

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

أوكرانيا

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 المعروفة باسم مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة، التي اعتمدها الجمعية العامة في عام ١٩٨٠. وتتوخى المجموعة، في جملة أمور، مساعدة البلدان النامية على اعتماد وإنفاذ قوانين وسياسات فعّالة بشأن المنافسة تلائم احتياجاتها الإنمائية وحالتها الاقتصادية.

والآراء الواردة في هذا التقرير هي آراء المؤلفين 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/2013/3
(OVERVIEW)

تنويه

يُجري الأونكتاد استعراضات النظراء الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة أثناء الاجتماعات السنوية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة أو خلال مؤتمرات الأمم المتحدة التي تُعقد كل خمس سنوات لاستعراض مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة. ويضطلع بالأعمال التحضيرية الموضوعية فرعُ سياسات المنافسة وحماية المستهلك التابع للأونكتاد، بتوجيه من حسن قاقايا، رئيس الفرع.

وهذا التقرير المعد للأونكتاد من تأليف كاتارينا بلاث، رئيسة المراجعة الداخلية للحسابات في مكتب الكارتلات الاتحادي في ألمانيا، وويليام كوفاسيك، أستاذ القانون بكلية القانون، جامعة جورج تاون. وتولت السيدة إبرو غوكجي مسؤولية الدعم الفني لإعداد التقرير واستعراضه. ويود الأونكتاد أن ينوه بالمساعدة القيّمة التي قدمها، خلال إعداد هذا التقرير، فاسيل تسوشكو، رئيس لجنة مكافحة الاحتكار في أوكرانيا (لجنة مكافحة الاحتكار). ويود الأونكتاد أن ينوه أيضاً بأعضاء وموظفي لجنة مكافحة الاحتكار الذين ساهموا في إعداد هذا التقرير، وكذا بالدعم المالي الذي قدمته أمانة الدولة للشؤون الاقتصادية في سويسرا.

المحتويات

الصفحة

١ تصدير
١	أولاً- أسس وتاريخ سياسة المنافسة في أوكرانيا.....
٣	ثانياً- الإطار القانوني.....
٣	ألف- قانون حماية المنافسة الاقتصادية.....
١٢	باء- القانون الجنائي.....
١٢	جيم- قانون الحماية من المنافسة غير المشروعة.....
١٣	دال- قانون المشتريات العامة.....
١٤	ثالثاً- الإطار المؤسسي وتنفيذ السياسات.....
١٤	ألف- الهيكل التنظيمي للجنة مكافحة الاحتكار.....
١٤	باء- سلطات لجنة مكافحة الاحتكار.....
١٥	جيم- موارد لجنة مكافحة الاحتكار في أوكرانيا.....
١٦	دال- إنفاذ قانون المنافسة.....
١٧	رابعاً- الجهاز القضائي.....
١٨	خامساً- الدعوة إلى المنافسة.....
١٩	ألف- رئيس أوكرانيا، والبرلمان ومجلس الوزراء.....
١٩	باء- أوساط الأعمال التجارية.....
٢٠	جيم- الإدارة العامة ومنظمو القطاعات.....
٢٠	دال- وسائط الإعلام.....
٢٠	هاء- المجتمع المدني.....
٢١	سادساً- النتائج والتوصيات السياسية.....
٢١	ألف- التوصيات الموجهة إلى الجهاز التشريعي.....
٢٣	باء- توصيات موجهة إلى الحكومة.....
٢٤	جيم- توصيات موجهة إلى لجنة مكافحة الاحتكار في أوكرانيا.....

تصدير

١- يبحث هذا التقرير الحالة الراهنة لقانون وسياسة المنافسة في أوكرانيا. ويستند التقرير إلى بحث مكثي مستفيض وإلى زيارة لتقصي الحقائق في أوكرانيا نُظمت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ وكانون الثاني/يناير ٢٠١٣. تناول البحث المكتبي استعراض دستور أوكرانيا، وقوانين المنافسة، وغير ذلك من النصوص القانونية المتعلقة بقانون وسياسة المنافسة، وقرارات لجنة مكافحة الاحتكار والإجراءات التي اتخذتها الوكالات الحكومية الأخرى. ويستعين التقرير أيضاً بمقابلات أُجريت مع مديرين ومسؤولين في لجنة مكافحة الاحتكار، وكذا مع ممثلين عن وكالات حكومية ومنظمات غير حكومية أوكرانية أخرى تعمل في مجال سياسة المنافسة وحماية المستهلك. ويبيّن التقرير على دراسات سابقة أعدتها مؤسسات أخرى بشأن قانون وسياسة المنافسة في أوكرانيا.

أولاً- أسس وتاريخ سياسة المنافسة في أوكرانيا

٢- سنت أوكرانيا أول قانون لها بشأن المنافسة عام ١٩٩٢. ومنذ العقدين الماضيين ولجنة مكافحة الاحتكار مسؤولة عن إنفاذ قوانين المنافسة الأوكرانية. وفي فترة وجيزة احتل قانون المنافسة مكانة هامة في التقاليد القانونية لأوكرانيا، بفضل الجهود التي بذلتها لجنة مكافحة الاحتكار.

٣- واعتمدت أوكرانيا نظامها المتعلق بقانون المنافسة في بداية فترة اتسمت بنمو سريع في عدد الاختصاصات القضائية المعنية بقوانين المنافسة في جميع أنحاء العالم. ولأوكرانيا تجارب كثيرة ينبغي تقاسمها مع البلدان التي هي بصدد وضع نظمها المتعلقة بالمنافسة. وتبيّن أوكرانيا بوضوح كيف أن بإمكان قانون المنافسة أن يسهل الانتقال الناجح من التخطيط المركزي والإشراف الحكومي الراسخين إلى اقتصاد سوقي التوجه.

٤- شاقاً كان الانتقال في أوكرانيا إلى العمل بنظام فعال في مجال سياسة المنافسة. ذلك أن هيمنة التخطيط الاقتصادي المركزي طويلاً وكلياً أدت إلى تمركز معظم النشاط الاقتصادي في يد المؤسسات الكبرى المملوكة للدولة واجتثت كل بقايا النظام السوقي. ومن العواقب المدمرة الأخرى، خنقت السياسة الاقتصادية في الحقبة السوفيتية الأسواق الوسيطة وحفزت تكاملاً عمودياً هائلاً. وفي ظل الظروف الاقتصادية المغلقة، أدى هذا النهج إلى هيمنة مجموعات متنوعة من المؤسسات المملوكة للدولة فاحتكرت جميع القطاعات الاقتصادية.

٥- وإلى جانب عملية تمركز النشاط الاقتصادي داخل المؤسسات المملوكة للدولة جاءت سياسات حكومية جعلت من النماذج الكبرى لهذه المؤسسات المزود الرئيسي بمجموعة كبيرة من الخدمات الاجتماعية. وفي ظل هذه الظروف، أضحى من شأن المياري المؤسسات المملوكة للدولة أن يخلف آثاراً سلبية هائلة من حيث الجانب الاجتماعي والإيرادات إلى درجة أن الحكومة شعرت أنها مضطرة لإنعاشها اصطناعياً، على عدم فعاليتها، لا سيما عبر إعانة الدولة التي تكاد لا تُسترد. ومن طول أمد هذه النهج، افتقرت أوكرانيا في مطلع التسعينيات إلى أسس الخبرة الفنية ومعايير الإدارة العامة الضرورية لبناء نظام فعال في مجال سياسة المنافسة. ذلك أن الحقبة السوفيتية للإدارة العامة منعت الهيئات الحكومية من اتخاذ قرارات تؤسس لإدارة عامة سليمة.

٦- وفي مطلع العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، أُجريت إصلاحات متنوعة على مستوى السوق واتخذت تدابير لمكافحة الاحتكار. بيد أنه رغم هذه الإصلاحات السوقية المتنوعة وهذه التدابير المكافحة للاحتكار، لا يزال اقتصاد أوكرانيا متميزاً بتمركز كبير للغاية لا يرتبط بالأداء الاقتصادي العالي. وتعزز الإعانات الحكومية مواقع الهيمنة، كما أن الضوابط التنظيمية الاصطناعية المفروضة على جميع المستويات الحكومية تُثني المؤسسات التجارية الجديدة عن دخول السوق. ثم إن ضعف قطاعات رئيسية من الهياكل الأساسية من قبيل الطاقة، والخدمات المالية، والاتصالات والنقل يُثبط النمو، ويحد من الاستثمار، ويقيد دخول الشركات الجديدة إلى السوق وتوسعها فيها. أما الهيئات التنظيمية التي تحكم الاحتكارات الطبيعية فكثيراً ما ترفض أيضاً دعم السياسات المؤيدة للمنافسة.

٧- وحُددت هذه المشاكل بوضوح وأُخذت أساساً لوضع خطة ترمي إلى تحسين فعالية الاقتصاد وقدرته على المنافسة. وقد بدأت أوكرانيا مؤخراً في تنفيذ هذه الخطة. وبالنظر إلى هذه التطورات، هناك آفاق تحسن في تنفيذ نظام فعال لسياسة المنافسة.

٨- ومن العوامل الرئيسية التي تدفع إلى الإصلاح وحي القيادة السياسية في أوكرانيا بضرورة زيادة المنافسة لتحسين الأداء الاقتصادي. ولهذا الغرض التزمت أوكرانيا باعتماد برنامج وطني للمنافسة للفترة ٢٠١٤-٢٠٢٤. وسيعتمد البرنامج الوطني للمنافسة في ٢٠١٣ وسينفذ اعتباراً من ٢٠١٤. وسيشكل البرنامج أرضية لمعالجة العقبات الهيكلية التي تعترض المنافسة في الاقتصاد الأوكراني ولإزالة الحواجز التنظيمية الاصطناعية التي تحول دون دخول الشركات الجديدة إلى السوق، وتيسير زيادة الفعالية في آليات السوق. ويُتوقع من لجنة مكافحة الاحتكار أن تقوم بدور كبير في تنفيذ البرنامج.

