



## مشروع "تعزيز القوانين التجارية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"

### التقرير الوطني حول

### "سياسة وقانون المنافسة في تونس"

### الملخص تنفيذي

1. يندرج إعداد هذا التقرير حول قانون وسياسة المنافسة في إطار تنفيذ المرحلة الثانية من "مشروع تعزيز القوانين التجارية بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا". وقد تم اختيار موضوع قوانين وسياسات المنافسة كمحور للدراسة المعمقة بالنسبة لتونس، بالنظر لريادة تجربتها في المنطقة. وقد غطت هذه الدراسة سياسة المنافسة في مفهومها الواسع مع تركيز على قوانين المنافسة وإنفاذها العملي.

2. يتضمن التقرير أربعة أجزاء :

- **جزء أول :** يستعرض الخلفية والإطار الاقتصادي الذي ينفذ في إطاره قانون المنافسة ويركز بالخصوص على إبراز التفاعل بين سياسة المنافسة وباقي السياسات الاقتصادية ذات التوجه التحرري ومدى إسهام هذه الأخيرة في توفير ظروف تطبيق القانون. كما يستعرض هذا الجزء الحاجة لإصدار القانون ويقدم نبذة عن تطور هيكلية الإقتصاد الوطني ووضع المنافسة في أهم القطاعات ومركزها من السياسات الاقتصادية.

- **جزء ثان :** خصص لاستعراض الإطار التشريعي والمؤسسي للمنافسة يبرز التطور الذي شهدته أحكام القانون والأسباب الكامنة وراء ذلك، هذا فضلا عن إستعراض نماذج من فقه القضاء في المجال.

- **جزء ثالث :** خصص لتقييم تنفيذ القانون وذلك من خلال استعراض تطور نشاط أجهزة المنافسة ومدى إسهام تنفيذ القانون في دعم المنافسة في الإقتصاد الوطني والتصدي للإشكاليات التي قد تبرز في الأسواق.

- **جزء رابع :** خصص لصياغة التوصيات التي خلصت إليها الدراسة سواء على مستوى الإصلاحات الهيكلية لدعم مستوى المنافسة في الإقتصاد أو الإصلاحات التشريعية والعملية لإنفاذ قانون المنافسة.

3. وقد تقيد الفريق الوطني الذي قام بإعداد هذا التقرير بالمنهجية الاسترشادية التي وضعها الفريق الإقليمي كما استفاد من الملاحظات القيمة التي أبدتها عديد الأطراف الرسمية والمهنية والمؤسسات الاقتصادية والتي تجاوزت بصفة إيجابية مع المشروع.

ولغاية إعداد التقرير، قام الفريق بعملية جرد لأهم التشريعات الاقتصادية ذات العلاقة بموضوع المنافسة. كما قام الفريق باستغلال فقه القضاء المتوفر ونتائج الدراسات والتقارير الاقتصادية ذات العلاقة وجرّد مصادر المعلومات المهمة للمشروع. كما تمّ إجراء جملة من اللقاءات الفردية مع بعض الكفاءات الوطنية في المجال لإستجلاء رأيها حول واقع التجربة التونسية في مجال المنافسة وآفاق تطويرها.

وتدعيما للدراسة تمّ إنجاز إستطلاع للآراء، شمل عينة من 165 شخصا تضم كافة الشرائح المعنية من حقوقيين ورجال أعمال وجهات رسمية، للوقوف على تقييم موضوعي لرؤية هذه الشرائح لمدى تحفيز قانون الأعمال للنشاط الإستثماري ولتسهيل الأعمال، وكذلك لقياس مدى إطلاع العامة على هذه القوانين بصفة عامة وقانون المنافسة بصفة خاصة، ومدى رضاها عن أداء الأجهزة المسؤولة عن إنفاذه ، وتقييمها لمستوى المنافسة في مختلف القطاعات الإقتصادية بصفة عامة ومكان القوة فيها وأولويات الإصلاح.

وقد طرحت هذه الدراسة للنقاش والإثراء في إطار الورشة الوطنية التي إنعقدت يوم 17 ديسمبر 2009، والتي ضمت ما يزيد عن 100 شخص يمثلون كافة القطاعات المعنية من رجال أعمال وممثلي القطاع العام والمحامين والقضاة والأساتذة الجامعيين وممثلي وسائل الإعلام.

