الأمم المتحدة

TD/B/C.I/CLP/24

Distr.: General
26 April 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الثالثة عشرة

جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣

البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

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

تأثير الكارتلات على الفقراء

مذكرة من إعداد أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

إن الكارتلات في حد ذاتها محظورة في معظم قوانين المنافسة. إذ إن لها تأثيراً سلبياً على جميع المستهلكين وإن كان الفقراء يعانون على نحو غير متناسب من آثار التواطؤ في التجارة والمشتريات العامة. فارتفاع الأسعار، لا سيما أسعار السلع والخدمات الأساسية، يدفع الفقراء إلى التقليل من استهلاك هذه السلع أو إلى عدم استهلاك أي منها. وعلاوة على ذلك، فقد تمنع الكارتلات الفقراء، بوصفهم من صغار منظمي المشاريع، من الوصول إلى الأسواق أو تعرِّضهم لسلوك استغلالي. وتستعرض هذه المذكرة عدداً من حالات الكارتلات من ولايات قضائية مختلفة في قطاعات يمكن أن تكون الأكثر تأثيراً على الفقراء. وتحدد المذكرة السمات المشتركة لهذه الكارتلات وصعوبات رصدها ومقاضاتها من جانب وكالات منافسة حديثة العهد. ثم تبحث المذكرة فيما إذا كان الفقراء يستفيدون من مقاضاة الكارتلات وفي كيفية استفادتهم منها، وتقدم لمحة عامة عن الصعوبات التي تعيق ذلك. وتؤكد المذكرة أن قلة قليلة من وكالات المنافسة الحديثة العهد

الرجاء إعادة الاستعمال

نجحت في رصد الكارتلات ومقاضاتها. والكارتلات هي أصعب التحديات التي تواجه هذه الوكالات في مجال في أمس الحاجة إلى الإنفاذ، رغم ذلك. وتحدد المذكرة أيضاً دروساً رئيسية مستفادة من الخبرات المكتسبة حتى الآن في التعامل مع هذه الكارتلات. وتشمل هذه الدروس تخويل سلطات المنافسة ما يكفي من صلاحيات الإنفاذ، كما تشمل ترتيب القضايا التي تشكّل مصدر قلق أكبر للفقراء حسب الأولويات، وتدابير الدعوة إلى تشجيع المنافسة، ومسائل الإنصاف في التوزيع فيما يتعلق بحل القضايا التي تؤثر، في الغالب، على الفقراء أو الأعمال التجارية الصغيرة، وأهمية التعاون الدولي في إنفاذ إجراءات مكافحة الكارتلات.

المحتويات

الصفحة

مقدمة ٤

أولاً – الإطار المفاهيمي ٤

ثانياً – أمثلة على القضايا ٧

ألف – البرازيل ٨

باء – شيلي ٩

جيم – الصين، مقاطعة تايوان ١٠

دال – إندونيسيا ١١

هاء – كينيا ١١

واو – بيرو ١٢

زاي – جمهورية كوريا ١٢

حاء – الاتحاد الروسي ١٣

طاء – جنوب أفريقيا ١٣

ياء – تركيا ١٤

كاف – زامبيا ١٤

ثالثاً – السمات المشتركة لقضايا الكارتلات ١٥

ألف – أنواع الكارتلات والقطاعات المتأثِّرة ١٥

باء – التحدِّيات التي تواجه إنفاذ إجراءات مكافحة الكارتلات ١٦

رابعاً – مكاسب الفقراء من التحقيق في الكارتلات الاحتكارية ١٩

ألف – الأسعار بعد القضاء على الكارتلات ٢٠

باء – دعاوى التعويض ٢٠

جيم – تقييم أثر الكارتلات على المستهلكين ٢١

خامساً – تدابير تنظيمية أخرى للتخفيف من تأثير الكارتلات على الفقراء ٢١

سادساً – الدروس المستفادة من التجارب حتى الآن ٢٣

ألف – صلاحيات إنفاذ كافية ٢٣

باء – تحديد الأولويات ٢٣

جيم – الإنصاف في التوزيع ٢٤

دال – تدابير الترويج للمنافسة ٢٥

هاء – التعاون الدولي في إنفاذ إجراءات مكافحة الاحتكار ٢٦

سابعاً – أسئلة لمواصلة المناقشة ٢٧

مقدمة

١- يهدف معظم قوانين المنافسة إلى حماية المنافسة كعملية، وبالتالي إلى تعزيز الكفاءة في النشاط الاقتصادي وتحسين رفاه المستهلك. غير أن قوانين المنافسة ليست عادةً معنية بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأوسع نطاقاً كالحد من الفقر. لكن إنفاذ قوانين المنافسة قد يؤدي إلى تخفيف العبء الاقتصادي عن كاهل الفقراء وبالتالي إلى تعزيز السياسات الأخرى الرامية إلى الحد من الفقر.

٢- وتبحث مذكرة المعلومات الأساسية هذه المعدة من أجل الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة تأثير الكارتلات على الفقراء. كما تبحث التحديات التي تواجهها سلطات المنافسة في التحري عن الكارتلات، وفيما إذا كان الفقراء يستفيدون من مقاضاة الكارتلات وفي كيفية استفادتهم منها. وتستند المذكرة إلى حالات تناولتها سلطات منافسة حديثة العهد نسبياً؛ وهي تتضمن بعض الدروس المستفادة من تجاربها وتطرح بعض الأسئلة للعرض على مناقشة المائدة المستديرة التي ستتناول هذا الموضوع.

أولاً- الإطار المفاهيمي

٣- إن الفقر مشكلة معقّدة للغاية. فهو لا يقتصر على عدم كفاية الدخل، بل هو مزيج من حرمان بشري ذي أبعاد اجتماعية واقتصادية مختلفة. ولا يزال الفقر البشري واسع الانتشار في العالم بالرغم من الجهود الوطنية والعالمية لمكافحته. ونظراً لطبيعته المتعددة الأوجه، تتّبع الكثير من الحكومات نهجاً واسعاً وشاملاً للحد منه يغطي طائفة واسعة من المجالات السياساتية. ومن المؤكد أن قوانين وسياسات المنافسة تُسهم في هذا الجهد الجماعي.

٤- إن الممارسات المانعة للمنافسة، وخصوصاً إنشاء الكارتلات الطاغية التي تتواطأ في تحديد الأسعار، أو تفرض حدوداً على الإنتاج، أو تتقاسم الأسواق أو المستهلكين، وهي ممارسات تؤدي إلى زيادة في الأسعار، يمكن أن يكون لها تأثير ضار على المستهلكين عموماً وعلى الفقراء بشكل خاص. وعندما تمس الاحتكارات السلع والخدمات الأساسية التي تلبي الاحتياجات الأساسية للحياة اليومية، فإن تأثيرها يكون أكثر إيذاءً للفقراء. وتشمل السلع والخدمات الأساسية عادةً المواد الغذائية الأساسية، والأدوية، والوقود، والنقل، ومياه الشرب، والكهرباء، وغيرها.

٥- وبوسع الكارتلات أن تؤذي الفقراء كمستهلكين وكمنظمي مشاريع صغار على السواء. فالفقراء كمستهلكين يعانون من ارتفاع أسعار السلع والخدمات الأساسية التي تحددها الكارتلات. وفي حين أن الكارتلات تُضر بالمستهلكين عموماً فإن ضررها على الفقراء أكبر بكثير. فالمستهلكون الفقراء قد يُضطرون إلى تقليص استهلاكهم لمنتج محتكر أو إلى عدم الصرف على سلع أخرى لتحمّل تكلفة السلع الأساسية.

٦- وللكارتلات أيضاً أثر على الفقراء لأنها تمنع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم من دخول الأسواق المحتكرة ومن تطوير أعمالها التجارية. إذ إن بإمكان الكارتلات أن تؤذي المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بعدة طرق. فقد تسعى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى الشروع في عمل تجاري في سوق ما، فيتواطأ أعضاء الكارتلات الاحتكارية لمنعها من دخول هذه السوق. وعندما تستخدم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة منتجات احتكارية كمستلزمات إنتاج، فإن الكارتلات قد تزيد من كلفة الإنتاج في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من خلال زيادة أسعار مستلزمات الإنتاج هذه. وقد لا تكون المؤسسات عندئذ في موقع يمكّنها من أن تعكس هذه الزيادة في أسعار منتجاتها، مما لا يترك لها خياراً سوى القبول بإيرادات أقل أو الخروج من مجال العمل هذا. وقد تتأثر هذه المؤسسات أيضاً تأثراً غير مباشر بأحد الكارتلات إذا ما كانت تبيع مستلزمات الإنتاج إلى أعضائه. إذ إن الكارتلات تزيد الأسعار وتقلّص الإنتاج، مما يؤدي على الأرجح إلى تراجع مبيعات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة إلى أعضاء الكارتل نتيجة هذا السلوك المانع للمنافسة. وبما أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تولِّد وظائف للفقراء، فإن أي أثر سلبي تتسبّب فيه الكارتلات على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يعني تقليص عدد الوظائف وتفاقم الفقر بشكل أكبر.

٧- وبالإضافة إلى الكارتلات البائعة، فإن للكارتلات المشترية أيضاً أثراً ضاراً، خصوصاً على المزارعين الفقراء. ويُلاحَظ وجود الكارتلات المشترية في حالة المنتجات الرئيسية من السلع الأساسية، كالبن والقطن والشاي والتبغ والحليب، وهي منتجات يعتمد عليها عدد من صغار المزارعين والكثير من البلدان النامية اعتماداً كبيراً بوصفها مصدراً رئيسياً للدخل[(١)]. ففي سوق الكاكاو، كان صغار المزارعين مصدراً لنحو ٩٠ في المائة من الإنتاج العالمي من الكاكاو في نهاية التسعينيات[(٢)]. وتتضرر أسواق السلع الأساسية هذه من تكوّن تكتلات احتكارية ضدها من جانب المشترين بسبب عدم كفاية القوة التفاوضية لصغار المزارعين في وجه عدد المشترين الصغير، وهؤلاء المشترون هم في العادة مؤسسات عبر وطنية كبيرة. وبما أن نسبة ٧٠ في المائة من سكان العالم النامي الذين يعانون من الفقر المدقع، والبالغ عددهم ١,٤ مليار نسمة، يعيشون في المناطق الريفية[(٣)]، فإن كارتلات المشترين أو تعسف الشركات الزراعية عبر الوطنية الكبيرة في استخدام قوتها السوقية في قطاعات السلع الأساسية هذه سيكون لهما تأثير إفقاري مباشر على فقراء المناطق الريفية وكذلك على البلدان المُنتِجة لهذه السلع.