٩- وإلى جانب البرنامج الوطني للمنافسة، تشكل الالتزامات الدولية حافزاً قيمياً لأوكرانيا من أجل اعتماد إصلاحات اقتصادية مؤيدة للمنافسة. ففي ٢٠٠٨ انضمت أوكرانيا إلى منظمة التجارة العالمية. وتولي أوكرانيا أولوية قصوى لتحقيق العضوية الكاملة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتتطلع أوكرانيا إلى علاقة أمتن مع الاتحاد الأوروبي. ومنذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، وأوكرانيا تشارك في شبكات دولية من قبيل الشبكة الدولية للمنافسة، وفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة التابع للأمم المتحدة والمجلس المشترك بين الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة المعني بسياسة مكافحة الاحتكار. وأبرمت لجنة مكافحة الاحتكار اتفاقات تعاون ثنائية مع سلطات المنافسة في كل من أرمينيا، والنمسا، وأذربيجان، وبلغاريا، وفرنسا، وجورجيا، وليتوانيا، وبولندا، ورومانيا، والاتحاد الروسي، وسويسرا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة.

ثانياً- الإطار القانوني

١٠- تحظى حماية المنافسة في أوكرانيا بولاية دستورية. إذ تنص المادة ٤٢ من دستور أوكرانيا على أن "تحرص الدولة على حماية المنافسة عند ممارسة نشاط تجاري" وتحظر "إساءة استخدام موقع احتكاري في السوق، وتقييد المنافسة بشكل غير قانوني، والمنافسة غير العادلة" وتنص المادة كذلك على أن "يحدد القانون أنواع وحدود السياسات الاحتكارية" وتنص على أن "تحمي الدولة حقوق المستهلكين". وتنص المادة ٣-١ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية على أن تقوم قوانين حماية المنافسة الاقتصادية على معايير راسخة في دستور أوكرانيا وتشمل قانون حماية المنافسة الاقتصادية (٢٠٠١)، وقانون لجنة مكافحة الاحتكار (١٩٩٣) وقانون الحماية من المنافسة غير المشروعة (١٩٩٦)، وكذا معايير وقوانين تشريعية تنظيمية أخرى اعتمدت وفقاً لهذه القوانين.

١١- وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن التشريعات والقوانين القطاعية لرئيس أوكرانيا ومجلس الوزراء أحكاماً تيسر حماية المنافسة. وفي أوكرانيا حالياً أزيد من ١٤٠ قانوناً فعالاً ينظم الجوانب الخاصة بسياسة المنافسة. ويصدر عن الرئيس، ومجلس الوزراء، والوزارات والوكالات ما يزيد على ٤٠٠ مرسوم بشأن قضايا سياسة المنافسة.

ألف- قانون حماية المنافسة الاقتصادية

١٢- كما ورد في ديباجة قانون حماية المنافسة الاقتصادية، يشكل قانون حماية المنافسة الاقتصادية الأساس القانوني لحماية المنافسة والحد من الاحتكارات. ويرمي إلى ضمان فعالية سير الاقتصاد.

١ - استعراض عام

١٣- في الغالب، لقانون حماية المنافسة الاقتصادية السمات الموضوعية والإجرائية ذاتها الموجودة في معظم قوانين المنافسة اليوم. ذلك أن هذا القانون ينظم العلاقات القائمة بين هيئات السلطة التابعة للدولة، والحكومة الذاتية المحلية والتنظيم الإداري والاقتصادي والمراقبة من جهة، والمستهلكين وغيرهم من الأشخاص القانونيين والطبيعيين من جهة أخرى، فيما يخص المنافسة الاقتصادية. وينطبق القانون على جميع الممارسات التي تؤثر أو من شأنها أن تؤثر في المنافسة في أوكرانيا.

١٤- وترسي المادة ٤ المبادئ الأساسية لسياسة الدولة في ميدان المنافسة والحد من الاحتكارات. ذلك على أن الهيئات التابعة للدولة والحكومة الذاتية المحلية، وهيئات التنظيم الإداري والاقتصادي والمراقبة تُهج سياسة المنافسة التي وضعتها الدولة، واتخاذ جميع التدابير المؤدية إلى مكافحة الاحتكار في الاقتصاد، وتقديم الدعم للكيانات الاقتصادية التي تيسر تطوير المنافسة. وعلى الكيانات الاقتصادية والهيئات المذكورة أعلاه أن تيسر تطوير المنافسة وألا ترتكب أي خرق للقوانين من شأنه أن يؤثر سلباً في المنافسة. وتعد لجنة مكافحة الاحتكار والهيئات التابعة لها السلطات المختصة بممارسة رقابة الدولة على الامتثال للقوانين المتعلقة بحماية المنافسة الاقتصادية، وكذا بحماية مصالح الكيانات الاقتصادية والمستهلكين من الانتهاك.

أبواب قانون حماية المنافسة الاقتصادية

١٥- يتناول الباب الثاني الإجراءات المنسقة المخلة بالمنافسة التي تتخذها الكيانات الاقتصادية وإساءة استعمال الهيمنة في السوق.

١٦- وينظم الباب الثالث الإجراءات المخلة بالمنافسة التي تتخذها الهيئات التابعة للدولة والحكومة الذاتية المحلية وكذا هيئات التنظيم الإداري والاقتصادي والمراقبة.

١٧- ويتضمن الباب الرابع لوائح تنظيمية للأنشطة التقييدية والتمييزية التي تقوم بها الكيانات والرابطات الاقتصادية.

١٨- ويتناول الباب الخامس تركز الكيانات الاقتصادية (مراقبة الاندماجات).

١٩- ويتناول الباب السادس بشكل موسع النظر في الطلبات والقضايا المتعلقة بالترخيص لإجراءات المنسقة وتمركز الكيانات الاقتصادية.

- ٢٠- ويتضمن الباب السابع إجراءات النظر في قضايا انتهاك قانون المنافسة، وحقوق الأشخاص المعنيين بقضية، وتدابير إجرائية معينة (مصادرة الأدلة وحجز الملكية).
- ٢١- وينظم الباب الثامن المسؤولية عن انتهاك قوانين حماية المنافسة الاقتصادية، ويحدد أنواع الغرامات لكل مخالفة.
- ٢٢- ويتضمن الباب التاسع إجراءات تنفيذ قرارات وأوامر لجنة مكافحة الاحتكار والتحقق منها واستعراضها والطعن فيها.
- ٢٣- ويتضمن الباب العاشر الأحكام النهائية للقانون.

٢- الاتفاقات المخلة بالمنافسة

- ٢٤- تشمل "الممارسات المنسقة" المنصوص عليها في المادة ٥-١ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية الاتفاقات الخفية بأي شكل كان بين الكيانات الاقتصادية، والقرارات التي تتخذها الرابطات وغير ذلك من أشكال التواصل التي تنسق بها الشركات سلوكها. وتشمل الكيانات الاقتصادية الخاضعة لتغطية قانون حماية المنافسة الاقتصادية (أ) الكيانات القانونية بصرف النظر عن شكلها الإداري والقانوني وشكل ملكيتها؛ (ب) وأي فرد يقوم بأنشطة اقتصادية بما في ذلك الأنشطة المرتبطة بممارسة الإشراف على كيان قانوني آخر أو فرد آخر؛ (ج) والوكالات التابعة للدولة، والهيئات الحكومية المحلية، وكذا الهيئات الإدارية وهيئات المراقبة التي تضطلع بأنشطة اقتصادية (المادة ١).
- ٢٥- وتعرف المادة ٦-١ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية "الممارسات المنسقة" المخلة بالمنافسة" على أنها أعمال منسقة "تؤدي أو قد تؤدي إلى منع المنافسة، أو القضاء عليها أو تقييدها". وتحظر المادة ٦-٤ جميع الممارسات المنسقة المخلة بالمنافسة، ويخضع هذا السلوك إلى العقوبات المنصوص عليها في المادتين ٥٠-١ و ٥٢.
- ٢٦- وليس في حظر الممارسات المنسقة المنصوص عليها في المادة ٦-٤ تمييز بين السلوك الأفقي والعمودي. وهذا نهج شبيه بالمادة ١٠١ من معاهدة سير عمل الاتحاد الأوروبي والفرع ١ من قانون شيرمان. وعادة ما تثير الترتيبات الأفقية شواغل أكثر مما تثيره القيود العمودية فيما يخص المنافسة.
- ٢٧- وتعدد المادة ٦-٢ ثمانية أشكال من الإجراءات المنسقة المخلة بالمنافسة. ومن هذه الأشكال تحديد الأسعار أو غير ذلك من الشروط المتعلقة بشراء المنتجات أو بيعها؛ وتحديد

الإنتاج، وتقييد أسواق المنتجات، والتنمية التقنية والتكنولوجية والاستثمارات أو إنشاء رقابة عليها. وكما ذكر أعلاه، لا تميّز هذه الأمثلة بين القيود الأفقية والعمودية. بيد أن بعض الممارسات كثيراً ما تكون ذات طبيعة أفقية (على سبيل المثال المادة ٦-٢-٣) بينما تكون أخرى عمودية (على سبيل المثال، المادة ٦-٢-٦).

