

Distr.: General
27 April 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مؤتمر الأمم المتحدة السابع لاستعراض جميع جوانب مجموعة
المبادئ والقواعد المُنصّفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف
من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية

جنيف، ٦-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٥

البند ٦ (ب) من جدول الأعمال المؤقت

النظر في مقترحات تهدف إلى تحسين المجموعة وزيادة تطويرها، بما في
ذلك التعاون الدولي في ميدان مكافحة الممارسات التجارية التقييدية

السبل والوسائل الكفيلة بتعزيز إنفاذ قانون المنافسة والدعوة إليها

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يتناول الفصل الأول من هذا التقرير السبل والوسائل الكفيلة بتعزيز إنفاذ قوانين
المنافسة لدى وكالات المنافسة الفتية خاصةً، ويخلص إلى استنتاجات بشأن ما تواجهه وكالات
المنافسة من تحديات على هذا الصعيد. ويتطرق الفصل الثاني، مستنداً إلى تجارب وكالات
المنافسة، إلى السبل التي يمكن بواسطتها أن تعزز وكالات المنافسة أنشطتها الدعوية الرامية إلى
تعزيز الوعي والثقة في أوساط الجمهور الخاص والعام على السواء.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.15-08322 180515 200515



* 1 5 0 8 3 2 2 *

المحتويات

الصفحة

٣	.....	مقدمة
٤	.....	أولاً - بلورة قوانين وسياسات محكمة بشأن المنافسة
٥	.....	ألف - العناصر الجوهرية للقانون
١١	.....	باء - التصميم المؤسسي لوكالة المنافسة
١٣	.....	جيم - العلاقة بين وكالات المنافسة والهيئات الحكومية والتنظيمية الأخرى
١٩	.....	ثانياً - سبل وأساليب تعزيز الدعوة إلى المنافسة
٢٠	.....	ألف - تكييف استراتيجيات الدعوة الإعلامية حسب الجمهور المستهدف
٢٢	.....	باء - جدوى الدراسات أو التحريات القطاعية لأنشطة الدعوة وأنشطة الإنفاذ المستقبلية
٢٢	.....	ثالثاً - دروس للمستقبل: السبل الكفيلة بتعزيز إنفاذ المنافسة والدعوة إليها

مقدمة

- ١- تتألف سياسة المنافسة من مكونين رئيسيين، الأول هو قانون المنافسة الذي يتألف بدوره من قواعد موضوعية للحد من السلوك المانع للمنافسة في السوق، وآلية إنفاذ في شكل سلطة معنية بالمنافسة مثلاً. أما المكون الثاني، الذي يكتسي أهمية خاصة في العلاقة مع السياسات الاقتصادية الأخرى، فيتمثل في أنشطة الدعوة إلى المنافسة^(١).
- ٢- ولكل من إنفاذ قانون المنافسة والدعوة إلى المنافسة دور فائق الأهمية، حيث يعضد أحدهما الآخر في بناء نظام المنافسة وإدامته إذا حظيا بدعم مستوى عالٍ من الثقة المؤسسية واقتربنا، في أمثل الأحوال، بمجموعة من السياسات التكميلية.
- ٣- كما أن لكل من هذين الجانبين أهمية خاصة في جميع أنظمة قوانين المنافسة. فإنفاذ القانون بفعالية استناداً إلى شكاوى مقدمة أو تحريات قطاعية محكمة يؤدي إلى تنفيذ قانون المنافسة فعلياً وبناء مجموعة مرجعية من القرارات، ما يعين على توضيح مغزى القانون سواء للجهات القائمة على إنفاذه أم لقطاع الأعمال التجارية، ويضفي زخماً حيويّاً على التشريعات المجردة. وتشكل أنشطة الإنفاذ في الوقت ذاته اختباراً لقدرة الوكالات الجديدة وتساهم في بنائها، كما تنشئ تجارب هامة وتساعد في بلورة ممارسات الإنفاذ وقوانين المنافسة في المراجعات القضائية اللاحقة.
- ٤- وتعزز الدعوة إلى المنافسة آثار إنفاذ القانون عن طريق التعريف بولاية سلطة المنافسة وعملها والنتائج التي تحرزها على نطاق واسع. غير أن دورها أكبر بكثير من مجرد مكتب صحافي لسلطة المنافسة. فالدعوة إلى المنافسة تهدف إلى التوعية بمجموعة السياسات الرامية إلى تعزيز الكفاءة وإلى إنشاء سياسات اقتصادية تنطلق من عقلية مؤيدة للمنافسة وتتجاوز النطاق الضيق للاحتكار. وتسعى الدعوة إلى المنافسة بذلك إلى بناء ثقة المؤسسات عموماً بمضمون قانون المنافسة ومراميه وحدوى إنفاذه بوصفه "قانوناً جيداً" وتعبيراً عن الحوكمة الرشيدة.
- ٥- وينقسم هذا التقرير إلى جزأين، هما: الفصل الأول، الذي يتناول السبل والوسائل التي استخدمتها وكالات المنافسة لتعزيز إنفاذ القانون على مدى السنوات الخمس الماضية، حيث يولى اهتمام خاص في هذا الصدد إلى وكالات المنافسة الفتية والاستنتاجات المستخلصة في سياق التحديات التي تواجهها وكالات المنافسة في عملها المتعلق بالإنفاذ.

(١) يتبنى الأونكتاد هذا الرأي، كما يتضح في الوثيقة TD/B/C.I/CLP/28 مثلاً، كما تتبناه جميع منظمات التنمية الكبرى الناشطة في ميداني الدعوة وبناء القدرات في مجال قانون وسياسات المنافسة. انظر أيضاً البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٨، *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*، الفصل السادس، الصفحة ٩٣.

٦- ويخصص الفصل الثاني لتعزيز أنشطة الدعوة إلى المنافسة. وهو يستند إلى تجارب وكالات المنافسة على مدى السنوات الخمس الماضية، ويتطرق إلى السبل التي يمكن أن تستخدمها وكالات المنافسة لتعزيز ذراع الدعوة لديها من أجل إذكاء الوعي وتعميق الثقة لدى الجمهور الخاص والعام على السواء.

٧- ويستمد هذا التقرير من نتائج عمل فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة بشأن فعالية وكالات المنافسة، وعمل المنظمات والمؤسسات الأخرى، بما فيها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وشبكة المنافسة الدولية وسلطات المنافسة الوطنية والوكالات الإقليمية.

أولاً- بلورة قوانين وسياسات محكمة بشأن المنافسة

٨- يترسخ قانون المنافسة في ولاية قضائية ما عندما يُدمج القانون وهيكل الإنفاذ الجديدين ضمن البيئة القانونية والتشريعية القائمة ويراعيان المعطيات الموجودة على الأرض. أُضيف إلى ذلك أن الطابع المعقد لقوانين المنافسة وعلاقتها الضيقة بالقوانين الأخرى التي تُجيز السلوك المشوه للسوق^(١)، يقتضيان إدماج قانون المنافسة ضمن شبكة من السياسات والقوانين التكميلية، واعتبارها جزءاً واحداً فقط من سياسة أشمل بشأن المنافسة.

٩- ويتطلب تصميم نظام المنافسة من ثم تقييماً متأنياً للظروف الاقتصادية والهيكل القانونية القائمة قبل المباشرة بالإصلاح، وإيلاء عناية يقطعة لسبل تنفيذ سياسات المنافسة.

١٠- ويعتمد الإنفاذ الجيد للقانون على ثلاثة عناصر، هي: جودة القوانين^(٢)، وكفاءة المقاضاة وإنصافها من قبل وكالة إنفاذ القانون، وعدالة المحاكمة أو المراجعة القضائية وكفاءتها^(٣). وقد حدثت تطورات هامة على صعيد هذه العناصر الثلاثة جميعاً في معظم الولايات القضائية على مدى السنوات الخمس الماضية.

(٢) على الرغم من انعدام مجموعة محددة من السياسات المترابطة فيما بينها، فإن العلاقة بين قانون المنافسة وطائفة من القوانين الجنائية والإدارية هي علاقة موثقة جيداً. فقانون المنافسة يتفاعل مع المحظورات الجنائية التالية: قوانين الارتشاء ومكافحة الفساد كقانون عام، وقانون السندات، وبالأخص الأحكام المتعلقة بالتلاعب بالأسواق والتداول من الداخل، كقانون خاص. أما بالنسبة للقانون الإداري، فيتفاعل قانون المنافسة مع القواعد المتعلقة بالمشتريات والإعانات الحكومية. وهناك علاقة موثقة عموماً أيضاً بين قانون المنافسة المحلي وترتيبات التجارة الحرة الثنائية والمتعددة الأطراف.

(٣) يشير مصطلح "القانون الجيد" إلى نوعية القانون. وفي حين لا يوجد مفهوم قانوني محدد للقانون الجيد، يمكن افتراض أن جودة القانون ترتبط بحسن صياغته وهيكلته وعلاقته المحددة بوضوح مع القوانين الأخرى التي يتقاطع معها، وسهولة وصول الجميع إليه.

