مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
الأونكتاد

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

منغوليا

استعراض عام

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠١٢

ملاحظة

يندرج استعراض النظراء الطوعي الذي يجريه الأونكتاد لقوانين وسياسات المنافسة في إطار مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية (مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة)، التي اعتمدتها 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 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/2012/2 (OVERVIEW)
منغوليا

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 تُعقَد كل خمس سنوات لاستعراض مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة. ويضطلع بالأعمال التحضيرية الموضوعية فرعُ سياسات المنافسة وحماية المستهلك التابع للأونكتاد، وذلك بتوجيه من حسن قاقايا، رئيس الفرع.

وقد أعد هذا التقرير للأونكتاد فلاديمير كاشالين، مستشار الدولة في الاتحاد الروسي، ومساعد/مستشار رئيس الإدارة الاتحادية لمكافحة الاحتكار في روسيا. وتولى إبرو غوتشي مسؤولية الدعم الفني لإعداد التقرير واستعراضه. وقدم بابلو غارثيا تعليقات قيّمة على التقرير. ويود الأونكتاد أن يعرب عن تقديره للمساعدة القيّمة المقدَّمة، خلال إعداد هذا التقرير، من مَنداخ داشدورج، الرئيس السابق لوكالة المنافسة التزيهة وحماية المستهلك في منغوليا، وغانتويا بادورج، القائم بأعمال رئيس إدارة التعاون الدولي التابعة لوكالة المنافسة التزيهة وحماية المستهلك، وزملائهما، وبايارتسيتسيغ غيغميداش، الخبير في مجال المنافسة من منغوليا.

المحتويات

الصفحة

تصدير ١

١- أسس وتاريخ سياسة المنافسة في منغوليا ١

ألف - مقدمة: سياق نظام المنافسة في منغوليا ١

باء - السياق السياسي والتاريخي والاقتصادي ٢

٢- الإطار القانوني: قانون المنافسة **٣**

ألف - الاتفاقات المخلة بالمنافسة ٤

باء - تعريف الأسواق ذات الصلة ٤

جيم - إساءة استعمال المركز المهيمن ٤

دال - الاندماجات والاستحواذات ٥

هاء - المسائل الإجرائية ٦

واو - الجزاءات ٧

زاي - المساعدة المقدمة من الدولة ٧

٣- الجوانب المؤسسية: هياكل وممارسات الإنفاذ **٨**

ألف - المؤسسات المعنية بسياسة المنافسة ٨

باء - الإطار المؤسسي وعمليات وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك .. ٨

جيم - حماية المستهلك ١٤

دال - المنافسة والمشتريات العامة ١٤

هاء - التعاون الدولي ١٥

٤- حدود سياسة المنافسة: الإعفاءات والأطر التنظيمية الخاصة واتساق السياسات **١٦**

ألف - الإعفاءات والمعاملة الخاصة على نطاق الاقتصاد ككل ١٦

باء - القواعد والإعفاءات المتعلقة بقطاعات محددة ١٦

جيم - اتساق السياسات ١٧

٥- دراسات السوق وسياسة المنافسة **١٧**

٦- الترويج للمنافسة **١٨**

٧- الاستنتاجات والتوصيات السياساتية **٢٠**

ألف - الاستنتاجات ٢٠

باء - التوصيات ٢١

تصدير

١- يبحث هذا التقرير الحالة الراهنة لقانون وسياسة المنافسة في منغوليا، ويستند إلى بحوث مكتبية مستفيضة وإلى زيارة إلى منغوليا لتقصي الحقائق. وشملت البحوث المكتبية استعراضاً لمجموعة من الأمور منها دستور منغوليا، وقانون المنافسة لعام ٢٠١٠، والقوانين القديمة في مجال المنافسة، والتشريعات الأخرى ذات الصلة (قانون حماية المستهلك، وقانون المشتريات العامة)، والقرارات التي اتخذتها وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك، ووكالات حكومية أخرى، ودراسات السوق. وأُجريت زيارة تقصّي الحقائق إلى منغوليا في الفترة من ٩ إلى ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، حيث اضطُلع بمقابلات مع جهات مختلفة صاحبة مصلحة[(١)].

١- أسس وتاريخ سياسة المنافسة في منغوليا

ألف- مقدمة: سياق نظام المنافسة في منغوليا

٢- اعتمدت منغوليا قانونها الأول بشأن المنافسة (قانون منغوليا بشأن حظر المنافسة غير التريهة) في عام ١٩٩٣. ومنَع القانون الحكومة من تقييد المنافسة الاقتصادية، وحظَر الاحتكارات والقيود الأخرى المفروضة على المنافسة التريهة، ووضَع مبادئ توجيهية لتدخل الحكومة في الأسواق.

٣- وقد أُنشئت الوكالة الفعلية المعنية بالمنافسة بعد ١٢ عاماً من سَنِّ قانون المنافسة المنغولي الأول. وحتى عام ٢٠٠٥، لم تكن هناك أية وكالة حكومية محددة مسؤولة عن حماية المنافسة، وكانت الجهود المبذولة في تلك الفترة لإنفاذ قانون المنافسة عفوية. ولم تشهد تلك الفترة وضع قانون متسق على الصعيد الوطني بشأن المنافسة.

