جهاز حماية المنافسة
EGYPTIAN COMPETITION AUTHORITY

Autorité de la concurrence

وجهات نظر متبادلة

بين أجهزة المنافسة المصرية والفرنسية: حوار بين رئيسي إدارة الرقابة على التركزات الاقتصادية

رنا خويلد
رئيس إدارة
الرقابة على التركزات الاقتصادية
في جهاز حماية المنافسة المصري

جيروم فيدال
رئيس إدارة
الرقابة على التركزات الاقتصادية
في جهاز المنافسة الفرنسي

سبتمبر ٢٠٢٦

في إطار مبادرة تعاون ثنائي بين جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية في مصر وجهاز المنافسة الفرنسي، شاركت رنا خويلد، رئيسة إدارة الرقابة على التركزات الاقتصادية في جهاز المنافسة المصري، في العمل اليومي لإدارة الرقابة على التركزات الاقتصادية في جهاز المنافسة الفرنسي لمدة ثلاثة أشهر.

وقد نشأت فكرة هذا المقال من تبادل الآراء بينها وبين جيروم فيدال، رئيس إدارة الرقابة على التركزات الاقتصادية في جهاز المنافسة الفرنسي، حيث أظهرت هذه المناقشات وجود نهج مشترك فيما يتعلق بالأهداف التي يسعى لتحقيقها الجهازين من خلال الرقابة على عمليات التركز الاقتصادي في البلدين، ولكنها كشفت أيضًا عن بعض الاختلافات، التي كانت مفاجئة في بعض الأحيان...

أولًا: أهداف ونطاق تطبيق الرقابة على عمليات التركز الاقتصادي

١. مقدمة موجزة عن نظام الرقابة على التركزات الاقتصادية لديكم: إنشاؤه، والتطورات الرئيسية، والآليات الأساسية

رنا خويلد: تم إصدار نظام الرقابة على التركزات الاقتصادي المصري بموجب قانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٢٢ الذي أدخل تعديلات على أحكام القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ بشأن حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، والذي نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٩ ديسمبر ٢٠٢٢. وقد منح القانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٢٢ جهاز حماية المنافسة المصري سلطة الرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية وذلك في إطار اختصاص الجهاز بالإنفاذ الفعال لأحكام القانون.
دخل النظام الجديد حيز النفاذ في ١ يونيو ٢٠٢٤، عقب دخول قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٢٠ لسنة ٢٠٢٤ حيز التنفيذ، والذي عدّل أحكامًا أساسية في اللائحة التنفيذية لقانون حماية المنافسة المصري بحيث تعكس التعديلات النظام الجديد للرقابة المسبقة على عمليات التركز الاقتصادي.

علاوة على ذلك، منذ عام ٢٠٢١، وقبل دخول نظام الرقابة على التركزات الاقتصادية حيز التنفيذ، يقوم جهاز حماية المنافسة المصري بفحص عمليات التركز الاقتصادي التي تحدث في قطاع الرعاية الصحية قبل إتمامها، استنادًا إلى الإحالات الواردة من وزارة الصحة والسكان وهيئة الدواء المصرية، وذلك في إطار اختصاص الجهاز بتعزيز ثقافة المنافسة والحد من الأدوات التنظيمية التي تحد من حرية المنافسة والتعاون مع الأجهزة القطاعية المختلفة.

من ناحية أخرى، منذ عام ٢٠١٥، يقوم جهاز حماية المنافسة المصري بفحص عمليات التركز الاقتصادي العابرة للحدود المحالة من مفوضية المنافسة التابعة لمنظمة الكوميسا، نظرًا لأن مصر دولة عضو في السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا منذ ٢٩ ديسمبر ١٩٩٨.

جيروم فيدال: يعود النظام الحالي للرقابة على التركزات الاقتصادية في فرنسا إلى قانون (NRE) الصادر في ١٥ مايو ٢٠٠١، الذي أدى إلى تحديث النظام الفرنسي بشكل جذري من أجل مواءمته مع المبادئ الرئيسية الأوروبية للرقابة على عمليات التركز الاقتصادي. ويتعلق الأمر برقابة مسبقة إلزامية، تستند إلى حدود معينة للإخطار متعلقة برقم الأعمال، مستوحاة من اللائحة الأوروبية بشأن عمليات التركز الاقتصادي.

ثم شهد النظام الفرنسي عدة تطورات مهمة. فقد نقل قانون ٤ أغسطس ٢٠٠٨ المتعلق بتحديث الاقتصاد (LME) سلطة اتخاذ القرار من الوزير المكلف بالاقتصاد إلى جهاز المنافسة، التي أصبحت السلطة الإدارية المستقلة المختصة بالموافقة على عمليات التركز الاقتصادي أو حظرها أو إخضاعها لالتزامات أو أوامر قضائية. ومنذ ١ مارس ٢٠٠٩، يمارس الجهاز هذه الصلاحية بشكل كامل ويراقب كل عام عدة مئات من عمليات التركز الاقتصادي.

كما تم إدخال حدود إخطار محددة لبعض القطاعات أو الأقاليم، لا سيما في تجارة التجزئة والأقاليم ما وراء البحار، من أجل مراعاة الخصائص المحلية للمنافسة.

٢. ما هي الأهداف الرئيسية للرقابة على التركزات الاقتصادية في أنظمتكم القانونية؟

رنا خويلد: وفقًا للمادة (١٩ مكررًا ب) من قانون المنافسة المصري، تُحظر أي عملية اندماج أو استحواذ أو مشروع مشترك إذا كان من شأنها الحد من حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها. وبالتالي، لا يربط القانون هدف التقييم الموضوعي لعمليات التركز الاقتصادي بحماية رفاهية المستهلك فقط.

