

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

استعراض النظراء لقانون وسياسة المنافسة في صربيا

استعراض عام



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

استعراض النظراء لقانون وسياسة المنافسة في صربيا

استعراض عام

تقرير أعدته أمانة الأونكتاد



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١١

ملاحظة

الآراء 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 أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها أو بشأن نظمها الاقتصادية أو درجة تنميتها.

UNCTAD/DITC/CLP/2011/2

(A) GE.11-50905 100611 170611

شكر وتقدير

يقوم فرع قانون المنافسة وسياسات الاستهلاك في الأونكتاد، بتوجيه من حسن قاقايا رئيس الفرع، بعملية الإعداد الموضوعي لاستعراضات النظراء الطوعية لقانون وسياسة المنافسة.

وأعد هذا التقرير للأونكتاد الدكتور آييل ماتيوس، الأستاذ في جامعة لشبونة والرئيس السابق لهيئة المنافسة في البرتغال. وقدمت السيدة أولاف شواغر والسيد كارل بويك تعليقات قيمة مسودة التقرير في مختلف المراحل. ويود الأونكتاد أن يعرب عن تقديره للمساعدة القيمة التي تلقاها من السيدة فيسنا يانكوفيتش رئيسة لجنة حماية المنافسة؛ والسيدة غوردانا لوكيش، عضو المجلس؛ والسيد دراغان بينزيتش رئيس شعبة التعاون الدولي والعلاقات المحلية؛ والسيدة مارينا يوكسيموفتش والسيد زوران سولياغا من كبار المستشارين في اللجنة. ويود الأونكتاد أيضاً أن يعرب عن شكره للزملاء أعضاء اللجنة وممثلي المؤسسات الأخرى الذين ساهموا في عملية إعداد هذا التقرير وأن ينوّه بالدعم المالي المقدم من أمانة الدولة للشؤون الاقتصادية في سويسرا.

تمهيد

١ - يفحص هذا التقرير قانون وإنفاذ المنافسة في جمهورية صربيا وكذلك سياسة المنافسة والسياسات الأخرى التي تنطوي على آثار في مجال المنافسة في أسواق البلد. ويستند إلى (أ) استعراض الوثائق القانونية - أي قانون المنافسة والنظام الأساسي للجنة حماية المنافسة الصربية واللوائح والخطوط التوجيهية الخاصة بها؛ (ب) القرارات والتقارير الصادرة عن اللجنة؛ (ج) القوانين والنظم الأساسية واللوائح والتقارير المتصلة بالهيئات التنظيمية والمؤسسات الأخرى المسؤولة عن السياسات التي تؤثر على تشغيل المنافسة في أسواق صربيا؛ و(د) بعثتين إلى بلغراد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ وكانون الثاني/يناير ٢٠١١ أجريت أثناءها مقابلات مع مجلس وموظفي اللجنة ووزارة التجارة والخدمات ووزارة الاقتصاد والمحكمة الإدارية واتحادات الأعمال والمستهلكين والأكاديميين والمحامين والاقتصاديين.

أولاً - أسس وتاريخ سياسة المنافسة

ألف - مقدمة: سياق نظام المنافسة في صربيا

٢ - سنت صربيا قانوناً للمنافسة في عام ٢٠٠٥ وهو قانونها الأول، على أساس القواعد الحديثة لحماية المنافسة. وأنشأت أيضاً لجنة حماية المنافسة الصربية، وهي مؤسسة حكومية مستقلة تضطلع بمسؤولية تطبيق وإعمال القانون. وبدأت اللجنة أنشطتها في أيار/مايو ٢٠٠٦.

باء - البيئة الاقتصادية والتاريخية والسياسية

٣ - صربيا بلد غير ساحلي يقع في مفترق الطرق بين وسط وجنوب شرق أوروبا، وتغطي المنخفضات الجنوبية لحوض الكربات والجزء الأوسط لمنطقة البلقان.

٤- وكان من نتيجة الحرب أن انخفض الناتج المحلي الإجمالي لصربيا في عام ٢٠٠٧ إلى قرابة نصف ما كان عليه في ١٩٩٠. ولكن الحكومة الائتلافية طَبَّت في عام ٢٠٠٨ سياسات تقارب السياسات المطبقة في الاتحاد الأوروبي، وهو ما أدى إلى تحفيز النمو الاقتصادي.

جيم - السياق الاقتصادي

٥- بعد عقدين من الهبوط بدأت الإصلاحات في صربيا منذ عام ٢٠٠٠ وأدت إلى تحدد النمو.

٦- ومن عام ٢٠٠٠ وحتى عام ٢٠٠٧ (بداية الأزمة المالية العالمية) بلغ متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ٥,٥ في المائة سنوياً. ومع ذلك، بلغت صربيا من ناحية الناتج المحلي الإجمالي ٧٠ في المائة فقط من مستوى الناتج في عام ١٩٨٩. وكانت الأحداث الفظيعة التي أثرت على صربيا عاملاً رئيسياً في ظهور الفجوة بين نمو الناتج المحلي الإجمالي في صربيا وما تحقق في الاقتصادات الأخرى التي تمر بمرحلة انتقالية. وبلغ عدد السكان ٧,٥ مليون نسمة وكان الناتج المحلي الإجمالي للفرد ٦٣٠ ٧ دولاراً بمعدل القوة الشرائية في عام ٢٠٠٨؛ وبلغت صربيا، حسب إحصاءات البنك الدولي، ٢٣ في المائة فقط من مستوى الاتحاد الأوروبي و٦٤ في المائة من مستوى أفقر بلدان الاتحاد الأوروبي (بلغاريا).

٧- وقد تحرك النمو بفعل تدفقات كبيرة من رأس المال وإصلاحات هامة لتحسين بيئة الأعمال التجارية. ومع ذلك، اتسعت الاختلالات الخارجية وظلت الأزمة المالية العالمية تمثل خطراً كامناً على استدامة النمو. وبسبب أثر التقشف المالي الذي فرضته الأزمة كان نمو الناتج المحلي الإجمالي سلبياً في عام ٢٠٠٩، ولكنه عاد إلى معدل موجب في عام ٢٠١٠ ومن المتوقع أن يستعيد قوته تدريجياً في السنوات الثلاث التالية.

دال - الخصخصة والمنافسة

٨- تمثل سياسات الخصخصة جانباً جوهرياً في بناء اقتصاد سوقي وهي لذلك جانب من سياسة المنافسة. وفي الواقع فإن طريقة خصخصة أي شركة يمكن أن تحدد شكل المنافسة في سوق يعينه.

٩- وبدأ برنامج الخصخصة في صربيا في عام ٢٠٠١، مع خصخصة قرابة ٣٠٠٠ شركة في حافظة الدولة. وللقيام بعملية الخصخصة أنشأت الحكومة وكالة للخصخصة تضطلع بالوظائف التالية: (أ) خصخصة الشركات بهدف تعظيم إيرادات الدولة وخلق الظروف لاستدامة الملكية في المستقبل؛ (ب) الاضطلاع بإجراءات الإفلاس للشركات المملوكة للدولة التي لا تملك حلولاً سوقية مجدية؛ (ج) رصد أداء عقود الخصخصة. وتنوي الحكومة أن تبيع حصة الأغلبية في الملكية لكي تنقل السيطرة إلى القطاع الخاص وأن توزع حوالي ٣٠ في المائة من الأسهم على العمال والسكان بالتساوي.

١٠- وقد نجح هذا البرنامج حتى الآن: فقد باعت الحكومة أكثر من ٢٠٠٠ شركة أدخلت إليها حوالي ٢,٣ مليار يورو. ولا تزال هناك حوالي ١٠٠ شركة تنتظر الخصخصة - وهي أساساً شركات المرافق العامة، وتشمل حوالي ٧٠٠ شركة وهي ليست شركات تجارية تماماً.

هاء - ممارسة أنشطة الأعمال: حواجز الدخول وظروف الخروج

١١- بذلت الحكومات المتعاقبة جهوداً عديدة لتحسين بيئة الأعمال التجارية، رغم أن الدراسات الاستقصائية عبر البلد توضح استمرار وجود مشاكل كبيرة. وتحتل صربيا المركز الثامن والثمانين في الدراسة الاستقصائية للبنك الدولي عن ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠١٠. وفي الدراسة الاستقصائية الرابعة بشأن بيئة الأعمال التجارية وأداء المشاريع،

ذكرت مؤسسات المشاريع معدلات الضرائب والمنافسة من القطاع غير الرسمي وعدم توفر فرص الوصول إلى التمويل باعتبارها العقبات الرئيسية التي تعترض ممارسة أنشطة الأعمال. وأنشأت الحكومة مشروع "مقصلة" لدعم الإصلاح التنظيمي، وتم بحلول منتصف عام ٢٠٠٩ إعداد قائمة جرد باللوائح القائمة. وبالإضافة إلى ذلك بدأ في أيار/مايو ٢٠٠٩ تشغيل نقطة وحدة لتسجيل الشركات وذلك لتقليل الوقت المطلوب لتسجيل الشركات من ٢٣ يوماً إلى خمسة أيام.

