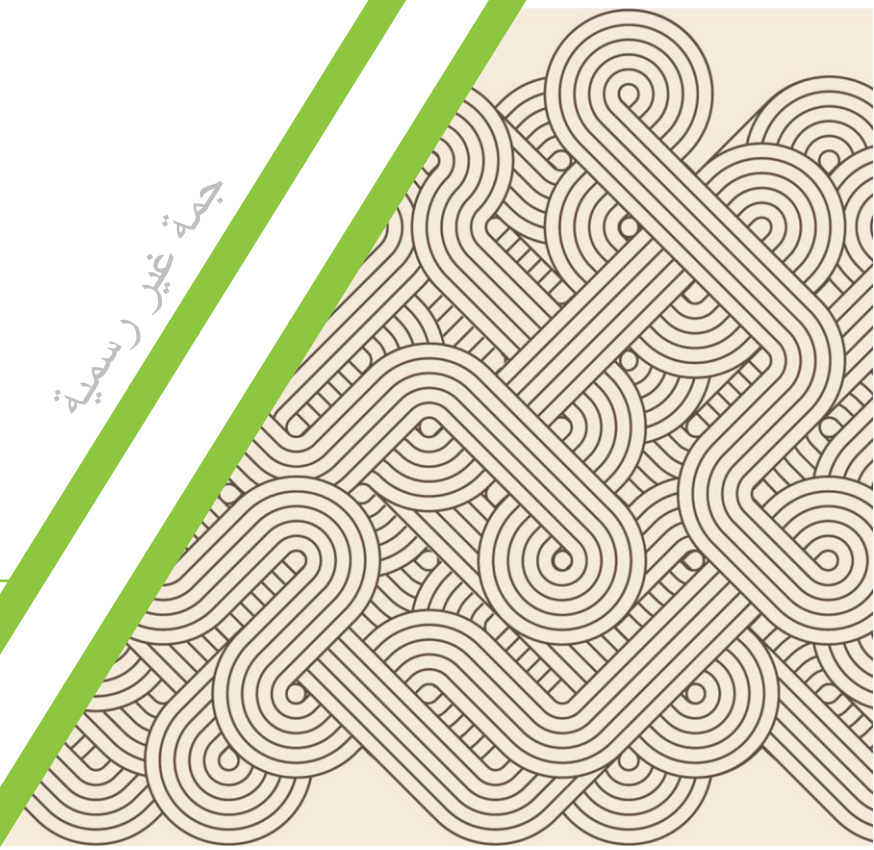
توصية المجلس بشأن الإجراءات الفعّالة لمكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة

جمة غير رسمية



الصكوك القانونية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

OECD
سياسات أفضل لحياة أفضل

تم نشر هذه الوثيقة تحت مسؤولية الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وتحتوي الوثيقة على أداة قانونيَّة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وقد تحتوي على مواد إضافية. وتجدر الإشارة الى ان الآراء والحجج المستخدمة في المواد الإضافية لا تعكس بالضرورة وجهات النظر الرسمية للدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

ذه الوثيقة وأي بيانات أو خريطة مدرجة بها، لا تمس بالوضع أو السيادة على أي إقليم، أو بتعيين الحدود الدولية أو باسم أي إقليم أو مدينة أو منطقة.

هذه الوثيقة متوفرة مجانًا. يمكن إعادة إنتاجها وتوزيعها مجانًا دون الحاجة إلى أي إذن مسبق، طالما لم يتم تغييرها بأي شكل من الأشكال. لا يجوز بيع الوثيقة.

نأب هيونتلا ردجي ،ةيلصلأا صوصنلا عم قباطتلا نامضل جأ نم دوهجلا صيقأ لذب نم مغولا لىع .ةيمسو رغ ةمجرتلا هذه : ةيداصتقلاا ةيمنتلاو نواعتلا ةمظنم عقوم لىع نادحاتملا ةيسوفلاو ةيزيلجنلإاب نادصنلا امهم شتديحولا شتيمسولا شتخسنلا
https://legalinstruments.oecd.org.

