الأمم المتحدة

TD/B/C.I/CLP/68

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
26 April 2023
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الحادية والعشرون

جنيف، 5-7 تموز/يوليه 2023

البند 5 من جدول الأعمال المؤقت

قضايا إنفاذ قوانين المنافسة التي تثيرها الممارسات الاحتكارية

موجز

تمثل ممارسة القوة الاحتكارية في جانب الشراء مجالاً من مجالات إنفاذ قوانين المنافسة الذي لم يحظ بنفس القدر من الاهتمام مقارنةً بممارسة القوة الاحتكارية في جانب البيع. وبينما تَعزَّز إنفاذ القوانين في حالات تركز الأسواق والاتفاقات المانعة للمنافسة بدرجة كبيرة على مر السنين، لم يتعزز الإنفاذ في حالات ممارسة القوة الاحتكارية في جانب الشراء بنفس الوتيرة. غير أن البحوث تشير إلى أن إساءة استغلال القوة الاحتكارية في جانب الشراء يمكن أن تحدث نفس الأضرار التي يحدثها أي سلوك آخر مانع للمنافسة. وتثير ممارسة السلطة الاحتكارية مخاوف في أسواق العمل تتعلق بقمع الأجور، حيث لا يستطيع العمال التفاوض على أجور أعلى في ظل وجود صاحب عمل واحد. ثم بدأت تُطرح في النقاشات مسألة قوة المشتري في قطاع تجارة التجزئة، لا سيما فيما يتعلق بصغار المنتجين والموردين الذين يواجهون شروطا وأحكاما غير متوازنة ومجحفة في معاملاتهم. وترصد هيئات المنافسة بشكل متزايد الممارسات المانعة للمنافسة في الأسواق التي تخضع لهيمنة الاحتكارات، وتجري مناقشات في مختلف المنتديات بشأن كيفية معالجة قضايا المنافسة في هذه الأسواق.

وترد في هذه المذكرة لمحة عامة عن تجارب الدول الأعضاء في مجال إنفاذ قوانين المنافسة والتحديات التي تواجهها في التعاطي مع الحالات التي تخضع فيها أسواق العمل والمنتجات للاحتكار. وبالإضافة إلى ذلك، تحدد هذه المذكرة التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة، وتقترح إجراءات للحد من إساءة استغلال الوضع المهيمن، وتقدم استنتاجات وتحدد مجالات لمزيد من العمل في هذا المجال من مجالات إنفاذ قوانين المنافسة

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- طلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، في دورته العشرين، إلى أمانة الأونكتاد أن تعد تقارير ودراسات كوثائق معلومات أساسية للدورة الحادية والعشرين بشأن موضوع "قضايا إنفاذ قوانين المنافسة التي تثيرها الممارسات الاحتكارية"[(1)].

2- ويمكن تعريف احتكار الشراء على أنه وضعية في السوق حيث تنفرد جهة واحدة بشراء نوع من السلع والخدمات في حين يوجد في السوق ذاتها العديد من البائعين[(2)]. وفي أسواق العمل، يمارس صاحب العمل الذي يملك القدرة على التحكم في السوق هيمنته في توظيف العمال. ويمكن أن يحدث احتكار الشراء أيضا في أسواق المنتجات التي يوجد فيها مشتر واحد فقط والعديد من البائعين.

3- وفي أسواق العمل، تقترن ممارسة القوة الاحتكارية بانخفاض أجور العمال، مما قد يؤدي إلى تفاوتات في الدخل وعدم المساواة في المجتمع[(3)]. والشركات التي تمارس قوة احتكارية في جانب الشراء يمكنها أيضاً أن تمارس نفس القوة الاحتكارية في جانب البيع، وهكذا يمكنها أن تبيع السلع بأسعار أعلى، على حساب المستهلكين والعمال على حد سواء. وقد لا تراعي هذه الشركات شروط العمل، لأنها تقدر على بسط هيمنتها على السوق والحد من الحلول البديلة المتاحة للعمال.

4- وفي أسواق المنتجات، ترتبط القوة الاحتكارية في جانب الشراء، أو قوة المشتري، بوجود موردين صغار لا تتوافر لديهم عادة أسواق بديلة حيث يمكنهم بيع منتجاتهم على نحو فعال. وفي ظروف أخرى، في أسواق التجزئة، قد نصادف حالة من حالات احتكار القلة الشرائي، حيث يغطي عدد قليل من الشركات سلسلة التوزيع بأكملها تقريباً، وحيث يكون هناك احتمال للتواطؤ الذي قد يؤثر سلباً على كل من المستهلكين وأجور العمال.

5- وقد تطور إنفاذ قوانين المنافسة بمرور الوقت، وحسّنت هيئات المنافسة الأدوات والمنهجيات المستخدمة للتعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر القطاعات الاقتصادية. ويبيّن استعراض للسوابق القضائية أن هيئات المنافسة في جميع أنحاء العالم ركزت أساساً على قمع الكارتلات وإساءة استعمال الوضع المهيمن في السوق وعلى حظر عمليات الدمج التي يرجح أن تقلل من المنافسة في السوق. والممارسات المانعة للمنافسة التي ترتبط باحتكارات الشراء ليست شائعة وقد لا تكون مفهومة فهماً جيداً مثل الممارسات المتصلة باحتكارات البيع. غير أن هذا المجال حظي باهتمام متزايد في السنوات الأخيرة، ولا سيما فيما يتعلق بتفاعلات سلاسل المتاجر الكبرى مع المنتجين والموردين، بما في ذلك المزارعون والأعمال التجارية الصغيرة[(4)].

6- ولا تتضمن معظم قوانين المنافسة تعريفاً لاحتكار الشراء، ولكنها تحظر هذا الشكل الاحتكاري بنفس الطريقة التي تحظر بها احتكار البيع عندما يشوه المنافسة. وتنص بعض قوانين المنافسة، مثل القوانين الموجودة في ألمانيا والمكسيك وموريشيوس والهند والولايات المتحدة الأمريكية، على أنها تهدف

(1) TD/B/C.I/CLP/66، الفقرة 15.

(2) انظر https://www.economicshelp.org/labour-markets/monopsony.

ملاحظة: تمت زيارة جميع المواقع الشبكية المشار إليها في الحواشي في نيسان/أبريل 2023. لا يعني ذكر أي شركة أو عملية مرخَّص بها الإعراب عن موافقة الأمم المتحدة عليها.

(3) انظر https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0019793920922499 و https://equitablegrowth.org/working-papers/antitrust-remedies-for-labor-market-power.

(4) ردان على استبيان الأونكتاد من كندا وكينيا (انظر الحاشية 7).

إلى الحفاظ على المنافسة بغض النظر عما إذا كانت بين البائعين أو المشترين. ويمكن أن تستوعب قوانين المنافسة احتكارات الشراء في سياق تناول إساءة استغلال الوضع المهيمن في السوق أو المركز التفاوضي الأقوى، وهي الحالة التي تحدث عندما يفرض طرف يتمتع بقوة شرائية نسبية شروطاً تجارية مجحفة أو غير مواتية على الشركاء التجاريين الصغار الذين يعتمدون اقتصادياً على ذلك الطرف دون أن تتوافر لديهم أي خيارات أخرى. ففي كينيا، على سبيل المثال تعرَّف "قوة المشتري" في قانون المنافسة لعام 2010 بصيغته المنقحة في عام 2019 على أنها "قدرة المشتري على الحصول على شروط توريد ملاءمة أكثر من الشروط التعاقدية العادية للمورد"، وفي حين لا يرد في القانون ذكرُ مصطلح "القوة الاحتكارية للمشتري"، تُستخدم عبارة "القوة التفاوضية للمشتري" لبحث الحالات ذات الصلة بناءً على الشروط الموضحة في القانون[5].

7- ويمكن أن تُلحق احتكارات الشراء بالعمال والمستهلكين نفس الأضرار التي قد تسببها لهم احتكارات البيع. وقد أظهرت البحوث أن "العواقب الاقتصادية للهيمنة على سوق العمل مماثلة للعواقب التي تترتب عن الهيمنة على سوق المنتجات". فالهيمنة على سوق المنتجات تعيد توزيع المستهلكين على شركة، حيث يضطر المستهلكون إلى دفع المزيد مقابل المنتجات وتكسب الشركة أرباحاً أكبر على حسابهم، مما يخل بكفاءة السوق بسبب عدم التوافق بين الاستهلاك والطلب، أو بسبب تسجيل خسارة فادحة[6]. وتسهم ممارسة القوة الاحتكارية في عملية إعادة التوزيع من العمال إلى أصحاب العمل عن طريق خفض الأجور وتسبب أيضاً خسائر وبطالة ما كانت ستحدث لو دُفعت للعمال أجور بأسعار تنافسية[7].