١٢- ولا يزال يتعين تحقيق تقدم كبير في مجال سيادة القانون من خلال تحسين كفاءة المحاكم، التي تعاني من اكتظاظ القضايا، وهو ما يسبب مرور وقت طويل بين رفع أي قضية والوصول إلى النتيجة النهائية^(١).

واو - اتفاقات الانتساب إلى الاتحاد الأوروبي

١٣- منذ توقيع اتفاق تحقيق الاستقرار والانتساب مع المفوضية الأوروبية في عام ٢٠٠٨ بدأت صربيا من جانب واحد في تنفيذ اتفاق تجاري مؤقت مع الاتحاد الأوروبي. وتجري الآن عملية التصديق على اتفاق تحقيق الاستقرار والانتساب؛ وقد قامت بلدان عديدة في الاتحاد الأوروبي بالفعل بالتصديق على الاتفاق كما صدق عليه البرلمان الأوروبي. وبلغت مفاوضات الانضمام إلى عضوية منظمة التجارة العالمية، التي بدأت في عام ٢٠٠٥، مرحلة متقدمة. ودخل اتفاق مؤقت يلزم جميع الأطراف - أي الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء من ناحية، وجمهورية صربيا من ناحية أخرى - حيز النفاذ يوم ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

(١) تؤكد المفوضية الأوروبية على أهمية مكافحة الفساد والجريمة المنظمة لإقامة سيادة القانون (الورقة الاستراتيجية لعام ٢٠٠٩).

ثانياً - الإطار القانوني: قانون حماية المنافسة

١٤- في عام ٢٠٠٥ استعاضت صربيا عن قانون مكافحة الاحتكار لعام ١٩٩٦^(٢) (الذي لم يكتسب أبداً أي أهمية عملية) بقواعد حديثة يتضمنها القانون الأول لحماية المنافسة^(٣) وكلفت هيئة حكومية مستقلة ومنفصلة - وهي لجنة حماية المنافسة - بتطبيق وإعمال القانون. وبدأت اللجنة أنشطتها في أيار/مايو ٢٠٠٦. ووضعت نصوصها الأساسية على نسق المادتين ١٠١ و ١٠٢ من المعاهدة المتعلقة بعمل الاتحاد الأوروبي. وكان القانون الأول قد أنشأ أيضاً نظاماً لمراقبة الاندماجات وكفل وجود معاملة متساوية بين المشاريع العامة والخاصة. بموجب نص يشبه المادة ١٠٦ من المعاهدة المتعلقة بعمل الاتحاد الأوروبي. واللجنة مسؤولة فقط أمام البرلمان الوطني. ومع ذلك عانى القانون الأول لحماية المنافسة من إخفاقات كبرى على صعيد التنفيذ. وكانت السلطة التشريعية نفسها هي السبب في المشاكل الكبرى نتيجة اعتمادها قواعد إجرائية غير ملائمة.

١٥- ولم يخول القانون للجنة سلطاتها الخاصة لفرض جزاءات على المشاريع التي تعرقل أوامرها، وتعطل التحقيق في التعديلات المشتبه فيها وكذلك في تنفيذ القرارات النهائية. وأدى ذلك إلى تجريد القانون من أثره الرادع، نظراً لأن "إجراء التعدي" أمام قاضي الجرح أثبت أنه وسيلة غير ملائمة لفرض الامتثال لقواعد المنافسة. ومن ناحية أخرى أخفق القانون في إعطاء الأطراف جميع الضمانات الإجرائية المطلوبة من دولة القانون، وخاصة حقوق الدفاع الكاملة. ولكن المرسوم الإداري العام ينظم هذه القضايا وينطبق على القضايا الإجرائية ما لم يكن قانون حماية المنافسة الأول يقرر خلاف ذلك. وقد تم تطبيق هذا الحل أيضاً في قانون حماية المنافسة لعام ٢٠٠٩. وبالإضافة إلى ذلك، وبسبب عتبات تبليغ الإدماج

(٢) الجريدة الرسمية لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية. العدد ٩٦/٢٩.

(٣) الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا. العدد ٥٥/٧٩.

التي حُددت بمستوى منخفض، وقع على اللجنة عبء ضخم بسبب كثرة طلبات الحصول على تصريح، وهو ما امتص أكثر ٨٠ في المائة من قدرتها على العمل. وبالتالي كانت القدرة محدودة لإجراء تحقيق في التكتلات الاحتكارية وحالات إساءة استعمال المركز المهيمن.

١٦- واستجابة لمختلف الثغرات والتقييدات في قانون المنافسة في صربيا اعتمد برلمان صربيا قانون حماية المنافسة الذي دخل حيز التنفيذ في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وينسجم قانون حماية المنافسة مع مثيله في أكثر البلدان تقدماً. وأصبح النص القانوني بعد إعادة تنظيمه يتضمن الآن تمييزاً واضحاً بين القواعد الموضوعية والقواعد الإجرائية. واكتمل الإطار القانوني الجديد أثناء عام ٢٠١٠ باعتماد ثنائي لوائح تنفيذية^(٤).

ألف - النطاق والأهداف ومجال التغطية

١٧- عملاً بالمادة ١ يرسى قانون حماية المنافسة "هدف التنمية الاقتصادية ورفاه المجتمع، وخاصة لصالح المستهلكين"، الذي حل محل قصد "توفير ظروف متشابهة للمشاريع" و"الرفاه الاقتصادي" في القانون السابق. وفيما يتعلق بالولاية القضائية تُطبق الهيئة التشريعية الصربية كلاً مبدأ الإقليمية ومبدأ الآثار. وتدرج أعمال المشاريع التجارية، مثل اتفاقات التكتلات الاحتكارية أو التركزات، التي تجري جزئياً على الأقل في صربيا، في الولاية القضائية الصربية بموجب مبدأ الإقليمية. وفي المادة ٣، المتعلقة بالنطاق الشخصي لتطبيق قانون حماية المنافسة، تتمثل نقطة الانطلاق في هذه المادة في مفهوم "المشروع التجاري" الذي تستند إليه قواعد المنافسة في الاتحاد الأوروبي، وتفسر المادة هذا المفهوم بطريقة شاملة إلى حد ما، حيث تشمل الشركات والمؤسسات الحكومية والمشاريع العامة والاتحادات التعاونية بين هيئات أخرى.

(٤) انظر استعراض النظراء الطوعي الكامل لسياسة المنافسة في صربيا

.UNCTAD/DITC/CLP/2011/2

باء - الاتفاقات والممارسات المناهضة للمنافسة

١٨- تُعرّف المادة ١٠(١) "الاتفاقات المناهضة للمنافسة" باعتبارها "تلك الاتفاقات التي تُرميها المشاريع التجارية ويكون هدفها أو أثرها تقليص أو تشويه أو منع المنافسة بدرجة كبيرة في إقليم جمهورية صربيا".

١٩- والتعريف الأساسي هو التعريف نفسه الوارد في المادة ١٠(١) من المعاهدة المتعلقة بعمل الاتحاد الأوروبي. ومن المهم التشديد على أن هذا النص يُنشئ تمييزاً واضحاً بين "الهدف" و"الأثر" للاتفاق. ومصطلح "أو" بين الفكرتين يشير إلى أنهما تشكلان بديلين.

٢٠- وكما حدث في القانون السابق، توضح المادة ١٠(٢) الأشكال التي يمكن أن يتخذها "الاتفاق المناهض للمنافسة". ويغطي هذا المفهوم العقود وأجزاء العقود والبنود الصريحة والضمنية والممارسات المتضادة بل والقرارات التي تتخذها الاتحادات أو المشاريع التجارية التي يكون هدفها أو أثرها منع أو تقييد أو تشويه المنافسة بدرجة ملحوظة في أراضي جمهورية صربيا.

جيم - الإعفاءات

٢١- لكي يمكن إعفاء أي اتفاق مناهض للمنافسة يجب أن يفني هذا الاتفاق بشرطين موجبين وشروطين سالبين: فمن ناحية، يجب أن يساهم الاتفاق في تحسين إنتاج أو توزيع السلع أو دعم التقدم التقني أو الاقتصادي، وأن يسمح للمستهلكين بحصة من الفائدة الناجمة. ومن ناحية أخرى لا يجوز للاتفاق أن يفرض على المشاريع التجارية المعنية أي تقييدات غير ضرورية لإحراز هذه الأهداف ولا يجوز له أن يُتيح لهذه المشاريع التجارية إمكانية القضاء على المنافسة في صدد جزء جوهري من المنتجات المعنية.

٢٢- ويميز القانون بين الإعفاءات الفردية (المادة ١٢) التي تمنحها لجنة حماية المنافسة بناءً على طلب مقدم من أطراف الاتفاق، الذين يقع عليهم أيضاً عبء إثبات الوفاء

بمعايير الإعفاء، والإعفاءات الجماعية لبعض فئات الاتفاقات المناهضة للمنافسة، التي يتم منحها بموجب مرسوم من الحكومة (المادة ١٣)^(٥). وقد تم بالفعل اعتماد مرسوم الإعفاءات الجماعية. واتخذ المشرع خطوة إضافية حيث اعتبر أنها لا تقيد أو تشوه أو تمنع المنافسة بقدر كبير.