4. لقد مكنت هذه الدراسة من إبراز أهمية سياسة وقوانين المنافسة في تحقيق أهداف خطة التنمية وحفز مناخ الأعمال وتعزيز تنافسية الاقتصاد بما يمكن من دفع مستوى النمو وتحقيق مزيد من النجاحة وضمان حماية أفضل لمصالح المستهلك وتحسين الاقتصاد الوطني من الممارسات التي قد تعيق تطوره وتضر بنسيجه الاقتصادي.

وقد خطت تونس على مرّ العشرين سنة الماضية خطوات هامة في إرساء مناخ تنافسي لاقتصادها من خلال جملة الإصلاحات الاقتصادية التي أقرتها بصفة تدريجية ومنها بالخصوص سن قانون منافسة منذ سنة 1991 وإحداث أجهزة متخصصة مسؤولة عن انفاذه وتطوير هذا الإطار القانوني وتعديله في 5 مناسبات متتالية آخرها في 2005 إلى جانب تطوير الإطار المؤسسي ودعمه بصفة متواصلة بما يتماشى وتطور هيكله الاقتصادي وكذلك لتجاوز ما أفرزته التجربة والممارسة من نقائص. هذا إلى جانب العمل على ضمان أوفر فرص النجاح على مستوى تطبيق قانون المنافسة.

كما سجلت الدراسة التطور الحاصل لوضع المنافسة في الإقتصاد الوطني بالرغم من التفاوت بين القطاعات وهو تفاوت له مبرراته الهيكلية.

5. يبرز تحليل نشاط مختلف الأجهزة المتدخلة في إعمال القانون من إدارة عامة للمنافسة بوزارة التجارة ومجلس المنافسة والجهاز القضائي بشقيه العدلي والإداري تطورا ملحوظا في تنفيذ قانون المنافسة وترسخا للتجربة الوطنية وهو ما أكسبها ريادة في المنطقة العربية والإفريقية وأسهم في إشعاعها. ويتأكد ترسخ التجربة الوطنية في مجال المنافسة من خلال عدة مؤشرات لعل أهمها:

- الموقع المتميز لسياسة المنافسة ضمن السياسات الاقتصادية
- ثراء فقه القضاء الوطني في هذا المجال
- المكانة الهامة والسمعة الطيبة التي أصبحت سلطات المنافسة الوطنية تحظى بها داخليا وخارجيا.
- توفق الإطار القانوني والمؤسسي وسياسة إنفاذه في حماية الاقتصاد الوطني من الممارسات المنافية للمنافسة التي قد تخل بتوازنات السوق.

- التصنيف المتميز التي حصلت عليه التجربة الوطنية في مجال المنافسة في إطار مراجعة النظراء التي أجريت سنة 2006 في إطار فريق العمل الحكومي حول قوانين وسياسات المنافسة التابع لمؤتمر الأمم المتحدة حول التنمية والتجارة ( الأونكتاد).

وعلى قابلية بعض نتائجه للنقاش، أكد استطلاع الآراء الذي أجري في إطار الدراسة الحالية أهمية قانون المنافسة في تحفيز بيئة الأعمال وتسريع نسق النمو وكذلك عزم الحكومة على أعمال هذا القانون وعدم التراخي في تطبيقه حتى في فترات التراجع الاقتصادي. كما أبرز الاستطلاع رضا على أداء أجهزة المنافسة وعلى درجة التطبيق الفعلي للقانون.

6. وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن الإطار القانوني الحالي يعد إجمالاً متطوراً وهو يجاري المعايير الدولية المعمول بها، وإن كان يتطلب مزيداً من التطوير والتحسين خاصة فيما يتعلق بمعالجة الإتفاقيات العمودية وبعض الجوانب الإجرائية. كما إن الأجهزة المسؤولة عن إعماله لها من الكفاءة والقدرات على التقدم في أعمال القانون بالصفة المرجوة.