---

(١) Fox EM (2008). Antitrust, economic development and poverty: the other path. In: Qaqaya H and Lipimile G, eds., *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects*. United Nations publication. UNCTAD/DITC/CLP/2008/2. New York and Geneva.

(٢) International Cocoa Organization. Available at http://www.icco.org/faq/57-cocoa-production/123-how-many-smallholders-are-there-worldwide-producing-cocoa-what-proportion-of-cocoa-worldwide-is-produced-by-smallholders.html (accessed on 14 January 2013).

(٣) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (٢٠١١)، *تقرير الفقر الريفي، ٢٠١١*.

٨- وقد يكون أثر الكارتلات أكثر ضرراً على الفقراء في أوقات الركود الاقتصادي أو الأزمات الاقتصادية. فخلال الأزمات الاقتصادية، يكون الفقراء الأكثر عُرضة لأثرها كما أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة هي الأكثر تأثراً بالتراجع الاقتصادي والأقل قدرة على البقاء بعد الأزمات الاقتصادية. وعادةً ما يكون مُعيلو الأُسر المعيشية ذوو الدخل المنخفض أول من يفقدون وظائفهم. وتأتي زيادة الأسعار التي تتسبّب فيها الكارتلات لتضاف إلى التراجع الحاد في الدخل، مما يدفع الفقراء نحو العُسر. فأزمة الرقاق في المكسيك على سبيل المثال، التي تسبّبت بها في البداية عوامل خارجية، لم تُصب الأكثر فقراً فحسب بل أخرجت الفقراء من منتجي الرقاق من السوق. وتدهور الوضع عندما استغل كبار منتجي الرقاق الأزمة وشرعوا في تخزين الرقاق لرفع الأسعار أكثر فأكثر[٤]. وحتى في وقت الانتعاش الاقتصادي، تمكنت كارتلات في أسواق الوقود أو المواد الغذائية الأساسية من التسبّب بأزمة للفقراء. ويرى أمارتيا سين أن المجاعة يمكن أن تحدث لا من نقص الغذاء فحسب، ولكن أيضاً من الاختلالات التي تنطوي عليها آليات توزيع المواد الغذائية. وقد ساق كمثال على ذلك مجاعة البنغال في عام ١٩٤٣ التي يرى أن سببها يعود إلى انتعاش اقتصادي في المناطق الحضرية زاد من أسعار المواد الغذائية مما أدى إلى وفاة ملايين العمال الريفيين جوعاً عندما عجزت أجورهم عن مواكبة هذه الزيادة[٥].

٩- ومن هذا المنظور يمكن لإنفاذ قوانين المنافسة إنفاذاً دقيقاً أن يمثل أداة سياساتية ليس لضمان أن تؤدي الأسواق إلى الكفاءة في تخصيص الموارد فحسب بل ولضمان عمل هذه الأسواق لصالح الفقراء أيضاً. وتشير الأدلة المتوفرة إلى أن وكالات المنافسة الحديثة العهد تولي الأولوية للممارسات المانعة للمنافسة التي تؤثر في قطاعات السلع والخدمات الأساسية. وكما تبين أمثلة الحالات الواردة في الجزء التالي، تسهم تدخلات سلطات المنافسة الوطنية في تخفيف العبء عن كاهل الفقراء. بيد أن الحد من الفقر، كما ورد في الفقرة ١، ليس الهدف الرئيسي لأنشطة الإنفاذ التي تقوم بها سلطات المنافسة الوطنية. بل هي بالأحرى أحد النواتج الجانبية للتدخل من أجل مكافحة الاحتكار. وتهدف معظم قوانين المنافسة إلى تشجيع المنافسة، وبالتالي إلى زيادة الكفاءة الاقتصادية وتحسين رفاه المستهلك إلى أقصى حد ممكن. وتتحدد جهود الإنفاذ القوية الملحوظة في هذا المجال، أساساً، من خلال انتقاء تقديري للقطاعات المستهدفة تقوم به سلطات المنافسة الوطنية استناداً إلى معايير تشمل حجم ومستوى إيرادات السكان المتضررين. لكن لا شيء يمنع البلدان النامية من وضع وتطوير قوانين منافسة تراعي احتياجات شعوبها وأهدافاً سياساتية أخرى. وتراعي بعض الولايات القضائية صراحة أهدافاً سياساتية أخرى في قوانين المنافسة الخاصة بها. فعلى سبيل المثال، تستخدم جنوب أفريقيا تشريعات المنافسة وتنفذها كوسيلة للإسهام في تنفيذ أهداف اقتصادية واجتماعية

(٤) Fox EM (انظر الحاشية رقم ١ أعلاه).

(٥) Sen A (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press. Oxford.

أوسع نطاقاً، كخلق الوظائف والاحتفاظ بالموظفين، وتحقيق الإنصاف في مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد، وتوسيع نطاق الملكية وزيادة التنويع العرقي للمالكين[٦]. وتبين ولايات قضائية أخرى مثل كينيا أهمية تشجيع وتعزيز المنافسة في توجيهاتها السياساتية كوسيلة للقضاء على الفقر.

ثانياً- أمثلة على القضايا

١٠- وفقاً لدراسة أعدها لاندي وديفيس[٧]، حصل ضحايا الكارتلات في الولايات المتحدة الأمريكية على أكثر من تسعة مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة نقداً، عدا أشكال التعويض الأخرى كالمنتجات أو التخفيضات، من خلال الإنفاذ الخاص منذ عام ١٩٩٠، في ٢٥ قضية خاصة فقط[٨]. ووفقاً لتقديرات المفوضية الأوروبية، فإن التكلفة السنوية للكارتلات الطاغية التي تعمل في الاتحاد الأوروبي أو في دولة عضو واحدة في الاتحاد الأوروبي تتراوح بين ٢٥ مليار يورو و٦٩ مليار يورو[٩]. وبالنظر إلى أن نسبة كشف الكارتلات الطاغية تقدر بما يتراوح بين ١٠ و٢٠ في المائة[١٠]، فإن من المرجح أن يكون الضرر الحقيقي الذي تسببه الكارتلات أكبر بكثير. وتعطي هذه الأرقام فكرة عن حجم الأضرار الذي تسببها الكارتلات، ويمكن تصور أن أفقر المستهلكين سيتأثرون بشكل غير متناسب بهذه الأضرار. ويقدم هذا الفرع بعض الأمثلة على عمل الكارتلات من بلدان نامية مختلفة ومن اقتصادات ناشئة في قطاعات تؤثر على الأرجح على الفقراء.

---

(٦) مساهمة من جنوب أفريقيا في المنتدى العالمي المعني بالمنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

(٧) Lande RH and Davis JP (2008). Benefits from private enforcement: an analysis of forty cases. *University of San Francisco Law Review*. 42:879–913. Available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1090661 (accessed 16 April 2013)

(٨) As cited in Li K (2011). On optimizing the deterrence of cartels. The American Antitrust Institute working paper No. 11–10. 5 December.

(٩) Commission of the European Communities (2008). Commission staff working document. Accompanying document to the White Paper on Damages Actions for Breach of the European Commission Antitrust Rules – Impact Assessment, p. 14–15. COM(2008) 165 final. متاح على الرابط التالي: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:0405:FIN:EN:DOC (accessed 16 April 2013).

(١٠) انظر الحاشية ٩، صفحة ١٥.

ألف- البرازيل

١- الغازات الصناعية والطبية (٢٠١٠)[١١]

١١- فرضت سلطة المنافسة البرازيلية غرامة على خمس شركات وستة من مسؤوليها التنفيذيين تبلغ ٢,٩ مليار دولار برازيلي (١,٨ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة) في عام ٢٠١٠ بسبب قيامهم بتكوين كارتل في سوق الغازات الصناعية. وهذه واحدة من أقصى الغرامات التي فُرضت في تاريخ البرازيل في إطار إجراءات منع الاحتكار. وتشمل الممارسات التواطئية لهذه الشركات، التي بدأت عام ١٩٩٨، تقاسم الزبائن، والتلاعب في العطاءات، والتسعير التواطئي. وقد بدأ التحقيق في هذا الموضوع عام ٢٠٠٣ بعد ورود شكوى من مجهول. وقد كُشف عن وجود الكارتل من خلال التنصت على الهاتف ومن خلال مداهمات مباغتة. وغُرمت شركة كبرى في هذا القطاع، وهي وايت مارتن، ٢,٢ مليار دولار برازيلي، وهي أعلى غرامة من نوعها في البرازيل، وتشكل ٥٠ في المائة من رقم أعمال الشركة. وقد سبق أن أدينت شركة وايت مارتن عام ١٩٩٧ بسبب نشاطها الاحتكاري. والعودة إلى الإجرام عامل هام في تحديد الغرامة. وبما أن المنتجات المحتكرة تُستخدم أساساً في القطاع الصحي، فإن لهذا الكارتل تأثيراً مباشراً على تكلفة هذه المنتجات بالنسبة للمرضى والمستشفيات، فضلاً عن شركات الصرف الصحي والمياه.

٢- البنزين (٢٠٠٧)[١٢]

١٢- اكتُشف كارتل بنزين بعد مداهمة مباغتة عام ٢٠٠٧. وقد تراجعت أسعار الوقود بنسبة تزيد عن ١٠ في المائة بعد اكتشاف الكارتل. وأدى هذا التراجع في أسعار الوقود إلى وفورات عامة تزيد عن مليون يورو. ووقود التجزئة هو منتج أساسي لا سيما في البلدان التي تعتمد اعتماداً كبيراً على الطرق السريعة في الشحن ونقل الأشخاص. وفي البرازيل، تمثل الطرق السريعة نسبة ٦٢ في المائة من مجموع نقل البضائع. وتؤثر أسعار الوقود على الأسعار النهائية للسلع الأساسية وتذاكر الحافلات، مما يؤثر تأثيراً مباشراً على الفقراء.

