة وأشاروا إلى القرارات المتعلقة بالمخالفات ذات الصلة الصادرة عن جهاز حماية المنافسة. وقدمت القضية المرفوعة في عام 2015 على وجه التحديد رؤى مثيرة للاهتمام حول الآليات القانونية المعمول بها، حيث بيّنت أنه بمجرد بدء الإجراءات الجنائية، أي الإجراءات التي تباشرها النيابة العامة بناء على طلب من جهاز حماية المنافسة، يتوقف سريان مدة تقادم الدعوى المدنية مؤقتاً ريثما يصدر الحكم النهائي[189]. وأشارت المحكمة أيضاً إلى المادة 163 من القانون المدني، المقتبسة أعلاه، وقضت بجواز منح تعويضات حتى في حالة عدم وجود إدانة جنائية. والواقع أنه في حين أشير إلى تقرير جهاز حماية المنافسة أثناء الإجراءات وفي سياق إصدار الحكم، فإن المحاكم المدنية لم تعتبر هذا التقرير ملزماً[190].

علاوة على ذلك، يبدو من الوثائق التي قدمها جهاز حماية المنافسة أن هناك أيضاً ثلاث قضايا على الأقل تم فيها طلب تعويضات خاصة في قضايا مستقلة وليس في إطار قضايا متابعة، وذلك في 2014 و2015 و2018. وتبين هذه الأمثلة أهمية تبسيط آليتي الإنفاذ وتولي جهاز حماية المنافسة إصدارَ إرشادات رسمية، ربما بالتعاون مع السلطة القضائية، بشأن إجراءات رفع دعوى مدنية أمام المحاكم، فضلاً عن توضيح دور جهاز حماية المنافسة في هذه المسألة. وفي نهاية المطاف، يمكن أن ينشئ جهاز حماية المنافسة سجلاً يجمع فيه الدعاوى الخاصة المتعلقة بالمطالبة بالتعويض عن الأضرار، أو غيرها من إجراءات الإنفاذ الخاصة، ولا سيما إذا كان التشريع يُلزم المحاكم المدنية التي تنظر في هذه القضايا بإشعار جهاز حماية المنافسة بهذه الإجراءات. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في إطار القضايا المستقلة لأنه يتيح لجهاز حماية المنافسة الإمكانية لتقديم ملاحظات بصفته صديق المحكمة والمشاركة في تحليل القيود المحددة إذا كان ذلك مفيداً للمحاكم ويساعد في إرساء التطبيق الموحد من جانب جهاز حماية المنافسة[191].

(188) التوجيه EU/104/2014 الصادر عن البرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2014 بشأن بعض القواعد التي تنظم دعاوى التعويض بموجب القانون الوطني عن مخالفات أحكام قانون المنافسة في الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي، 2014، الفقرة 6.

(189) Mohamed ElFar, Successful private damages case in Egypt: Case5/2013 Hewala Factory v Egyptian Co for Float Glass Judgment April 19, 2015 3rd Circuit, Civil Economic Appeals Mansoura Egypt (2015) 36(10) European Competition Law Review, p. 448 and 449 (note).

(190) المرجع نفسه، الصفحة 450.

(191) عملاً بالمادة 15(3) من اللائحة 2003/1، يجوز للمفوضية الأوروبية، بمبادرة منها، أن تقدم ملاحظات خطية ("ملاحظات صديق المحكمة") إلى محاكم الدول الأعضاء متى لزم ذلك من أجل التطبيق المتسق للمادة 101 أو المادة 102 من المعاهدة المنظِّمة لعمل الاتحاد الأوروبي.

الفصل الرابع

التوصيات

يوصي استعراض الأقران الطوعي الذي أجراه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) لقوانين وسياسات المنافسة في مصر، في جملة أمور، بما يلي: (1) إدخال تعديلات وتحديثات جوهرية على الأحكام الواردة في قانون حماية المنافسة ولائحته التنفيذية؛ و(2) يُنصح جهاز حماية المنافسة بنشر إرشادات وقوانين غير ملزمة تتعلق بالتركزات الاقتصادية، باعتباره الجهة التي تمارس اختصاصاً حصرياً في جميع المسائل المتعلقة بالمنافسة في جميع القطاعات، وبتعزيز أشكال التعاون الرسمي مع البنك المركزي المصري والهيئة العامة للرقابة المالية؛ و(3) يجب تنقيح قانون حماية المنافسة وولاية جهاز حماية المنافسة لمنح الجهاز مزيداً من الاختصاصات والاستقلال بشكل عام من أجل تعزيز الكفاءة وضمان إنفاذ القانون بفعالية أكبر. وبهذه الطريقة، يمكن تعزيز الإطار القانوني والإطار المؤسسي لقانون المنافسة في مصر.

4- التوصيات

في ضوء التحليل الوارد أعلاه، يعرض هذا القسم توصيات تتعلق بجوهر قانون حماية المنافسة، وقضايا الاختصاص، والتصميم المؤسسي لهياكل وممارسات الإنفاذ في جهاز حماية المنافسة. ومعظم التوصيات موجَّهة إلى الحكومة المصرية، لأنها تتعلق بتغييرات في التشريعات. ويرد موجز للتوصيات في المرفق الأول.

4-1 جوهر قانون حماية المنافسة المصري

توصيات للحكومة

1- استُخدمت الأحكام الواردة في قانون حماية المنافسة ولائحته التنفيذية، المتعلقة بتعريف السوق والقوة السوقية وتحليل القوة السوقية، أي المواد 3 و4 من قانون حماية المنافسة و6 و7 و8 من لائحته التنفيذية، في إطار قضايا تتعلق بالاقتصاد الرقمي. غير أن الطابع العام للتعاريف المقدمة قد لا يساعد على تكييفها مع الحقائق الجديدة للمنافسة في البيئة الرقمية وينبغي تعديلها كيما يتسنى تقييم القوة الاقتصادية والممارسات المقيدة لحرية المنافسة في البيئات الرقمية[192].

2- وترد في المادة 6 من قانون حماية المنافسة حالياً أربعة أنواع من العقود/الاتفاقات الأفقية المحظورة دون تحليل آثارها المقيدة لحرية المنافسة. وتجيز الفقرة 2 من المادة 6 إعفاء هذه الاتفاقات من الحظر مسبقاً، إذا وجد جهاز حماية المنافسة أن ذلك سيؤدي إلى كفاءة اقتصادية وسيحقق فائدة للمستهلك تفوق الضرر الذي يلحق بالمنافسة. وتحظر المادة 7 من قانون حماية المنافسة جميع العقود/الاتفاقات بين أطراف في علاقة رأسية إذا كان لهذه العقود/الاتفاقات تأثير سلبي على المنافسة، دون أن تضع قائمة بهذه الممارسات.

يوصى بدمج المادتين في حكم واحد يتناول جميع أشكال الممارسات التواطئية وجميع أنواع الاتفاقات (الأفقية والرأسية) المحظورة *في حد ذاتها ما لم* تكن مشمولة مسبقاً بإعفاء من الحظر، أي يوصى بوضع قائمة بالاتفاقات المقيدة لحرية المنافسة *في حد ذاتها*[193]. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي توسيع مفهوم الاتفاق أو العقد ليشمل الممارسات المنسقة وقرارات الاتحادات والروابط. وعلاوة على ذلك، ينبغي حذف عبارة "السوق المعنية" فيما يتعلق بالاتفاقات الأفقية تفادياً للالتباس.

أما الأنواع الأخرى من الاتفاقات الأفقية والرأسية، التي سيحتاج جهاز حماية المنافسة إلى إثبات آثارها المحتملة المقيدة لحرية المنافسة على الأقل، فينبغي أن تشملها المادة 7 من قانون حماية المنافسة. وبالنسبة إلى بعض هذه الفئات من الممارسات المقيدة لحرية المنافسة (مثل فرض أسعار إعادة البيع)، ستكون هناك قرينة قابلة لإثبات العكس بأنها قادرة على إحداث آثار مقيدة لحرية المنافسة. ويمكن إثبات عكس هذه القرينة إذا تمكنت الأطراف من إثبات أن الممارسة المحددة لم تُحدث و/أو لا يمكن أن تُحدث أي آثار مقيدة لحرية المنافسة. وعلى هذا النحو، يُحتفظ بالهيكل الحالي الذي يضم حكمين منفصلين مع إدخال التعديلات التالية:

(1) تنص المادة 6 من قانون حماية المنافسة على ما يلي: (أ) أنها تشمل الاتفاقات والعقود، وكذلك الممارسات المنسقة وقرارات الاتحادات والروابط (من دون ذكر "السوق المعنية")؛ و(ب) تتضمن

(192) يمكن تعريف "البيئة" (الرقمية) بأنها: (أ) سلسلة من الأنشطة الاقتصادية المتداخلة، والمترابطة، إلى حد كبير، لعدد من الأشخاص الاعتبارية المختلفة تهدف إلى توفير منتجات أو خدمات تؤثر على نفس المجموعة من المستخدمين؛ أو (ب) منصة تربط بين الأنشطة الاقتصادية لعدد من الأشخاص الاعتبارية المختلفة بغرض توفير منتج واحد أو خدمة واحدة أو أكثر، تؤثر إما على نفس المستخدمين أو مجموعات مختلفة من مستخدمي الأعمال التجارية أو المستخدمين النهائيين. انظر Ioannis Lianos, Reorienting Competition Law, Journal of Antitrust Enforcement, Volume 10, Issue 1, March 2022, p. 1-31.

(193) يمكن أن تكون هذه هي القائمة الحالية للاتفاقات المشار إليها في المادة 6 وبعض الاتفاقات الرأسية التي تنطوي على ممارسة ذات آثار مقيّدة شديدة مثل الحد الأدنى لأسعار إعادة البيع.

قائمة شاملة بالممارسات التي تقيّد المنافسة في حد ذاتها، والتي ينبغي أن تشمل أيضاً تبادل المعلومات الحساسة تجارياً وربما تحديد الحد الأدنى والثابت لأسعار إعادة البيع، فضلاً عن بنود توحيد الأسعار الواسعة النطاق، والحد من عمليات البيع السلبي التي تؤدي إلى الحماية الإقليمية المطلقة، و(ج) توفير آلية الإعفاء المنصوص عليها حالياً في المادة 6(2) من قانون حماية المنافسة.

(2) ينبغي (أ) أن تتضمن المادة 7 من قانون حماية المنافسة حكماً عاماً أو قائمة بالاتفاقات الأفقية أو الرأسية المحظورة التي قد يكون لها أثر ضار على المنافسة (الاتفاقات غير المنصوص عليها في المادة 6 من قانون حماية المنافسة)، وفي حال عدم تعديل المادة 6 من القانون لتشمل الاتفاقات الرأسية التي تقيّد المنافسة، (ب) تنص المادة 7 صراحة على أن تحديد حد أدنى وثابت لأسعار إعادة البيع، وبنود توحيد الأسعار الواسعة النطاق، والحد من عمليات البيع السلبي التي تؤدي إلى الحماية الإقليمية المطلقة يفترض أن يكون لها تأثير سلبي على المنافسة، ما لم يثبت أطراف الاتفاق خلاف ذلك (قرينة قابلة لإثبات العكس).

(3) ومما يتسم بأهمية خاصة أيضاً وضعُ إعفاءات لفئات محددة بالنسبة إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي تواجه قدرة تفاوضية غير متكافئة حتى تتمكن من المفاوضة الجماعية في ظل ظروف معينة دون أن تعرّض نفسها لخطر مخالفة قانون حماية المنافسة[194].

3- وتتضمن المادة 8 قائمة شاملة بالممارسات المحظورة، التي لا تشمل الممارسات الاستغلالية المخالفة للقانون، مثل المغالاة في التسعير، وغير ذلك من أشكال الممارسات (الإقصائية أو الاستغلالية) التي قد تكون ذات صلة بالاقتصاد الرقمي (مثل الإفراط في استخراج البيانات، والتفضيل الذاتي، ورفض قابلية التشغيل البيني، وربط البيانات). وينبغي بالتأكيد أن تُضاف هذه الممارسات إلى القائمة[195]. وأي ممارسة، من قبيل تقليص هامش الربح والخصومات، ينبغي أن يضاف صراحةً إلى القائمة تعزيزاً لليقين القانوني حتى وإن كان يندرج فعلاً ضمن المادة 8(أ) من قانون حماية المنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، وفيما يتعلق باكتساب وضع مسيطر، يوصى بتعديل المادة 4 لإرساء قرينة غير قطعية (قرينة قابلة لإثبات العكس) بأن الأشخاص الاعتبارية التي تزيد حصتها في السوق على 50 في المائة هي المسيطرة على السوق المعنية، دون الحاجة إلى تحليل الشرطين الآخرين لإثبات السيطرة (القدرة على التحكم في الأسعار وفي الكمية بشكل مستقل عن المنافسين). وبناء على ذلك، يمكن اعتبار الأشخاص الاعتبارية التي تقل حصتها في السوق عن 25 في المائة ذات وضع مسيطر، لا سيما إذا تبين أنها تتمتع بوضع مسيطر مع واحدة أو أكثر من الجهات الفاعلة الأخرى في السوق. وينبغي توضيح مفهوم السيطرة الجماعية صراحةً في قانون حماية المنافسة. وفي نهاية المطاف، يمكن دمج المادة 4 من قانون حماية المنافسة مع المادة 8 منه من أجل معالجة القضايا المتعلقة بالسيطرة في نفس الحكم وتجنب أي التباس من جانب المحاكم في تطبيق المادة 4 من قانون حماية المنافسة في حالات إساءة استغلال الوضع المسيطر (وليس لأغراض المادة 6)[196].