8- وتبين إحدى الدراسات كيف أد تركز القوة الاحتكارية لدى شركة مشترية واحدة إلى تدهور الأوضاع في سوق العمل في شكل انخفاض في الأجور (انظر الفصل الثاني، الإطار). ولهذه الأسباب، قد تحتاج هيئات إنفاذ القانون إلى التركيز أكثر على فهم الممارسات الاحتكارية في جانب الشراء ومعالجتها أينما ظهرت.

9- وترد في هذه المذكرة لمحة عامة عن تجارب الدول الأعضاء في مجال إنفاذ قوانين المنافسة والتحديات المعترضة في معالجة الحالات التي تنطوي على ممارسة القوة الاحتكارية، استناداً إلى البحوث والمعلومات المقدمة من هيئات المنافسة رداً على استبيان للأونكتاد[8].

ثانياً- ممارسة القوة الاحتكارية في أسواق العمل والمنتجات: لماذا ينبغي أن تشكل مصدر قلق بالنسبة إلى هيئات المنافسة

10- على الرغم من أن احتكارات الشراء يمكنها أن تحدث نفس الأضرار التي تسببها احتكارات البيع، نجد أن قوانين المنافسة تطبق بأقل صرامة في أسواق العمل منها في أسواق المنتجات. وتشمل أسواق العمل النقابات والقوانين المتعلقة بالحد الأدنى للأجور، التي يتوقع أن تحد من القوة الاحتكارية والممارسات

(5) انظر https://cak.go.ke/buyer-power.

(6) انظر https://www.investopedia.com/terms/d/deadweightloss.asp.

(7) انظر https://equitablegrowth.org/working-papers/antitrust-remedies-for-labor-market-power/.

(8) كان من بين المجيبين الدول التالية: الاتحاد الروسي، وإسبانيا، وأستراليا، وألمانيا، وإندونيسيا، وبلغاريا، وبنغلاديش، وبولندا، وبيرو، والجزائر، وتركيا، وتشيكيا، والسلفادور، وسلوفينيا، والسويد، والسودان، وصربيا، وكندا، وكينيا، ولكسمبرغ، وليتوانيا، والمكسيك، وملاوي، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وموريشيوس، والنمسا، والهند، وهنغاريا، والولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي.

ذات الصلة، وبالتالي قد لا تحتاج هذه الأسواق إلى لوائح تنظم المنافسة فيها. ومع ذلك، في الولايات المتحدة على سبيل المثال، تشير البحوث إلى انخفاض معدلات الانخراط في النقابات وإلى أن الحد الأدنى الحقيقي للأجور على المستوى الاتحادي آخذ في الانخفاض[9]. وبالإضافة إلى ذلك، أثرت ممارسات مثل الاستعانة بالمصادر الخارجية والاتفاقات التي تلزم الموظف بعدم منافسة صاحب العمل تأثيراً سلبياً على نمو الأجور في القطاعات ذات الأجور المنخفضة. ومع ذلك، يمكن لإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار أن يسد فجوة الإنفاذ، حيث يمكن معالجة قضايا العمل التي تؤثر على الأجور من خلال إنفاذ القوانين التي تحظر الاتفاقات المانعة للمنافسة وعمليات الدمج. وقد زاد وعي هيئات المنافسة بأهمية دراسة القوة السوقية في أسواق العمل والمنتجات والتصدي لما يرتبط بذلك من انتهاكات احتكارية. ووفقاً للردود على استبيان الأونكتاد، بدأ بعض الدول يتخذ إجراءات فيما يتعلق بالحالات التي تنطوي على ممارسة القوة الاحتكارية، مثل صربيا وكينيا والمكسيك والهند والولايات المتحدة.

11- ففي الولايات المتحدة، أظهرت الدراسات أن قوانين مكافحة الاحتكار تنطبق على أسواق العمل وأسواق المنتجات على حد سواء، ولكن إنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار استهدف في الغالب أسواق المنتجات[10]. وبالإضافة إلى ذلك، ومع تراجع المنافسة على العمالة، تضاءلت قوة العمال وتراجعت حقوقهم بسبب عدم تطبيق قوانين مكافحة الاحتكار في أسواق العمل[11]. وهذا يطرح تساؤلات حول الصلة بين قوانين مكافحة الاحتكار والقوانين التي تنظم التوظيف والعمل وما إذا كان ينبغي إجراء إصلاحات جماعية يمكن أن تساعد على زيادة المنافسة في أسواق العمل.

12- وتبين الدراسات أن القوة السوقية التي تمارسها بعض الشركات أدت إلى تفاوتات ملحوظة في الأجور وإلى ركود النمو الاقتصادي، ويعزى ذلك إلى عدم تطبيق قوانين مكافحة الاحتكار في أسواق العمل، على الرغم من أن الأحكام القانونية تشمل الممارسات التي تعوق التنافس في سوق العمل بنفس الطريقة التي تشمل بها الممارسات المانعة للمنافسة في أسواق المنتجات[12]. ويمكن أن يعزى هذا الوضع إلى عوامل كثيرة، ومنها أن غالبية القضايا التي تثيرها الهيئات التنظيمية تتعلق بأسواق المنتجات وليس بأسواق العمل. وتشمل بعض العوامل التي تحول دون إنفاذ قوانين المنافسة فيما يتعلق بالأسواق التي تخضع للاحتكار، على النحو الذي أبرزته الردود على استبيان الأونكتاد، المجالات التالية (انظر الفصل الرابع): اعتماد البائعين اقتصادياً على المشترين (أستراليا وكينيا)؛ والاحتياجات في مجال جمع المعلومات والاحتياجات من الموارد (أستراليا وتركيا وصربيا)؛ والتفسيرات الضيقة لرفاهية المستهلك (النمسا وموريشيوس)؛ والتفسيرات القانونية وتطبيق القانون (الاتحاد الروسي وكندا)؛ والمعايير العالية فيما يتعلق بعبء الإثبات (هنغاريا)؛ ونقص الخبرة (موريشيوس)؛ وتعقيدات تعريف السوق (الولايات المتحدة). وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من أن معظم قوانين المنافسة تتضمن أحكاماً تحظر الممارسات التواطئية المانعة للمنافسة، بما في ذلك بين أصحاب العمل، فإن إجراءات الإنفاذ تفتقر إلى الوضوح عموماً وتستند إلى أمثلة مأخوذة من السوابق القضائية المتاحة[13].

(9) انظر https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3793677.

(10) انظر https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3960332.

(11) انظر https://www.bls.gov/opub/mlr/2022/book-review/antitrust-enforcement.htm و https://econfip.org/policy-briefs/antitrust-and-labor-market-power/.

(12) انظر https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2018/12/536-601_Online.pdf.

(13) انظر https://academic.oup.com/jeea/article/19/6/2929/6368338.

13- وقد أظهرت البحوث التي أجريت في العقود الأخيرة أن أسواق العمل، ولا سيما في القطاعات ذات الأجور المنخفضة، تتسم في كثير من الحالات بطابع احتكاري. وبالمقارنة مع القطاعات الأخرى، تتسم أسواق العمل عموماً بدرجات مرونة منخفضة جداً (انظر الإطار)[14].

وول مارت: ممارسة السلطة الاحتكارية على العمال

في الولايات المتحدة، تبين البحوث أن القوة الاحتكارية أثرت سلباً على العمالة والأرباح عندما دخلت المراكز التجارية الكبرى التي تملكها وول مارت إلى أسواق المقاطعات، حيث انخفضت معدلات العمالة والإيرادات انخفاضاً كبيراً في المقاطعات التي يوجد بها مركز وول مارت رغم زيادة أولى في تكاليف الأجور. ويرى البعض أن مراكز وول مارت التجارية الكبرى قد استبعدت الطلب على العمالة من الشركات المحلية الأصيلة، بحيث أصبحت وول مارت تمارس دوراً كبيراً في سوق العمالة ذات المهارات المنخفضة. ومع ذلك، من الممكن أيضاً أن تكون القدرة على ممارسة القوة الاحتكارية قد تعززت نتيجة توافر الخصوم الضريبية على الدخل المكتسب، مما شجع العمال على عدم التفاوض للحصول على أجور أعلى من أجل البقاء ضمن شريحة الدخل المنخفض إلى المتوسط والتأهل لاسترداد الضريبة. واكتسبت وول مارت ومارست سيطرة احتكارية أثرت سلباً على العمال الذين يتقاضون الحد الأدنى للأجور. وتفتقر هذه الحالات إلى خصائص سوق العمل التنافسية ويمكن أن تخضع لإنفاذ قوانين المنافسة.

المصدر: انظر https://equitablegrowth.org/working-papers/walmart-supercenters-and-monopsony-power-how-a-large-low-wage-employer-impacts-local-labor-markets/ و https://equitablegrowth.org/walmart-is-a-monopsonist-that-depresses-earnings-and-employment-beyond-its-own-walls-but-u-s-policymakers-can-do-something-about-it/.