---

(١١) مساهمة من البرازيل في المائدة المستديرة التي عقدها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣. انظر أيضاً http://lalibrecompetencia.com/2010/09/09/brazilian-antitrust-agency-fines-gas-cartel-in-us-1-8-billion/ (accessed 16 April 2013).

(١٢) مساهمة من البرازيل في المنتدى العالمي المعني بالمنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

باء- شيلي[١٣]

١- الصيدليات (٢٠١٢)

١٣- في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، رفع مكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية شكوى ضد ثلاث صيدليات تبيع بالتجزئة متهماً إياها بأعمال تواطئية أدت إلى زيادات في أسعار ٢٠٦ أدوية في الفترة ما بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ وآذار/مارس ٢٠٠٨. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، تم التوصل إلى اتفاق تسوية بين مكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية وصيدليات أهومادا التي وافقت على دفع مليون دولار أمريكي. وقد كان لهذه القضية تأثير كبير على الرأي العام. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، فرضت محكمة الدفاع عن المنافسة الحرة غرامة تُقدر بحوالي ٢٠ مليون دولار أمريكي على كل من سلسلتي صيدليات التجزئة الأخريين. وهذا هو أقصى حد من الغرامات يمكن تطبيقه في إطار قانون المنافسة وهو يستند إلى خطورة التصرف المذكور وحجم الضرر الذي سببه، والذي أثر في عدد كبير من المستهلكين في البلد. والمبلغ الإجمالي للغرامات التي فُرضت في هذا الحكم هو أعلى من مجموع جميع الغرامات التي فرضتها محكمة الدفاع عن المنافسة الحرة منذ تأسيسها عام ٢٠٠٤. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، أيدت المحكمة العليا قرار محكمة الدفاع عن المنافسة الحرة. وقال قضاة محكمة الدفاع عن المنافسة الحرة في الحكم الذي أصدروه إن "الشركات المتورطة في هذه القضية ارتكبت مخالفة خطيرة للغاية، نظراً لطبيعتها ولنتائجها الفعلية في سوق صيدليات التجزئة، ولنطاق السوق الجغرافية المتضررة ... فقد وُضعت الفائدة الاقتصادية قبل الكرامة الإنسانية وقبل الحياة وصحة الأفراد"[١٤].

٢- لحوم الدجاج (جاري النظر فيها)

١٤- بدأ مكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية تحقيقات تتعلق بكارتل احتكاري يعتمد طريقة تقييد الإنتاج، وهو يضم ثلاث شركات دواجن. وقد شكلت رابطة تجارية هذا الكارتل وأشرفت عليه خلال السنوات العشر الماضية. وبالنظر إلى خطورة الأعمال التي قامت بها هذه الشركات ومدتها والقوة السوقية التي منحها هذا الاتفاق الاحتكاري للشركات المتورطة وكون المنتج المعني هو من المواد الغذائية الأساسية، طلب مكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية فرض أقصى غرامة ينص عليها القانون وحل الرابطة التجارية. وللمرة الأولى، قدم المكتب أدلة جمعها خلال مداهمات مباغتة بفضل صلاحيات المصادرة التي مُنحت له بموجب قانون المنافسة المعدل لعام ٢٠٠٩.

---

(١٣) مساهمة من شيلي في المائدة المستديرة التي نظمها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(١٤) See http://www.fne.gob.cl/english/2012/09/11/supreme-court-upholds-tdlcs-ruling-against-cruz-verde-and-salcobrand-pharmacies-imposing-the-highest-ever-fines-for-collusion/#more-1216 (accessed 10 April 2013).

٣- النقل بالحافلات (جاري النظر فيها)

١٥- في حزيران/يونيه ٢٠١١، باشر مكتب المدعي العام الوطني للشؤون الاقتصادية، بحكم منصبه، تحقيقاً في خدمات النقل البري للركاب التي تقدمها الشركات الخاصة. واتهم شركتين وأحد الأفراد بالشروع، على نحو منسق، في أعمال تهدف إلى تحديد تواطئي لتعريفة النقل والاتفاق على توزيع تواتر حركة الحافلات على طرق محددة من وإلى سانتياغو. وطلب المكتب فرض غرامات تقدر بحوالي سبعة ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة على إحدى الشركات وعلى الشخص رهن التحقيق. وأُعفيت الشركة الأخرى من أي غرامة بفضل طلب التساهل الذي تقدمت به.

جيم- الصين، مقاطعة تايوان[١٥]

١- غاز البترول المسيَّل (٢٠٠٧)

١٦- اكتشفت لجنة التجارة العادلة في الصين كارتل تسعير تواطئي في سوق غاز البترول المسيَّل في إقليم يونلين. وقد اتفق الموزعون الإقليميون لغاز البترول المسيَّل على أن يرفعوا معاً سعر بيع العشرين كيلوغرام من الغاز للاستخدام المحلي من ٤٥٠ دولاراً تايوانياً جديداً إلى ٥٠٠ دولار تايواني جديد للبرميل وذلك في اجتماعات نظموها فيما بينهم.

٢- الحليب (٢٠١١)

١٧- أعلنت مؤسسة الصناعات الحيوانية الوطنية عن زيادة قدرها ١,٩ دولار تايواني جديد للكيلوغرام على سعر شراء الحليب الخام في أيلول/سبتمبر ٢٠١١، وذلك اعتباراً من ١ تشرين الأول/أكتوبر. ورداً على ذلك، نشرت لجنة التجارة العادلة تحقيقاتها، وخلصت إلى أن أكبر ثلاث شركات لمنتجات الحليب قامت مجتمعة، وبشكل متسق، بزيادة سعر التجزئة الموصى به للحليب الطازج. وقد تجاوزت الزيادة في سعر التجزئة الزيادة في سعر شراء الحليب الخام. وقدم كل من شركات الحليب الثلاث تبريراً مختلفاً لزيادة الأسعار، لكنها جميعها رفعت السعر بنفس القدر وهو ستة دولارات تايوانية جديدة للتر الواحد. وخلصت اللجنة إلى أن التبرير الوحيد لهذه الزيادات المنسَّقة في الأسعار هو تفاهم بين الشركات لتجنب التنافس على الأسعار. وفرضت اللجنة غرامات إدارية على الشركات الثلاث المتورطة.

---

(١٥) مساهمة من مقاطعة تايوان الصينية في المائدة المستديرة للأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة، فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

دال- إندونيسيا

زيت النخيل المستخدم في الطبخ (٢٠٠٩)[١٦]

١٨- اكتشفت سلطة المنافسة الإندونيسية كارتل تسعير تواطئي بين ٢٠ مصنِّعاً لزيت النخيل المستخدم في الطبخ، مما دفعها إلى طلب فرض غرامة إجمالية قدرها ٣١ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. ووفقاً لتقديرات سلطة المنافسة الإندونيسية، بلغت خسائر المستهلكين خلال فترة التكتل الاحتكاري ١٧٨ مليون دولار أمريكي. وتراجع سعر زيت الطبخ بعد البيان العلني الذي أصدرته سلطة المنافسة الإندونيسية خلال التحقيق. لكن المحكمة العليا أبطلت قرار سلطة المنافسة الإندونيسية معتبرة أن الأدلة غير المباشرة التي استندت إليها هذه السلطة لم تكن كافية لإثبات وجود انتهاك.

هاء- كينيا

النقل[١٧]

١٩- أجرت سلطة المنافسة في كينيا تحقيقاً في الكارتلات المتخفية على شكل رابطات تجارية ورابطات لرعاية العاملين في قطاع النقل بسيارات الأجرة المشتركة، واكتشفت وجود تسعير تواطئي وفرض "رسوم دخول الطرق" على المشاركين في السوق. وأعاقت هذه الرسوم الدخول المحتمل للفقراء من صغار منظمي المشاريع إلى السوق. وأوصت هذه الرابطات بأجرة الركوب التي يتعين على أعضائها تحصيلها. لكن سلطة المنافسة أصدرت أمراً لهذه الرابطات بالتوقف والكف عن هذه الممارسة، فتوقفت عن هذه الممارسات المخالفة لقوانين المنافسة. ونتيجة لذلك، استقرت الأسعار. وكان من شأن هذه الممارسات الاحتكارية في قطاع النقل بسيارات الأجرة المشتركة أن يؤثر تأثيراً كبيراً على الأسر ذات الدخل المنخفض والتي يبلغ إنفاقها على سيارات الأجرة المشتركة نسبة ٧ في المائة من دخلها مقارنة بـ ٠,٢ في المائة بالنسبة للأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع.

---

(١٦) مساهمة من إندونيسيا في المائدة المستديرة للأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(١٧) مساهمة من كينيا في المنتدى العالمي المعني بالمنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

واو- بيرو

الأوكسجين للاستخدام الطبي (٢٠٠٨)[١٨]

٢٠- خلصت سلطة المنافسة في بيرو إلى أن موردي الأوكسجين المستخدم للأغراض الطبية في النظام الصحي العمومي في بيرو وزعوا فيما بينهم عطاءات مشتريات هذا المنتج توزيعاً جغرافياً في الفترة ما بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤. وقد عوقبت الشركات المتورطة في ذلك. وهذا المنتج لا غنى عنه لحياة وصحة الأشخاص الذين لا يستطيعون تلقي العلاج في المؤسسات الصحية الخاصة. وبالتالي فإن هذا التصرف كان من شأنه أن يضر بالسكان ذوي الدخل المنخفض أكثر من غيرهم.