(١) *بالإضافة إلى وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك، أُجريت مقابلات مع الجهات التالية: (أ) الحكمة الإدارية للعاصمة؛ و(ب) الوكالات الحكومية، بما فيها وزارة الخارجية، ووزارة المالية، ووزارة العدل والداخلية، ووزارة الموارد المعدنية والطاقة، ووكالة مكافحة الفساد، ولجنة ممتلكات الدولة؛ و(ج) غرفة التجارة، ورابطتا اللحوم والغاز؛ و(د) الجهات التنظيمية القطاعية في مجالات الطاقة والشؤون المالية والاتصالات السلكية واللاسلكية؛ و(ه) رابطات المستهلكين والمنظمات غير الحكومية الأخرى ذات الصلة.*

٤- وعُدّل قانون المنافسة المنغولي خمس مرات. ونص التعديل الأول، الذي أُدخل في عام ١٩٩٥، على سلطات مفتش الدولة المكلف بإنفاذ قانون المنافسة المنغولي بوضوح أكبر من ذي قبل. وبيَّن التعديل الثاني، الذي جرى في عام ٢٠٠٠، تعريفات القانون وأحكامه. وتناول التعديل الثالث، الذي أُدخل في عام ٢٠٠٢، الأحكام المتعلقة بالتلاعب في العطاءات. وحوَّل التعديل الرابع، الذي أُجري في عام ٢٠٠٥، الوكالة التنظيمية المعنية بالمنافسة غير النزيهة إلى وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك، مستهلاً بذلك إجراءات الإنفاذ الفعّال. وأخيراً، أتاح قانون المنافسة الجديد، الصادر في تموز/يوليه ٢٠١٠[٢]، سلطات إضافية للوكالة وزاد من الجزاءات.

باء- السياق السياسي والتاريخي والاقتصادي

٥- منغوليا بلد غير ساحلي تبلغ مساحته ٥٠٠ ٥٦٦ ١ كم^{٢}، ويصل عدد سكانه إلى ٢,٧ مليون نسمة تقريباً. وأعلنت منغوليا استقلالها في عام ١٩١١. وبعد انهيار الشيوعية في عام ١٩٨٩، شهدت منغوليا ثورتها الديمقراطية في مستهل التسعينات، والتي أدت إلى انتقالها إلى اقتصاد السوق.

٦- وشهدت منغوليا، في السنوات الأخيرة، زيادة مطّردة في تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إليها في قطاعها المعدني. ونما الاقتصاد المنغولي بنسبة ٧ في المائة في المتوسط سنوياً منذ عام ٢٠٠٣. وخلال الربع الأخير من عام ٢٠١١، شهد الاقتصاد ازدهاراً بمعدل نمو قريب من ٢٠ في المائة.

٧- ويتعرض الاقتصاد لخطر تقلبات أسعار المواد الخام على الصعيد الدولي، لأن هيكله الصناعي يعتمد اعتماداً كبيراً على المنتجات الأولية. وسيتطلب الحل الطويل الأمد تنويعاً أساسياً للقاعدة الاقتصادية في منغوليا. فالبلد يعاني من طائفة واسعة من المشاكل الاجتماعية التي تشمل الفساد، واتساع الهوة بين الأغنياء والفقراء، وتخلف البنية التحتية والرعاية الصحية، وارتفاع معدل التضخم.

٨- وتنتهج الحكومة المنغولية مجموعة من السياسات الصناعية المعروضة في خطتها الوطنية للتصنيع. وإلى جانب السياسات الداعمة للمنافسة والسياسات المحايدة من حيث المنافسة،

(٢) *قانون المنافسة المنغولي (النص المنقح) لعام ٢٠١٠. والنص الإنكليزي المستشهَد به في هذا الاستعراض هو ترجمة غير رسمية قدمتها السلطات المنغولية.*

مثل إنشاء وإدارة صندوق دعم مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم أو برنامج التنمية المجتمعية، تنص الخطة على تقديم الدعم الحكومي إلى مشاريع التصنيع، التي قد يثير بعضها شواغل بشأن المنافسة. ولهذا الغرض، تعتزم الحكومة الاعتماد على الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وبرامج دعم القطاع الخاص، ومنح الامتيازات. وقد يثير تخصيص الامتيازات ومشاريع البناء المتصلة بهذا البرنامج أيضاً شواغل بشأن المنافسة.

٩- وتنوي الحكومة استخدام العائدات المتأتية من استكشاف واستخراج الموارد المعدنية الغنية في البلد لأغراض التنمية البشرية في منغوليا. ووافق البرلمان المنغولي في عام ٢٠٠٨ على استراتيجية التنمية الوطنية التي شملت إنشاء صندوق التنمية البشرية الذي جعل كل مواطن في منغوليا مؤهلاً قانونياً للحصول على نصيبه من ثروة البلد المعدنية. ويهدف صندوق التنمية البشرية إلى تمويل المدفوعات النقدية المقدمة إلى المواطنين، والمعاشات التقاعدية، والسكن، والتأمين الصحي، والاستحقاقات التعليمية.

١٠- وبحلول عام ٢٠١١، كان هناك ٩٧ احتكاراً طبيعياً، بما يشمل المرافق و٦٥ كياناً مهيمناً في السوق. ومن منظور المنافسة، من المهم أن يوضع في الاعتبار أن أكثر من ٩٨ في المائة من الشركات المنغولية هي مؤسسات أعمال صغيرة أو متوسطة الحجم. ويؤثر ذلك تأثيراً كبيراً على إمكانية ونطاق انتهاكات قانون مكافحة الاحتكار، وعلى حجم التجارة المتأثرة، والحلول الملتمسة.