(٤) لدراسة أكثر شمولاً حول فعالية سلطات المنافسة، انظر الوثيقتين: TD/B/COM.2/CLP/59 و TD/B/C.I/CLP/8.

١١- وفي معظم الحالات، يتوقف وضع تشريعات جيدة ونُظم إنفاذ فعالة على وجود توافق سياسي مؤيد لتبني اقتصاد سوق يتميز بمنافسة قوية. وما لم يتوفر هذا المناخ، فإن من المستبعد أن تقرّ الحكومة قوانين ونُظماً قوية، وتعيّن الموظفين المؤهلين، وتمنح سلطة المنافسة الاستقلالية اللازمة. وكثيراً ما تشكل هذه المسألة تحدياً، خصوصاً في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، حيث تشعر الجهات الفاعلة المتجدرة التي تربط بينها صلات قوية، أنها ستخسر الكثير في ظل نظام من هذا النوع. من جهة أخرى، فإن تحقيق مثل هذا التوافق قد يستفيد من وجود قانون وسلطة مكرسين لهذا الغرض. لذا، يشكل وضع آلية فعالة لقانون المنافسة معضلة يصعب فيها تحديد من يأتي أولاً: القانون أم التوافق السياسي. وفي حين يؤمل مبدئياً أن يعضد أحدهما الآخر، فإن تضعف الدعم السياسي للقانون والسلطة إلى الحد الذي لا يسمح بتسييرهما على نحو فعال، قد يجعل فكرة قانون وسياسة المنافسة برمتها فاقدة للمصداقية. لذا فإن النهج التصاعدي هو المفضل في هذا المضمار.

ألف - العناصر الجوهرية للقانون

١٢- استمر الاتجاه نحو إدماج قانون المنافسة في توليفة القوانين الاقتصادية العامة، خلال السنوات الخمس الماضية، وواصلت الولايات القضائية التي لديها قوانين للمنافسة تكييف قوانينها ونُظم إنفاذها وبلورتها، كما تواصلت مساعي مواءمة قوانين وسياسات المنافسة حول العالم من حيث النطاق والتغطية والإنفاذ.

١٣- ولا زالت العوامل المساهمة في هذا الاتجاه هي التالية:

- (أ) الاتجاه المستمر نحو تحرير الأسواق واعتماد سياسات للمنافسة؛
- (ب) ازدياد التركيز في أحكام قوانين المنافسة أو تطبيقها على أهداف رفاه المستهلك والكفاءة والقدرة على المنافسة؛
- (ج) ازدياد التركيز على التحليلات الاقتصادية وطرق الإنفاذ وزيادة التشابه بينها؛
- (د) الإدارة العالمية للممارسات التواطؤية؛
- (هـ) التشدد في الإنفاذ؛
- (و) إيلاء دور أبرز لسلطات المنافسة في الدعوة إلى تطبيق مبادئ المنافسة في السياسات الحكومية الأخرى؛
- (ز) تعزيز المشاورات والتعاون في المسائل المتعلقة بالمنافسة، على الصعيد الدولي.

١٤- وثمة عامل إضافي جديد حاسم يتمثل في نشوء عهد جديد من الاتفاقات التجارية الإقليمية الكبرى التي تتضمن أحكاماً عن استحداث قوانين المنافسة ومواءمتها وتعزيزها.

١٥- وتظل هناك، مع ذلك، فروق هامة بين قوانين وسياسات المنافسة، منها ما يلي:

- (أ) مدى تقدم سياسة المنافسة على السياسات الأخرى؛
- (ب) مدى إيلاء الأهمية لأهدافٍ خلاف رفاه المستهلك أو الكفاءة في العديد من قوانين المنافسة؛
- (ج) النهج القانونية المتبعة في مكافحة الممارسات المانعة للمنافسة؛
- (د) أساليب التحليل المستخدمة؛
- (هـ) القواعد الموضوعية السارية بوجه خاص على القيود الرأسية، وسوء استخدام مركز الهيمنة، وعمليات الاندماج، والمشاريع المشتركة، والعمليات المتداخلة؛
- (و) هيكل أو نطاق أحكام تجاوز الحد الأدنى للإعفاءات المتصلة بالملكية الفكرية أو غيرها من أنواع الإعفاءات؛
- (ز) قدرات الإنفاذ وقوة الإنفاذ الفعلية؛
- (ح) المذاهب القانونية التي تُطبَّق في إطارها قوانين المنافسة خارج الإقليم الوطني؛
- (ط) القدرة الفعلية على تطبيق القوانين أو وتيرة تطبيقها؛
- (ي) حقوق المدعى عليهم والقدرة على استئناف القرارات التي تصدرها سلطات المنافسة؛
- (ك) مدى مشاركة بلدان مختلفة في التعاون الدولي في هذا المجال؛
- (ل) القيود التنظيمية المفروضة على دخول الأسواق؛
- (م) مدى انطباق قانون المنافسة على السلوك المانع للمنافسة من الحكومات الوطنية و/أو المحلية.
- ١٦- وقد اعتمدت بعض القوانين في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية صيغة قانون الأونكتاد النموذجي الذي يتيح أساساً جيداً لبدء عملية صياغة القانون، لا سيما في السياقات الاقتصادية المختلفة.

أهداف القانون

- ١٧- لم يزل الهدف الرئيسي للمنافسة هو تحقيق التوزيع الأمثل للموارد عن طريق استئصال الممارسات المقيدة للمنافسة، وهو ما يظل الهدف الأسمى لقوانين المنافسة في معظم الولايات القضائية^(٥).

(٥) جميع الأرقام والحالات والتطورات المشار إليها في هذه الورقة تعكس الحال الذي كانت عليه في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤.

١٨ - غير أن قانون المنافسة كثيراً ما يقتضى مراعاة اعتبارات غير اقتصادية أو اعتبارات سياسية أو اجتماعية معينة. وتشمل الاعتبارات غير الاقتصادية مسائل حماية المستهلك التي تتجاوز النهوض برفاه المستهلك وتعزيز الكفاءة الاقتصادية^(٦). وهناك هدف مشترك لإدماج سياسة المنافسة في اتفاقات التجارة الإقليمية هو منع الترتيبات الخاصة من إعادة نصب الحواجز أمام التجارة، بما يدعم الأهداف السياسية لترتيبات التجارة الحرة^(٧).

١٩ - وثمة أهداف أخرى مشتركة نسبياً هي تعزيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتقييد التركيز غير المبرر للقوة الاقتصادية، وضمان المنافسة النزيهة. وأما الأهداف المتصلة بالمصلحة العامة، التي قد لا تخلو من أهمية للأهداف الإنمائية، فهي تحظى بانتشار معقول في البلدان النامية، لكنها توجد أيضاً في قوانين المنافسة المعتمدة لدى بعض البلدان المتقدمة.

نطاق الانطباق

٢٠ - فيما يتعلق بالنطاق القضائي لقانون المنافسة، لا تزال معظم الولايات القضائية تطبق قوانين المنافسة لديها داخلياً وخارجياً، كلما تسبب سلوك مانع للمنافسة بأضرار محلية كافية^(٨)، وفقاً للسوابق القضائية المحلية بشأن انطباق قانون المنافسة خارج الحدود الإقليمية للدولة^(٩).

الممارسات المحظورة: أفقياً ورأسياً

٢١ - يستعرض القانون النموذجي بشأن المنافسة عدداً من القيود التجارية الرئيسية في فصله الثالث ويتناول حظر إساءة استخدام مركز الهيمنة في فصله الرابع.

٢٢ - وتتضمن القيود الجوهرية في هذا الصدد: اتفاقات تثبيت الأسعار، والعطاءات التواطؤية (التلاعب في العطاءات)، وتقاسم الأسواق أو الزبائن، والقيود الجماعية على الإنتاج أو البيع

(٦) من ذلك مثلاً الضغط السياسي الذي رافق استحداث قانون شيرمان (١٨٩٠) من أجل التصدي للقوة الاحتكارية المتنامية للصناديق الائتمانية في الولايات المتحدة الأمريكية، ليس في المجال الاقتصادي فحسب وإنما على الصعيد السياسي أيضاً. وأدرجت مادة خاصة بالمنافسة في معاهدة المجموعة الأوروبية توجهاً لمنع الترتيبات الخاصة من إعادة نصب الحواجز التجارية التي ألغيت في ما يُعرف اليوم بالمادة ٣٤ من المعاهدة الخاصة بتسيير الاتحاد الأوروبي. كما يشير قانون منافسة جنوب أفريقيا بوضوح إلى تعزيز ملكية السود. انظر الحاشية ٨ أدناه.

(٧) The European Court of Justice joined cases 56 and 58/64 *Consten and Grundig v. Commission* [1966] ECR-299.

(٨) The case of the S.S. Lotus (*France v. Turkey*), 1927, Permanent Court of International Justice, 7 September.

(٩) بالنسبة للولايات المتحدة، انظر: *Hartwood Fire Insurance Co. v. California* 509 U.S. 764 (1993) وبالنسبة للاتحاد الأوروبي، انظر القضايا المجمعة: C-89/85, C-104/05, C-116/85 and C-125/85 *Woodpulp* (1989), ECR-I 1307.