زاي- جمهورية كوريا

١- غاز البترول المسيَّل (٢٠٠٩)[١٩]

٢١- لاحظت لجنة التجارة العادلة بجمهورية كوريا أن أسعار غاز البترول المسيَّل ظلّت مرتفعةً حتى بعد كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ عندما استقرّت الأسعار الدولية، فباشرت تحقيقاً في نيسان/أبريل ٢٠٠٨. وخلصت إلى أن ارتفاع أسعار غاز البترول المسيّل المحلية يرجع أساساً إلى رفع الأسعار من جانب مورِّدي هذا الغاز. وفرضت اللجنة غرامةً قياسيةً بلغت ٦٠٠ مليون دولار أمريكي على سبعة مورِّدين لغاز البترول المسيَّل بسبب التواطؤ في تحديد أسعار الجملة لغاز البترول المسيَّل بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨. وشدَّدت اللجنة، في بيان صحفي، على أن غاز البترول المسيَّل هو أحد مستلزمات الإنتاج الأساسية ومن اللوازم اليومية لسائقي سيارات الأجرة وعربات المعوقين وكذلك للأُسر في المناطق الفقيرة التي لا يصل إليها الغاز الطبيعي المسيَّل الذي يشكل مصدراً أكثر ملاءمةً من مصادر الوقود.

٢- السكر (٢٠٠٧)

٢٢- اكتشفت اللجنة كارتلاً احتكارياً للسكر يضمُّ ثلاثة منتجين شاركوا في التسعير التواطئي للسكر وفي تحديد كميات التوريد بين عامي ١٩٩١ و٢٠٠٥، وفرضت اللجنة غرامات عليهم.

---

(١٨) مساهمة من بيرو في منتدى أمريكا اللاتينية للمنافسة الذي نظمته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. سانتو دومينغو، ١٨-١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

(١٩) مساهمة من جمهورية كوريا في المائدة المستديرة للأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة، فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

حاء- الاتحاد الروسي

الكلور (٢٠١١)[٢٠]

٢٣- قاضت دائرة مكافحة الاحتكار الاتحادية كارتلاً ظل نشطاً في سوق الكلور لأكثر من ثلاث سنوات. ويُستخدم الكلور في طائفة متنوِّعة من المنتجات الصناعية والاستهلاكية، كالمنتجات الصيدلانية والمنسوجات، كما يستخدم في تعقيم المياه. واستناداً إلى الأدلة التي تمّ الحصول عليها خلال مداهمات مباغتة وإلى المعلومات الواردة من مستهلكي الكلور، أثبتت دائرة مكافحة الاحتكار أن تسع شركات دخلت في اتفاق احتكاري يهدف إلى تحديد الأسعار وكميات الإمدادات، وإلى تقاسم الأسواق بحسب عدد الزبائن.

طاء- جنوب أفريقيا

١- الخبز والمطاحن (٢٠٠٧-٢٠١٠)[٢١]

٢٤- خلصت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا إلى أنّ شركات كبرى مهيمنة في مجال طحن القمح والذرة وإنتاج الخبز ودقيق الذرة تواطأت فيما بينها لتحديد الأسعار من خلال عقد اجتماعات وإجراء اتصالات دورية بين عامي ١٩٩٤ و٢٠٠٧. والمعروف أن الذرة والقمح هما من المستلزمات الضرورية لإنتاج المواد الغذائية الأساسية، كدقيق الذرة والخبز، التي لها أهمية بالغة بالنسبة للفقراء. وباشرت اللجنة تحقيقاً شمل شركات الخبز والمطاحن. وفي المراحل الأولى من التحقيق، تقدّمت إحدى الشركات بطلب للتساهل معها. واستناداً إلى المعلومات الواردة من الشركة مقدِّمة الطلب، علمت اللجنة أن أربعة مخابز اتفقت على تحديد سعر بيع الخبز وشكّلت أيضاً كارتلاً في مجال الطحن للاتفاق على الأسعار وتقاسم الزبائن. وفرضت محكمة المنافسة غرامات على ثلاث شركات لتواطئها في كارتل الخبز و/أو المطاحن في الفترة ما بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ و٢٠١٢. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، توصلت اللجنة إلى اتفاق تسوية مع أحد كبار الأعضاء في الكارتل. وشملت حزمة التسوية، إضافةً إلى العقوبات التقليدية والتعويضات، تدابير مبتكرة كالالتزام بخفض الأسعار وتدابير أخرى تهدف إلى معالجة شواغل التوزيع.

---

(٢٠) مساهمة من الاتحاد الروسي في المائدة المستديرة التي عقدها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(٢١) Rakhudu M and Kalicharan A (2008). Bread and milling cartel. *Competition News*. Edition 28. June. Available at http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/June-08-Newsletter-28.pdf (accessed 15 April 2013); and Competition Commission of South Africa (2010). Competition Commission settles with Pioneer Foods. Media release, 2 November. Available at http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/Commission-settles-with-Pioneer- Foods2.pdf (accessed 15 April 2013).

٢- المنتجات الصيدلانية (٢٠٠٨)

٢٥- بعد تحقيق دام ثلاث سنوات، قاضت لجنة المنافسة ثلاث شركات صيدلانية متورِّطة في مناقصات تواطئية وتقاسم للأسواق بهدف تجنُّب المنافسة والتلاعب بأسعار المنتجات الصيدلانية وغيرها من المنتجات المستخدمة في المستشفيات والتي تورَّد إلى المستشفيات العامة. وتقدَّم أحد أعضاء هذا الكارتل بطلب تساهل وتعاون مع اللجنة. واعتبرت اللجنة أن هذه القضية تكتسي أهميةً في ضوء تزايد القلق العام إزاء تزايد تكاليف الرعاية الصحية، وشدَّدت على أن السلوك التواطئي يمثِّل من دون شك أحد العوامل التي تسهم في رفع الأسعار في أسواق الرعاية الصحية[٢٢].

ياء- تركيا

لحوم الدواجن (٢٠٠٨)[٢٣]

٢٦- حقَّقت سلطة المنافسة التركية في المزاعم التي وردت في وسائل الإعلام عن وجود تواطؤ على تحديد الأسعار وتحديد الإنتاج بين الموزِّعين في سوق لحوم الدواجن. وشمل التحقيق ٢٧ موزِّعاً إضافة إلى رابطة منتجي لحوم الدواجن ومربِّي الدواجن. واستناداً إلى الأدلة التي تمَّ العثور عليها خلال عمليات التفتيش التي جرت في مواقع عمل المتورِّطين، خلصت سلطة المنافسة إلى أن تسعة موزِّعين شاركوا في كارتل وقاموا مجتمعين بتقليص الإمدادات ورفع الأسعار بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨. وفرضت السلطة غرامةً إدارية على كلٍّ من هؤلاء الموزِّعين.

كاف- زامبيا

الأسمدة (٢٠١٢)[٢٤]

٢٧- تشكِّل الأسمدة أحد مستلزمات الإنتاج الأساسية في القطاع الزراعي وهي أكثر الموادّ الأولية تكلفةً. وتدعم الحكومة الزامبية جزءاً من تكاليف الأسمدة التي يتكبدها صغار

---

(٢٢) Competition Commission of South Africa (2008). Pharmaceutical product cartel referred for prosecution. Media release. 11 February. Available at http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/MR012008.doc (accessed 15 April 2013).

(٢٣) مساهمة من تركيا في المائدة المستديرة التي عقدها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(٢٤) مساهمة من زامبيا في المنتدى العالمي المعني بسياسات المنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

المزارعين. وهي تحصل على هذه الأسمدة من شركتين ظلتا تفوزان بالمناقصة طوال السنوات العشر الماضية. وساورت اللجنة الزامبية للمنافسة وحماية المستهلك شكوكٌ بوجود كارتل، فنفَّذت مداهمة مباغتة لهاتين الشركتين جمعت خلالها أدلةً تثبت تورُّطهما. لكن الحكومة أعربت، أثناء التحقيق، عن قلقها إلى اللجنة إزاء هذه القضية، وخصوصاً إزاء تداعياتها المحتملة المتمثِّلة في انقطاع إمدادات الأسمدة، مما قد يؤدِّي إلى نقص الغذاء وانعدام الأمن الغذائي. ولذلك تمّ تعليق التحقيقات.

ثالثاً- السمات المشتركة لقضايا الكارتلات

٢٨- يُلاحظ أن لصناعات السلع الأساسية خصائص هيكلية نمطية تجعلها عرضةً للتكتُّلات الاحتكارية. فهذه الصناعات شديدة التمركز. ففي العديد من الحالات، يكون المنتج متجانساً وتكون بدائله قليلة أو منعدمة. وبالتالي تكون المرونة السعرية للطلب عليه ضعيفة للغاية. فالقوة الشرائية المعادلة منعدمة. وبالتالي فإن الكارتلات مستفحلة في هذه الصناعات. ونظراً للتماثل في هيكل السوق في العديد من البلدان أو لهيمنة مجموعة الشركات المتعدِّدة الجنسيات نفسها على الأسواق، ليس من النادر أن نرى كارتلات متماثلة تعمل في بلدان مختلفة.

ألف- أنواع الكارتلات والقطاعات المتأثِّرة

٢٩- في معظم حالات الكارتلات المبيّنة في الفرع الثاني، يمثِّل التسعير التواطئي أكثر أشكال الكارتلات شيوعاً. وهناك أيضاً حالات تعمل فيها الكارتلات على الحدِّ من الإنتاج أو تقاسم الزبائن أو الأسواق أو التلاعب بالعطاءات، وإن كانت هذه الحالات ليست بنفس درجة الشيوع. وفي العديد من حالات التسعير التواطئي والحدِّ من الإنتاج، تورَّطت رابطات صناعية في تنسيق الكارتل والمحافظة عليه. وفي جميع الحالات المذكورة في الفرع الثاني تقريباً، تضرَّر المستهلكون الفقراء من ارتفاع الأسعار. أما القطاعات التي تأثَّرت بالكارتلات والتي أضرّت فيها الكارتلات على الأرجح بالأسر المعيشية الفقيرة فهي قطاعات السلع والخدمات الأساسية، كالموادّ الغذائية والأدوية والوقود والنقل. وفي بعض القطاعات كالنقل بالحافلات، تحول الكارتلات المسيطرة على السوق دون دخول الشركات الصغيرة إلى هذه السوق.