وفي ذات الإطار فإن استراتيجية جهاز حماية المنافسة المصري للفترة ٢٠٢١–٢٠٢٥، التي وُضعت في إطار الاستراتيجية المصرية للتنمية المستدامة "رؤية مصر ٢٠٣٠"، تعكس حقيقة أن سياسة المنافسة في مصر لا تُعتبر سياسة قائمة بذاتها، بل جزءًا لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية الشاملة لمصر، وبالتالي فإن هدفها النهائي هو تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية. وفي هذا السياق، تشير الاستراتيجية إلى تعزيز المنافسة في الأسواق وضمان انفتاحها أمام جميع العاملين في السوق، بما في ذلك المستثمرون المحليون والأجانب، من أجل دعم النمو والاستقرار الاقتصادي. وعليه فإن الهدف وراء الرقابة على التركزا ت الاقتصادية هو حماية المنافسة الفعالة في الأسواق المختلفة، الأمر الذي يتطلب فحص الأثار السلبية التي من الممكن أن تنتج عن تلك العمليات بما في ذلك الأثار الأفقية والرأسية والتكتلية، بالإضافة إلى الأثر على الاستثمار والابتكار وغيرها من العناصر التي تضمن دراسة الأثر على الاقتصاد المصري ككل.

جيروم فيدال: تتمثل مهمة الجهاز، في مجال الرقابة على عمليات التركز الاقتصادي، في التدخل مسبقًا في العمليات التي قد تضر بالمنافسة في الأسواق. وبذلك، تهدف الرقابة المسبقة إلى منع تكوين أو تعزيز قوة سوقية قد تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، أو انخفاض الجودة، أو تضييق الخيارات المتاحة للمستهلكين، أو حتى تباطؤ الابتكار.

يندرج القانون الفرنسي للرقابة على عمليات التركز الاقتصادي في إطار منطق تنافسي واقتصادي في المقام الأول. ويقيّم الجهاز آثار العمليات على هيكل الأسواق وعلى المنافسة الفعّالة، مع الأخذ في الاعتبار بشكل خاص الآثار الأفقية أو الرأسية أو التكتلية التي قد تنجم عن عملية التركز الاقتصادي.

وإذا كان الهدف الأساسي من الرقابة هو حماية المنافسة، فإنها تساهم أيضًا، على نطاق أوسع، في حسن سير الاقتصاد. فالمنافسة الفعّالة تعزز بالفعل قدرة الشركات على المنافسة، والابتكار، والاستثمار، والقدرة الشرائية للمستهلكين.

ومع ذلك، ينص النظام الفرنسي على إمكانية قيام الوزير المكلف بالاقتصاد بإعادة النظر في عملية ما، عقب صدور قرار الجهاز، والبت فيها استنادًا إلى أسباب تتعلق بالمصلحة العامة بخلاف حماية المنافسة، مثل التنمية الصناعية، والقدرة التنافسية الدولية للشركات المعنية، أو الحفاظ على فرص العمل.

٣. هل توجد خصائص في تعريف التركز الاقتصادي في انظمتكم القانونية؟

رنا خويلد: في القانون المصري، يتميز مفهوم "التركز الاقتصادي" بخاصية بارزة تتعلق بإدراج مفهوم "التأثير المادي". وفقًا للمادة (٢/بند ز) من قانون المنافسة، يُعرَّف التركز الاقتصادي بأنه أي تغيير في التحكم أو التأثير المادي في شخص أو أكثر. وقد عرفت المادة (٢/بند ط) من القانون التأثير المادي على أنه القدرة على التأثير، بشكل مباشر أو غير مباشر، على سياسة الشخص، بما في ذلك قراراته الاستراتيجية وأهدافه التجارية. ويشكل هذا الإدراج سمة مميزة للنظام المصري، حيث إنه يتيح تغطية الحالات التي لا تصل إلى مستوى التحكم. فالتأثير المادي يستهدف بشكل خاص حصص الأقلية غير المتحكمة التي، على الرغم من أنها لا تمنح التحكم، فإنها تسمح مع ذلك بممارسة تأثير فعال على سلوك الشخص المستهدف.

وقد تجلت أهمية هذا المفهوم في قضية نظر فيها جهاز حماية المنافسة المصري في عام ٢٠١٩، في قطاع خدمات توصيل الطعام من خلال التطبيقات. ومن خلال الفحص، قد تبين أن شركة منافسة تمتلك حصة أقلية (حوالي ١٦٪) في شركة أخرى تعمل في نفس السوق، مصحوبة بحقوق خاصة، لا سيما حقوق النقض على بعض القرارات الاستراتيجية،

مثل عمليات زيادة رأس المال. وقد أتاحت ممارسة هذه الحقوق التأثير على القرارات التجارية للشركة المستهدفة، لا سيما من خلال ربط الموافقة على جوالات استثمارية مرتبطة بتوسع الشركة وزيادة رأس مالها بالانسحاب من السوق المصرية. وتسلط هذه القضية الضوء على قدرة مساهمي الأقلية غير المتحكمة على التأثير بشكل كبير على السلوك التنافسي لشركة ما، مما يبرر إدراج مفهوم "التأثير المادي" في تعريف التركز الاقتصادي.

جيروم فيدال: يتميز القانون الفرنسي أيضًا ببعض الخصائص المميزة في تقييم عمليات التركز الاقتصادي. فإلى جانب عمليات الاستحواذ على التحكم على الشركات بالمعنى التقليدي، دفعت الممارسة العملية الجهاز إلى فحص الحالات المعقدة للاستحواذ على الأصول غير الملموسة (مثل العلامة التجارية) بعناية، مع التركيز بشكل خاص على تحديد رقم الأعمال الذي ينبغي نسبته إليها.