(بما في ذلك فرض الحصص)، والاتفاق على رفض الشراء أو التوريد، والرفض الجماعي لإمكانية الانضمام إلى ترتيب أو رابطة لا غنى عنهما لتفعيل المنافسة (مرفق حيوي).

٢٣- وتضع معظم الولايات القضائية قائمة بالممارسات المقيدة للمنافسة بطبيعتها أو التي يُستبعد بشدة على الأقل أن تستفيد من اعتبارات الكفاءة. وتشمل القيود المشددة المتفق عليها عالمياً تقريباً التكتلات الاحتكارية (الكارتلات) والتلاعب في العطاءات وفرض أسعار إعادة البيع.

٢٤- وقد مُحصت ممارسات وقطاعات جديدة معينة خلال السنوات الخمس الماضية في إطار مكافحة الاحتكار، بما في ذلك تشديد إنفاذ قانون المنافسة في قطاعات الخدمات المالية أو فرض قيود على تكلفة الأيدي العاملة أو التدقيق في الإعانات الحكومية للنظم الضريبية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

إساءة استخدام مركز الهيمنة

٢٥- اتخذت خطوات هامة خلال السنوات الخمس الماضية، فيما يتعلق بإساءة استخدام مركز الهيمنة، بهدف صوغ مفهوم الهيمنة السوقية في ظل مناخ اقتصادي دائم التغيير، واتضح وجود بعض الفوارق الشاسعة بين الولايات القضائية الكبرى على صعيد تحديد مفهوم الهيمنة ومقاضاة الحالات المتعلقة بها في الاقتصاد الجديد.

الإعفاءات والاستثناءات

٢٦- تنطوي اتفاقات معينة على إمكانات معززة للكفاءة على نحو مسلم به منذ أمد بعيد. ويقرّ القانون النموذجي بشأن المنافسة بضرورة إتاحة الإمكانية لإعفاء أنواع معينة من القيود غير المشددة بناء على إخطار مسبق لسلطة المنافسة.

٢٧- وتتيح جميع قوانين المنافسة استثناءات وإعفاءات وفقاً لآثارها المعززة للكفاءة أو بحسب أولويات سياساتية معينة. وتميل سلطات المنافسة إلى نشر توجيهات عن سبل تطبيق هذه الاستثناءات.

٢٨- وتتعلم الإعفاءات والاستثناءات خصوصاً بالآثار المعززة للكفاءة الناتجة عن التعاون على شكل مشاريع مشتركة (في عمليات الإنتاج، والبحث والتطوير، والتوزيع) أو غيرها من أشكال التعاون.

٢٩- علاوة على ذلك، فلا تزال بعض الولايات القضائية تطبق إعفاءات سخية على قطاعات برمتها عندما تكون ثمة اعتبارات سياسية على المحك.

مراقبة عمليات الاندماج

٣٠- شهدت الأعوام الخمسة الأخيرة تغيرات هامة في عمليات الاندماج والاحتياز العالمية في ظل الأزمة المالية العالمية وأزمة الديون السيادية الأوروبية التي تكبدها الاقتصاد العالمي قبل أن يتجاوزها^(١٠).

٣١- وفيما يتعلق بالتغيرات الجوهرية في التشريعات الحاكمة لعمليات الاندماج، كما في تشريعات الاتحاد الأوروبي مثلاً، تواصلت مواءمة التشريعات، حيث ابتعدت ألمانيا عن اختبار "السيطرة السوقية" التقليدي (*Marktbeherrschungstest*) لتضيف اختبار "العائق الرئيسي للمنافسة" المطبق على الصعيد الأوروبي، والذي يشبه اختبار "عامل الإضعاف الرئيسي للمنافسة" المستخدم في أمريكا الشمالية. وبرزت الصين في الوقت ذاته كلاعب ذي باع في ساحة عمليات الاندماج، وأحدثت صدى كبيراً بتدخلاتها البارزة على الصعيد الإقليمي بل وحتى معاملاتها الخارجية^(١١).

٣٢- وأما على الساحة الدولية، فكثيراً ما تتطلب عمليات الاندماج المتعددة الولايات القضائية تقديم طلبات متعددة، حتى في الحالات التي لا تنطوي على آثار محلية هامة أحياناً (كما في حالات الاندماج بين شركات أجنبية مثلاً)، بسبب ارتفاع عتبات رقم الأعمال المحلية. ونتيجة لذلك، اتخذت شبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تدابير هامة لتعزيز مواءمة معايير الإشعارات وإجراءاتها، خصوصاً فيما يتعلق بالحد الأدنى من الآثار التي ينبغي أن تلحقها صفقة ما بالولاية القضائية قبل أن يصبح من المناسب أن يشترط البلد المعني إصدار إخطار وإجراء مراجعة. وتضطلع سلطة المنافسة في الهند بدور يتوافق مع النقل المتنامي لهذا البلد في الاقتصاد العالمي منذ إنفاذ قانون مراقبة عمليات الاندماج في عام ٢٠١١. فقد تناولت السلطة قرابة ١٦٠ حالة اندماج منذ عام ٢٠١١، ووافقت على جميع الحالات ولم تفرض شروطاً إلا في ثلاث منها. كما شددت السلطة مفاهيمها في ثلاثة جوانب من النظام الخاص بعمليات الاندماج، بما في ذلك مفهوم المراقبة. وعملت البرازيل والاتحاد الروسي وجنوب أفريقيا كذلك على توطيد نظمها الخاصة بالاندماج ولا زالت تعمل بجد على تعزيز نظام الإخطار بحالات الاندماج.

(١٠) انظر مثلاً الصفقات التالية: AT and T/Diect TV (لا زال استعراضها جارياً)؛ Glencore/Xstrata؛ Publicis/Omnicom (ألغيت الصفقة)؛ Chquitta/Fyffes؛ Lafarge/Holcim؛ P3 Alliance (لم تتم الموافقة عليها)؛ Deutsche Börse/New York Stock Exchange Euronext؛ Microsoft/Nokia (لم تتم الموافقة عليها).

(١١) إعلان وزارة التجارة الصينية رقم 46/2014، المؤرخ ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٤، بشأن عملية (P3 Alliance).

الجزاءات

٣٣- تتسم الجزاءات في معظم الدول الأعضاء بطابع إداري أو قضائي، حيث تُنفذ بعض الولايات القضائية عقوبات جنائية بحق الشركات المخالفة أو عقوبات فردية.

٣٤- وقد ازدادت بشكل كبير خلال السنوات الخمس الماضية قيمة الغرامات المفروضة في حالات انتهاك قانون مكافحة الاحتكار، جزئياً بسبب ارتفاع مستوى الإنفاذ في الاقتصادات المتقدمة وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية والتفسير الأكثر صرامة للمبادئ التوجيهية بشأن التفرغ. وسجلت قيمة الغرامات الفردية والجماعية رقماً قياسياً في الصين والاتحاد الأوروبي^(١٢).

٣٥- ويدور نقاش حالياً في الاتحاد الأوروبي بشأن ما إذا كان مستوى الغرامات المصممة بهدف ردع انتهاكات قانون المنافسة، إن لم يكن المعاقبة عليها، لا يزال إداري الطابع. فمع انضمام الاتحاد الأوروبي إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، اكتسب هذا النقاش زخماً متجدداً فيما يتعلق بمدى توافق إجراءات الإنفاذ في الاتحاد الأوروبي مع شرط اتباع الأصول القانونية الواجبة الذي تقتضيه المادة ٦(١) من قانون المحكمة^(١٣).

السلوك المانع للمنافسة من جهات حكومية

٣٦- لا يقل الضرر الذي يمكن أن يلحقه السلوك الحكومي بالمنافسة عن ذلك الناجم عن سلوك القطاع الخاص المانع للمنافسة. وينشأ ذلك، في العديد من الحالات، جراء مطالبة شركات خاصة، تربطها عادةً صلات تاريخية بالجهات التنظيمية، باعتماد لوائح أو تشريعات تضر بالمنافسة. وفي حالات أخرى، تُعطى شركات تابعة للدولة ومنافسة في الأسواق التجارية، مزايا خاصة من خلال الإعانات الحكومية وسلطة منح التراخيص أو من خلال الروابط الفاسدة. وهناك حالات أخرى أيضاً قد يكون تفسير هذا السلوك فيها حميداً، كما يحدث عندما تخفق الجهة التنظيمية، أثناء سعيها لتحقيق هدف مشروع، في تقدير أثر إجراءاتها على السوق.

(١٢) في آب/أغسطس ٢٠١٤، فرضت الصين أكبر غرامة جماعية في تاريخها على كارتل احتكاري من سبعة مصنّعين يابانيين لقطع غيار السيارات بمبلغ ٨٣٢ مليون (١٣٥,٣ مليون دولار أمريكي). وازداد مجموع الغرامات الجماعية في الاتحاد الأوروبي خلال الفترة بين عام ٢٠١٠ وأيلول/سبتمبر ٢٠١٤ ليبلغ ٨,٥٨٧ مليون يورو، بعد أن كان ٧,٩٤٧ مليون يورو في فترة السنوات الأربع السابقة. وبالمثل، فرضت أكبر غرامة جماعية في تاريخ الاتحاد بمبلغ ١,٤ مليون يورو في عام ٢٠١٢ على عضو كارتل أنابيب الأشعة الكاثودية. كما فرضت ثالث أكبر غرامة في تاريخ الاتحاد على أعضاء كارتل EURIBOR في عام ٢٠١٣. ويعكس مجموع الغرامات المذكورة في هذه الورقة حالة الغرامات المفروضة حتى ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤.