٢- الإطار القانوني: قانون المنافسة

١١- التشريع المتعلق بالمنافسة يضرب بجذوره في دستور منغوليا الذي ينص على أن الاقتصاد الوطني "يقوم على أشكال مختلفة من الملكية تتماشى مع الاتجاهات العالمية للتنمية الاقتصادية ..." مُقِراً من ثَم إقراراً ضمنياً بالمنافسة كجزء من المبادئ والشروط المعترف بها عالمياً لتحقيق تنمية اقتصادية ناجحة. غير أن الدستور يشير أيضاً إلى "الخصائص المحدَّدة للبلد" كمكون أساسي من مكونات التنمية الاقتصادية الوطنية. ويتضمن الدستور، في الوقت ذاته، بعض القيود التي تعترض تطوير المنافسة وذلك بفرض قيود على وصول الرعايا الأجانب إلى الأراضي وما تحتها، بما في ذلك الموارد الطبيعية، ويترك للأجانب إمكانية الدخول إلى الأسواق ذات الصلة، وإن كان ذلك بشروط ذات مزايا أقل بالمقارنة بالشركات الوطنية.

١٢- ويشمل التشريع المنغولي المتعلق بالمنافسة مجموعة من القوانين، أهمها قانون المنافسة. ويتضمن هذا القانون خمسة فصول تتألف من ٢٨ مادة، بما في ذلك أهم الجوانب المتعلقة

بحماية المنافسة، مثل أحكام مكافحة الكارتلات، وإساءة استعمال المركز المهيمن من جانب واحد، واستعراض الاندماجات، وسلطات الوكالة المعنية بالمنافسة وموظفيها، ومراقبة الاحتكارات الطبيعية، والمشتريات العامة.

ألف- الاتفاقات المخلة بالمنافسة

١٣- تتيح المادة ١١-١ أساساً قانونياً كافياً لإنفاذ قوانين مكافحة الكارتلات. وتفرض المادتان ١١-١-١ و١١-١-٢ حظراً للمخالفة في حد ذاتها ينطبق على الاتفاقات الأفقية بين المتنافسين، مثل تحديد الأسعار وتخصيص الأسواق حسب الإقليم ونوع المنتَج/الخدمة والمستهلكين. وتنص المادة ١١-١-٤ للمخالفة في حد ذاتها ينطبق على التلاعب بالعطاءات في تدبير المشتريات العامة.

١٤- وفي الوقت ذاته، يبدو أن المادة ١١-٢ تشير إلى انطباق مصطلح "الكارتل" على الاتفاقات الأفقية والاتفاقات الرأسية. ويُستخدم النهج القائم على الآثار لتناول الاتفاقات الأفقية (الكارتلات) والاتفاقات الرأسية على السواء بحظرها في الحالات "... التي تتعارض فيها مع المصلحة العامة أو تنشئ ظروفاً تُقيّد المنافسة ..."[٣] (هكذا وردت). ويمكن أن يؤدي هذا التضارب إلى مشاكل في الإنفاذ، ولا سيما بإتاحة إمكانية لأعضاء الكارتلات المزعومين للدفاع عن سلوكهم باستخدام أساليب دفاعية قائمة على الآثار. ومن المهم توضيح معاني تعاريف المصطلحات المستخدمة في هذا القانون.

باء- تعريف الأسواق ذات الصلة

١٥- تُعرَّف السوق ذات الصلة فإنها "إقليم يجري فيه الإمداد بمنتَج معيّن وبيعُه ..."[٤] (هكذا وردت). وفي الوقت الراهن، يبدو هذا التعريف مناسباً لإنفاذ قانون المنافسة في البلد لأنه يركز على خصائص السوق بوصفها إقليماً.

جيم- إساءة استعمال المركز المهيمن

١٦- تقدم المادة ٥-٢ من القانون تعريفاً للمركز المهيمن لكيان تجاري استناداً إلى نصيبه من السوق: "يُعتبر أن للكيان التجاري مركزاً مهيمناً عندما ... يستأثر بثلث حجم الإنتاج

(٣) *قانون المنافسة لعام ٢٠١٠، المادة ١١-١.*

(٤) *قانون المنافسة لعام ٢٠١٠، المادة ٤-١-٢.*

والبيع أو أكثر"[٥] (هكذا وردت). ويمكن تفسير هذا الحكم بأنه قرينة قاطعة على وجود هيمنة لكيان يتجاوز نصيبه من السوق العتبة المحددة في هذه المادة. وبالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٥-٣ على إمكانية تحديد المركز المهيمن لكيان يملك من السوق نصيباً أقل إذا كان "قادراً على تقييد شروط دخول الكيانات التجارية الأخرى إلى السوق أو على إرغامها على الخروج من السوق ..."[٦] (هكذا وردت).

١٧- ويمكن أن ينطوي استخدام هذا التعريف على خطر الإفراط في الإنفاذ لأنه يفتقر إلى بعض الخصائص النوعية الهامة مثل تحديد المدى الذي يمكن في حدوده أن تتجاوز هذه الأسعار المستويات التنافسية، وإمكانية الإبقاء على هذه الأسعار، واستمرار الهيمنة، وإمكانيات الدخول إلى السوق/التوسع.