إنّ المجلس،

بالنظر إلى المادة 5 (ب) من اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تاريخ 14 ديسمبر/كانون الأول 1960؛

وبالنظر إلى توصية المجلس بشأن التلاعب في عطاءات المشتريات العامة [OECD/LEGAL/0396] وتوصية المجلس بشأن التعاون الدولي في إطار التحقيقات والإجراءات المتعلقة بالمنافسة [OECD/LEGAL/0408]، التي تتضمّن توجيها مفصّلا عن كلّ جوانب التعاون لإنفاذ التشريعات الخاصة بالمنافسة، بما فيها التعاون في قضايا التكتلات الاحتكارية المهيمنة؛

وبالنظر إلى التطورات لجهة إنفاذ القوانين والسياسات لمكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة منذ اعتماد توصية المجلس بشأن الإجراءات الفعّالة لمكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة [OECD/LEGAL/0294]، والتي تحلّ محلّها هذه التوصية؛

واذ يعترف بأن التكتلات الاحتكارية المهيمنة تشكّل أفظع الانتهاكات لقانون المنافسة؛

واذ يضع في اعتباره أن التكتلات الاحتكارية الدولية في الاقتصاد المعولم تشوّه المنافسة ولها أثر مضرّ على المستهلكين والمشاركين في السوق؛

واذ يضع في اعتباره أن الأعضاء وغير الأعضاء الذين التزموا بهذه التوصية (المشار إليهم فيما يلي بـ "الملتزمين بالتوصية") لديهم مصلحة مشتركة تتمثّل في مكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة وإنفاذ قوانينهم ضدّها بفاعلية؛

واذ يضع في اعتباره أن التكتلات الاحتكارية المهيمنة لا يُمكن مكافحتها ومنعها إلّا اذا كانت القوانين والعقوبات وإجراءات الإنفاذ ضدّها فعّالة ومناسبة ولها أثر رادع؛

واذ يعترف بأن إجراءات مكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة مهمّة من المنظور الدولي وتعتمد بشكل خاص على التعاون الدولي بين هيئات المنافسة؛

بناء على اقتراح لجنة المنافسة:

I. **يوافق** على استخدام التعاريف الآتية لأغراض هذه التوصية:

- تشير **التكتلات الاحتكارية المهيمنة** إلى الاتفاقات المانعة للمنافسة، أو الممارسات المتوافق عليها، أو الترتيبات المانعة للمنافسة بين منافسين فعليين أو محتملين تهدف إلى تحديد الأسعار، أو التلاعب بالعطاءات (العطاءات التواطؤية)، أو وضع قيود أو حصص للإنتاج، أو تشارك السوق أو تقسيمه عبر مثلا تقاسم العملاء، المورّدين، الأراضي، أو خطوط الأنشطة التجارية. ولا تشمل هذه التكتلات: (أ) الاتفاقات، الممارسات المتوافق عليها، أو الترتيبات ذات الصلة المعقولة بتكاملٍ مشروعٍ للأنشطة الاقتصادية بهدف تعزيز الكفاءة؛ (ب) الاتفاقات، الممارسات المتوافق عليها، أو الترتيبات التي قد تُعتَبر خلافا لذلك تكتلات احتكارية مهيمنة، والتي تُعفى بطريقة

مباشرة أو غير مباشرة من تغطية قوانين المنافسة الخاصة بالملتزمين بالتوصية، أو التي نصّت عليها قوانينهم.

- تشير **برامج التساهل** إلى الآليات التي تمنح أعضاء التكتلات الاحتكارية فرصة للإبلاغ ذاتيا عن سلوكهم، وتقديم معلومات وأدلة، والتعاون خلال التحقيق، مقابل حصانة أو تخفيف للعقوبات، أو في بعض الدول، حصانة من الإجراءات/الملاحقة القضائية.
- تشير **المفاوضات والتسويات لتخفيف العقوبة** إلى أداة لتسوية القضايا، تمكّن هيئات المنافسة من الوصول إلى نتائج جوهرية، وتسهّل الإجراءات في قضايا التكتلات الاحتكارية وتختصرها، من خلال العمل مع الأطراف الخاضعين للتحقيق مقابل تخفيف العقوبات.