(١٣) انظر: D Slater, S Thomas and D Waelbroeck, 2008, Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: No need for reform? Global Competition Law Centre Working Papers Series, Working Paper 04/08.

٣٧- وبما أن الكيانات السيادية لها الحق في تنظيم السلوك الاقتصادي، فإن هذه المسألة تشكل معضلة لسلطات المنافسة. ففي بعض البلدان، مثل الاتحاد الروسي، يسمح القانون صراحةً بإنفاذ قانون المنافسة ضد الجهات الفاعلة التابعة للدولة. غير أن بلداناً أخرى، كالاتحاد الأوروبي، تطبق أنظمة خاصة للنظر في الإعانات الحكومية المشوهة للمنافسة. وقد يتوقف السماح بإنفاذ قانون المنافسة في هذه الحالات على ما إذا كانت الدولة تتصرف بصفقتها التجارية أم السيادية.

٣٨- وفي الحالات التي تتصرف فيها الدولة بصفقتها السيادية، فإن ثمة أداة واحدة يمكن تفويض وكالة المنافسة باستخدامها، وهي صلاحية دعوة الجهات التنظيمية والتشريعية ووحدات الحكومة المحلية إلى تبني سياسات محكمة في مجال المنافسة.

باء- التصميم المؤسسي لوكالة المنافسة

مهام الوكالة وسلطاتها

٣٩- تضع معظم التشريعات المتعلقة بالمنافسة قائمة بمهام وصلاحيات وكالة المنافسة في الاضطلاع بمهامها الرئيسية، حيث تتيح هذه القائمة إطاراً عاماً لعملياتها. وترد في الفصل العاشر من القانون النموذجي بشأن المنافسة قائمة إيضاحية بوظائف الوكالة. ويمكن أن تشمل وظائف وصلاحيات السلطة التي تدير المنافسة ما يلي:

- (أ) إجراء تحريات وتحقيقات، بما في ذلك ما يكون نتيجة لتلقي شكاوى؛
- (ب) اتخاذ القرارات اللازمة، بما في ذلك فرض جزاءات أو تقديم توصية بذلك إلى وزير مسؤول؛
- (ج) إجراء دراسات ونشر تقارير وإتاحة المعلومات للجمهور؛
- (د) إصدار استثمارات ومسك سجل للإخطارات؛
- (هـ) إعداد لوائح وإصدارها؛
- (و) المساعدة على إعداد أو تعديل أو مراجعة التشريعات المتعلقة بالممارسات التجارية التقييدية أو ما يتصل بها من مجالات التنظيم وسياسة المنافسة؛
- (ز) تعزيز تبادل المعلومات مع دول أخرى.

٤٠- وثمة سمة مشتركة هي أن وظائف وكالة المنافسة يجب أن تعتمد مبدأي الأصول القانونية الواجبة والشفافية، على النحو المحدد في المعايير المحلية والدولية. وفي معظم الولايات القضائية الأوروبية، تسترشد الأصول القانونية الواجبة بمقتضيات المادة ٦(١) من قانون المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، على أقل تقدير. ويمكن أن تتيح السوابق القضائية للمحكمة توجيهها مفصلاً للولايات القضائية خارج نطاق أعضائها الموقعين أيضاً.

٤١ - وللسلطة أن تتصرف من تلقاء ذاتها أو أن على أثر إجراء رسمي لتقديم الشكاوى أو غير ذلك من أشكال الإخطار الصادر من طرف ثالث.

٤٢ - ويوصي القانون النموذجي في هذا السياق بأن على الدول أن تستحدث أو تحسّن إجراءات حصول مؤسسات الأعمال على المعلومات الضرورية لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية على نحو فعال. وينبغي تمكين السلطة المديرة للمنافسة كذلك من إصدار أوامر للأشخاص أو المؤسسات بتقديم معلومات ووثائق، واستدعائهم للشهادة وتلقيها، بما يشمل عن طريق زيارات التفتيش المفاجئة أو المداهمات المباغتة عند اللزوم.

٤٣ - وينبغي أن تسفر تحريات وكالة المنافسة وتحقيقاتها عن قرار رسمي يُنشر في الجريدة الرسمية، من قبيل الشروع في إجراءات أو طلب وقف ممارسات معينة، أو رفض ترخيص عمليات تلقت إخطاراً بها أو قبولها، أو فرض جزاءات، حسب الاقتضاء. وتتوقف صلاحيات أي سلطة في اتخاذ القرارات على هيكلها. ويلخص الفصل التاسع من القانون النموذجي، مثلاً، عدداً من الخيارات المتاحة لتحديد تكوين السلطة المسؤولة عن المنافسة وهيكلها ومسؤولياتها، ومن ذلك: النموذج القضائي المتشعب، ونموذج الوكالات المتشعبة، ونموذج الوكالة المتكاملة.

٤٤ - وفيما يتعلق بنطاق التغطية، ونظراً للمستوى العالي من تخصص وكالات المنافسة وخبرتها الفريدة في ميدان عملها، فإن عدداً متزايداً من القوانين أو التعديلات الجديدة يسند إلى السلطة مسؤوليات إضافية، كإسداء المشورة بشأن مشاريع القوانين التي قد تؤثر على المنافسة، ودراسة المقترحات المناسبة بشأن تعديل التشريعات المتعلقة بالمنافسة وعرضها على الحكومة. وهو ما حدث مثلاً في بلغاريا، على مستوى لجنة حماية المنافسة^(٤١)؛ وفي البرتغال، حيث يتسنى لمجلس المنافسة لديها إبداء الآراء وإسداء المشورة وتقديم الإرشاد في المسائل المتعلقة بسياسة المنافسة^(٥١)؛ وفي إسبانيا، على مستوى محكمة حماية المنافسة^(٦١) وجهاز حماية المنافسة.

٤٥ - وإضافة إلى ذلك، يُعهد إلى بعض وكالات المنافسة بصلاحيات ووظائف أوسع نطاقاً، من قبيل إنفاذ قوانين المنافسة، وحماية المستهلك، وتنظيم القطاعات، وحماية البيانات، وحماية حقوق الملكية الفكرية، ورصد المشتريات الحكومية. وتُعرف مثل هذه الوكالات بالوكالات الجامعة.

(١٤) النظام الأساسي المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١ المتعلق بتنظيم وأنشطة لجنة حماية المنافسة، المادة ٤(٣).

(١٥) القانون بمرسوم رقم ٩٣/٣٧١ المؤرخ ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ بشأن حماية وتعزيز المنافسة، المادة ١٣(ب) و(ج) و(د).

(١٦) القانون ١٩٨٩/١٦ المؤرخ في ١٧ تموز/يوليه والمتعلق بحماية المنافسة، المادة ٢٦. ويمكن الاطلاع على معلومات إضافية عن هذه المسألة لدى محكمة الدفاع عن المنافسة:

.Tribunal de Defensa de la Competencia Memoria 1992: p. 66

جيم - العلاقة بين وكالات المنافسة والهيئات الحكومية والتنظيمية الأخرى

- ٤٦ - تتسم العلاقة بين تنظيم القطاعات وسياسة المنافسة بدرجة عالية من التعقيد نظرياً، وتعتمد بشكل كبير على البيئة القانونية والاقتصادية والتنظيمية المحلية في واقع الممارسة.
- ٤٧ - ويذكر الفصل السابع من القانون النموذجي أن القرارات التنظيمية، خصوصاً عندما يكون لها وقع على المنافسة في قطاع معين، ينبغي أن تُفحص من منظور قانون المنافسة لتفادي أي آثار ممانعة للمنافسة لا داعي لها. ولقانون المنافسة دور هام أيضاً في تنظيم القطاعات المخصصة حديثاً وتكييفها، من خلال تنظيم سلوكها في السوق.
- ٤٨ - وقد سلّمت معظم الولايات القضائية، خلال السنوات الخمس الماضية، بالحاجة إلى أن تعمل الوكالات المعنية بالمنافسة مع الجهات المنظمة القطاعية من أجل زيادة بلورة الخط الفاصل بين تنظيم القطاع وسياسة المنافسة، وتوزيع الاختصاصات بشكل منصف. وفي حين تتبع بعض الولايات القضائية، كما في المملكة المتحدة مثلاً، نموذجاً متكاملًا تُفوض فيه مهام إنفاذ قانون المنافسة في قطاعات معينة إلى الجهة المنظمة القطاعية، فإن معظم الولايات القضائية تعتمد نهجاً متكاملاً يفصل تنظيم القطاعات عن إنفاذ قانون المنافسة.
- ٤٩ - وينبغي أن يسعى المشرعون جاهدين لضمان تجانس السياسات بين ولاية سلطة المنافسة وولاية منظمي القطاعات. وقد اختارت البلدان نماذج مختلفة لإيجاد هذا التجانس وضمانه بين أنشطة مختلف الوكالات^(١٧).
- ٥٠ - ويضطلع الوزير الحكومي المسؤول عن إنفاذ قانون المنافسة أو الوكالة المستقلة المسؤولة بدور له أهمية خاصة في ضمان إنفاذ قانون المنافسة. ففي معظم الولايات القضائية، تتولى وزارة الشؤون الاقتصادية أو وزارة العدل المسؤولية الإجمالية أو المشتركة عن سلطة المنافسة. كما يفصل معظمها بين المهام الإدارية والمساءلة المباشرة عن المسائل الجوهرية.
- ٥١ - وينطوي دور الوزير المسؤول عن قانون المنافسة على تحديد الأهداف السياسية المتوخاة من سياسة المنافسة بشكل رئيسي، بما في ذلك التنقيح المنتظم لقانون المنافسة ومستوى الرقابة الإدارية على سلطة المنافسة. كما يتوخى العديد من الولايات القضائية دوراً للوزير في مجموعة محددة من القضايا ذات البعد السياسي. وقد يشتمل دور الوزير في هذه الحالة على صلاحيات خاصة للموافقة على عملية اندماج أو مشروع مشترك أو أي نوع آخر من التعاون قد لا ينجح في اجتياز الاختبار المعياري، لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة، أو الموافقة على كارتلات الأزمات. غير أنه لا بد من ضمان شفافية أي قرار يبطل قرار سلطة المنافسة. وتشكل ألمانيا مثلاً جيداً في هذا الصدد.