٣٠- وتمثِّل كارتلات التلاعب بالعطاءات ممارسةً شائعةً أيضاً. فالفقراء في العديد من البلدان النامية يعتمدون على السلع والخدمات التي توفِّرها الحكومات المركزية والمحلية. ومشاريع الحدِّ من الفقر التي تموِّلها المعونة الخارجية أو الموارد العامة، على سبيل المثال، تتطلّب شراء الحكومات للسلع والخدمات من أجل بناء المدارس العامة والمستشفيات والطرق أو شراء الأدوية والزي المدرسي وما شابه. ونظراً لمحدودية الموارد، فإن الدولة تهتم بشدة بشراء النوعية الملائمة من

السلع والخدمات المطلوبة بأدنى الأسعار الممكنة. ولتحقيق هذا الهدف، يمثل وضع إجراءات ملائمة للمشتريات الحكومية والإنفاذ القوي لقانون المنافسة في مواجهة التلاعب بالعطاءات ومنع الفساد السبل الفضلى لضمان أفضل قيمة مقابل الثمن وأكبر فائدة ممكنة للفقراء. وفي البلدان التي وضعت فيها الحكومة برنامج إسكان اجتماعي للأسر المنخفضة الدخل، كالبرازيل[٢٥]، فتشتري بالتالي الأسمنت، يمكن للتسعير التواطئي والتلاعب بالعطاءات من خلال كارتلات الأسمنت أن يفرض عبئاً هائلاً على الإنفاق الحكومي، مما يؤدّي بالتالي إلى تقليص الموارد التي يمكن استخدامها في برامج تفيد الفقراء.

باء- التحدِّيات التي تواجه إنفاذ إجراءات مكافحة الكارتلات

٣١- يتطلّب الإنفاذ الفعّال لإجراءات مكافحة الكارتلات منح سلطات المنافسة صلاحيات إنفاذ كافية وأدوات تحقيق فعّالة لتيسير جمع الأدلة وتمكينها من فرض عقوبات فعّالة. وقد نجحت بعض البلدان في مقاضاة الكارتلات بينما تواجه بلدان أخرى صعوبات في هذا المجال. ويتناول هذا الجزء بعض هذه الصعوبات.

١- جمع الأدلة

٣٢- تتمثَّل إحدى صعوبات التصدِّي للكارتلات في العثور على أدلة على وجود اتفاق أو اتصال لعقد اجتماعات أو إجراء مكالمات هاتفية أو تبادل رسائل إلكترونية بين أعضاء الكارتل. وفي العديد من الولايات القضائية، تنظر المحاكم في أدلةٍ مباشرة على وجود اتفاق وتعتبر الأدلة غير المباشرة غير كافية لإثبات وقوع الانتهاك، كما حدث في قضية زيت النخيل المستخدم في الطبخ في إندونيسيا. بيد أن العثور على أدلة على اتفاق احتكاري يمثِّل أمراً صعباً للغاية وهو واحد من أكبر التحدِّيات. غير أنه يمكن التغلُّب على هذه الصعوبة من خلال منح وتوفير الصلاحيات والموارد الكافية لسلطة المنافسة كي تنفِّذ مداهماتها المباغتة وتقوم بعمليات التفتيش وتضع يدها على الأدلة، وتبني قدراتها البشرية والتقنية من أجل النجاح في التحرّي عن التكتُّلات الاحتكارية ومقاضاتها.

٢- أدوات التحقيق

٣٣- في معظم الحالات المبيّنة في الفرع الثاني، استخدمت وكالات المنافسة في الاتحاد الروسي، والبرازيل، وتركيا، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا، وشيلي المداهمات المباغتة وبرامج التساهل في كشف الكارتلات. وقد ثبت أن المداهمات المباغتة وبرامج التساهل هي أكثر الأدوات فعالية في جمع الأدلة. وبالتالي، فإن من الأهمية بمكان أن تُمنَح وكالات المنافسة

(٢٥) مساهمة من البرازيل في المنتدى العالمي المعني بسياسات المنافسة في أمريكا اللاتينية التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. سانتو دومنغو، ١٨-١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

السلطة التي تخوِّلها القيام بهذه المداهمات أو الزيارات غير المعلنة لمقارّ الشركات المشتبه في مشاركتها في هذه الكارتلات، فضلاً عن صلاحية الوصول إلى أماكن المعلومات المادية والافتراضية، كخزائن الملفات والحواسيب، دون الحصول على إذن من موظفي الشركة أو مديريها.

٣٤- وفيما يتعلَّق ببرامج التساهل، لوحظ أن الكثير من البلدان النامية التي تتمتَّع بسجلٍ جيدٍ في إنفاذ قوانين المنافسة، كالبرازيل، وتركيا، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا اعتمدت برامج تساهل بعدما نجحت في مقاضاة بعض الكارتلات. واكتسبت سلطات المنافسة من هذه التجارب بعض المصداقية اللازمة للتنفيذ الفعّال لبرامج التساهل. وثمّة عامل مؤثِّر آخر فيما يتعلَّق بفعالية برامج التساهل هو شدّة العقوبات. فأعضاء الكارتلات لا يقبلون على التعاون مع سلطات المنافسة ما لم تكن العقوبات والغرامات المفروضة شديدةً. وتسلّم السلطة المعنية بالمنافسة في جمهورية كوريا بأن بعض الكارتلات الموجودة منذ فترة طويلة دون أن تُرصَد قد اكتُشِفَت بفضل تعزيز الشفافية وزيادة الحوافز ووضوح إمكانية التنبؤ بالعقوبات[٢٦].

٣- التحقيقات المطوَّلة

٣٥- كثيراً ما تستغرق التحقيقات في الكارتلات الاحتكارية عدَّة سنوات قبل أن تكتمل. وهي عملية طويلة ومستهلكة للموارد. وتحتاج سلطات المنافسة لموظفين مدرَّبين تدريباً جيداً لتنفيذ المداهمات المباغتة والنجاح في تنفيذ برامج التساهل. كما تحتاج هذه السلطات إلى دعم المؤسسات الحكومية الأخرى كالسلطة القضائية والشرطة. وبغضّ النظر عن الوقت والموارد المستثمرين في قضايا الكارتلات، فإن النتائج قد تكون مخيِّبةً للآمال في الحالات التي يتعذَّر فيها الحصول على الأدلة اللازمة والحالات التي تكون فيها القرائن غير كافية مما يؤدِّي إلى رفض المحاكم لها.

٤- العقوبات

٣٦- إن شدّة العقوبات مهمةٌ في ردع الكارتلات والتشجيع على تقديم طلبات التساهل[٢٧]. وفيما يتعلَّق بتحديد مبلغ الغرامات، تعتمد الولايات القضائية عدَّة معايير منها حجم السوق، والسكان المتضرِّرون، وعودة الكارتلات إلى الإجرام. وقد أخذت جمهورية كوريا في الاعتبار حجم السوق وعدد السكان المتضرِّرين خلال تحقيقها في موضوع كارتل

---

(٢٦) مساهمة من جمهورية كوريا في المائدة المستديرة التي عقدها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(٢٧) الأونكتاد (٢٠١٠). العقوبات وسُبل الانتصاف المناسبة. TD/RBP/CONF.7/5. جنيف. ٣٠ آب/أغسطس. الوثيقة متاحة بالإنكليزية على الرابط التالي:
http://unctad.org/en/Docs/tdrbpconf7d5_en.pdf (تاريخ الاطلاع ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٣).

غاز البترول المسيَّل. وبالمثل، فرضت البرازيل غرامةً قياسيةً في قضية كارتل الغازات الصناعية والطبية استناداً إلى أهمية استخدامات هذه المنتجات، ومدى تأثير الكارتل وعودة الكارتل إلى الإجرام. وفرضت شيلي أقصى غرامة ممكنة بموجب قانون المنافسة في قضية الصيدليات استناداً إلى خطورة سلوك الكارتل وعدد المستهلكين المتضرِّرين. ويقدِّم المربع ١ بعض التجارب الناجحة في تشجيع المنافسة.

الإطار ١

التجارب الناجحة في الترويج للمنافسة

يمكن لفتح الأسواق أمام المنافسة أو تحسين الشروط المواتية للمنافسة أن يؤدِّي إلى نتائج أفضل في التخفيف من أثر الممارسات المانعة للمنافسة على الفقراء، بدلاً من اتخاذ تدابير لاحقة لهذه الممارسات عقب تحقيقات تستهلك الكثير من الوقت والموارد.

كرواتيا

أصدرت وكالة المنافسة الكرواتية رأياً عام ٢٠١٠ يتناول شواغل المنافسة في خدمات سيارات الأجرة. واقترحت الوكالة استبدال القواعد الموجودة التي تحدُّ من عدد المتنافسين والسماح للرابطة المعنية بتحديد الأسعار، وتطبيق شروط مرنة وأكثر يسراً لدخول الأسواق. ونتيجةً لذلك، زاد عدد المتنافسين، وتراجعت الأسعار بنسبة ٤٥-٥٠ في المائة مقارنةً بالأسعار الاحتكارية التي كانت سائدةً قبل ذلك، وزاد عدد رحلات سيارات الأجرة بنسبة ١٠٠ في المائة، وتنوَّعت الخدمة، كما جرى تشجيع الابتكار وحماية البيئة[٢٨].

كينيا

فتحت كينيا قطاع طحن الذرة أمام المنافسة. ومع ذلك، ظلّ سعر دقيق الذرة مرتفعاً لسبب أساسي هو العدد المحدود من شركات المطاحن والأسعار الدُّنيا التي فرضتها رابطة مطاحن الحبوب وأعضاؤها. وطلبت سلطة المنافسة الكينية مراجعة اللوائح الداخلية للرابطة. ونتيجة لذلك، أُلغيت هذه اللوائح وتعزَّزت المنافسة مما أدَّى إلى خفض الأسعار. واستفاد المستهلكين الفقراء من هذا التدبير لأن الذرة ومشتقاتها من السلع الأساسية للأسر الفقيرة[٢٩].

