

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

نيكاراغوا

استعراض عام



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٣

ملاحظة

يندرج استعراض النظراء الطوعي الذي يجريه الأونكتاد لقوانين وسياسات المنافسة في إطار مجموعة المبادئ والقواعد المنصّفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية ("مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة")، التي اعتمدها الجمعية العامة في عام ١٩٨٠. وتتوخى المجموعة، من جملة أمور أخرى، مساعدة البلدان النامية على اعتماد وإنفاذ قوانين وسياسات لحماية المنافسة حمايةً فعالة، تلائم احتياجاتها الإنمائية وحالتها الاقتصادية.

والآراء الواردة في هذا التقرير هي آراء المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة. وليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا في طريقة عرض مادته ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها، ولا بشأن تعيين تخومها أو حدودها، ولا نظمها الاقتصادية أو درجة تنميتها أيضاً.

UNCTAD/DITC/CLP/2013/2 (OVERVIEW)

نيكاراغوا

شكر وتقدير

يتولى فرع سياسات المنافسة وحماية المستهلك بالأونكتاد مهمة الاضطلاع بالأعمال التحضيرية الموضوعية لاستعراضات النظراء الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة بتوجيه من رئيس الفرع، السيد حسن قاقايا.

وتعرض هذه الوثيقة موجزاً لكامل التقرير المتعلق باستعراض النظراء الطوعي لنيكاراغوا. وقد أعدّ التقرير للأونكتاد كل من السيدة سيتينفيلد، المحامية المتخصصة في قانون المنافسة والمديرة التنفيذية السابقة للجنة تشجيع المنافسة في كوستاريكا، والسيد غوستابو بالبوينا، المحامي المتخصص في القانون العام والرئيس السابق للهيئة الكولومبية للرقابة على الصناعة والتجارة.

ويود الأونكتاد أن يتوجه بالشكر إلى السيد لويس أوميرتو غوثمان، رئيس المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، وكذلك إلى السيد أراكسا ساندينو، المحامي العام للسلطة المعنية بالمنافسة في نيكاراغوا، والسيد غوستابو توريس، الخبير القانوني الأقدم، على ما قدموه إلى الأونكتاد من مساعدة قيمة. وقد اضطلعت السيدة باتريشيا كوردوييا بمسؤولية الإشراف على إعداد التقرير وتنقيحه.

كما يود الأونكتاد أن يتوجه بالشكر إلى سائر موظفي المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا وممثلي المؤسسات الأخرى في البلد على إسهامهم في إعداد هذا التقرير.

وتقع مسؤولية الآراء الواردة في هذه الوثيقة على المؤلفين حصرياً وقد لا تتفق آراؤهم مع آراء الأمم المتحدة.

المحتويات

- ١.....تصدير
- ١ - ١ - السياق التاريخي والسياسي والاقتصادي لنيكاراغوا.....٢
- ١-١ - حالة نيكاراغوا الاقتصادية.....٢
- ١-٢ - الإطار الدستوري.....٢
- ١-٣ - العلاقات الاقتصادية الدولية.....٣
- ٢ - ٢ - القانون رقم ٦٠١: الجوانب الفنية.....٣
- ١-٢ - مقدمات القانون رقم ٦٠١.....٣
- ٢-٢ - نطاق التطبيق والاستثناءات.....٤
- ٢-٣ - الممارسات المحظورة.....٤
- ٢-٤ - عمليات تركيز الإنتاج.....٦
- ٢-٥ - المنافسة غير العادلة.....٦
- ٢-٦ - حماية المستهلك.....٦
- ٣ - ٣ - الجوانب المؤسسية: المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا.....٧
- ٣-١ - الهيكل التنظيمي.....٧
- ٣-٢ - الموارد البشرية والمالية.....٧
- ٣-٣ - الاستقلالية والشفافية والمساءلة.....٨
- ٣-٤ - التخطيط الاستراتيجي.....٨
- ٣-٥ - إدارة المعارف.....٩
- ٤ - ٤ - الجوانب الإجرائية.....٩
- ٤-١ - الإجراءات المتعلقة بالممارسات المحظورة.....٩
- ٤-٢ - سبل الانتصاف ضد قرارات المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا.....١٠
- ٤-٣ - دعاوى التعويض.....١١

- ١١ الهيكل التنظيمية الخاصة -٥
- ١١-٥ - تطبيق قواعد المنافسة من جانب الهيئات التنظيمية القطاعية ١١
- ١٢-٥ - بعض قطاعات الاقتصاد النيكاراغوي الخاضعة للوائح تنظيمية ١٢
- ١٢-٥-١ - القطاع المالي ١٢
- ١٢-٥-٢ - قطاع الطاقة ١٢
- ١٢-٥-٣ - قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية ١٣
- ١٣ تحليل موضوعي لخبرة المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا -٦
- ١٣ في مجال تطبيق القانون ١٣
- ١٤-٦ - الممارسات المحظورة ١٤
- ١٤-٦-١ - بطاقات الائتمان ١٤
- ١٤-٦-٢ - الغاز المسال ١٤
- ١٤-٦-٣ - القضية المرفوعة ضد شركتي ليدو (LIDO) وبيمو نيكاراغوا (BIMBO) ١٥
- ١٤-٦-٢ - مراقبة عمليات تركيز الإنتاج ١٦
- ١٤-٦-٢-١ - حالة متعلقة بسوق الدواجن ١٦
- ١٤-٦-٢-٢ - حالة متعلقة بسوق مشتقات النفط ١٦
- ١٧ الدعوة إلى المنافسة -٧
- ١٧-١ - الإطار القانوني ١٧
- ١٧-٢ - أنشطة الدعوة التي اضطلعت بها المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا ١٧
- ١٩ الشؤون الدولية -٨
- ١٩-٨ - التعاون الدولي ١٩
- ٢٠-٨ - المساعدة التقنية ٢٠
- ٢٠ الاستنتاجات والخيارات الممكنة في مجال السياسات -٩

تصدير

يشكل هذا التقرير جزءاً من استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة في جمهورية نيكاراغوا. ويهدف استعراض النظراء الطوعي إلى تقييم الإطار القانوني لحماية المنافسة، وتحليل الخبرات المكتسبة في مجال تنفيذ سياسات المنافسة، واستخلاص الدروس من الماضي، وتقديم توصيات من شأنها تحسين نظام المنافسة في البلد وفقاً لأفضل الممارسات الدولية.

ويستعرض الموجز في طياته الحالة الراهنة لقوانين وسياسات المنافسة في نيكاراغوا، استناداً إلى بحوثٍ وثائقيةٍ مستفيضةٍ وزيارةٍ إلى البلد لتقصي الحقائق أتاحت جمع الخبرات من كل من المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا والسلطات الممثلة لأجهزة السلطة العامة الثلاثة في الدولة. وشمل البحث الوثائقي بحث جملة مراجع من بينها دستور نيكاراغوا؛ والقانون رقم ٦٠١، "قانون تشجيع المنافسة"، المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ (المشار إليه فيما بعد بالقانون رقم ٦٠١)، والمرسوم رقم ٧٩-٢٠٠٦، "لائحة القانون رقم ٦٠١، قانون تشجيع المنافسة"، المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ (المشار إليه فيما بعد بلائحة القانون رقم ٦٠١)؛ والنصوص القانونية النازمة للقطاعات؛ والقانون المدني وقانون الإجراءات المدنية؛ والعديد من قرارات المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا وقرارات الهيئات العامة الأخرى، فضلاً عن دراساتٍ سوقيةٍ^(١) شتى.

واضطلع بزيارةٍ تقصي الحقائق إلى نيكاراغوا في الفترة الممتدة من ٨ إلى ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. وأجريت في غضونهما مقابلات مع مختلف السلطات وممثلي القطاع الخاص المعنيين بحماية المنافسة وتشجيعها.

(١) ترد في التقرير الكامل المتعلقة باستعراض النظراء الطوعي لنيكاراغوا المعلومات الكاملة عن المصادر المستخدمة، كما يرد فيه سرد لما أُجري من مقابلات خلال زيارةٍ تقصي الحقائق التي اضطلع بها إلى البلد.

١ - السياق التاريخي والسياسي والاقتصادي لنيكاراغوا

١-١ - حالة نيكاراغوا الاقتصادية

تقع دولة نيكاراغوا في أمريكا الوسطى، وتحدها هندوراس شمالاً وكوستاريكا جنوباً، ويبلغ عدد سكانها ٥ ٨٧٠ ٠٠٠ نسمة من أصول عرقية مختلفة، لغتها الرسمية القشتالية، وعُملتها الكوردوبا النيكاراغوية.