٢٨- وتتضمن المادة ٦-٣ حكماً يُعد غريباً نوعاً ما فيما يتعلق بقوانين المنافسة. إذ تنص المادة على أن "الممارسات المنسقة المحلّة بالمنافسة تتضمن أيضاً قيام الكيانات الاقتصادية في أسواق المنتجات بإجراءات متشابهة (أو الامتناع عنها)، بحيث تؤدي أو قد تؤدي إلى منع المنافسة أو القضاء عليها أو تقييدها إذا أظهر تحليل الحالة السائدة في أسواق المنتجات ألاً أسباب موضوعية توجد للقيام بهذه الأعمال (أو الامتناع عنها)". وتتناول هذه الفقرة السلوك الموازي للكيانات الاقتصادية. وفي الممارسة، تحلل لجنة مكافحة الاحتكار أولاً السلوك الموازي الذي تناوله المادة ٦-٣. وإذا لم يكشف التحليل تفسيراً بسيطاً للنشاط الموازي أو عدم القيام بأي نشاط من جانب الكيانات الاقتصادية، انتهت اللجنة إلى أن الشروط المسبقة المنصوص عليها في المادة ٦-٣ مستوفاة وبالتالي يمكن افتراض وجود إجراء منسق. ويعد الافتراض عنصراً هاماً في ممارسة لجنة مكافحة الاحتكار، ويؤدي تطبيقه إلى فرض غرامات. ففي ٢٠١٢، استندت ٢٠ في المائة من جميع قضايا الكارتلات إلى الافتراض المنصوص عليه في المادة ٦-٣. ويُعد هذا المجال من الإنفاذ حالة أخرى يمكن للجنة مكافحة الاحتكار أن تحسن فيه من إنفاذ قوانين المنافسة من خلال تقديم توجيه ثانوي بشأن الظروف التي يمكن فيها استيفاء الشروط المسبقة المنصوص عليها في المادة ٦-٣.

٢٩- وتنص أحكام أخرى في قانون حماية المنافسة الاقتصادية على حالات استثنائية معينة تظهر في العديد من قوانين المنافسة. وتذكر المادة ٧ حالة استثنائية لبعض الاتفاقات الأفقية المبرمة بين المؤسسات التجارية الصغيرة والمتوسطة. وتعفي المادتان ٨ و ٩ بعض الاتفاقات العمودية المتعلقة بتوريد المنتجات واستخدامها، وبممارسة حقوق الملكية الفكرية، على التوالي. أما المادة ١٠ فتتص على الترخيص للاتفاقات التقييدية في إطار معايير عامة شبيهة بالمعايير المنصوص عليها في قانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي.

٣٠- ومن أجل تحسين الشفافية والفعالية لدى تفسير وتطبيق قانون حماية المنافسة الاقتصادية، ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن توضح النوايا القانونية المتعلقة بالقيود الأفقية والعمودية عبر وضع لوائح تنظيمية ومبادئ توجيهية وغير ذلك من الصكوك السياساتية. ومن شأن هذا التشريع الثانوي أن يفسر كيفية استخدام القانون لعرقلة محاولات المؤسسات

التجارية المهيمنة استخدام القيود العمودية لمنع وصول منافسيهم إلى سوق المواد الأولية أو سوق المنتجات. وثبت أن هذه الصكوك السياساتية الثانوية مفيدة جداً في عدد من الولايات القضائية، منها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية.

٣- إساءة استعمال الهيمنة

٣١- تعرف المادة ١٢ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية الظروف التي يعد فيها مشروع مهيماً في السوق. فمن الهيمنة أن تكون حصة المشروع في السوق فوق ٣٥ في المائة، ما لم يثبت أن المشروع معرض لمنافسة كبيرة. وقد تعد حصة السوق التي تعادل ٣٥ في المائة أو أقل حصةً مهيمنةً إذا كان الكيان الاقتصادي لا يواجه منافسة كبيرة، لا سيما بسبب الحصاص الصغيرة نسبياً التي يملكها منافسو الكيان في السوق (المادة ١٢-٣).

٣٢- والعمل بقرينة ٣٥ في المائة القابلة للنقض لتحديد الهيمنة سمة شائعة في قوانين المنافسة بالجمهوريات السوفييتية السابقة. أما الممارسة المعمول بها في العديد من الولايات القضائية الأخرى فتجعل العتبة ما بين ٤٠ و ٥٠ في المائة. وبالإضافة إلى عتبة ٣٥ في المائة للكيانات الفردية، يعرف قانون حماية المنافسة الاقتصادية الهيمنة المشتركة بكونها الحالة التي يمتلك فيها مشروعان أو ثلاثة معاً حصصاً تتجاوز ٥٠ في المائة من السوق، أو لما تتجاوز حصة خمسة مشاريع على الأقل نسبة ٧٠ في المائة من السوق. وكلما كانت السوق الجغرافية المعنية أصغر، كانت احتمال هذه القرينة أرجح. وتتوقف أهمية هذه العتبات على كيفية ترسيم حدود الأسواق بشكل مضبوط وعلى نوعية الأدلة الكافية لنقض قرينة الهيمنة الفردية أو المشتركة.

٣٣- وتنص المادة ١٣-١ على المعيار العام لإساءة استعمال الهيمنة. ويعد نشاط كيان مهيمن مسيئاً إذا أدى السلوك أو كان من شأنه أن يؤدي إلى منع المنافسة أو القضاء عليها أو تقييدها، لا سيما من خلال تقليص القدرة على المنافسة أو الإخلال بمصالح كيانات أو مستهلكين آخرين، وهذا ما يستحيل لو كانت المنافسة في السوق كبيرة. وتعدد المادة ١٣-٢ الأعمال المحظورة الشبيهة بالأعمال المنصوص عليها في المادة ١٠٢ من معاهدة سير عمل الاتحاد الأوروبي. وتشكل هذه الحالات المحظورة مجالاً واسعاً لتدخل لجنة مكافحة الاحتكار من أجل التصدي لأنواع كثيرة من سلوك الشركات المهيمنة. وتشكل هذه المادة الأساس الذي تنطلق منه لجنة مكافحة الاحتكار في مراقبة التسعير المفرط الذي تقوم به المؤسسات التجارية المهيمنة. وأدى استمرار ارتفاع مستويات التمركز في العديد من الأسواق في أوكرانيا بلجنة مكافحة الاحتكار إلى القيام بمراقبة الأسعار وتحديد هاتان مهمتان عادة ما ترتبطان بتنظيم القطاعات.

والوارد أن تستمر هذه الممارسة ما لم ينجح البرنامج الوطني للمنافسة وغيره من الإصلاحات الاقتصادية في التغلب على العقبات التي تعترض دخول الشركات الجديدة إلى السوق.

٤ - الاندماجات

٣٤ - أنشأت أوكرانيا نظاماً لمراقبة الاندماجات في ١٩٩٤. وبموجب المادة ٢٢-١ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية، على لجنة مكافحة الاحتكار ممارسة الرقابة على تركز المشاريع. ومن الحالات التي تعد تركزاً ما يلي: اندماج الكيانات الاقتصادية أو انضمام كيان اقتصادي إلى آخر؛ وهيمنة كيان أو عدة كيانات بصورة مباشرة أو عبر أشخاص آخرين على كيان اقتصادي أو عدة كيانات أو على أجزاء منها؛ وامتلاك ٢٥ في المائة أو ٥٠ في المائة من الحصص مباشرة أو عبر أشخاص آخرين؛ وإنشاء كيانين اقتصاديين أو أكثر لكيان اقتصادي سيقوم بأنشطة اقتصادية مستقلة في الأجل الطويل، أي مشاريع مشتركة (المادة ٢٢-٢). وتعرف المادة ٢٣ المشاركين في تركز المشاريع.

٣٥ - وعلى غرار القوانين المعاصرة الأخرى المتعلقة بالمنافسة، يشترط قانون حماية المنافسة الاقتصادية الإخطار المسبق بعمليات تركز المشاريع التي تستوفي بعض الشروط (المادة ٢٤-١). وتستخدم المادة ٢٤-٥ المعيار المقبول على نطاق واسع الذي ينص على أن أي تركز للمشاريع يقع في نطاق نظام مراقبة حالات الاندماج لا يجوز إتمامه قبل الترخيص له.

٣٦ - ووفقاً للمعايير الدولية، لا يرخص لأي تركز يؤدي إلى احتكار سوق بكاملها أو جزء كبير منها، أو لتقليص كبير لحجم المنافسة في كلتا الحالتين (المادة ٢٥-١). وخلص الوزراء أن يرخص لتمركز مشاريع رفضت لجنة مكافحة الاحتكار الموافقة عليه لما له من آثار مُخلّة بالمنافسة إذا انتهى مجلس الوزراء إلى أن كفة المصلحة العامة ترجح بالأثر السلبي الذي تخلفه هذه العملية في مجال المنافسة (المادة ٢٥-٢).

٣٧ - وفي ٢٠٠٢، اعتمدت لجنة مكافحة الاحتكار اللائحة التنظيمية لتمركز المشاريع التي تتضمن شروطاً مفصلة بشأن المعلومات والمواد التي يتعين تقديمها مع طلبات الترخيص. وأصدرت اللجنة أيضاً مبادئ توجيهية بشأن تطبيق بعض الأحكام المتعلقة بمراقبة الاندماجات في القانون استجابةً لضرورة إعطاء توجيهات واضحة للمشاريع التي تخطط لعملية التركز.

٣٨ - وينص مشروع تعديل قانون حماية المنافسة الاقتصادية على زيادة كبيرة في العتبات تجنباً لمراقبة العمليات غير المهمة اقتصادياً وتنافسياً. وإذا اعتمد هذا التدبير، فسيحسن بقدر كبير من

نظام مراقبة الاندماجات من خلال السماح للعمليات غير المضرة تنافسياً بالمضي بسرعة وتركيز موارد لجنة مكافحة الاحتكار على الاندماجات التي من الأرجح أن تقيد المنافسة.