(١٧) انظر الوثيقة TD/B/COM.2/CLP/44.

٥٢- ومن المهم أن تُحصر السلطات التقديرية للوزير بوضوح في قانون المنافسة ضمن نطاق التعامل مع الحالات التي تنطوي على مجالات شديدة الحساسية، كالأمن القومي أو الخدمات العامة الأساسية. كما ينبغي تقييد الهامش التقديري للوزير بموجب قانون إداري أو دستوري عام، ما يتيح للمنافسين فرصة الطعن في قراره على أسس إدارية أو دستورية أمام أعلى المحاكم المحلية.

الاستقلالية والنفوذ

٥٣- ثمة إقرار عام بأن القرارات التي تتخذها السلطات المعنية بالمنافسة ينبغي أن تستند إلى أدلة موضوعية، وأنه ينبغي لهذه السلطات أن تبدي احتراماً راسخاً لمبادئ السوق، كما ينبغي أن تتسم عملية اتخاذ القرارات بالحياد والشفافية. ويستند هذا الرأي إلى منطق مفاده أنه لا يمكن تحقيق نتائج إيجابية في مجال السياسات العامة إلا إذا كانت القرارات التي تتخذها سلطة المنافسة غير ميسسة وغير قائمة على التمييز أو على أهداف ضيقة لجماعات المصالح. ويتوجب على الحكومة بذلك أن تتخلى لسلطة المنافسة عن الرقابة على المهام وعمليات اتخاذ القرارات اليومية. ويترتب على ذلك مباشرة حرمان جماعات المصالح من إمكانية ممارسة أي ضغوط على الوزراء وتجريدها من وسائل الحصول على معاملة تفضيلية.

٥٤- بيد أن عمليات اتخاذ القرار المحايدة والشفافية تتوقف من جهة على تمتع سلطة المنافسة بما يكفي من الاستقلالية لتفادي تدخل المصالح الخاصة ومن جهة أخرى على المراجعة القضائية الفعالة لقرارات السلطة وضمان ما يكفي من الحقوق الإجرائية للتدقيق في هذه القرارات. وبالإضافة إلى تحديد هيكل سلطة المنافسة، ينبغي للتشريعات التمكينية أيضاً أن تضيي معنى قانونياً على الاستقلال التنفيذي لسلطة المنافسة بتحديد وظائفها وصلاحياتها وطريقة تعيين أعضاء إدارتها وموظفيها، ومدة شغل مناصبهم وشروط عزلهم، وطريقة تمويلها. كما يتعين أن تحدد التشريعات شكل العلاقة بين سلطة المنافسة والسلطتين التنفيذية والتشريعية.

٥٥- وفي حين قد تتفاوت ظروف استقلالية الوكالات بين الدول الأعضاء جراء الاختلافات بين نظمها القانونية والسياسية والاقتصادية، فإن استقلال سلطة المنافسة يمكن قياسه على المستوى النوعي.

٥٦- ومن العوامل الحاسمة في هذا الصدد مستوى ووتيرة التدخل الوزاري في عملها، والعلاقة الهرمية بين المسؤولين الحكوميين والموظفين المدنيين في سلطة المنافسة، ومدة شغل مناصب الموظفين والإداريين، وتخصيص الميزانية وتنظيمها. وهناك عوامل أخرى خفية، كالثقافة الإدارية، والرأي السياسي، والعلاقات الشخصية التي تؤثر على العلاقة بين المسؤولين والسلطة.

٥٧- ويكمن التحدي التنظيمي للمشروعين، كما في أي مقطع معقد من القانون الاقتصادي، في تصميم نظام لإنفاذ قانون المنافسة يخصص ما يكفي من المساحة السياسية

للحكومة المنتخبة، في حين يحفظ لسلطة المنافسة استقلالاً كافياً للاضطلاع بعملها بعيداً عن تدخل المصالح الخاصة.

٥٨- وقد ينشأ بعض التوتر بين الوزير المسؤول عن سياسة المنافسة وسلطة المنافسة من حين إلى آخر نتيجة عدم وضوح أدوار ومسؤوليات كل منهما، ومدى تجاوب سلطة المنافسة مع الاتجاه السياسي، والمسائل المتصلة بترشيح الإنفاق العام الذي يتولى مسؤوليته الوزير أو أي إدارة حكومية أخرى.

٥٩- وفي مثل هذا الظرف، من المهم أن يُراعى توزيع السلطات بين السلطة التنفيذية ووكالاتها وبين القضاء. ففي حين قد تتولى السلطة التنفيذية، في سياق الإدارة الاعتيادية، المسؤولية كاملةً عن أفعال الإدارات التابعة لها، فإن الطابع الخاص لقانون المنافسة يحظر اعتماد هذا النهج. فالمراجعة الفعالة لقرارات سلطة المنافسة ينبغي أن تقع على عاتق القضاء، الذي يتعين تمكينه من مراجعة هذه القرارات. أما النطاق المحدد للمراجعة القضائية فيتعين تكييفه حسب احتياجات وقدرات كل ولاية قضائية في سياق المراجعة القانونية والوقائية لحالات وتحليلات اقتصادية معقدة.

الاعتبارات القطرية

٦٠- يتأثر إنفاذ قانون المنافسة إلى حد بعيد بعدد من العوامل المحلية التي تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، مستوى التنمية الاقتصادية، والتشكيلة المؤسسية والقانونية، وجودة إنفاذ القانون، والنظام السياسي، والمساحة الجغرافية للبلد.

مستوى التنمية

٦١- يؤثر مستوى التنمية الاقتصادية والقانونية للبلد تأثيراً شديداً على شكل قانون المنافسة الأنسب لاعتماده في ولاية قضائية ما، ويحدد من ثم احتياجات الإنفاذ المرتبطة به. وتؤثر التنمية الاقتصادية على نوعية إنفاذ القانون ووفرة الموظفين المؤهلين، كما أن لها تأثيراً واضحاً على المشاكل التي يعانيتها أي اقتصاد في مجال المنافسة والقوى السياسية التي تشكل اعتماد قانون المنافسة.

العوامل السياسية والقانونية

٦٢- يشكل النظام القانوني للولاية القضائية المضيفة والمستوى الإجمالي لإنفاذ القانون والمراجعة القضائية ونوعيتهما عوامل أساسية في ما يلاقيه نظام المنافسة من نجاح بشكل يومي. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تميل ولايات القانون المدني التي تمتلك ممارسة إدارية عريقة إلى اعتماد نهج إنفاذ مركزي يستند إلى إجراء إداري خاضع للمراجعة القضائية. في حين ينبغي أن تعتمد ولايات القانون العام، التي تعتمد نهجاً محوره المحاكم، نهجاً قائماً على التقاضي يستدعي من سلطة المنافسة رفع قضية أمام محكمة وطنية واستصدار حكم لصالحها. وتتحصر المراجعة القضائية في هذه الحالة في عملية الاستئناف الاعتيادية.

٦٣- وتضطلع البيئة القانونية الأوسع للأحكام الدستورية والعادية بشأن الحريات الاقتصادية والإنصاف بدور هام كذلك في تحديد نطاق قانون المنافسة وأسسها القانونية.

٦٤- وتعدّ قوانين مكافحة الفساد المثال الأبرز على ذلك في القانون العام، في حين يشتمل قانون السندات الحديث على قواعد هامة من القانون الخاص لضبط سلوك أطراف السوق الفاعلة في الأسواق المالية. وبالمثل، تضطلع القواعد الخاصة بالمشترقات والإعانات الحكومية أو أي قواعد أخرى بشأن سلوك السوق، بدور هام في تحديد البيئة القانونية الأوسع ومفهوم قانون المنافسة.