وقد أسهمت عوامل سياسية واقتصادية، وكذلك بيئية، مختلفة في جعل نيكاراغوا حالياً، وفقاً لبيانات البنك الدولي، ثاني أفقر اقتصاد في القارة، بعد هايتي^(٢).

وفي الأعوام الأخيرة، ما برح البلد يدلّل على ما شاهده من تحسّن نسبي في مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية، بتقديرات نمو تتجاوز نسبة ٣ في المائة في الأجل المتوسط. وجاء ذلك نتيجة لقوة استثمارات القطاع العام، وحفز الاستهلاك بما تتلقاه الأسر من تحويلات مالية، وزيادة العرض من القروض المقدمة إلى القطاع الخاص.

وتحتل نيكاراغوا المركز ١١٥ من بين ١٣٩ بلداً في مؤشر القدرة التنافسية العالمية، وتأتي في المرتبة ١١٩ (التصنيفات من ١ إلى ١٨٥، حيث المرتبة الأولى الأفضل على الإطلاق) في مؤشر سهولة مزاوله الأعمال.

١-٢ - الإطار الدستوري

تشير العديد من أحكام الدستور السياسي لعام ١٩٨٧ (الديباجة والمادتان ٢ و ٥، والمواد من ٩٨ إلى ١٠٥، والمادتان ١٣٨ و ١٥٠) إلى النموذج الاقتصادي الذي ينبغي تنفيذه في البلاد وإلى دور الدولة والأفراد في ترويج هذا النموذج وتحقيقه. وفي هذا الصدد، يعترف الدستور السياسي بحرية رأس المال الخاص باعتبارها محرّك التنمية، بينما يحدد قيوداً للدولة أن تفرضها، من أجل الصالح العام، على ممارسة هذه الحرية. وفي هذا السياق سنّ القانون رقم ٦٠١.

(٢) انظر Nicaragua: panorama general على الموقع الشبكي للبنك الدولي: <http://www.bancomundial.org/es/country/nicaragua/overview> (اطلع عليه في ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢).

١-٣- العلاقات الاقتصادية الدولية

نيكاراغوا دولة عضو في الأمم المتحدة ولها علاقات دائمة بمنظمات دولية مختلفة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. كما أن لها علاقات نشطة إقليمية ومتعددة الأطراف، ولا سيما في مجال التجارة. فنيكاراغوا، بالفعل، دولة موقّعة على اتفاقات التجارة الحرة لبلدان أمريكا الوسطى مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وكندا، وهي عضو في التحالف البوليفاري لشعوب أمريكا اللاتينية.

وتعاني نيكاراغوا منذ عدة سنوات من عجز ميزانها التجاري، الراجع إلى حد كبير إلى ارتفاع تكاليف استيراد النفط وزيادة مشتريات السلع اللازمة للصناعة ووسائل النقل ومواد البناء. وتشكل الولايات المتحدة الشريك التجاري الرئيسي لنيكاراغوا، تليها مجموعة بلدان أمريكا الوسطى وفنزويلا، ثم الصين مؤخراً.

وقد دخل اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وبلدان أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية حيز النفاذ في نيكاراغوا في عام ٢٠٠٦. ويهيئ هذا الاتفاق فرصاً مهمة لاقتصاد نيكاراغوا، بفضل إتاحتها دخول نيكاراغوا، بشروط تفضيلية سوقاً يتجاوز عدد المستهلكين فيه ٣٦٠ مليون مستهلك، يشكلون ما يربو على ٢٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي.

وفي بعض المجالات، يترتب على الاتفاقات المبرمة في إطار اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وبلدان أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية والالتزامات الناشئة عنه تعديلات ينبغي إدخالها على التشريعات الداخلية للدول الأطراف بهدف موازمتها مع بنود الاتفاق. ومثال ذلك القانون رقم ٦٠١.

٢- القانون رقم ٦٠١: الجوانب الفنية

٢-١- مقدمات القانون رقم ٦٠١

في التسعينات من القرن الماضي، شرعت نيكاراغوا في إجراء عملية تحديث قانوني ومؤسسي تهدف إلى الانتقال بالبلد إلى اقتصاد السوق. وقد كُتفت هذه الجهود منذ عام ٢٠٠١، في سياق المفاوضات الرامية إلى إبرام اتفاق التجارة الحرة. وعلى الرغم من أن هذا الاتفاق لا يتضمن فصلاً عن المنافسة، فإنه يتطرق إلى هذا الموضوع في أحكامه البرنامجية، فضلاً عن أن برنامجه التكميلي يشمل الالتزام باعتماد قانون بشأن المنافسة.

وعليه، اعتمد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ القانون رقم ٦٠١، المائل في بنيته ومضمونه لبنية معظم قوانين المنافسة في العالم ومضمونها. ويحظر القانون رقم ٦٠١ الممارسات المانعة للمنافسة، ويُنشئ نظاماً رقائياً على عمليات الدمج والتملك، كما يحظر أعمال المنافسة غير العادلة بين الوكلاء الاقتصاديين.

وقد أنشأ القانون رقم ٦٠١ المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، التي بدأت تباشر أعمالها رسمياً في عام ٢٠٠٩، وحوّلتها سلطات التحقيق في الممارسات وعمليات تركّز الإنتاج المانعة للمنافسة، والمراقبة المسبقة لبعض عمليات تركّز الإنتاج، ومباشرة الوظائف المهمة المتعلقة بالدعوة إلى المنافسة، والنظر فيما يُقدم إليها من بلاغات بشأن ممارسات المنافسة غير العادلة.

٢-٢-٢ نطاق التطبيق والاستثناءات

يُطبق القانون رقم ٦٠١ على أداء الوكلاء الاقتصاديين في أي من قطاعات الاقتصاد، ما دام قد تترتب على أداؤهم آثار مانعة للمنافسة في السوق الوطني (المادة ٢). وتُستثنى من تطبيق القانون الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف كفاءة صحة الشعب النيكاراغوي وأمنه الغذائي والتغذوي (المادة ٤).

٢-٣-٢ الممارسات المحظورة

يحظر القانون رقم ٦٠١ الممارسات المانعة للمنافسة بين الوكلاء الاقتصاديين المتنافسين، فضلاً عن تلك التي يباشرها وكلاء اقتصاديون غير متنافسين.

وتحظر المادة ١٨ من القانون رقم ٦٠١ الاتفاقات المانعة للمنافسة بين الوكلاء الاقتصاديين المتنافسين، والتسعير التواطئي، وتقاسيم الأسواق، وتقييد العرض من السلع أو الخدمات، والتلاعب بالعملاء، فضلاً عن الاتفاقات التقييدية لإمكانية دخول وكلاء آخرين إلى السوق.

ولا يشير القانون رقم ٦٠١ صراحةً إلى وجوب تطبيق "القاعدة في حد ذاتها"^(٣) في هذه الحالات. بيد أنه لا ينص كذلك على وجوب إثبات أي عنصر آخر إضافة إلى مجرد مباشرة الممارسة، فاستنتجت المؤسسة الوطنية لتشجيع حماية المنافسة في نيكاراغوا من ذلك وجوب فهم الممارسة باعتبارها محظورة في حد ذاتها ما دام قد ثبت وجودها.

(٣) "القاعدة في حد ذاتها" هي تلك التي تُحظر بموجبه ممارسة ما في ظل أي ظرف من الظروف، دون ضرورة إثبات آثارها. وعلى النقيض من ذلك، فحينما يطبق "حكم المنطق"، يجب تحليل الأحوال الخاصة التي نُفذت فيها الممارسة، وكذلك آثارها.

وتجرّم المادة ١٩ من القانون رقم ٦٠١ الممارسات "الرأسيّة" المانعة للمنافسة، أي التي يباشرها الوكلاء الاقتصاديون غير المتنافسين، ويشمل بالخطر السلوكيات الأحادية الجانب المسيئة لاستخدام القوة السوقية. ومن بين الممارسات الأخرى المحظورة التوزيع الحصري، وفرض أسعار أو شروط لإعادة البيع، والبيع المربوطة، والشراء أو البيع المشروط بعدم استخدام السلع أو الخدمات المقدمة من طرف ثالث أو بعدم الحصول عليها منه، ورفض التعامل دون مبرر، وتطبيق شروط مختلفة للحصول على نفس الخدمات، وبيع السلع أو الخدمات بأدنى من تكلفتها الحديّة.