4- وفيما يتعلق بنظام الرقابة على التركزات الاقتصادية، يوصى بتحديث اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة من أجل إنفاذ النظام فضلاً عن ضمان اليقين القانوني. وعلاوة على ذلك، امتثالاً للوائح التنظيمية

(194) سلطت المقابلة التي أجراها اتحاد الصناعات الصعوبات التي تعترض الملايين من تجار التجزئة وصغار المنتجين المحليين الذين يواجهون قوة تفاوضية كبيرة في القطاعات المركزة اقتصادياً. للاطلاع على مثال على هذا الإعفاء الخاص بفئات معينة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة، انظر: ACCC, Collective Bargaining Class Exemption (2021). Available at: https://www.accc.gov.au/public-registers/class-exemptions-register/collective-bargaining-class-exemption-0.

(195) قد توفر قائمة الممارسات المحظورة إذا اعتمدتها الجهات المتحكمة في النفاذ المدرجة في المادتين 5 و6 من قانون الأسواق الرقمية (لائحة (الاتحاد الأوروبي) 1925/2022 البرلمان الأوروبي والمجلس المؤرخة 14 أيلول/سبتمبر 2022 بشأن الأسواق المتنازع عليها والمنصفة في القطاع الرقمي والتوجيهات المعدلة (الاتحاد الأوروبي) 1937/2019 و(الاتحاد الأوروبي) 1828/2020، OJ L 265/1 2022) بعض الأمثلة على الممارسات المسيئة التي يمكن أن تسترشد بها المادة 8 من قانون حماية المنافسة لتوسيع نطاقها في الاقتصاد الرقمي.

(196) حدث هذا في قرارات صادرة عن المحاكم، بما في ذلك محاكم الاستئناف، في قضيتين: محكمة المنصورة الاقتصادية، محكمة الاستئناف، القضية رقم 118 لسنة 2019؛ ومحكمة المنصورة الاقتصادية، محكمة الاستئناف، القضية رقم 265 لسنة 221.

المتعلقة بالمنافسة في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، يجب أن يظل جهاز حماية المنافسة هو نقطة الاتصال الوحيدة فيما يتصل بالإخطارات التي تشير إليها مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وسيساعد ذلك على منع أي مشاكل إجرائية (مثل قسمة الرسوم أو الوفاء بالمواعيد النهائية للتحريات) أو مشاكل موضوعية (من قبيل جودة التقييم).

توصيات لجهاز حماية المنافسة

5- فيما يتعلق بأحكام مكافحة الممارسات الاحتكارية المقيدة للمنافسة، يمكن أن يصدر جهاز حماية المنافسة إرشادات لتعزيز اليقين القانوني وزيادة الوضوح، على سبيل المثال فيما يتعلق بتطبيق المادة 6 من قانون حماية المنافسة على تبادل المعلومات والإيحاء بالأسعار، فضلاً عن كارتلات الأزمات، وفيما يتعلق بممارسة الإنفاذ بخصوص التفاعل بين المادة 7 والمادة 8 من قانون حماية المنافسة بالنسبة إلى التحكم الرأسي.

6- وفيما يتعلق بالنظام الجديد للرقابة على التركزات الاقتصادية، يوصى بأن يصدر جهاز حماية المنافسة إرشادات بشأن التركزات الاقتصادية وقوانين غير ملزمة توضح موقف الجهاز من الجوانب الموضوعية والإجرائية المتصلة بالنظام، ضماناً لليقين القانوني. وينبغي أيضاً توضيح علاقة الجهاز بالهيئة العامة للرقابة المالية.

2-4 الاختصاص بإنفاذ قانون المنافسة

توصيات للحكومة

7- ينبغي منح جهاز حماية المنافسة اختصاصاً حصرياً بالنظر في جميع المسائل المتعلقة بالمنافسة في جميع القطاعات، بما في ذلك الإنفاذ والرقابة على التركزات الاقتصادية في القطاعين المالي المصرفي والمالي غير المصرفي. هذا الاختصاص الحصري من شأنه أن يسمح بتنفيذ الأدوار المتعلقة بالمنافسة بشكل متسق، وتعزيز إنفاذ قانون المنافسة على نحو أكثر اتساقاً في جميع القطاعات، والاستفادة من خبرة جهاز حماية المنافسة في جميع القطاعات، وبالتالي تحقيق قدر كبير من وفورات الحجم وتعلم الكثير في مجال إنفاذ قانون المنافسة. وعلاوة على ذلك، ومن أجل الامتثال للوائح المتعلقة بالمنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، يجب أن يظل جهاز حماية المنافسة نقطة الاتصال الوحيدة فيما يتعلق بالإخطارات المشار إليها من قبل مفوضية المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وهذا من شأنه أن يساعد في منع أي مشاكل إجرائية (من قبيل قسمة الرسوم أو الوفاء بالمواعيد النهائية للتحريات) أو في تجنب أي مشاكل موضوعية (من قبيل جودة التقييم).

توصيات للحكومة/البنك المركزي المصري

8- يوصى بإلغاء الحكم المتعلق بإعفاء المؤسسات المصرفية من اختصاص جهاز حماية المنافسة. هذا سيؤدي إلى تطبيق أكثر اتساقاً لقواعد المنافسة، وسيقلل من المخاطر المتصلة بعدم اليقين فيما يتعلق بالاختصاص، وسيحد من قدرة الجهات الفاعلة في السوق على التأثير على منظِّم القطاع، نظراً للعلاقة الوثيقة بينها.

وبدلاً من ذلك، ينبغي إنشاء آلية للتعاون بين جهاز حماية المنافسة والبنك المركزي المصري، على سبيل المثال، في شكل مذكرة تفاهم.

توصيات لجهاز حماية المنافسة/الهيئة العامة للرقابة المالية

9- يجب إلغاء صلاحيات الهيئة العامة للرقابة المالية فيما يتعلق بالتركزات الاقتصادية في القطاع المالي غير المصرفي. وبدلاً من ذلك، ينبغي إشراك جهاز حماية المنافسة في عملية اتخاذ القرار في الهيئة العامة للرقابة المالية. وينبغي أن يتعاون جهاز حماية المنافسة مع الهيئة العامة للرقابة المالية بطريقة رسمية أكثر. فعلى سبيل المثال، لما كانت الهيئة العامة للرقابة المالية هي الجهة

التي تتخذ القرارات فيما يتعلق بهذه المعاملات، وجب عليها إشراك جهاز حماية المنافسة في هيئة صنع القرار التابعة لها عند التوصل إلى قرار، من أجل الاستفادة من خبراته. ومن شأن ذلك أن يكفل شرح الآراء غير الملزمة التي يبديها جهاز حماية المنافسة فيما يتعلق بالتركز الاقتصادي في القطاع المالي وأخذ هذه الآراء في الاعتبار في القرارات التي تتخذها الهيئة العامة للرقابة المالية. وتتسم هذه المسألة بأهمية أكبر نظراً للحاجة إلى النهوض بالابتكار في الخدمات المالية ولظهور شركات التكنولوجيا المالية. ومن شأن مذكرة تفاهم بين الكيانيْن أن تساعد في توضيح القضايا المشتركة.

3-4 هياكل وممارسات الإنفاذ في جهاز حماية المنافسة

توصيات للحكومة

10- يوصى بأن تنظر الحكومة في إدخال تعديلات على قانون حماية المنافسة، وزيادة مبلغ الغرامات ومنح جهاز حماية المنافسة مزيداً من السلطة التقديرية فيما يتعلق بتحديد مستوى الغرامة ومبالغ التصالح، وذلك في نهاية المطاف من خلال اعتماد إرشادات محددة. وعلاوة على ذلك، بما أن تنفيذ الآلية الحالية لتحديد الغرامات وتحديد مبالغ التصالح يمكن أن يطرح بعض الصعوبات العملية، ينبغي تعديل الآلية لمراعاة الجوانب التالية:

الصعوبة	الحل
قد يصعب التأكد من مدة المخالفة/في بعض الأحيان لا توجد مدة للمخالفة.	بدلاً من احتساب جزء من إيرادات المنتجات محل المخالفة طوال مدة المخالفة، ينبغي استخلاص نسبة مئوية من إيرادات السنة المالية السابقة لحدوث المخالفة. وينبغي تطبيق رسوم، بشكل مستقل أو بالإضافة إلى هذا التعديل، لمجرد الدخول في اتفاق ينطوي على ممارسة ذات آثار مقيِّدة شديدة، حتى لو كان قصير المدة أو حتى إذا بقي دون تنفيذ[197].
قد يصعب التأكد من المنتجات محل المخالفة، أو فصل إيرادات هذه المنتجات عن إيرادات المنتجات الأخرى.	يجب اعتماد إيرادات جميع المنتجات المتأثرة بشكل مباشر أو غير مباشر بالمخالفة، والتي قد تشمل في بعض الأحيان جميع المنتجات في السوق المعنية، أساساً للحساب.
في بعض الحالات - مثل تلازم الشراء أو التواطؤ في العمليات التعاقدية أو التسعير العدواني - لن تعكس إيرادات المنتجات محل المخالفة الضرر الذي حدث في السوق.	ينبغي السماح بتعديل الغرامات على أساس كل حالة على حدة، بحيث تُحسب بالتناسب مع الضرر الاستغلالي أو الإقصائي الناجم، إذا كان من الممكن تقديره. وينبغي تعديل قانون حماية المنافسة لينص على وجوب استخدام خيار القيمة المطلقة في الحالات التي يكون فيها مبلغ الغرامة أو مبلغ التصالح، بموجب خيار النسبة المئوية، هو صفر جنيه مصري.
لا يمكن لجهاز حماية المنافسة التصالح مع الأشخاص الاعتبارية المخالِفة ما لم يبد جميع الأطراف استعداداً للتصالح.	ينبغي السماح بالتصالح الشخصي من أجل التعجيل بالإجراءات بالنسبة إلى الأشخاص الاعتبارية التي تبدي رغبة في التعاون مع جهاز حماية المنافسة، فضلاً عن ثني الأعضاء في الكارتلات عن مواصلة التواطؤ. أما الأشخاص الاعتبارية التي لا ترغب في التصالح، فيُحال ملفها إلى النيابة العامة.

11- وعلاوة على ذلك، لا يمتلك جهاز حماية المنافسة حالياً صلاحية إصدار جزاءات إدارية نقدية/مالية، في حين تمتلك أجهزة حكومية أخرى، مثل البنك المركزي المصري، هذه الصلاحية. وبالنظر إلى الخبرة التي اكتسبها الجهاز في إجراءات التصالح، التي ازدادت في السنوات الأخيرة، كما يبيّنه الجدول 3،

(197) انظر، على سبيل المثال، المبادئ التوجيهية بشأن طريقة تحديد الغرامات المفروضة عملاً بالمادة 23(2)(أ) من اللائحة رقم 2003/1، [2006] OJ C 210/2، الفقرة 25، "[...] بغض النظر عن مدة مشاركة الشخص في المخالفة، ستضيف اللجنة إلى المبلغ الأساسي مبلغاً يتراوح بين 15 في المائة و25 في المائة من قيمة المبيعات [...] من أجل ردع الأشخاص الاعتبارية حتى عن الدخول في اتفاقات أفقية لتحديد الأسعار وتقاسم الأسواق والحد من المعروض. ويجوز للجنة أيضاً أن تطبق هذا المبلغ الإضافي في حالة حدوث مخالفات أخرى. ولتحديد نسبة قيمة المبيعات التي ستؤخذ في الحسبان في حالة معينة، ستراعي اللجنة عدداً من العوامل [...]".

وطول مدة إجراءات المحاكم مقارنةً بالمدة التي تسبق صدور قرارات التصالح، ينبغي تعديل قانون حماية المنافسة لمنح مجلس إدارة الجهاز هذه الصلاحية. وتخضع الجزاءات الإدارية/المالية، شأنها شأن أي قرار إداري، للمراجعة القضائية من جانب مجلس الدولة. وينبغي أن تتاح سبل للتظلم من هذه القرارات أمام لجنة مستقلة. ويُستخدم هذا النظام بالتوازي مع مسار الإنفاذ الجنائي، حيث يصلح المسار الجنائي لمحاكمة الأفراد في حين يصلح المسار الإداري لمعاقبة الأشخاص الاعتبارية. هذا مهم بشكل خاص بالنظر إلى العقبات المحددة في القسم 1-4-1 فيما يتعلق بدور النيابة العامة في رفع القضية إلى المحكمة، في حين أن النيابة العامة قد تختار حفظ القضية بعد إجراء تحرياتها الخاصة.

12- وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يشارك جهاز حماية المنافسة، أثناء إجراءات المحكمة، وأن يكون قادراً على التدخل بصفته صديقاً *للمحكمة*[198]. وينبغي أيضاً أن تتاح لجهاز حماية المنافسة الإمكانية للتدخل بصفته صديقاً *للمحكمة* في القضايا المعروضة على المحاكم المدنية.

13- وينبغي أيضاً إضافة حكم يحظر عدم الامتثال لقرارات جهاز حماية المنافسة ويحدد غرامة (يفضَّل أن تكون إدارية، يصدرها جهاز حماية المنافسة) في حال عدم الامتثال.

14- وينبغي أن يتلقى قضاة المحكمة الاقتصادية تدريباً متخصصاً في المسائل المتصلة بقانون واقتصاديات المنافسة. وينبغي أن تحال القضايا المتصلة بقانون المنافسة إلى مجموعة صغيرة من قضاة المحكمة الاقتصادية، من أجل الاحتفاظ بالخبرات.

15- ويوصى أيضاً بالنظر في فرض عقوبات بديلة. وينبغي أن يكون الهدف من ذلك هو تعزيز الردع، ولكن دون أن يؤدي ذلك إلى خفض عدد الشركات الجديرة بالنشاط في السوق دون مبرر. وتشمل الاقتراحات استخدام آلية لنشر أسماء المديرين المتورطين في ممارسات مقيدة لحرية المنافسة أو إنشاء نظام لتقدير امتثال الأشخاص الاعتبارية في نهاية المطاف.

16- ويوصى أيضاً بمنح جهاز حماية المنافسة صلاحية فرض إجراءات التصالح الشخصي.

17- وينبغي إكساء قرارات مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة بقوة السند التنفيذي، وذلك من أجل تعزيز القوة التنفيذية للقرارات الإدارية التي يتخذها جهاز حماية المنافسة.

18- وبالإضافة إلى ذلك، وفيما يتعلق بصلاحيات التحري، يوصى بإدخال تعديل على قانون حماية المنافسة لإلزام الأشخاص الذين يتلقون طلباً رسمياً للحضور من جهاز حماية المنافسة بالاستجابة لهذه الطلبات و/أو المشاركة في الاجتماعات مع جهاز حماية المنافسة. وينبغي أيضاً إضافة عقوبة مماثلة للعقوبة التي تُفرض في حالة عدم التعاون في الضبطيات القضائية التي تنفَّذ فجراً أو في تقديم المعلومات.

19- علاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالحياد التنافسي، يوصى بأن تكون آراء جهاز حماية المنافسة بشأن القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة ملزمة لأجهزة الدولة، نظراً للأهمية المتزايدة للحفاظ على الحياد التنافسي. وبناء على ذلك، يتعين على الوكالات الحكومية التي لا تتقيد بالرأي الخطي الذي يصدره جهاز حماية المنافسة أن تبرر موقفها المخالف.

20- ويوصى أيضاً بتعزيز صلاحيات جهاز حماية المنافسة فيما يتعلق بمراقبة السوق؛ وينبغي منح الجهاز صلاحية اتخاذ تدابير تصحيحية، سلوكية و/أو هيكلية، بعد إجراء التحريات اللازمة في السوق، رهناً بالمراجعة القضائية من جانب مجلس الدولة.

21- وأخيراً، يوصى بزيادة الموارد المالية لجهاز حماية المنافسة، أي الموارد التي ترصدها الحكومة، وضمان استقرارها. وتتمثل إحدى الطرق الكفيلة بضمان تناسب موارد جهاز حماية المنافسة مع عدد التحريات التي قد يجريها/ينبغي أن يجريها في ربط الميزانية بنسبة مئوية ثابتة من الناتج المحلي

(198) عملاً بالمادة 15(3) من اللائحة 2003/1، يجوز للمفوضية الأوروبية، بمبادرة منها، أن تقدم ملاحظات خطية ("ملاحظات صديق المحكمة") إلى محاكم الدول الأعضاء متى لزم ذلك من أجل التطبيق المتسق للمادة 101 أو المادة 102 من المعاهدة المنظِّمة لعمل الاتحاد الأوروبي.

الإجمالي[199]. هذا من شأنه أن يسمح لجهاز حماية المنافسة بتعيين المزيد من الموظفين، على غرار الهيئات الأخرى المعنية بالمنافسة، بما في ذلك الهيئات الموجودة في المنطقة، وبالتالي استكمال النظر في عدد أكبر من القضايا بكفاءة أكبر. ويوصى أيضاً بإلغاء الحد الأقصى لأجور موظفي جهاز حماية المنافسة، كيما يتمكن من اجتذاب مرشحين مؤهلين إضافيين.

توصيات لجهاز حماية المنافسة

22- ينبغي أن يضع جهاز حماية المنافسة آلية لترتيب القضايا حسب الأولوية من أجل معالجتها بطريقة فعالة توفر الموارد.

23- وينبغي أن يصدر جهاز حماية المنافسة المزيد من الإرشادات، لا سيما الإرشادات الموجهة إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والجهات الفاعلة في السوق في القطاعات غير الرسمية، وللرابطات الصناعية، من أجل إذكاء الوعي بقانون حماية المنافسة.

24- وينبغي أيضاً أن يوضّح جهاز حماية المنافسة الأساس الجوهري للإنفاذ الخاص وإجراءاته، من أجل النهوض بالإنفاذ الخاص باعتباره أداة مكمِّلة للإنفاذ العام، وأن يصدر في نهاية المطاف وثائق وتقارير تساعد المحاكم المدنية في تقييم العلاقة السببية بين الممارسات المقيدة لحرية المنافسة والضرر وحساب/تقدير الأضرار.

4-4 تعزيز استقلال جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية

توصيات للحكومة

25- ينبغي منح جهاز حماية المنافسة درجة أكبر من الاستقلال، تمشياً مع المادتين 215 و216 من الدستور المصري. وهذا من شأنه أن يمنح الجهاز سلطة أكبر بصفته مؤسسة، بحيث يصبح، على غرار الأجهزة الرقابية الأخرى المذكورة في المادتين 215 و216 من الدستور، تابعاً لرئيس الدولة بدلاً من رئيس الوزراء. وسيمنح أيضاً موظفي الجهاز درجة الحياد والاستقلال المذكورة في المادة 216 من الدستور. ويكتسي تعزيز استقلال الجهاز أهمية خاصة في سياق استعراض القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة وتعزيز الحياد التنافسي؛ ومن شأنه أن يوفر قدراً أكبر من اليقين القانوني، وخاصة للمستثمرين، فيما يتعلق بجدية استراتيجية الحياد التنافسي. وعلاوة على ذلك، سيقضي على أي تضارب محتمل في المصالح قد يحدث فيما يبدو في إطار استعراض القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة من جانب أي من الإدارات الوزارية. وبطبيعة الحال، ينبغي توخي الحذر لدى تنفيذ هذا النظام ضماناً لاستقلال جهاز حماية المنافسة عن أي تدخل سياسي.

26- علاوة على ذلك، ينبغي تعديل تشكيل مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة لتنحية الممثلين عن الحكومة ومجتمع الأعمال، درءاً لأي تأثير من الأوساط السياسية أو التجارية على القرارات. وينبغي زيادة عدد الخبراء القانونيين والاقتصاديين في مجلس الإدارة.

(199) انظر، على سبيل المثال، القانون اليوناني 2011/3959 بصيغته المعدلة في عام 2022، الذي ينص في المادة 17(1) على أن "إيرادات لجنة المنافسة لعامي 2021 و2022 يجب أن تصل على الأقل إلى 0.0000368 من الناتج المحلي الإجمالي للسنة المالية 2019، على النحو الذي حددته هيئة الإحصاء اليونانية ("الحد الأدنى للإيرادات"). وبالنسبة إلى السنوات 2023 فصاعداً، يجب أن تصل إيرادات لجنة المنافسة على الأقل إلى 0.00004 (أربعة من المليار) من الناتج المحلي الإجمالي للسنة المالية السابقة، على النحو المحدد سنوياً من قبل هيئة الإحصاء اليونانية ("الحد الأدنى للإيرادات"). وإذا كانت إيرادات لجنة المنافسة من الرسوم المحددة في القسم الفرعي السابق دون الحد الأدنى للإيرادات، يستكمل المبلغ المتبقي بميزانية الدولة بناء على قرار من وزير المالية، يصدر بناء على طلب من رئيس لجنة المنافسة. ويجوز بموجب قرار يصدره وزير المالية، بناء على طلب من رئيس لجنة المنافسة، زيادة إيرادات لجنة المنافسة من خلال ميزانية الدولة بما لا يقل عن 00.00001 (واحد من المليار) من الناتج المحلي الإجمالي للسنة السابقة، على النحو الذي تحدده هيئة الإحصاء اليونانية، شريطة أن يقرر مجلس خبراء لجنة المنافسة المشار إليه في الفقرتين 3 و4 من المادة 22، بالأغلبية البسيطة، أن الأهداف المتوسطة الأجل للجنة المنافسة، استناداً إلى مؤشرات أدائها الرئيسية، قد تحققت. ويؤدي هذا المبلغ إلى زيادة إيرادات لجنة المنافسة في السنة المالية التالية".

المرفق الأول

موجز التوصيات

	التوصية	التبرير	الأثر
جوهر قانون حماية المنافسة			
للحكومة	تعدَّل المادتان 3 و4 من قانون حماية المنافسة والمواد من 6 إلى 8 من لائحته التنفيذية بشأن تعريف السوق والسيطرة على السوق.	إن الطابع العام لهذه المواد يجعل من الصعب تطبيقها في الأسواق التي قد توجد فيها بيئات رقمية. ولذلك ينبغي تعديل هذه المواد كيما يتسنى أيضاً تقييم القوة الاقتصادية والممارسات المقيدة لحرية المنافسة في هذه البيئات (الرقمية). ومن خلال تكييف قانون المنافسة مع طبيعة المنافسة في البيئات الرقمية وقوة البيئات الرقمية، ستقل الحاجة إلى اعتماد نظام يتيح التنظيم المسبق للمنصات الرقمية.	(1) تحقيق الكفاءة والوضوح في تعريف السوق في القطاع الرقمي. (2) إنفاذ قانون المنافسة بفعالية أكبر فيما يتعلق بالجهات الفاعلة في السوق في القطاع الرقمي.
	تعدَّل المادة 6 لتشمل جميع أشكال الممارسات المحظورة (الأفقية والرأسية) في حد ذاتها.	سيتيح ذلك التمييز بين الاتفاقات في حد ذاتها والاتفاقات التي تفضي إلى مخالفة القانون بحكم الأثر الذي تحدثه، وسيسمح في نفس الوقت بالإبقاء على الإعفاء الوارد في المادة 6(2) بالنسبة إلى النوع الأول من الاتفاقات.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق. (2) تطبيق المادة 6 على نطاق أوسع، وبالتالي زيادة ردع الكارتلات، مما سيعود بالنفع على الاقتصاد برمته(200).
	ينبغي حذف عبارة "السوق المعنية" في المادة 6، فيما يتعلق بالاتفاقات الأفقية.	لا يلزم أن يكون تعريف السوق مرتبطاً بالاتفاقات الأفقية، لذلك يجب إزالة العبارة تجنباً للبس.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم. (2) استخدام موارد جهاز حماية المنافسة بفعالية أكبر (حيث من المؤكد أنه لن تكون هناك حاجة للتعمق في تعريف السوق في إطار القضايا المتعلقة بالكارتلات).

(200) يمكن أن تؤثر الكارتلات على جوانب متعددة من الاقتصاد، بما في ذلك العمالة. فقد أظهرت دراسة للتشريعات المانعة للكارتلات في المملكة المتحدة أن الكارتلات يمكن أن تؤدي إلى انخفاض نمو إنتاجية اليد العاملة بنسبة تتراوح بين 20 و30 في المائة. انظر George Symeonidis, The Effect of Competition on Wages and Productivity: Evidence from the United Kingdom, 90, The Review of Economics and Statistics 1, 2008, p. 134-146. Available at: https://econpapers.repec.org/article/tprrestat/v_3a90_3ay_3a2008_3ai_3a1_3ap_3a134-146.htm.