٣٩- وفي مجال مراقبة الاندماجات في أوكرانيا ثمة مشكلة كبيرة تتمثل في عدم شفافية العلاقات المتعلقة بالملكية الناجمة عن الخصخصة وتمركز كبير للشركات المسلحة في الخارج والتي لا ترغب في الكشف عن مالكيها الحقيقيين.

٥- الإجراءات

٤٠- ترد إجراءات نظام سياسة المنافسة في أوكرانيا في الفرع السابع من قانون حماية المنافسة الاقتصادية وفي قانون لجنة مكافحة الاحتكار. ويبدأ النظر في حالة انتهاك لقوانين المنافسة بصدر أمر بفتح القضية عن لجنة مكافحة الاحتكار وينتهي بقرارها بشأن القضية. وإذا أشارت الوقائع إلى وجود انتهاك، تصدر لجنة مكافحة الاحتكار أمراً بالبدء في قضية (المادتان ٣٥ و ٣٦ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية). وليس للجنة مكافحة الاحتكار أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بفتح قضية من عدمها إذا تلقت شكوى مقدمة حسب الأصول حتى إذا كانت الظروف الموصوفة في الشكوى لا تشير إلى أثر كبير ناجم عن السلوك المعني فيما يخص المنافسة. وليس للجنة أن تتذرع بنقص في الموارد، ولا أن ترفض المضي في القضية بحجة أن مسألة ما ليست على قدر من الخطورة بحيث تسترعي انتباه لجنة مكافحة الاحتكار، مقارنةً بقضايا أخرى ذات أهمية أكبر. لذا فإن عجز لجنة مكافحة الاحتكار عن التمييز في القضايا بين الغث والسمين يعرقل جهودها الرامية إلى وضع أولويات متماسكة وتركيز الاهتمام على القضايا التي تدعو إلى القلق بشكل خاص.

٤١- وتنص المادة ٣٦-١ على الأسس التي ينبغي الاستناد إليها في بدء قضية. وتنطلق القضية أساساً بورود طلبات من كيانات اقتصادية، ومواطنين أفراد، وهيئات تابعة للدولة، أو هيئات حكومية محلية. ويمكن للجنة مكافحة الاحتكار أن تبدأ النظر في قضية بحكم منصبها.

٤٢- وتحدد المادة ٤٠ الحقوق والواجبات الإجرائية للأشخاص المعنيين بقضية. وبمنح هذا الحكم للأطراف المعنية الحق في الاستئناس بالمواد المتعلقة بالقضية، وتقديم الأدلة، والمتمسكات، والشروح الكتابية، وتلقي نسخ من القرارات المتعلقة بالقضية، واستئناف قرارات لجنة مكافحة الاحتكار.

٤٣- وتتناول المادة ٤٤ مصادرة وجمع الأدلة الكتابية والمادية، بما فيها الوثائق، والمواد، أو غير ذلك من وسائط الحصول على معلومات، من أجل تحضير القضايا المتعلقة بالانتهاك.

٤٤- ويرد وصف مفصل للمعايير الإجرائية المتعلقة بالنظر في القضايا، وشكاوى الانتهاك، وعمليات التفتيش الموقعي للمشاريع، واستعراضات الخبراء في قواعد النظر في القضايا، واللائحة التنظيمية للمفتشين واللائحة التنظيمية للاستعراض التي اعتمدها لجنة مكافحة الاحتكار.

٦- الغرامات وغيرها من الجزاءات

٤٥- تحدد المواد من ٥٠ إلى ٥٥ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية المسؤولية عن انتهاك قانون المنافسة. وتعدد المادة ٥٠ جميع الأفعال التي تشكل انتهاكاً للقانون. ومن هذه الأفعال الممارسات المنسقة المحلة بالمنافسة، وإساءة استعمال الهيمنة، وتمرکز الكيانات الاقتصادية بدون ترخيص من لجنة مكافحة الاحتكار. وتنص المادة ٥٢ على فرض غرامات على الرابطات والكيانات الاقتصادية. ويشمل مفهوم الكيان الاقتصادي الأشخاص القانونيين والطبيعيين، وكذا مجموعة من الكيانات الاقتصادية (الأشخاص القانونيون أو الطبيعيون) في إطار الشروط المنصوص عليها في المادة ٥٢-٤.

٤٦- وتفرض لجنة مكافحة الاحتكار غرامات لا تتجاوز ١٠ في المائة من دخل (عائدات) الكيان الاقتصادي في سنة المحاسبة السابقة مباشرة للسنة التي فرضت فيها الغرامة. وتطبق هذه الغرامات على الممارسات المنسقة المحلة بالمنافسة، وإساءة استعمال الاحتكار (الهيمنة)، وعدم تنفيذ قرار أو قرار تمهيدي اتخذته لجنة مكافحة الاحتكار، على النحو المعرف في المادة ٦ من قانون لجنة مكافحة الاحتكار (قانون لجنة مكافحة الاحتكار - انظر الفرع الثالث - ألف أدناه)، وكذا تنفيذ قرارات لجنة مكافحة الاحتكار بشكل ناقص. وفي حالة تحقيق ربح غير قانوني يتجاوز نسبة ١٠ في المائة من الدخل المذكور، تفرض لجنة مكافحة الاحتكار غرامة لا تتجاوز ثلاثة أضعاف مبلغ الربح الذي تحقق بشكل غير قانوني. أما بالنسبة للانتهاكات الطفيفة للقانون، فترخص المادة ٤٦-٣ للجنة مكافحة الاحتكار بإصدار توصية وإغلاق الملف.

٤٧- وفي ٢٠١٢ دُفع إلى ميزانية الدولة حوالي ٤٠,٦ مليون هرفينيا (٥,٠٨ ملايين دولار أمريكي)^(١). ويمثل هذا المبلغ حوالي ٥ في المائة من مجموع الغرامات التي فرضتها لجنة مكافحة الاحتكار عام ٢٠١٢ (٨١٤,٧ مليون هرفينيا، أو ١٠١,٩ مليون دولار أمريكي). وما بين ٢٠٠٩ و٢٠١١، فرضت لجنة مكافحة الاحتكار ما مجموعه ١ ١٧٥,١ مليون هرفينيا

(١) عملية التحويل إلى الدولار الأمريكي على أساس سعر الصرف الرسمي لمصرف أوكرانيا الوطني في ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٣ (١٠٠ دولار أمريكي = ٧٩٩,٣ هرفينيا أوكرانية).

في شكل غرامات. ومن هذا المبلغ، دُفع إلى ميزانية الدولة حتى اليوم ١٠٩,٧ ملايين هريفينا - أي، أقل من ١٠ في المائة من المبلغ الإجمالي الذي هو في ذمة المخالفين. ووفقاً للجنة مكافحة الاحتكار، كثيراً ما لا تدفع الكيانات الغرامات حيث تُقدم على تصفية الكيان المغرّم وإعادة تسجيل المخالفين بصفة كيانات قانونية جديدة.

٧- اللوائح التنظيمية للتساهل

٤٨- منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، تنص المادة ٦-٥ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية على إنشاء "برنامج أساسي للتساهل". وإلى حد ما، يشبه هذا الحكم الجديد برامج التساهل الأكثر تعقيداً المنصوص عليها في قوانين المنافسة الأخرى. وتنص المادة ٦-٥ على أن "يُعفى من المسؤولية عن ارتكاب ممارسات منسقة مُخلّة بالمنافسة تنص عليها المادة ٥٢ من هذا القانون كل شخص، قام بإجراءات منسقة مُخلّة بالمنافسة، لكنه تطوع قبل بقية المشاركين في الإجراءات بإبلاغ لجنة مكافحة الاحتكار أو مكتبها الإقليمي بالوقائع وقدم معلومات ذات أهمية أساسية لاتخاذ قرار بشأن القضية." ويلزم قانون حماية المنافسة الاقتصادية لجنة مكافحة الاحتكار بضمّان سرية جميع المعلومات المتعلقة بهذا الفرد.

٤٩- ولا تساهل مع الشخص في الحالات التالية:

(أ) إذا أبلغ لجنة مكافحة الاحتكار بشأن الممارسات المنسقة المُخلّة بالمنافسة، لكنه لم يتخذ تدابير فعالة لإيقاف هذه الإجراءات؛

(ب) إذا كان هو البادئ بالممارسات المنسقة المُخلّة بالمنافسة أو المشرف عليها؛

(ج) إذا لم يقدم جميع الأدلة أو المعلومات المتعلقة بالانتهاك ذي الصلة الذي ارتكبه الشخص وكان على علم بها وكان بإمكانه الحصول عليها بسهولة.

٥٠- وتتضمن لائحة تنظيمية بعنوان "إجراء الإعفاء من المسؤولية" اعتمدها لجنة مكافحة الاحتكار إجراءً مفصلاً لتقدم طلبات التساهل والنظر فيها، وشروط مضمونها وإجراء مواصلة التعاون بين المشروع ولجنة مكافحة الاحتكار. ولأن إجراء التساهل الأوكراني لا يقدم الحماية إلا لأول طالب، بخلاف معظم البرامج المتعلقة بالتساهل، فهو يزيد من الشك في صفوف أعضاء الكارتل، لأن مشروعاً واحداً فقط هو الذي لديه إمكانية التعاون والحصول على الإعفاء من الغرامة. ومنذ إصدار اللوائح التنظيمية الجديدة المتعلقة بالتساهل، لم تقدم طلبات للإعفاء من المسؤولية.