وتحدّد المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٠١ عناصر إضافية محدّدة لعدم قانونية الممارسات، منها المركز المهيمن في السوق المعنية للجهة المدّعى أنّها مخالفة، ومدى اتصال ما يباشر من ممارسات بسلع أو خدمات السوق المعنية أو بتلك المتصلة بها، وحيلولة هذه الممارسات دون إمكانية وصول المتنافسين إلى السوق أو تسببها في الحدّ من هذه الإمكانيّة أو في إبعادهم من السوق، وتسرّب هذه الممارسات في الإضرار بمصالح المستهلك بأيّ وجه. وعلاوة على ذلك تبين المادة ٢٣ من لائحة القانون رقم ٦٠١ المكاسب المتحققة على مستوى الكفاءة والتي يمكن للسلطة المعنية بالمنافسة أن تنتظر فيها لتقيّمها في مقابل آثار الممارسات المانعة للمنافسة، لتحديد، من ثمّ، صافي الأثر المترتب عليها، وهو ما يُعدّ إلى حد ما شبيهاً بفحص السلوكيات المانعة للمنافسة استناداً إلى "حكم المنطق".

وينص القانون رقم ٦٠١ على "برنامج الرأفة" (المادة ٤٨)، الذي يُجيز إعفاء الوكيل الاقتصادي من العقوبة المقررة متى أبلغ السلطة المعنية بالمنافسة بما شارك أو يشارك فيه من ممارسات مانعة للمنافسة. لكنّ هذه الآلية لم تُستخدم بعد، ومن المتوقع أن يواجه تطبيقها صعوباتٍ عملية تُعزى إلى بيئة الأعمال، والخشية من إمكانية اضطلاع الوكلاء الاقتصاديين الآخرين بأعمال انتقامية، وإمكانية انعدام الثقة، بصفة عامة، في النظام. ومن جهة أخرى، يبدو أن من الممكن أيضاً تطبيق برنامج الرأفة على الممارسات الرأسيّة، وهو أمر غير مناسب.

كما يجرّم القانون الجنائي (المادة ٢٧٣) الممارسات المانعة للمنافسة المتمثلة في فرض أسعار إعادة البيع وتقييد الإنتاج وتقسيم الأسواق واستبعاد وكلاء اقتصاديين من السوق، متى قيّدت هذه الممارسات المنافسة أو عرّضت استقرار البلاد الاقتصادي للخطر أو أضرّت بمدى توافر السلع الأساسية. ولم تحكّم أي محكمة جنائية حتى تاريخه في أي ممارسات مانعة للمنافسة. وقد يكون من المناسب، في هذه الحالات، توخي إمكانية أن تمارس المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا مهام محددة لتقديم الدعم والمساعدة التقنية.

٢-٤- عمليات تركيز الإنتاج

تنص المادة ٢٤ من القانون رقم ٦٠١ على نشوء تركيز الإنتاج عند حدوث تغيير في نمط سيطرة الشركات المعنية، أياً كان، وتحوّل المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا سلطة معاينة عمليات تركيز الإنتاج وإجازتها. أما المعيار المتوخى لتحليل وجوب إجازة عمليات تركيز الإنتاج أو عدمه، فهو ما إذا كانت العملية تُنشئ أو تعزز مركزاً مهيمناً قد يمنع المنافسة أو يقيدها.

ويجب الإخطار بعمليات التكتل التي تبلغ العتبات التالية (المادة ٢٥): حصة من السوق المعنية بنسبة تعادل ٢٥ في المائة أو أكثر، أو زيادة إجمالي الإيرادات مجتمعة عن الحد الأدنى لـ ٨٥٧ ٦٤٢ أجراً من الأجر (أي ما يقرب من ٨٧ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة). لكن معيار السوق المعنية غير مباشر، والعتبة المعادلة للحد الأدنى لـ ٨٥٧ ٦٤٢ من الأجر تبدو مرتفعة بالنسبة إلى اقتصاد صغير نسبياً بحجم الاقتصاد النيكاراغوي.

وتُستهل عملية إجازة عمليات تركيز الإنتاج بطلب يقدم إلى المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا قبل إنشاء العملية المعنية، مع دفع رسم وجوباً. ويجب تحليل الطلب في غضون المهلة المحددة قانوناً وقد ينتهي التحليل إلى حظر إنشاء عملية تركيز الإنتاج، أو إجازتها كلياً، أو إجازتها جزئياً أو بشروط، أي رهن استيفاء شروط معينة.

٢-٥- المنافسة غير العادلة

تتصل ممارسات المنافسة غير العادلة، بصفة عامة، بصراعات خاصة بين الوكلاء الاقتصاديين لا تؤثر على عملية المنافسة في حد ذاتها إلا في حالات استثنائية جداً. ويعترف القانون رقم ٦٠١ بأن ممارسات المنافسة غير العادلة قد تضر بالمصالح الجماعية، ويمنح المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا سلطة النظر فيها. وتحظر المادة ٣٢ منه أعمال الغش وتشويه السمعة والمقارنة والتأمر والإرباك والاحتيايل والتحريض والتقليد.

٢-٦- حماية المستهلك

تتولى هيئات مختلفة في نيكاراغوا مهمة حماية المستهلك والمنافسة. وقد اعتمد قانون حماية المستهلك (القانون رقم ١٨٢) في عام ١٩٩٤، ويحدد القانون إدارة حماية المستهلك، التابعة لوزارة التنمية والصناعة والتجارة، بصفتها الهيئة المنوطة بتطبيقه.

٣- الجوانب المؤسسية: المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا

المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا مؤسسة ينظمها القانون العام، لها شخصيتها الاعتبارية ومواردها الخاصة، وهي مؤسسة تقنية الطابع، تتمتع بالاستقلال الذاتي إدارياً وعلى مستوى الميزانية. وتجمع مهامها بين التحقيق والبتّ في قضايا المنافسة كليهما.

٣-١- الهيكل التنظيمي

يشكل مجلس الإدارة الهيئة العليا للمؤسسة، وتُناط به مهمتا "رسم السياسات الوقائية وسياسات تشجيع حرية المنافسة و حمايتها وكفالتها، والإشراف على تنفيذ هذه السياسات". ويتألف مجلس الإدارة من الرئيس وثلاثة مديرين ونوابهم، يعيّنهم رئيس الجمهورية ويصدّق المجلس الوطني على تعيينهم لمدة خمس سنوات.

وتُناط بالرئيس مهمة "تنفيذ سياسات تشجيع حرية المنافسة و حمايتها وكفالتها طبقاً للقانون"، وهو المسؤول عن قيادة المؤسسة تقنياً وإدارياً. ويتركز في منصبه الجزء الأعظم من سلطة اتخاذ القرار في المؤسسة.

وبالرغم من أنه قد حُطط سلفاً لأن تحظى المؤسسة بهيكل تنظيمي أشمل، فإن ما تواجهه من قيود في الميزانية منذ أن بدأت مباشرة نشاطها قد اضطر المخططين إلى تبسيط الهيكل التنظيمي، بحيث بات يتألف فقط، علاوة على مجلس الإدارة والرئيس، من إدارة الشؤون الإدارية والمالية، وإدارة الشؤون القانونية، ومكتب المحامي العام، وإدارة الشؤون الاقتصادية.

٣-٢- الموارد البشرية والمالية

تتألف موارد المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، بصفة رئيسية، من مخصصات الميزانية الوطنية والرسوم على الخدمات والموارد المتأتية من التعاون الدولي. إلا أن الميزانية المعتمدة للمؤسسة منذ نشأتها كانت محدودة جداً (فرغم ازديادها في عام ٢٠١٢، فإنها لم تتجاوز ٣٧٤ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة)، وهو ما يفسر ما تواجهه المؤسسة من صعوبة كبيرة في الوفاء بولايتها، وكذلك في صرف مرتبات موظفيها.

وتبلغ فداحة محدودة ميزانية المؤسسة حدّ التعويل على التعاون الدولي في الوقت الراهن من أجل صرف بعض مرتبات موظفيها الثلاثة عشرة (بمن فيهم أعضاء مجلس الإدارة الأربعة). والحقيقة أن

المؤسسة قد تمكنت من بدء مباشرة أعمالها بفضل التعاون الدولي إلى حد كبير، وبخاصة برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك في أمريكا اللاتينية، الذي تموله الحكومة السويسرية ويديره الأونكتاد.

٣-٣- الاستقلالية والشفافية والمساءلة

على الرغم من أن التصميم المؤسسي للمؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا ينبغي، من حيث المبدأ، أن يتيح استقلاليتها، فإن قدرتها على العمل، ومن ثم، استقلاليتها، محدودتان، في الواقع، بسبب القيود الميزانية المذكورة.