١٨- وفيما عدا استثناء محدود شيئاً ما يرد في المادة ٧-١-٣ يتعلق بالتمييز في الأسعار الذي يمكن تبريره بالفوارق بين تكاليف النقل في الأماكن المختلفة، والخصوم الممنوحة لتجارة الجملة، ورفض التعامل، يبدو أن إساءة استعمال المركز المهيمن من جانب واحد تُعتبر مخالفة في حد ذاتها. وإذا أُخذ في الحسبان أن إنفاذ قانون المنافسة حديث العهد نسبياً في منغوليا، فقد ينفع هذا النهج مؤقتاً نظراً إلى أن من المهم أن تقضي سلطات الإنفاذ على أوضح وأضرّ الانتهاكات الانفرادية عن طريق ترسيخ قدمها وتطبيق الجزاءات وسبل الانتصاف الضرورية. غير أن نهج الانتهاك في حد ذاته قد ينطوي، في الأجل الطويل، على خطر الإفراط في الردع، ولا سيما في سياق القيود الرأسية.

دال- الاندماجات والاستحواذات

١٩- وفقاً للمادة ٨-١، ينبغي أن تقدم الكيانات التجارية المهيمنة طلباً إلى وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك في الحالات التي تقوم فيها تلك الكيانات بإعادة الهيكلة عن طريق الاندماجات و/أو الاستحواذات، أو تشتري ٢٠ في المائة الأسهم العادية أو ١٥ في المائة من الأسهم الممتازة في شركة منافِسة في سوق المنتَج ذات الصلة، أو تندمج مع "كيانات تجارية ذات صلة".

(٥) *قانون المنافسة لعام ٢٠١٠، المادة ٥-٢.*

(٦) *قانون المنافسة لعام ٢٠١٠، المادة ٥-٣.*

٢٠- وتمنح المواد من ٨-١ إلى ٨-٣ تلك الوكالة سلطات لاستعراض الاندماجات والاستحواذات والإذن بها. ويتيح القانون إمكانية لاتخاذ تدابير علاجية سلوكية بعد تنفيذ الاندماج، ولكنه لا ينص على تدابير علاجية هيكلية. ويؤدي الافتقارُ إلى السلطات اللازمة لطلب أن تتخذ الأطراف المندمجة تدابير علاجية هيكلية، وقصْر سلطات الوكالة لتقتصر إما على الموافقة على الاندماجات أو وقفها، إلى الحد من الفرص المتاحة للوكالة للإذن باندماجات قد تكون داعمة للمنافسة إذناً مشروطاً بأن تخضع هذه الاندماجات لتدابير علاجية هيكلية.

هاء- المسائل الإجرائية

تشمل التحقيقات عادة الخطوات التالية:

(أ) تلقي الشكوى أو بدء إجراء تحقيق مخطط له أو بدؤه بحكم الصلاحيات؛

(ب) قيام الوكالة بتعيين مفتش مكلف بالحالة؛

(ج) إعداد اختصاصات للمفتش؛

(د) قيام المفتش بجمع المواد؛

(هـ) إعداد المفتش قراراً بشأن الحالة (التوقف والكف والجزاء المالي)؛

(و) تقديم تقرير المفتش إلى الوكالة وموافقة رؤسائه على استنتاجاته.

٢١- وإذا كرر المنتهِك إتيان ممارسة ما، يمكن للمفتش أن يفرض غرامة أعلى. ويجب دفع الغرامات في غضون ١٠ أيام من التاريخ الذي يصبح فيه قرار الوكالة رسمياً. وإذا لم تُدفع الغرامة، يقدّم المفتش الذي أصدر القرار طلباً إلى المحكمة بأن تحصّل الغرامة. وعندما يعترض الكيان على استنتاجات المفتش، يحق للكيان أن يقدم طلباً إلى الوكالة بأن تراجع القرار في غضون ٣٠ يوماً من صدوره. ثم يَنظر في الطلب مديرُ الإدارة التي يعمل فيها المفتش. وإذا أيّد المدير استنتاجات المفتش، يحق للكيان أن يقدم طلباً إلى مستوى أعلى في التسلسل الهرمي للوكالة، فينظر آنذاك مجلس الوكالة ورئيسها في الطلب. وإذا رفض المجلس والرئيس الطلب، وأيّدا من ثَم موقف المفتش ومدير إدارته، يحق للكيان إحالة القضية إلى المحكمة. وتكون قرارات الوكالة علنية. ويؤدي غياب الإجراءات المكتوبة إلى تقليص فعالية إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار في منغوليا.

واو- الجزاءات

٢٢- ينص قانون المنافسة المعتمد في عام ٢٠١٠ على زيادة الغرامات بنسبة تصل إلى ٦ في المائة من عائد مبيعات المنتجات المعنية في السنة السابقة، فضلاً عن مصادرة المكاسب غير القانونية. وعززت زيادة مبلغ الغرامات دور الوكالة تعزيزاً كبيراً في ردع انتهاكات قانون مكافحة الاحتكار وأوجدت حوافز للمنتهِكين المحتملين للامتثال للقانون. غير أن من المحتمل أن تسفر هذه الزيادة عن مقاومة أشرس من جانب أشد المنتهِكين تمادياً، وعن زيادة عدد الطعون أمام المحاكم في قرارات الوكالة.