٦٥- وكثيراً ما يُقلل من أهمية العوامل السياسية كعنصر حاسم في نجاح نظام قانون المنافسة. غير أن للدعم والالتزام السياسيين باقتصاد حر ومنصف عموماً دوراً أساسياً كذلك في هذا المضمار. وبالتالي فإن أفضل ما يمكن فعله بقانون المنافسة هو إدماجه ضمن حزمة واسعة من سياسات المنافسة والالتزام العام باقتصاد السوق الحر. ويحدد النظام السياسي السمات الخفية الهامة لنظام قانون المنافسة، بما في ذلك علاقته بالسياسات الأخرى والنفوذ الذي يمارسه المسؤولون الحكوميون أو حتى السياسات الحزبية في سلطة المنافسة.

المراجعة القضائية للقضايا المتعلقة بالمنافسة

٦٦- تشكل مراعاة الأصول القانونية الواجبة والقرارات الإدارية المنصفة حجر الزاوية في الحوكمة الجيدة ولازمة لنجاح أي نظام من نظم قوانين المنافسة.

٦٧- وقد تنتهك القرارات المعيبة في قضايا المنافسة حقوق المعنيين بها وحقوق أطراف ثالثة. وبعبارة أعم قد تؤثر هذه القرارات أيضاً تأثيراً سلبياً على النشاط الاقتصادي للبلد. ومن ثم، يتطلب إنفاذ قوانين المنافسة الأكثر تطوراً وجود آليات تضمن إنصاف وقانونية القرارات التي تتخذها وكالات المنافسة (المراجعة القضائية). وينبغي أن تُتاح للمعنيين بقرارات تتصل بالمنافسة وربما لأطراف ثالثة أيضاً، إمكانية الطعن في القرار إذا شعروا أنه ينطوي على انتهاك حقوقهم.

٦٨- والمراجعة القضائية شرط من شروط مراعاة الأصول القانونية وسيادة القانون، فهي تُخضع إجراءات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، بل حتى إجراءات السلطة التشريعية إلى حدّ ما. ويعني ذلك أنه يجوز الطعن في القرارات التي تتخذها الهيئات العمومية أو الإدارات الحكومية أو الجهات المنظمة القطاعية أو الوكالات الإدارية عندما تكون الهيئة العمومية قد تصرفت بصورة غير قانونية، ما يعكس الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية. غير أنه لا بد من الإشارة، في هذا السياق، إلى أن المراجعة القضائية لقضايا المنافسة تجري أيضاً في نُظُم القانون العام حيث تتخذ القرار الأولي محكمة بدلاً من وكالة إدارية للمنافسة، ومن ثم فإن له طابعاً قضائياً.

٦٩- وتنشئ المراجعة القضائية حافزاً لتعزيز أداء سلطات المنافسة. وينبغي أن تشكل إمكانية الطعن في قرار معيب أمام المحكمة وإلغائه في نهاية المطاف حافزاً يدفع سلطة المنافسة إلى أداء

عملها بدقة وبناء قراراتها استناداً إلى تقييم اقتصادي وقانوني محكم. وسيعزز ذلك، على الأمل، جودة القرارات المتعلقة بالمنافسة على مر الزمن، وهو ما سيساعد على بناء سمعة إيجابية لعمل سلطة المنافسة.

ملاك سلطة المنافسة ومواردها المالية

٧٠- يؤثر انخفاض الأجور تأثيراً سلبياً في فرص توظيف أصحاب المهارات العالية والمحافظة عليهم في الخدمة العامة، ولا سيما في المجالات المتخصصة كإنفاذ قوانين وسياسات المنافسة. فأصحاب الكفاءات والمهارات من موظفي الخدمة العامة قد يفضلون مغادرة القطاع العام عندما يجتذب تدريبهم ومؤهلاتهم أرباب العمل في القطاع الخاص.

٧١- ويشكل خطر الفساد واستغلال النفوذ في البلدان النامية معضلة عويصة. فالأدلة المستمدة من واقع التجربة لا تثبت بشكل قطعي أن انخفاض الأجور في القطاع العام يشجع الفساد، كما أن التحليلات النظرية لا تتوقع أن تؤدي زيادة الأجور في كل الحالات إلى الحد من الفساد. ويثير إنفاذ قوانين المنافسة، لا سيما في البلدان التي تستعين بأفراد من القطاع الخاص للعمل في مجلس المفوضين على أساس عدم التفرغ، بعض القضايا الشائكة فيما يتعلق بنزاهة هؤلاء الأعضاء واستقلالهم.

٧٢- وتتلق الشواغل أيضاً بقدرة هؤلاء الأعضاء العاملين على أساس عدم التفرغ، الذين يشغلون مناصب عليا في شركات خاصة، على تحقيق المستوى المطلوب من الموضوعية والمحافظة عليه، وبدورهم المزدوج في الحكومة والصناعة. وهي مشكلة مطروحة أيضاً في البلدان المتقدمة، رغم أن هذه الشواغل تكون أكثر حدة في الاقتصادات الصغيرة والفقيرة بسبب ضيق الحلقة التي يمكن اختيار الأفراد المناسبين منها.

٧٣- أما النقص العام في المهارات فلا يؤثر في سلطة المنافسة فحسب بل يؤثر أيضاً في الأوساط القانونية والحقوقية، وقطاع الأعمال، والقضاء، والسلطة التشريعية. وبما أن إنفاذ قوانين المنافسة لا يجري في فراغ، فإن ذلك يجعل دعوة السلطة إلى المنافسة عاملاً حاسماً لكسب المصدقية وأوساط مؤيدة لها.

تحديد الأولويات وتخصيص الموارد كأداة لفعالية الوكالات

٧٤- تضطلع سلطات المنافسة بولايتها بواسطة موظفين وموارد مالية شديدة التفاوت. ففي حين تبلغ ميزانية بعض سلطات المنافسة أكثر من ١٠٠ مليون دولار، يتعين على غيرها أن تتدبر أمورهما بأقل من ذلك بكثير. كما يتفاوت عدد الموظفين وكفاءتهم تفاوتاً شديداً بين سلطات المنافسة، شأنهم شأن المحامين الاقتصاديين الخبيرين والمدعين العامين المتمرسين^(١٨).

(١٨) للاطلاع على تحليل متكامل بهذا الشأن، انظر: *Global Competition Review Issue*, 2014, 17(6):4.

٧٥- وتواجه سلطات المنافسة الفتية صعوبات في ضبط الأسواق عندما تكون الممارسات المانعة للمنافسة وهيكل السوق الاحتكارية متفشية بين عدة قطاعات ويكون امتثال قانون المنافسة متدنياً منذ البداية. أُضِفَ إلى ذلك أن نقص المحامين الخبراء في القطاع الخاص والقضاء يمكن أن يفت من عزيمة المدعى عليهم فيما يتعلق بامتثال قانون المنافسة وأحكامه.

٧٦- وقد أبرزت بحوث الأونكتاد حاجة سلطات المنافسة الفتية إلى حوض تجارب تعليمية لتحسين مهاراتها في دراسة الحالات ووضع التشريعات المعتمدة على الممارسة. ويحتل تحديد الأولويات وتخصيص الموارد المالية والبشرية بفعالية مرتبة فائقة الأهمية لجميع سلطات المنافسة، رغم ما لها من أهمية خاصة للاقتصادات الصغيرة والناشئة. وينبغي من ثم للسلطة أن تهتم عن كثب بالتطورات الحقيقية في الأسواق الحساسة بالنسبة إليها، ولعل من المفيد أن ترصد هذه التطورات عن طريق التحريات السوقية.

إدارة المعارف والموارد البشرية من أجل إنفاذ قانون المنافسة بفعالية

٧٧- تشكل إدارة الموارد البشرية والمعارف مظهراً حاسماً لنجاح سلطة المنافسة في الأمد البعيد. ويقتضي إنفاذ قانون المنافسة مجموعة معقدة من المهارات القانونية والاقتصادية والتطوير المهني المستمر.

٧٨- ويتطلب تطوير دراية حقيقية في مجال قانون المنافسة سنوات من الخبرة، فضلاً عن تخصص طويل ومفعم بالتحديات. وتشكل مهارات معالجة الحالات ومعرفة القطاعات عناصر أساسية لاضطلاع سلطة المنافسة بواجباتها.

٧٩- ومن المهم لسلطات المنافسة بشكل خاص أن تتمكن من اجتذاب أفضل العقول القانونية والاقتصادية وأكثرها نبوغاً وإتاحة آفاق مهنية جذابة وطويلة الأمد لهم. ومن المهم كذلك حفظ الذاكرة المؤسسية واستخدام المهارات المتخصصة والخبرات الرفيعة المستوى التي تتراكم بمرور الزمن.

٨٠- وكفي يتسنى لسلطات المنافسة أن تنافس الفرص الجذابة التي يتيحها القطاع الخاص، فإن عليها أن تعرض فرص عمل جذابة وشاملة لاجتذاب الموظفين المؤهلين والحفاظ عليهم. ومن المتعذر على سلطات المنافسة أن تتنافس على أساس الراتب وحده. لذا فإن ثمة عوامل أخرى يمكن أن تستكمل الراتب التنافسي، مثل التوازن بين العمل والحياة الشخصية، والعمل على حالات مثيرة للاهتمام، وجو العمل الجماعي، والأمن الوظيفي.