جمهورية كوريا

في عام ٢٠١٠، سمحت سلطة المنافسة في جمهورية كوريا بمشاركة المزيد من المؤسسات بما في ذلك شركات الغاز في المدن في قطاع محطات الغاز الطبيعي المسيَّل التي

(٢٨) مساهمة من كرواتيا في المائدة المستديرة التي عقدها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(٢٩) مساهمة من كينيا في المنتدى العالمي المعني بسياسة المنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

كانت تحتكرها مؤسسة الغاز الكورية. ومن المتوقّع أن تتحسّن المنافسة في سوق تجزئة الغاز الطبيعي المسيَّل مما يؤدِّي إلى خفض الأسعار وتحسين نوعية الخدمات[٣٠].

الاتحاد الروسي

نجحت دائرة مكافحة الاحتكار الروسية في دعوتها إلى فتح السوق الوطنية للأسمنت الشديدة التمركز أمام المنافسة الأجنبية. وأدَّى هذا التدبير إلى خفض أسعار هذه المادة المستخدمة على نطاق واسع في بناء المساكن، بما في ذلك المساكن الاجتماعية[٣١].

زامبيا

نجحت لجنة المنافسة الزامبية في دعوتها إلى تحرير قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية وفتحه أمام الشركات الدولية، بعدما كانت تديره شركة مملوكة للدولة. ونتيجةً لذلك، انخفضت أسعار الاتصالات الدولية بنسبة ٧٠ في المائة، مما عاد بالفائدة على المستهلكين الفقراء الذين كانوا محرومين من هذه الخدمة قبل ذلك[٣٢].

رابعاً- مكاسب الفقراء من التحقيق في الكارتلات الاحتكارية

٣٧- في العديد من الحالات المذكورة أعلاه، تمّ اكتشاف الكارتلات من خلال المداهمات المباغتة وبرامج التساهل. ففي حالة كارتل البترين في البرازيل، كان للمداهمات المباغتة أثرٌ كبيرٌ، إذ أدَّت فوراً إلى خفض الأسعار بنسبة ١٠ في المائة. لكن العديد من التحقيقات لم تؤدِّ إلى الشيء نفسه. ففي قضية كارتل الخبز في جنوب أفريقيا، زادت أسعار الخبز بعد اكتشاف الكارتل وفرض غرامات على أحد أعضائه. فالإنفاذ الفعّال لا يؤدِّي بالضرورة إلى انخفاض فوري في الأسعار. علاوةً على ذلك، لا تُجري سلطات المنافسة في العادة تقييماً لأثر مقاضاة الكارتل على الأسعار في السنوات التي تلي قرارها. كما أنها لا تبحث اتجاهات دخول السوق من جانب شركات جديدة، وخصوصاً المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وبالتالي لا يمكن افتراض أن إنفاذ إجراءات مكافحة الاحتكار يؤدِّي إلى القضاء تماماً على الأثر السلبي للكارتلات على الفقراء. بيد أن القضاء على الكارتلات يسهم في تعزيز الكفاءة وتحسين رفاه المستهلك داخل الاقتصاد. وقد يكون له أثرٌ رادعٌ أيضاً يحول دون إنشاء كارتلات محتملة.

---

(٣٠) مساهمة من جمهورية كوريا في المائدة المستديرة التي عقدها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(٣١) مساهمة من الاتحاد الروسي في المائدة المستديرة التي عقدها الأونكتاد حول "تأثير الكارتلات على الفقراء"، الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة. جنيف، ٨-١٢ تموز/يوليه ٢٠١٣.

(٣٢) مساهمة من زامبيا في المنتدى العالمي المعني بسياسة المنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

ألف- الأسعار بعد القضاء على الكارتلات

٣٨- قد لا يؤدِّي فرض غرامات كبيرة على أعضاء الكارتلات إلى جني الفقراء أو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة فوائد مباشرة. فما يُجبى من غرامات لا يُوزَّع على الذين تحمّلوا المعاناة، بل يذهب عادةً إلى ميزانية الحكومة. ومن ثمَّ، فإن المستهلكين يرون الفائدة الفعلية لإنفاذ إجراءات مكافحة الاحتكار عندما يدفعون أسعاراً أقل. ومن منظور الفقراء فإن دفع سعر أقل في قطاعات المواد الغذائية الأساسية يشكل مقياساً لنجاح التحقيق في كارتل احتكاري.

٣٩- ويكمن التحدِّي في أن مقاضاة أحد الكارتلات لا يضمن تراجعاً في الأسعار. ومن الناحية النظرية، ينبغي أن يكون تفكيك أحد الكارتلات متبوعاً بتراجع في الأسعار. لكن تراجع الأسعار لا يحدث عملياً في الكثير من الأحيان. وفي حالات عديدة تنجح فيها مقاضاة الكارتلات، تظلّ الأسعار مرتفعةً. وبالرغم من صعوبة إثبات ما يجنيه الفقراء من فائدة من مقاضاة الكارتلات، تأتي البرازيل بتجربة ناجحة في هذا المجال. ففي حالة كارتل البترين (انظر الفرع الثاني) في مدينة جواو بيسُوَا، أدَّت المداهمات المباغتة إلى تأثير مباشر على أسعار البترين، إذ تراجعت بنسبة تزيد عن ١٠ في المائة بعد هذه المداهمات. إنها نتيجة تأمل كل سلطة من سلطات المنافسة في بلوغها في أي تحقيق تجريه عن أحد الكارتلات. واستناداً إلى متوسط مستوى استهلاك البترين مضروباً بنسبة تراجع الأسعار، يوفر هذا التحقيق، حسبما قيل، أكثر من مليون يورو في الشهر في المدينة بأكملها.

٤٠- لكن قضية كارتل الخبز في جنوب أفريقيا تشير إلى سيناريو مختلف. فبالرغم من اكتشاف الكارتل ومعاقبته، ظلت أسعار الخبز مرتفعة. وأمام هذه النتيجة المخيبة للآمال، اتّبعت لجنة المنافسة نهجاً جريئاً يتمثَّل في التوصُّل إلى حزمة تسوية مع أحد الأعضاء الرئيسيين في الكارتل، شملت التزاماً بخفض الأسعار مع تحديد مستويات دنيا للحدِّ من الربح الإجمالي في كلِّ فئة من فئات الخبز. ويتطلّب ذلك أن تؤدِّي لجنة المنافسة دوراً يشبه دور الجهة المنظمة للأسعار. وأدَّى هذا التدخُّل إلى خفض أسعار الخبز بالتجزئة وبالجملة.

باء- دعاوى التعويض

٤١- تمثِّل إمكانية السعي إلى الحصول على تعويض من خلال دعاوى التعويض سبيلاً آخر من السُبل التي تعود بالفائدة على الفقراء أو على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ويتيح العديد من الولايات القضائية أساساً قانونياً للأطراف المتضرِّرة يمكن أن تستند إليه في طلب التعويض برفع دعوى خاصة عمّا لحق بها من ضرر نتيجة الكارتل الاحتكاري. لكن الدعاوى الخاصة للحصول على تعويضات لا يتمّ اللجوء إليها على نطاق واسع إلا في الأنظمة القانونية الراسخة كالنظام القانوني للولايات المتحدة الأمريكية. وهناك العديد من العوائق العملية التي يمكن أن تُفسِّر قلّة اللجوء إلى الدعاوى الخاصة: فمن الصعب للغاية جمع المستهلكين وتنظيم

دعوى جماعية. وحتى لو تمّ ذلك، فإن التحدِّي الثاني هو كيفية إثبات وقوع الضرر، وليس هذا أمراً يسيراً بالنسبة للفقراء والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وقد تكون تكاليفه مرتفعة.

٤٢- لكن ثمة اعترافاً متنامياً بالدعاوى الخاصة كدعاوى متابعة لمقاضاة الكارتلات. ومثال ذلك ما حصل مع كارتل غاز البترول المسيَّل في جمهورية كوريا. فبعد قرار لجنة التجارة العادلة في كوريا، قدَّمت رابطات سائقي التاكسي ورابطة للمعاقين دعوى تعويض ضد أعضاء الكارتل. وقُدِّمت الدعوى باسم أكثر من ثلاثين ألف سائق تاكسي ومعاق، مما جعلها أكبر قضايا التعويض.

جيم- تقييم أثر الكارتلات على المستهلكين

٤٣- كما ذُكِر في الفقرة ١٠ أعلاه، فإن مجموعةً من الأدلة المستمدة من التجربة برزت فيما يتعلَّق بتأثير الكارتلات على المستهلكين. وتقوم بعض الولايات القضائية خلال التحقيق بحساب الأضرار التي يتسبَّب فيها الكارتل. وتقدِّم إندونيسيا مثالاً جيداً على ذلك. فضمن جهودها لإذكاء الوعي العام بالأثر الضار للكارتلات، سعت اللجنة الإندونيسية للإشراف على المنافسة التجارية إلى حساب الخسائر في قضايا الكارتلات الرئيسية، بما في ذلك قضية زيت النخيل المستخدم في الطبخ. فساعدت هذه الممارسة على كسب دعم الهيئات الحكومية الأخرى وعامة الجمهور، مما عزَّز من موقف سلطات المنافسة.

٤٤- وتقوم ولاياتٌ قضائيةٌ أخرى في كثير من الأحيان بتقييم تأثير تحقيقاتها المتعلِّقة بالكارتلات. ويهدف ذلك إلى تقييم مدى نجاح تدخُّل معين. ويمكن للتقييم اللاحق للتحقيق أن يكون مفيداً في إذكاء الوعي العام بالضرر الذي تتسبَّب فيه الكارتلات. لكن التقييم اللاحق المتعلق بتأثير إنفاذ إجراءات مكافحة الاحتكار ليس كثير الشيوع. ويرجع ذلك جزئياً إلى أن سلطات المنافسة تميل إلى تركيز مواردها على إثبات الانتهاك. وحيثما يتعلَّق الأمر بالسلع والخدمات الأساسية، يتمثل الشاغل الأساسي للفقراء في معرفة مستوى الأسعار بعد تفكيك الكارتل. وفي هذا الصدد، يمكن لرصد الأسعار عقب تفكيك الكارتل أن يشكِّل نقطة انطلاق جيدة بالنسبة لسلطات المنافسة كما يتبين من قضية كارتل البترين في البرازيل.