دال - إساءة استعمال الهيمنة

٢٣- يُطبق حماية قانون المنافسة مفهوماً مختلفاً (عن القانون القديم) لمصطلح "مركز الهيمنة"، حيث أخذ العناصر الرئيسية من الأحكام المناظرة في الفقرة ١٩(٢) من قانون مناهضة تقييدات المنافسة الألماني (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)^(٦).

٢٤- ووضع المشرع أيضاً تعريفاً جديداً لفكرة "المركز المهيمن المشترك"، وهنا أيضاً فضّل صياغة الفقرة ١٩(٢) من القانون الألماني على الصيغة التي وضعتها محكمة العدل الأوروبية^(٧) والتي كانت مستعملة في القانون الأول (مع بعض التغييرات الطفيفة).

٢٥- ولتسهيل تطبيق الأحكام المذكورة أعلاه احتفظ قانون حماية المنافسة بالافتراضات القانونية المرتبطة بعبثات الحصة السوقية المنصوص عليها في القانون السابق، وكان ذلك اقتداءً بالمثل المقدم في الفقرة ١٩(٢) من القانون الألماني لمناهضة تقييدات المنافسة. وعملاً بالفقرتين الفرعيتين ٢ و٣ من المادة ١٥ يُعتبر أي مشروع تبلغ حصته السوقية ٤٠ في المائة

(٥) نشرت لجنة حماية المنافسة الصربية بالفعل لوائح تفصل المعلومات المطلوبة تحت عنوان "لائحة محتوى الطلبات للحصول على إعفاء فردي من حظر الاتفاقات المناهضة للمنافسة".

(٦) Bundesgesetzblatt I، ص ١٩٥٤.

(٧) انظر الحكم في قضية "Kali und Salz"، فرنسا ضد المفوضية، [١٩٩٨] ECR I-1375، في الفقرة ٢٢١.

مشروعاً يحتل بمفرده مركزاً مهيماً، في حين أن عدة مشاريع تُعتبر ذات مركز مهيمن مشترك إذا كانت حصتها السوقية المتجمعة تبلغ ٥٠ في المائة.

٢٦- وتحظر المادة ١٦ إساءة استعمال أي مركز مهيمن وتعرّف إساءة الاستعمال باستعمال نفس الألفاظ الواردة في القانون السابق. وتتكرر بنود نص هذا الحكم المادة ١٠٢ من المعاهدة المتعلقة بعمل الاتحاد الأوروبي.

هاء - الاندماجات

٢٧- وضعت المادة ١٧(١) على نسق المادة ١٣(١) من لائحة الاندماج رقم ١٧ للمفوضية الأوروبية الصادرة في ١٩٩٨، وتعرّف المادة ١٧ ثلاثة أنواع من التركيز، وهي (أ) الاستحواذات والتغيرات التي تؤدي إلى الاندماج؛ (ب) استحواذات السيطرة المباشرة أو غير المباشرة (ج) المشاريع المشتركة.

٢٨- وترد في المادة ١٩ المعايير الحاسمة لتقييم التركزات. وهذا الحكم يشبه الفقرتين (٢) و(٣) من المادة ٢ من لائحة الاندماج للمفوضية الأوروبية. وتُنشئ الفقرة ١ مبدأ يقول بأن التركزات ممنوعة إذا أدت إلى "تقييد أو تشويه أو منع المنافسة بدرجة كبيرة في كل جمهورية صربيا أو في جزء كبير منها"، وخاصة إذا أدى ذلك إلى إنشاء أو تعزيز مركز مهيمن.

٢٩- وقائمة العوامل التي يتعين وضعها في الاعتبار في سياق تقييم أي تركيز (المادة ١٩(٢)) تناظر إلى حد كبير قائمة مشاهمة بالعوامل في المادة ١٣(١) من لائحة الاندماج للمفوضية الأوروبية. وهي تركز عن حق على هيكل السوق المعني (البند ١) الذي يتحدد أساساً بموجب المراكز السوقية للأطراف المعنية في التركيز (البند ٣) وقوتها الاقتصادية والمالية (البند ٣) ومستوى قدرتها على المنافسة (البند ٦). وقد تقلل المنافسة المحتملة (البند ٢) قيمة العوامل المذكورة أعلاه، وخاصة في عدم وجود حواجز تعترض الدخول إلى الأسواق المعنية (البند ٥). وتُعفي المادة ١٨ العمليات المالية من تطبيق مراقبة الاندماج بموجب قانون حماية المنافسة.

واو - مطالبات الحصول على تعويضات بسبب الممارسات المناهضة للمنافسة

٣٠- يُحدد قانون حماية المنافسة في صربيا إمكانية إقامة دعوى خاصة للحصول على تعويض بسبب الممارسات المناهضة للمنافسة. وتحدد المادة ٧٣ عدة قواعد في صدد مطالبات الحصول على تعويض. ففي المقام الأول تعلن المادة أن انتهاكات المنافسة قد تؤدي إلى مثل هذه المطالبات، وهو ما يناظر السوابق القضائية لمحكمة العدل في الاتحاد الأوروبي بشأن انتهاكات المادتين ١٠١ و ١٠٢ من المعاهدة المتعلقة بعمل الاتحاد الأوروبي. وثانياً تنص المادة ٧٣ على أنه لا يمكن إقامة دعوى التعويض إلا إذا أثبت قرار صادر عن لجنة حماية المنافسة وجود انتهاك للمنافسة بالفعل. وثالثاً، تقرر المادة ٧٣ أن مطالبات الحصول على تعويض يجب أن تُقام في دعوى قضائية أمام محكمة الاختصاص في إجراء مدني.

زاي - المنافسة غير العادلة

٣١- يوجد بالفعل قانون بشأن الإعلان، وبالإضافة إلى ذلك ينظم قانون حماية المستهلك بعض الجوانب المتصلة بالممارسات غير العادلة. ومع ذلك لم يتم إقامة الدعوى في أي قضية وسيكون من المطلوب بناء القدرات المؤسسية على صعيد وزارة التجارة والمنظمات التي تتناول حماية المستهلك.

حاء - المعونة الحكومية

٣٢- اعتمد البرلمان الوطني قانون مراقبة المعونة الحكومية (ويشار إليه أذناه باسم "قانون المعونة") في نفس اليوم الذي اعتمد فيه قانون حماية المنافسة، ودخل القانونان حيز التطبيق منذ ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠^(٨) والمعونات الحكومية مُعفاة، أو يجوز أن تكون مُعفاة،

(٨) الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا. العدد ٥١/٠٩. ١٤ تموز/يوليه ٢٠٠٩.

من الحظر إذا كانت تساهم في تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية المحددة وفقاً لأحكام المعاهدة المذكورة أعلاه.

٣٣- وامتثالاً لمعايير اتفاق تحقيق الاستقرار والانتساب أنشأت صربيا هيئة مستقلة من الناحية التشغيلية بدأت تعمل في آذار/مارس ٢٠١٠، وعُهد إليها بالسلطات اللازمة لإعمال قاعدة الحظر المذكورة والسماح بمخصصات المعونة الحكومية ومنح وتنظيم استعادة المعونة الحكومية التي سبق منحها بصورة غير قانونية.

٣٤- ومع ذلك فإن النظام الذي أُقيم لا يزال غير مطبق وتحتاج الوزارات الى مزيد من التدريب لتقييم المعونة الحكومية.

ثالثاً - إمكانيات هيئة المنافسة: الموارد والقيود وسجل الإنفاذ

ألف - الإطار المؤسسي للجنة حماية المنافسة وعملياتها

٣٥- تعرضت لجنة حماية المنافسة، التي بدأت عملياتها في عام ٢٠٠٦، لموجة غامرة من قضايا الاندماج وكذلك الإعفاءات الفردية، وبلغ عددها ١٣٠ قضية سنوياً. ومع ذلك لم يتم حتى الآن وقف أي عملية اندماج بفعالية أو فرض أي تعويضات كبيرة^(٩). واتخذت اللجنة حوالي ستة قرارات كل سنة بشأن الممارسات المناهضة للمنافسة ولكن المحاكم لم تؤيد أي قرار كبير لها إلا في عام ٢٠١٠. وقد انتقلت السيطرة القضائية الآن إلى المحكمة الإدارية الجديدة.

(٩) رغم إصدار اللجنة حكماً ضد اندماج أسواق كبيرة (سوبر ماركت) فقد ألغت المحاكم هذا القرار. ولكن اللجنة اتخذت نفس القرار مرة أخرى.

باء - التشكيل المؤسسي للجنة

٣٦- عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٢٣ من قانون حماية المنافسة (الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا، العدد ٢٠٠٩/٥١) تقوم الجمعية الوطنية لجمهورية صربيا بانتخاب رئيس لجنة حماية المنافسة. ولا توجد متطلبات صريحة بشأن وظيفة عضو المجلس. وحدث أيضاً تغير كبير عن القانون السابق، الذي كان ينص على أن تقوم الاتحادات المهنية والتجارية باقتراح أسماء أعضاء المجلس.

٣٧- ومدة العضوية خمس سنوات، ولا يمكن فصل الأعضاء إلا في حالة ظروف القاهرة. ووظائف رئيس اللجنة واثنين من أعضاء المجلس ووظائف متفرغة. أما الأعضاء الآخرون في المجلس فيعملون على أساس عدم التفرغ ويستطيعون مواصلة القيام بأعمالهم الأكاديمية أو التدريبية ولكنهم لا يستطيعون متابعة أي نشاط آخر بأجر ولا يمكنهم الانضمام إلى أحزاب سياسية.