وفيما يتعلق بمسألتي الشفافية والمساءلة، يتعين على المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا أن تبلغ المجلس الوطني، والجمهور بصفة عامة، بنتائج عملها (المادة ١٤ من القانون رقم ٦٠١)، وهو ما التزمت المؤسسة به منذ نشأتها.

ومن جانب آخر، فلدى المؤسسة موقع شبكي تنشر فيه أهم المعلومات المتعلقة بأعمالها، بوصفها السلطة المعنية بالمنافسة في البلاد.

وأخيراً، تخضع قرارات المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا لرقابة السلطة القضائية، وإن كان المكلفون بممارسة هذه الرقابة يفتقرون حتى الآن إلى الدراية التقنية الكافية بهذا الموضوع، مما يكشف عن مدى أهمية نشاط الدعوة مع سلك القضاء.

٣-٤- التخطيط الاستراتيجي

إن قيود الميزانية لا تفسح للمؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا المجال الكافي للتخطيط؛ إذ يتعذر ذلك دون معرفة ماهية الموارد التي ستتوافر لديها فيما بعد الأجل القصير جداً. غير أن المؤسسة قد أقرت أولوياتها، وهي، تحديداً، إعداد قائمة بالقطاعات الرئيسية من أجل تحليل ما يرد إليها من قضايا ووضع خطة عمل للدعوة إلى المنافسة. بيد أن قيود الميزانية قد منعتها، مجدداً، من الاضطلاع بجميع الأنشطة التي كان من المقرر تنفيذها. والحقيقة أن المؤسسة الوطنية لم تبادر قط إلى بدء أي تحقيق بحكم ولايتها، بل كان كل ما أجرته من تحقيقات يطلب من الأطراف المتضررة.

٣-٥- إدارة المعارف

من أجل إدارة المعارف التي تكتسبها المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا إدارة مناسبة والحفاظ على ذاكرتها المؤسسية، يتعين على المؤسسة تحسين إدارة قواعد بياناتها بالاحتفاظ، على سبيل المثال، بسجل لأنشطتها الدعوية إلى المنافسة ولتابعتها.

٤- الجوانب الإجرائية

ينص القانون رقم ٦٠١ على سلسلة من الإجراءات الخاصة بقضايا المنافسة، تُستكمل بقواعد إجرائية عامة في القانون النيكاراغوي.

٤-١- الإجراءات المتعلقة بالممارسات المحظورة

يبدو أن المادة ٤٨ من لائحة القانون رقم ٦٠١ (التي تنص على بدء التحقيقات بحكم ولاية السلطة المعنية أو بطلب من أحد الأطراف)، مقترنةً بالمادة ٣١ من القانون رقم ٦٠١ (التي تنص على عدم جواز تقديم البلاغات إلا من جانب الوكلاء الاقتصاديين ذوي المصالح المشروعة، فضلاً عن المنظمات المنشأة قانوناً) تستبعدان إمكانية أن يقدم أي شخص بلاغاً بشأن أي ممارسات تمس بحرية المنافسة، بعد التثبت منها، لمجرد رغبته في إنفاذ احترام القانون. بيد أن القانون رقم ٦٠١ نفسه يجيز للمؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا فتح تحقيق بحكم ولايتها إذا ما وردتها معلومات مستمدة من شكوى مجهولة قدمها شخص ما.

وعقب تقديم البلاغات - ومن المناسب في هذا المقام استعراض النصوص اللازم الاستناد إليها لتقديم البلاغات في القانون ولائحته، غير المتطابقين تماماً - يختص رئيس المؤسسة حصرياً بتقييم مدى جدوى فتح تحقيق في القضية المعروضة على المؤسسة والأمر بذلك، حسب الاقتضاء (المادة ٥١ من اللائحة).

ومتى فتحت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا ملفاً للتحقيق بحكم ولايتها، وقع عبء الإثبات عليها، بينما يقع عبء الإثبات في حالة تلقي البلاغات على أصحاب البلاغات. وفي الحالة الأخيرة، تتألف مجموعة الأدلة في الدعوى، من حيث المبدأ، من الأدلة التي طلب تقديمها صاحب البلاغ وتلك المقدمة من الطرف المدعى أنه مخالف فحسب. بيد أن اللائحة تنص على أن للمؤسسة، في غضون ثلاثة أيام عمل منذ تقديم الأدلة من جانب الأطراف، أن تأمر باتخاذ أي إجراءات إثبات إضافية، إذا ما رأت ذلك مناسباً.

ولهذا الاستثناء أهمية خاصة بالنظر إلى ثقل الأعباء الإجرائية التي تحد من فعالية إجراء تقديم الشكاوى، بما فيها تلك المقدمة من جمعيات حماية المستهلك، وإلى محدودية الإمكانيات المتاحة للمؤسسة الوطنية لحماية المنافسة في نيكاراغوا لبدء الدعوى بحكم ولايتها.

ولمجلس الإدارة أن يفرض تدابير احترازية في أي مرحلة من مراحل الدعوى على ألا يجري ذلك إلا بناء على طلب أي من الأطراف.

ويُصدر رئيس المؤسسة الوطنية لحماية المنافسة في نيكاراغوا القرار النهائي في القضية، حيث يُقرّ وقوع الممارسات التقييدية أو عدمه. ويجدر التنبيه إلى أن ما يترتب على الممارسات التي أقرت بوصفها انتهاكات للقانون رقم ٦٠١ من حقوق والتزامات يصبح لاحقاً (المادة ٣٦).

وعلاوة على ذلك، يمكن أن يحث القرار الصادر من المؤسسة الوطنية على وقف ممارسة ما، ويأمر بحلّ تركيزات الإنتاج القائمة بين الوكلاء الاقتصاديين، كلياً أو جزئياً، وبملي شروطاً أو التزامات تهدف إلى إعادة الوضع السابق لممارسة الفعل غير المشروع إلى نصابه، كما يمكن أن يفرض القرار عقوبات بحسب حسامة المخالفة، دون أن يُخل أي من هذه القرارات بإمكانية رفع دعاوى مدنية على المخالفين.

ولا تزال خبرة المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا في مجال فرض العقوبات محدودة، لكن من الملاحظ أن الغرامات المفروضة حتى الآن تقترب من الحد الأدنى من المعايير التي يحددها القانون رقم ٦٠١. وعلى أي حال، فمن المبكر في الوقت الراهن تقييم ما إذا كان هذا المستوى من العقوبات سيحدث الأثر الرادع المنشود أم لا.

وعقب صدور القرار بوصفه قراراً نهائيّاً، يتمتع بالمشروعية وبقوة القانون، ينفذه رئيس المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا بوسائله الخاصة أو بمساعدة قوات الأمن العامة، عند الضرورة.

٤-٢- سبل الانتصاف ضد قرارات المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا

يجوز أن يقدّم إلى رئيس المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا طلب مراجعته لقراره، لا يمكن فيه سوى ادعاء وقوع انتهاكات إجرائية الطابع. ثم يجوز، لاحقاً، تقديم طعن أمام مجلس الإدارة في قرار الرئيس المتعلق بطلب المراجعة. ووفقاً لتفسير المؤسسة القانوني، يجوز في طلب الطعن ادعاء وقوع انتهاكات تمس الجوانب الموضوعية للقرار الصادر، بما يكفل للأطراف فرصة الدفاع عن أنفسهم.

كما يجوز إخضاع القرارات التي تتخذها المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا إلى المراجعة القضائية في مرحلة لاحقة، إما بتقديم طلب حماية أو بإقامة دعوى أمام محكمة المنازعات الإدارية. ويشكل طلب الحماية سبيل انتصاف خاص يوفر الحماية، المستمدة من الضمانات الدستورية، من أفعال السلطة. ويهدف الحكم الصادر بشأن طلب الحماية المقدم إلى رد الحقوق المنتهكة للطرف المعتدى عليه، وإعادة الأمور إلى نصابها قبل وقوع الاعتداء.

أما في الدعوى المرفوعة أمام محكمة المنازعات الإدارية، فللمدعي أن يطلب إلى المحكمة إلغاء ما هو متنازع عليه من أفعال وامتناع عن أفعال وأحكام قانونية عامة ونجاوزات مادية قابلة للطعن. كما يحق له أن يطلب الاعتراف بخصوصية وضعه القانوني واعتماد ما يلزم من تدابير لإعادة وضعه تماماً إلى نصابه، تشمل إقرار وقوع أضرار مادية ومعنوية عليه.