التوصية	التبرير	الأثر
توسيع نطاق الاتفاقات/العقود الأفقية، في المادة 6، لتشمل الممارسات المنسَّقة وقرارات رابطات المنشآت. ويمكن إضافة فئة من الإعفاءات خاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة في حالة مواجهتها قدرةً تفاوضية غير متكافئة حتى تكون قادرة على المفاوضة الجماعية في ظل ظروف معينة دون أن تعرّض نفسها لخطر مخالفة قانون حماية المنافسة.	يجب توسيع المفهوم لكي يغطي بسهولة أكبر القرارات التي تُتخذ في غرف الصناعة أو باستخدام الخوارزميات في الأسواق الرقمية.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق. (2) إنفاذ قوانين المنافسة بفعالية أكبر.
تعدَّل المادة 7 بحيث تنص صراحة على قائمة بجميع أشكال السلوك التي تفضي إلى مخالفة القانون بحكم الأثر الذي تحدثه (الأفقية والرأسية) (أي الأنواع الأخرى من الاتفاقات التي سيحتاج جهاز حماية المنافسة إلى أن يثبت بشأنها آثارها الفعلية أو المحتملة المانعة للمنافسة)، غير الواردة في المادة 6.	من الصعب تطبيق المادة 7 بصيغتها الحالية لأنها لا تقدم أي توجيهات بشأن ما يمكن اعتباره إجراءات تقييدية رأسية مانعة للمنافسة.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق. (2) إنفاذ قانون المنافسة بفعالية أكبر.
تعدَّل المادة 7 بحيث تنص على قرينة قابلة للدحض بأن الحد الأدنى والثابت لأسعار إعادة البيع، والشروط الواسعة النطاق المتعلقة بالدولة الأولى بالرعاية، وتقييد عمليات البيع السلبي التي تؤدي إلى الحماية الإقليمية المطلقة يفترض أن يكون لها تأثير سلبي على المنافسة (بينما يعرض أطراف الاتفاق الآثار المؤيدة للمنافسة).	ينبغي التمييز بين هذه الممارسة وغيرها من الممارسات المخالفة للقانون بحكم الأثر الذي تحدثه، لأنها من المرجح أن تضر بالمنافسة.	(1) سلطة أكبر لمتابعة هذه القضايا، والحاجة إلى موارد أقل. (2) زيادة الردع، مما يفضي إلى إنفاذ قانون المنافسة بفعالية أكبر.
تعدَّل المادة 8 لتشمل التجاوزات الاستغلالية، مثل التسعير الافتراسي، وغير ذلك من أشكال السلوك (الإقصائي أو الاستغلالي) التي قد تكون ذات صلة بالاقتصاد الرقمي (مثل الإفراط في استخراج البيانات، والتفضيل الذاتي، ورفض قابلية التشغيل البيني، وربط البيانات).	هذا السلوك غير مشمول حالياً بالمادة 8 من قانون حماية المنافسة.	(1) تعزيز القدرة على التدخل للتصدي للسلوك الاستغلالي في القطاعات الرئيسية (مثل قطاع الأدوية) والسلوك المانع للمنافسة في الأسواق الرقمية.
ينبغي إضافة تقليص هامش الربح والخصومات صراحةً إلى المادة 8.	قد يكون هذا السلوك مشمولاً بالمادة 8(أ)، لكن هذا غير واضح ويحد من اليقين القانوني.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق.

	التوصية	التبرير	الأثر
	تعدَّل المادة 4 لإرساء قرينة غير قطعية (قابلة للدحض) بأن المنشآت التي تزيد حصتها في السوق على 50 في المائة هي المسيطرة على السوق المعنية، دون الحاجة إلى تحليل الشرطين الآخرين لإثبات السيطرة (القدرة على التحكم في الأسعار وفي الكمية بشكل مستقل عن المنافسين). وبناء على ذلك، يمكن اعتبار المنشآت التي تقل حصتها في السوق عن 25 في المائة ذات وضع مسيطر، لا سيما إذا تبين أنها تتمتع بوضع مسيطر مع واحدة أو أكثر من الجهات الفاعلة الأخرى في السوق. وفي نهاية المطاف، يمكن دمج المادة 4 مع المادة 8 من أجل معالجة القضايا المتعلقة بالسيطرة في نفس الحكم وتجنب أي التباس من جانب المحاكم في تطبيق المادة 4 في حالات إساءة استغلال الوضع المسيطر (وليس لأغراض المادة 6.	من المرجح أن تكون الجهات الفاعلة في السوق التي تزيد حصتها في السوق على 50 في المائة ذات وضع مسيطر، وبالتالي إن تخيف العبء المتمثل في إثبات استيفاء معايير أخرى سيوفر موارد جهاز حماية المنافسة. ووجود قرينة قابلة للدحض يعني أنه يمكن للأطراف دحض هذا الادعاء. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي توضيح مفهوم السيطرة الجماعية في قانون حماية المنافسة، بالنظر إلى حالة احتكار القلة التي تنطوي على احتمال كبير لحدوث آثار منسقة أو غير منسقة، حتى وإن كانت حصة كل منشأة من المنشآت المعنية في السوق تقل عن 25 في المائة.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق. (2) استخدام موارد جهاز حماية المنافسة بفعالية أكبر.
	فيما يتعلق بالنظام الجديد لمراقبة عمليات الدمج، ينبغي تحديث اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة من أجل إقرار النظام فضلاً عن ضمان اليقين القانوني.	لم تحدَّث اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة بعدُ، وذلك بعد أكثر من عام من تعديل قانون حماية المنافسة.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق.
	يظل جهاز حماية المنافسة هو نقطة الاتصال الوحيدة فيما يتعلق بالإخطارات المشار إليها من قبل لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي.	نجح جهاز حماية المنافسة في تقييم أكثر من 150 قضية أحالتها لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي منذ عام 2015. يجب أن يتواصل هذا التعاون بين جهاز حماية المنافسة ولجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي في جميع القطاعات الاقتصادية.	(1) منع حدوث أي مشاكل إجرائية (مثل قسمة الرسوم أو الوفاء بالمواعيد النهائية للتحريات) أو مشاكل موضوعية (من قبيل جودة التقييم).
لجهاز حماية المنافسة	يصدر جهاز حماية المنافسة المزيد من الإرشادات لتعزيز اليقين القانوني وزيادة الوضوح، على سبيل المثال فيما يتعلق بتطبيق المادة 6 على تبادل المعلومات والإيحاء بالأسعار، فضلاً عن كارتلات الأزمات، وفيما يتعلق بممارسة الإنفاذ بخصوص التفاعل بين المادة 7 والمادة 8 من قانون حماية المنافسة بالنسبة إلى حالات التحكم الرأسي.	هذه المسائل غير واضحة في القانون وينبغي أن يوضحها جهاز حماية المنافسة في غياب ممارسة اتخاذ القرارات.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق.

	التوصية	التبرير	الأثر
	يصدر جهاز حماية المنافسة إرشادات بشأن عمليات الدمج وقوانين غير ملزمة توضح موقف الجهاز من الجوانب الموضوعية والإجرائية المتصلة بالنظام. وينبغي أيضاً توضيح علاقة الجهاز بالهيئة العامة للرقابة المالية.	سيلزم توفير إرشادات مفصلة لهذا المجال الجديد من القانون.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق. (2) سيحسن اليقين القانوني فيما يتعلق بالتركزات الاقتصادية.
	الاختصاص بإنفاذ قانون المنافسة		
للحكومة المصري المركزي للحكومة/البنك المركزي المصري العليا للرقابة المالية الهيئة/المنافسة حماية جهاز	يُمنح جهاز حماية المنافسة الاختصاص الحصري بإنفاذ قانون المنافسة في جميع القطاعات.	البنوك معفاة حالياً من قانون حماية المنافسة، وتتلقى الهيئة العامة للرقابة المالية الإخطارات وتصدر قرارات نهائية بشأن التركزات الاقتصادية في القطاع المالي غير المصرفي.	(1) التطبيق المتسق لقانون المنافسة. (2) سياسة منافسة متماسكة على نطاق الدولة. (3) الاستفادة من خبرات جهاز حماية المنافسة.
	إلغاء إعفاء المؤسسات المصرفية من اختصاص جهاز حماية المنافسة.	البنوك معفاة حالياً من قانون حماية المنافسة، وبدلاً من ذلك تخضع لسلطة البنك المركزي المصري فيما يتعلق بمسائل المنافسة.	(1) تطبيق أكثر اتساقاً لقواعد المنافسة. (2) التقليل من مخاطر عدم اليقين فيما يتعلق بالاختصاص، والتقليل من المخاطر المرتبطة بقدرة الجهات الفاعلة في السوق على التأثير على الجهة المنظمة للقطاع، نظراً للعلاقة الوثيقة بينها.
	ينبغي إلغاء النظام الخاص بالتركزات الاقتصادية في القطاع المالي غير المصرفي. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن يتعاون جهاز حماية المنافسة مع الهيئة العامة للرقابة المالية بطريقة رسمية أكثر. وينبغي إشراك أعضاء جهاز حماية المنافسة في عملية اتخاذ القرار في الهيئة العامة للرقابة المالية.	يجب تحقيق الاتساق في نظام مراقبة عمليات الدمج، بما في ذلك المعاملات في القطاع المالي غير المصرفي.	(1) تطبيق أكثر اتساقاً لقواعد المنافسة. (2) يضمن استفادة الهيئة العامة للرقابة المالية من خبرات جهاز حماية المنافسة. (3) منافسة أكثر فعالية - تعزيز تنظيم القطاع المالي وشركات التكنولوجيا المالية.
	هياكل وممارسات الإنفاذ في جهاز حماية المنافسة		
للحكومة	زيادة مبالغ الغرامات والتصالح في حالات مخالفة قانون حماية المنافسة.	يعود تاريخ آخر التعديلات التي أُدخلت على مبالغ الغرامات والتصالح إلى عام 2014، قبل أن تؤثر عوامل متعددة على التضخم وقيمة الجنيه المصري.	(1) زيادة الردع.
	يُمنح جهاز حماية المنافسة صلاحية فرض إجراءات التصالح الشخصي (حيث يتم التصالح مع بعض المنشآت، في حين تحال ملفات المنشآت المتبقية إلى النيابة العامة).	جهاز حماية المنافسة غير مخوَّل حالياً قبول طلبات التصالح، ما لم توافق جميع الأطراف المخالفة على الطلب. هذا من شأنه أن يثني المنشآت عن التصالح مع جهاز حماية المنافسة، وأن يشجع الشركات المتواطئة على مواصلة التعاون.	(1) تيسير إجراءات التصالح، مما يسمح بالتعجيل بإغلاق القضايا، وتوفير الإجراءات الإدارية، ومن ثم زيادة الردع.

التوصية	التبرير	الأثر
يجب احتساب الغرامات كنسبة مئوية من إيرادات السنة المالية التي تسبق حدوث الانتهاك. وينبغي تطبيق رسوم لمجرد الدخول في اتفاق يتضمن قيوداً متشددة، حتى لو كان قصير المدة أو حتى إذا بقي دون تنفيذ.	قد يصعب حالياً، عند حساب مبالغ الغرامة والتصالح، التأكد من مدة الانتهاك/في بعض الأحيان لا توجد مدة للانتهاك.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق.
يجب اعتماد إيرادات جميع المنتجات المتأثرة بشكل مباشر أو غير مباشر بالانتهاك، والتي قد تشمل في بعض الأحيان جميع المنتجات في السوق المعنية، أساساً لحساب مبلغ الغرامة أو التصالح.	قد يصعب في الوقت الحالي التأكد من المنتجات محل الانتهاك، أو فصل إيراداتها عن الإيرادات المتأتية من المنتجات الأخرى.	(1) زيادة الوضوح بالنسبة إلى جهاز حماية المنافسة والمحاكم والجهات الفاعلة في السوق.
في حالات - مثل تلازم الشراء أو التواطؤ في العمليات التعاقدية أو التسعير العدواني - حيث لا تعكس إيرادات المنتجات محل المخالفة الضرر الذي حدث في السوق، ينبغي السماح بتعديل الجزاءات على أساس كل حالة على حدة، بحيث تُحسب بالتناسب مع الضرر الاستغلالي أو الإقصائي الناجم، إذا كان من الممكن تقديره. وينبغي تعديل قانون حماية المنافسة لينص على وجوب استخدام خيار القيمة المطلقة في الحالات التي يكون فيها مبلغ الغرامة أو مبلغ التصالح، بموجب خيار النسبة المئوية، هو صفر جنيه مصري	في مثل هذه الحالات، قد لا يعكس حساب الغرامة على أساس نسبة مئوية من الإيرادات الضرر الذي يلحق بالسوق.	(1) زيادة الردع.
يُمنح مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة صلاحية إصدار جزاءات إدارية نقدية/مالية. وتُنشأ لجنة مستقلة تنظر في طلبات التظلم من هذه القرارات.	لا يمكن حالياً إصدار العقوبات إلا من قبل المحاكم. ويمكن أن تستغرق الإجراءات سنوات عديدة. وقد لا يصل القرار إلى المحكمة في حال رفضه من قبل النيابة العامة. وقد لا يكون القضاة والمدعون العامون من ذوي الخبرة في المسائل المتعلقة بقانون المنافسة.	(1) تعجيل إجراءات التغريم. (2) زيادة الردع. (3) اتخاذ قرارات أكثر تخصصاً. (4) الحفاظ على المساءلة من خلال اللجان المستقلة ومن خلال نظام الاستئناف الحالي أمام مجلس الدولة.
يُمنح جهاز حماية المنافسة صلاحية طلب رفع دعوى أمام المحكمة، بالإضافة إلى صلاحية رفع الدعوى الجنائية إلى النيابة العامة أو اتخاذ إجراءات فيها.	جهاز حماية المنافسة مخوَّل حالياً سلطة طب تحريك الدعوى الجنائية أو اتخاذ إجراءات فيها فقط، مما يقلل من مشاركته في الإجراءات بعد طاب تحريك الدعوى.	(1) زيادة مشاركة جهاز حماية المنافسة بعد الإحالة، الأمر الذي من شأنه أن يتيح للنيابة العامة فرصة للاستفادة من خبرة الجهاز، وللجهاز الإمكانية للاستفادة من الصلاحيات التي تملكها النيابة العامة في مجال التحقيق.