٢٣- وتذهب التعويضات المحصّلة إلى خزينة الدولة نظراً إلى أن التشريع لا ينص صراحة على إمكانية المطالبة بالتعويضات بصفة خاصة، رغم أن من الممكن رسمياً للأشخاص المنغوليين الطبيعيين والاعتباريين أن يقدموا طلباً إلى المحكمة المدنية للحصول على تعويضات عن الأضرار الناجمة عن انتهاك قانون مكافحة الاحتكار. ويشمل التشريع إمكانية تنفيذ برنامج التساهل مع الشركات لأغراض إجراء التحقيقات المتعلقة بالكارتلات.

زاي- المساعدة المقدمة من الدولة

٢٤- تقدم الدولة المساعدة عندما تكون ضرورية "لتحديد المستوى المناسب من طلب وعرض المنتجات، وضمان استقرار رفاه المستهلك بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن ظروف مفاجئة أو قاهرة، والتغلب على الأزمة الاقتصادية، والموافقة على المنتجات الاستراتيجية الرئيسية، بما يشمل أسماء وأنواع منتجات ومواد الاحتياطي الاستراتيجي التي يعلن عنها البرلمان وفقاً لقانون الدولة المتعلق بالاحتياطيات ..."[٧] (هكذا وردت). وبذلك يقتصر تقديم مساعدة الدولة على التدابير المتخذة للتصدي للأزمات ذات المنشأ المختلف ولمراكمة الاحتياطيات الاستراتيجية من منتجات محددة. ويبدو أن هذا النهج يُضيّق نطاق تطبيق نظام المساعدة المقدمة من الدولة لأغراض التنمية الاقتصادية والتقدم التكنولوجي بالمقارنة بتشريع الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال.

٢٥- وبالإضافة إلى تناول الأنواع الأساسية من السلوك المخل بالمنافسة المذكور أعلاه، يعطي قانون المنافسة أيضاً 'وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك' سلطات للموافقة على زيادات في

(٧) *قانون المنافسة لعام ٢٠١٠، المادة ١٣-٣.*

الأسعار من جانب الاحتكارات الطبيعية، ومراقبة المساعدة المقدمة من الدولة، وتقرير الإعفاءات من التشريع المتعلق بالمنافسة، والمسائل الأخرى المذكورة في هذا الاستعراض.

٣- الجوانب المؤسسية: هياكل وممارسات الإنفاذ

ألف- المؤسسات المعنية بسياسة المنافسة

٢٦- وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك هي الوكالة الحكومية المعنية مباشرة بإنفاذ قانون المنافسة وبتنفيذ السياسات. والمؤسسات التالية هي الأهم ضمن الهيئات التنفيذية والقضائية الأخرى، إلى جانب المنظمات غير الحكومية، التي تؤثر تأثيراً كبيراً على حالة المنافسة في البلد:

(أ) اللجنة الوطنية للتطوير والابتكار؛

(ب) الرابطة الوطنية للنفط والغاز؛

(ج) المحاكم المدنية والمحكمة الإدارية للعاصمة؛

(د) اللجنة التنظيمية للاتصالات؛

(هـ) وزارة الأغذية والزراعة؛

(و) لجنة ممتلكات الدولة؛

(ز) الوكالة المعنية بدعم مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم؛

(ح) غرفة التجارة؛

(ط) رابطة المستهلكين المنغوليين.

باء- الإطار المؤسسي وعمليات وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك

١- الهيكل المؤسسي لوكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك

٢٧- وفقاً للقانون، فإن وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك هي وكالة مستقلة. غير أنها على صعيد الممارسة تعتمد اعتماداً كبيراً على الحكومة. فيمكن تعيين رئيسها وفصله بقرار حكومي. وتخضع الوكالة مباشرة للنائب الأول لرئيس الوزراء. ويؤدي عدم استقلالها عن الحكومة إلى صعوبات جوهرية في إنفاذ قانون المنافسة، ولا سيما بسبب بقاء مناصب شاغرة فيها.

٢٨- ووفقاً لقانون المنافسة، فإن وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك هي مجلس أو لجنة تنظم عمل الوكالة المعنية بالمنافسة. غير أن هذه الوكالة تسمى بدورها أيضاً وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك. وبغية التمييز بين هيئة الإدارة هذه واللجنة المعنية بالمنافسة ككل، تُستخدم عبارة "المجلس التنظيمي لوكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك (الوكالة)" للتمييز بين هيئة الإدارة و"وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك" التي تشير إلى وكالة المنافسة المنغولية بوصفها وكالة حكومية.

ويوجد لدى وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك هيكل إدارة ثلاثي الطبقات يشمل الهيئات التالية:

(أ) المجلس التنظيمي هو أعلى هيئة إدارة داخل الوكالة، وهو مسؤول عن اتخاذ القرارات الهامة استراتيجياً وسياسياً؛

(ب) مجلس المديرين هو الهيئة التنفيذية المسؤولة عن تخطيط عمليات الوكالة ومراقبتها. وليس لمجلس المديرين وضع رسمي. ويضم المجلس مديري إدارات الوكالة الذين يجتمعون دورياً لاتخاذ القرارات التنفيذية على أساس جماعي. ثم يوافق رئيس الوكالة على القرارات؛

(ج) الإدارات المسؤولة عن أداء وظائف معيّنة في الوكالة.