٤-٣- دعاوى التعويض

تبت المحاكم المدنية في دعاوى التعويض المقدمة ضد المخالفين. وتنص المادة ٣٨ من القانون رقم ٦٠١ على مهلة عام واحد لرفع هذه الدعاوى، وهي مدة زمنية أقل بكثير من المهلة العامة المنصوص عليها في القانون المدني.

٥- الهياكل التنظيمية الخاصة

٥-١- تطبيق قواعد المنافسة من جانب الهيئات التنظيمية القطاعية

إن من مظاهر خصوصية ظروف نيكاراغوا امتلاكها سلطة متخصصة في مجال المنافسة، المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، مجردة من الاختصاص فيما يتعلق بالقطاعات الخاضعة للوائح تنظيمية. ويُعزى ذلك إلى أن المادة ١٥ من القانون رقم ٦٠١ تُفسح مجالاً غير موفّق لتحرير هذه القطاعات الاقتصادية، عظيمة الأهمية والمؤثرة تأثيراً مباشراً على رفاه المستهلك، من رقابة المؤسسة الوطنية.

وتنص المادة ١٥ المذكورة على أنه "متى أُحرقت تحقيقات في الممارسات المتوخاة في هذا القانون، في القطاعات الاقتصادية والأسواق الخاضعة للوائح تنظيمية، تُصدر المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا رأياً فيها قبل أن تصدر هذه الهيئات التنظيمية قرارها". واستناداً إلى هذا الحكم

القانوني، فقد فسرت المحكمة القضائية العليا القانون رقم ٦٠١ بأنه يحدد قطاعات يؤول فيها لسلطاتها اختصاص تطبيق قواعد حرية المنافسة.

وثمة عدم اتساق بين أحكام القانون وقواعد اللائحة؛ إذ تعترف هذه الأخيرة باختصاص المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا فيما يتعلق بالقطاعات الخاضعة للوائح تنظيمية. لكنّ معالجة عدم الاتساق هذا بتعديل اللائحة ليس هو المراد حقاً بقدر ما هو أن يعترف القانون باختصاص المؤسسة الوطنية بتطبيق القانون رقم ٦٠١ على جميع قطاعات الاقتصاد، بما فيها الخاضعة للوائح تنظيمية.

٥-٢- بعض قطاعات الاقتصاد النيكاراغوي الخاضعة للوائح تنظيمية

٥-٢-١- القطاع المالي

أُنشئت الهيئة الرقابية على المصارف والمؤسسات المالية الأخرى بموجب القانون رقم ٣١٦ لعام ١٩٩٩ بوصفها الهيئة النازمة للقطاع المالي، بمهدف رعاية مصالح المودعين والحفاظ على ثقة الجمهور في هذه المؤسسات وعلى يقينه بها.

وقد حُدد هدف الهيئة الرقابية على المصارف والمؤسسات المالية الأخرى استناداً إلى اعتباري استقرار القطاع وقدرته المالية على الوفاء بالديون، دون أن يحظى تشجيع المنافسة بأي أولوية، على ما يبدو. فقد اقتصر عمل هذه الهيئة التنظيمية فيما يتعلق بتشجيع المنافسة على إلغاء شروط دخول السوق (كاشتراط حد أدنى لرأس المال وفرض شروط على دخول المؤسسات الأجنبية السوق).

ويتسم القطاع المالي النيكاراغوي بارتفاع مستوى التركزات، وهو قطاع بالغ الأهمية والحساسية لما يترتب على ديناميته من آثار على السكان، ولذلك، يُؤمل أن تُعتمد إجراءات عامة لتشجيع المنافسة في هذا القطاع. وكما سيبيّن فيما بعد، فقد حاولت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، دون جدوى، اتخاذ إجراءات في قضية متعلقة بتركز الأسعار فيما بين المؤسسات المالية، حسب الادعاء الوارد.

٥-٢-٢- قطاع الطاقة

تنتج نيكاراغوا الطاقة الكهربائية في سياق حرية المنافسة، بينما يخضع نشاطا التحويل والتوزيع لتنظيم الدولة. ويفرض البلد قيوداً قانونية على اندماج الوكلاء الاقتصاديين الرأسي في السوق.

والمؤسسة النيكاراغوية للطاقة هي كيان حكومي مستقل مكلف بالتخطيط للقطاع ورسم سياساته وتنظيمه، هدفها الرئيسي تشجيع المنافسة من أجل التحفيز على خفض التكاليف وتحسين جودة الخدمات المقدمة إلى المستهلك، وفي الوقت نفسه، ضمان القدرة المالية للوكلاء المشاركين في السوق على الوفاء بالديون.

وما من تدخلات تُذكر من جانب هذه الهيئة التنظيمية ولا من جانب المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا في أي مسائل متعلقة بالممارسات المانعة للمنافسة في هذا القطاع.

٥-٢-٣- قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية

تُصنّف خدمة الاتصالات السلكية واللاسلكية في نيكاراغوا بأنها خدمة عامة تقدّم في إطار نظام حرية المنافسة، وتخضع لاعتبارات المصلحة العامة ولرقابة الدولة.

ويشجع القانون رقم ٢٠٠ لعام ١٩٩٥ حرية المنافسة في تقديم الخدمات ويحفّز عليها. ففيما يتعلق بالممارسات الرأسمية، تحظر المادة ٢٥ منه على شركات تشغيل الاتصالات السلكية واللاسلكية استغلال وضعها المميز لاستحداث ممارسات تمنع حرية المنافسة أو تؤدي إلى وقوع أعمال تنافسية غير عادلة.

وتشكل المؤسسة النيكاراغوية للاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد الهيئة التنظيمية لخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات البريدية. وعن وضع المؤسسة بوصفها الهيئة الرقابية على الممارسات المانعة للمنافسة في هذا القطاع، فهو بالغ التعقيد. فالواقع أن المادة ٢٦ من القانون رقم ٢٠٠، التي تمنح المؤسسة صراحةً هذه السلطات، قد نُسخت بأحكام القانون رقم ٦٠١، غير أن المادة ٣ من القانون رقم ٢٠٠، إلى جانب تفسير المحكمة القضائية العليا للمادة ١٥ من القانون رقم ٦٠١، يُجيزان الإبقاء على اختصاص المؤسسة فيما يتعلق بالممارسات التقييدية للمنافسة في هذا القطاع.

٦- تحليل موضوعي لخبرة المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا في مجال تطبيق القانون

لقد بنت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا في ١٧ قضية متعلقة بالممارسات المانعة للمنافسة وأجرت ثلاثة تحليلات لعمليات تركز الإنتاج منذ أن بدأت مباشرة مهامها. وفيما يلي عرض لأهم هذه القضايا والتحليلات.

٦-١-١- الممارسات المحظورة

٦-١-١-١- بطاقات الائتمان^(٤)

فُتح ملف التحقيق في هذه القضية ببلاغ مُقدم من الشبكة الوطنية لحماية المستهلك ضد سبعة مصارف خاصة ورابطة المصارف الخاصة في نيكاراغوا، بسبب تحديد سعر الفائدة لبطاقات الائتمان في السوق المحلية. وفي تحليل هذه القضية، طبقت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا القاعدة في حد ذاتها، بالتتحقق من وقوع السلوك المحظور من أجل إقرار عدم قانونيته.

فقرضت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا غرامة على أحد هذه المصارف بما يعادل الحد الأدنى لـ ٣٠٠ من الأجور (أي ما يعادل ٤٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة) وغرامة أخرى على رابطة المصارف الخاصة بما يعادل الحد الأدنى لمائة من الأجور (أي ما يعادل ١٤.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة). كما أمر المصرف بوقف الممارسة المحظورة، وأمرت الرابطة بالامتناع عن تقديم أي توصيات لأعضائها تشكل انتهاكاً لقوانين المنافسة.

بيد أن الدائرة الدستورية بالمحكمة القضائية العليا قد قررت، بموجب طلبات الحماية المقدمة إليها، إبطال قرارات المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، معتبرة أن رئيس المؤسسة غير مخوّل سلطات النظر في بلاغ مقدم في هذا القطاع الخاضع للوائح تنظيمية، واتخاذ إجراءات بشأنه، والبت فيه^(٥).