٤. هل يسمح نظام حدود الإخطار بتغطية جميع العمليات التي قد تثير مخاوف تتعلق بالمنافسة؟

رنا خويلد: في القانون المصري، تعتمد الرقابة على التركزات الاقتصادية على نظام حدود الإخطار المنصوص عليه في المادة (١٩ مكررًا) من قانون المنافسة. تخضع عملية التركز الاقتصادي للإخطار عند بلوغ إحدى الحدود التالية:

١. تجاوز إجمالي رقم الأعمال السنوي أو إجمالي قيمة الأصول لجميع الأشخاص المعنية بالتركز الاقتصادي في مصر ٩٠٠ مليون جنيه مصري، شريطة تجاوز رقم الأعمال السنوي في مصر لاثنين على الأقل من الأشخاص المعنية، كل على حدة، ٢٠٠ مليون جنيه مصري؛ أو
٢. تجاوز إجمالي رقم الأعمال السنوي أو إجمالي قيمة الأصول في العالم للأشخاص المعنية بالتركز الاقتصادي ٧,٥ مليار جنيه مصري، شريطة تجاوز رقم الأعمال السنوي في مصر للشخص المستهدف ٢٠٠ مليون جنيه مصري.

وتهدف هذه الحدود إلى ضمان إمكانية قيام جهاز المنافسة المصري بفحص العمليات التي لها صلة اقتصادية ذات أهمية بالسوق المصرية ومن شأنها أن تؤثر على هياكل الأسواق المصرية. ومع ذلك، فقد نص المشرع المصري أيضًا على آلية تسمح للجهاز بفحص بعض العمليات التي لا تصل إلى حدود الإخطار.

علاوة على ذلك، وفقًا للفقرة الثانية من المادة (١٩ مكررًا) من القانون والمادة (٦١) من اللائحة التنفيذية، يجوز للجهاز، بعد موافقة مجلس الإدارة، فحص عملية التركز التي لا تستوفي حدود الإخطار، في غضون مدة لا تتجاوز سنة واحدة من تاريخ تنفيذها، عندما توجد مؤشرات على أنه من المحتمل أن تؤدي الصفقة إلى الحد من المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها، ولا سيما في حالة تقييد التطور التكنولوجي والابتكار، أو زيادة نسبة التركز في السوق، أو تدهور جودة المنتجات، أو زيادة عوائق الدخول إلى السوق أو التوسع فيه وهو ما يعرف عالميًا بالـ (call-in option). ويأتي إدخال هذه الآلية استجابةً للحاجة إلى إيجاد توازن في الرقابة على عمليات التركز الاقتصادي، لا سيما فيما يتعلق بعمليات الاستحواذ على الشركات الناشئة.

ففي مصر، لا يزال وصول الشركات الناشئة إلى التمويل الكافي محدودًا، مما يجعل عمليات الاستحواذ في كثير من الأحيان مصدرًا أساسيًا للتمويل بالنسبة للمستثمرين.

ومع ذلك، فإن الاستحواذ المتكرر على الشركات الناشئة من قبل الشركات ذات الوضع المسيطر قد يثير مخاوف تتعلق بالمنافسة، لا سيما في سياق "عمليات الاستحواذ القاتلة" (Killer acquisition) والحد من الابتكار والمنافسة المستقبلية. وبالتالي، تتيح هذه الآلية للجهاز التدخل عند الضرورة، مع تجنب الرقابة المفرطة على العمليات التي لا يكون من المحتمل أن تحد من المنافسة.

جيروم فيدال: تحتل هذه المسألة اليوم مكانة مركزية في النقاشات الجارية على الصعيدين الفرنسي والأوروبي. وكما هو الحال في العديد من الأنظمة القائمة على حدود الإخطار وفقًا لرقم الأعمال، قد لا يتمكن الجهاز من فحص بعض العمليات التي من المحتمل أن تثير مخاوف تتعلق بالمنافسة من الرقابة المسبقة، لا سيما عندما تتعلق بشركات ناشئة تعتمد على الابتكار بشكل أساسي في نشاطها لا تزال تحقق إيرادات محدودة.

وتُعد عمليات استحواذ المنصات الرقمية الكبرى أو الشركات التي تتمتع بالفعل بقوة سوقية كبيرة على الشركات الناشئة أو الجهات الفاعلة الناشئة مثالاً على هذه المشكلة. وقد تنطوي هذه العمليات أحيانًا على ما يُعرف بمخاطر "عمليات الاستحواذ القاتلة"، عندما يتم الاستحواذ على شركة مبتكرة قبل أن تتمكن حتى من ممارسة ضغط تنافسي كبير على السوق.

وفي هذا السياق، يشارك الجهاز بنشاط في المناقشات الأوروبية والدولية المتعلقة بإدخال آليات من نوع (call-in) تسمح، في ظل شروط معينة، بفحص العمليات التي قد تنطوي على مشاكل والتي تقع دون حدود الإخطار الخاصة بكل دولة.