المجلس التنظيمي لوكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك

٢٩- يتألف المجلس التنظيمي من الرئيس وثمانية أعضاء، اثنان منهم موظفان وستة غير موظفين. ويعيّن رئيس الوزراء الرئيس والموظفَيْن وثلاثة أعضاء غير موظفين، بينما تقوم الغرفةُ الوطنيةُ للتجارة والصناعة، وهيئة النقابات المنغولية، والمنظمة غير الحكومية المعنية بحماية حقوق المستهلك بتعيين الأعضاء الثلاثة المتبقّين لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أربع سنوات أخرى. وتعيّن الحكومة جميع الأعضاء. وتُتخذ القرارات بأغلبية الأصوات، ولرئيس الوكالة سلطة حل المسائل في الحالات التي تتساوى فيها الأصوات. ويُعتبر اجتماع المجلس مكتمل النصاب القانوني بحضور أغلبية الأعضاء. وتصدر مقررات الاجتماع في شكل قرارات[٨].

(٨) *المادة ١٦ من قانون المنافسة لعام ٢٠١٠.*

٣٠- وللمجلس التنظيمي سلطة اتخاذ القرارات التي تكون ذات أهمية حاسمة لإنفاذ قانون المنافسة ولوضع السياسات بكفاءة، بما في ذلك ما يلي:

(أ) الموافقة على الوثائق المتعلقة بسياسة المنافسة التي تُرسَل إلى الحكومة؛

(ب) إعداد التعليقات والمقترحات للحكومة بشأن قانون وسياسات المنافسة وحماية المستهلك؛

(ج) تحديد أولويات الوكالة في مجالي الإنفاذ وسياسة المنافسة؛

(د) تعريف السوق ذات الصلة وتحديد المركز المهيمن؛

(ه) رصد إنفاذ قانون المنافسة ومراقبة الأسعار؛

(و) تسوية المنازعات بين المفتشين والمنتهِكين.

٣١- ويُعِدُّ موظفو الوكالة ومديرو الإدارات مشاريع الوثائق وتُقدّم هذه المشاريع إلى المجلس التنظيمي.

٣٢- وقد عيّنت الحكومة أعضاء المجلس التنظيمي للوكالة في نهاية شباط/فبراير ٢٠١٢. وهُم في حاجة إلى تدريب إضافي في مجال قانون وسياسة المنافسة لكي يبدأ المجلس التنظيمي العمل بكامل قوته.

مجلس مديري الوكالة

٣٣- يتخذ القرارات على الصعيد التنفيذي مجلسُ المديرين الذي يتألف من رئيس الوكالة، ونائب الرئيس، ومديري أربع إدارات. ومجلس المديرين مسؤول عن التخطيط للتحقيقات ومراقبتها. وهو يشكل أيضاً هيئة يمكن أن يوجه إليها المدَّعى عليه طلبه في حال اعتراضه على قرار مفتش الدولة والإدارة التي يعمل فيها هذا المفتش. ويشرف مجلس المديرين، رسمياً، على إعداد المبادرات القانونية التي تتخذها الوكالة؛ وتقارير دراسات السوق، ووثائق سياسات المنافسة قبل تقديمها إلى المجس التنظيمي.

مفتشو الوكالة وإداراتها

٣٤- ينظر في القضايا مفتشو الدولة المصنفون في رتب هي: مفتشو دولة عامون، ومفتشو دولة أقدمون، ومفتشو دولة، ومفتشو دولة إقليميون. ويتبوأ رئيس الوكالة رتبة مفتش الدولة

العامّ وله سلطة تعيين أو فصل مفتشي الدولة الأقدمين ومفتشي الدولة. وللمفتشين صلاحية إجراء تحقيقات واتخاذ قرارات بشأن الجزاءات التي تُفرض على المنتهِكين. وإدارات الوكالة مهيكلة حسب المهام. وتضم الوكالة الإدارات التالية:

(أ) الإدارة العامة؛

(ب) القانون والتفتيش والتنظيم؛

(ج) حماية المستهلك؛

(د) التعاون الدولي؛

(هـ) دراسات السوق.

٢- موارد الوكالة، ومجموع عدد الحالات، وحوافز الموظفين

٣٥- في عام ٢٠١١، بلغت ميزانية الوكالة ٤٢٧ مليون توغريك (نحو ٠٠٠ ٣١٠ دولار) خُصص منها ٢١١ مليون توغريك (نحو ٠٠٠ ١٥٠ دولار) لمرتبات الموظفين. وتتراوح هذه المرتبات بين ١٥٠ دولاراً و٦٠٠ دولار شهرياً. وتضم الوكالة ٣٣ موظفاً، يوجد جميعهم في المكتب المركزي. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، تلقى ٢١ مفتشاً صلاحية إجراء عمليات تفتيش في ٢١ مقاطعة في منغوليا، وشرعوا في القيام بعملهم هناك. وقد زاد عدد الحالات المعروضة على الوكالة زيادة مستمرة بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١٠. ويبلغ عدد الحالات حالياً أكثر من ضِعف مجموع عدد الموظفين، بينما يتجاوز عدد الشركات التي يجري تفتيشها أكثر من سبعة أمثال عدد موظفي الوكالة.