التوصية	التبرير	الأثر
يشارك جهاز حماية المنافسة في إجراءات المحكمة ويمكنه التدخل بصفته صديقاً للمحكمة (بما يشمل المحاكم المدنية). وينبغي أن يتلقى قضاة المحاكم الاقتصادية تدريباً متخصصاً في قانون المنافسة والمسائل الاقتصادية. وينبغي أن تُسند القضايا المتصلة بقانون المنافسة إلى مجموعة صغيرة من قضاة المحاكم الاقتصادية، من أجل الاحتفاظ بالخبرات.	لا يجوز للمحاكم الاقتصادية، على الرغم من تخصصها عموماً في المسائل الاقتصادية والمالية، أن تختص بالنظر في القضايا المتصلة بقانون المنافسة على وجه التحديد. ومن شأن إشراك جهاز حماية المنافسة في إجراءات المحكمة أن يسد هذه الفجوة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي بذل جهد كبير لتدريب قضاة المحاكم الاقتصادية في مجال قانون واقتصاديات المنافسة.	(1) اتخاذ قرارات أكثر تخصصاً. (2) تعزيز التدريب لصالح قضاة المحاكم الاقتصادية في قانون واقتصاديات المنافسة وتشكيل مجموعة من القضاة المتخصصين من ذوي الخبرة العالية لدى المحاكم الاقتصادية للنظر في قضايا المنافسة.
تُضاف مادة إلى قانون حماية المنافسة تحظر عدم الامتثال لقرارات الجهاز وتحدد غرامة (يفضل أن تكون إدارية، يصدرها جهاز حماية المنافسة) في حالة عدم الامتثال.	لا يتضمن قانون حماية المنافسة بصيغته الحالية مثل هذه المادة، مما يقلل من قوة القرارات الإدارية التي يصدرها جهاز حماية المنافسة.	(1) زيادة الردع.
ينبغي النظر في العقوبات البديلة التالية: تنحية المديرين، وتسمية الأفراد المتورطين في سلوك مانع للمنافسة وفضحهم، و/أو إنشاء نظام لتقييم امتثال المنشآت في نهاية المطاف.	لما كان القانون جنائياً بطبيعته، فإنه يحاكم الأفراد. وبناء على ذلك، ينبغي تعزيز ردع الأفراد من طريق هذه الجزاءات غير النقدية.	(1) زيادة الردع.

التوصية	التبرير	الأثر
يُمنح الجهاز درجة الاستقلال المنصوص عليها في المادتين 215 و216 من الدستور المصري.	هذا من شأنه أن يمنح الجهاز نفس درجة الاستقلال التي تتمتع بها الأجهزة الرقابية الأخرى المذكورة في المادتين 215 و216 من الدستور. كما سيمنح موظفي الجهاز درجة الحياد والاستقلال المذكورة في المادة 216 من الدستور. ويكتسي تعزيز استقلال الجهاز أهمية خاصة في سياق استعراض الأدوات التنظيمية المقيدة للمنافسة وتعزيز الحياد التنافسي؛ ومن شأنه أيضاً أن يوفر قدراً أكبر من اليقين القانوني، وخاصة للمستثمرين، فيما يتعلق بجدية استراتيجية الحياد التنافسي. زد على ذلك أن تبعية الجهاز لرئيس الدولة بدلاً من رئيس الوزراء من شأنه أيضاً أن يقضي على أي تضارب محتمل في المصالح قد ينشأ فيما يبدو في إطار استعراض القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية المقيدة لحرية المنافسة من جانب أي من الإدارات الوزارية. ويجب، بطبيعة الحال، توخي الحذر في تنفيذ هذا النظام ضماناً لاستقلال جهاز حماية المنافسة عن أي تدخل سياسي.	(1) تعزيز دور الجهاز وزيادة موارده، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعزيز الردع. (2) ضمان اليقين القانوني للمستثمرين فيما يتعلق بالجهود الجادة الرامية إلى تنفيذ استراتيجية الحياد التنافسي وخلق فرص متكافئة. (3) زيادة النمو الاقتصادي والإنتاجية، وانخفاض الأسعار، نتيجة الحد من التدابير الحكومية المانعة للمنافسة(201)
تعدَّل المادة 12 من قانون حماية المنافسة لإنهاء تعيين ممثلين عن الحكومة في مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة (أي من الوزارات) أو عن مجتمع الأعمال. وبدلاً من ذلك، يُعيَّن المزيد من الخبراء.	ينبغي أن يتكون مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة أساساً من خبراء قانونيين واقتصاديين، ضماناً لتعزيز الحياد وتحسين دقة قراراته.	(1) يكفل حياد مجلس الإدارة.

(201) Jens Arnold et al., Regulation, Resource Reallocation and Productivity Growth, 16 European Investment Bank Papers 1, 2011, p. 90-115. Available at: http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2011_v16_n01_en.pdf#page=92; and Guglielmo Barone and Federico Cingano, Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries, Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 675, 2008. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1160183.

التوصية	التبرير	الأثر
يجب إكساء قرارات مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة بقوة السند التنفيذي.	(1) أن يكون لقرارات جهاز حماية المنافسة "قوة السند التنفيذي" من شأنه أن يساعد الجهاز على تعزيز سرعة إنفاذ قراراته وتنفيذها. وهذا سيكون مفيداً بشكل خاص في القضايا التي تنشأ في السوق الرقمية حيث تحدث تغيرات السوق بسرعة، الأمر الذي يتطلب التنفيذ السريع للقرار. (2) في جميع الحالات، تخضع قرارات جهاز حماية المنافسة للمراجعة القضائية.	(1) استخدام الموارد بكفاءة أكبر. (2) التدخل السريع في القضايا التي تنشأ في الأسواق الديناميكية، مثل الأسواق الرقمية.
يعدَّل قانون حماية المنافسة لإلزام الأشخاص الذين يتلقون من الجهاز طلبات رسمية للحضور بالاستجابة لهذه الطلبات و/أو المشاركة في الاجتماعات مع الجهاز، وإلا فإنهم يعرضون أنفسهم لغرامة.	لا يملك الجهاز حالياً هذه الصلاحية، وهو ما من شأنه أن يقوّض قدرة الجهاز على إجراء مقابلات مع الجهات المعنية بكفاءة.	(1) تعزيز الكفاءة في إجراء التحقيقات.
تكون آراء جهاز حماية المنافسة بشأن التدابير الحكومية المانعة للمنافسة ملزمة للكيانات الحكومية. ويجب على الكيانات التي لا تتقيد برأي الجهاز تبرير ذلك كتابةً.	على الرغم من أن الكيانات الحكومية ملزمة بأخذ رأي الجهاز بشأن التدابير الحكومية التي تؤثر على المنافسة، يبقى رأي الجهاز غير ملزم لها.	(1) تعزيز الحياد التنافسي. (2) تعجيل عملية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالحياد التنافسي. (3) تمكين المواطنين الذين يتضررون من التدابير الحكومية المانعة للمنافسة من رفع دعاوى أمام المحاكم الإدارية.
يُمنح جهاز حماية المنافسة صلاحية اتخاذ تدابير تصحيحية سلوكية و/أو هيكلية بعد التحري في السوق، رهناً بالمراجعة القضائية من جانب مجلس الدولة.	لا يجوز لجهاز حماية المنافسة استخدام التحريات إلا للكشف عن انتهاكات قانون حماية المنافسة أو إصدار توصيات بشأن التشريعات، بما يتماشى مع المادة 5/11 من قانون حماية المنافسة.	(1) منع الممارسات المانعة للمنافسة مسبقاً وبفعالية أكبر. (2) استخدام صلاحيات مراقبة السوق بكفاءة أكبر.
زيادة ميزانية جهاز حماية المنافسة وجعلها أكثر استقراراً من خلال ربطها بنسبة مئوية ثابتة من الناتج المحلي الإجمالي.	ميزانية جهاز حماية المنافسة دون المتوسطات العالمية، وهو ما يمنعه من تعيين موظفين إضافيين، مع العلم أن زيادة عدد موظفي الجهاز ضرورة ملحة بالنظر إلى زيادة عبء العمل في السنوات الأخيرة.	(1) تعزيز الإنفاذ وزيادة كفاءته. (2) تظهر الدراسات وجود علاقة بين النمو الاقتصادي وتمويل سياسات المنافسة؛ فقد أظهرت دراسة متعددة الاختصاصات زيادة النمو الاقتصادي بنسبة 0,84 في المائة(202).
إلغاء الحد الأقصى لأجور موظفي جهاز حماية المنافسة.	سيتيح ذلك لجهاز حماية المنافسة اجتذاب عدد متزايد من المرشحين المؤهلين.	(1) تعزيز الإنفاذ وزيادة كفاءته.

(202) Joseph A Claugherty, Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross-National Empirical Evidence, 17 International Journal of the Economics of Business, 1, 2010, p. 111-127. Available at: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13571510903516995#.U75klPmSyVM.

	التوصية	التبرير	الأثر
لجهاز حماية المنافسة	ينشئ جهاز حماية المنافسة آلية لترتيب القضايا حسب الأولوية من أجل التعامل معها بطريقة فعالة توفر الموارد.	لا يستخدم الجهاز حالياً مثل هذه المنهجية.	(1) تعزيز الإنفاذ وزيادة كفاءته.
	يصدر جهاز حماية المنافسة توجيهات بشأن امتثال المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والجهات الفاعلة في السوق في القطاعات غير الرسمية، فضلاً عن الاتحادات الصناعية.	على الرغم من أن جهاز حماية المنافسة أصدر مؤخراً إرشادات جديدة، لا تزال هناك حاجة إلى المزيد من التوجيهات لإذكاء الوعي بين مختلف الجهات الفاعلة في مجتمع الأعمال التجارية.	(1) تعزيز الإنفاذ وزيادة كفاءته. (2) إذكاء الوعي بدور الجهاز وصلاحياته.
	يصدر جهاز حماية المنافسة توجيهات بشأن الأساس الجوهري للإنفاذ الخاص وإجراءاته.	على الرغم من أن المطالبات الخاصة ممكنة، فإنها تُستثنى أحياناً من اختصاص الهيئات المعنية بقضايا المنافسة، مما يحد من أثرها الإيجابي الممكن على الإنفاذ.	(1) تعزيز الإنفاذ وزيادة كفاءته.
تعزيز استقلال جهاز حماية المنافسة			
للحكومة	يُمنح الجهاز درجة الاستقلال المنصوص عليها في المادتين 215 و216 من الدستور المصري.	هذا من شأنه أن يمنح الجهاز نفس درجة الاستقلال التي تتمتع بها الأجهزة الرقابية الأخرى المذكورة في المادتين 215 و216 من الدستور. كما سيمنح موظفي الجهاز درجة الحياد والاستقلال المذكورة في المادة 216 من الدستور. ويكتسي تعزيز استقلال الجهاز أهمية خاصة في سياق استعراض التدابير الحكومية المانعة للمنافسة وتعزيز الحياد التنافسي؛ ومن شأنه أيضاً أن يوفر قدراً أكبر من اليقين القانوني، وخاصة للمستثمرين، فيما يتعلق بجدية استراتيجية الحياد التنافسي. زد على ذلك أن تبعية الجهاز لرئيس الدولة بدلاً من رئيس الوزراء من شأنه أيضاً أن يقضي على أي تضارب محتمل في المصالح قد ينشأ فيما يبدو في إطار استعراض التدابير الحكومية المانعة للمنافسة من جانب أي من الإدارات الوزارية. ويجب، بطبيعة الحال، توخي الحذر في تنفيذ هذا النظام ضماناً لاستقلال جهاز حماية المنافسة عن أي تدخل سياسي.	(1) تعزيز دور الجهاز وزيادة موارده، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة الردع. (2) ضمان اليقين القانوني للمستثمرين فيما يتعلق بالجهود الجادة الرامية إلى تنفيذ استراتيجية الحياد التنافسي وخلق فرص متكافئة. (3) زيادة النمو الاقتصادي والإنتاجية، وانخفاض الأسعار، نتيجة الحد من التدابير الحكومية المانعة للمنافسة.
	تعدِّل المادة 12 من قانون حماية المنافسة لإنهاء تعيين ممثلين عن الحكومة في مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة (أي من الوزارات) أو عن مجتمع الأعمال. وبدلاً من ذلك، يُعيَّن المزيد من الخبراء.	ينبغي أن يتكون مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة أساساً من خبراء قانونيين واقتصاديين، ضماناً لتعزيز الحياد وتحسين دقة قراراته.	(1) يكفل حياد المجلس.