II. **يوصي** بأن يجعل الملتزمين بالتوصية التكتلاتِ الاحتكارية المهيمنة غير الشرعية، بغضّ النظر عن وجود اثباتات عن آثار ضارة فعلية على الأسواق، بتصميم قوانين وسياسات وممارسات لمكافحة التكتلات الاحتكارية بطريقة تضمن ايقافها وردعها، وتوفير تعويضات ملائمة لضحايا هذه التكتلات الاحتكارية، وفقا للأطر القانونية، والبنية المؤسسية، والضمانات الإجرائية. وتحقيقا لهذه الغاية، على الملتزمين بالتوصية القيام بالآتي:

1. تطبيق نظام فعّال للكشف عن التكتلات الاحتكارية من خلال:

أ. اعتماد برامج تساهل فعّالة تقوم بالآتي:

i. وضع برامج التساهل، أي تحفيزات للإبلاغ الذاتي عبر توفير الحصانة الكاملة لأوّل من يبلّغ عن مشاركته في تكتل احتكاري ويتعاون بالكامل مع هيئة المنافسة،
ii. وكذا تخفيف العقوبات لمقدّمي الطلبات اللاحقين؛ إيضاح قواعد وإجراءات تنظم برامج التساهل والفوائد التي تقدّمها؛
iii. تسهيل الإبلاغ عبر اعتماد نظام تسجيل لتشجيع الإبلاغ المبكر وتوفير اليقين لمقدّمي الطلبات؛
iv. تحديد معايير واضحة لنوع وجودة المعلومات المطلوبة للتمتع ببرامج التساهل؛
v. ضمان التعاون المتواصل بين طالب التساهل هيئة المنافسة أثناء التحقيق من خلال أخذ بعض العوامل في الاعتبار عند تحديد درجة تخفيف العقوبة، منها قيمة المعلومات المقدّمة وتوقيت تقديمها؛
vi. توفير الحماية أو تخفيف العقوبات للموظفين والعاملين في الشركات التي تطلب الاستفادة من برامج التساهل؛
vii. استبعاد إمكانية توفير حصانة إلى الشركات التي أجبرت غيرها على المشاركة في التكتلات الاحتكارية؛
viii. الحرص على حماية سرّية المتقدّمين بطلبات التساهل بطريقة ملائمة؛
ix. السعي إلى تقليل الأعباء غير الضرورية للأطراف الطالبين التساهل.

ب. استخدام أدوات استباقية للكشف عن التكتلات الاحتكارية، كتحليل بيانات المنقصات العامة، لتحريك التحقيقات الخاصة بهذه التكتلات ودعمها.

ج. تسهيل الإبلاغ عن معلومات خاصة بالتكتلات الاحتكارية من قِبَل المبلّغين عن المخالفات (غير المتقدّمين بطلبات تساهل) (whistle-blowers)، مع توفير الضمانات اللازمة لحماية سرية هوية المُخبرين.

2. ضمان أن تتمتّع هيئات المنافسة بصلاحيات فعّالة للتحقيق في التكتلات الاحتكارية المهيمنة من خلال منحها الصلاحيات الآتية:

أ. إجراء عمليات تفتيش مفاجئة (مداهمات ميدانية) في أماكن العمل والأماكن الخاصة، والحصول على جميع الوثائق والمعلومات اللازمة لإثبات وجود التكتلات الاحتكارية؛
ب. الوصول إلى المعلومات الالكترونية التي من شأنها أن تساهم في الكشف عن التكتلات الاحتكارية، بما في ذلك الملفات الالكترونية المخزّنة عن بعد (مثلا على "الكلاود" "cloud") والوصول إلى تقنيات التحقيق الملائمة، مثل السماح بالتفتيش على الاتصالات ومراقبتها. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن يكون لدى أجهزة المنافسة موظفون مدرّبون ومتخصّصون، إضافةً إلى معدات مناسبة للقيام بتلك العمليات؛
ج. طلب المعلومات والحصول عليها من الأطراف الثالثة وتلك الخاضعة للتحقيق، بما في ذلك الهيئات الحكومية الأخرى؛
د. الحصول على أقوال شفهية من شهود فرديين؛
هـ. فرض عقوبات في حال عدم الامتثال بالطلبات الإلزامية وعرقلة التحقيقات.