٨١- علاوة على ذلك، فإن حفظ المعارف المؤسسية يكتسي أهمية استثنائية لتمكين الموظفين الذين يتناولون الحالات من الاستفادة سريعاً من الخبرات المتراكمة فعلاً لدى المنظمة بشأن أنواع معينة من المخالفات أو قطاعات معينة أو حتى شركات معينة.

ثانياً - سبل وأساليب تعزيز الدعوة إلى المنافسة

٨٢- تتجاوز الدعوة إلى المنافسة، كما ذكر سابقاً، مجرد العمل الصحافي لسلطة المنافسة وتشمل الدعوة إلى سياسات المنافسة في إطار مجموعة من السياسات المتعاضدة الموجهة نحو السوق، والمصممة بغرض تصحيح السلوك المشوه للسوق وقمعه، ومعالجة إخفاقات السوق. وتهدف أنشطة الدعوة إلى المنافسة في الآن ذاته إلى بناء الثقة المؤسسية في سلطة المنافسة ونظام إنفاذ قانون المنافسة ككل.

٨٣- ويؤدي هذا المنظور الأوسع إلى إشراك مجموعة من أصحاب المصلحة والجمهور المستهدف تتجاوز نطاق الأوساط المعنية مباشرة^(١٩).

٨٤- وتُسند بلدان عديدة كذلك إلى سلطات المنافسة أو الهيئات الاستشارية الرفيعة المستوى المرتبطة بتلك السلطات مسؤولية تقديم المشورة إلى الحكومة بشأن آثار القوانين الجديدة المقترحة واللوائح الإجرائية التشريعية المحلية على المنافسة. ففي الهند مثلاً، يتسنى لجميع مستويات الحكومة التماس رأي سلطة المنافسة عند النظر في مسائل تتعلق بسياسة المنافسة، في حين أن الحكم الذاتي في الأندلس بإسبانيا مُلزم بموجب القانون بطلب رأي لجنة المنافسة، وإن كانت آراؤها غير ملزمة للوزير. وكذلك الأمر في تونس، حيث يمكن للوزير أن يستشير مجلس المنافسة بشأن جميع المقترحات الجديدة المتعلقة بالتشريعات وبشأن أية مسائل أخرى تتعلق بالمنافسة، غير أن آراء هذا المجلس مُلزمة للوزير.

٨٥- وما دامت الدعوة للمنافسة أداة لتعزيز الامتثال الطوعي والتنسيق في مجال السياسة العامة، فإن نشاطها الرئيسي في البداية، وبخاصة لدى سلطات المنافسة الفتية التي يحتاج فيها أصحاب المصلحة إلى الإحاطة بوجود قانون جديد للمنافسة وبأهدافه، هو التوعية وإذكاء وعي مقرري السياسات بأوجه التأزر أو التوتر الممكنة التي قد تنشأ عن تدابير سياساتية معينة، منها على سبيل المثال لا الحصر، إنشاء و/أو حماية الشركات ذات الرمزية الوطنية.

٨٦- وبهذا تكون استراتيجية الاتصال المطورة والشاملة واحدة من أقوى الأدوات التي تمتلكها سلطات المنافسة لتأسيس ثقافة المنافسة والحفاظ عليها وتشجيعها. وتبين تجارب سلطات المنافسة، الناضجة منها والفتية، أن استراتيجية الاتصال، إذا استُخدمت بفعالية، من شأنها أن تسهم في تثقيف عامة الجمهور وإشراكه، وأن تعزز الامتثال لقوانين المنافسة، وتوجّه النقاشات المتعلقة بالسياسات، وتمكّن سلطات المنافسة.

(١٩) تعدّ قدرة سلطة المنافسة على إبداء تعليقاتها بحرية والتوصية بإدخال تحسينات على السياسة العامة وأنظمة الإشراف والتشريعات، عنصراً آخر من العناصر التي تُستخدم في تقييم الاستقلال التنفيذي لسلطات المنافسة.

ألف - تكييف استراتيجيات الدعوة الإعلامية حسب الجمهور المستهدف

٨٧- تعدّ استراتيجيات الاتصال الموجهة لجمهور محدد، في هذا السياق، ضرورةً لإحاطة مجموعات مختلفة بعمل وكالة المنافسة. وينبغي أن تركز سلطات المنافسة على جوانب مختلفة من عملها وأن تستخدم أدوات وأشكال الاتصال المناسبة حسب الجمهور المستهدف. فدعوة السياسيين وكبار موظفي الخدمة المدنية المكلفين بضمان توافق السياسات إجمالاً، على سبيل المثال، يتطلب التركيز على دور سياسة المنافسة في إطار السياسات الاقتصادية الإجمالية للبلد، في حين أن دعوة الأوساط الأكاديمية أو القانونية يمكن أن تتطرق إلى تفاصيل أكثر تقنية. وبالعكس، فإن الدعوة عبر الوسائط الإعلامية يجب أن يتصدى للتحدي المائل في ترجمة مفاهيم اقتصادية وقانونية معقدة إلى لغة بسيطة مناسبة لنشرها في صحيفة يومية.

مؤسسات الحكومة المركزية

٨٨- تعتمد سلطات المنافسة على الحكومة المركزية وهي تابعة لها، وليس فقط للوزير المسؤول عن سياسة المنافسة. وتؤثر المبادئ التوجيهية العامة المتعلقة بالسياسات تأثيراً كبيراً على ثقافة المنافسة بشكل عام. وبالتالي فإن دعوة الحكومة المركزية إلى المنافسة ينبغي أن تهدف إلى توضيح الإصلاحات المواتية للسوق والدعوة إلى قانون المنافسة بوصفه ركناً من أركان السياسة الاقتصادية ككل.

الجهات المنظمة القطاعية

٨٩- تضطلع الجهات المنظمة القطاعية بدور هام في الظروف التنافسية للعديد من القطاعات الحساسة التي تكتسي أهمية خاصة لعامة الناس، كالماء والكهرباء والغاز والصحة. وهي تمارس نفوذاً كبيراً في دورها هذا، إذ تؤثر على الأسعار التي يدفعها المستهلكون، كما تؤثر على هامش ربح المشاريع أو عدد المنافسين النشطين في قطاع ما.

٩٠- ويجب أن تركز دعوة هذه الجهات إلى المنافسة، بما يتوافق مع هيكلها السياسي والتنظيمي العام، على المنافع التي تحققها المنافسة، وإن أدت في بعض الحالات إلى فقدان شيء من سلطتها الأصلية. ومن النهج الجيدة لإشراك الجهات المنظمة القطاعية: المبادرات المشتركة أو الدراسات المشتركة بشأن الظروف التنافسية، بهدف النهوض بفعالية القطاع إجمالاً.

القضاة

٩١- تسهم المحاكم في سد الثغرات التي تعترى الأحكام العريضة مبدئياً وتفسير القانون بالاقتران مع أحكام أخرى من القانون المحلي، ومن ثم إدماج قانون المنافسة في مجموعة القوانين الوطنية. إضافة إلى ذلك فإن مصادقة المحاكم العليا على قانون المنافسة الجديد يسبغ عليه مصداقية دستورية هامة. غير أن قانون المنافسة يتسم بدرجة من التعقيد ويقتضي فهماً معمقاً.

ولا بد من تدريب القضاة في مجال الأحكام الجوهرية لقانون المنافسة والعلاقات الدستورية والقانونية الأوسع نطاقاً.

٩٢- وقد أعدّ الأونكتاد استراتيجية لإحاطة القضاة عن طريق تبادل النظراء من خلال برامج تبادل مع المحاكم الأخرى، من قبيل برنامج المنافسة وحماية المستهلك لأمريكا اللاتينية، المعروف باسم كومبال (COMPAL). ومن المهم كذلك توفير تدريب للقضاة على يد خبراء دوليين وقضاة مدربين في مجال تطبيق قانون المنافسة (كخيار أمثل) لتيسير إجراء المراجعة القضائية باعتباره عنصراً فائق الأهمية في إنفاذ قانون المنافسة.

مؤسسات الأعمال

٩٣- تهدف سياسة المنافسة إلى تعزيز إمكانات مؤسسات الأعمال ككل عن طريق إتاحة فرص متكافئة لمنافسة حرة ومنصفة فيما بينها. ويشكل قانون المنافسة في هذا الصدد أداة قانونية تمكن مؤسسات الأعمال من التصدي للسلوك المحفّف والمهدد لمنافسيها.

٩٤- ويجب أن تسعى أي استراتيجية اتصال تستهدف مؤسسات الأعمال، إلى أن توضح كل الوضوح أن ما ترمي إليه سياسة المنافسة في نهاية المطاف هو الحد من التنظيم العام والقواعد الخاصة بالقطاعات لصالح تنظيم منصف يركز على السوق وينحصر في مجالات السوق التي تشوبها أوجه خلل مستعصية. ويجب أن تشدد استراتيجية الاتصال في الآن ذاته على القيود التي تفرضها سياسة المنافسة على أنواع معينة من سلوك مؤسسات الأعمال. وتسليط الضوء على نجاح أنشطة الإنفاذ، وبخاصة في مكافحة القيود المتأصلة والسلوكيات البالغة الضرر، هو عنصر حيوي إذن في أي استراتيجية اتصال تستهدف هذه المجموعة.