٣٦- ويتحدَّد عدد الحالات بعدد الشكاوى التي تتلقاها الوكالة بشأن انتهاكات قانون مكافحة الاحتكار وكذلك بخطة العمل السنوية التي تضعها الوكالة. ففي بداية كل سنة، تضع الوكالة مشروع خطة عملها السنوية بناءً على إحصاءات بشأن المخالفات السابقة، والمخالفات المتكررة، والانتهاكات السابقة. وتُقسَّم الخطة إلى قطاعات. وتصبح الخطة، عند الموافقة عليها، هي البرنامج السنوي للتحقيقات التي تجريها الوكالة بحكم صلاحياتها. والسبب الرئيسي وراء اعتماد النموذج الاستجابي وليس النموذج الاستباقي في بدء النظر في الحالات هو افتقار الوكالة إلى الموارد اللازمة لإجراء دراسات السوق وما ينتج عن ذلك من عجزها عن الكشف بمبادرة منها عن المشاكل الجديدة في مجال المنافسة.

٣٧- وفي عام ٢٠١١، أجرت الوكالة ١٩٨ تحقيقاً. ويتصل معظم هذه التحقيقات بالمنافسة غير النزيهة وبالتجاوزات (لا سيما الزيادات في الأسعار) الصادرة عن الاحتكارات الطبيعية والكارتلات. ومن بين مجموع القرارات المتخذة، كان ٤٤ قراراً يتعلق بحالات تقييد للمنافسة، بينما تعلقت القرارات الأخرى بتلاعب في العطاءات. وقد كُلف عشرة موظفين بالإشراف على المشتريات العامة. وفي عام ٢٠١١، فحَص هؤلاء ١٠٧ عطاءات متعلقة بمشتريات عامة، وألغوا منها ٤٣,٧ في المائة. وتُخصص الوكالة موارد كبيرة للحالات المتعلقة بحماية المستهلك.

٣٨- ويبدو أن الحصول على الأدلة هو التحدي الرئيسي أمام تحقيقات الوكالة، ولا سيما في حالات الكارتلات. ولأسباب تتعلق بالسرية، لا يمكن للوكالات الحكومية الأخرى أن تزود وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك بمعلومات مستقاة من شركات القطاع الخاص. ويشير موظفو الوكالة إلى الافتقار إلى الخبرة في إجراء التحقيقات، وفي عمليات التفتيش المباغت، وجمع الأدلة الجنائية، فضلاً عن عدم كفاية التخطيط للتحقيقات، وتخصيص القانون وقتاً قصيراً جداً لها. ولا يمكن للشرطة تقديم المساعدة في إجراء التحقيقات المتعلقة بمكافحة الكارتلات بسبب الافتقار إلى اللوائح والمبادئ التوجيهية والخبرة الفنية الضرورية. ومع ذلك، فلدى الوكالة شيء من الخبرة المحدودة في العمل المشترك مع الشرطة في قضايا حماية المستهلك. وليس هناك نقل لمهارات التحقيق من وكالات التحقيق المهنية إلى وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك.

٣٩- وتخضع سياسة شؤون الموظفين للتشريع الذي ينظم الخدمة المدنية. ويبدي موظفو الوكالة حماساً وتفانياً كبيرَيْن في عملهم. ومع ذلك فإنهم يحتاجون إلى فهم وتقدير أفضل لعملهم من جانب جميع الوكالات الحكومية كما يحتاجون إلى أن تقدم الحكومة دعماً قوياً لأنشطة الوكالة. ويحتاج الموظفون إلى مبادئ توجيهية للتنفيذ يتوقف اعتمادها على الحكومة.

٤٠- والموظفون مرهقون بالعمل. ومع ذلك فمرتباتهم منخفضة جداً، إذ تقل بثلاثة أمثال عن المرتبات في بعض الوكالات الأخرى. ويمكن للموظفين تطوير معارفهم ومهاراتهم بالاستعانة بالمصادر الدولية وبأفضل الممارسات على الصعيد الدولي. ويتطلب ذلك مهارات جيدة في اللغات الأجنبية. ويشكل الافتقار إلى المهارات اللازمة سبباً وراء معظم الطعون في قرارات الوكالة أمام المحاكم. ومن شأن تقوية صورة الوكالة في وسائط الإعلام وتحسين تغطيتها الإعلامية التي تبرز دور الوكالة وأنشطتها أن يؤثرا في الموظفين تأثيراً مشجّعاً.

٤١- وليست لدى الوكالة آلية لحفظ الذاكرة المؤسسية فيها أو شبكةٌ داخلية لهذا الغرض. ولذلك توصَى الوكالة بوضع سياسة متسقة فيما يتعلق بالعلاقات البشرية، وتطوير قدرات الموظفين، وإدارة المعارف، وتبادل الخبرات.

٣- مهام الوكالة وسلطاتها في مجال التحقيق

٤٢- تتمثل المهمة الرئيسية للوكالة في ملاحقة الإساءة الانفرادية والجماعية لاستخدام المركز المهيمن فضلاً عن إجراء استعراضات للاندماجات. وبالإضافة إلى ذلك، توجد لدى الوكالة إمكانية الترويج لمبادئ المنافسة في البلد عن طريق استعمال سلطاتها لتنظيم سياسات الإنتاج والتسعير التي تعتمدها الاحتكارات الطبيعية، وعن طريق منعها كذلك من إساءة استعمال مركزها الاحتكاري[٩].