باء- القانون الجنائي

٥١- لعدة سنوات جرى نقاش في أوكرانيا بشأن مزايا وعيوب تجريم انتهاكات قانون المنافسة، لا سيما فيما يتعلق بقضايا الكارتلات. ويتوقع المؤيدون أن يزيد التجريم من الردع ويُساوي بين الكارتلات بصورة أفضل من الناحية الإجرائية. وبالتجريم، تجري المسائل المتعلقة بالكارتلات عملاً بلوائح تنظيمية إجرائية واضحة منشأة بموجب قانون الإجراءات الجنائية. وستكون لسلطة الإنفاذ المختصة سلطات تحقيقية قوية. وفي الوقت الحاضر، لا ينص قانون الإجراءات الجنائية في أوكرانيا على أي مسؤولية عن انتهاك قانون المنافسة. بيد أن المادة ٢٢٨ من القانون الجنائي تجرم استخدام الإكراه لحفز طرف على المشاركة في إجراءات منسقة مُخلّة بالمنافسة.

٥٢- ولا تُنظّم مسألة التلاعب بالعملاء بوصفه فعلاً جنائياً خاصاً، بل يعد شكلاً من أشكال الاحتيال^(٣). وحتى الآن لم تستخدم النيابة العامة تدابير مكافحة الغش في أوكرانيا للتحقيق في حالات التلاعب بالعملاء.

جيم- قانون الحماية من المنافسة غير المشروعة

٥٣- يتضمن قانون الحماية من المنافسة غير المشروعة الذي دخل حيز النفاذ في ١٩٩٧ نسخة محدثة ومعززة لحالات حظر المنافسة غير المشروعة ظهرت أول مرة في قانون حماية المنافسة الاقتصادية لعام ١٩٩٢. ويرمي قانون الحماية من المنافسة غير المشروعة إلى "إقامة علاقات تجارية وتطويرها والحفاظ عليها وعلى غير ذلك من الممارسات العادلة للمنافسة في النشاط التجاري في ظروف السوق".

٥٤- ويتألف قانون الحماية من المنافسة غير المشروعة من أربعة أجزاء موضوعية. يتناول الجزء الأول (المواد من ٤ إلى ٧) الاستخدام غير المشروع للسمعة التجارية لكيان اقتصادي آخر. وتمنع عدة أحكام ذات صلة منصوص عليها في المواد من ١٦ إلى ١٩ الاستيلاء على الأسرار التجارية. أما الجزء الثاني (المواد من ٨ إلى ١٥) فيحظر التدخل غير المشروع في العلاقات التعاقدية بين كيان اقتصادي والمتعاملين معه من موردين ومشتريين. ويحظر الجزء الثالث (المادة ١٥) نشر المعلومات المضللة. أما الجزء الرابع (المواد من ١٦ إلى ١٩) فيركز على حماية الأسرار التجارية.

(٢) المادة ١٩٠ من القانون الجنائي.

٥٥ - ويعد إنفاذ قانون الحماية من المنافسة غير المشروعة من مسؤولية لجنة مكافحة الاحتكار، التي يجوز لها أن تفرض غرامات تصل إلى ٥ في المائة من الإيرادات المتأتبة للمخالف من السنة المالية السابقة (المادة ٢١). وللجنة مكافحة الاحتكار أن تطلب إلى المحاكم مصادرة المنتجات المستنسخة أو المُعلّمة بشكل غير قانوني (المادة ٢٥). وللأشخاص المتضررين من انتهاك قانون الحماية من المنافسة غير المشروعة التقدم إلى المحاكم بطلب التعويض عن الأضرار (المادة ٢٤).

دال - قانون المشتريات العامة

٥٦ - أوكرانيا من الولايات القضائية المتزايدة التي أسندت عدداً كبيراً من المسؤوليات المتعلقة بسياسة المشتريات العامة إلى وكالة المنافسة. وسنّت أوكرانيا قانوناً جديداً للمشتريات العامة في حزيران/يونيه ٢٠١٠. وتنص المادة ١-١٩ والمادة ٨-٣ من قانون المشتريات العامة على إسناد مسؤولية الاعتراض على العطاءات إلى لجنة مكافحة الاحتكار (مهمة استعراض الشكاوى)، بينما أسندت لوزارة التنمية الاقتصادية والتجارة سلطات رصد الأداء في مجال نظام المشتريات العامة. ويؤدي تنفيذ مهمة الرصد من جانب وزارة التنمية الاقتصادية والتجارة ومهمة الاستعراض من جانب لجنة مكافحة الاحتكار إلى تضارب في السلطات.

٥٧ - وفي ٢٠١١، اعتمدت أوكرانيا تعديلات إضافية لضمان تطابق قانون المشتريات العامة بشكل أوثق مع المعايير التي أنشأها الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي. ويبدو أن إجراء تنقيحات إضافية أمر مناسب. إذ ينبغي للتعديلات المقبلة أن توضح الأدوار المسندة إلى كل من لجنة مكافحة الاحتكار وإلى وزارة التنمية الاقتصادية والتجارة وحل مشكلة التضارب القائم بين إنفاذ صلاحيات المؤسساتين. ومن شأن سن تشريعات أخرى أن يؤدي إلى تكليف المؤسسات الاحتكارية الطبيعية باستخدام تقنيات تنافسية في الشراء، لا سيما في مجال المنافع.

٥٨ - وفي مجال تطوير نظام المشتريات العامة، ينبغي إعطاء الأولوية لضمان تكافؤ فرص المشاركة في إجراءات المشتريات وحماية الحقوق القانونية ومصالح مقدمي العطاءات. وينبغي تحقيق الشفافية في جميع المراحل انطلاقاً من مرحلة إعداد الخطط السنوية إلى الوفاء بالالتزامات التعاقدية من خلال القيام، على مستوى القانون الأولي، بإنشاء آليات مشتريات واضحة وشفافة وغير غامضة.

ثالثاً- الإطار المؤسسي وتنفيذ السياسات

٥٩- تعد لجنة مكافحة الاحتكار مسؤولة عن تنفيذ قانون حماية المنافسة الاقتصادية وقانون الحماية من المنافسة غير المشروعة. وتتمثل المهمة الرئيسية للجنة مكافحة الاحتكار في المساهمة في وضع سياسة المنافسة وتنفيذها. وللجنة مكافحة الاحتكار وظيفتان هما إنفاذ القوانين لضمان حماية المنافسة، والدعوة للمنافسة من أجل تشجيع تحرير الاقتصاد وتخليصه من الاحتكار.

ألف- الهيكل التنظيمي للجنة مكافحة الاحتكار

٦٠- أسست لجنة مكافحة الاحتكار في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ عملاً بقانون لجنة مكافحة الاحتكار. وبنهاية عام ١٩٩٣ عُيّن رئيس وتسعة أعضاء آخرين في اللجنة وجرى تعيين موظفين. وبدأت اللجنة العمل في ١٩٩٤ وتوجد منذ عقدين تقريباً.

٦١- وبموجب القانون الذي اعتمد في ٢٠١١، أصبحت لجنة مكافحة الاحتكار هيئة تنفيذية مركزية ذات مركز خاص. ويدير لجنة مكافحة الاحتكار حالياً رئيس وثمانية أعضاء حكوميين. ويعيّن رئيس لجنة مكافحة الاحتكار من رئيس أوكرانيا بموافقة البرلمان أي فيرخوفنا رادا، لمدة سبع سنوات (المادة ٩ من قانون لجنة مكافحة الاحتكار). وللرئيس أن يقبل رئيس اللجنة بموافقة البرلمان. ويعيّن أعضاء اللجنة والنائب الأول للرئيس ونائب الرئيس من رئيس أوكرانيا بطلب من رئيس الوزراء بناءً على اقتراح من رئيس لجنة مكافحة الاحتكار.

٦٢- وللجنة مكافحة الاحتكار ٢٧ مكتباً إقليمياً باختصاصات فردية في مجال الإنفاذ. وللرئيس سلطة تعيين وعزل رؤساء هذه الهيئات. وللجنة مكافحة الاحتكار ٥ إدارات تنفيذية و٥ إدارات للشؤون الإدارية. ويدير أعضاء اللجنة جميع الإدارات والمكاتب الإقليمية.

باء- سلطات لجنة مكافحة الاحتكار

٦٣- يعطي قانون لجنة مكافحة الاحتكار للجنة السلطات التالية:

- (أ) مراقبة الامتثال لقانون حماية المنافسة الاقتصادية؛
- (ب) مراقبة الإجراءات المنسقة وعمليات التمركز؛
- (ج) وضع وتنفيذ سياسة المنافسة، وتعزيز المنافسة وتقديم الدعم المنهجي لإنفاذ قانون المنافسة.

٦٤- وتوزع المادة ٣ من قانون لجنة مكافحة الاحتكار للجنة بالمشاركة في وضع وتنفيذ سياسة المنافسة في أوكرانيا، وبالتالي إعطاء اللجنة حق المشاركة في جميع القرارات السياسية المؤثرة في مجال المنافسة.

٦٥- وتخول المادة ٤١ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية للجنة مكافحة الاحتكار سلطة طلب الأدلة، لكن من دون الحصول عليها بواسطة "المداهمات المباغته". وهذا الإغفال ضعف كبير في أدوات التحقيق التي تمتلكها لجنة مكافحة الاحتكار. ذلك أن سلطة القيام بمداهمات مباغته أمر أساسي لفعالية إنفاذ قانون المنافسة، لا سيما في مكافحة الكارتلات. ولأن لجنة مكافحة الاحتكار تجمع الأدلة المقدمة "طوعاً"، عادة ما يرفض المنتهكون المحتملون، لا سيما أصحاب الكارتلات، تقديم الأدلة التي قد تؤدي إلى اتخاذ قرار ضدهم بشأن انتهاك أو فرض غرامات عليهم. ولتحسين إنفاذ القانون، تحتاج لجنة مكافحة الاحتكار بشكل عاجل إلى أسس قانونية لإجراء المداهمات المباغته والقدرة على تطبيق أدوات تحقيقية أخرى. ولأن المداهمات المباغته تزيد من احتمال كشف جرائم الكارتلات، ستكون إتاحتها للجنة مكافحة الاحتكار أمراً حاسماً في فعالية برنامج التساهل الجديد الذي وضعتة اللجنة. وستزيد شدة احتمال الكشف من حفز المخالفين على كشف سوء سلوكهم.