المرفق الثاني

تطور قانون حماية المنافسة المصري

صدر قانون حماية المنافسة المصري في 15 شباط/فبراير 2005. ونصت المادة 4 من ديباجة القانون على أن يبدأ العمل به بعد ثلاثة أشهر، في 16 أيار/مايو 2005. ودخل حيز النفاذ بإصدار لائحته التنفيذية في 18 آب/أغسطس 2005[203] ثم تعيين مجلس إدارة مجلس حماية المنافسة في 24 آب/أغسطس 2005[204]. وأعقب ذلك تعيين موظفين تقنيين حتى أوائل عام 2006[205].

تم عُدِّل القانون ولائحته التنفيذية، حتى تاريخ صياغة هذا التقرير، في التواريخ التالية:

الجدول 4

ملخص التعديلات التي أُدخلت على قانون حماية المنافسة ولائحته التنفيذية

تاريخ تعديل قانون حماية المنافسة	القانون رقم	تاريخ التعديل المقابل للائحة التنفيذية	القرار رقم
22 حزيران/يونيه 2008، صدر في 23 حزيران/يونيه 2008	القانون رقم 190 لسنة 2008 والقانون رقم 193 لسنة 2008	13 تشرين الثاني/نوفمبر 2010، بدأ العمل به في 14 تشرين الثاني/نوفمبر 2010	قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2957 لسنة 2010
2 تموز/يوليه 2014، بدأ العمل به في 3 تموز/يوليه 2014	القانون رقم 56 لسنة 2014	20 أيلول/سبتمبر 2016، بدأ العمل به في 21 أيلول/سبتمبر 2016	قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2509 لسنة 2016
8 نيسان/أبريل 2019، بدأ العمل به في 9 نيسان/أبريل 2019	القانون رقم 15 لسنة 2019	لا يلزم التعديل	
29 كانون الأول/ديسمبر 2022، بدأ العمل به في 30 كانون الأول/ديسمبر 2022	القانون رقم 175 لسنة 2022	التعديل لم يصدر بعدُ في تاريخ صياغة هذا التقرير	

وسيركز الجزء المتبقي من هذا القسم في المقام الأول على عرض محتوى قانون حماية المنافسة ولائحته التنفيذية، وشرح التعديلات التي أُدخلت عليهما، مع التركيز على الجوانب الموضوعية للقانون وكذلك الأحكام المتعلقة بالإجراءات وبجهاز حماية المنافسة بوصفه مؤسسةً.

(203) صدرت اللائحة التنفيذية بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1316 لسنة 2005 بتاريخ 16 آب/أغسطس 2005. ونُشرت في الجريدة الرسمية في 17 آب/أغسطس 2005، على أن يبدأ العمل بها في اليوم التالي.

(204) مصر، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1342 لسنة 2005.

(205) التقرير السنوي لجهاز حماية المنافسة 2006-2007. متاح (باللغة العربية) على الرابط https://eca.org.eg/getattachment/9b7a1346-d222-4513-aae2-d9ea38c5b10e/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A-%D9%84%D8%B9%D-8%A7%D9%85%D9%8A-2006-2007.pdf.

ألف1-1- النسخة الأصلية من قانون حماية المنافسة المصري ولائحته التنفيذية

صدر النص الأصلي لقانون حماية المنافسة لأول مرة في السياق السياسي والاقتصادي الوارد وصفه في القسم 1-2.

وحُدِّد الهدف العام لسياسة المنافسة المصرية في المادة 1 من القانون: أن تكون ممارسة النشاط الاقتصادي على النحو الذي لا يؤدي إلى منع حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها، وذلك وفق أحكام القانون. ثم يتناول النص العناصر الموضوعية، أو الممارسات المحظورة الرئيسية: الاتفاقات الأفقية والاتفاقات الرأسية وإساءة استغلال وضع مسيطر في السوق.

وتتضمن المادة 6 من القانون قائمة شاملة بالعقود أو الاتفاقات الأفقية المحظورة، أي تلك التي قد تؤدي إلى ما يلي:

(1) زيادة الأسعار أو تخفيضها أو تثبيتها.

(2) اقتسام الأسواق.

(3) التنسيق فيما يتعلق بالمشتريات (التواطؤ في العمليات التعاقدية).

(4) تقييد عمليات تصنيع منتج ما أو توزيعه أو تسويقه.

تشير المادة، في جملتها الافتتاحية، إلى السوق المعنية، وهي العبارة التي وردت في المادة 3 من قانون حماية المنافسة لتعريف المنتج والنطاق الجغرافي. ويتضح من قراءة هذه المادة بالاقتران مع نص المادة 6 من اللائحة التنفيذية، أنّ اختبار تعريف سوق المنتجات ذو شقين، وأن التعريف يكون من وجهة نظر المستهلك:

(1) المنتجات في نفس السوق هي المنتجات التي تماثل منتجات أخرى من حيث الاستخدام والخصائص.

(2) يجب أن يكون المستهلك قادراً على التحول من منتج إلى آخر.

وفيما يتعلق بالنطاق الجغرافي، توضّح المادة 3 من القانون والمادة 6 من لائحته التنفيذية أن النطاق الجغرافي هو المنطقة التي تتجانس فيها ظروف المنافسة.

وتعرّف المادة 11 من اللائحة التنفيذية مفهوم المتنافس (المتنافسين) على أنهم "الأشخاص الذين يعملون في ذات السوق المعنية في الحال الحاضر أو الذين بمقدورهم العمل فيها في المستقبل [...]"، وبالتالي يشمل المفهوم المتنافسين المحتملين.

وتحظر المادة 7 من قانون حماية المنافسة أي اتفاق أو عقد بين شخص وأي شخص تربطه به علاقة في بداية سلسلة المعاملة أو في نهايتها إذا كان من شأنه الحد من المنافسة. ولا تضع المادة قائمة بهذه الاتفاقات.

وتتناول المادة 8 من القانون إساءة استغلال وضع مسيطر في السوق. وعلى غرار المادة 6 من القانون، تضع قائمة شاملة بالممارسات المحظورة، بما في ذلك الاتفاقات الحصرية، وتلازم الشراء والترزيم، والتمييز، والتسعير العدواني. وتنص المادة على أن هذه الممارسات محظورة على الشخص الذي يسيطر على السوق المعنية؛ مع العلم أن المعايير المعتمدة لتعريف السوق المعنية ترد في المادة 3 من القانون. وتتسم المادة 4 من قانون حماية المنافسة والمادتان 7 و8 من لائحته التنفيذية بالأهمية لتقييم السيطرة. وتوضّح المادة 3 من القانون، مقروءةً بالاقتران مع المادتين 7 و8 من لائحته التنفيذية، أن الشخص لكي يكون في وضع مسيطر يجب أن يكون حائزاً لحصة تبلغ 25 في المائة من السوق المعنية، وأن يكون قادراً على التحكم في سعر المنتج والمعروض منه. وتتحدد هذه القدرة بالاستناد إلى عدد من العوامل، من قبيل ممارسات الشخص المعني في الماضي، وعدد المتنافسين في السوق وحصة كل منهم النسبية، وسهولة الوصول إلى المواد وقنوات التوزيع اللازمة للنشاط في السوق، والحواجز التي تحول دون الدخول والتوسع.

وشملت الجوانب الرئيسية الأخرى المنصوص عليها في النسخة الأصلية من القانون ما يلي:

(1) المادة 5 من قانون حماية المنافسة، التي توضح أن القانون يسري على الممارسات التي تحدث خارج مصر إذا ترتب عليها منع حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها في مصر.

(2) المادة 9 من قانون حماية المنافسة، التي تنص على أن القانون لا يسري على المرافق العامة التي تديرها الدولة. وفي ذلك الوقت، كان بإمكان المرافق التي تديرها جهات فاعلة من القطاع الخاص التقدم بطلب للخروج من نطاق الحظر المنصوص عليه في المواد 6 و7 و8 من قانون حماية المنافسة، إذا كان من شأن الإجراء المعني تحقيق مصلحة عامة وتحقيق منافع للمستهلك تفوق الضرر الذي يلحق بالمنافسة.

(3) المادة 10 من قانون حماية المنافسة، التي تجيز لمجلس الوزراء تحديد سعر بيع سلع استراتيجية لفترة زمنية محددة، بعد أخذ رأي جهاز حماية المنافسة.

ويحدد الجزء المتبقي من القانون القواعد الإجرائية والتصميم المؤسسي. فعلى سبيل المثال، تحدد المادة 11 من القانون دورَ جهاز حماية المنافسة، وتبيّن أن هذا الدور يتمثل أساساً فيما يلي: تلقي البلاغات (من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين)، وتلقي طلبات من أجهزة الدولة لبدء أعمال التحري والتقصي، ومباشرة التحريات، وإنشاء قاعدة بيانات عن النشاط الاقتصادي في مصر، وإبداء الرأي بشأن القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية، والتنسيق مع الهيئات التنظيمية القطاعية بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك. كما يوضح أن جهاز حماية المنافسة يتبع لـ "الوزير المختص". وتنص المادة 2 من ديباجة القانون على أن الوزير المختص هو رئيس الوزراء. ومع ذلك، من الجدير بالذكر أن هذه الاختصاصات قد فُوِّضت إلى وزير التجارة والصناعة بعد فترة وجيزة من إنشاء الجهاز[206]. ويناقش القسم 3-2-1 الآثار العملية لهذه "التبعية".

وتتناول المادة 12 من قانون حماية المنافسة مسألة عضوية مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة، الذي كان يضم في ذلك الوقت رئيساً معيناً على أساس التفرغ، وقاضياً، وأربعة أعضاء يمثلون مختلف الوزارات المعنية، وثلاثة خبراء، وستة أفراد يمثلون مجتمع الأعمال، واتحاد البنوك، واتحاد حماية المستهلك.

وتتناول المادة 14 من قانون حماية المنافسة، التي تحدد مصادر موازنة جهاز حماية المنافسة، مسألة استقلال الجهاز. ووفقاً لهذه المادة، يكون للجهاز موازنة مستقلة تتكون من مخصصات الموازنة العامة للدولة[207] وتختلف من سنة إلى أخرى، ومن أي منح يتلقاها الجهاز (مثل المنح المقدمة من المنظمات الدولية)، شريطة أن تكون متفقة مع أهدافه وأن يقبلها مجلس إدارة الجهاز، والرسوم التي يحصّلها الجهاز من أداء واجباته بموجب القانون (بموجب التعديلات التي أُدخلت في وقت لاحق، على النحو المبيَّن في هذا القسم، تشمل هذه الرسوم حالياً الإخطارات المتعلقة بالتركزات الاقتصادية، والطلبات المقدمة بموجب المادة 6(2) من قانون حماية المنافسة، والطلبات المقدمة بموجب المادة 9 من القانون[208]، فضلاً عن رسوم الحصول على نسخ رسمية من المستندات التي يجوز للجهاز مشاركتها[209].

وأخيراً، تحدد المواد 20 و21 و22 من قانون حماية المنافسة اختصاصات جهاز حماية المنافسة فيما يتعلق باتخاذ القرارات، فضلاً عن تحديد مبالغ الغرامات والتصالح. ونصت المادة 20 من قانون حماية المنافسة على أنه عند الكشف عن مخالفة للمواد 6 و7 و8، يتعين على مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة تكليف المخالِف (المخالفين) بوقف الممارسة المقيدة لحرية المنافسة فوراً أو في غضون فترة زمنية محددة. ولمواصلة متابعة القضية، أي توليها من قبل النيابة العامة، يجب أن يقدم الوزير المختص طلباً في الغرض (رئيس الوزراء، أو وزير التجارة والصناعة بموجب التفويض الممنوح في ذلك الوقت)[210]. ويمكن للوزير المختص أيضاً اتخاذ

(206) أُلغي هذا التفويض في آب/أغسطس 2022 بموجب قرار رئيس الوزراء رقم 2934 لسنة 2022. ترد مناقشة هذه المسألة بمزيد من التفصيل في القسم 3-2-1.

(207) انظر القسم 3-2-6.

(208) انظر المرفق ألف-1-3.

(209) المادتان 29 و30 من قانون حماية المنافسة.

(210) المادة 21 من قانون حماية المنافسة.

قرار بالتصالح مع المخالِف (المخالفين) مقابل مبلغ يتراوح بين 000 60 جنيه مصري (277 1 دولاراً أمريكياً) و000 000 20 جنيه مصري (758 425 دولاراً أمريكياً)[211]. ومع ذلك، تراوحت الغرامات التي قررتها المحكمة بين 000 30 جنيه مصري (639 دولاراً أمريكياً) و000 000 10 جنيه مصري (879 212 دولاراً أمريكياً)، أو أي مبلغ وجدت المحكمة أنه يعادل "قيمة المنتج محل المخالفة"[212].

وعلى هذا النحو، من الواضح أن النسخة الأصلية من قانون حماية المنافسة نصّت على ثلاث مخالفات رئيسية، وعلى إمكانية الخروج من نطاق الحظر بموجب المادة 9 من قانون حماية المنافسة، فضلاً عن الهيكل المصمَّم لعمل الجهاز ومجلس إدارته. بيد أن القانون لم ينص على نظام يحكم التركزات الاقتصادية.

ألف1-2- 2008: نظام للإخطار بالتركزات الاقتصادية وزيادة الغرامات

في عام 2008، عُدِّل القانون لإدخال إصلاح جوهري كبير، بالإضافة إلى بعض التغييرات الإجرائية.