خامساً- تدابير تنظيمية أخرى للتخفيف من تأثير الكارتلات على الفقراء

٤٥- إن لدى الكثير من البلدان النامية مثل زمبابوي، والفلبين، وكينيا، وماليزيا، وغيرها من البلدان تشريعات لضبط الأسعار. وتهدف خطط ضبط الأسعار إلى المحافظة على توفير المواد الغذائية الأساسية وغيرها من السلع الأساسية للمستهلكين، وخصوصاً المستهلكين الفقراء، بتكلفة ميسورة من خلال مراقبة تخزين الأغذية والمبالغة في الأسعار أو الربح بل ومراقبة الكارتلات في بعض الحالات خلال أوقات النقص. وتشمل هذه المخططات عادةً

مجموعةً من السلع الأساسية كالخبز والدقيق والوقود وهي في أكثرها نفس المنتجات الواردة في أمثلة القضايا في الفرع الثاني.

٤٦- ويلجأ الكثير من البلدان النامية، في أغلب الأحيان، إلى هذه الأداة لضبط أسعار المواد الغذائية الأساسية والسلع الأساسية. وتقدِّم الفلبين مثالاً حديثاً على ذلك. فبعد أن تقدَّم أصحاب المخابز بشكوى، اكتشفت وزارة التجارة والصناعة المسؤولة عن إنفاذ قانون الأسعار أن شركات مطاحن القمح تحقق أرباحاً فاحشة. وأصدرت الوزارة أمراً لهذه الشركات بالامتناع عن بيع الدقيق بالأسعار الحالية وتقليص الأسعار بنسبة تزيد عن ١٠ في المائة. ولضمان بقاء أسعار الدقيق عند مستويات معقولة، وضعت الوزارة مخططاً لمراقبة وضبط الأسعار بشكل مستمر تخطر بموجبه أصحاب المطاحن بمراجعة وتخفيض أسعارهم عندما ترى ذلك ضرورياً[٣٣]. وفي بعض الحالات، يمكن للوكالات الحكومية أن تتعاون مع سلطات المنافسة في رصد تذبذبات الأسعار في قطاعات السلع الأساسية واتخاذ التدابير اللازمة. ففي مقاطعة تايوان الصينية، ترصد الحكومة تغيُّرات السوق، وإذا اكتشفت أن إحدى الشركات التي غُرِّمت سابقاً متورِّطة في ممارسات التسعير التواطئي، جاز للجنة التجارة العادلة أن تفرض غراماتٍ أو ترفع دعوى قضائية. وترى لجنة التجارة العادلة أنه كلما أدَّى أحد الكارتلات الاحتكارية إلى زيادات في الأسعار تستدعي تعديلاً لها، صار لزاماً على السلطات الصناعية المختصَّة أن تتدخَّل لمعالجة الوضع[٣٤].

٤٧- وحيثما يتمُّ إنفاذ قوانين المنافسة، ثمة احتمال أن يتعارض إنفاذ تشريعات ضبط الأسعار مع مراجعة قوانين منع الاحتكار. ومقارنةً بإنفاذ قوانين منع الاحتكار، قد يبدو مخطط ضبط الأسعار أكثر فعالية في ضمان خفض أسعار السلع الأساسية بالنسبة للفقراء. بيد أنه من المعلوم جيداً أن الضوابط المباشرة للأسعار تحلُّ محل عملية السوق، مما يؤدِّي إلى عدد من الآثار السلبية التي شهدها الكثير من البلدان. وقد يؤدِّي ذلك إلى نقص في المنتجات ذات الأسعار المراقبة من خلال خفض الأسعار بشكل مصطنع، وإلى تأجيل العملية التي تتيح للسوق بلوغ التوازن. وقد يؤدِّي تدخُّل الحكومة إلى نتائج لم تكن في الحسبان منها تيسير ظهور الكارتلات. وخلص عددٌ من استعراضات النظراء الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة أجراها الأونكتاد إلى أن واضعي السياسات يسعون في الكثير من الأحيان، عند ارتفاع أسعار السلع الأساسية، إلى الاجتماع بالقيمين على مؤسسات الأعمال لتشجيعهم على التوصُّل إلى اتفاق جماعي على أسعار "معقولة". وبالتالي، توصى البلدان بتوخّي العناية في استخدام الضبط المباشر للأسعار وبالتقليل من هذا الإجراء. وفي هذا الصدد، فإن دور الترويج للمنافسة هام للغاية. وقد استبقت لجنة المنافسة في كينيا، في الوقت المناسب، اعتماد السلطة

(٣٣) مساهمة من الفلبين في المنتدى العالمي المعني بسياسات المنافسة. باريس، ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

(٣٤) مساهمة من مقاطعة تايوان الصينية في المنتدى العالمي المعني بسياسة المنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

التشريعية الكينية لضوابط للأسعار خلال تذبذب أسعار السلع الأساسية عام ٢٠١٠ الذي طال بعض السلع الأساسية الرئيسية كدقيق القمح والأرز وزيت الطبخ والسكر والبترين، فنفذت عدداً من أنشطة الترويج[٣٥].

سادساً- الدروس المستفادة من التجارب حتى الآن

ألف- صلاحيات إنفاذ كافية

٤٨- لا بدّ من منح سلطات المنافسة صلاحيات كافية بموجب القانون كي تتمكّن من إجراء تحرياتها عن الكارتلات بصورة فعّالة. والمداهمات المباغتة وبرامج التساهل هي أكثر الأدوات تأثيراً في كشف الكارتلات ومقاضاتها. وكي تتمكّن سلطات المنافسة من جمع الأدلة، ينبغي أن تكون لديها صلاحية القيام بمداهمات مباغتة أو بزيارات غير معلنة لمقارّ أعضاء الكارتلات، وصلاحية البحث عن الوثائق اللازمة ومصادرتها.

٤٩- وتستخدم الولايات القضائية الناجحة في البلدان النامية والناشئة، كالبرازيل، وتركيا، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا، وشيلي هذه الأدوات بفعالية لدى مقاضاة الكارتلات. وقد وضعت هذه البلدان ممارساتها الإنفاذية خطوة خطوة حتى وصلت في نهاية المطاف إلى المستوى الذي بلغته البلدان الأكثر تقدُّماً في مقاضاة الكارتلات، حيث يزداد عدد القضايا في هذا المجال من سنة إلى أخرى.

باء- تحديد الأولويات

٥٠- كي يستفيد الفقراء من قوانين وسياسات المنافسة، يمكن لسلطة المنافسة أن تؤدِّي دوراً أكبر من خلال اعتماد نظرة استراتيجية في تخصيص مواردها أو تحديد أولوياتها المتعلقة بمواجهة السلوكيات المانعة للمنافسة، وخصوصاً الكارتلات في قطاعات يُرجَّح أن تؤثِّر فيها الكارتلات على الفقراء. ويملك عددٌ من الولايات القضائية بالفعل إطاراً لتحديد الأولويات بشكل من الأشكال. وتولي هذه الأطر الأولوية لقطاعات أو منتجات تؤثِّر على الفقراء. وتقدِّم جنوب أفريقيا مثالاً جيداً على ذلك. ففي عام ٢٠٠٨، حدَّدت لجنة المنافسة فيها ثلاثة معايير لتحديد الأولويات كجزء من عملية التخطيط الاستراتيجية الخاصة بها. وأحد هذه المعايير هو التأثير على المستهلكين الفقراء. وحُدِّدت الكارتلات كأولوية تشمل عدَّة قطاعات. كما حدَّدت اللجنة أربعة قطاعات تحظى بالأولوية استناداً إلى هذه المعايير، وهي المواد الغذائية والصناعات الزراعية، والبنى التحتية والبناء، والأعمال المصرفية، والمنتجات

(٣٥) مساهمة من كينيا في المنتدى العالمي المعني بسياسة المنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

الصناعية الوسيطة[٣٦]. وبالمثل، تهدف سلطة المنافسة في كينيا إلى ضمان حصول الفقراء على السلع والخدمات الأساسية بتكلفة ميسورة[٣٧].

٥١- ولمواجهة تهديد التضخُّم عقب الأزمة الاقتصادية العالمية، وضعت لجنة التجارة العادلة في جمهورية كوريا برنامجاً لمراقبة التسعير التواطئي للسلع الأساسية، وهي السلع التي يمكن لارتفاع أسعارها أن يؤثِّر تأثيراً حادّاً على الأسر المعيشية. وخُصِّصت مواردُ كبيرةٌ لهذا البرنامج، مما أتاح تتبُّع تغيُّرات الأسعار عن قرب فيما يتعلَّق بالسلع التي اعتُبِرت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالاحتياجات الأساسية للشعب، مثل الوقود والمواد الغذائية. وبفضل هذه المبادرة، اكتُشِفَ عددٌ من الكارتلات في أسواق عجائن النودلز الجاهزة والبيض والبترين.

٥٢- وبصرف النظر عمّا إذا كان هناك إطارٌ رسميٌ لتحديد الأولويات أم لا، يُركِّز الكثير من السلطات كسلطات إندونيسيا وموريشيوس في أنشطة الإنفاذ الخاصة بها على القطاعات التي توفِّر الاحتياجات الأساسية للسكان. بيد أن قلةً قليلةً من وكالات المنافسة الحديثة العهد تمكَّنت من كشف كارتلات كبيرة ومقاضاتها. ولا تزال الكارتلات أصعب تحد في أمس الحاجة إلى الإنفاذ.

٥٣- وبالنظر إلى صعوبات إنفاذ إجراءات مكافحة الاحتكار التي يواجهها الكثير من الوكالات في البلدان النامية وقلة الموارد المخصصة لهذه الوكالات، يمكن لسلطات المنافسة أن تركز جهودها على القطاعات التي يكون فيها للكارتلات تأثير حاد على قطاع واسع نسبياً من السكان، ولا سيما الفقراء. ويمكنها أيضاً أن تمحص في المشتريات الحكومية وتبحث، بالتعاون مع الهيئة المعنية بالمشتريات، السلوك المرتبط بالعطاءات في الحالات التي يشتبه فيها بحدوث تلاعب في العطاءات. وقد تكشف هذه الدراسات عن أنماط تظهر تقاسماً للأسواق أو تناوباً على تقديم العطاءات[٣٨].