3. تمكين التعاون بين هيئات المنافسة والهيئات العامة الأخرى، مثل هيئات المشتريات العامة، والنيابة العامة، وأجهزة مكافحة الفساد، بما في ذلك عبر تسهيل تبادل المعلومات والأدلة بين مختلف الجهات العامة، مع توفير ضمانات ملائمة للحماية من الإفصاح غير المناسب.
4. إتاحة استخدام أدوات التسوية المبكرة للقضية وتشجيعها، كالمفاوضات والتسويات لتخفيف العقوبة، والتي غالبا ما تتطلّب اعترافًا بالذنب و/أو اعترافًا بالحقائق و/أو تنازل عن الحق في الطعن.
5. فرض عقوبات فعّالة من حيث النوع والمستوى لمنع الشركات والأفراد من المشاركة في التكتلات الاحتكارية المهيمنة، وكذا تحفيز أعضاء هذه التكتلات على الانشقاق عنها والتعاون مع هيئة المنافسة. وتحقيقًا لهذه الغاية، على الملتزمين بالتوصية اعتماد مجموعة من العقوبات (مدنية، إدارية و/أو جنائية، نقدية وغير نقدية) من شأنها أن يكون لها تأثير رادع ملائم في ولايتهم القضائية. وينبغي أن يدرسوا أيضًا إمكانية فرض عقوبات شخصية ضد الأفراد المشاركين في هذه التكتلات.
6. توفير آلية تمنح كلّ من لحق به ضرر من التكتلات الاحتكارية المهيمنة الحق في الإنصاف أو المطالبة بتعويض عن هذا الضرر من الأشخاص أو الشركات التي تسبّبت به، مع تحقيق التوازن بعناية بين إجراءات الإنفاذ العامة والخاصة، خصوصًا لحماية برامج التساهل. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي على الملتزمين بالتوصية السعي إلى:

أ. وضع قواعد تمكّن الأطراف من الوصول إلى الأدلة اللازمة للمطالبة بالتعويض؛

ب. عدم الإفصاح عن إفادات التساهل وطلبات التسوية لضمان التوازن الملائم بين الإنفاذ العام من قِبَل هيئات المنافسة، والإنفاذ الخاص من قِبَل ضحايا التكتلات الاحتكارية؛

ج. الإيجاز بإجراءات الإنفاذ الخاصة التي لا تتبع القرارات الخاصة الصادرة عن هيئات المنافسة، وذلك للسماح بالإنفاذ في الحالات التي لم يصدر في شأنها قرار مسبق؛

د. اعتماد آليات الإنصاف الجماعية التي تسمح لمجموعة من المطالِبين والذين يعدون في وضع متشابه بالمطالبة بالتعويض بشكل جماعي؛

هـ. منح القيمة الإثباتية الملائمة للقرارات النهائية الصادرة عن هيئات المنافسة فيما يخص إجراءات الإنفاذ الخاصة المتعلقة بذات القاضية؛

و. تعليق فترات التقادم الخاصة بإجراءات الإنفاذ الخاصة خلال فترة التحقيق من قِبل هيئة المنافسة؛

7. دعم جهود هيئات المنافسة للتفاعل مع الجهات ذوي الشأن في قطاعي الخاص والعام فيما يخص المنع والكشف والتصويب الفعّال للتكتلات الاحتكارية المهيمنة، والأنظمة التي تمنع السلوك التواطئي.

8. تقييد الإعفاءات الممنوحة من قبل الملتزمين بالتوصية، إن وجدت، إلى تلك التي لا غنى عنها لغرض التحقق من أهدافهم الأساسية. وتحقيقًا لهذه الغاية، على هؤلاء الملتزمين أن يضمنوا الشفافية في وضع تلك الاستثناءات وأن يُقيّموها بشكل دوري للتأكد من كونها لازمة ومتناسبة مع الأهداف المراض تحقيقها.

III. **يدعو** الأمين العام والملتزمين بالتوصية إلى نشر التوصية.

IV. **يدعو** غير الملتزمين بالتوصية إلى مراعاة التوصية والالتزام بها.

V. **يحثّ لجنة المنافسة** على:

أ. النظر في إمكانية إعداد دليل تنفيذ لدعم الملتزمين بالتوصية في إنفاذها؛

ب. متابعة تنفيذ التوصية وتقديم تقرير إلى المجلس بعد خمس سنوات من اعتمادها على أقصى حدّ، وكلّ عشر سنوات على الأقل بعد ذلك.

معلومات أساسية

اعتمد المجلس التوصية بشأن الإجراءات الفعّالة لمكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة في 2 يوليو/تموز 2019 بناء على اقتراح لجنة المنافسة. وتحدّث هذه التوصية تلك المتعلقة بالإجراءات الفعّالة لمكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة الصادرة عام 1998 وتحلّ محلّها [OECD/LEGAL/0294].