14- وتشبه القوة الاحتكارية في أسواق العمل القوة الاحتكارية في أسواق المنتجات، ومع ذلك لا يزال هناك عمل يتعين القيام به لفهم ديناميات الأسواق التي تخضع للاحتكار. وكانت الإجراءات القضائية الموجهة للتصدي للقوة الاحتكارية، ولا سيما في أسواق العمل، محدودة[15]. كما كانت الإجراءات القضائية وتدابير الإنفاذ محدودة فيما يتعلق بآثار ممارسة القوة الاحتكارية في أسواق المنتجات، حيث يملك موردو السلاسل الكبرى للبيع بالتجزئة قدرة تفاوضية ضعيفة نسبياً فيما يتعلق بأسعار السلع أو الخدمات وشروط توريدها. وحتى القطاعات التي تتسم بالسلع والخدمات التي يكثر الطلب عليها، والتي تميل إلى اجتذاب أجور أعلى، كثيراً ما تنتشر فيها اتفاقات الأجور بين المتنافسين، مما يؤدي إلى تعقيدات في التعامل مع الحالات المتعلقة بممارسة القوة الاحتكارية. فعلى سبيل المثال، أجرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مناقشات بشأن إنفاذ قوانين المنافسة في أسواق العمل، وهي مناقشات محدودة، وكانت الحالات التي تنطوي على ممارسة قوة احتكارية نادرة؛ ويمكن أن تؤدي هيئات المنافسة دوراً في التصدي للاتفاقات المانعة للمنافسة وعمليات الدمج في أسواق العمل التي يرجح أن تفرز قوة احتكارية وما يترتب على ذلك من تجاوزات[16].

(14) انظر https://equitablegrowth.org/working-papers/antitrust-remedies-for-labor-market-power.

(15) انظر https://academic.oup.com/antitrust/advance-article/doi/10.1093/jaenfo/jnac021/6695439.

(16) انظر http://www.oecd.org/daf/competition/competition-concerns-in-labour-markets.htm.

15- وكما لوحظ آنفاً، فإن تدابير إنفاذ قوانين المنافسة التي تتصدى للاحتكارات كان محدوداً حتى الآن[17]. ومن وجهة نظر إنفاذ قوانين المنافسة، هناك حاجة إلى تكييف الأدوات التحليلية المستخدمة حالياً في تحليل أسواق المنتجات. ففي أسواق العمل، على سبيل المثال، يُستخدم اختبار ممارسة القوة الاحتكارية المعتمد لتعريف السوق، وهو "زيادة طفيفة، ولكنها هامة غير عابرة في السعر"، لتحديد الأسواق التي تخضع للاحتكار عند تقييم إساءة استغلال الوضع المهيمن ولدى الموافقة على عمليات الدمج في أسواق المنتجات أو منعها. غير أن هذا قد لا ينطبق على الأسواق التي تخضع للاحتكار، وقد يكون الاختبار المشار إليه أعلاه "زيادة طفيفة ولكنها هامة غير عابرة في السعر" ملائماً أكثر في سياق هذا التحليل. وثمة حاجة إلى تكييف تعريف المحتكر لكي يناسب تعريف احتكار الشراء ودراسة ما إذا كان نفس المنطق ونفس النتائج ينطبقان على كلا المفهومين. وعلاوة على ذلك، من الضروري أن يكون تحليل أسواق العمل وأسواق المنتجات أكثر انتظاماً من أجل التصدي للتحديات المطروحة أمام الإنفاذ.

ثالثاً- تجارب الدول الأعضاء في مجال الإنفاذ

16- تحظر قوانين المنافسة في معظم الولايات القضائية الممارسات الاحتكارية في جانب الشراء. وتجدر الملاحظة أن مصطلح احتكار الشراء لا يرد بكثرة في قوانين المنافسة، ولكن الأحكام القائمة تعتبر كافية، ولا سيما الأحكام التي تتناول احتكارات البيع والاتفاقات المانعة للمنافسة وعمليات الدمج. ففي اليابان، على سبيل المثال، يطبق قانون المنافسة نفس النهج على كل من الاحتكار (من جانب البائع) والاحتكار (من جانب المشتري)[18]. وفي جمهورية كوريا، يتضمن قانون المنافسة حكماً مماثلاً يربط "الكيان التجاري المهيمن على السوق" بالمورد أو الزبون، وهو حكم يمكن تطبيقه في كل من الحالات المتعلقة باحتكارات البيع واحتكارات الشراء[19]. وفي السنوات الأخيرة، بذلت هيئات المنافسة في البلدان المتقدمة وبعض الهيئات في البلدان النامية جهوداً للحد من هذه الممارسات. غير أن الوتيرة كانت بطيئة، وتقييم الممارسات المانعة للمنافسة ذات الطابع الاحتكاري مهمة صعبة.

17- ويسلط هذا الفصل الضوء على أمثلة على تجارب بعض البلدان في التعاطي مع القضايا المتعلقة بممارسة القوة الاحتكارية في أسواق العمل وأسواق المنتجات. وتساعد هذه التجارب على إثراء البحوث والسياسات، بغية تعزيز التغطية وإنفاذ قوانين المنافسة فيما يتعلق بهذه الحالات.

ألف- تجارب هيئات المنافسة في البلدان المتقدمة

1- أسواق العمل

18- في بولندا، فتح مكتب المنافسة وحماية المستهلك في عام 2021 تحقيقاً في كارتلات تنشط في سوق العمل، وذلك فيما يتعلق بما يلي: اتفاق لمنع "اصطياد الموظفين" يشمل 16 نادياً ينشط في رياضة كرة السلة والرابطة المحلية لكرة السلة، وهو اتفاق مكّن الأندية أيضاً من تنسيق شروط إنهاء عقود

(17) انظر Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021, Executive summary of the round table on competition issues in labour markets، متاح على الموقع https://www.oecd.org/daf/competition/competition-concerns-in-labour-markets.htm.

(18) انظر https://www.jftc.go.jp/en/policy_enforcement/21041301.pdf.

(19) انظر:
https://www.ftc.go.kr/eng/cop/bbs/selectBoardList.do?key=2835&bbsId=BBSMSTR_0000000036
.31&bbsTyCode=BBST11

اللاعبين وحجب الأجور؛ وتحقيقاً آخر يتعلق بتكتل احتكاري مزعوم يسعى للتحكم في الأجور ويشمل اتحاد سباقات السيارات والدراجات النارية والعديد من الجهات المنظِّمة للسباقات والنوادي المشاركة، وهي خطوة أخرى في التحقيق في الممارسات التي تهدف إلى وضع حد أقصى لرواتب المتسابقين. وقد جرى تحليل هذه الحالة بموجب المادة 101 من المعاهدة المنظِّمة لعمل الاتحاد الأوروبي لأن نظام الأجور قد يكون له أثر عابر للحدود في دول أخرى أعضاء في الاتحاد الأوروبي ويمكن أن يعزز الأثر العابر للحدود للسلوك قيد التحقيق. وتبين التحقيقات أن المكتب يعمل بنشاط على إنفاذ قواعد المنافسة في سوق العمل، ولا سيما في أنشطة الألعاب الرياضية المهنية[20].

19- وفي رومانيا، فتح مجلس المنافسة، في كانون الثاني/يناير 2022، تحقيقاً في السلوك المحتمل المانع للمنافسة في سوق العمالة الماهرة التي تنشط في قطاع إنتاج السيارات والأنشطة الأخرى ذات الصلة.

20- وفي الولايات المتحدة، زادت لجنة التجارة الاتحادية ووزارة العدل مؤخراً التركيز على سلوك الكيانات التي تمارس قوة احتكارية في أسواق العمل، نظراً لتوافر أدلة متزايدة على أن تركز سوق العمل يقمع الأجور ويسهم في زيادة ترتيبات العمالة التقييدية، ولا سيما اتفاقات منع اصطياد الموظفين واتفاقات منع التنافس. وبدلاً من احتكار الناتج، حيث تهدف الممارسات التواطئية أساساً إلى زيادة الأسعار، تنطوي ممارسة القوة الاحتكارية على التواطؤ من أجل خفض تكاليف المدخلات، مما يؤدي إلى خفض الأجور وتراجع الاستحقاقات وتهيئة ظروف عمل دون المعايير. وأقامت وزارة العدل دعاوى تتعلق باتفاقات مانعة للمنافسة، وذلك مثلاً بمباشرة إجراءات قضائية في الحالات التالية: المالك السابق والمدير السريري السابق لشركة لتوظيف أخصائيين في العلاج الطبيعي، لإبرام اتفاق لتحديد الأجور بغية خفض الأجور المدفوعة لأخصائي العلاج والمساعدين المتعاقد معهم؛ وشركة تنشط في مجال غسيل الكلى والرئيس التنفيذي السابق، من أجل اتفاق عدم اصطياد الموظفين يهدف إلى تخصيص الموظفين من خلال اتفاقات مع المنافسين تقضي بامتناعهم عن تعيين موظفي بعضهم البعض. وانتهت كلتا القضيتين بإصدار هيئة محلفين حكماً بالتبرئة فيما يتعلق بخرق قانون مكافحة الاحتكار. ومع ذلك، ذكرت المحاكم في كل قضية أن نوع الاتفاق المزعوم يقع تحت طائلة قوانين مكافحة الاحتكار[21].