7. وفي المقابل تم الوقوف على بعض النقائص أو المعوقات التي قد تعيق تطبيق القانون ومنها بالخصوص:

- صغر حجم السوق الوطنية وسيطرة بعض المجمعات الكبرى على بعض القطاعات مع ما قد يفرزه ذلك من قوة سوقية وتحكم في تكون الأسعار.
- تميز عدد هام من الأسواق بنموذج احتكار القلة بما يسهل تبادل المعلومات وإمكانيات التواطؤ بين الفاعلين الاقتصاديين في السوق ( قلة العارضين).
- تكريس بعض التشريعات لقواعد لا تتماشى وتحفيز المنافسة.
- النزعة الحمائية لدى عديد المهن وعدم تحمسها للمنافسة.
- أهمية تدخل الدولة في بعض القطاعات بالرغم من سياسة التحرير، وإن كان لهذا التدخل مبرراته الإجتماعية والتعديلية، وهو تدخل أبرزت الأزمة الأخيرة الحاجة إليه.
- ضعف الوعي بأحكام قانون المنافسة وما يوفره من آليات خاصة للمستهلك وللمؤسسات الصغرى والمتوسطة.
- عدم تفرس كافة المحامين بخصوصيات قانون المنافسة.
- إجحام المؤسسات المتضررة من اللجوء إلى قضاء مجلس المنافسة وتفضيلها الاشتكاء بصفة غير رسمية للإدارة.
- ضعف موارد سلطات المنافسة وخاصة الإدارة العامة للمنافسة في ظل تعدد وتنامي مهامها.

8. وتبعاً لذلك خلصت الدراسة إلى جملة من التوصيات الهادفة إلى تعزيز مناخ المنافسة في الاقتصاد ومزيد تطوير الإطار القانوني للمنافسة وكذلك تعزيز نشاط سلط المنافسة والرفع من درجة التنسيق فيما بينها وكذلك بينها وبين باقي الأجهزة الرسمية وخاصة الهيئات التعديلية. كما حددت الدراسة بعض المجالات والقطاعات ذات الأولوية لنشاط سلط المنافسة.

9. ففي مجال الإصلاحات الهيكلية الهادفة إلى تعزيز مستوى المنافسة في الإقتصاد الوطني، شملت توصيات الدراسة بالخصوص :

- مزيد تسهيل النفاذ إلى الأنشطة الاقتصادية عبر مواصلة جهود تبسيط الإجراءات وتقليص كلفتها وكذلك فتح بعض القطاعات الممنوح في شأنها إمتياز لمؤسسات عمومية أمام المنافسة مع مراعاة البعد الاجتماعي والإبقاء على الدور التعديلي للدولة في القطاعات الحساسة والإستراتيجية خاصة في ضوء إفرازات الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة.
- تحفيز المنافسة في بعض القطاعات التي لا تزال مؤطرة أو تنسم بضعف مستوى المنافسة فيها مثل المهن الحرة.
- الإستفادة من التشخيص التشريعي قيد الإنجاز حول قطاع الخدمات لتطوير قواعد المنافسة.
- تعزيز حرية المبادلات التجارية ومواصلة الجهود لتقليص مستوى الحماية التعريفية وغير التعريفية.
- التقدم في تحرير الأسعار في بعض القطاعات التي لا تزال مؤطرة والتي تتوفر فيها شروط المنافسة الضرورية.
- مزيد تفعيل دور المستهلك في إنكفاء المنافسة والإستفادة في ذلك مما يوفره المعهد الوطني للإستهلاك الذي تمّ بعثه أخيراً.

10. أما فيما يتعلق بتطوير الإطار القانوني والترتيبي لسياسة المنافسة بما يضمن مزيد توافقه مع التشريع الأوروبي ومستلزمات المرحلة المقبلة، فقد شملت توصيات الدراسة بالخصوص إدخال جملة من التعديلات لتحسين صياغة القانون وتطوير محتواه خاصة فيما يتعلق بـ:

- تطوير نظام معالجة الاتفاقيات العمودية من خلال التوجه نحو منح إعفاء جماعي وفق الفصل 6 من قانون المنافسة لعقود التوزيع الإنتقائي تماشياً مع التوجه لتشجيع هذه الأنماط وخاصة منها الإستغلال تحت التسمية الأصلية (franchise).
- توسيع مجال الإستشارة الوجيهة لمجلس المنافسة ليغطي علاوة على النصوص الترتيبية مشاريع القوانين التي لها تأثير على وضع المنافسة.
- توسيع مجال اللجوء إلى قضاء مجلس المنافسة إلى تجمع عدد معين من المستهلكين، دون ضرورة الإنصواء ضمن جمعية مستهلكين.
- تعزيز استقلالية جهاز التحقيق في المجلس (المقررين) عن جهاز القضاء.
- إستدعاء مندوب الحكومة بصفة آلية في القضايا الإستئنافية والتعقيب لقرارات مجلس المنافسة وتخويله تقديم ملحوظاته فيها.