٩٥- وأخيراً ينبغي أن تهدف دعوة مؤسسات الأعمال إلى تعزيز الامتثال العام لقانون المنافسة، وتمكين مؤسسات الأعمال وتشجيعها على استخدام القانون كلما واجهت أنشطة مانعة للمنافسة، واللجوء إلى تدابير الإنفاذ العامة من خلال آلية التظلم أو التذرع بأحكام القانون في أي دعوى خاصة لإنهاء اتفاقات توريد ضارة أو الشروع في مطالبات تعويض عن الضرر الواقع.

المستهلكون

٩٦- تكتسي دعوة المستهلكين إلى المنافسة أهمية حاسمة لإبراز الجوانب الإيجابية في قانون المنافسة. وينبغي توعية المستهلكين في الآن ذاته بآليات التظلم والجبر المتاحة في إطار الولاية القضائية لسلطة المنافسة.

٩٧- ولتحقيق ذلك، يتعين أن تنشئ سلطات المنافسة مواقع إلكترونية فعالة يسهل فهمها لشرح ولايتها بلغة ميسرة لعامة الجمهور. كما ينبغي النظر في التعاون مع محطات إذاعة وتلفزة مختارة لعرض النجاحات المحرزة على صعيد الإنفاذ.

باء- جدوى الدراسات أو التحريات القطاعية لأنشطة الدعوة وأنشطة الإنفاذ المستقبلية

٩٨- تنظر التحريات القطاعية في الظروف التنافسية لقطاع معين بهدف تحديد المصادر الممكنة لقيود المنافسة ورسم صورة واضحة عن القطاع المعني.

٩٩- وتؤدي التحريات القطاعية دوراً هاماً من منظور الدعوة، فهي تسلط الضوء على عمل سلطة المنافسة وتتيح للعامة لمحة مباشرة ومفهومة عن عملها. ويمكنها بشكل خاص أن تنشئ صلة وثيقة بين المستهلك وسلطة المنافسة.

١٠٠- ومن الأمثلة الجيدة على ذلك ما تقوم به الهيئة الاقتصادية الوطنية في شيلي، إذ تجري عدة دراسات قطاعية سنوياً تتراوح من الدراسات بشأن أسواق الاتصالات المعقدة إلى الدراسات بشأن الأسواق غير المنظمة. وتستخدم نتائج هذه الدراسات كأداة دعوية للتواصل مع المستهلكين عموماً، ولإرشاد أصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن ظروف المنافسة في السوق.

١٠١- ومن الأمثلة الأخرى مكتب الكارتلات الفيدرالي الألماني المعني بأسعار الوقود، حيث يعمل "فريق شفافية" مكرس على رصد سوق الوقود التي لا تخلو من تعقيد. ويتواصل المكتب مباشرة مع عامة الناس بواسطة تطبيق يمكن تنصيبه على الهواتف الذكية ويتيح بيانات عن السوق يقدمها مزودو الوقود في الزمن الحقيقي، عملاً بالمادة ٤٧ ك مقتزنةً بالأمر الإداري الصادر عن وزارة الشؤون الاقتصادية والطاقة في ألمانيا. وقد حظي استحداث هذه الوصلة الشفافة بتغطية إعلامية واسعة، ما ساعد على إبراز الصلة بين حماية المستهلك وسياسة المنافسة، وعلى تعميق ثقة المستهلك في هذا القطاع الفائق الأهمية ومن ثم تعزيز الثقة المؤسسية في مكتب الكارتلات الفيدرالي.

١٠٢- وتكتسي تحريات السوق أهمية فائقة في بعض الولايات القضائية لكشف الممارسات التواطؤية. وهو ما حدث في حالة سوق جمع النفايات في كولومبيا، حيث كلفت المفوضية العليا للصناعة والتجارة الأونكتاد بإجراء دراسة قطاعية في إطار برنامج كومبال. واستناداً إلى نتائج هذه الدراسة، شرعت المفوضية في تحقيق رسمي في سوق جمع النفايات ببوغوتا.

ثالثاً- دروس للمستقبل: السبل الكفيلة بتعزيز إنفاذ المنافسة والدعوة إليها

١٠٣- تجاوزت نُظم منافسة فتيمة عديدة مرحلة نموها التأسيسي الأولي لتنشئ بيئة عمل حقيقية، منذ انعقاد مؤتمر الاستعراض السادس في عام ٢٠١٠. وبالمقابل، وجدت وكالات المنافسة الناضجة نفسها وسط شبكة متداخلة من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف، وبمواجهة الحاجة إلى التعاون مع عدد متزايد من القوى الاقتصادية الناشئة التي استحدثت قوانين للمنافسة في السنوات الأخيرة وبدأت بتعزيز سبل إنفاذها.

١٠٤- ويتعين على وكالات المنافسة أن تكيف وتعزز ممارساتها على صعيدي الإنفاذ والدعوة كي يتسنى لها الاضطلاع بولايتها بشكل مستمر والمضي في تعزيز ثقافة المنافسة في بلدانها.

١٠٥- وينبغي أن تركز وكالات المنافسة الفنية، في سعيها إلى تحسين وتعزيز إنفاذ قوانين المنافسة، على الأمور التالية:

(أ) تحديد مجموعة واقعية من العناصر الجوهرية والإجرائية لقانون المنافسة من شأنها أن تتيح أساساً تنفيذياً لوكالة المنافسة؛

(ب) تصميم وكالات المنافسة على نحو يكفل لها قدرًا كبيراً من الاستقلالية والمساءلة، مقارنةً بالحكومة المركزية والمؤسسات الأخرى؛

(ج) تطوير علاقة عمل قائمة على الاحترام المتبادل مع السلطة القضائية؛

(د) المشاركة في التعاون الدولي في مجال إنفاذ قانون المنافسة لمكافحة الاتفاقات التواطؤية السرية المتعددة الجنسيات^(٢٠).

١٠٦- وعلى صعيد الدعوة، ينبغي أن تكون سلطات المنافسة الفنية قادرة على القيام بما يلي:

(أ) وضع استراتيجيات للدعوة الإعلامية؛

(ب) وضع معايير لتحديد أولوية القطاعات ذات الأهمية عند تخصيص الموارد؛

(ج) إدراك الدروس التي يمكن أن تتعلمها السلطات التي تأخرت في اعتماد قانون المنافسة من البلدان التي لديها ثقافات راسخة في مجال المنافسة. وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار اعتماد عملية تكيف في هذا المجال؛

(د) مطالبة الأونكتاد بتقديم مساعدة في مجال بناء القدرات لأصحاب المصلحة لضمان فعالية الدعوة الإعلامية؛

(هـ) إدراك سبل التعامل مع الدعوة إلى المنافسة عندما تكون وسائط الإعلام والحريات السياسية على المحك؛

(٢٠) تنشط المنظمات الدولية، بما فيها الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، منذ عهد بعيد في مجال دراسة الكارتلات المهيمنة والإبلاغ عنها. كما عقد ممثلو الوكالات المعنية بالمنافسة في السنوات السبع الماضية اجتماعاً سنوياً لمناقشة أساليب إنفاذ تدابير مكافحة الكارتلات. وشرعت شبكة المنافسة الدولية في تنفيذ برنامج للتصدي للتحديات التي تثيرها الكارتلات الدولية والمحلية في مجال إنفاذ تدابير مكافحة الكارتلات. وستكون قدرة البلدان النامية على المشاركة في هذه المحافل الدولية محدودة، لأسباب أبسطها القيود المتعلقة بالموارد. غير أن معظم نواتج عمل هذه المحافل متاح للعموم، على شبكة الإنترنت عادةً. وتمثل هذه الموارد بالنسبة لوكالات المنافسة الأقل خبرة مصدرًا غنيًا بالمعلومات.

(و) تطبيق أفضل أساليب التعاون الدولي في مجال الدعوة بصفة عامة، وفيما يتصل بوسائل الإعلام بصفة خاصة.

١٠٧- وفي حين قد تعبر التوصيات أعلاه عن اتجاهات واحتياجات ينبغي ترجمتها إلى حلول محلية مكيفة حسب الاحتياجات الفردية، فإن إجراء استعراض مستقل شامل لقانون وسياسات المنافسات من شأنه أن يساعد في تعزيز تقييم مجالات التحسين الممكنة كل على حدة. وفي هذا الصدد، يتيح استعراض النظراء الطوعي لسياسات المنافسة الذي يجريه الأونكتاد نقطة انطلاق شاملة تستند إلى تقييم معمق لتحديد الاحتياجات المحددة للبلدان. وينطوي هذا الاستعراض على تمحيص سياسات المنافسة على النحو الذي تجسده القوانين وينظر في مدى فعالية المؤسسات والترتيبات المؤسسية في إنفاذ قوانين المنافسة.