وشمل التعديل الرئيسي المادة 19 من قانون حماية المنافسة. فأضيفت فقرة إلى المادة تلزم الأشخاص بإخطار الجهاز بما يلي: اندماج بين شخصين أو أكثر؛ وإنشاء مشروع مشترك (اتحاد) بين شخصين أو أكثر؛ واكتساب أصول أو حقوق ملكية أو انتفاع أو أسهم أو الجمع بين إدارة شخصين أو أكثر، إذا تجاوز إجمالي رقم أعمال الأشخاص المعنيين 000 100 جنيه مصري (129 2 دولاراً أمريكياً).

وأُضيفت المادتان 44 و45 من اللائحة التنفيذية للقانون لتقديم مزيد من التفاصيل حول هذا النظام، وجاء في النص أن الإخطارات يجب أن تقدَّم خلال 30 يوماً من تاريخ نفاذ المعاملة. ويتضح من النص أن نظام الإخطار اللاحق هذا ليس نظاماً للرقابة على التركزات الاقتصادية *في حد ذاتها*، لأن جهاز حماية المنافسة لا يملك سوى صلاحية تلقي الإخطارات، ولا يمارس سلطة اتخاذ القرار بشأن المعاملات المخطر بها. وأضيفت مادة 22 مكرراً تنص على معاقبة من يخل بواجب الإخطار بغرامة تتراوح بين 000 10 جنيه مصري (213 دولاراً أمريكياً) و000 100 جنيه مصري (129 2 دولاراً أمريكياً). وأضافت هذه المادة أيضاً نفس الغرامة في حالة الامتناع عن موافاة جهاز حماية المنافسة بالبيانات المطلوبة، بالإضافة إلى غرامة تتراوح بين 000 20 جنيه مصري (426 دولاراً أمريكياً) و000 200 جنيه مصري (258 4 دولاراً أمريكياً) في حالة إمداد الجهاز بمعلومات غير صحيحة مع العلم بذلك.

بالإضافة إلى ذلك، رُفعت الغرامة المنطبقة في حالة مخالفة المواد 6 و7 و8 من قانون حماية المنافسة لتتراوح بين 000 100 جنيه مصري (129 2 دولاراً أمريكياً) و000 000 300 جنيه مصري (370 386 6 دولاراً أمريكياً). كما أضيفت فقرة إلى المادة 22 من القانون تنص على مضاعفة مبلغ الغرامة في حالة تكرار المخالفة (العود).

وإجمالاً، كان التعديل الرئيسي الذي أُدخل على قانون حماية المنافسة في عام 2008 هو التعديل المتعلق بشرط الإخطار اللاحق بالتركزات الاقتصادية.

وفيما يتعلق بسجل جهاز حماية المنافسة في مجال إنفاذ القانون في ذلك الوقت، تجدر الإشارة إلى قضيتين مهمتين في قطاعي الأسمنت والحديد.

(211) المرجع نفسه.

(212) المادة 22 من قانون حماية المنافسة.

الإطار 5
التحقيق في قطاع الحديد

في عام 2007، أوعز وزير التجارة والصناعة إلى جهاز حماية المنافسة بفتح تحقيق في قطاع الحديد. واستكمل الجهاز التحقيق الذي شمل الفترة 2005-2007 و2009. وتعلق التحقيق بشكل أساسي بالشخص الرئيسي في هذا القطاع، شركة حديد عز، التي كانت في ذلك الوقت أكبر شركة في مصر.

وخلص التحقيق إلى أن شركة حديد عز كان لها وضع مسيطر بالمعنى الوارد في قانون حماية المنافسة، ولكنها لم تنتهك المادة 7 ولا المادة 8 من قانون حماية المنافسة. وفي حين خلص الجهاز إلى زيادة في أسعار الحديد، فقد وجد أن الزيادة متناسبة مع ارتفاع تكاليف الإنتاج وزيادة الطلب.

وفُتح تحقيق ثان، استُكمل في عام 2012. وركز هذا التحقيق، الذي غطى الفترة من 2007 إلى 2011، على جوانب التوزيع الرأسي في ممارسات شركة حديد عز، ومرة أخرى لم يخلص التحقيق إلى أي مخالفة من قبل شركة حديد عز. وفي ذلك التقرير، لم يجد جهاز حماية المنافسة أن شركة حديد عز تسيطر على السوق، نظراً للكميات الكبيرة من الحديد المستورد، وقد اتخذ الجهاز هذه المرة منظوراً مختلفاً مقارنةً بما توصل إليه في التحقيق السابق. واستند الجهاز في هذه النتيجة التي مفادها أن الشركة لا تسيئ استغلال وضعاً مسيطراً في السوق إلى الحجة التي مفادها أنه بمجرد تيسير شروط استيراد الحديد في عام 2008، لم يعد من الممكن اعتبار شركة حديد عز شركةً مسيطرة، على الرغم من أنا حصتها من الإنتاج المحلي تبلغ 51 في المائة (حسب التقرير).

وفي عام 2011، قررت النيابة العامة تحريك دعوى ضد شركة حديد عز، أو على وجه التحديد مؤسسها أحمد عز، لمخالفتها قانون حماية المنافسة، بغض النظر عن النتائج التي توصل إليها جهاز حماية المنافسة. وبعد حكم التبرئة الذي صدر عن المحكمة الابتدائية، قضت محكمة الاستئناف بإدانة أحمد عز، ومسؤولين كبار آخرين في الشركة، بمخالفة المادة 7 من قانون حماية المنافسة وأصدرت حكماً بتغريم الشركة بالحد الأقصى للغرامة في ذلك الوقت، وهو 100 مليون جنيه مصري (2,1 مليون دولار أمريكي). ثم خُفض مبلغ الغرامة في وقت لاحق إلى 10 ملايين جنيه مصري (0,2 مليون دولار أمريكي)، استناداً إلى مبدأ قانوني مفاده أن الغرامة الواجبة التطبيق هي تلك المنصوص عليها في القانون وقت ارتكاب المخالفة[213].

(213) Dina I Waked, Law, Society, and the Market: Living with Egypt's Competition Law 2005-2015, Law and Society in Post-Revolution Egypt (AUC Press), 2018, p. 14-19. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3091552.

الإطار 6

التحقيق في قطاع الأسمنت

أوعز وزير التجارة والصناعة إلى جهاز حماية المنافسة بإجراء تحقيق في قطاع الأسمنت مباشرة بعد إصدار قانون حماية المنافسة. وشمل التحقيق الفترة بين عامي 2005 و2007، واستُكمل في عام 2007[214].

ووجد جهاز حماية المنافسة أن عدداً من الأشخاص الاعتبارية التي تنشط في السوق لإنتاج نوع من الأسمنت الشائع الاستخدام قد اتفقت على الحد من الإنتاج، بسبب انخفاض سعر الأسمنت في الفترة الأخيرة. وقد أُبرم الاتفاق في عام 2003 قبل بدء العمل بقانون حماية المنافسة، وصادقت عليه الوزارة بموجب إجراء روتيني. واستمر تنفيذ الاتفاق بعد بدء العمل بالقانون، وارتفعت أسعار الأسمنت بالفعل. وهكذا، وجد الجهاز أن تسعة من الأشخاص الاعتبارية قد خالفت البنديْن (أ) و(د) من المادة 6 من القانون. ووافق وزير التجارة والصناعة على طلب جهاز حماية المنافسة إحالة القضية إلى النيابة العامة.

ثم أحيلت القضية إلى المحكمة الاقتصادية لتشكّل أول قضية يصدر بشأنها حكم قضائي يخلص إلى مخالفة قانون حماية المنافسة. ودحضت المحكمة الدفوع المقدمة من الأطراف بخصوص عدم توافر أدلة على إبرام اتفاق ووجود اعتبارات اقتصادية تبرر الممارسة. وقضت المحكمة بالحد الأقصى للغرامة في ذلك الوقت، وهو 10 ملايين جنيه مصري (0,2 مليون دولار أمريكي)، لكل مدير ورئيس في كل من الأشخاص الاعتبارية التسع المشاركة في الكارتل. وأيدت محكمة الاستئناف القرار في كانون الأول/ديسمبر 2008[215].

وأفضت التعديلات التي أُدخلت في عام 2014، والمبيّنة في القسم التالي، إلى تغييرات أخرى في القانون.

ألف1-3- 2014: التعديلات الرئيسية

أدخلت تعديلات عام 2014 تغييرات عديدة على قانون حماية المنافسة.

ولربما كان أحد التعديلات الرئيسية هو تقييد نظام الإعفاء المنصوص عليه في المادة 9 من قانون حماية المنافسة. فقد عُدِّلت المادة لتنص على أن المرافق العامة التي تديرها الدولة مباشرةً هي وحدها مستثناة من أنواع

(214) Dina I Waked, Law, Society, and the Market: Living with Egypt's Competition Law 2005-2015, Law and Society in Post-Revolution Egypt (AUC Press), 2018, p. 14-19. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3091552.

(215) Mohamed ElFar, Egypt - Case No 2900/2008 Felonies of Madinit Nasr Awal (25/08/2008); (Appeal No 22622/2008 East Cairo) Prosecution vs. Suez Cement Group, La Farge Titan Group, Al-Amreya Simpore Group, Simx Egypt (Assyout Cement), Egyptian Cement, Sinai Cement, Misr –- Bani Suef for Cement, National Cement Company - The First Court Decision under Egyptian Competition Law, 2 Global Antitrust Review ([2009)] 116 (note). Available at: http://www.icc.qmul.ac.uk/media/icc/gar/gar2009/GAR-On-line-El-Far-Case-Note-7.pdf.

الحظر المنصوص عليها في المواد 6 و7 و8 من قانون حماية المنافسة[216]. أما المرافق العامة التي تديرها الدولة بشكل غير مباشر، فيمكنها أن تتقدم بطلب للخروج من نطاق الحظر، ولا يسمح جهاز حماية المنافسة بذلك إلا إذا كان من شأن الإجراء المعني تحقيق مصلحة عامة وتحقيق منافع للمستهلك تفوق الضرر الذي يلحق بالمنافسة. والجدير بالذكر أن الجهاز لم يتلق منذ ذلك الحين سوى طلب واحد للحصول على هذا الإعفاء[217].

وبالإضافة إلى ذلك، أضيفت فقرة ثانية إلى المادة 6 من قانون حماية المنافسة، تجيز للأطراف في اتفاق أفقي، من شأنه أن ينتهك المادة 6، تقديم طلب للخروج من نطاق الحظر قبل تنفيذ العقد على أساس أنه يحقق كفاءة اقتصادية تفوق الضرر الذي يلحق بالمنافسة. وتعرّف المادة 2(هـ) الكفاءة الاقتصادية كالآتي: "خفض متوسط التكلفة المتغيرة للمنتجات، أو تحسين جودتها، أو زيادة حجم إنتاجها أو توزيعها، أو إنتاج أو توزيع منتجات جديدة أو التعجيل بإنتاجها أو توزيعها". ويستعرض جهاز حماية المنافسة الطلب ويوافق عليه، وفقاً للمادة 17 من اللائحة التنفيذية، لمدة سنتين قابلة للتجديد.

وفيما يتعلق بصلاحيات جهاز حماية المنافسة في مجال الدعوة، وُسِّع نطاق ولاية الجهاز فيما يتعلق بإبداء الرأي بشأن القرارات والسياسات والتشريعات الحكومية من خلال تعديل المادة 11 من قانون حماية المنافسة، الذي نص على واجب الهيئات الحكومية أخذ رأي الجهاز قبل اتخاذ أي تدابير قد تؤثر على المنافسة.

وشملت التعديلات أيضاً المادة 12 من قانون حماية المنافسة بشأن تشكيل مجلس إدارة جهاز حماية المنافسة، مما أدى إلى خفض عدد الممثلين عن الوزارات إلى اثنين بدلاً من أربعة في السابق والممثلين عن اتحاد الصناعات واتحاد حماية المستهلك[218] إلى ثلاثة بدلاً من ستة في السابق.

ومن خلال تعديل المادة 20 من قانون حماية المنافسة، مُنح الجهاز صلاحية إصدار قرارات تتعلق بتدابير مؤقتة إذا تبيّن من ظاهر الأدلة أن ممارسات يمكن أن يترتب عليها ضرر لا يمكن تداركه على المنافسة. وعُدِّلت أيضاً المادة 21 من قانون حماية المنافسة، فمُنح الجهاز صلاحية إحالة القضايا إلى النيابة العامة والتصالح مع المخالفين - وهو ما يمثل تغييراً هاماً مقارنةً بالنظام السابق الذي كان يجيز للوزير المختص فقط إحالة القضايا إلى النيابة العامة.

