

مراجعات النظراء لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لقانون وسياسة المنافسة: تونس 2022

أبرز الملامح • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

أبرز الملامح

تعد تونس من بين أوائل البلدان في إفريقيا والشرق الأوسط التي قامت بإصدار قانون المنافسة في عام 1991. وقد قامت بتعديله عدة مرات حتى اعتماد الإطار القانوني الساري وذلك في عام 2015. يحتوي قانون المنافسة لعام 2015 على جميع المبادئ المتعلقة بالقيود المفروضة على المنافسة، وحظر الممارسات المخلة بالمنافسة أو التمييزية وكذلك الرقابة على عمليات التركيز الاقتصادي. تم تحديد أهداف القانون في مواده الأولى، وتشمل الآن بشكل واضح "ضمان التوازن العام للسوق والنجاحة الاقتصادية ورفاه المستهلك".



يعد نطاق التشريع التونسي للمنافسة واسع وينطبق على أي كيان يقوم بنشاط اقتصادي من المحتمل أن يؤثر على التوازن العام للسوق الداخلية. وهذا يشمل الأشخاص الطبيعيين والشركات المحلية والأجنبية والشركات الخاصة والعمومية والهيئات العامة، فضلاً عن الجمعيات أو الكيانات القانونية الأخرى الغير هادفة للربح. يطبق قانون المنافسة في تونس على جميع المجالات وجميع القطاعات. ومع ذلك، تخضع قطاعات التأمين والبنوك والقطاع السمعي البصري وتمويل المشروعات متناهية الصغر لأحكام محددة تطبقها الأجهزة القطاعية.

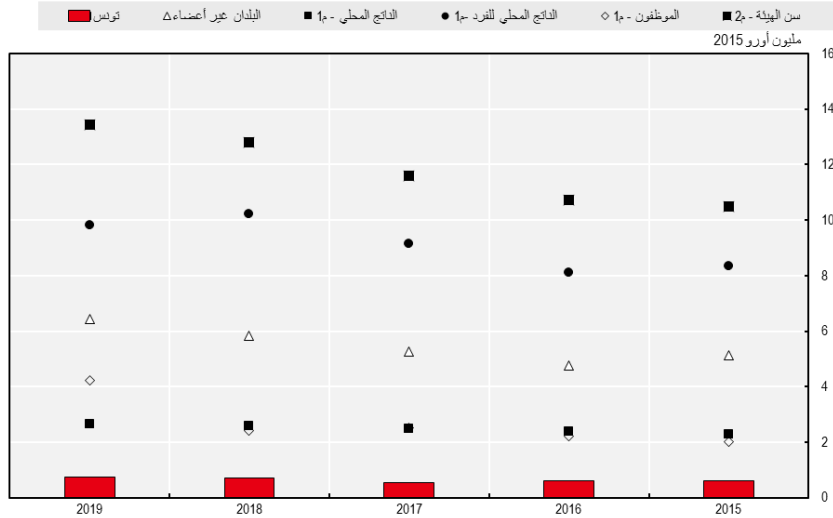
الإطار المؤسسي

لها، مسؤولة عن تطوير وتنفيذ وإنفاذ قواعد المنافسة وهي الهيئة المسؤولة في المقام الأول عن مراقبة التركيز الاقتصادي.

تعتبر الموارد البشرية والميزانية المخصصة لكلتا الهيئتين متوازنة نسبياً وفقاً للمعايير الدولية. يُبين التحليل الاقتصادي المفصل لبيانات الميزانية والموارد البشرية لمجموعة البلدان المشاركة في قاعدة بيانات COMPSTATS التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن موارد مجلس المنافسة التونسي لا تزال أقل بكثير من المستوى المتوسط لجميع هيئات المنافسة في البلدان النظيرة (الشكل 1).

يوجد في تونس هيئتان مسؤولتان عن سياسة المنافسة والإنفاذ: هيئة مستقلة - مجلس المنافسة - والإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية بوزارة التجارة. تؤدي الأولى وظيفتين رئيسيتين: وظيفة قضائية ووظيفة استشارية. يتكون مجلس المنافسة من 15 عضواً ولم تعد ولاياتهم قابلة للتجديد منذ عام 2015. وتعد ميزانيته تابعة لوزارة التجارة ويحدد الوزير نظام تأجير رئيس المجلس ونائبيه. وزارة التجارة، من خلال إدارة المنافسة التابعة