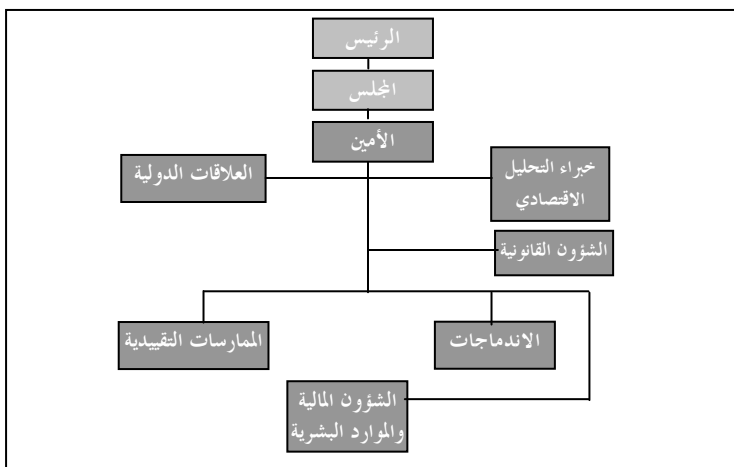
٣٨- ووفقاً لقانون حماية المنافسة الجديد، تضم اللجنة الآن ثلاثة أجهزة هي مجلس اللجنة (ويشار إليه أذناه باسم "المجلس") ورئيس اللجنة، والهيئة التقنية للجنة (ويشار إليها أذن باسم "الهيئة التقنية"). وعملاً بالفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ٢٢ يتخذ المجلس - الذي يتألف من رئيس اللجنة وأربعة أعضاء - جميع القرارات ويتصرف حيال القضايا الواقعة في اختصاص اللجنة، ما لم ينص القانون والنظام الأساسي على خلاف ذلك.

٣٩- ويهدف تقسيم المسؤوليات بين المجلس، وهو هيئة القرار النهائي، والمقرر والموظف المنتدب (وهما الشخصان الرئيسيان المسؤولان عن القيام بالتحقيقات) إلى حماية فريق المحققين من التدخل من هيئة اتخاذ القرار، بما يكفل فصل التحقيق عن القرار، وهو ما ينظر إليه على نطاق واسع باعتباره أمراً هاماً لكفالة سيادة القانون.

٤٠ - ويوضح الشكل ١ الهيكل التنظيمي للجنة. وهناك شعبتان تنفيذيتان - هما شعبة الاندماجات وشعبة الممارسات المناهضة للمنافسة، وهناك أيضاً هيئتان استشاريتان - للشؤون الاقتصادية والقانونية. وتوجد أيضاً شعبة للعلاقات الدولية وشعبتان للدعم - هما شعبة الشؤون المالية وشعبة الموارد البشرية.

الشكل ١

الهيكل التنظيمي للجنة حماية المنافسة المصرية



جيم - وظائف اللجنة

٤١ - يمكن تقسيم وظائف اللجنة إلى (أ) إنفاذ قانون المنافسة؛ و(ب) الإشراف على الأسواق؛ و(ج) تقديم المشورة إلى الحكومة بشأن قواعد المنافسة؛ و(د) الدعاية؛ (هـ) التعاون الدولي، على النحو المنصوص عليه في المادة ٢١ من قانون حماية المنافسة.

دال - سلطات اللجنة في إجراء التحقيقات

٤٢- السلطات العامة للجنة في التحقيق تتألف من أي إجراء يهدف إلى توفير الأدلة اللازمة لتكوين أساس حقيقي وكامل لتبرير القضية موضع التحقيق. وتتضمن المادة ٤١(١) قائمة بالأمثلة التالية: أخذ أقوال من الأطراف والشهود؛ وآراء الخبراء وجمع البيانات والوثائق وغير ذلك من البنود؛ وأداء عمليات التفتيش ونزع الحيازة مؤقتاً.

٤٣- وفيما يتعلق بالأدوات القانونية المحددة التي يتعين استعمالها لأغراض التحقيق في القضية، تقرر المادة ٤١(١) أنه يتعين على أطراف الإجراء تقديم المعلومات اللازمة بشكل مكتوب أو إلكتروني أو بأي شكل آخر أو اتخاذ ما يلزم لفحصها. ويتصل هذا الالتزام بالوثائق والبنود التي تتضمن معلومات وغير ذلك من البنود التي قد تخضع للأدلة في الإجراء. وتعتبر عمليات التفتيش في الموقع تدخلاً أكثر جدية. وهي تتطلب قراراً صادراً عن رئيس اللجنة (المادة ٤١(٣))، في حين أن قرارات تقديم المعلومات تصدر عن المسؤول المنتدب الذي يقوم بتنفيذ الإجراء (المادة ٣٨(٧)). ويقتضي قانون حماية المنافسة أثار اللائحة ٢٠٠٣/١ حيث يعطي للهيئة سلطة تفتيش المواقع الخاصة. وحتى الآن لم يتم إجراء أي تفتيشات مفاجئة (مدهامات مباغتة) وتحتاج اللجنة إلى مزيد من الموارد والتدريب لإجراء هذه العمليات.

هاء - الجوانب الإجرائية للقضايا المتعلقة بالممارسات المناهضة للمنافسة

١- البدء في إجراء رسمي

٤٤- ينص قانون حماية المنافسة على أن الأشخاص الذين يتخذون مبادرات لإجراء تحقيق في انتهاكات محتملة من خلال تقديم المعلومات إلى اللجنة أو بطريق آخر يتعين إبلاغهم في غضون ١٥ يوماً بنتائج مبادراتهم (المادة ٣٥(٤)). ويحق لهم بالإضافة إلى ذلك معرفة سير

الإجراء (المادة ٤٣(٣)). وتمنح الأطراف الثالثة الأخرى نفس الحق إذا استطاعت أن تثبت أن لها مصلحة تقوم على أساس قانوني في رصد الإجراء.

٢- حقوق الدفاع

٤٥- تضمن القانون الجديد تحسينات كبيرة في هذه الحقوق، وجعلها قريبة من معايير قانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي. وتحتل المصالح المشروعة للأطراف المشاركة في إجراء رسمي (المادة ٣٣(١)) بالحماية بطرق مختلفة، حسب مختلف مراحل الإجراء. ويُنشر نص قرار بدء الإجراء في الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا (المادة ٤٠(١)) وهكذا تستطيع جميع المشاريع التجارية التي قد يعينها هذا الموضوع أن تطلع عليه. وتمنح المادة ٤٥ حماية محددة في حالة تفتيش الأماكن.

٣- حقوق الأطراف الثالثة

٤٦- تتمتع هذه الأطراف بمركز أقل بموجب القانون لأن المادة ٣٣(٢) تنص على أنها لا تعتبر أطرافاً في الإجراء. وتقتصر وظيفة هذه الأطراف على رصد الإجراءات التي تتخذها اللجنة. ولهذا الغرض مُنحت هذه الأطراف حقوق الحصول على المعلومات. والأشخاص الذين يتخذون مبادرات لإجراء تحقيق في انتهاكات محتملة من خلال تقديم معلومات إلى اللجنة أو بطرق أخرى يجب تبليغهم في غضون ١٥ يوماً بنتيجة مبادرتهم (المادة ٣٥(٤)). وبالإضافة إلى ذلك يتمتعون بالحق في تبليغهم بسير الإجراء (المادة ٤٣(٣)).

٤- إخطارات الإندماج

٤٧- تنص المادة ٦١ من قانون حماية المنافسة على أنه يجب إخطار اللجنة بأي تركيز في حالة:

(أ) إذا زاد مجموع إجمالي رقم الأعمال السنوي المجمع لجميع المشاريع التجارية المعنية في السوق العالمي في السنة الماضية عن ١٠٠ مليون يورو، بشرط أن يكون طرف واحد على الأقل من أطراف التركيز في سوق جمهورية صربيا قد جمع إيرادات تزيد عن ١٠ مليون يورو؛

(ب) إذا زاد إجمالي رقم الأعمال السنوي لطرفين على الأقل من أطراف التركيز في سوق جمهورية صربيا عن ٢٠ مليون يورو في السنة السابقة، إذا كان طرفان على الأقل من أطراف التركيز يملكان رقم أعمال سنوياً يزيد عن ١ مليون يورو لكل منهما في نفس الفترة في سوق جمهورية صربيا.

٤٨- وهذه العتبات أعلى من عتبات القانون السابق ولكنها لا تزال تعتبر منخفضة إلى حد كبير. وينبغي تقديم إخطار إلى اللجنة في غضون ١٥ يوماً من إبرام اتفاق أو عقد (المادة ٦٣). وتكفي مدة شهر عادة لتحليل الاندماجات المعقدة، وينص قانون حماية المنافسة على مرحلة ثانية تبدأ بموجب قرار من رئيس اللجنة (المادة ٦٢).