بالإضافة إلى ذلك، أُدخل تغيير على طريقة حساب الغرامات ومبالغ التصالح، حيث استُحدث نظام تشكل فيه الغرامة أو مبلغ التصالح نسبة مئوية من إيرادات المنتج (المنتجات) محل المخالفة، أو قيمة مطلقة إذا لم يكن بالإمكان حساب هذه النسبة (بالنسبة إلى المخالفات التي تتعلق بالمواد 6 و7 و8 من قانون حماية المنافسة)، وتختلف الغرامات ومبالغ التصالح بحسب طبيعة المخالفة (اتفاق أفقي أو رأسي، إساءة استغلال وضع مسيطر، وما إلى ذلك)، على النحو التالي:

(216) لم يرد تعريفٌ لمفهوم المرفق العام في قانون حماية المنافسة أو في قوانين أخرى، ولكن عرّفت المحكمة الإدارية بموجب قرار صادر في 2 حزيران/يونيه 1957 المرفق العام على أنه "كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته، ويعمل بانتظام [...] وخاصيته أنه يوفر منفعة عامة، بمعنى أنه يهدف إلى تلبية الحاجات العامة أو توفير الخدمات العامة". وتدار المرافق العامة من قبل الدولة إما بشكل مباشر أو غير مباشر. ففي الحالة الأولى، تدار المرافق العامة من قبل الدولة باستخدام مواردها المالية والبشرية. أما في الحالة الثانية، فتدار المرافق العامة من قبل شركة خاصة، وتشارك الدولة في المرفق العام إما بصفتها شريكاً للشركة الخاصة أو عن طريق تأجير المرفق العام للشركة مقابل حصة من الفوائد أو لفترة زمنية محدودة.

(217) تم الحصول على البيانات من جهاز حماية المنافسة.

(218) ثلاثة أعضاء يمثلون الاتحاد العام للغرف التجارية، والاتحاد المصري للصناعات، والاتحاد العام لحماية المستهلك.

الجدول 5
مبالغ الغرامات والتصالح: تعديلات ما بعد 2014

الانتهاك (والمادة التي تنص على الغرامة)	الغرامة		التصالح	
	تُحسب كنسبة مئوية من إيرادات المنتج محل المخالفة خلال مدة المخالفة	تُحسب كقيمة مطلقة (جنيه مصري/دولار الولايات المتحدة)	تُحسب كنسبة مئوية من إيرادات المنتج محل المخالفة خلال مدة المخالفة.	تُحسب كقيمة مطلقة (جنيه مصري/ دولار الولايات المتحدة)
المادة 6 (المادة 20)	2-12 في المائة	500 000 500 000 000 10 719 819 - 10 720	قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-2 في المائة. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 6 في المائة.	قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-000 720/500 10. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 000 500 1-000 500 2/166 32- 53 573
المادة 7 (المادة 20)	1-10 في المائة	100 000 300 000 000 6 432 519 - 2 144	قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-1 في المائة. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 3-5 في المائة.	قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-000 144/100 2. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 000 300- 32 151-6 430/1 500 000
المادة 8 (المادة 20)	10- في المائة	100 000 300 000 000 6 432 519 - 2 144	قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-1 في المائة. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 3-5 في المائة.	قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-000 144/100 2. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 000 300- 32 151-6 430/1 500 000
عدم التعاون مع جهاز حماية المنافسة (المادة 22 مكرراً (1))		500 000 - 20 000 10 721 - 429		قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-000 429/20. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 000 60- 5 358-1 286/250 000
موافاة جهاز حماية المنافسة بمعلومات غير صحيحة، مع العلم بذلك (المادة 22 مكرراً (2))		1 000 000 - 50 000 21 443 - 1 072		قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-000 1 072/50. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 000 150- 10 714-3 215/500 000
عدم التعاون مع جهاز حماية المنافسة خلال مداهمة تنفَّذ فجراً (المادة 22 مكرراً (ب))		500 000 - 20 000 10 721 - 429		قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-000 429/20. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 000 60- 5 357-1 286/250 000
عدم الإخطار بعملية دمج (بموجب نظام الإخطار *البعدي*) (المادة 22 مكرراً (1))[219]		500 000 - 20 000 10 721 - 429		قبل إحالة القضية إلى النيابة العامة: 0-000 429/20. بعد إحالة القضية إلى النيابة العامة: 000 60- 5 358-1 286/250 000

وأخيراً، نصت المادة 26 من قانون حماية المنافسة على تنفيذ برنامج للإعفاء الكلي. وبناء على ذلك، في حال مخالفة أحكام المادة 6 من قانون حماية المنافسة، يُمنح الطرف الأول في الكارتل الذي يزود جهاز حماية المنافسة بأدلة تساعده في الكشف عن المخالفة تخفيضاً بنسبة 100 في المائة من الغرامة المقررة. ويمكن منح

(219) ألغي بموجب تعديلات عام 2022، على النحو المبيّن في المرفق ألف-1-5.

الشخص الثاني تخفيضاً يصل إلى 50 في المائة، وذلك حسب ما تقرره المحكمة. ومنذ بدء العمل بهذه السياسة، تلقى الجهاز ما مجموعه ثمانية طلبات من أجل الإعفاء الكلي[220].

وفي الختام، أدخلت تعديلات عام 2014 تغييرات كبيرة على العناصر الموضوعية لجهاز حماية المنافسة، فضلاً عن تغييرات رئيسية تتعلق باستقلال الجهاز وصلاحيات مجلس إدارته.

ألف1-4- 2019: تعديلات طفيفة

في عام 2019، أُدخل تعديل طفيف على قانون حماية المنافسة، حيث أُضيفت المادة 22 مكرراً (ج). وتنص المادة على أن الأشخاص الاعتبارية التي لا تتقيد بالأسعار التي تحددها الحكومة، بعد أخذ رأي جهاز حماية المنافسة، باستخدام الآلية المنصوص عليها في المادة 10 من القانون، تعاقَب بغرامة تتراوح بين 000 100 و000 000 5 جنيه مصري (129 2 - 440 106 دولاراً أمريكياً).

ألف1-5- 2022: استحداث نظام للرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية

في كانون الأول/ديسمبر 2022، استُحدث نظام للرقابة على التركزات الاقتصادية من خلال تعديلات عديدة أُدخلت على قانون حماية المنافسة. وترد الجوانب الرئيسية للنظام في المادة 19 مكرراً *وما يليها* من قانون حماية المنافسة. وباختصار، يتعين على الأشخاص إخطار جهاز حماية المنافسة بكل تركز اقتصادي أو استحواذ أو مشروع مشترك يعمل بكامل طاقته قبل تنفيذ العملية، في حال تجاوز العتبة المنصوص عليها في المادة 19 مكرراً. والعتبة هي كالآتي:

(1) إذا بلغ إجمالي رقم الأعمال السنوي أو قيمة الأصول المجمعة لجميع الأشخاص المعنيين في مصر أكثر من 900 مليون جنيه مصري (19,2 مليون دولار أمريكي)، وبشرط تجاوز رقم الأعمال السنوي أو قيمة الأصول في مصر لشخصين على الأقل من الأشخاص المعنيين 200 مليون جنيه مصري (4,3 ملايين دولار أمريكي)؛ أو

(2) إذا تجاوز إجمالي رقم الأعمال السنوي المحقق أو قيمة الأصول المجمعة في جميع أنحاء العالم لجميع الأشخاص المعنيين 7,5 مليارات جنيه مصري (0,2 مليار دولار أمريكي)، وبشرط تجاوز رقم الأعمال السنوي أو قيمة الأصول لشخص على الأقل من الأشخاص المعنيين في مصر 200 مليون جنيه مصري (4,3 ملايين دولار أمريكي).

عندئذ يقع على الأطراف في الصفقة التزام بتجميد الوضع الراهن؛ أي أنه لا يجوز لهم تنفيذ الصفقة قبل أن يتلقوا رداً من جهاز حماية المنافسة في غضون الفترات الزمنية المحددة للمرحلة الأولى والمرحلة الثانية من التحقيق. وفي حال انقضاء المدة دون أن يصدر الجهاز قراراً، اعتُبر ذلك بمثابة موافقة على التركز الاقتصادي. وفي المرحلة الأولى، يتولى الجهاز تقييم الصفقة خلال فترة 30 يوم عمل، يمكن تمديدها إلى 45 يوم عمل في حالة تقديم مجموعة من الالتزامات والتدابير التصحيحية من الأطراف. وفي أعقاب المرحلة الأولى، لجهاز حماية المنافسة أن يختار الموافقة على الصفقة مقابل تدابير تصحيحية أو من دون تدابير تصحيحية. ويمكنه أيضاً أن يختار رفض الإخطار، كما يمكنه أن يخلص إلى عدم اختصاصه بالنظر فيه، إذا قُدم الإخطار عن طريق الخطأ، على سبيل المثال، أو إحالته إلى المرحلة الثانية.

(220) تم الحصول على البيانات من جهاز حماية المنافسة.

ومدة المرحلة الثانية هي 60 يوم عمل، أو 75 يوم عمل في حالة تقديم التزامات. وفي أعقاب المرحلة الثانية، يمكن لجهاز حماية المنافسة رفض الإخطار، أو الموافقة على الصفقة، مقابل تدابير تصحيحية أو من دون تدابير تصحيحية، كما يجوز له منع الصفقة.

والجدير بالذكر أن جهاز حماية المنافسة يمكنه أن يتدخل أيضاً في حالة الصفقات التي لا ينص القانون على وجوب الإبلاغ عنها، في غضون سنة واحدة من تنفيذها، إذا كانت لديه شواغل بشأن الصفقة. وفي مثل هذه الحالات، لا يمكن للجهاز سوى فرض التزامات سلوكية على أطراف الصفقة، ولكنه لا يقدر على إبطالها.

وعُدلت المادة 20 من قانون حماية المنافسة، بإضافة التركزات الاقتصادية غير المبلغ عنها، فضلاً عن مخالفة القرارات التي تصدر عن الجهاز في المرحلة الأولى أو المرحلة الثانية، إلى قائمة الممارسات التي يمكن للجهاز أن يصدر بشأنها قراراً بالتوقف والكف. وأضيف أيضاً مصطلح "التدابير التصحيحية" إلى متن النص، مما يمنح الجهاز صلاحية فرض هذه التدابير إلى جانب قراراته بالكف والتوقف[221].

وعلاوة على ذلك، أضيفت المادة 22 مكرراً (د) من قانون حماية المنافسة. وبناء على ذلك، يعاقَب على استباق الموافقة، أو الإخلال بواجب الإخطار، أو الحصول على قرار بالموافقة بناءً على تقديم معلومات غير صحيحة، أو مخالفة قرار الموافقة المشروطة، أو مخالفة قرار رفض تنفيذ التركز، بغرامة تفرضها المحكمة تتراوح بين 1 و10 في المائة من رقم أعمال الأشخاص المعنيين بالصفقة أو قيمة أصولهم أو قيمة العملية وفقاً لبياناتهم المالية الأخيرة أو من قيمة الصفقة، أيهما أعلى. وإذا تعذر التأكد من النسبة، تكون العقوبة غرامة تتراوح بين 000 000 30 جنيه مصري (533 638 دولاراً أمريكياً) و000 000 500 جنيه مصري (265 637 10 دولاراً أمريكياً).

أخيراً، تجدر الإشارة إلى استحداث نظام بديل ينطبق على الصفقات التي تكون فيها الشركة المستهدفة من الشركات التي تنشط في القطاع المالي غير المصرفي - مثل شركات التأمين أو التأجير. وفي مثل هذه الصفقات، يتعين على الأشخاص الاعتبارية تقديم إخطار إلى الهيئة العامة للرقابة المالية قبل تنفيذ التركز الاقتصادي. ثم تحيل الهيئة العامة للرقابة المالية هذا الإخطار إلى جهاز حماية المنافسة، الذي يُمنح مهلة 30 يوماً تقويمياً لتقييم الصفقة. ويُصدر جهاز حماية المنافسة قراراً غير ملزم قد يكون في شكل توصية بالموافقة على الصفقة أو رفضها. ويرد في القسم 2-2 مزيد من المعلومات عن تفاعل جهاز حماية المنافسة مع الهيئات التنظيمية القطاعية، بما في ذلك الهيئة العامة للرقابة المالية، بشأن هذه المسألة.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة لم تكن وقت صياغة هذا التقرير قد عُدِّلت بعدُ لتعكس هذا النظام الجديد، ولذلك لم يبدأ العمل به حتى الآن. علاوة على ذلك، تنص الفقرة 2 من المادة 19 من قانون حماية المنافسة على أن نظام الإخطار اللاحق الذي كان معمولاً به، كما هو موضح أعلاه، قد أُلغي بموجب التعديلات التي أُدخلت على القانون في عام 2022. لذا، لا يتلقى جهاز حماية المنافسة حالياً إخطارات لاحقة فيما يتعلق بالصفقات المنفذة بعد 30 كانون الأول/ديسمبر 2022.

أخيراً، نصت تعديلات عام 2022 على استحداث نظام جديد للرقابة على التركزات الاقتصادية، وهو نظام سيبدأ تنفيذه رسمياً بمجرد تعديل اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة.

(221) انظر القسم 1-4-1 للاطلاع على المزيد بشأن قرارات التوقف والكف والتدابير التصحيحية.

unctad.org

Printed at United Nations, Geneva – 2411463 **(A)** – October 2024 – 72 – **UNCTAD/DITC/CLP/2024/1**