ثانيًا: إجراءات وسير عملية فحص التركزات الاقتصادية

١. ما هي المهل الزمنية المحددة لعملية الفحص، وهل تتناسب مع الممارسات الاقتصادية؟

رنا خويلد: وفقًا للمادة (١٩ مكررًا ج) من قانون المنافسة المصري، يقوم الجهاز بفحص عمليات التركز الاقتصادي في المرحلة الأولى في غضون ثلاثين يوم عمل بدءًا من يوم العمل التالي لتاريخ تقديم ملف الإخطار كاملًا. ويمكن مد هذه المهلة لمدة خمسة عشر يوم عمل في حالة تقديم عرض التزامات وضوابط من قبل الأشخاص المعنية. وفي حالة عدم صدور قرار خلال هذه المهلة يعتبر ذلك بمثابة موافقة على الصفقة.

وبموجب المادة (١٩ مكررًا د) من القانون، عندما تحال العملية إلى المرحلة الثانية من الفحص، يكون أمام الجهاز ستون يوم عمل اعتبارًا من تاريخ قرار الإحالة لإجراء الفحص المتعمق، ويمكن أيضًا مد هذه المهلة لمدة خمسة عشر يوم عمل في حالة تقديم عرض التزامات وضوابط من قبل الأشخاص المعنية. وفي حالة عدم صدور قرار خلال هذه المهلة يعتبر ذلك بمثابة موافقة على الصفقة.

ومن الواقع العملي فإن هذه المهل القانونية ملائمة للواقع الاقتصادي والإداري، كما تظهر الإحصاءات التي ينشرها الجهاز. ففي الواقع، خلال الفترة من يونيو ٢٠٢٤ إلى يونيو ٢٠٢٥، بلغت المدة المتوسطة للفحص حوالي ١٦ يوم عمل للإخطارات المقدمة وفقًا للإجراء العادي وحوالي ١٤ يوم عمل للإخطارات المقدمة وفقًا للإجراءات المبسطة، مما يدل على أن الجهاز قادر على فحص عمليات التركز الاقتصادي واتخاذ قرارات فيها في مهل زمنية قصيرة نسبيًا، غالبًا ما تكون أقل من المهل القانونية.

وهذا يدل على أن المهل المنصوص عليها في القانون صُممت بحيث توفق بين فعالية الرقابة والمتطلبات الاقتصادية واحتياجات الأشخاص العاملة في الأسواق المصرية.

جيروم فيدال: تهدف المهل الزمنية المحددة في القانون الفرنسي إلى التوفيق بين متطلبين: ضمان رقابة فعالة على العمليات التي قد تضر بالمنافسة، وتوفير رؤية كافية للشركات بشأن الجدول الزمني لتنفيذ عملياتها.

اعتبارًا من اكتمال ملف الإخطار، يتاح للجهاز ٢٥ يوم عمل لاتخاذ قرار في المرحلة الأولى من الفحص. وعندما تثير العملية شكوكاً جدية بشأن الإضرار بالمنافسة، يمكن فتح المرحلة الثانية من الفحص المتعمق، مما يؤدي إلى تمديد مهلة الفحص إلى ٦٥ يوم عمل. ويؤدي تقديم التزامات وضوابط إلى مد مهلة الفحص لعدة أسابيع من أجل تحليلها واختبارها مع الأطراف الثالثة المعنية في الأسواق المعنية. كما يمكن للجهاز تعليق المهل الزمنية، لا سيما عند ظهور وقائع جديدة أثناء سير الإجراءات.

من الناحية العملية، تعتمد المهل الفعلية بشكل كبير على مدى تعقيد العملية. يمكن معالجة الملفات التي لا تثير أي صعوبات تتعلق بالمنافسة بسرعة، في حين أن العمليات التي تنطوي على أسواق عديدة، أو تحليلات اقتصادية معقدة، أو مخاوف كبيرة تتعلق بالمنافسة تتطلب تحقيقات أكثر تعمقاً.

كما يسهم الحوار المستمر مع الشركات خلال مرحلة الفحص في تسهيل عملية الفحص وضمان الالتزام بالجداول الزمنية لعملياتها.

٢. كيف يسير التعاون مع الأشخاص المقدمة للإخطار خلال مرحلة الفحص؟

رنا خويلد: يُعد التعاون مع مقدمي الإخطارات عنصراً أساسياً في إجراءات الرقابة على التركزات الاقتصادية في مصر. وفي هذا الصدد فقد قام الجهاز باتخاذ عدد من الإجراءات لتوطيد التعاون بين الجهاز ومقدمي الإخطار وتسهيل وتسريع عملية الفحص.

أولاً، قام الجهاز بإتاحة آلية للأشخاص المعنية بواجب الإخطار تمكنهم من مناقشة الصفقة مع الفرق الفنية في الجهاز قبل تقديم إخطار بشكل رسمي وهو ما يعرف بمسمى "النقاشات السابقة للإخطار" وذلك لتمكين الأشخاص المعنية من التشاور مع الجهاز قبل تقديم الإخطار رسمياً في مختلف جوانب الصفقة. بالإضافة إلى ذلك ولتسهيل التواصل مع الجهاز ورغبة في تقديم الدعم المستمر، ومن الجدير بالذكر أنه خلال السنة الأولى من تطبيق النظام، أنشأ الجهاز عنواناً إلكترونياً مخصصاً لعمليات التركز الاقتصادي (merger*eca.org.eg) للرد على جميع استفسارات الأشخاص المعنية وممثليهم القانونيين وكانت الردود تُقدم عادةً في غضون ثمانٍ وأربعين ساعة.

علاوةً على ذلك، يستمر التواصل بين الجهاز والأشخاص المعنية طوال مرحلة الفحص، سواء كان ذلك بشأن طلبات الحصول على معلومات تكميلية، أو عقد اجتماعات، أو مناقشات تتعلق بتعريف الأسواق، أو حتى والضوابط المحتملة.