٦-١-٢- الغاز المسال^(٦)

بدأ النظر في هذه القضية ببلاغ مقدم ضد شركتين لتوزيع الغاز المسال كانا قد أبرما اتفاقات بهدف التسعير التواطئي وتقييد دخول أطراف ثالثة إلى السوق والتوزيع الحصري، ضمن ممارسات أخرى. ورأت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا أن الجهة المبلّغة لم تقدم أدلة دامغة على العديد من الممارسات المبلّغ عنها، لكنها فرضت على شركة "تروبيغاس دي نيكاراغوا" (Tropigas de Nicaragua)

(٤) المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، الملفات أرقام ٢٠١٠-٠٠٢، ٢٠١٠-٠٠٣، و٢٠١٠-٠٠٤، ٢٠١٠-٠٠٥، و٢٠١٠-٠٠٦، و٢٠١٠-٠٠٧، و٢٠١٠-٠٠٨، و٢٠١٠-٠٠٩، و٢٠١٠-٠١٠، و٢٠١٠-٠١١.

(٥) المحكمة القضائية العليا، الدائرة الدستورية، الحكم رقم ٨٦٤ المؤرخ ٣١ أيار/مايو ٢٠١٢، الملف رقم ٩١١-١١، والحكم رقم ٧٦٠ المؤرخ ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١١، الملفات أرقام ١٠٤٩، و١٨٣٢، و٩٢٥، و٩٢٤-٢٠١٠، و٦٢٨-٢٠١١.

(٦) المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، الملف رقم ٢٠١١-٠٠٢.

عقوبة دفع غرامة تعادل الحد الأدنى لـ ١٥٣ من الأجور (أي نحو ٢٢ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة) لرفضها البيع للجهة المبلّغة.

وأخذت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا في حسابها العديد من الوثائق التي أثبتت أن هذه الشركة قد رفضت بالفعل بيع الغاز النفطي المسال للجهة المبلّغة، دون أن تقدم أي مبرر موضوعي لهذا السلوك.

ورُفضت طلبات الانتصاف المقدمة من الشركة التي فُرضت عليها العقوبة.

٦-١-٣ - القضية المرفوعة ضد شركتي ليدو (LIDO) وبيمبو نيكاراغوا (BIMBO)^(٧)

قُدّم بلاغ ضد كل من شركة ليدو بوثولو الصناعية (شركة مساهمة) (LIDO) وشركة بيمبو نيكاراغوا (ش. م.) (BIMBO) لإبرامهما اتفاقات للتسعير التواطئي بهدف استبعاد شركات أخرى من السوق وتحديد الإنتاج، وكذلك لمباشرتهما ممارستي رفض التعامل والتمييز في تحديد أسعار البيع وشروطه.

وفيما يتعلق بممارسة التسعير التواطئي حسب الادعاء الوارد، قررت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا أن الجهة المبلّغة لم تقدم أدلة لإثباته، أما عن رفض التعامل، فقررت المؤسسة أن الشركة المبلّغ عنها قد أحجمت بالفعل عن التوريد للجهة المبلّغة وعن دعمها دعائياً، لكنها أجازت العمل بالاستثناء المنصوص عليه في الفقرة الفرعية (هـ) من المادة ١٩ من القانون رقم ٦٠١ لتأخر الجهة المبلّغة عن سداد المبالغ المستحقة عليها. ولهذا الأسباب، رُفض ادعاء التمييز في تحديد أسعار البيع وشروطه، وحُكم ببطالان الشكوى.

ومع ذلك، أمرت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا الشركة المبلّغ عنها باستئناف بيع منتجاتها للجهة المبلّغة ودعمها دعائياً، وتوريد جميع منتجاتها لأي وكيل اقتصادي يستوفي الشروط المعترف بها قانوناً وفي إطار الممارسات التجارية الجيدة. وقد طعنَت الشركة المبلّغة في قرار السلطة المعنية بالمنافسة، لكن السلطة أكدت جميع الحجج التي استند إليها القرار.

(٧) المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، الملف رقم ٢٠١٠-٠١٠.

٦-٢-٢ - مراقبة عمليات تركيز الإنتاج

٦-٢-٢-١ - حالة متعلقة بسوق الدواجن^(٨)

في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، طلبت شركتنا منتجات الدواجن "سن فاللي فودز لأمريكا الوسطى (شركة ذات مسؤولية محدودة)" (Sun Vally Foods of Central America Ltda.) و"ريكا فودز" (Rica Foods Inc.) (وتباشر هذه الأخيرة عمليات في كوستاريكا ونيكاراغوا) إلى المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا إذناً بتركز إنتاجهما.

وقررت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا أن من المحتمل أن تترتب على هذه العملية آثار مانعة للمنافسة؛ إذ ستسبب بصفة رئيسية في زيادة القوة السوقية للشركة المندمجة، وكذلك في زيادة احتمال احتكار السوق. إلا أنها اعترفت أيضاً، من جانب آخر، بأن من شأن عملية تركيز الإنتاج المطلوبة أن تزيد من فعالية الأداء، التي قد يصل أثرها إلى المستهلك. وانتهت المؤسسة الوطنية أخيراً إلى أن هذه العملية، على المدى القصير، لن تحد على نحو غير معقول من حرية المنافسة الاقتصادية في سوق الدواجن النيكاراغوي، فوافقت على طلب تركيز الإنتاج، وإن كانت قد قيدت الموافقة بشروط معينة.

وكان التحليل الذي أجري لعملية تركيز الإنتاج هذه معقولاً من حيث الآثار المشجعة والمانعة للمنافسة المترتبة عليها. إلا أنه لا يمكن قول الشيء ذاته عن بعض الشروط المفروضة عليها، التي لا تبدو واضحة تماماً من حيث مدى معقوليتها وعلاقتها بها.

٦-٢-٢-٢ - حالة متعلقة بسوق مشتقات النفط^(٩)

في حزيران/يونيه ٢٠١١، طلبت الشركة النيكاراغوية للاستثمارات في الوقود ومواد التشحيم (ش.م.)، وشركة "إكلستون" (ECCLESTON Co. Ltd.) (ش. ذ. م. م.) إذناً بتركز إنتاجهما بأن تتملك الشركة الأولى العمليات التي كانت الشركة الثانية تضطلع بها في نيكاراغوا. وتعمل المجموعتان التجاريان في توزيع مشتقات النفط بالجملة.

وفي هذه الحالة، رأت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، بعد أن حللت عملية تركيز الإنتاج، أن من الممكن الموافقة عليها بالنظر إلى حدوث تغير طفيف في مستوى تركيز الإنتاج في

(٨) المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، الملف رقم ٠٠١-٢٠١٠.

(٩) المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، الملف رقم ٠٠٣-٢٠١١.

هذه السوق. بيد أنها قيّدت الإذن بعدة شروط، يتفق بعضها مع توصيات الهيئة التنظيمية لهذا القطاع، المؤسسة النيكاراغوية للطاقة.

ولا تتضح في هذه الحالة أيضاً ماهية العلاقة بين آثار عملية تركيز الإنتاج والشروط المفروضة عليها من جانب السلطة المعنية بالمنافسة.

٧- الدعوة إلى المنافسة

٧-١- الإطار القانوني

يحدد الفصل الثالث من القانون رقم ٦٠١ مهام المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا في مجال الدعوة إلى المنافسة. إذ تنص المادة ١٦ على أن تمارس السلطة، ضمن مهام أخرى، مهام اقتراح إزالة الموانع القانونية التي تعترض دخول الأسواق؛ وإعداد ونشر وتقديم مقترحات تهدف إلى تحرير القطاعات الاقتصادية والأسواق وإزالة أي قيود مفروضة عليها؛ وإسداء المشورة إلى الهيئات العامة كي لا تُنشئ حواجز بيروقراطية معوّقة لحرية الاقتصاد والمنافسة؛ والتشجيع على تبسيط الإجراءات الإدارية؛ والاضطلاع بأنشطة تهدف إلى تشجيع المنافسة، مع إسداء المشورة في المجالين الاقتصادي والتجاري إلى هيئات الدولة والوكلاء الاقتصاديين والمنظمات الأكاديمية والنقابات المهنية.

وعلى هذا النحو، تشمل مهام الدعوة التي أنيطت بالمؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا مجالي العمل التقليديين في هذا الصدد، ألا وهما ترويج ثقافة المنافسة في البلد وإصدار القرارات التنظيمية. بيد أن القانون رقم ٦٠١ ولائحته يشمّلان أيضاً مهام من الأكثر شيوعاً أن تباشرها الهيئات المكلفة بتبسيط الإجراءات أو تحسين عملية التنظيم، وليست، من حيث المبدأ، من اختصاص السلطة المعنية بالمنافسة.