21- وأثارت لجنة التجارة الاتحادية مخاوف بشأن الممارسات المانعة للمنافسة في أسواق العمل التي تهيمن عليها قوى احتكارية[22]. ووفقاً لتحقيقات اللجنة، فإن شروط عدم التنافس تؤدي بشكل منهجي إلى انخفاض الأجور، حتى في حالة العمال غير المشمولين بهذه الشروط. وتحد هذه الاتفاقات الرأسية من قدرة العمال على قبول عروض العمل مع شركات منافسة. ويمثل كل عامل غير قادر على تغيير عمله وظيفةً غير مفتوحة لشخص آخر، وإذا كان صاحب العمل يدرك أن العمال لا يمكنهم المغادرة، قد لا يجد أسباباً تدفعه إلى عرض أجور واستحقاقات تنافسية، مما يضع ضغطاً نزولياً على الأجور لجميع العمال في القطاع. وفي كانون الثاني/يناير 2023، اتخذت لجنة التجارة الاتحادية إجراءات قانونية ضد الشركات التي تُخضع عمالها لشروط عدم التنافس في وظائف تتراوح من حراس الأمن والعاملين في الصناعات

(20) انظر https://www.twobirds.com/en/insights/2022/poland/polish-competition-authority-investigates-wage-fixing-practices و https://www.bureaubrandeis.com/a-new-era-for-competition-enforcement-restrictions-on-competition-in-the-labour-market/?lang=en.

(21) ردّ الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد. انظر https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1344191/download و https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1412606/download.

(22) انظر https://www.nytimes.com/2023/01/09/opinion/linakhan-ftc-noncompete.html.

التحويلية ذوي الأجور المنخفضة إلى المهندسين[23]. وقد سُويت هذه القضايا من خلال إصدار أوامر ضد الشركات، تمنعها من إخضاع موظفيها لشروط عدم التنافس أو تهديدهم بإنفاذ أو فرض مثل هذه الشروط، وتمنعها من إعلام الموظفين أو أصحاب العمل الآخرين بأن موظفاً يخضع لاتفاق عدم تنافس وغير ذلك من التدابير التصحيحية من أجل إبطال آثار الاتفاقات القائمة[24].

22- وفي وقت سابق، في تشرين الأول/أكتوبر 2022، استصدرت وزارة العدل أمراً قضائياً دائماً يمنع المقترح المتعلق بالاستحواذ على الناشر Simon and Schuster من قبل Penguin Random House وكان من المرجح أن تؤدي عملية الدمج إلى بسط سيطرة أكبر ناشريْن اثنيْن على أكثر من ثلثي السوق، مما يترك للعديد من المؤلفين بدائل قليلة وهامشاً محدوداً في مجال التعامل مع الناشرين، وكان من الممكن أن تكسب المؤسسة المدمجة بعد عملية الدمج قوةً سوقية كبيرة في المفاوضات مع المؤلفين، أي أنها كانت ستتمتع بقوة احتكارية نظراً للمركز التفاوضي الأقوى الذي كان من الممكن أن يؤثر سلباً على المبالغ المالية المدفوعة للمؤلفين وشروط التعاقد. وأيدت محكمة مقاطعة كولومبيا القرار، مشيرةً إلى أن عملية الدمج المقترحة ستؤثر سلباً على السوق من خلال تخفيف معايير المنافسة المنطبقة على حقوق النشر المتصلة بالكتب الأكثر مبيعاً المتوقعة، وأنه "إن أُنجزت عملية الدمج، فمن المحتمل أن تلحق ضرراً جسيماً بمؤلفي الكتب الأكثر مبيعاً المتوقعة، وفي نهاية المطاف بالمستهلكين"[25]. ويُظهر القرار الصادر في هذه القضية البارزة أن الجهات القضائية أصبحت تدرك بشكل متزايد أنه يمكن الفصل في القضايا المتعلقة بممارسة القوة الاحتكارية بشكل فعال.

23- وعالجت هيئات المنافسة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قضايا تتعلق باتفاقات عدم اصطياد الموظفين أو اتفاقات تحديد الأجور وتقييد المشاركة في الأحداث الرياضية غير المرخص بها، كما هو الحال في البرتغال وليتوانيا والاتحاد الأوروبي على سبيل المثال. وقد تقدمت الهيئة المشرفة على الدوري الممتاز طلباً إلى محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي للحصول على حكم أولي في قضية تتعلق بإنشاء بطولة تنافسية في رياضة كرة القدم[26].

24- وتؤكد هذه الحالات التركيز المتزايد على ممارسة القوة الاحتكارية في أسواق العمل وكيف يمكن لها أن تضر بالعمال. غير أن عددها القليل نسبياً يبين أن هذه الاحتكارات لا تسترعي نفس القدر من الاهتمام الذي تسترعيه الأنشطة التقليدية المانعة للمنافسة، مثل احتكارات البيع في أسواق المنتجات. لذا، هناك عمل يجب أن يُنجَز لفهم القضايا الناشئة المتعلقة بممارسة القوة الاحتكارية في أسواق العمل ومعالجتها.

2- أسواق المنتجات

25- في كندا، نظرت الجهات المختصة، في السنوات الأخيرة، في قوة المشتري في سياق معالجة بعض حالات الدمج. وفي كانون الأول/ديسمبر 2022، أبرم مكتب المنافسة اتفاقاً بالتراضي لمعالجة

(23) انظر https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/01/ftc-cracks-down-companies-impose-harmful-noncompete-restrictions-thousands-workers.

(24) ردّ الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد.

(25) انظر https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-obtains-permanent-injunction-blocking-penguin-random-house-s-proposed و https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1445916/download.

(26) المرجع نفسه. انظر https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/cp220205en.pdf و https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/avocate-general-rantos-supports-uefa-in-its-defence-of-the-european-sports-model.

المخاوف المتعلقة بالمنافسة التي أثارتها عملية استحواذ مقترحة في قطاع اللب والورق. فلو رُخِّص بإنجاز عملية الاستحواذ، لتمكنت الشركة من دفع أسعار أقل من الأسعار التنافسية لموردي ألياف الخشب؛ وتضمنت التسوية اتفاقاً لبيع مطحنة لب ومعمل لب وورق إلى اثنيْن من المشترين المستقلين يوافق عليهما مكتب المنافسة. وفي عام 2022، توصل المكتب إلى اتفاق لمعالجة المخاوف المتعلقة بالمنافسة الناشئة عن عملية دمج اثنين من أكبر مصنعي اللب والورق في كندا[27]. وبالإضافة إلى ذلك، عارض المكتب الاستحواذ على مخزن للحبوب في مانيتوبا، لكن محكمة قضايا المنافسة رفضت طلب إصدار أمر يلزم الشركة إما ببيع مخزنها الكائن في ساسكاتشوان أو المخزن الذي اقتنته حديثاً في مانيتوبا، وحكمت لصالح تعريف الشركة للسوق وخلصت إلى أن المكتب لم يثبت أن عملية الاستحواذ ستقلل إلى حد كبير من المنافسة في أسواق القمح والكانولا في المنطقة الجغرافية المعنية[28].

26- وفي ألمانيا، عالج مكتب الكارتلات الاتحادي، في عام 2014، الممارسات المانعة للمنافسة من قبل المشترين الذين يتمتعون بمركز قوي نسبياً في السوق من خلال قرار اتخذه المكتب ووجد فيه أن شركة المراكز التجارية الكبرى Edeka قد انتهكت قانون مكافحة الممارسات التقييدية المانعة للمنافسة بعد استحواذها على شبكة بيع بأسعار منخفضة. ولأول مرة، جرى خلال الإجراءات تقييم معيار "التبعية" ومعيار "المنفعة دون مبرر موضوعي". وبالإضافة إلى ذلك، أثيرت في أثناء الإجراءات عدة مسائل ذات صلة تتجاوز موضوع القضية قيد النظر، وقرر مكتب الكارتلات الاتحادي مباشرة إجراءات إدارية أُغلقت بقرار تفسيري بموجب قانون مكافحة الممارسات التقييدية المانعة للمنافسة[29].