٦٦- ولغياب السلطات الكافية التي تخول جمع الأدلة عاقبة وخيمة أخرى على الأقل. فبدون أدوات تحقيق أفضل يُسترشد بها في إنفاذ القوانين، قد تترع لجنة مكافحة الاحتكار إلى الاعتماد بشدة على معايير ثانوية أولية نوعاً ما، من قبيل الحصص في السوق، لتحديد ما إذا وقع انتهاك للقانون أم لا. فعلى سبيل المثال، يُستحسن عدم الخروج باستنتاجات قوية بشأن إجراء منسق انطلاقاً من حركات موازية للأسعار بينما قد يكشف التحقيق إما عن دليل مباشر للتآمر أو قد يشير قطعاً إلى تغيرات موازية في الأسعار ناتجة عن قوى غير خطيرة أو قوى مؤيدة للمنافسة.

جيم- موارد لجنة مكافحة الاحتكار في أوكرانيا

٦٧- للجنة مكافحة الاحتكار ٨٤٦ موظفاً منهم ٢٤٣ في المكتب المركزي بكييف و٦٠٣ في مكاتب إقليمية. ومن مجموع الموظفين، هناك ٥١ في المائة من رجال الاقتصاد و٢٤ في المائة من المحامين. وليس لرئيس لجنة مكافحة الاحتكار أي سلطة لنقل الموظفين بين المكاتب الإقليمية والمكتب المركزي، وإن كان يوافق على تعيين الموظفين في المكاتب الإقليمية.

٦٨- وتقوم شعبة المحاسبة والتخطيط المالي في لجنة مكافحة الاحتكار بجمع وتقديم طلبات الميزانية التي توجهها اللجنة إلى وزارة المالية. وتموّل لجنة مكافحة الاحتكار من ميزانية الدولة حصرياً. وفي ٢٠١٢ بلغت الميزانية السنوية للجنة ٦٤,٥ مليون هيرفينيا (حوالي ٨ ملايين دولار أمريكي). ويضع البرلمان الأوكراني ميزانية لجنة مكافحة الاحتكار لكل سنة قادمة. وكل الغرامات التي تفرضها لجنة مكافحة الاحتكار تذهب إلى ميزانية الدولة.

٦٩- وأوصى استعراض الأقران الخاص بأوكرانيا الذي أجرته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢٠٠٨^(٣) بأن تقدم الدولة ما يكفي من الموارد للجنة مكافحة الاحتكار لكي تحافظ على المعايير العليا في أدائها لدى الاضطلاع بمهمتها. وما تزال هذه التوصية يتعين تطبيقها، ولعل تحقيقها أمر حاسم للجنة مكافحة الاحتكار من أجل الاضطلاع بمهامها بفعالية - لا سيما في ضوء المسؤوليات الجديدة المحتملة تسلمها كجزء من البرنامج الوطني للمنافسة.

دال- إنفاذ قانون المنافسة

٧٠- راكمت لجنة مكافحة الاحتكار تجربة واسعة في مجال الإنفاذ بموجب قانون المنافسة. ففي ٢٠١٢، اتخذت لجنة مكافحة الاحتكار أزيد من ٣٠٠٠ قرار مشفوع بجزاءات. وكان أزيد من ١٠٠٠ قرار في ميدان إساءة استعمال الهيمنة في السوق، وما بين ٢٥٠ و ٦٠٠ حالة اشتملت على إجراءات منسقة ومنافسة غير مشروعة. وفي ٢٠١٢، كشفت لجنة مكافحة الاحتكار عن ٥٢١ حالة كارتل. وفي بعض المسائل الحديثة (قضية الأحشاب)، فرضت غرامة قدرها حوالي ٤٠ مليون يورو. واستؤنفت القضية لدى ١٤ محكمة مختلفة. وفرضت لجنة مكافحة الاحتكار غرامة إجمالية تزيد على ٣٠٠٠٠٠ يورو للتلاعب بالعضاءات في إطار عطاء لشراء بطاريات مزودة بأجهزة شحن. أما فيما يتعلق بعمليات الإخطار بالاندماج، فقد بلغت وقت كتابة التقرير ما بين ٦٩٧ و ٩٤٤ إخطاراً في السنة على مدى السنوات الثلاث الأخيرة.

(٣) OECD (2008). *Competition Law and Policy in Ukraine. OECD Peer Review 00 2008 1N*

موجود على العنوان التالي: 3P1. Paris. p. 80 paragraph 6.2.1

(تاريخ الدخول إلى الموقع: ٢٦ <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41165857.pdf>)

نيسان/أبريل ٢٠١٣).

٧١- ويتبين من استعراض هذه التجربة أن هناك ثلاث ظواهر مهمة. أولاً، ترجع كثرة القضايا إلى الانخفاض النسبي في عتبات الإنفاذ والمعايير المتصلة به التي تقبل عدداً كبيراً من المسائل البسيطة تنافسياً أو المسائل التي يتعين النظر فيها لدى سلطات عامة أخرى. ويبدو أن العدد الكبير من المسائل المتعلقة بالإجراءات المنسقة راجع إلى المعايير المتدنية نسبياً لأدلة إثبات التواطؤ، لا سيما القرينة المنصوص عليها في المادة ٦-٣ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية. وتعد عتبات الإخطار بالاندماجات متدنية جداً أيضاً. وتدرك لجنة مكافحة الاحتكار الأسباب الكامنة وراء حجم القضايا كل سنة. وفي جميع المجالات تسعى لجنة مكافحة الاحتكار إلى تخفيض حجم أعمالها الكلي من خلال إلغاء القضايا التي يعد فيها أثر المنافسة غير ذي شأن. وبتابع نهج انتقائي أكثر، ستنفق لجنة مكافحة الاحتكار معظم مواردها على المسائل التي تنطوي على قضايا خطيرة في مجال المنافسة.

٧٢- ثانياً، تُنفق لجنة مكافحة الاحتكار وقتاً طويلاً في مراقبة الأسعار. وتمارس الحكومة المركزية ضغوطاً شديدة على لجنة مكافحة الاحتكار للتحرك فوراً ضد ارتفاع الأسعار في الأسواق "الحساسة اجتماعياً". واستجابة لهذه المطالب، تركّز مبادرات لجنة مكافحة الاحتكار فيما يتعلق بإساءة استعمال الهيمنة تركيزاً شديداً على الإفراط في التسعير. بيد أنه ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تركّز على تطوير المنافسة في الأسواق بدلاً من التركيز على تنظيم الأسعار.

٧٣- ثالثاً، كما نوقش سابقاً، تفتقر لجنة مكافحة الاحتكار إلى سلطة القيام بمهام مباحثة. إذ تتوقف التحقيقات بشكل شديد على التعاون الطوعي من جانب الكيانات التجارية - وذلك شرط منافٍ لإنفاذ فعال، لا سيما بالنسبة إلى جرائم الكارتلات.

رابعاً- الجهاز القضائي

٧٤- يتطلب إنفاذ قوانين المنافسة بشكل فعال قضاة على قدر عالٍ من التخصص وإجراءات قضائية عادلة وشفافة. إذ على القضاة فهم الآثار الواسعة النطاق المترتبة عن المنافسة فيما يتعلق بالقضايا التي تتجاوز مجرد إنفاذ القوانين من قبيل الخصخصة أو تحرير الأسواق التي لم يبدأ فيها بعد العمل بمبادئ المنافسة.

٧٥- وتخول المادة ٦٠ من قانون حماية المنافسة الاقتصادية لصاحب الطلب، والمدعى عليه والأطراف الثالثة الحق في تقديم طعون ضد قرارات لجنة مكافحة الاحتكار لدى محكمة اقتصادية. وينشئ قانون حماية المنافسة الاقتصادية الاختصاص الحصري للمحاكم الاقتصادية

للنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات هيئات لجنة مكافحة الاحتكار. ويجب تقديم الطعون ضد قرارات المكاتب الإقليمية التابعة للجنة مكافحة الاحتكار لدى المحاكم الاقتصادية الموجودة في الإقليم ذاته الذي توجد فيه هيئة لجنة مكافحة الاحتكار المعنية.

٧٦- وحسب قانون الإجراءات الإدارية للمحاكم في أوكرانيا، يجوز الطعن في أي قرار أو قانون أو تقصير من جانب لجنة مكافحة الاحتكار لدى المحاكم الإدارية ما لم ينص الدستور أو القانون على خلاف ذلك. وإذا استأنفت الأطراف في قضية قراراً لدى محكمة إدارية، كان للمستأنف اختيار الاختصاص الإقليمي للمحكمة. فقد يكون الاختصاص للمحكمة الإدارية الواقعة في المنطقة التي يوجد بها المستأنف أو المحكمة الإدارية في المنطقة التي يوجد فيها المدعى عليه (هيئة مكافحة الاحتكار). وعادة ما تُختار محكمة في مكان صاحب الطلب.

٧٧- وعليه فاختصاص المحاكم التي تتناول قضايا المنافسة غير واضح ومقسّم بين المحاكم الإدارية والتجارية. ويشكّل عدم الوضوح هذا نقطة ضعف في نظام سياسة المنافسة في أوكرانيا. وعدم اتخاذ قرار بشأن أي جهة من المحاكم العليا التي لها الاختصاص الحصري لتناول الطعون المقدمة ضد قرارات لجنة مكافحة الاحتكار في قضايا المنافسة يحول دون اكتساب قضاة كل الجهات للمعرفة الكافية والخبرة الضرورية للتدقيق في قرارات لجنة مكافحة الاحتكار بشكل فعال.