ويتجاوز هذا التعاون المستمر مجرد ضمان حقوق الدفاع والاطلاع على الملف، ويندرج في إطار نهج أكثر مرونة وتعاونًا في الإجراءات، يهدف إلى ضمان فعالية الرقابة مع مراعاة القيود الاقتصادية والزمنية التي تواجهها الشركات.

جيروم فيدال: يُشكل التعاون مع مقدمي ملفات إخطار عمليات التركز الاقتصادي عنصرًا أساسيًا في سير عمل الرقابة الفرنسية على عمليات التركز الاقتصادي. تاريخياً، يحتل النقاشات السابقة للإخطار مكانة مهمة في ممارسات الجهاز، لا سيما فيما يتعلق بالعمليات المعقدة. ومنذ صيف عام ٢٠٢٤، طبق الجهاز مع ذلك "مبدأ الثقة" الذي يسمح للشركات التي ترى أن عمليتها ليس من شأنها التأثير على المنافسة الإخطار عن ملفها مباشرةً دون المرور بمرحلة النقاشات السابقة للإخطار. وينطبق مبدأ الثقة على العمليات الخاضعة للإجراءات المبسطة، المنصوص عليه في المبادئ التوجيهية الخاصة بنا المتعلقة بالرقابة على التركزات الاقتصادية. ويهدف هذا التطور إلى تركيز موارد الجهاز والشركات على الملفات الأكثر تعقيدًا.

تبدو نتائج هذه الخطوة إيجابية للغاية. فقد سمحت بتقليل مدة فحص العمليات الخاضعة للإجراءات المبسطة بنسبة ٢٥٪ بالإضافة إلى تعزيز اليقين القانوني.

أما بالنسبة للملفات الأخرى، فإن التبادل بين الفرق الفنية بالجهاز والشركات ومستشاريهم ضروري للتوصل إلى فهم مشترك للصفقات المطروحة في الملف: طبيعة العملية، وتعريف الأسواق المعنية، وآثار العملية. قد يستغرق الأمر أحيانًا بعض الوقت لفهم كيفية عمل السوق، لكن ذلك ضروري لتقييم ديناميكياتها بشكل أفضل وتأثير عملية التركز على الأسعار أو الجودة أو القدرة على الابتكار.

لذلك، تعتمد علاقة العمل إلى حد كبير على الشفافية وسرعة الاستجابة والواقعية.

٣. هل اكتسبتم خبرة خاصة في قطاعات معينة؟

رنا خويلد: كما ذكرنا سابقًا، منذ عام ٢٠٢١، يقوم جهاز حماية المنافسة المصري بفحص عمليات التركز الاقتصادي التي تحدث في قطاع الرعاية الصحية بانتظام قبل إتمامها، بناءً على الإحالات المقدمة من وزارة الصحة والسكان وهيئة الدواء المصرية.

ولضمان فعالية آلية الإحالة المعتمدة، وضع الجهاز، بالتنسيق مع الأجهزة التنظيمية القطاعية، آلية متكاملة لفحص عمليات التركز الاقتصادي، لا سيما فيما يتعلق بمواعيد الفحص، والمعلومات والمستندات المطلوبة، والمراحل الإجرائية للفحص، وحقوق الدفاع والضمانات الإجرائية، فضلاً عن مراحل اتخاذ القرار والنتائج المحتملة.

علاوة على ذلك، أنشأ الجهاز قواعد بيانات متعلقة بالقطاع الطبي، تشمل المستشفيات وعامل التحاليل ومراكز الأشعة وشركات الأدوية، وتقوم بتحديثها باستمرار.

وبالتالي، فقد أثبتت آلية الإحالة وإجراءات فحص ملفات الإخطار الموضوعة نجاحها. ومنذ عام ٢٠٢١ وحتى عام ٢٠٢٥، أصدر الجهاز آراءً بشأن ١٣١٤ ملف إخطار وردت إليها من وزارة الصحة والسكان وهيئة الدواء المصرية.

جيروم فيدال: اكتسب الجهاز الفرنسي خبرة عميقة بشكل خاص في العديد من القطاعات الأساسية للاقتصاد الفرنسي.

يُعد قطاع تجارة التجزئة تاريخياً أحد المجالات الرئيسية لإدارة الرقابة على التركزات الاقتصادية (حوالي ٦٠٪ من القرارات الصادرة). وبالنظر إلى حدود الإخطار المحددة المطبقة على تجارة التجزئة والعمليات العديدة التي جرت في السنوات الأخيرة، طور الجهاز خبرة دقيقة في هذا القطاع. وعلى وجه الخصوص، تتميز فرنسا باهتمام خاص بقطاع التوزيع الذي يغلب عليه قطاع الأغذية. ونظراً للأهمية الاقتصادية والإقليمية لهذا القطاع، وضع المشرع حدود إخطار محددة، فضلاً عن رقابة دقيقة بشكل خاص على الآثار المحلية للعمليات. وبذلك، يقوم الجهاز بفحص دقيق للغاية لمناطق التوزيع المعنية للتأكد من أن أي عملية لا تؤدي إلى الحد من المنافسة على المستوى المحلي.

وقد دفعت هذه الممارسة الجهاز إلى تطوير خبرة متعمقة بشكل خاص في مجال تحليل ظروف المنافسة المحلية، ولا سيما من خلال دراسة أنماط الاستهلاك (تحليل البصمات الفعلية والخصائص الاجتماعية والاقتصادية لمناطق جذب الزبائن الخاصة بالمتاجر)، وتحولات العملاء، والضغط التنافسي الذي تمارسه مختلف أشكال التوزيع.