٤٩- والرسوم المدفوعة للتبليغ هي ٢ مليون دينار (٢٥٠٠٠٠ دولار) في حالة الإجراءات السريعة و٤ مليون دينار (٥٠٠٠٠٠ دولار) للقيام بإجراءات التحري. ومن الواضح أن هذه الرسوم تدخل في عداد أعلى الرسوم المدفوعة في أوروبا، في ضوء مستويات الدخل في صربيا.

٥٠- ويمكن التحقيق رسمياً في أي تركيز إذا كانت الحصص السوقية الإجمالية للأطراف تبلغ ٤٠ في المائة من السوق المعني في صربيا أو تزيد عنها، أو إذا كانت هناك إشارات تستند إلى أساس تدل على أن التركيز لن ينجح في الوفاء بشروط الموافقة أو في حالة عدم الموافقة عليه وفقاً للقانون.

٥١- ووفقاً للفقرتين (١) و(٢) من المادة ٦٦ يجوز لمقدم الطلب أن يعرض شروطاً خاصة، تسمى تعويضات في الوقت الحاضر. وإذا رأت اللجنة أن الالتزامات المقترحة لحل المشاكل المناهضة للمنافسة التي يثيرها التركيز هي التزامات كافية فإن اللجنة عندئذ توافق على التركيز بشرط وفاء مقدم الطلب بالالتزامات وتقوم اللجنة برصد تنفيذها.

٥- استعراض عام لأنشطة لجنة حماية المنافسة الصربية

٥٢- في الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٠ قامت اللجنة بالنظر في ١١٠ حالات اندماج سنوياً في المتوسط. وبلغت ذورة القرارات ١٣٣ قراراً متخذاً في عام ٢٠٠٨ مع إجراء عدد كبير من عمليات الخصخصة (٤٠ إلى ٤٥ حالة). واشتمل قرابة ٧٠ في المائة من هذه الحالات على شركات أجنبية. وتم التبليغ عن عدد أقل من الحالات منذ دخول قانون حماية المنافسة الجديد حيز التنفيذ - وهو القانون الذي أدى إلى زيادة العتبات - في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

٥٣- وفي الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩ كان يتم البت سنوياً في ١٤ حالة في المتوسط من حالات الممارسات المناهضة للمنافسة، ويشمل ذلك أربع حالات خاصة بإساءة استعمال الهيمنة وثلاث تكتلات احتكارية، وتشكل الإعفاءات الفردية بقية الحالات. وكان العدد الكبير من الإعفاءات الفردية يرجع إلى الالتزام بموجب القانون السابق بالتبليغ عن الاتفاقات. وإذا وضعنا في الاعتبار عدد الموظفين الفنيين فإن اللجنة تكون قد تناولت بذلك عدداً كبيراً من الحالات.

٦- الجزاءات والتعويضات

٥٤- ينص القانون الجديد على أن للجنة سلطة إصدار جزاءات تشكل تدابير إدارية في إطار البند ٢ من المادة ٢١ و٥٩. وتنص المادتان ٦٨ و٧٠ على غرامات ودفع عقوبات دورية. والهدف الأساسي للغرامة هو معاقبة المشروعات التجارية بسبب الانتهاكات التي ارتكبتها في الماضي ومنع تكرارها، ولكن الغرامات أيضاً تمثل رادعاً عاماً للمشاريع الأخرى. ولذلك يمكن فرض كلا الغرامات على نفس الانتهاكات بدون انتهاك المبدأ العام بعدم جواز المحاكمة عن نفس الجريمة مرتين.

٧- جزاءات انتهاكات القواعد الموضوعية

٥٥- تُرسي المادة ٦٨(١) العناصر الرئيسية في "الجزء العقابي" المفروض كتدابير لحماية المنافسة. وتفرض غرامة تصل إلى ١٠ في المائة من مجموع رقم الأعمال السنوي، محسوباً عملاً بالمادة ٧، على أي مشروع تجاري إذا (أ) أساء استعمال مركزه المهيمن (المادة ١٦)؛ (ب) أبرم اتفاقاً مناهضاً للمنافسة (المادة ٥٩ والمادة ٦٧)؛ (ج) لم يحترم تدبيراً للإلغاء انتهاك للمنافسة أو لتفكيك التركيز، أو لا يحترم قراراً بمنع التركيز.

٥٦- وأدرجت عقوبات إجرائية بسبب عدم الامتثال للتدابير المؤقتة (المادة ٥٦) والإخفاق في التبليغ عن تركيز (المادة ٦١). وتحدد المادة ٦٨(٣) الحد الزمني لإصدار وجمع الغرامات (سنة واحدة) وهي فترة قصيرة إلى حد ما في قضايا المنافسة.

٥٧- ونشرت حكومة صربيا لائحة تحدد أسلوب تقرير الغرامات ودفعها، وكذلك التدابير الجزائية الأخرى. وتتعلق المعايير بإنهاء الممارسة أو الفعل وكذلك الآثار الناشئة عنهما والسابقة على فتح التحقيق ومستوى التعاون مع السلطات.

٨- التساهل

٥٨- تنص المادة ٦٩ على تدابير للتساهل تمنحها اللجنة لصالح الأطراف في اتفاقات مناهضة للمنافسة، على سبيل المكافأة لتعاونها في التحقيق في القضية. وعملاً بالفقرة ١ من المادة، فإن الطرف الذي يكشف أولاً عن وجود هذا الاتفاق أو يقدم أدلة تمكن اللجنة من إصدار قرار بشأن انتهاك للمادة ١٠(١) يعفى من الجزاءات العقابية، أي من فرض غرامات بموجب البند ٢ من المادة ٦٨(١). ويُمنح هذا الإعفاء بشرط ألا يكون لدى اللجنة عند تقديم الأدلة أي معلومات عن وجود الاتفاق المناهض للمنافسة، أو إذا كان لدى اللجنة معلومات فقط بدون أدلة كافية لإصدار قرار بشأن فتح الإجراءات.

٥٩- ويجوز لأطراف الاتفاق المناهض للمنافسة التي لا تفي بشروط الإعفاء من الجزاءات العقابية أن تستفيد، عملاً بالفقرة ٣، من تخفيض مقدار الغرامة التي يتعين أن تدفعها خلاف ذلك، إذا قامت أثناء الإجراء بتقديم أدلة تسمح للجنة بإغلاق ملف الإجراء أو اتخاذ قرار.

٩- جزاءات خرق القواعد الإجرائية

٦٠- عملاً بالمادة ٧٠ يتم حساب مبلغ يتراوح من ٥٠٠ إلى ٥٠٠٠ يورو عن كل يوم يعمل فيه المشروع التجاري بطريقة مخالفة لأمر إجرائي صادر عن اللجنة، أو لا يمثل لهذه الأوامر في ضوء المادة ٥٧ من القانون.

٦١- والتمييز بين فرض وجمع العقوبات ينطوي على أن القانون يعترف بأن المادة ٧٠ تتألف بالضرورة من إجراء ينقسم إلى مرحلتين. ففي المرحلة الأولى تحدد اللجنة بموجب قرار منها مبلغ العقوبة عن كل يوم مقبل من أيام عدم الامتثال للالتزام الإجرائي الواقع على المشروع التجاري. ولا تعلن اللجنة مبلغاً نهائياً يتعين تحصيله إلا بعد أن ينتهي خرق القاعدة الإجرائية المعنية.

١٠- القواعد المشتركة بشأن الغرامات والمدفوعات العقابية الدورية

٦٢- تدخل الغرامات والعقوبات الدورية بعد دفعها في خزانة جمهورية صربيا (الفقرة ٣) ويتم ردها جزئياً أو كلياً إذا تم إنقاص مبلغ الدفع أو تم إلغاء القرار الذي استند إليه الدفع (الفقرة ٤). ولكن الفوائد والتكاليف الأخرى ترد من صندوق اللجنة (الفقرة ٥). وفي حالة التدابير المقررة ضد اتحادات المشاريع التجارية تقع التبعة بصورة مشتركة ومتشابهة على جميع الأعضاء ويقومون مجتمعين أو منفردين بدفع المبالغ إذا كان الاتحاد غير قادر على الدفع، وذلك مثلاً بسبب عدم امتلاكه أي أموال (الفقرة ٦). ويتم إنفاذ الدفع على يد سلطات الضرائب (الفقرة ٧).

١١ - التدابير السلوكية والهيكلية

٦٣ - تنص المادة ٥٩(١) على أنه يجوز للجنة أن تصدر تدابير سلوكية. ولكن قانون حماية المنافسة يعطي للجنة أداة أكثر قوة - تجعل صربيا متوازية مع سلطات المفوضية الأوروبية ومع هيئات المنافسة الأكثر تقدماً في الاتحاد الأوروبي - وهي سلطة فرض تدابير هيكلية.

١٢ - تجريم الممارسات المناهضة للمنافسة

٦٤ - يتضمن القانون الجنائي ٢٣٢ مادة تُجرم إساءة استعمال المراكز الاحتكارية. ويعاقب القانون الحالي على إساءة استعمال الهيمنة ولكنه لا يعاقب بصورة مباشرة التجمعات الاحتكارية الضارية أو التلاعب في العطاءات. وكان ذلك ظاهرة شائعة في الجيل الأول من قوانين المنافسة التي اعتمدها اقتصادات التخطيط المركزي السابقة. ومع ذلك فإن تفسير المادة المذكورة أعلاه يمكن أن يتسع ليشمل التكتلات الاحتكارية الضارية إذا اعتبر الاتفاق بين المشاريع "اتفاقاً احتكاريّاً" يسبب "آثاراً ضارة على الشركات الأخرى أو المستهلكين أو مستعملي الخدمات". ويقوم مكتب المدعي العام بإنفاذ هذا القانون، وعموماً لا يحدث ذلك إلا بعد أن تؤيد المحاكم قرار لجنة حماية المنافسة. وأعلنت القضية الأولى بشأن إساءة استعمال الهيمنة في سوق الألبان.