خامساً- الدعوة إلى المنافسة

٧٨- تُدرك لجنة مكافحة الاحتكار أن الدعوة الشديدة للمنافسة أمر حيوي لتكملة إنفاذ القوانين. وتتضمن أنشطتها في مجال الدعوة التعاون مع الهيئات الحكومية الأخرى، وإصدار توصيات من أجل التشجيع على المنافسة ومنع الانتهاكات، وزيادة توعية الجمهور بشأن أهمية المنافسة.

٧٩- وفي ٢٠١٢، استعرضت لجنة مكافحة الاحتكار ٢٠٠٥ لوائح تنظيمية، وقرارات ومشاريع قرارات صادرة عن سلطات عمومية، منها ٤٥١ لم توافق عليها. ويتعلق معظم مشاريع اللوائح التنظيمية التي لها آثار سلبية محتملة في مجال المنافسة بأسواق السكن والمنافع، والخدمات الإدارية، والعقاقير، والوقود والطاقة. وقُدمت مقترحات بشأن الامتثال لقانون المنافسة في ٢٦٦ لائحة تنظيمية. وروعت هذه المقترحات في ٥٥ قضية. وفي ٢٠١٢، قدمت هيئات لجنة مكافحة الاحتكار ٢٥٤٤ توصية إلى سلطات عمومية أخرى، وهيئات

حكومية محلية وكيانات اقتصادية تقترح إجراءات لضمان احترام مبادئ المنافسة. ومن هذه التوصيات، روعيت ٨٤,٧ في المائة.

٨٠- وتتواصل لجنة مكافحة الاحتكار مع فئات مستهدفة مختلفة من أجل الدعوة إلى اتخاذ تدابير تعزز المنافسة.

ألف- رئيس أوكرانيا، والبرلمان ومجلس الوزراء

٨١- وفقاً للمادة ٢ من قانون لجنة مكافحة الاحتكار، يراقب لجنة مكافحة الاحتكار رئيس أوكرانيا وتُعد مسؤولة لدى البرلمان. وللجنة مكافحة الاحتكار أن تُقدم إلى الرئيس ومجلس الوزراء في أوكرانيا مقترحات تتعلق بقوانين بشأن المنافسة، وسياسة المنافسة وتخليص الاقتصاد من الاحتكار.

٨٢- وتتبع لجنة مكافحة الاحتكار للبرلمان وتُقدم إليه تقريرها السنوي حيث تُبلغ البرلمانين بأنشطتها ومشاكل المنافسة في أوكرانيا وبسبل حلها. وتُسدي لجنة مكافحة الاحتكار المشورة للجنة البرلمانية بشأن مشاريع القوانين المتعلقة بقضايا تدخل ضمن اختصاصها وتنظر في مشاريع القوانين لضمان امتثالها لقوانين المنافسة وتُقدم، عند اللزوم، مقترحات بشأن تحسينها.

٨٣- وتتواصل لجنة مكافحة الاحتكار مع مجلس الوزراء في مجال وضع وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية. وتُصوغ اللجنة لوائح تنظيمية للقضايا التي تدخل ضمن اختصاصها وتُقدمها إلى مجلس الوزراء حيث ترمي هذه القواعد إلى تحسين التشريعات وحل مشاكل المنافسة.

باء- أوساط الأعمال التجارية

٨٤- في إطار جهود الدعوة إلى المنافسة التي تبذلها لجنة مكافحة الاحتكار إزاء أوساط الأعمال التجارية لا تستهدف اللجنة المشاريع المتعلقة بالإنتاج والتجارة فحسب، بل تستهدف أيضاً الرابطة التجارية وغرف التجارة. ولا تنشر لجنة مكافحة الاحتكار معلومات بشأن نطاق ومضمون قوانين المنافسة فحسب، بل تنشر أيضاً معلومات عن حقوق المشاريع أمام المحاكم، بما في ذلك إمكانية الاستفادة من برنامج التساهل الذي وضعته اللجنة في قضايا الكارتلات والإعفاءات التي يتيحها القانون. والشفافية والأمن القانوني عنصرا مهمان بالنسبة لأوساط الأعمال التجارية من أجل اتخاذ قرارات استثمارية في أوكرانيا. فخلال السنتين الماضيتين بشكل خاص، أولت السلطة اهتماماً كبيراً للتواصل مع أوساط الأعمال التجارية وممثليها عبر تنظيم أحداث للتوعية.

جيم- الإدارة العامة ومنظمو القطاعات

٨٥- لا يؤدي منظمو القطاعات دوراً مهماً في فتح القطاعات المحررة للمنافسة فحسب، بل أيضاً في خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة في القطاعات المحررة. وينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تبدأ في تغيير السياسة الاقتصادية في أوكرانيا يجعلها أكثر توجهاً نحو المنافسة في إطار جهد مشترك مع الفئات الحكومية المستهدفة المذكورة أعلاه. ويمكن أن تبدأ هذه المبادرة بإجراء دراسات سوقية في قطاعات أقل تنافسية. وقد يصبح ذلك أساساً لولاية لجنة مكافحة الاحتكار من أجل تطوير المنافسة في بعض القطاعات ذات الأولوية. وبدعم من مجلس الوزراء، يمكن إنشاء أفرقة عاملة، تشمل ممثلين عن القطاعات المنظمة وممثلين عن الوزارات المعنية والمشاريع المنظمة.

دال- وسائل الإعلام

٨٦- من أجل نشر ثقافة المنافسة بشكل أفضل داخل المؤسسات الحكومية الأخرى وفي أوساط الجمهور عموماً، وكذا من أجل بروز سلطة المنافسة على الساحة، من المهم بشدة لهذه السلطة المعنية بالمنافسة أن تُقيم تعاوناً جيداً مع وسائل الإعلام. وقد ظهرت لجنة مكافحة الاحتكار كثيراً في وسائل الإعلام عام ٢٠١٢ مقارنة بعام ٢٠١١. ومن أجل التوعية بدورها وعملها في مجال المنافسة وتحسين صورتها، ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار ألا تنشر قراراتها على الموقع الشبكي فحسب بل ينبغي لها أن تنشر معلومات عما خلفته قراراتها من آثار إيجابية. ولهذا الغرض، تحتاج اللجنة إلى سياسة علاقات عامة شاملة وإلى موظفين مُدرّبين بشكل جيد من أجل تنفيذ هذه السياسة.

هاء- المجتمع المدني

٨٧- يتأثر المستهلك بشكل مباشر بالقيود المفروضة على المنافسة عبر الأسعار، والاختيار، والجودة والابتكار في الأسواق. ويمكن اعتبار المجتمع المدني الواسطة بين مصالح المستهلك وسياسة المنافسة، وبين القانون وإنفاذه. وفي هذا السياق، يتوقع المجتمع المدني، بما في ذلك المؤسسات الأكاديمية مثل مؤسسة التعليم العالي، من لجنة مكافحة الاحتكار كامل الشفافية والعلانية في تحركاتها وقراراتها السياسية الناجمة عن إنفاذ قوانين المنافسة.

سادساً- النتائج والتوصيات السياسية

٨٨- يتبين من مقارنة قانون المنافسة في أوكرانيا بأفضل الممارسات الدولية أن الإطار القانوني لأوكرانيا لا يتطلب تغييرات جذرية. بيد أن الكثير لا يزال يتعين القيام به من أجل تهيئة الظروف اللازمة لتحديث لجنة مكافحة الاحتكار وجعلها سلطة مستقلة وقوية في مجال المنافسة لا تعاقب على الانتهاكات أو تراقب الأسعار فحسب، بل تساعد أيضاً في إنشاء بيئة تنافسية فعالة وضمان المنافسة في أسواق أوكرانيا. وعليه ليس قانون المنافسة هو ما يتطلب الإصلاح وإنما إنفاذ القانون من جانب لجنة مكافحة الاحتكار التي تحتاج إلى توجيه أقوى نحو الامتثال لأفضل الممارسات الدولية.

٨٩- ويشكّل اعتماد أوكرانيا برنامجاً وطنياً للمنافسة للفترة ٢٠١٤-٢٠٢٤ فرصة ممتازة لاعتماد إصلاحات متعلقة مباشرة بلجنة مكافحة الاحتكار وإعادة توجيه النظام الاقتصادي الأوكراني على نطاق أوسع نحو نهج تنافسي قائم على السوق. وتتوقع التوصيات المقدمة أدناه أن يشكل البرنامج الوطني للمنافسة منطلقاً لإعادة تقييم نظام سياسة المنافسة في أوكرانيا على نطاق واسع وتعزيز دور لجنة مكافحة الاحتكار بصفتها مؤسسة تشجع التقدم الاقتصادي.