جيم- الإنصاف في التوزيع

٥٤- من الأفكار السائدة عن مكافحة الاحتكار أنها ليست الأداة الصحيحة لمعالجة قضايا الإنصاف. ويُقال إن إجراءات مكافحة الاحتكار تهدف إلى تعزيز الكفاءة وأنها ليست الأداة السياساتية لتناول الجوانب المتعلِّقة بالإنصاف في التوزيع. ويمكن الدفع بأن قوانين وسياسات

---

(٣٦) Ramburuth S (2008). The Commission's approach to prioritization. *Competition News*. Edition 28. June. Available at http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/June-08-Newsletter-28.pdf.

(٣٧) مساهمة من كينيا في المنتدى العالمي المعني بسياسات المنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. باريس، ٢٨ شباط/فبراير - ١ آذار/مارس ٢٠١٣.

(٣٨) الأونكتاد (٢٠٠٥). تقرير توليفي عن التحقيقات التي جرت مؤخراً بشأن الكارتلات والتي يكون الاطلاع عليها متاحاً للعموم. جنيف، ٥ أيلول/سبتمبر. متاح بالإنكليزية على الرابط التالي: http://unctad.org/en/docs/tdrbpconf6d4_en.pdf. (تاريخ الاطلاع ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٣).

المنافسة ينبغي أن تؤدِّي، في أوقات الأزمات الاقتصادية والركود، دوراً استباقياً بقدر أكبر في معالجة قضايا الإنصاف، لا سيما عندما تتعلَّق الممارسات المانعة للمنافسة بالفقراء والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

٥٥- ووفقاً لهذه الحجة، تتّبع بعض الولايات القضائية نهجاً أكثر قوة، لا سيما في استنباط سُبل الانتصاف والتسوية في قضايا الكارتلات. وتقدِّم جنوب أفريقيا مثالاً مثيراً للاهتمام في هذا الصدد. ففي قضية كارتل الخبز والمطاحن الشهيرة، توصَّلت لجنة المنافسة إلى تسوية مع أحدِ الأعضاء الأساسيين في الكارتل وهي تسوية تجاوزت العقوبات التقليدية وتناولت قضايا الإنصاف بشكل مباشر. إذ شملت التسوية شرطاً مفاده أن تقوم الشركة أولاً بتعديل أسعار بيعها للدقيق والخبز من خلال تقليص إجمالي ربحها؛ وأن تدفع ثانياً مبلغاً قدره ٢٥٠ مليون رنداً لإنشاء صندوق القدرة التنافسية في مجال الصناعات الزراعية، الذي سيشجِّع القدرة التنافسية والعمالة والنمو في سلاسل القيمة في مجال المواد الغذائية ويوفِّر التمويل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة؛ وأن تقوم الشركة ثالثاً بزيادة النفقات الرأسمالية لزيادة الإنتاج وخلق الوظائف[٣٩].

دال- تدابير الترويج للمنافسة

٥٦- إن الترويج مهم في ضمان الاتساق بين مختلف السياسات والتدابير الحكومية الرامية إلى تعزيز المنافسة في الأسواق. بيد أن وكالات المنافسة تواجه تحدِّيات في إيجاد حلّ وسط بين الأهداف السياساتية الاقتصادية أو الاجتماعية الأوسع والتطبيق الصارم لقانون المنافسة. وتقدِّم قضية الأسمدة في زامبيا مثالاً جيداً يبين هذه الصعوبة. فسلطات المنافسة وحدها لا تستطيع دوماً الاضطلاع بوظيفة تشجيع المنافسة. فهي تحتاج إلى دعم الجهات الحكومية الأخرى والجهاز القضائي. ولضمان هذا الدعم، ينبغي أن تدرك المؤسسات الأخرى أيضاً أهمية المنافسة وفوائدها. ولذلك فإن الترويج للمنافسة يكتسي أهميةً حاسمةً في نشر ثقافة المنافسة بين المؤسسات الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين وفي الإنفاذ الفعّال لقوانين المنافسة. وفي بعض الأحيان، قد يعيق انعدام الإرادة السياسية الإنفاذ الفعّال لإجراءات مكافحة الكارتلات من جانب سلطة المنافسة. والأنكى من ذلك أن هذا العيب يمكن أن يدعم السلوكيات الاحتكارية من خلال خلق سابقة للشركات الأخرى مفادها أنه بالإمكان الإفلات من العقاب على انتهاكات قوانين المنافسة. ويقدِّم الإطار ١ أعلاه بعض الأمثلة على تدابير الترويج الناجحة في ولايات قضائية مختلفة.

---

(٣٩) Competition Commission of South Africa (2010). Competition Commission settles with Pioneer Foods. Media release. 2 November. Available at http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/Commission-settles-with-Pioneer-Foods2.pdf (accessed 16 April 2010).

هاء- التعاون الدولي في إنفاذ إجراءات مكافحة الاحتكار

٥٧- توفِّر المنظمات الدولية كمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وشبكة المنافسة الدولية منتديات لتبادل المعلومات والتجارب عن إنفاذ إجراءات مكافحة الاحتكار بين سلطات المنافسة، ولإجراء دراسات في هذا المجال.

٥٨- ويكتسي التعاون بين وكالات المنافسة في قضايا الكارتلات العابرة للحدود أهميةً حاسمة. وقد تبيّن أن الاتفاقات الرسمية والتعاون غير الرسمي بين سلطات المنافسة فعّالين في الكثير من حالات الكارتلات التي تغطي عدَّة ولايات قضائية[٤٠]. وفي البلدان النامية التي ليس لديها برنامج تساهل أو اتفاق تعاون رسمي مع بلدان أخرى، يمكن للتعاون غير الرسمي أن يشكِّل رصيداً قيِّماً في التحقيقات التي تجريها هذه البلدان عن الكارتلات الدولية. وبالرغم من أن المعلومات السرية لا يمكن تقاسمها مع وكالات أجنبية دون موافقة الأطراف المعنية، فإن التجربة بيّنت أن التعاون غير الرسمي بين الوكالات يسهِّل تبادل المعلومات عن حالة التحقيق، والنُهج النظرية، وأساليب التحقيق، وتصميم سُبل الانتصاف. ومع ذلك، فالاتفاقات الرسمية المشابهة لاتفاق التعاون الذي جرى التفاوض بشأنه بين الاتحاد الأوروبي وسويسرا جديرة بالبحث لأنها تفتح سُبلاً لتبادل المعلومات السرية التي تُجمَع خلال التحقيق. ويخضع تبادل المعلومات هذا لبعض الشروط منها قواعد احترام السرية وحماية البيانات. ويقتضي ذلك أن تعدَّ الولايات القضائية الإطار القانوني اللازم للوفاء بهذه الشروط وبناء الثقة في نظمها القانونية والمؤسسية.

٥٩- ويمكن بناء الجهود الإقليمية أو العالمية الرامية إلى تعزيز التعاون على الأطر القائمة. ومن شأن تيسير تبادل المعلومات المتاحة للعموم من خلال شبكة استعلامات أن يكون مفيداً لجميع المشاركين، ولا سيما سلطات البلدان النامية. ويمكن لشبكة الاستعلامات أن تضع نظام إنذار لإبلاغ سلطات المنافسة بالكارتلات التي نجحت مقاضاتها، وبتقنيات الرصد وجمع الأدلة. ويعمل الأونكتاد حالياً على إنشاء بنك معلومات على شبكة الإنترنت، هو المنبر التعاوني لتبادل المعلومات. وسوف يوفِّر هذا المنبر منتدى افتراضياً يتيح لوكالات المنافسة تقاسم المعلومات غير السرية عن الحالات السابقة والراهنة لانتهاكات قوانين المنافسة، لا سيما حالات الانتهاكات العابرة للحدود. ويهدف المنبر إلى التشجيع على تبنّي موقف تواصلي بين الولايات القضائية من خلال تيسير تحديد الانتهاكات المشابهة التي حققت فيها ولايات قضائية أخرى، إضافة إلى أمثلة عن تحدّيات مشابهة تمّت مواجهتها[٤١].

---

(٤٠) الأونكتاد (٢٠١٢). الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحدِّيات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمرُّ بمرحلة انتقالية. TD/B/C.I/CLP/16. جنيف، ١٩ نيسان/أبريل. الوثيقة متاحة على الرابط التالي: http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd16_ar.pdf (تاريخ الاطلاع ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٣).

(٤١) Ezrachi A. and Qaqaya H. (2012). UNCTAD's Collaborative Information Platform. Concurrences Competition Law Journal. Concurrences 4-2012 – Horizons, pp 204-207. Available at: http://www.concurrences.com/IMG/pdf/07.concurrences_4-2012_horizons_ezrachi_qaqaya-2.pdf.

سابعاً- أسئلة لمواصلة المناقشة

٦٠- ترتبط الأسئلة التالية بالمناقشة المستمرة لهذا الموضوع:

(أ) هل ينبغي أن تكون أهداف إنفاذ قوانين المنافسة مكمِّلة لأهداف البلد الاقتصادية والاجتماعية العامة المتصلة بالحدِّ من الفقر؟

(ب) هل ينبغي لوكالات المنافسة أن تؤدِّي دوراً في الحدِّ من الفقر؟ إذا كان الجواب بنعم فما هو الدور الذي ينبغي أن تؤديه؟

(ج) ما هو نوع العقوبات وسبل الانتصاف التي يمكن لسلطات المنافسة وضعها للتخفيف من تأثير الكارتلات على الفقراء؟

(د) هل ينبغي لوكالات المنافسة أن ترتّب أولويات عملها على نحو يراعي القطاعات أو الممارسات التي يرجّح أن تؤثِّر على الفقراء والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم؟

(هـ) هل ينبغي لسلطات المنافسة في البلدان النامية أن تهتم بقضايا الإنصاف في التوزيع؟

(و) هل ينبغي لسلطات المنافسة أن تقيِّم تأثير إجراءاتها في تخفيف الآثار السلبية للكارتلات على الفقراء والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم؟