١٣ - ميزانية وموارد اللجنة

٦٥ - ظلت موارد اللجنة حتى الآن تعتمد فقط على الرسوم المدفوعة مقابل الاندماجات. ومع ذلك يعتبر أن هذا الشكل من التمويل لا يكفي للحفاظ على استدامة اللجنة نظراً لأنها تحتاج إلى أن تتوسع في الموظفين وقد تقوم الضرورة إلى تخفيض رسوم الاندماج.

٦٦ - ويوجد لدى اللجنة في الوقت الحاضر ١٠ من المحامين و٧ من الخبراء الاقتصاديين الذين يعملون في الشعب التنفيذية وفي شعبة القانون والاقتصاد، وهو عدد ضئيل جداً

بالمقارنة بالبلدان المجاورة (مثل كرواتيا التي يوجد فيها ضعف هذا العدد) أو بهيئات المنافسة في الاتحاد الأوروبي. ويضم مجلس اللجنة خمسة أعضاء منهم الرئيس. ويعمل الرئيس واثان من أعضاء المجلس على أساس التفرغ. ويمثل ذلك واحداً من أشد الاختناقات في إنفاذ القانون في صربيا. وقد اعترفت الحكومة بالمشكلة وهي ملتزمة بزيادة موارد اللجنة بموجب ترتيبات الاتحاد الأوروبي.

٦٧- وكانت ميزانية اللجنة في عام ٢٠١٠ تبلغ قرابة ١,٣ مليون يورو، ممولة بالكامل من رسوم الاندماجات. ومن المعترف به على نطاق واسع أن اللجنة تحتاج إلى دفع مرتبات تزيد عن مستوى مرتبات الخدمة المدنية لكي تجذب المحامين والاقتصاديين المؤهلين تأهيلاً عالياً ويستطيعون مواجهة المهنيين الذين تستأجرهم الشركات الكبرى سواء في مرحلة العمل في القضية أو في المحاكم. ولكن لا بد أن يكون التمويل مستقراً ومتوقفاً وكافياً للقيام بأعمال السلطة.

١٤- القضاء وحل قضايا المنافسة الصادرة عن اللجنة

٦٨- كانت المراقبة القضائية بموجب القانون السابق تجري على يد المحكمة العليا في صربيا. وكان الاستعراض القضائي يقيد بشدة إنفاذ قانون المنافسة. وكانت هناك ١٣ قضية في غير صالح اللجنة. وفي بعض القضايا صححت اللجنة الإجراءات واتخذت قراراً مشابهاً وفي بضع قضايا ألغت اللجنة الإجراءات. وكانت المحكمة العليا ترفض القضايا دائماً على أساس مسائل إجرائية. وتتصل بعض أسباب إخفاق اللجنة أمام المحكمة بعدم الوضوح بشأن توزيع الاختصاصات بين المجلس واللجنة. ويتصل البعض الآخر بعدم توفر الوصول إلى محاضر المجلس وإلى أن القرار لم يكن يتضمن أي إشارات إلى جميع الوثائق المقدمة من الأطراف. ولكن أكثر الانتقادات شيوعاً كان الافتقار إلى الوضوح حول القضية.

٦٩- وبموجب القانون الجديد يجري استعراض قرارات اللجنة أمام المحكمة الإدارية. وهذه محكمة جديدة نشأت عن عملية الإصلاح القضائي في صربيا. وبدأت أعمالها في

كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. وتتألف من ٣٨ قاضياً. ولكن اللجنة بالفعل أصبحت غارقة في حضم الكثير من القضايا. فهناك ١٧ ٠٠٠ قضية أُحيلت إليها من المحكمة العليا وتقدم إليها ١ ٠٠٠ قضية شهرياً. ونظراً لعدد القضايا وطريقة توزيع القضايا على القضاة (بالقرعة) فإن المحكمة لا تنوي تحديد قضاة متخصصين في موضوعات المنافسة. وقد كسبت اللجنة قضية كبرى في المحكمة الإدارية مع شركة الدانوب للأغذية في ميدان إساءة استعمال المركز المهيمن، وكذلك قضية في الممارسات المنسقة تتصل بالاتحاد البيطري. وأيدت المحكمة الإدارية أربع قرارات أقل أهمية صادرة عن اللجنة. ويمكن بعد ذلك تقديم الاستئنافات بشأن المسائل القانونية أمام محكمة النقض العليا.

واو - العلاقات مع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

١ - السلطة التشريعية

٧٠- العلاقات بين لجنة حماية المنافسة والبرلمان هامة للغاية، نظراً لأن السلطة التشريعية هي التي تسمي مجلس اللجنة كل خمس سنوات. وتقرر المادة ٢٠ من قانون حماية المنافسة أن تكون اللجنة "مسؤولة عن عملياتها أمام الجمعية الوطنية لجمهورية صربيا". ويتعين على اللجنة أن تقدم تقاريرها السنوية بنهاية شهر شباط/فبراير من كل سنة.

٧١- ومع ذلك لا يوجد بند يقتضي من البرلمان أن يتشاور مع اللجنة عند إعداد قوانين جديدة قد تنطوي على آثار في مجال سياسة المنافسة، وهو ما يحدث في الولايات القضائية الأخرى.

٢ - السلطة التنفيذية

٧٢- لجنة حماية المنافسة مستقلة عن الحكومة. ومع ذلك يتعين عليها أن تقدم خططها المالية كل سنة بحلول تشرين الثاني/نوفمبر لكي توافق عليها الحكومة.

٧٣- ووزارة التجارة هي المسؤولة عن سياسة المنافسة العامة للحكومة وشاركت بكثافة في صياغة قانون المنافسة الجديد. ووزارة التجارة مسؤولة أيضاً عن الإشراف على السوق والتدخل فيه وخاصة في صدد الأغذية الأساسية.

٧٤- ورغم أن القانون لا ينص صراحة على إعطاء اللجنة حق إصدار توصيات إلى الحكومة فإن المادة ٢١(٨) تعطي اللجنة وظيفة إصدار آراء بشأن تنفيذ سياسة المنافسة، على افتراض أن هذه الآراء يمكن أن تصدر في صدد أي قرار عام أو تنظيمي. وتُرسي المادة ٤٩ من القانون حق اللجنة في طلب معلومات من السلطات والمنظمات الأخرى في الدولة، وتُرسي من ناحية أخرى التزام هذه السلطات والمنظمات بالتفاعل مع هذه الطلبات تفاعلاً إيجابياً.

رابعاً - التنظيم القطاعي في صربيا والإنفاذ

ألف - الإطار المؤسسي

٧٥- العلاقات مع الهيئات التنظيمية القطاعية - وخاصة الاتصالات والطاقة - هي علاقات محدودة إلى درجة ما ولم يحدث حتى الآن إحالة قضايا من إحدى المؤسسات إلى مؤسسة أخرى. وتعتمد الهيئة التنظيمية للاتصالات أن تقوم بالتنسيق في المستقبل في التحليل السوقي لأسواق الاتصالات. ومع ذلك قامت لجنة حماية المنافسة بتوقيع مذكرات تعاون مع المصرف الوطني لصربيا ووكالة الطاقة ووقعت مذكرة تعاون مع وكالة الاتصالات في أوائل عام ٢٠١١. وحتى الآن تقيم لجنة حماية المنافسة درجة طيبة من التعاون مع المسؤولين من الوكالات التنظيمية في سياق التحقيقات في عدة قضايا. ومع ذلك تقوم الحاجة إلى تعاون أوثق بين اللجنة ووكالة مكافحة الفساد ووكالات المشتريات لتجنب التلاعب بالعطاءات والفساد في المشتريات في كثير من القطاعات، بما في ذلك قطاعات الصحة والنقل والتشييد. ويمكن أيضاً أن تؤدي محكمة الحسابات دوراً هاماً في تدقيق هذه الممارسات.

باء - تنظيم الطاقة

١- الكهرباء

٧٦- يتسم سوق الكهرباء بالمركز المهيمن لشركة كهرباء صربيا المملوكة للدولة (EPS) "Elektroprivreda Srbije" التي أنشئت لتوليد وتوزيع الكهرباء وتوريدها لعملاء التعريفية في صربيا. وهناك ١١ شركة تابعة للشركة الأم وجميعها تأخذ شكل شركات ذات مسؤولية محدودة. وهذه الشركات تتألف من خمس شركات لتوليد الكهرباء وخمسة مشغلين لشبكات التوزيع الإقليمية وشركة واحدة لتعدين الفحم.