27- وفي هنغاريا، عالجت هيئة المنافسة قضايا تتعلق بقوة المشتري. فعلى سبيل المثال، رفعت السلطة دعوى ضد فرع محلي لشركة متعددة الجنسيات لتجارة التجزئة، فرضت شروطاً غير منصفة على موردِيها، ومعظمهم من الشركات الصغيرة أو المتوسطة الحجم، فيما يتعلق بدفع علاوات تصاعدية. وخلص التحقيق إلى أن الممارسات المتبعة تضع عبئاً لا مبرر له ومن جانب واحد على جزء كبير (80 في المئة) من الموردين الذين أبرموا اتفاقاً لدفع علاوة. وسُوِّيت حالة الانتهاك من خلال قرار بفرض جزاءات إدارية، حيث طُلب من شركة البيع بالتجزئة إنشاء ستة مراكز توريد إقليمية تهدف إلى زيادة الفرص المتاحة لصغار المنتجين المحليين، مما يسهم في تنمية الاقتصاد المحلي وفي حفز الطلب على السلع المحلية.

28- وفي المملكة المتحدة، أجرت هيئة المنافسة والأسواق، في عام 2008، تحقيقاً في قطاع البقالة لتقييم السلطة التي يتمتع بها المشترون من بين تجار التجزئة. ووجدت الهيئة أن عدداً من تجار التجزئة يحتفظون بمراكز قوية في العديد من الأسواق المحلية. والحواجز التي يواجهها تجار التجزئة المتنافسون لدخول أسواق البقالة تعني أن العروض التي تتوفر للمستهلكين غير مواتية من حيث السعر والجودة والخدمة مقارنةً بما كان سيتوافر لهم لو أتيحت لهؤلاء التجار الظروف المناسبة للمشاركة في السوق. بالإضافة إلى ذلك، يحقق تجار التجزئة في قطاع البقالة الذين يتمتعون بمراكز قوية في السوق المحلية أرباحاً إضافية بسبب ضعف المنافسة في الأسواق. ووجدت الهيئة أيضاً أن الممارسات من قبيل نقل المخاطر المفرطة والتكاليف غير المتوقعة من تجار التجزئة إلى الموردين من خلال الممارسات المختلفة داخل سلسلة التوريد، ما لم يُتصدَّ لها، سيكون لها تأثير سلبي على الاستثمار والابتكار في سلسلة التوريد،

(27) رد كندا على استبيان الأونكتاد.

(28) انظر https://decisia.lexum.com/ct-tc/cdo/en/item/465284/index.do و-https://decisions.ct-tc.gc.ca/ct-tc/cdo/en/item/521058/index.do.

(29) رد ألمانيا على استبيان الأونكتاد. انظر https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2014/B2-52-14.html.

وفي النهاية على المستهلكين. واتخذت الهيئة عدة خطوات لمعالجة المشاكل التي تم تحديدها وأوصت الحكومة والإدارات المعنية بتطبيق اختبار المنافسة، كجزء من عملية التخطيط للمتاجر الجديدة المقترحة وعمليات التوسيع المقترحة للمتاجر القائمة. ومن شأن الاختبار أن يخدم الوافدين الجدد وتجار التجزئة بدلاً من الأطراف التي تملك بالفعل حصة كبيرة في السوق المحلية. وطلبت الهيئة أيضاً من تجار التجزئة في الأسواق الشديدة التركز التخلي عن سيطرتهم على الأراضي التي اكتسبوها لأغراض التوسع، وإعطاء الوافدين الجدد فرصة لدخول السوق وإنشاء مبان تجارية، وتعتزم الهيئة اتخاذ إجراءات في المستقبل للحد من قدرة تجار التجزئة في قطاع البقالة على منع استخدام الأراضي من قبل المنافسين[30].

29- وقامت المفوضية الأوروبية ومحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي بالتحقيق في آثار احتكارات الشراء على العلاقات الرأسية. واستناداً إلى القرار الصادر في قضية تتعلق بشركة تنشط في قطاع بيع الأغذية بالتجزئة، يمكن أن تملك شركة تمارس سلطة احتكار الشراء القدرةَ على التأثير على أنماط الطلب على المنتجات النهائية[31]. غير أن هذا الضرر غير مؤكد ولا يظهر إلا على المدى الطويل، مما يجعل اتخاذ إجراءات ضد هذه الشركات أمراً صعبا؛ ولا تُعتبر إساءة استغلال الوضع المهيمن أفضل معيار للتعامل مع الاحتكارات. وتولي المفوضية الأوروبية اهتماماً متزايداً لتواطؤ المشترين، لا سيما في قطاع بيع المواد الغذائية بالتجزئة. ففي عام 2019، فتحت المفوضية تحقيقاً بموجب قانون مكافحة الاحتكار في مشروع شراء مشترك بين اثنين من تجار التجزئة، ودققت فيما إذا كان هناك دليل على سلوك منسق فيما يتعلق بتطوير سلسلة مراكز تجارية أو سياسات التسعير[32].

30- ولم تفز هيئات الإنفاذ بجميع القضايا، لكن مباشرة التحقيق في هذه القضايا يشهد على تركيز جديد على القوة الاحتكارية في أسواق المنتجات. ويمكن أن يفيد هذا التركيز بدرجة كبيرة الموردين والعمال والمستهلكين. ولا غنى عن مواصلة الدراسات والتعاون الدولي لتطوير مجال سوق المنتجات بفعالية أكبر.

باء- تجارب هيئات المنافسة في البلدان النامية

1- أسواق العمل

31- في المكسيك، فرضت هيئة المنافسة في عام 2021 غرامات بلغ مجموعها 177,6 مليون بيزو مكسيكي على 17 نادياً من أندية الاتحاد الوطني لكرة القدم لضلوعها في ممارسات احتكارية، ولتعاونها في هذه الممارسات، وعلى اتحاد الكورة وثمانية أشخاص طبيعيين[33].

2- أسواق المنتجات

32- عموماً، يُلاحَظ بالرجوع إلى الكتابات أن الحالات المتعلقة باحتكار الشراء في أسواق المنتجات لا تحظى بنفس القدر من الاهتمام الذي تحظى به الحالات المتعلقة باحتكار القدرة على التحكم في أسواق العمل. وقد تدخلت سلطات المنافسة في إندونيسيا وتركيا والسودان في بعض قطاعات أسواق المنتجات

(30) انظر https://www.gov.uk/cma-cases/groceries-market-investigation-cc.

(31) انظر https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999D0674&from=DE.

(32) رد المفوضية الأوروبية على استبيان الأونكتاد.

(33) انظر https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/09/COFECE-028-2021_ENG.pdf و https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/02/COFECE-001-2021_English.pdf.

الزراعية، مثل الموز والكرز والسكر، لمعالجة السلوك الاحتكاري المحتمل في جانب الشراء[34]. بيد أن التحقيقات لن تُختتم بعدُ.

33- وفي كينيا، تفيد بيانات هيئة المنافسة بأن أكبر القطاعات من حيث انتشار حالات إساءة استخدام قوة المشتري هي التأمين وتجارة التجزئة والصناعة التحويلية (44 و34 و6 في المائة من أصل مجموع الحالات التي جرى التحقيق فيها في السنة المالية 2021/2020 و72 و18 و3 في المائة في السنة المالية 2022/2021، على التوالي). ومن القطاعات الأخرى التي شملتها التحقيقات وإجراءات الإنفاذ الاتصالات السلكية واللاسلكية، والزراعة، والبناء، والنقل/التوزيع[35].

34- وفي الهند، عالجت لجنة المنافسة قضايا تتعلق بمشترين يتمتعون بوضع مهيمن أو أسواق تخضع للاحتكار. وفي حالة تتعلق بإساءة استغلال وضع مهيمن من جانب شركة النفط والغاز الطبيعي، لم تخلص اللجنة إلى حدوث أي انتهاك؛ غير أن الشركة تمثل جهة مشترية تتمتع بمركز مهيمن، وليست شركة تحتكر الشراء، في السوق التي شملتها تحقيقات اللجنة. وفي قضية أخرى، نظرت اللجنة في سلوك طرف في السوق يختص بشراء المشروبات الكحولية المشمولة بعلامة تجارية بالجملة، ورأت أن سلوكه الانفرادي يؤثر على المنافسة بين العلامات التجارية، حيث كانت عملية الشراء تتم بطريقة تؤثر سلباً على المنافسة في السوق وتميز بين مختلف صانعي وموردي أنواع الشراب الكحولي الأجنبية الهندية الصنع[36].

35- وفي الاتحاد الروسي، في قطاع النقل بالسكك الحديدية، انتهكت شركة مهيمنة، بوصفها أكبر مستهلك لخدمات النقل المقدمة على السكك الحديدية (97,9 في المائة من حصة السوق)، تشريعات مكافحة الاحتكار برفضها الدفع مقابل خدمات حصلت عليها من مقدمي الخدمات. وأيدت محكمة التحكيم قرار المكتب الإقليمي للدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار الذي خلص إلى حدوث انتهاك للقانون الاتحادي بشأن حماية المنافسة[37].