الشكل 1. ميزانية مجلس المنافسة و البلدان النظيرة

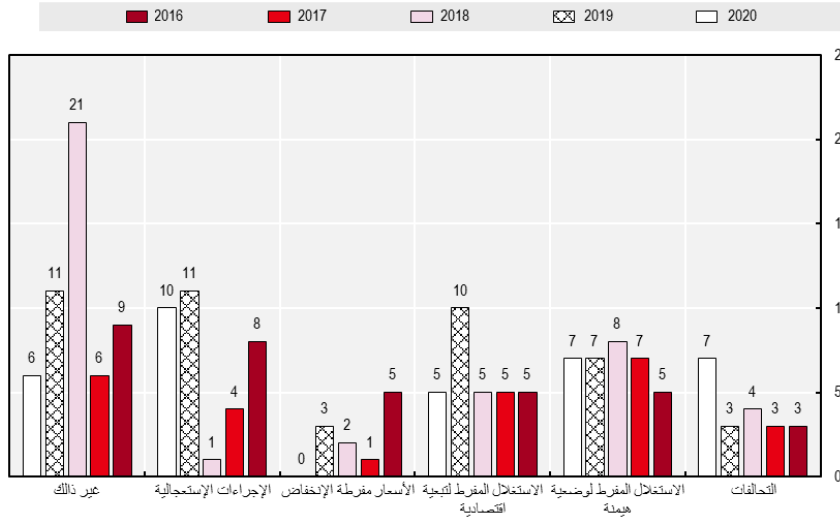


ملاحظة: إلى جانب مجموعة "غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" التي تضم 18 دولة غير أعضاء، مجموعة "الناتج المحلي الإجمالي- م1" التي تنتمي إليها تونس تضم 22 دولة بإجمالي ناتج محلي أقل من 250 مليار يورو، ومجموعة "الناتج المحلي للفرد م1" تضم 26 دولة والتي يبلغ متوسط دخل الفرد فيها أقل من 25000 يورو، وتضم مجموعة الموظفين م1 "22 دولة مع عدد أقل من 35 فني يعمل بالأنشطة المتعلقة بالمنافسة وتشتمل مجموعة "سن البيعة م2" على 29 دولة التي يتراوح عمر هيئة المنافسة فيها بين 25 و 50 عامًا. المصدر: قاعدة بيانات OECD COMPSTATS.

الممارسات المخلة بالمنافسة

يحدد قانون المنافسة قائمة غير حصرية بالممارسات التي تعتبر مخلة بالمنافسة في تونس، بما في ذلك الاتفاقيات الأفقية بين أشخاص متنافسة (الكارتل)، الاستغلال المفرط لمركز هيمنة أو لوضعية تبعية اقتصادية، وتطبيق أسعار مفرطة الانخفاض. فيما يتعلق بإنفاذه، أصدر مجلس المنافسة 94 قرارًا خلال الفترة 2016-2020، موزعة كما هو موضح في الشكل 2.

الشكل 2. قرارات مجلس المنافسة (2016-2020)



المصدر: مجلس المنافسة

يجوز لكل من الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية ومجلس المنافسة إجراء تحقيق (على سبيل المثال، عمليات تفتيش غير معلن عنها) في الممارسات المخلة بالمنافسة. لتجنب ازدواجية الجهود الاستقصائية، ينص القانون التونسي على وجوب إبلاغ مجلس المنافسة من قبل وزارة التجارة بالتحقيقات الجارية والعكس صحيح.

يمكن بدء التحقيق في ممارسة ضارة بالمنافسة بإحدى الطرق الثلاث: (1) شكوى من طرف ثالث، أو (2) طلب إعفاء أو (3) تعهد تلقائي (مبادرة فحص) من قبل سلطة التحقيق. خلال الفترة من 2016 إلى 2020، كان هناك 23 تعهد تلقائي (مبادرة فحص)، تسعة منها من قبل الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية و14 من قبل مجلس المنافسة. يتم فتح ما يقرب من خمسة تحقيقات عن طريق الإحالة الذاتية كل عام.

فيما يتعلق بفرض الخطايا، يجوز لمجلس المنافسة فرض غرامات على الشركات والتي قد تصل إلى 10٪ من رقم معاملاتها في سنة مالية معينة. بالنسبة للأفراد الذين كان لهم دورًا حاسمًا في المخالفة، تشمل العقوبات عقوبة السجن لمدة 16 يومًا إلى سنة، مع احتمالية عقوبات مالية. وزير التجارة مسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس المنافسة.