إن أهمّية التوصية الصادرة عام 1998 كان أمر مسلّم به، اذ حرّكت الإجراءات ضدّ التكتلات الاحتكارية المهيمنة وساهمت في تقارب الإصلاحات لإنفاذ فعّال للقوانين. وتعكس توصية عام 2019 التطورات المستجدّة لدى الملتزمين بالتوصية منذ عام 1998، كما تهدف إلى توجيه الإصلاحات الوطنية وتعزيز فاعلية مكافحة التكتلات الاحتكارية على أساس المعايير المشتركة.

لئ ىيطئبلإ ةئلإحئبئذإ بطحضب هلئ ىي ءتئذهئ؛

التكتلات الاحتكارية المهيمنة هي اتفاقات أو ممارسات مانعة للمنافسة بين المنافسين، فهي تهدف إلى تحديد الأسعار ورفعها، وتقييد العرض، وتقسيم الأسواق أو تشاركها، مما يتسبّب بأضرار اقتصادية جسيمة. وتُشكّل التكتلات الاحتكارية المهيمنة أفظع الانتهاكات لقانون المنافسة.

بين عامي 1990 و2016، تجاوز حجم المبيعات المتأثر بالتكتلات الاحتكارية المهيمنة الدولية 50 تريليون دولار أمريكي. وتجاوز إجمالي الرسوم الإضافية ذات الصلة بالتكتلات الاحتكارية 1.5 تريليون دولار أمريكي، كما كانت أكثر من مئة ألف شركة متورطة في أنشطة تحديد الأسعار على المستوى الدولي. ولا تُظهر أنشطة التكتلات الاحتكارية أي علامات تراجع: ففي فترة السنوات الست ما بين أعوام 2010 و2016 وحدها، تمّ الكشف عن 75 تكتل احتكاري دولي جديد كلّ عام، وهو رقم قياسي. (Connor, J. (2016), The Private International Cartels (PIC) Data Set: Guide and Summary Statistics, 1990–July 2016, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2821254).

تشكّل الملاحقة القضائية للتكتلات الاحتكارية المهيمنة هدف سياساتي ذات أولوية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، كما هو أولوية لهيئات المنافسة التابعة للملتزمين بالتوصية.

ةآتند ةمشنب عئل 1998

في وقت اعتمادها عام 1998، كانت التوصية أداة رائدة ذات تأثير مهمّ للفت الانتباه إلى وجود التكتلات الاحتكارية وإلى الأضرار التي تسببها، كما كانت مهمة على صعيد تطوير قواعد وإجراءات وطنية ودولية أكثر فاعلية لمكافحة هذه التكتلات. وشدّدت توصية عام 1998 على خطورة الآثار الضارة للتكتلات الاحتكارية، وأوصت باعتماد قوانين وعقوبات وإجراءات إنفاذ فعّالة، وأن تتمتّع المؤسسات بصلاحيات ملائمة لكشف التكتلات الاحتكارية المهيمنة ومعاقبتها.

ومنذ اعتماد التوصية، تطورت ممارسات الإنفاذ والحلول السياساتية ضدّ التكتلات الاحتكارية المهيمنة. وعزّز الملتزمون بالتوصية سياسات وأدوات الإنفاذ الخاصة بهم. كما ازداد الكشف عن سلوكيات التكتلات الاحتكارية ومعاقبتها. وبموازاة ذلك، قامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، عبر لجنة المنافسة الخاصة بها، بمتابعة الحوار السياساتي ذات الصلة، وساهمت في دعم التطورات السياساتية.

طئ ثئجبئك و تمعذإذ غئعكذبؤفئذ ؤجئئ ة لكئغ ثبطئبلإ ةئلإحئبئذإ بـ

عام 2018، استعرضت لجنة المنافسة تنفيذ توصية عام 1998 والتطورات المستجدّة منذ اعتمادها. وخلص التقرير الخاص بذلك الفحص إلى أن توصية عام 1998 لا تزال مهمّة، لكنها تغفل بعض التطورات الأساسية التي طرأت على صعيد سياسة وممارسات مكافحة التكتلات الاحتكارية في العقدين السابقين. ولذلك، تمّت الموافقة على تحديث ها لتعكس وتعزّز التطورات في أنظمة إنفاذ إجراءات مكافحة التكتلات الاحتكارية لدى الملتزمين بالتوصية.