36- وفي صربيا، حققت لجنة حماية المنافسة في احتكار شمل شركتيْ مساهمة لهما نفس المالك وقررت أن الشركتين تتمتعان بوضع مهيمن، كمشروع وحيد، في السوق ذات الصلة (الحليب الخام المخصص لمواصلة المعالجة الصناعية في مزارع الألبان المحلية) وأنهما أساءتا استغلال هذا الوضع من خلال فرض شروط تجارية غير منصفة (على منتجي الألبان أساسا) وتطبيق شروط تجارية مختلفة على نفس المعاملات مع شركات مختلفة[38].

رابعاً- تحديات الإنفاذ التي تواجهها هيئات المنافسة في القضايا التي تنطوي على ممارسة القوة الاحتكارية

ألف- معلومات عامة

37- تُبذل جهود متزايدة لفهم النمو البطيء في السوابق القضائية المتصلة بممارسة القوة الاحتكارية؛ ويتعلق أحد التحديات بالتفسير الضيق لمعيار رفاه المستهلك والأدلة المطلوبة لإثبات الآثار السلبية على المستهلكين

(34) رد إندونيسيا وتركيا والسودان على استبيان الأونكتاد.

(35) رد كينيا على استبيان الأونكتاد.

(36) ردّ الهند على استبيان الأونكتاد.

(37) رد الاتحاد الروسي على استبيان الأونكتاد.

(38) ردّ صربيا على استبيان الأونكتاد.

النهائيين التي يمكن أن يسببها صاحب عمل يتمتع بقوة احتكارية[39]. هذا من شأنه أن يلقي عبئاً إضافياً على عاتق وكالات إنفاذ القانون، لا سيما في الحالات التي يتضرر فيها العمال، وليس بالضرورة المستهلكين.

38- وقد يكون قانون مكافحة الاحتكار غير كاف للتعامل مع قمع الأجور بسبب التحديات المتعلقة بصعوبة وتكلفة البحث عن عمل (الاحتكاكات المرتبطة بعملية البحث) والاختلاف بين الوظائف في الشركات المختلفة داخل نفس السوق (المفاضلة بين الوظائف)[40]. وتفيد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بأنه بالنظر إلى تزايد اختلال التوازن في علاقات القوة بين العمال وأصحاب العمل، يلزم إعادة تقييم الكيفية التي يمكن بها للوظيفة التنظيمية أن تعالج عواقب هذه الاختلالات ومصادرها[41].

39- ويمكن أن تحد اللوائح التنظيمية وإنفاذها الفعال من الممارسات الاحتكارية في أسواق العمل من خلال قنوات مختلفة، مثلاً من طريق توسيع نطاق تغطية لوائح سوق العمل لمعالجة آثار الاحتكار على رفاه العمال، وإنفاذ قانون المنافسة لمنع الممارسات التواطئية بين أصحاب العمل، واستخدام اللوائح التنظيمية لتوجيه تدفقات المعلومات بين أصحاب العمل والعمال. ولا تزال ممارسة أصحاب العمل للقوة الاحتكارية وما يتصل بذلك من سلوك في أسواق العمل مستمرة، ويبدو أن اللوائح التنظيمية القائمة لا تعالج بفعالية الآثار المترتبة على العمال. وتوجد صكوك قانونية وأدوات أخرى في العديد من الولايات القضائية التي قد تكون كافية لمعالجة القضايا التي تهم العمال، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالحد الأدنى للأجور، والدعم الضريبي وإعانات دعم الأجور، وقوانين العمل، ونقابات العمال[42]. وقد تساعد هذه الأدوات في معالجة قضايا العمل والضرر الناجم عن الاحتكارات، ومع ذلك يمكن أن يستمر أصحاب العمل في استغلال العمال من طريق ممارسة القوة الاحتكارية. ويتطلب الوضع جهوداً تعاونية بين مختلف الهيئات المعنية بالتنظيم وإنفاذ القانون. ولإنفاذ قوانين المنافسة دور مركزي يؤديه في هذه الحالات.

باء- القيود المفروضة على التطبيقات والتفسيرات القانونية بين الدول الأعضاء

40- تقول بعض هيئات المنافسة، مثل هيئة المنافسة في المملكة المتحدة، إن التحديات التي ينطوي عليها تقييم الممارسات الاحتكارية تبدو مماثلة للتحديات المتصلة بتقييم الممارسات الأخرى المانعة للمنافسة[43]. ويرد في هذا الفصل موجز لعدد من التحديات الأخرى.

1- التحديات المتصلة بقوة المشتري

41- ردا على استبيان الأونكتاد، أشار بعض الدول الأعضاء إلى قوة المشتري باعتبارها أحد التحديات التي ينطوي عليها تقييم السلوك التواطئي ذي الطابع الاحتكاري.

42- وفي أستراليا، تستند الإجراءات المتخذة للتغلب على تحديات الإنفاذ إلى قضية ضد سلسلة مراكز تجارية كبرى، تتضمن وثائق ومقابلات مع أطراف لديها معرفة بالسلوك. وكانت الشركات الصغيرة المتضررة من السلوك مترددة في تقديم المعلومات وكان بعض الموردين متخوفين من التعرض للانتقام من جانب العملاء الرئيسيين. وبالإضافة إلى ذلك، يضع الالتزام بإشعار الموردين عبئا على عاتق الأعمال

(39) Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021.

(40) انظر https://www.bls.gov/opub/mlr/2022/book-review/antitrust-enforcement.htm.

(41) انظر https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b40da5b7-en/index.html?itemId=/content/component/b40da5b7-en.

(42) انظر https://www.consilium.europa.eu/en/policies/adequate-minimum-wages/.

(43) ردّ المملكة المتحدة على استبيان الأونكتاد.

التجارية. وبالنسبة إلى لجنة المنافسة والمستهلك، يمكن أن تستغرق هذه التحقيقات الواسعة النطاق وقتا طويلا وتستهلك الكثير من الموارد[44].

43- وفي كندا، أنهت ثلاث سلاسل لمراكز تجارية كبرى دفع المكافآت للعاملين في الخطوط الأمامية في بداية الجائحة، وسعى أعضاء البرلمان إلى تطبيق قانون المنافسة، المادة 45 بشأن التآمر أو الاتفاقات أو الترتيبات بين المتنافسين. غير أن مكتب المنافسة لم يتمكن من اتخاذ أية إجراءات، لأن المادة 45 لا تغطي سوى التآمر من جانب البائعين. وهذا التفسير يقلل من السلوك الشبيه بالكارتلات ومن خطورته في قضية مدنية، ستقتصر على إصدار أمر بالحظر إذا أثبت التحقيق سلوكا مانعا للمنافسة. وربما أدى هذا القيد القانوني إلى تعديل القانون في حزيران/يونيه 2022 لتجريم اتفاقات تحديد الأجور واتفاقات عدم اصطياد الموظفين بين أصحاب العمل[45].

44- وفي كينيا، يتناول قانون المنافسة ممارسة القوة الشرائية من جانب واحد ويحظر أي سلوك يصل إلى حد إساءة استغلال القوة الشرائية في السوق المحلية[46]. ولا ينص القانون على واجب إثبات وجود ممارسة احتكارية؛ بل يشترط أن يكون للمشتري مركزا تفاوضيا أقوى تجاه المورد أو أن يكون المورد في وضع يجعله يعتمد اقتصادياً على المشتري. وهذا يثير مفهوم المركز التفاوضي الأقوى وتطبيقه على القطاعات الأخرى، وينحرف عن مفهوم ممارسة السيطرة الاحتكارية المرتبطة أساسا بأسواق العمل.

2- التحديات أمام إنفاذ القوانين

45- لدى تقييم السوق الجغرافية، تؤخذ في الاعتبار اليد العاملة الماهرة وغير الماهرة والاختلافات المهنية، وكذلك، من بين أمور أخرى، مسافات التنقل، والاستعداد للانتقال إلى مكان عمل آخر، والحواجز التي تعترض شروط الترخيص، وتكاليف السكن، وفرص العمل عن بعد، وتوافر البيانات، وسهولة دخول وخروج اليد العاملة غير الماهرة. وهذا يمكن أن يلقي بظلال من الشك على استخدام "الزيادة غير المؤقتة في الأسعار" وكيف سيؤدي ذلك إلى خفض الأجور. وقد يشكل الاحتكار الرأسي من خلال اتفاقات عدم التنافس تحديا أمام تقييم هذه الممارسة عند إنفاذ قانون المنافسة، في ظل سيناريوهات مختلفة وتطبيق معيار حكم المنطق، الأمر الذي يتطلب مبررات مثل حماية المستهلكين والأسرار التجارية ومبادرات تنمية رأس المال البشري. ويزيد تحليل الحالات التي تنطوي على أبعاد مختلفة من درجة تعقيد عملية التقييم وتطبيق القوانين في هذا الصدد.