تمثل هذه الملفات جزءًا مهمًا من نشاط الإدارة، وقد دفع ذلك الهيئة إلى قبول تدابير تصحيحية مبتكرة في بعض الأحيان. ففي صفقة حديثة (القرار رقم ٢٥-DCC-٦٥ المؤرخ ٢١ مارس ٢٠٢٥ بشأن استحواذ أوشان على التحكم الفردي على ٩٨ نقطة بيع تابعة لمجموعة كازينو) وافق الجهاز، على سبيل المثال، التزامات تتمثل في إتاحة أو إعادة تأجير مساحات تجارية لعلامات تجارية منافسة من أجل الحفاظ على ضغط تنافسي كافٍ في منطقة محلية (بالقرب من مرسيليا).

كما يتمتع الجهاز بخبرة واسعة في قطاعات مثل التعاونيات الزراعية، والصناعات الغذائية، والاتصالات، والنقل، ووسائل الإعلام، وكذلك قطاع الصحة، والتي غالبًا ما تتطلب تحليلات اقتصادية متعمقة بشكل خاص.

٤. هل من كلمة عن اللجوء إلى التدابير التصحيحية؟

رنا خويلد: وفقًا للمادتين (١٩ مكررًا ج) و(١٩ مكررًا د) من قانون المنافسة المصري، وكذلك المادة (٥٧) من لائحته التنفيذية، يجوز للأشخاص المعنية تقديم عرض التزامات وضوابط خلال المرحلة الأولى أو المرحلة الثانية من الفحص. ويمكن أن تكون هذه الالتزامات ذات طبيعة هيكلية أو سلوكية.

ويقوم الجهاز بتقييم ما إذا كانت الالتزامات المقترحة كافية لمعالجة الآثار الحد من المنافسة التي قد تنجم عن عملية التركز الاقتصادي محل الفحص. وعندما تُعتبر الالتزامات ملائمة وكافية، يتخذ الجهاز قرارًا بالموافقة المشروطة على الصفقة يحدد الالتزامات المتفق عليها ومدتها، فضلاً عن آليات المتابعة التي تسمح بمراقبة امتثال الأشخاص المعنية لهذه الالتزامات. في الممارسة العملية، لجأ الجهاز إلى الالتزامات في عدد من الحالات، مما يدل على أن الهدف من الرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية ليس حظر هذه العمليات، بل إيجاد حلول، بالتعاون مع الأشخاص المعنية، تسمح بتنفيذ العمليات مع حماية المنافسة في السوق.

جيروم فيدال: يستخدم الجهاز الفرنسي التدابير التصحيحية بشكل متكرر من أجل معالجة المخاوف المتعلقة بالمنافسة التي تم تحديدها، مع السماح في الوقت نفسه بتنفيذ العمليات: فحالات الحظر لا تزال نادرة وتكون في الحالات التي لا يوجد بها التزامات مناسبة لتجنب مخاطر الإضرار بالمنافسة

تستند الممارسة الفرنسية إلى نهج عملي ومتناسب. وعندما يمكن معالجة المخاوف المتعلقة بالمنافسة منذ المرحلة الأولى بفضل التزامات وضوابط فعالة وقابلة للتنفيذ بسرعة، لا تكون هناك حاجة لبدء المرحلة الثانية.

ويظل الجهاز يولي اهتماماً خاصاً للالتزامات والضوابط التي يقترحها الأشخاص المعنية. وفيما يتعلق بالآثار الأفقية على وجه الخصوص، تُعطى الأفضلية عمومًا للالتزامات الهيكلية – مثل بيع الأصول أو نقاط البيع – لأنها تسمح باستعادة ظروف المنافسة على المدى الطويل. أما فيما يتعلق بالآثار غير الأفقية، فمن الشائع أن تسمح الالتزامات السلوكية بـ "تجميد" القوة السوقية للكيان الناتج عن عملية التركز، إلى أن يتمكن مورديها أو منافسوها أو عملاؤها من تنفيذ استراتيجيات مضادة لـ "التحرر" من هذه القوة السوقية (على سبيل المثال، من خلال إجراء تركز اقتصادي، أو إبرام اتفاقيات تجارية، أو تشجيع دخول مورد آخر إلى السوق)

كما يدرس الجهاز بعناية الشروط العملية لتنفيذ الالتزامات ومتابعتها لضمان فعاليتها على المدى الطويل بمساعدة مفوضين مستقلين (ولكن يتقاضون أجرهم من الشركات التي تتعهد بهذه الالتزامات). وقد فرض الجهاز عقوبات في عدد من الحالات على عدم الامتثال للالتزامات.

٥. ما هي الخطوات التي تم اتخاذها لتحسين فعالية وإمكانية التنبؤ بإجراءات الرقابة على عمليات التركز الاقتصادي؟

رنا خويلد: اتخذ جهاز حماية المنافسة المصري عدد من الخطوات لتحسين فعالية وإمكانية التنبؤ بإجراءات الرقابة على عمليات التركز الاقتصادي.

أولاً، وضع الجهاز مسار عمل داخليًا ينظم المراحل المختلفة لفحص الملفات، مما يضمن تنظيمًا أفضل لفحص الإخطارات ويعزز إمكانية التنبؤ بالمواعيد النهائية فضلاً عن تعزيز اليقين القانوني لدى الشركات. بالإضافة إلى ذلك، تم استحداث مرحلة النقاشات السابقة للإخطار والتي تتيح للأشخاص المعنية مناقشة الصفقة مسبقًا مع الجهاز قبل تقديمه بشكل رسمي وذلك من ناحية تعريف العملية وشكل التحكم أو التأثير المادي، ومحتوى الملف، والصعوبات المحتملة وغيرها.