وستراقب لجنة المنافسة تنفيذ تلك التوصية، وستقوم بجمع الإحصاءات التي تأخذ في الاعتبار قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول التكتلات الاحتكارية الدولية الخاصة، والتي تشمل كل التكتلات الاحتكارية الخاصة الدولية المعروفة منذ العام 1990، إضافةً إلى إحصاءات الأمانة العامة عن هيئات المنافسة والتي تشمل بيانات بشأن الإنفاذ ومعلومات عن مبادرات نشر ثقافة المنافسة.

Relevance to COVID-19 Response and Recovery

في أوقات الأزمات الحادّة، مثل تلك الناتجة عن تفشي جائحة كوفيد-19، قد يفيد التعاون بين الشركات المتنافسة المستهلكين بطرق مختلفة، على سبيل المثال، من خلال تأمين الخدمات الأساسية (مثلا النقل) أو توزيع السلع النادرة التي تبقى أساسية (مثلا المحافظة على السلسلة الغذائية). وقد يكون التعاون أساسيًا لمشاريع البحث والتطوير المرتبطة بتطوير اللقاحات والأدوية، وللأنشطة التي قد تنجم عنها استثمارات ومخاطر جوهرية بالنسبة لشركة بمفردها. وفيما قد يكون التعاون بين الشركات مفيدًا لأغراض محدّدة، خصوصًا خلال المرحلة الفورية والطارئة للأزمة، يُطلب من هيئات المنافسة تحقيق التوازن السليم بين السماح لهذه المبادرات الخاصة بمعالجة إخفاقات السوق على المدى القصير، وتجنّب تشويه المنافسة على المدى الطويل. وفي هذا السياق، يمكن أن تدعم التوصية الملتزمين بها في تعزيز المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة بطريقة تمكّن هذه الاتفاقات من أن تكون منتجة، مع ضمان أن تبقى هيئات المنافسة متيقظة حيال خطر أن يؤدي هذا التعاون إلى قيود غير مبرّرة للمنافسة، مثل الاتفاقات الاحتكارية الخاصة بتحديد.

لمزيد من المعلومات، يُرجى مراجعة:

- OECD competition policy responses to COVID-19

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاطلاع على: www.oecd.org/competition/cartels/

معلومات التواصل: DAFCOMPContact@oecd.org.

الوثائق ذات الصلة

عام 2018، وافقت لجنة المنافسة على تقرير يستعرض تطبيق توصيات عام 1998 وأهميتها، والتطورات الجديدة التي طرأت منذ اعتمادها. ويُظهر التقرير أن مكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة أولوية لهيئات المنافسة لدى الملتزمين بالتوصية، وأبرز التطورات الآتية:

اعتماد وتعزيز برامج التساهل التي تقدّم إلى أعضاء التكتلات الاحتكارية فرصة للتبليغ ذاتيًا عن سلوكهم وتوفير معلومات وأدلة عن التكتل الاحتكاري، مقابل حصانة أو عقوبات مخفّفة؛

أدوات تحقيق استباقية وصلاحيات تحقيق أكثر فاعلية لهيئات المنافسة، بما في ذلك التفتيش والوصول إلى المعلومات؛

زيادة الغرامات على الشركات التي تنخرط في سلوك التكتلات الاحتكارية؛

اعتماد عقوبات ضدّ الأفراد؛

تجريم التكتلات الاحتكارية في دول عدّة؛

المفاوضات والتسويات لتخفيف العقوبة التي تخفّض الغرامات على الأطراف الذين يتعاونون مع هيئات المنافسة في إجراءات التحقيق في التكتلات الاحتكارية، والتي تسمح بتسوية أسرع للقضايا؛
إجراءات إنفاذ أكثر خصوصية تهدف إلى تعويض ضحايا التكتلات الاحتكارية عن الأضرار الذي لحقن بهم؛
مبادرات دعوة إضافية من قِبل هيئات المنافسة لمنع التكتلات الاحتكارية، وزيادة الوعي العام بمنافع المنافسة وتعزيز الإصلاحات الداعمة للمنافسة.

وخلص التقرير إلى أن توصية عام 1998 كانت بحاجة إلى تحديث لتعكس هذه التطورات. وفي 2 يوليو/تموز 2019، ألغى المجلس التوصية واستبدلها بتوصية جديدة [OECD/LEGAL/0452].

استعراض توصية المجلس بشأن الإجراءات الفعّالة لمكافحة التكتلات الاحتكارية المهيمنة [OECD/LEGAL/0294] – تقرير الأمانة العامة – DAF/COMP(2019)13.