مراقبة عمليات التركيز الإقتصادي

تخضع مراجعة ومراقبة عمليات الاندماج التي تستوفي الشروط المنصوص عليها في قانون المنافسة للاختصاص الأفقي لوزارة التجارة. تنص التشريعات الخاصة بالقطاعات على الاستثناءات المتعلقة بالمعاملات في قطاعات التأمين والبنوك وتمويل المشروعات متناهية الصغر والقطاع السمعي البصري. بالإضافة إلى ذلك، تعد تونس عضوًا في الكوميسا، والتي لديها اختصاص مراجعة الاندماجات ذات البعد الإقليمي، على الرغم من أن السلطات الوطنية وفوق الوطنية تقدم تفسيرات مختلفة للأحكام الإقليمية المتعلقة بواجب الإخطار. يضع القانون شرطين بديلين للإخطار، أحدهما يعتمد على حجم مبيعات المشتري والآخر على أساس حصص السوق المجمعة. بين عامي 2015 و2020، قامت وزارة التجارة بمراجعة 26 عملية تركيز اقتصادي، وقامت بوقف عملية اندماج واحدة، والسماح لثلاث منها بشروط.

يستتف الإخطار فترة الثلاثة أشهر التي يجب أن يتخذ وزير التجارة خلالها قرارًا. يظل الإطار الزمني كما هو بغض النظر عن مدى تعقيد المخاطر بشأن المنافسة. يصدر مجلس المنافسة رأيًا غير ملزم يتبعه الوزير عادةً، ويهدف التقييم إلى تحديد ما إذا كان الاندماج سيخلق أو يعزز وضع مسيطر في السوق المحلية أو جزء كبير منها. التحليل القانوني في الغالب ولا يركز على تقييم الأثر الاقتصادي المحتمل للتركيز. ومع ذلك، لا يقتصر التحليل على المنافسة فقط. كما يقوم الوزير بالتحقق مما إذا كان الاندماج سيساهم بشكل كافٍ في التقدم التقني أو الاقتصادي لتعويض الضرر الذي يلحق بالمنافسة وكذلك ما إذا كان ضروريًا لتعزيز أو الحفاظ على القدرة التنافسية للشركات المحلية في مواجهة المنافسة الدولية. ثم يتم اعتماد القرار النهائي بشأن هذه الصفقة من قبل وزير التجارة.

يمكن أن يفرض القرار النهائي إصلاحات هيكلية أو سلوكية، لكن التحليل أظهر أن الإصلاحات هي في الغالب سلوكية، ومنذ عام 2016، لم تخضع أي قرارات للإصلاحات الهيكلية.

إبداء الرأي في التشريعات أو السياسات أو القرارات التي من شأنها الإضرار بالمنافسة

يجب أن تتعاون الإدارات ذات الصلة في وزارة التجارة مع مجلس المنافسة في تنفيذ برامج وخطط للتوعية وتعزيز ثقافة المنافسة.

يجب طلب رأي مجلس المنافسة في جميع مشروعات القوانين واللوائح التي تفرض شروطًا لممارسة نشاط اقتصادي أو مهنة أو تضع قيودًا قد تعيق الولوج إلى السوق. يجب أن يصاحب هذا الرأي مشروع التشريع ويجب على المشرع أن يشرح إلى أي مدى تم أخذ هذه الاقتراحات في الاعتبار، وعند الاقتضاء، شرح أسباب عدم أخذها في الاعتبار. بالإضافة إلى حالات الاستشارة الإلزامية، يجوز للعديد من الهيئات العمومية (اللجان البرلمانية، ووزير التجارة وسلطات تنظيم القطاعات) استشارة مجلس المنافسة في الأمور المتعلقة بالمنافسة. ومع ذلك، فإن مجلس المنافسة ليس في وضع يسمح له بإثارة القضايا وتقديم مقترحات بمبادرة منه أمام وزير التجارة أو وزير آخر في الحكومة.

تعتبر أبحاث السوق أداة فعالة لدراسة الظروف التنافسية في قطاع ما. وبالرغم من ذلك، لم يقم أي من مجلس المنافسة أو الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية بأي دراسة لأي قطاع بالسوق حتى الآن، ولم يتم وضع أي مبادئ توجيهية أو منهجية للدراسات المستقبلية.

تمتلك الإدارة العامة للمنافسة والأبحاث الاقتصادية ومجلس المنافسة على العديد من الأدوات المرنة لتعزيز ثقافة المنافسة، بما في ذلك موقع إلكتروني لنشر القرارات والمعلومات الأخرى ذات الصلة، والاتفاقيات مع الجامعات، والدورات التدريبية وورش العمل مع الهيئات الصناعية والأجهزة القطاعية والمنشورات. ومع ذلك، فهي لم تتجج دائمًا في الترويج لثقافة المنافسة، كما يتضح على سبيل المثال من المعدل المنخفض للغاية لامتنال الشركات لبرامج التوافق مع قوانين المنافسة، بغض النظر عن حجمها.