ومن أجل تعزيز اليقين القانوني بشكل أكبر، التزم الجهاز بإبلاغ الأشخاص المعنية في غضون خمسة أيام عمل بما إذا كان ملف الإخطار كاملاً أم لا. وعلاوة على ذلك، تم اعتماد عدد من الارشادات، لا سيما فيما يتعلق باختصاص الجهاز، والممارسات التي تعد تنفيذًا للعملية قبل صدور قرار من قبل الجهاز أو انتهاء مواعيد الفحص القانونية أو ما يعرف عالميًا بمسمى (gun jumping)، والقيود المتعلقة بتنفيذ التركز الاقتصادي أو ما يعرف عالميًا بمسمى (ancillary restraints)، مما يتيح توضيح تفسير القواعد المعمول بها.

وأخيراً، نظم الجهاز عدد من الحلقات النقاشية مع مكاتب المحاماة والمهنيين في كجال قانون المنافسة بهدف تعزيز الحوار مع المخاطبين بأحكام القانون وتحسين فهم النظام الجديد، مما يساهم في تطبيق أكثر فعالية ويمكن التنبؤ به.

جيروم فيدال: يُعد تحسين إمكانية التنبؤ بالإجراءات وفعاليتها شاغلاً مستمراً داخل إدارة الرقابة على التركزات الاقتصادية في جهاز المنافسة الفرنسي.

وتلعب المبادئ التوجيهية المتعلقة بالرقابة على التركزات الاقتصادية (التي يعود تاريخ أحدث نسخة منها إلى عام ٢٠٢٠) دورًا محوريًا في هذا الصدد. فهي تتيح للشركات ومستشاريها فهمًا أفضل لممارسات الجهاز، ومعايير التحليل المستخدمة، فضلاً عن الجوانب العملية للإجراء. ويتم تحديث هذه المبادئ التوجيهية بانتظام لمراعاة التطورات في ممارسات اتخاذ القرار والتحديات الاقتصادية الجديدة.

كما يعمل الجهاز على إقامة تواصل منتظم مع المهنيين في هذا المجال، ولا سيما من خلال المشاورات العامة، والمشاورات غير الرسمية، والاجتماعات الفنية، أو المؤتمرات المتخصصة، مثل "لقاءات الباب الثالث" التي أطلقها الجهاز في عام ٢٠٢٥، والتي عُقدت نسختها الخامسة في يونيو ٢٠٢٦. وتساهم ثقافة الحوار هذه في تعزيز اليقين القانوني وتسهيل فحص الملفات.
كما يسهم التحول التدريجي للإجراءات إلى الشكل الإلكتروني والتطورات الأخيرة المتعلقة بميثاق الثقة في تحقيق هدف التبسيط والكفاءة.

ثالثًا: التقييم الموضوعي للعمليات، البعد الدولي والتوقعات

١. ما هي النظريات الرئيسية المتعلقة بالحد من المنافسة التي تتبناها جهاتكم؟

رنا خويلد: وفقًا للمادة (١٩ مكررًا ب) من قانون المنافسة والمادة (٥٤) من لائحته التنفيذية، يُحظر أي تركز اقتصادي إذا كان من شأنه الحد من حرية المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها.

وفي هذا السياق، يجري الجهاز تحليلاً شاملاً لآثار العملية على السوق، مع مراعاة عدة عوامل، لا سيما هيكل الأسواق المعنية ودرجة المنافسة الحالية والمحتملة، ووضع الأشخاص المعنية بالتركز الاقتصادي وقوتهم السوقية والاقتصادية والمالية، ومدى وجود بدائل، وشروط الوصول إلى الأسواق، وعوائق الدخول والتوسع في الأسواق، فضلاً عن الآثار المحتملة على المستهلكين والاستثمارات والابتكار. ويولي الجهاز، في ممارسته العملية، اهتماماً بالآثار المقيدة للمنافسة، سواء كانت أحادية (unilateral) أو منسقة (coordinated).

بالإضافة إلى ذلك، يتم إيلاء اهتمام خاص للعمليات غير الأفقية، لا سيما بسبب خصائص للأسواق المصرية، حيث يتجلى جزء كبير من المنافسة على مستوى الأسواق التحتية.

جيروم فيدال: يعتمد التحليل التنافسي الذي يجريه الجهاز الفرنسي على تقييم استشرافي لتأثيرات العملية على الأسواق المعنية.

يدرس الجهاز الآثار الأحادية التي قد تنجم عن العملية، لا سيما عندما تؤدي هذه العملية إلى زوال ضغط تنافسي كبير بين الأشخاص. كما تحلل مخاطر الآثار المنسقة، لا سيما في الأسواق المركزة التي تتميز بخصائص مواتية للتنسيق الضمني بين العاملين بها.

كما تحظى الآثار الرأسية والتكتلية باهتمام خاص، لا سيما في القطاعات الرقمية أو التكنولوجية أو قطاعات التوزيع، حيث يمكن أن يكون لاستراتيجيات التكامل عواقب كبيرة على الوصول إلى الأسواق أو المدخلات الأساسية.

ويأخذ الجهاز في الاعتبار، عند الاقتضاء، آثار العملية على الابتكار، والبيانات، والنظم البيئية الرقمية، أو حتى الأسواق الناشئة.

وأخيرًا، عندما تقدم الشركات دفوع بشأن تحقيق كفاءات اقتصادية، يقوم الجهاز بفحصها لبيان ما إذا كانت تفوق آثار الحد من المنافسة.