ألف- التوصيات الموجهة إلى الجهاز التشريعي

٩٠- توجه التوصيات التالية إلى الجهاز التشريعي:

(أ) **منع التهرّب من واجب دفع الغرامات:** ينبغي تعديل القانون لمنع المنتهكين من التهرّب من مسؤولية دفع الغرامات باللجوء إلى تصفية الكيانات الاقتصادية الحالية ثم إعادة تسجيلها بصفتها مؤسسات تجارية جديدة؛

(ب) **تعزيز السلطات التحقيقية للجنة مكافحة الاحتكار:** ينبغي أن يُعرّف القانون الإجراءات المفصّلة لكي تمارس لجنة مكافحة الاحتكار سلطات القيام بمداهمات مباحة قصد تفتيش أماكن المؤسسات التجارية ومصادرة الأدلة ذات الصلة بانتهاكات محتملة لقانون المنافسة؛

(ج) **تعزيز السلطة التقديرية لتحديد الأولويات:** ينبغي تعديل القانون من أجل إعطاء لجنة مكافحة الاحتكار مزيداً من السلطة التقديرية لتحديد الحاجة إلى فتح قضية تبعاً لتلقي شكوى مقدّمة حسب الأصول والقضايا التي ستُحقّق بشأنها عملاً بسلطتها المنصوص عليها في قانون حماية المنافسة الاقتصادية وقانون الحماية من المنافسة غير المشروعة؛

(د) إنشاء مسؤولية غير مشروطة عن التلاعب بالعطاءات: ينبغي تعديل القانون لإنشاء مسؤولية غير مشروطة عن التلاعب بالعطاءات يتحملها المشاركون في العطاءات وفرض جزاءات في شكل غرامات وإقصاء المنتهكين؛

(هـ) تنقيح برنامج التساهل من أجل خفض الغرامات للأطراف غير الطرف الأول المبلغ: ينبغي تعديل القانون قصد السماح للجنة مكافحة الاحتكار بأوكرانيا بتخفيض الغرامات أو غير ذلك من الجزاءات المفروضة على الأطراف التي تلتزم التساهل بعد تقديم طلب التساهل الأولي؛

(و) توضيح الاختصاص القضائي للمحاكم فيما يخص التشجيع على التخصص: ينبغي تعديل القانون من أجل تعزيز التخصص القضائي في معالجة قضايا المنافسة والنص على إمكانية الطعن في قرارات لجنة مكافحة الاحتكار المتعلقة بقضايا المنافسة لدى المحاكم التجارية أو المحاكم الإدارية حصرياً وابتدائياً؛

(ز) تنقيح قانون المشتريات العامة:

'١' ينبغي توضيح الاختصاصات الموزعة بين لجنة مكافحة الاحتكار ووزارة التنمية الاقتصادية والتجارة كما ينبغي تجنّب حالات التداخل في الاختصاصات؛

'٢' ينبغي للوزارة أن تركز على الوظيفة التنظيمية وينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تكون السلطة المختصة لتناول الشكاوى؛

'٣' لأغراض الوضوح القانوني، ينبغي تعديل تعريف مصطلح "رصد" حتى تركز وزارة التنمية الاقتصادية والتجارة على التحليل الاقتصادي لفعالية إجراءات المشتريات العامة فقط؛

'٤' ينبغي تحديد إجراءات قيام وزارة التنمية الاقتصادية والتجارة بوظيفة الرصد في القانون الأولي (قانون المشتريات العامة)؛

(ح) تحسين فعالية مراقبة الاندماجات: ينبغي تعديل القانون لحظر عمليات تمرکز الكيانات الاقتصادية التي تُخفي مالكيها الحقيقيين عبر التسجيل في الخارج.

باء- توصيات موجّهة إلى الحكومة

٩١- توجه إلى الحكومة التوصيات التالية:

(أ) زيادة فعالية الوظيفة التنظيمية للدولة: ينبغي التعجيل بإنشاء هيئة تنظيمية مستقلة معنية بالنقل؛

(ب) استخدام البرنامج الوطني للمنافسة من أجل ترقية نظام سياسة المنافسة في أوكرانيا:

'١' ينبغي للبرنامج الوطني للمنافسة أن يصبح أساساً لتنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير المتعلق باستعراض الأقران؛

'٢' ينبغي إعطاء لجنة مكافحة الاحتكار دوراً مركزياً في وضع عناصر خاصة في البرنامج الوطني للمنافسة وفي تنفيذها؛

'٣' ينبغي للبرنامج الوطني للمنافسة أن يدعو إلى تفكيك الحواجز الاصطناعية التي تحول دون دخول المؤسسات التجارية الجديدة إلى الأسواق والتوسع فيها وإلى سحب الإعانات التي تقدمها الدولة وغير ذلك من أشكال الدعم التي تحصّن الشركات المهيمنة الحالية؛

'٤' ينبغي للبرنامج الوطني للمنافسة أن يحرص على زيادة موارد لجنة مكافحة الاحتكار (المالية والبشرية والعلمية والمتعلقة بالمعلومات) من أجل تنفيذ البرنامج وتحقيق أهدافه؛

(ج) إنشاء لجنة دائمة معنية بالفعالية الاقتصادية: ينبغي اتخاذ البرنامج الوطني للمنافسة مناسبة لتشكيل لجنة دائمة تُعدّ تقييمات دورية للمنافسة في الاقتصاد الأوكراني وتُجري دراسات متعلقة بتحسين ظروف المنافسة؛

(د) معالجة أسباب الإخفاق في المنافسة وليس أعراضها - حالة مراقبة الأسعار: ينبغي للخطة الاستراتيجية أن تُحدّد رؤية لمعالجة العقبات الهيكلية الأساسية التي تعترض المنافسة والتي ستمكّن، في حال القضاء عليها، لجنة مكافحة الاحتكار من تقليص الموارد المركّزة على التسعير المفرط وغير ذلك من تدابير مراقبة الأسعار؛

(هـ) **القضاء على عدم الشفافية في المشتريات العامة:** ينبغي إنشاء نظام شفاف للمشتريات العامة عبر تنفيذ نظام مشتريات إلكترونية قائم على أفضل الممارسات الدولية.

جيم- توصيات موجّهة إلى لجنة مكافحة الاحتكار في أوكرانيا

٩٢- توجه التوصيات التالية إلى لجنة مكافحة الاحتكار:

(أ) **تعزيز عملية تحديد الأولويات ووضع خطة استراتيجية سنوية لتحقيقها:**

'١' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تُجري تمريناً سنوياً تقرر فيه طبيعة الموارد المخصصة عبر ولايتها الناشئة من قانون حماية المنافسة الاقتصادية وقانون الحماية من المنافسة غير المشروعة، وقانون المشتريات العامة والتي ستعود بأكبر المزايا على اقتصاد أوكرانيا ومستهلكيه؛

'٢' ينبغي نشر نتائج عملية تحديد الاستراتيجيات من قِبَل لجنة مكافحة الاحتكار سنوياً في شكل خطة استراتيجية؛

'٣' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تُجري مشاورات عامة دورية لتوضيح الاقتراحات المتعلقة باختيارها للأولويات وللمناقشة خطتها الاستراتيجية؛

(ب) **إنشاء آليات لتحسين العلاقة مع منظمي القطاعات وإضفاء طابع رسمي عليها:** ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تُنشئ آليات رسمية لتحسين علاقتها وتعاونها مع منظمي القطاعات. وقد يكون ذلك عبر إنشاء أفرقة عاملة تضم ممثلين عن كلتا المؤسساتين أو عبر توقيع مذكرات تفاهم مع كل وكالة من الوكالات التنظيمية؛

(ج) **توضيح وتبسيط عملية استعراض حالات الاندماج:**

'١' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تقدم مزيداً من الشفافية بشأن عملية استعراض حالات الاندماج؛

'٢' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تتخذ خطوات إضافية لتقديم ردود في الوقت المناسب على طلبات الأطراف المتدججة بشأن مركز استعراض حالات الاندماج الحالية والجدول الزمني المحتمل لإنجاز عملية الترخيص؛

'٣' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تُنشئ إجراء "المسار السريع" الذي يتميز بفعالية أكبر من أجل البت في المعاملات المبلّغ عنها التي لا تشكل أي خطر على اقتصاد أوكرانيا فيما يخص المنافسة؛

(د) تعزيز آلية رصد تنفيذ سُبُل الانتصاف:

'١' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تضع قائمة بيانات إلكترونية تسجل جميع سُبُل الانتصاف المتبقية، وتتعبق الامتثال للالتزامات المتعلقة بالانتصاف، وتحدّد جميع التغييرات الحاصلة في الملكية أو مركز الأطراف الخاضعة للالتزامات المتعلقة بالانتصاف؛

'٢' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار، كجزء من ممارستها الروتينية، أن تُلزم الأطراف الخاضعة لإجراء الانتصاف أن تقدم تقارير دورية عن الامتثال تتضمن جملة معلومات منها التقدم المحرز من أجل الوفاء بالتزامات الإنصاف وتحديد التغييرات الواقعة في الملكية؛

(هـ) تقديم المزيد من التوجيه بشأن نوايا الإنفاذ: ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تقدم مزيداً من الإرشاد، في شكل مبادئ توجيهية أو غير ذلك من صكوك السياسة العامة الأخرى، بشأن نواياها المتعلقة بالإنفاذ فيما يخص الاضطلاع بالمسؤوليات الموكلة إليها بموجب قانون حماية المنافسة الاقتصادية، وقانون الحماية من الممارسة غير المشروعة، وقانون المشتريات العامة. ومن المواضيع المفيدة لمواصلة التوسع بشأنها في هذه المبادئ التوجيهية أو اللوائح التنظيمية الإنفاذ ضد القيود الأفقية، والقيود العمودية، ومعاملة السلوك الموازي بوصفه إجراءً منسقاً؛

(و) وضع برنامج تقييمي:

'١' ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تُنشئ برنامجاً لتقييم قانون المنافسة بشكل منتظم؛

'٢' ينبغي لجهة اتصال معنية بهذا البرنامج التقييمي أن ترصد تنفيذ برنامج التساهل المنقح؛

(ز) تعزيز التواصل مع وسائط الإعلام: ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن تُحسِّن من علاقتها مع وسائط الإعلام، وأن تضع خطة إعلامية للتواصل مع المزيد من المنظمات الإعلامية وأن تُجري تدريبات منتظمة للعاملين في دائرتها الصحفية؛

(ح) توسيع استخدام الدراسات السوقية: ينبغي للجنة مكافحة الاحتكار أن توسِّع من استخدام الدراسات السوقية لتحديد حالة المنافسة واقتراح تحسينات، لا سيما في قطاعات المنافع العامة وفي المجالات التي تتسم بارتفاع مستويات التمركز.