التعاون الوطني والإقليمي والدولي

هناك أيضًا مجال لتحسين إطار التعاون مع السلطات الوطنية والأجنبية. على المستوى الوطني، باستثناء مذكرة التفاهم الموقعة في عام 2012 مع الهيئة الوطنية للاتصالات، لا توجد اتفاقيات تعاون رسمية سارية بين مجلس المنافسة والأجهزة القطاعية الأخرى. على المستوى الدولي، على الرغم من أنه يجوز لمجلس المنافسة أو الإدارات المختصة في وزارة التجارة تبادل الخبرات والمعلومات والوثائق المتعلقة بالتحقيق في قضايا المنافسة مع المؤسسات الأجنبية النظيرة، فإن اتفاقيات التعاون مع السلطات الأجنبية لا تزال محدودة للغاية وتلك الاتفاقيات الموجودة لم

تكن فعالة. على المستوى الإقليمي، تعد تونس عضوا في الكوميسا، ولكن حتى الآن تعتبر الأحكام الإقليمية بشأن المنافسة موضوع تفسيرات متضاربة.

التوصيات

1. تعزيز تفويض وصلاحيات مجلس المنافسة وضمان استقلاليته، بما في ذلك توضيح وفصل الصلاحيات مع وزارة التجارة.
2. تعزيز الميزانية والموارد البشرية للمجلس، بما في ذلك استكشاف سبل تمويل أجنبي بالإضافة لما يخصص للمجلس من الموازنة العامة للدولة.
3. تشجيع استخدام برنامج الإعفاء وتحسين استخدام تقنيات المبادرات في التحقيقات كأدوات لمحاربة الاتفاقات الأفقية (الكارتل) المشددة.
4. تمكين مجلس المنافسة من التفاوض وإبرام قرارات التسوية والالتزامات المتعلقة بجميع الممارسات المخلة بالمنافسة.
5. نقل مسؤولية مراقبة التركيز الاقتصادي إلى مجلس المنافسة بمعايير تقييم محددة بوضوح، ومنح وزير التجارة، في ظروف استثنائية، صلاحيات لاتخاذ قرار مختلف بناءً على أسباب المصلحة العامة المنصوص عليها في القانون بخلاف حماية منافسة.
6. مراجعة معايير الإخطار، عن طريق إضافة بند متعلق بالهدف من الاندماج إلى معيار الإخطار القائم على حجم المبيعات، والنظر في مزايا وعيوب المعايير القائمة على حصة السوق.
7. استحداث إجراء مبسط للإخطار عن عمليات الاندماج التي لا تثير مخاوف من حيث المنافسة.
8. منح مجلس المنافسة سلطة تقديم مقترحات إلى وزارة التجارة بشأن النصوص التشريعية والتنظيمية (القوانين والمراسيم الحكومية والأوامر والمواصفات) بمبادرة منه، دون وجوب استشارة مسبقة.
9. وضع مبادئ توجيهية عامة لتعزيز اليقين القانوني والقدرة على التنبؤ بالإجراءات التي تتخذها هيئات المنافسة، على سبيل المثال، في تعريف السوق المرجعية وحساب الخطايا، وتحليل أنواع معينة من الاتفاقات.
10. تعزيز التعاون مع الأجهزة القطاعية والمؤسسات الإقليمية والدولية.

مراجعة النظراء لقانون وسياسة المنافسة

أثبتت مراجعات النظراء لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لقانون وسياسة المنافسة أنها ذات قيمة عالية للبلدان لإصلاح وتعزيز أطر المنافسة الخاصة بها.

تختلف آليات التقييمات، لكنها تقوم على رغبة الدولة المعنية في إخضاع قوانينها وسياساتها لتقييم موضوعي من قبل نظراء آخرين.

توفر العملية رؤى قيمة إذ تمهد للوصول إلى ماهية الطرق التي تتعامل بها البلدان مع قضايا المنافسة والقضايا التنظيمية، من سلامة قوانين المنافسة إلى هيكل وفعالية هيئات المنافسة.

كما تتضمن المراجعات توصيات هادفة للتغيير سياسات الحكومات المعنية.

الأرجنتين (2006)	كازاخستان (2016)
البرازيل (2005، 2010، 2019)	أمريكا اللاتينية (2006، 2007، 2012)
تشيلي (2004)	
كولومبيا (2009)	المكسيك (2004، 2020)
كوستاريكا (2014)	بنما (2010)
جمهورية التشيك (2008)	بيرو (2004، 2018)
الدنمارك (2015)	رومانيا (2014)
جمهورية السلفادور (2008، 2020)	روسيا (2004)
الإكوادور (2021)	افريقيا الجنوبية (2003)
الإتحاد الأوروبي (2005)	تايبه الصينية/تايوان (2006)
الإتحاد الاقتصادي الأورو آسيوي (2021)	تركيا (2005)
اليونان (2018)	أوكرانيا (2008)
هندوراس (2011)	فيتنام (2018)