٢. ما هو دور التعاون الدولي، الثنائي والمتعدد الأطراف، داخل إداراتكم؟

رنا خويلد: يحتل التعاون الدولي مكانة مركزية في أنشطة جهاز حماية المنافسة المصري، لا سيما في مجال الرقابة على التركزات الاقتصادية. يشارك الجهاز بنشاط في أعمال العديد من الشبكات الدولية والإقليمية، مثل شبكة المنافسة الدولية (ICN) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وشبكة المنافسة العربية (ACN) مما يتيح تبادل الخبرات ومشاركة أفضل الممارسات.

علاوة على ذلك، ففي سياق منظمة الـ COMESA، يقوم الجهاز بدراسة العمليات التي تحال إليه من قبل مفوضية المنافسة التابعة لمنظمة الـ COMESA ويرجع هذا إلى أن مصر عضو في منظمة COMESA منذ عام ١٩٩٨.

من ناحية أخرى، يلعب التعاون الثنائي، لا سيما مع بعض الهيئات الأوروبية، دورًا حاسمًا في دعم تنفيذ النظام الجديد للرقابة المسبقة على التركزات الاقتصادية. وهو يسهم في المواءمة التدريجية لممارسات الجهاز مع المعايير الدولية، مع السماح في الوقت نفسه بتكييفها مع واقع الاقتصاد المصري.

جيروم فيدال: يحتل التعاون الدولي مكانة أساسية في أنشطة جهاز المنافسة الفرنسي، نظراً للطابع الدولي المتزايد لعمليات التركز الاقتصادي.

يشارك الجهاز بنشاط في أعمال الشبكات الدولية الرئيسية المعنية بالمنافسة، ولا سيما شبكة المنافسة الدولية (ICN) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والشبكة الأوروبية للمنافسة (REC)، حيث تتيح هذه المحافل تبادل الخبرات وأفضل الممارسات بانتظام بين الأجهزة. على سبيل المثال، يتولى الجهاز الفرنسي حاليًا الرئاسة المشتركة لمجموعة العمل التابعة لشبكة المنافسة الدولية (ICN) المعنية بالرقابة على التركزات الاقتصادية، وتقوم بأعمال تتعلق بمفهوم القوة السوقية. أما فيما يتعلق بشبكة المنافسة الأوروبية (REC)، فإن المشروع الهام المتمثل في مراجعة الارشادات المتعلقة بالرقابة على التركزات الاقتصادية الصادرة عن المفوضية الأوروبية يُعد مثالاً حديثاً على التعاون بين أجهزة المنافسة في أوروبا، شأنه شأن المداولات الجارية حالياً حول إنشاء آليات الـ "Call-in" في العديد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

كما يلعب التعاون الثنائي دورًا مهمًا، لا سيما مع الأجهزة النظيرة التي تعمل على إنشاء أو تطوير أنظمة الرقابة على التركزات الاقتصادية الخاصة بها. وتساهم هذه التبادلات في تعزيز تقارب الممارسات وتشجيع التفاهم المتبادل بين النهج المتعلقة بالمنافسة.

في إطار العمليات التي تخضع للإخطار لدى عدة أجهزة للمنافسة (خاصة في أوروبا ولكن ليس حصريًا)، يتعاون الجهاز بانتظام مع تلك الأجهزة ومع المفوضية الأوروبية عند الاقتضاء، مع احترام قواعد السرية المعمول بها، لضمان تحليل متسق للعمليات التي يتم فحصها في عدة ولايات قضائية.

٣. ما هي التحديات الرئيسية التي تواجهها أجهزتكم في مجال الرقابة على التركزات الاقتصادية؟

رنا خويلد: يكمن أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها جهاز حماية المنافسة المصري في نقص البيانات بشأن بعض الأسواق، لا سيما في القطاعات غير الرسمية بشكل كبير. وقد يؤدي هذا القيد إلى تعقيد التحليل التنافسي، لا سيما فيما يتعلق بتحديد الأسواق المعنية أو تقييم الآثار على المنافسة. ومع ذلك، فقد نجح الجهاز في تطوير قواعد بياناته الخاصة تدريجيًا، لا سيما في القطاعات ذات الأولوية. ويهدف هذا النهج إلى تحسين جودة التحليلات الاقتصادية وتعزيز دقة القرارات.

جيروم فيدال: أحد التحديات الرئيسية التي يواجها الجهاز الفرنسي يتعلق بتكييف الرقابة على التركزات الاقتصادية مع التحولات السريعة في الاقتصاد، لا سيما في القطاعات الرقمية والمبتكرة.

إن تزايد عدد الصفقات التي تشمل شركات ذات قيمة استراتيجية عالية ولكنها لا تحقق بعد سوى إيرادات محدودة يثير تساؤلات حول فعالية آليات الإخطار التقليدية التي تستند حصريًا إلى حدود الإخطار المتعلقة برقم الأعمال.

وبالتالي، فإن مسألة إدخال آلية على المستوى المحلي مثل الـ "call-in"، تتيح دراسة بعض العمليات التي تقع تحت حدود الإخطار، هي موضوع نقاشات مهمة في فرنسا.

كما يتعين على الجهاز العمل باستمرار على تكييف أدواته التحليلية مع الأسواق التي تزداد ديناميكية وتعقيدًا، والتي تتميز بشكل خاص بالأهمية المتزايدة للبيانات، وتأثيرات الشبكات، والمنصات الرقمية، والابتكار. كما أن أخذ معايير مثل المرونة أو التنمية المستدامة في الاعتبار، أو حتى تحليل الكفاءات الاقتصادية الناتجة عن التركز الاقتصادي، تشكل أيضًا جزءًا من التحديات المستقبلية التي تواجه الرقابة على التركزات الاقتصادية في فرنسا.