٧٧- وهناك أيضاً هيئة مستقلة لتنظيم قطاع الكهرباء - وهي شركة (EMS) "Elektromreza Srbije" المملوكة للدولة والمنفصلة، وهي مسؤولة عن نقل كهرباء الضغط العالي وعن أنشطة تشغيل الشبكة، وهي أيضاً أحد المشاركين في السوق. وهناك أيضاً عدد كبير من شركات الربط (ثمانى شركات) مع البلدان المجاورة.

٧٨- ووكالة الطاقة في جمهورية صربيا هي المسؤولة عن تنظيم الكهرباء والغاز وخطوط الأنابيب للنفط وشبكات التدفئة المركزية. ويجري التنظيم في صدد اختيار منهجيات تحديد الأسعار وتقدير الآراء الخاصة بأسعار طاقة الشبكات، وأسعار النقل وأسعار الكهرباء والغاز لعملاء التعريفية وتخضع هذه الأسعار لموافقة الحكومة، وإصدار التراخيص والموافقة على قوانين شبكة التغذية وقانون السوق ورصد السوق واتخاذ قرارات بشأن الطعون في حالة رفض طلب التوصيل أو الوصول إلى الشبكة.

٢- الغاز الطبيعي

٧٩- يحكم سوق الغاز الطبيعي مستورد وحيد ومورّد مهيمن. وأكبر شبكة لنقل وتوزيع الغاز تملكها شركة حكومية هي شركة غاز صربيا وهي تاجر الجملة والناقل والموزع وتاجر التجزئة. ويقوم بتوريد الغاز إلى جنوب شرق البلد شركة يوغوروزغاس - وهي شركة

تملكها شركة غاز بروم (٥٠ في المائة) وشركة غاز صربيا (٢٥ في المائة) وشركة سينتر كس للطاقة (٢٥ في المائة) - وهي أيضاً تاجر الجملة والناقل والموزع وتاجر التجزئة.

٨٠- وسوف يتم تحرير سوق الغاز الطبيعي الصربي بالكامل للأسر المعيشية بحلول عام ٢٠١٥، وذلك تمثيلاً مع التصديق على معاهدة جماعة الطاقة، وهي معاهدة ملزمة لصربيا. ولزيادة المنافسة وأمن الطاقة سيكون من المستصوب تنويع مصادر ومسارات توريد الغاز الطبيعي بتوسيع الربط البيئي مع كبار الموردين الآخرين.

٣- الاتصالات

٨١- لا يزال مستوى المنافسة في الشبكة الثابتة والخدمات المتصلة بها في المراحل الأولى، بسبب عملية التحرير التي بدأت مؤخراً. وتسيطر على سوق الهاتف الثابت الشركة القائمة، وهي شركة تلكوم صربيا، التي تسيطر عليها الدولة (٨٠ في المائة). وأسعار الهاتف الثابت تقل عن متوسط تكلفة الكهرباء. وعلى سبيل المثال، يبلغ الحد الأدنى لتكلفة المكالمات المحلية نصف سنت من البيورو، مقابل ٣,٧ سنتات في تركيا. وقد أخذت المعدلات المترتبة الموحدة ترتفع بدرجة كبيرة في السنوات الثلاث الأخيرة، ولكنها لا تزال بين أقل المعدلات في الجماعة الأوروبية. وينطبق ذلك أيضاً على معدلات استئجار الخطوط التجارية.

٨٢- وهناك ٧٠ مشغلاً للتلفزيون الكابلي ولكنهم يملكون احتكارات إقليمية وأكبر هذه الاحتكارات هي شركة SBB، ولا يزال معدل تغلغل التلفزيون الكابلي منخفضاً (١٥ في المائة).

٨٣- وتتولى التنظيم في سوق الاتصالات هيئة يعمل بها حوالي ١٠٠ شخص. ويقتدي التنظيم القائم برزمة تدابير الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠٠٣ ولكن يجري بذل جهد لتحديث الإطار التنظيمي. وحتى الآن لا يزال تنظيم الأسعار قاصراً على اثنين من الأسواق: الهاتف الثابت المحلية وخدمات التلفزيون الكابلي. ومن الواضح أن هناك سوقاً آخر يسيطر فيه مشغلو الخدمة المتنقلة على مركز احتكاري، وهو سوق إنهاء المكالمات الذي تم تنظيمه في معظم أسواق الاتحاد الأوروبي. ولا يزال الإنفاذ التنظيمي ضعيفاً إلى درجة ما. والغرامة القصوى التي يمكن فرضها في الوقت الحاضر هي ٢ مليون دينار. وهناك خمس قضايا موضع الاستئناف.

جيم - القطاعات الأخرى

١ - الأسواق المالية

٨٤ - يتسم النظام المصرفي في صربيا بنسبة تركيز منخفضة هي من أقل نسب التركيز في أوروبا. وهناك ٢٧ مصرفاً مسجلاً في المصرف المركزي لصربيا. وتملك المصارف الأربعة الكبرى حصصاً سوقية تبلغ ٤٠ في المائة من ناحية مجموع الأصول. ومؤشر هيرفندال - هيرشمان المنطبق على صربيا هو ٦٣٧.

٨٥ - وقد تم خصخصة معظم القطاع المصرفي بالكامل، رغم أن الدولة لا تزال تملك حصة قليلة في بعض المصارف التجارية، وتسيطر على ثاني أكبر المصارف. أما المجموعات المصرفية الأكبر فتسيطر عليها شركات مصرفية أجنبية من ألمانيا وإيطاليا وسلوفينيا وفرنسا واليونان.

٨٦ - وخلص تقرير أصدره المصرف المركزي الصربي عن الاستقرار مؤخراً إلى أن النظام المالي في حالة جيدة، حيث يزيد متوسط نسبة الكفاية الرأسمالية عن ٨ في المائة، مع وجود نظام لتأمين الودائع. وقد ظل القطاع المالي صامداً بدرجة جيدة أمام آثار الأزمة المالية العالمية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩.

خامساً - جوانب أخرى في نظام سياسة المنافسة في صربيا: الإنجازات والقيود

ألف - إجراءات المشتريات

٨٧ - تمثل المشتريات العمومية حوالي ١٦,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان الاتحاد الأوروبي، مع وجود نسبة أكبر من ذلك في بعض بلدان البلقان، بما في ذلك جميع المشاريع التي تسيطر عليها الدولة. وتوضح التجربة في بعض البلدان أن تحسين الكفاءة

والمنافسة في المشتريات العامة يمكن أن يؤدي إلى وفورات بنسبة ٢٠ إلى ٣٠ في المائة في النفقات العامة. وقام البنك الدولي في عام ٢٠٠٢ بتقييم أشار فيه إلى عدة مشاكل يبدو أنها لا تزال قائمة: ومنها الافتقار إلى تدريب موظفي المشتريات وانتشار الفساد في الإجراءات والافتقار إلى الوظيفة التدقيقية على الصعيدين المركزي والمحلي على السواء.

٨٨- ولم يتم بعد تنسيق قانون المشتريات العمومية مع تشريعات الاتحاد الأوروبي؛ ويتضمن القانون عدداً كبيراً من الإعفاءات ولا يقرر إجراءً واضحاً للمشتريات والمزادات. واستشهد تقرير البنك الدولي المشار إليه أعلاه ببعض نقاط الضعف، مثل إعطاء هامش حرية أكثر من اللازم لوكالات المشتريات في اختيار مزادات مغلقة وإجراءات لفتح العطاءات تتجاوز وظيفة هذه الوكالات، والافتقار إلى الشفافية في معايير اختيار العطاءات. ومن الأمور الحاسمة لتعزيز المنافسة في المشتريات العمومية أن يتم توحيد الإجراءات والوثائق وتحقيق الشفافية.

٨٩- وبالإضافة إلى ذلك ينبغي أن ينص قانون المشتريات العامة أيضاً على أنه يجب تبليغ الوقائع إلى لجنة حماية المنافسة الصربية مشفوعة بجميع الوثائق الداعمة في حالة وجود قرائن على التلاعب بالعطاءات. وينبغي القيام بكل هذه العملية مع توفر الحد الأقصى من السرية، ولا يتم إبلاغ الأطراف بالسبب المحدد من أجل حماية التحقيق.

٩٠- ولا يتضمن قانون المشتريات العمومية أحكاماً أخرى لتجنب التواطؤ، مثل استبعاد الاتحادات المالية من تكوين احتكارات في السوق، أو إدراج نصوص لتجنب التواطؤ أثناء التفاوض مع مرشحين يتم اختيارهم مسبقاً.

٩١- وهناك عنصر هام آخر وهو حظر إجراء مفاوضات بعد تقديم العطاءات، حتى في نماذج مشتريات من قبيل الإجراء المتفاوض عليه أو إجراء الحوار التنافسي.

باء - المشتريات الصحية

٩٢- يوجد في صربيا نظام وطني للتأمين يوفر تغطية كاملة للسكان. وتوجد قوائم بالأدوية والمنتجات الصحية التي تحصل على التمويل من الدولة بمستويات مختلفة. وبالنسبة إلى الأدوية المعروضة في الصيدليات يقوم المعهد الوطني للصحة مباشرة بتسديد مساهمة الدولة. وفي الوقت الحاضر توجد متأخرات مدفوعات من المعهد ولكن هناك متأخرات كبيرة مستحقة للشركات الصيدلانية من المستشفيات وغيرها من الكيانات الصحية.