٧-٢- أنشطة الدعوة التي اضطلعت بها المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا

لقد بذلت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا منذ نشأتها جهوداً في سبيل ترويج ثقافة المنافسة في نيكاراغوا، فضلاً عن تنسيق الأعمال مع الهيئات العامة الأخرى، بدعم من وكالات التعاون الدولي إلى حد كبير، وبخاصة مع برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك في أمريكا اللاتينية.

ومن ثم، فقد اضطلعت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا بأنشطة تدريبية وأجرت دراسات سوقية وأعدت أدلة إرشادية بشأن المنافسة للوكلاء الاقتصاديين، وأنشأت برامج مشتركة مع الجامعات، وأصدرت آراء بشأن القوانين والمراسيم.

ووفقاً للتقرير المقدم إلى المجلس الوطني في عام ٢٠١٢^(١٠)، فقد قدمت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا التدريب لأكثر من ٥٠٠ شخص فيما يتعلق بنطاق قوانين المنافسة، من بينهم أعضاء من السلطة القضائية، والهيئات التنظيمية، والشركات، ومحامو المرافعات، وجمعيات حماية المستهلك. وكان من أهم هذه الأنشطة المنتدى الوطني الأول للمنافسة، الذي عُقد في ماناغوا، وحلقات العمل التدريبية في مجال المنافسة التي عُقدت في إستيلي وليون وغرانادا، والمنتدى الإقليمي الأول للمنافسة، واللقاء المحلي الأول لقادة منظمات حماية المستهلك.

ومن بين الدراسات التي أعدتها المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، يجدر إبراز أول دراسة تُجرى بشأن الشروط العامة للمنافسة في نيكاراغوا، تشمل ١٤ سوقاً في البلد، وبصفة رئيسية قطاعي الزراعة والخدمات العامة^(١١).

ومن أجل فهم قوانين المنافسة ومهام المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا وإجراءها على نحو أفضل، فقد نُشرت أدلة إرشادية بهذا الشأن كدليل المنافسة للشركات أو النقابات، ودليل المنافسة العام، ودليل تقديم البلاغات المتعلقة بالممارسات المانعة للمنافسة، والدليل الأساسي لتشجيع المنافسة، ودليل المنافسة لمنع التلاعب في العطاءات والكشف عنه.

وعملت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا أيضاً على نحو وثيق مع الجامعات في البلد. ففي آذار/مارس ٢٠١٢، أقرت درجة الدبلوم في مجال المنافسة في معهد الإدارة والسياسات العامة بكلية الهندسة. كما استُحدثت في درجة الماجستير في إدارة الأعمال بجامعة أمريكا الوسطى برنامج دراسي في المرحلة الجامعية وآخر في مرحلة الدراسات العليا في مجال المنافسة. وعلاوة على ذلك، أبرمت اتفاقات مع كل من الجامعة الأمريكية بنيكاراغوا، وجامعة العلوم التقنية بنيكاراغوا، وكلية العلوم التجارية.

وأخيراً، أصدرت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا آراء استشارية رداً على طلبات المشورة المقدمة من القطاع الخاص فيما يتعلق، على سبيل المثال في عام ٢٠١٢، بتوزيع الأدوية وسياسات الأسعار في الأسواق المركزية. وعلاوة على ذلك، فقد أصدرت المؤسسة آراء بشأن مراسيم

(١٠) المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا، التقرير المقدم إلى المجلس الوطني في أيار/مايو ٢٠١٢، في ماناغوا.

(١١) PROCOMPETENCIA, La Competencia en el Mercado Nicaragüense. Condiciones Generales, Managua, (١١) Imprenta Comercial La Prensa

وقوانين واتفاقيات دولية، كما كان الحال في مشروع قانون الاتفاق الضريبي ومشروع تعديل قانون حماية المستهلك. بيد أنه لا توجد إحصائيات بالآراء الصادرة عن السلطة، كما لم تتابع هذه الآراء.

وعلى الرغم مما بذلته المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا من جهود كبيرة، فإن المعرفة بنطاق تطبيق قوانين المنافسة لا تزال محدودة جداً حتى الآن. وربما يُعزى ذلك إلى حداثة القانون رقم ٦٠١ نسبياً وقلة الموارد المتاحة للسلطة للاضطلاع بمهامها.

٨ - الشؤون الدولية

٨-١ - التعاون الدولي

إن الاقتصادات الصغيرة والمفتوحة نسبياً كالاقتصاد النيكاراغوي تتضرر حتماً من الممارسات وعمليات تركز الإنتاج المانعة للمنافسة التي تتجاوز آثارها الحدود الوطنية. لذلك، فمن المرغوب فيه التعويل على مستوى مناسب من التعاون الدولي يتيح اتخاذ إجراءات ضد ممارسي هذا النوع من السلوكيات ويحد من أوجه عدم الاتساق بين مختلف سبل الانتصاف النافذة في مختلف الولايات القضائية. كما أن زيادة التفاهم بين البلدان في تطبيق قواعد المنافسة يساعد الشركات أيضاً على الحد من تكاليف تطبيقها.

ومراعاة لذلك، يعزز كل من بروتوكول المعاهدة العامة للتكامل الاقتصادي لأمريكا الوسطى (بروتوكول غواتيمالا) والاتفاق الإطاري المتعلق بإنشاء الاتحاد الجمركي لأمريكا الوسطى مواعمة قوانين المنافسة في بلدان المنطقة. كما أن لدى الفريق العامل المعني بسياسات المنافسة لتكامل أمريكا الوسطى مشروعاً برعاية مصرف التنمية للبلدان الأمريكية يهدف إليه استحداث نموذج تشريعي ومؤسسي لسياسة إقليمية للمنافسة في أمريكا الوسطى وبنما.

ويشكل التعاون الدولي في مجال المنافسة موضوعاً مشتركاً بين اتفاقات التجارة الحرة التي وقعت عليها نيكاراغوا. فالاتفاقات المبرمة بين كندا وأربعة بلدان من أمريكا الوسطى، وبين نيكاراغوا ومقاطعة تايوان الصينية، وبين الولايات المتحدة الأمريكية وبلدان أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية، وبين بلدان أمريكا الوسطى وبنما، تركز كلها أحكاماً مختلفة بشأن هذا الموضوع، كما هو الحال أيضاً في اتفاقية الشراكة بين أمريكا الوسطى والاتحاد الأوروبي.

وعلى الصعيد الثنائي، تربط المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا اتفاقات تعاون مع بعض السلطات المعنية بالمنافسة في أمريكا الوسطى، مثل هيئة الرقابة على المنافسة في السلفادور، واللجنة المعنية بتشجيع المنافسة في كوستاريكا، والسلطة المعنية بحماية المستهلك والمنافسة في بنما. ومن جانب آخر، انضمت المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا إلى العديد من شبكات خبراء المنافسة التي تضع مبادئ توجيهية للممارسات الجيدة، وتشجع على التعاون غير الرسمي، وتنظم حلقات عمل وأنشطة تدريبية بشأن موضوعات مختلفة. ومن بين هذه الشبكات شبكة المنافسة الدولية وتحالف البلدان الأمريكية لحماية المنافسة.

٨-٢- المساعدة التقنية

تتلقى المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا المساعدة التقنية من جهات شتى على الصعيد الدولي. ويبرز من بين هذا النوع من البرامج برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك في أمريكا اللاتينية، الذي يقدم الدعم إلى نيكاراغوا منذ ما يقرب من عشرة أعوام الآن في مجال حماية المنافسة. وتسهم مختلف آليات التعاون الدولي إسهاماً بارزاً حقاً في عمل المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا. فمن اللافت أن يكون أحد برامج التعاون كبرنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك في أمريكا اللاتينية الضامن لصرف مرتبات نسبة مهمة من موظفي المؤسسة، وهو وضع يتعين تغييره في المستقبل القريب.

٩- الاستنتاجات والخيارات الممكنة في مجال السياسات

استناداً إلى النتائج الموجزة في استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة لجمهورية نيكاراغوا وإلى خبرة المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا في إنفاذ هذا الإطار التشريعي طيلة أربعة أعوام، فقد حُددت ضرورة إجراء بعض المواءمات في الكيفية التي ظلت تُباشَر بها مهام هذه الهيئة، وبخاصة بتنقيح القانون رقم ٦٠١ ولائحته.

• نطاق تطبيق القانون

- إعادة النظر في الاستثناءات الواردة في المادة ٤ من القانون ذلك أنها لا تشكل استثناءات فعلية من تطبيق القانون.

- تمديد نطاق تطبيق القانون ليشمل الأعمال التي يُضطلع بها في الخارج وتؤثر في السوق الوطنية.