46- وفي النمسا، توجد تحديات تتعلق بتفسير رفاه المستهلك، الأمر الذي يتطلب إقامة الدليل على الآثار السلبية على المستهلكين الناجمة عن سلوك صاحب العمل الاحتكاري. ويرى البعض أن هذا التفسير يضع عبئا إضافيا على الوكالات، مما يجعل من الصعب متابعة القضايا. وقد يساعد ذلك في تفسير انخفاض عدد القضايا المتعلقة بالممارسات المانعة للمنافسة في أسواق العمل. ويقلل هذا التفسير أيضا من الفعالية في فهم الحالات التي تضر بالعمال الذين قد لا يتم تصنيفهم بالضرورة كمستهلكين[47].

(44) رد أستراليا على استبيان الأونكتاد.

(45) رد كندا على استبيان الأونكتاد.

(46) انظر https://cak.go.ke/sites/default/files/Competition-Act-No-1-%20of%202010-Amended-as-at-2019.pdf.

(47) رد النمسا على استبيان الأونكتاد. انظر Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021.

47- وفي هنغاريا، لا توجد أي حالات حديثة تتعلق بممارسة القوة الاحتكارية. وعتبة الهيمنة في أسواق المشترين، حتى وإن انخرطت الشركات في ممارسات استغلالية أو إقصائية قد تضر بالمنافسة، تنطوي على عبء إثبات كبير وقد تشكل تحديا أمام الفصل في الحالة.

48- وفي الهند، يجوز للجنة المنافسة، بموجب قانون المنافسة لعام 2002، أن تعالج القضايا المتعلقة بكل من المنتجات والبائعين والمشترين، حيث يمكن أن تكون المؤسسة المهيمنة مصنِّعاً أو مورداً أو مشترياً. وتشمل القطاعات الأخرى غير أسواق العمل التي تنتشر فيها معظم الحالات المتعلقة بالاحتكار النقلَ البحري والمشروبات الكحولية وضرب الأرز[48].

49- وفي إندونيسيا، هناك نقص في الخبرة في معالجة القضايا المتعلقة بممارسة القوة الاحتكارية، بسبب الصعوبات في الحصول على المعلومات المطلوبة من الشركات ومحدودية الصلاحيات للقيام بإجراءات التفتيش والحجز[49].

50- وفي موريشيوس، هناك تحديات تعوق الجهود الرامية إلى تحقيق التوازن بين الآثار على المنافسة ورفاه المستهلك قبل اتخاذ أي إجراء، ولا سيما إذا سعت الجهة التي تمارس القوة الاحتكارية إلى تخفيض الأسعار، باعتبار خفض الأسعار مفيدا للمستهلكين. ونظرا لعدم وجود سوابق قضائية على الصعيد العالمي، لا يوجد سوى إرشادات قليلة نسبيا يمكن أن تساعد في تقييم هذه الحالات[50].

51- وفي الاتحاد الروسي، هناك صعوبات في تقييم الممارسات المانعة للمنافسة ذات الطابع الاحتكاري بسبب عدم وجود تعريف في التشريع لـ "الأسعار المنخفضة المرتبطة بالممارسات الاحتكارية" والافتقار إلى نهوج منهجية لإثبات الممارسات الاحتكارية، عند النظر في الشكاوى المتعلقة بأسعار الشراء المنخفضة[51].

52- وفي الولايات المتحدة، تتعلق التحديات بالتعقيدات في فهم سلوك سوق العمل وبتقييم تعريف السوق والقوة السوقية استنادا إلى المفهوم التقليدي لـ "الزيادة الصغيرة ولكنها هامة وغير مؤقتة في الأسعار" وترجمتها إلى "انخفاض صغير ولكنه هام وغير مؤقت في الأجور". ومن الناحية العملية، يمثل هذا تحديا بسبب تعقيدات ديناميات سوق العمل، والتي يمكن أن تكون مزيجا من فئات متميزة من العمال في نفس الشركة[52].

53- ولم تتناول المفوضية الأوروبية، ولا محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، في الفترة الأخيرة قضية تتعلق بممارسة القوة الاحتكارية. وفي الوقت الحاضر، هناك قضية واحدة جارية تتعلق بتحالف لشراء منتجات البقالة وعدة قرارات اتخذتها هيئات المنافسة الوطنية بشأن هذه التحالفات[53].

(48) ردّ الهند على استبيان الأونكتاد.

(49) رد إندونيسيا على استبيان الأونكتاد.

(50) رد موريشيوس على استبيان الأونكتاد.

(51) رد الاتحاد الروسي على استبيان الأونكتاد.

(52) ردّ الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد.

(53) رد المفوضية الأوروبية على استبيان الأونكتاد.

3- التحديات القطاعية

54- في صربيا، يوجد تحديات في جانب المشتري تتعلق بكيفية تحديد وتحليل السوق ذات الصلة والمراكز المهيمنة في حالة العديد من المنتجين، مثل مزارعي الألبان. ومما يزيد الأمر تعقيداً الوقت والموارد اللازميْن للحصول على بيانات من مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة في السوق[54].

55- وفي تركيا، يوجد تحديات ناشئة عن حالات لوحظت في القطاع الزراعي. ونظراً لعوامل مثل العدد الكبير من المزارع الصغيرة ومواقعها في جميع أنحاء البلد، من الصعب التحقيق في السلوك المانع للمنافسة من خلال تحليل شامل لسلسلة القيمة الزراعية، نظراً لمحدودية الوقت والموارد[55].

جيم- الإجراءات التي اتخذتها سلطات المنافسة للتخفيف من حدة التحديات

1- أنشطة الدعوة

56- في أستراليا، لم تتناول لجنة المنافسة والمستهلكين صراحةً في السنوات الأخيرة الممارسات المانعة للمنافسة ذات الطابع الاحتكاري. ومع ذلك، فهي ترصد عن كثب الممارسات الاحتكارية وتضطلع بأنشطة ذات صلة في مجال الدعوة، مثل التحقيقات القطاعية، لإذكاء الوعي[56].

57- وفي النمسا، ترصد الهيئة الاتحادية للمنافسة الممارسات الاحتكارية وتخطط للمشاركة في أنشطة الدعوة لزيادة الوعي من خلال التحقيقات القطاعية. وقد خططت الهيئة لإجراء تحقيق في قطاع الأغذية في تشرين الأول/أكتوبر 2022. ومن المتوقع في هذا السياق أن يجري أيضاً تحليل المسائل المتصلة بالممارسات الاحتكارية[57].

58- وفي الولايات المتحدة، أطلقت لجنة التجارة الاتحادية ووزارة العدل مبادرات مختلفة لجمع آراء عامة الناس بشأن فهم التطورات الأخيرة عند التقاطع بين مكافحة الاحتكار وأسواق العمل ولتوضيح الكيفية التي يمكن بها توفير الحماية للعمال وتمكينهم من خلال إنفاذ قوانين المنافسة ووضع القواعد. وفي عام 2021، عُقدت حلقة عمل من أجل استطلاع رأي الجمهور العام حول قضايا سوق العمل ومراجعة المبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الدمج، لتغطية القضايا المتعلقة بالقوة الاحتكارية تغطية كاملة، لا سيما في أسواق العمل[58].

2- الإطار التشريعي والتنظيمي

59- أدخلت كندا تعديلات على قانون المنافسة تحظر اتفاقات تحديد الأجور واتفاقات عدم التصيّد بين أصحاب العمل، لتدخل حيز التنفيذ في حزيران/يونيه 2023.

60- وفي هنغاريا، استحدثت هيئة المنافسة صكوكاً قانونية تتجاوز قانون المنافسة التقليدي ولا تشترط وجود مركز مهيمن بمعنى مكافحة الاحتكار، من أجل سد الثغرة في العتبة التي يتم على أساسها تحديد الوضع المهيمن. واستحدثت هنغاريا صكوكاً قانونية لمعالجة القوة السوقية المطلقة أو النسبية للمشترين. وفي القطاع غير الغذائي، وبموجب قانون التجارة، يُعتبر الصك القانوني "إساءة استخدام قوة سوقية كبيرة"

(54) ردّ صربيا على استبيان الأونكتاد.

(55) ردّ تركيا على استبيان الأونكتاد.

(56) رد أستراليا على استبيان الأونكتاد.

(57) رد النمسا على استبيان الأونكتاد.

(58) ردّ الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد.

(ينص على عتبة أدنى لتحديد إساءة استغلال الوضع المهيمن) صكاً مناسباً أيضاً للتصدي لممارسات الشراء غير العادلة[59]. وللتصدي لهذه الممارسات في قطاع الأغذية، صدر قانون خاص، هو القانون XCV لعام 2009، بشأن حظر الممارسات التجارية غير العادلة ضد موردي المنتجات الزراعية والغذائية[60]. ولا تبلغ قوة المشتري دائماً العتبة المطلوبة لاتخاذ إجراء بموجب قانون المنافسة، ولكن القانون في هنغاريا يتضمن أحكاماً بشأن قوة المشتري والممارسات غير العادلة، وكلاهما يُستخدم لتقييم ممارسات الشراء غير العادلة.