٩٣- وقد تبين فعلاً لمعهد الصحة الوطني وجود قرائن على التلاعب بالعطاءات، سواء من خلال تشكيل اتحادات أو من خلال تحديد الأسعار، ومع ذلك كانت عملية المزاد تستمر إلى النهاية. ولا يوجد اشتراط في القانون بأن تقوم سلطة المشتريات العامة بتبليغ التلاعب بالعطاءات إلى لجنة حماية المنافسة. كما حدثت أيضاً حالات قامت فيها الشركات بتقسيم السوق بين المستشفيات، ولكن لا توجد آلية لرصد إجراءات المشتريات. ولا توجد أيضاً قاعدة بيانات مركزية بشأن نتائج المزادات التي يمكن أن ترصد الأسعار وتحدد احتمالات التواطؤ

سادساً - التعاون الدولي وبناء القدرات

ألف - تقدير المساعدة إلى لجنة حماية المنافسة الصربية

٩٤- استمر مشروع "تقديم المساعدة إلى لجنة حماية المنافسة" لمدة ٣٦ شهراً بتمويل من المفوضية الأوروبية وبيادارة الوكالة الأوروبية للتشديد، وتم تنفيذه في الفترة ما بين ٢٠٠٨-٢٠١٠.

٩٥- وهناك مشروع ثانٍ لتقديم المساعدة التقنية إلى لجنة حماية المنافسة تقوم الحكومة بإعداده بدعم من المفوضية الأوروبية ومن المنتظر أن يبدأ بنهاية عام ٢٠١١ وأن يستمر لمدة سنتين. وهناك أيضاً مشروع مؤقت لتقديم المساعدة التقنية بالتعاون مع الحكومة الألمانية، ويهدف أساساً إلى التدريب على عمليات التفتيش المفاجئ.

باء - التعاون الدولي

٩٦- اللجنة عضو في شبكة المنافسة الدولية وتتعاون في مختلف المجالات بتقديم أوراق عن سياسة المنافسة الصربية. وقد استفادت اللجنة أيضاً من المساعدة التقنية المقدمة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأرسلت عدة موظفين إلى مركز التدريب الإقليمي التابع للمنظمة في بودابست. وتتعاون اللجنة مع أمانة الأونكتاد في قضايا القانون وسياسة المنافسة.

٩٧- وتقيم اللجنة اتصالات منتظمة ثنائية مع سلطات المنافسة الوطنية في ألمانيا والنمسا واليابان ضمن سلطات أخرى، وتلقى منها مساعدات تقنية.

سابعاً - الاستنتاجات وتوصيات السياسة العامة

ألف - قانون المنافسة والإنفاذ

٩٨- تشير المجموعة الأولى من التوصيات إلى تعزيز قدرة لجنة حماية المنافسة وزيادة كفاءتها. ويتمثل أهم تدبير على صعيد قانون المنافسة والإنفاذ في تعزيز اللجنة لتمكينها من إنفاذ القانون إنفاذاً كاملاً. والأولوية الأولى هي توفير مصدر تمويل مستدام ويمكن التنبؤ به. وبعد ذلك ينبغي للجنة أن تدعم قاعدتها من رأس المال البشري وأن تحصل على الخبرات رفيعة المستوى في الاقتصاد وأن توسع قدراتها التشغيلية أيضاً في مجالي القانون والاقتصاد.

وستظل اللجنة بحاجة إلى المساعدة التقنية لعدة سنوات في المستقبل من أجل مواصلة تحسين العمل الطيب الذي بدأته فعلاً.

التوصية ١: تزويد اللجنة بموارد تمويلية كافية ومستقرة ويمكن التنبؤ بها.

موجهة إلى: اللجنة والسلطة التشريعية والحكومة

الخيار السياسي الأول: ينبغي أن تضع الحكومة اعتماداً سنوياً في الميزانية للجنة وأن تحول إليها الأموال بنفس الطريقة التي تحولها إلى أي إدارة حكومية أخرى.

الخيار السياسي الثاني: سن تشريع يسمح للجنة بالمشاركة في مبالغ الإيرادات التي تحصلها الوكالات التنظيمية من الشركات الخاضعة للتنظيم.

التوصية ٢: تزويد اللجنة بمحاميين وخبراء اقتصاديين مؤهلين تأهيلاً عالياً يملكون الحد الأدنى من المؤهلات المطلوبة للقيام بالمسؤوليات التي يحددها قانون حماية المنافسة. إنشاء وظيفة رئيس الاقتصاديين وتعيين أربعة اقتصاديين لمراقبة الاندماجات واثنين من المتخصصين في تكنولوجيا المعلومات للمساعدة في استعادة الأدلة الرقمية في المداهات المباعثة.

موجهة إلى: اللجنة والحكومة

التوصية ٣: وضع نماذج لوثائق القانونية الأساسية وصياغة خطوط توجيهية للإجراءات من أجل تنفيذ قانون حماية المنافسة.

موجهة إلى: اللجنة.

التوصية ٤: إعداد وإطلاق حملة ضد التلاعب بالعملاء بالعملاء وفتح تحقيقات في بعض الحالات وتدريب العاملين في قطاع الصحة والإدارات الأخرى التي توجد في برامج مشتروات كبيرة.

موجهة إلى: اللجنة ومكتب مشتروات الدولة والحكومة.

التوصية ٥: تدريب العاملين في اللجنة والحصول على الأدوات اللازمة لإجراء المداهمات المباشرة.

موجهة إلى: اللجنة.

التوصية ٦: مواصلة دعم اللجنة بالمساعدة التقنية.

موجهة إلى: اللجنة.

التوصية ٧: تدريب قضاة المحكمة الإدارية.

موجهة إلى: الحكومة والمحكمة الإدارية.

التوصية ٨: إنشاء القدرة المؤسسية لحماية المستهلك ومواجهة المنافسة غير العادلة.

موجهة إلى: الحكومة واللجنة.

الخيار السياسي الأول: إدماج قانون المنافسة مع إنفاذ قانون حماية المستهلك والمنافسة غير العادلة في اللجنة.

الخيار السياسي الثاني: تعزيز إدارة حماية المستهلك في وزارة التجارة والخدمات.

التوصية ٩: تعزيز التعاون بين اللجنة والهيئات التنظيمية القطاعية مع التركيز على سياسة المنافسة.

موجهة إلى: اللجنة والهيئات التنظيمية القطاعية والحكومة والسلطة التشريعية.

التوصية ١٠: مواصلة تنسيق قانون المنافسة الصربي مع قانون الاتحاد الأوروبي.

وبالتحديد يتعين إبطال التزام اللجنة بتسديد الفوائد والتكاليف الأخرى للغرامات من مواردها الخاصة في حالة إلغاء قرار اللجنة بعد الطعن.

موجهة إلى: اللجنة والحكومة والهيئة التشريعية.

باء - القضايا التنظيمية وسياسة المنافسة

التوصية ١١: إنشاء وحدة رفيعة المستوى مختصة بسياسة المنافسة داخل الهيكل الحكومي.

التوصية ١٢: الدعوة إلى مراعاة اعتبارات سياسة المنافسة أثناء عملية الخصخصة، وخاصة في قطاع الاتصالات.

التوصية ١٣: إعادة هيكلة المشاريع العامة لزيادة الكفاءة والتحضير لأعمال الخصخصة في المستقبل وخاصة في الكهرباء.

موجهة إلى: الحكومة ووزارة الطاقة.

التوصية ١٤: دعم المنافسة في صناعات البنية التحتية (المنافسة) لتقرير التكاليف وتحسين التنافسية.

موجهة إلى: الحكومة وجميع الوزارات المسؤولة عن البنية التحتية والسلطة التشريعية.

التوصية ١٥: تعزيز سياسات مكافحة التلاعب بالعطاءات في المشتريات في كل هيئات الحكومة المركزية وجميع الحكومات المحلية.

موجهة إلى: الحكومة ومكتب مشتريات الدولة والبلديات.

التوصية ١٦: تنسيق أعمال مكاتب المنافسة والمشتريات ومناهضة الفساد لتقليل التكاليف التي تتحملها الدولة بسبب الاستحواذات وتحسين سيادة القانون.

موجهة إلى: اللجنة ومكتب مشتريات الدولة ووكالة مكافحة الفساد.

التوصية ١٧: التوقف عن تفضيل المنتجات المحلية في المشتريات.

موجهة إلى: الحكومة والسلطة التشريعية.

جيم - المسائل المؤسسية الأخرى

التوصية ١٨: إعطاء سياسة المنافسة مركزاً متساوياً عند تصميم السياسات الاقتصادية. موجهة إلى: الحكومة واللجنة.

التوصية ١٩: تعزيز إنفاذ سياسات المعونة الحكومية. موجهة إلى: الحكومة (وزارة المالية).

التوصية ٢٠: مواصلة التبشير بفوائد سياسة المنافسة بين المشغلين الاقتصاديين والمستهلكين والمسؤولين الحكوميين. موجهة إلى: اللجنة.

التوصية ٢١: إدخال مناهج دراسية عن التنظيم الصناعي وقانون واقتصاديات المنافسة في كليات الحقوق وأقسام الاقتصاد في الدراسات العليا. موجهة إلى: وزارة العدل ووزارة التعليم والجامعات الخاصة.