• هيكل المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا

- إعادة النظر في مدى ملاءمة أن تقترح القطاعات المهمة أسماء أعضاء مجلس إدارة المؤسسة، لما قد يؤدي إليه ذلك من تضارب في المصالح.
- الفصل بين المهام الإجرائية ومهمة اتخاذ القرارات توجيهاً لإمكانية قصر أداء الرئيس على اتخاذ القرارات النهائية فحسب.
- مراجعة مهام الرئيس نظراً لتركز عدد مفرط من المهام حالياً في هذا المنصب.
- إنشاء نظام لإدارة المعارف ونظام للذاكرة المؤسسية ووضعه موضع التنفيذ.

• التنسيق بين المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا والهيئات العامة الأخرى فيما يتعلق بتطبيق القانون رقم ٦٠١

- اقتراح نظام لسلطة وحيدة معنية بالمنافسة مختصة بتطبيق القانون رقم ٦٠١ في جميع قطاعات الاقتصاد، دون الإخلال بدوام التعاون مع الهيئات التنظيمية القطاعية.
- التأكيد على قدرة المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا على طلب الآراء التقنية والتعاون من الهيئات المتخصصة، لا في مجال عمليات تركيز الإنتاج فحسب، بل فيما يتعلق بجميع ما تضطلع به السلطة من أنشطة.

• الدعوة إلى المنافسة

- إعادة النظر في دور المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا فيما يتعلق بتبسيط الإجراءات واحترام مبادئ الوظيفة الإدارية.
- مواصلة جهود الدعوة مع بعض المؤسسات الرئيسية ومع القطاع الخاص.
- مواصلة تعزيز أنشطة الدعوة في السلطة القضائية وفي المجلس الوطني.
- بذل جهود في سبيل تدريب العاملين في الهيئات التنظيمية القطاعية وتنسيق الأعمال مع هذه الهيئات.
- زيادة استخدام الأدلة الإرشادية الصادرة ذات صلة.

- تكرار ما بُذِل من جهود مع الجامعات وجمعيات حماية المستهلك في منتديات أخرى.

• الممارسات المانعة للمنافسة

- الذكر الصريح لوجوب تطبيق القاعدة في حد ذاتها على الحالات ذات الصلة (على التكتلات الاحتكارية أساساً).
- إلغاء الإشارة إلى جواز إبرام اتفاقات بين الوكلاء المنتجين الوطنيين والوكلاء المشترين الأجانب تشجع على الاعتراف بأحوال أكثر ملاءمة للمنتجين الوطنيين.
- تنقيح صياغة المادة ٢٠ من اللائحة، التي تخلط بين معايير التقييم والمؤشرات المحددة للممارسات المانعة للمنافسة.
- توضيح المادة ٢١ من اللائحة، التي تبدو أنها لا تشير إلى "معايير التقييم" بقدر ما تشير، في بعض الحالات، إلى عناصر عقابية النوع، وفي حالات أخرى، إلى احتمال وقوع آثار مانعة للمنافسة. وعلاوة على ذلك، تتعارض هذه المادة مع أحكام القانون بإشارتها إلى "إجمالي متوسط التكلفة" و"متوسط التكلفة المتغيرة" لتحديد وجود الممارسات الكيدية.
- توضيح المادة ٢٢ من اللائحة لتحديد ما إذا كان الإضرار بمصلحة المستهلك يشكل أحد محددات الفعل غير المشروع أم معياراً لتحديد درجة العقوبة.
- توضيح المادة ٢٤ من اللائحة، ذلك أنها لا تقرّ معايير لتحديد حالة القوة السوقية بقدر ما تحدد أمثلةً لحواجز دخول السوق.

• المنافسة غير العادلة

- تنظيم عناصر تقييم ممارسات المنافسة غير العادلة في المادة ٢٦ من اللائحة.

• عمليات تركيز الإنتاج

- النظر في تعجيل إجراء تقديم الاستفسارات والرد عليها.
- ترك تحديد العتبات على أساس نسبة الأسهم في السوق المعنية من أجل الوفاء بالالتزام القانوني المتمثل في الإبلاغ بإنشاء عمليات تركيز الإنتاج.
- خفض مستوى عتبة الالتزام بالإخطار بعمليات تركيز الإنتاج.
- توضيح المادة ٣٢ من اللائحة بحيث تحدد على نحو أدق بداية مهلة الإخطار بعملية التركيز.

- تحديد سبب الانتقال إلى المرحلة الثانية بوجود شكوك حول ما قد يترتب على العملية من آثار على السوق.
- ضم القواعد الإجرائية المتعلقة بالتحقيق في عمليات تركيز الإنتاج غير المخاطر بها إلى الإجراءات العامة المتعلقة بالممارسات التقييدية للمنافسة.
- خفض الرسم المفروض على إنشاء عمليات تركيز الإنتاج، الذي يُعد باهظاً وغير متناسب مع اقتصادٍ بحجم الاقتصاد النيكاراغوي.

• الإجراءات

- المراجعة الشاملة للمبادئ التي يجب أن تستند إليها الإجراءات، ووضع مبادئ متجانسة لتطبيق القواعد المتعلقة بحرية المنافسة.
- تعديل المادة ٤٨ من اللائحة، التي تتعارض مع المادة ٣١ من القانون فيما يتعلق بحالات المنافسة غير العادلة.
- استعراض دور الجهة المبلّغة في الإجراءات، وتعزيز صلاحيات السلطة المعنية بالمنافسة لاتخاذ الإجراءات.
- الحد من عدد شروط الإبلاغ اللازم استيفاؤها بموجب المادة ٤٩ من اللائحة. ويجب أن تمثل الشروط المحددة في القانون الحد الأدنى من الشروط.
- إقرار سلطة المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا أيضاً للأمر باتخاذ تدابير احترازية بحكم ولايتها.
- تحديد الشخص المسؤول عن النظر في ادعاءات الأطراف والأمر بوقف إجراءات تنفيذ التدابير الاحترازية.
- تعديل الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٤٣ من القانون رقم ٦٠١، ذلك أنها تشترط لفرض التدابير الاحترازية "ألا يُحتمل إلحاق أضرار لا يمكن جبرها بالأطراف المعنية"، في حين أن المراد من فرض تدابير من هذا النوع هو النقيض من ذلك تماماً.
- تكييف المادة ٦٤ من اللائحة بحسب أحكام المادة ٣٦ من القانون وبحسب الخيارات المتاحة لرئيس المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا وقت اتخاذه قراراً بكيفية التصرف.

- إدراج فقرة فرعية في المادة ٤٧ من القانون تشمل درجة جسامة السلوك المرتكب كأحد المعايير الواجب أخذها في الحسبان عند تحديد العقوبة.
- نشر أدلة أو أدلة إرشادية لتفسير القانون في المستقبل، تتضمن توضيحات لدرجة جسامة السلوكيات المرتكبة.
- التعمق في تحليلات القضايا المعروضة على السلطة، وفي المواضيع الاقتصادية بصفة رئيسية.

• برنامج الرأفة

- تحديد القواعد المتعلقة بإجراءات برنامج الرأفة وشروطه المحددة، مع توضيح اقتصار تطبيقه على حالات الممارسات القائمة بين المتنافسين.
- تقييم مدى إمكانية التوصل إلى اتفاقات مع السلطة، في حالة الممارسات القائمة بين غير المتنافسين، عن طريق قطع الالتزامات أو التسوية.
- توسيع نطاق صلاحيات السلطة لاتخاذ الإجراءات، فضلاً عن التزامات التعاون المكرسة في المادة ٥٣ من القانون.

• التعويض عن الأضرار

- يجب أن تكون إمكانية الحصول على تعويض عن الأضرار الناجمة عن السلوكيات التي أقرت بوصفها مانعة للمنافسة واضحة أمام الأطراف المتضررة.
- يجب أن تكون مدة تقادم دعوى التعويض هي المدة العامة المحددة في قانون المسؤولية المدنية.

• التزام التعاون واتفاقيات التعاون

- تعزيز آليات التعاون الإقليمية والثنائية للتمكن من تمديد أثر حظر الممارسات وعمليات تركيز الإنتاج المانعة للمنافسة عبر الحدود.
- النظر في مسألة تعويل المؤسسة الوطنية لتشجيع المنافسة في نيكاراغوا على الموارد المتأتية من التعاون الدولي لأن ذلك يجد من استقلالها ويجعلها سريعة التأثير إلى أقصى حد بالظروف الخارجة عن سيطرتها.