61- وفي ليتوانيا، بالإضافة إلى قانون المنافسة، وُضع قانون مخصص للحد من استخدام القوة السوقية من جانب تجار التجزئة، يهدف إلى تحقيق التوازن بين مصالح تجار التجزئة وموردي الأغذية والمشروبات. ويحظر القانون الممارسات المخالفة للممارسات التجارية العادلة التي تنقل مخاطر أنشطة تجار التجزئة إلى الموردين أو تفرض عليهم التزامات إضافية أو التي تحد من قدرة الموردين على العمل بحرية في السوق والتي تتخذ شكل طلبات أو شروط من جانب الموردين[61].

62- وفي السويد، وُضعت منذ تشرين الثاني/نوفمبر 2021 قواعد تحظر الممارسات التجارية غير العادلة في سلسلة الإمدادات الزراعية والغذائية، لتنفيذ توجيه الاتحاد الأوروبي 2019/633 المؤرخ 17 نيسان/أبريل 2019 بشأن الممارسات التجارية غير العادلة في العلاقات فيما بين المؤسسات التجارية في سلسلة الإمدادات الزراعية والغذائية؛ وتهدف القواعد إلى تقييد أشكال معينة من ممارسات الشراء من قبل كبار المشترين[62].

63- وفي المملكة المتحدة، وضعت هيئة المنافسة والأسواق مدونة لممارسات توريد البقالة، بغية معالجة الشواغل الناشئة عن نقل المخاطر المفرطة والتكاليف غير المتوقعة من جانب تجار التجزئة إلى الموردين من خلال مختلف الممارسات ضمن سلسلة التوريد، مثلاً عن طريق منع كبار تجار البقالة بالتجزئة من إجراء تعديلات بأثر رجعي على أحكام وشروط التوريد[63].

64- وفي الولايات المتحدة، أصدرت لجنة التجارة الاتحادية ووزارة العدل في عام 2016 توجيهات لمعالجة الاحتكار في أسواق العمل. وهذه التوجيهات المتعلقة بمكافحة الاحتكار موجهة لأخصائيي الموارد البشرية وتندرج ضمن الجهود الرامية إلى مكافحة الممارسات الاحتكارية في أسواق العمل، نظراً للحاجة إلى الحد من انتشار الاتفاقات بين أصحاب العمل التي تقيد أو تحدد شروط التوظيف فيما يتعلق بالأجور أو الرواتب أو الاستحقاقات أو فرص العمل. ويُنظر إلى أخصائيي الموارد البشرية على أنهم في وضع يجعلهم قادرين على التأكد من أن ممارسات التوظيف التي تتبعها الشركات التي يعملون فيها لا تنتهك قوانين مكافحة الاحتكار؛ وتنص التوجيهات على ما يلي: "مثلما توفر المنافسة بين البائعين في سوق مفتوحة فوائد للمستهلكين في شكل أسعار منخفضة ومنتجات وخدمات عالية الجودة والمزيد من الخيارات والابتكارات، فإن المنافسة بين أصحاب العمل تساعد الموظفين الفعليين والمحتملين من خلال توفير أجور أعلى أو استحقاقات أفضل أو شروط توظيف أخرى. ويمكن للمستهلكين أيضاً الاستفادة من

(59) ردّ هنغاريا على استبيان الأونكتاد.

(60) المبدأ القائل بأن القوانين الخاصة لها الغلبة على القوانين العامة في حالة وجود تضارب في التطبيق. انظر https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575076.

(61) رد ليتوانيا على استبيان الأونكتاد.

(62) ردّ السويد على استبيان الأونكتاد.

(63) ردّ المملكة المتحدة على استبيان الأونكتاد. انظر https://www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice/groceries-supply-code-of-practice.

المنافسة بين أصحاب العمل لأن القوى العاملة الأكثر قدرة على المنافسة يمكن أن توفر سلعاً وخدمات أكثر أو أفضل"[64].

65- وهذه التوجيهات مثال على محاولات سلطات مكافحة الاحتكار التنسيق مع الوكالات الأخرى التي تعالج قضايا سوق العمل، نظراً لتعقيدات إنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار في أسواق العمل. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2022، وقّعت وزارة العدل مذكرة تفاهم مع وزارة العمل، وهي خطوة نحو معالجة السلوك المانع للمنافسة الذي يضر بالعمال في أسواق العمل، حيث يمكن للوزارتيْن الاشتراك في الاضطلاع بالمسؤولية عن حماية العمال من التواطؤ لخفض الأجور واستخدام نماذج الأعمال التي تهدف إلى الالتفاف على المساءلة القانونية[65]. وينص الأمر التنفيذي بشأن تعزيز المنافسة في الاقتصاد الأمريكي على ما يلي: "بالنسبة إلى العمال، تخلق السوق التنافسية المزيد من الوظائف العالية الجودة وتوفر الحيز الكافي من الحرية الاقتصادية للانتقال من وظيفة إلى أخرى أو التفاوض على أجور أعلى"[66]. بالإضافة إلى ذلك، اقترحت لجنة التجارة الاتحادية قاعدة تحظر البنود المتعلقة بعدم التنافس، مع استثناءات محدودة[67].

3- إجراءات أخرى

66- في موريشيوس، أجرت لجنة المنافسة تحقيقات بشأن الشواغل التي تثيرها ممارسة القوة الاحتكارية فيما يتعلق بإساءة استغلال الوضع المهيمن، ومراقبة عمليات الدمج، وكارتلات المشترين في قطاعات مثل الطاقة، والكحول المحايد النقي، والتأمين الطبي[68].

خامساً- الاستنتاج والقضايا المطروحة لمزيد من المناقشة

67- ترد في هذه المذكرة تفاصيل بشأن تجارب إنفاذ قوانين المنافسة فيما بين الدول الأعضاء في التعامل مع القضايا المتعلقة بالقوة الاحتكارية، في أسواق العمل وأسواق المنتجات على السواء. وتبين البحوث أن القوة الاحتكارية في أسواق العمل ترتبط بالتشوهات التي تؤدي إلى انخفاض أجور العمال، وهو ما يعزز بدوره التفاوتات في الدخل وعدم المساواة في المجتمع. وكما هو مبين في هذه المذكرة، فإن رصد السلوك الاحتكاري ظاهرة حديثة العهد في عمل هيئات المنافسة في جميع أنحاء العالم، ومع ذلك فإن هيئات المنافسة في البلدان المتقدمة النمو أكثر نشاطاً في هذا المجال، في حين تواجه نظيراتها في البلدان النامية عقبات في التعامل مع القوة الاحتكارية في أسواق العمل والمركز التفاوضي الأقوى (قوة المشتري) في الأسواق الأخرى. وتسلط المذكرة الضوء على التحديات التي تواجهها هيئات المنافسة في تقييم الحالات المتصلة بالاحتكار، والتي تماثل التحديات التي تواجهها في تقييم الممارسات الأخرى المانعة للمنافسة. وتشمل إجراءات التخفيف الكفيلة بالتغلب على هذه التحديات، حسب ما أبلغت عنه

(64) انظر https://www.justice.gov/atr/file/903511/download.

(65) ردّ الولايات المتحدة على استبيان الأونكتاد.

(66) المرجع نفسه. انظر https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promotingcompetition-in-the-american-economy/.

(67) انظر https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/01/ftc-proposes-rule-ban-noncompete-clauses-which-hurt-workers-harm-competition.

(68) رد موريشيوس على استبيان الأونكتاد.

الدول الأعضـــاء، الإصـــلاحات التشـــريعية والتنظيمية، والمبادرات المتعلقة بأنشـــطة الدعوة، والتعاون مع الهيئات التنظيمية القطاعية الأخرى والهيئات العامة.

68- وقد يود المندوبون المشاركون في الدورة الحادية والعشرين لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك النظر في المسائل التالية:

(أ) ما الذي يبرر الاهتمام المتزايد من جانب هيئات المنافسة بتنظيم سلوك الشركات التي تتمتع بقوة احتكارية في أسواق العمل وأسواق المنتجات على حد سواء؟

(ب) ما هي التدابير التي ينبغي أن تتخذها هيئات المنافســـة للتغلب على تحديات الإنفاذ عند تقييم الحالات ذات الصلة بالاحتكار؟

(ج) ما هي الدروس التي يمكن استخلاصـها من الحالة الراهنة لتحسين السوابق القضـائية في التعامل مع السلوك الاحتكاري، ولا سيما في البلدان النامية؟

(د) ما هي الإجراءات والمجالات ذات الصـــلة بالســـياســـة العامة التي تحتاج إلى مزيد من البحث؟