- الترفيع في الأجل الممنوح للأطراف لتقديم ملاحظاتها على تقرير ختم الأبحاث.
- إخضاع مقرري المجلس وأعضائه غير القضاة إلى أداء اليمين على غرار ما هو معمول به لإطارات الإدارة العامة للمنافسة والقضاة
- إثراء الصياغة ببعض المفاهيم التي طورها فقه قضاء مجلس المنافسة كمفهوم المؤسسة والسوق المرجعية ومكونات الوضع المهيمن ووضع التبعية الاقتصادية ومفهوم السعر المفرط الانخفاض...
- التنصيص على إعفاء الاتفاقيات ضعيفة الأثر.

#### 11. وفي جانب تطوير الإجراءات ذات العلاقة بمعالجة ملفات التركيز الإقتصادي، تضمنت التوصيات بالخصوص:

- جعل رأي سلطات المنافسة عنصرا من عناصر تقييم طلب الترخيص في ملفات التركيز التي تقتضي موافقة أكثر من جهة.
- إستجلاء رأي ذوي المصلحة بعمليات التركيز المعروضة على الترخيص ودعوتهم للإدلاء عند الإقتضاء بملاحظاتهم في شأنها.
- إحداث نشرية خاصة تنشر فيها قرارات وأراء المجلس وكذلك قرارات الوزير في مادة الإعفاء والتركيز الإقتصادي.

#### 12. أما فيما يتعلق بدعم الجانب العملي والتنفيذي لقانون المنافسة، فقد تركزت توصيات الدراسة على:

- تعزيز نشر ثقافة المنافسة واستعمال كل الآليات المتاحة لذلك.
- دفع التعاون بين مختلف الأطراف الفاعلة في تنفيذ القانون .
- تطوير نظم المتابعة والدراسات حول وضع المنافسة في مختلف القطاعات الإقتصادية مع الإستفادة في ذلك من التعاون مع الجامعة.
- مواصلة جهود بناء وتطوير القدرات والكفاءات الوطنية في مجال المنافسة وخاصة تكوين إطارات المجلس والإدارة العامة والقضاة وتطوير برامج التعاون الدولي ( أعمال المركز الإقليمي للتدريب والتوثيق في مجال المنافسة الذي أبرم في شأنه إتفاق مع الأونكتاد).
- تعزيز تدريس قوانين المنافسة والإستهلاك في الجامعات التونسية.

#### 13. كما أوصت الدراسة بتعزيز سلط المنافسة ودعم مواردها وتنظيمها مؤكدة بصفة خاصة على:

- تدعيم تركيبة المجلس ومقرريه بالتخصصات الإقتصادية وكذلك بالجوء إلى الخبرة الخارجية في إطار عقود خدمة قصيرة المدى.
- تدعيم الإدارة العامة للمنافسة بالإطارات البشرية وإعادة تنظيمها في اتجاه بعث إدارة متخصصة في أبحاث المنافسة.

14. أما في جانب أولويات العمل التي يجب أن تركز عليها سلط المنافسة في السنوات القادمة، فقد تم التأكيد بالخصوص على ضرورة إيلاء مزيد من العناية لمعالجة الجوانب التالية :
- العلاقة بين المساحات الكبرى والمنتجين ومسألة الهوامش الخلفية.
  - معالجة ظاهرة التجارة الموازية وتداعياتها على الإقتصاد الوطني.
  - الممارسات التجارية لبعض المجمعات الكبرى المهيمنة على السوق.
  - دراسة كراسات الشروط بما يكفل التأكد من الحاجة لهذه الآلية ومن عدم تضمنها شروطا إقصائية أو مضيقية للنفوذ للسوق خاصة في ظل تضخم عدد هذه الكراسات دونما حاجة متأكدة لها في بعض الأحيان.
  - متابعة وضع المنافسة في أهم القطاعات والأنشطة الإقتصادية.

15. هذا وقد أبرز النقاش الذي دار في الورشة الوطنية لمناقشة الدراسة (17 / 12 / 2009) تحفظا على بعض نتائج الإستطلاع المتعلقة بجدوى تسريع عملية الخصخصة على تحفيز المنافسة، وجدوى إدراج عقوبة السجن في مادة المنافسة باعتبار أنّ التوجه المعتمد في تونس هو التخلي عن العقوبات السالبة للحرية في المادة الإقتصادية.