٤٣- وتشمل سلطات الإنفاذ التي تتمتع بها الوكالة جميع الكيانات الاقتصادية التي يمكن للوكالة أن تفتشها وتحصل منها على أدلة بصرف النظر عن نوع الملكية. ويمكن للوكالة، عند الضرورة، أن تشرك محققين مهنيين وموظفين من مؤسسات حكومية أخرى فيما تجريه من تحقيقات[١٠]. وعندما تكشف الوكالة عن قرار صادر عن الدولة أو هيئة حكومية محلية أو مؤسسة إدارية ينتهك قانون المنافسة، يحق لها أن تقدّم مقترحاً إلى هيئة حكومية أعلى أو محكمة إدارية من أجل وقف ذلك القرار[١١]. ويمكن للوكالة أن تباشر تحقيقاً إما بموجب شكوى رسمية يقدمها مُشتك أو بحكم صلاحياتها.

٤٤- وتتمتع الوكالة بسلطات رسمية لتحديد السوق ذات الصلة والمركز المهيمن لكيان ما. ولم يتسنّ للوكالة ممارسة هذه السلطات إلا منذ عهد قريب نظراً إلى أن المجلس التنظيمي لم يُعيَّن إلا في شباط/فبراير ٢٠١٢.

٤- الوكالة والمحاكم

٤٥- هناك فئتان من المحاكم يمكن أن يلجأ إليها أصحاب المطالبات في منغوليا: المحاكم المدنية والمحكمة الإدارية للعاصمة، وهي المحكمة الإدارية الوحيدة في البلد التي لديها سلطة النظر في المطالبات الموجهة ضد إجراءات وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك. غير أن المحاكم الإدارية لم تنظر حتى الآن في الجوانب الموضوعية من القضايا. فجميع ما أُلغي من قرارات الوكالة قد رُفض لأسباب إجرائية وليس لأسباب موضوعية. ويبدو أن الافتقار إلى المهارات والإجراءات الخطية هما السببان الرئيسيان وراء ذلك.

(٩) *المادة ٧-١ من القانون.*

(١٠) *المادة ١٥-١-١٠ من القانون.*

(١١) *المادة ١٥-١-٧ من القانون.*

جيم- حماية المستهلك

٤٦- يشتمل التشريع المنغولي المتعلق بحماية المستهلك على دستور منغوليا، والقانون المدني، وقانون منغوليا المتعلق بحماية المستهلك، وقوانين أخرى من بينها قانون المنافسة. ويتمتع المستهلكون المنغوليون بحقوق وامتيازات مماثلة لما يتمتع به المستهلكون في ولايات قضائية أكثر تقدُّماً فيما يتعلق بتشريعات حماية المستهلك وإنفاذها. وبالإضافة إلى ذلك، يتناول قانون المنافسة أيضاً مسائل تتصل بالدعاية التي تنطوي على خداع أو تشويه للسمعة.

دال- المنافسة والمشتريات العامة

٤٧- خُولت للوكالة سلطات لإنفاذ التشريعات الوطنية المتعلقة بالمشتريات العامة، وهي قانون منغوليا المتعلق بمشتريات السلع والأشغال والخدمات في إطار التعامل مع صناديق الدولة والصناديق المحلية (يُشار إليه فيما يلي بـ "قانون المشتريات العامة") بالاقتران مع قانون المنافسة. ويشمل قانون المنافسة المنغولي أحكاماً تتعلق بالتلاعب بالعطاءات، بينما ينص تشريع المشتريات العامة على مبادئ وإجراءات عامة.

٤٨- ويفضل قانون المشتريات العامة الإجراء المتعلق بالعطاءات المفتوحة[١٢] الذي يمكن القيام به في مرحلة واحدة أو مرحلتين حسب مدى تعقيد الطلبية العامة[١٣]. وبناءً على تقدير العملاء، يمكن أيضاً إجراء انتقاء أولي في الحالات التي ينبغي فيها التحقق من مؤهلات الموردين المحتملين[١٤]. وينص القانون أيضاً على إمكانية استخدام أساليب أخرى للانتقاء، مثل اختيار العطاءات المحدودة، وأسلوب المقارنة، والتعاقد المباشر. غير أن استخدام هذه الأساليب في المشتريات مشروط، على نحو واضح، بعدد محدود من الظروف، ولا يمكن استخدامها دون استيفاء المعايير المحددة في الفصل الثالث من القانون، والتي تتماشى مع ممارسات فضلى مماثلة على الصعيد الدولي.

٤٩- وفي الوقت ذاته، يقتصر تطبيق الإجراء المتعلق بالعطاءات المفتوحة على المشتريات التي تتجاوز أسعارها السعر المتداول في السوق. ولأغراض تحقيق الكفاءة، يوصَى بإدخال بعض التغييرات على قانون المشتريات العامة، تنص على تحديد عادل لسقف سعر افتتاح العطاءات

(١٢) *المواد ٧-١ و٧-٢ و٨-٢ من قانون المشتريات العامة.*

(١٣) *المادتان ١٧ و١٨ من قانون المشتريات العامة.*

(١٤) *المادة ١٣ من قانون المشتريات العامة.*

دون تقييد إمكانية قيام مقدم العطاء بعرض أسعار أدنى، شريطة الوفاء بالمواصفات التقنية للسلع والخدمات المشتراة واستيفاء معايير الأهلية الخاصة بمقدمي العطاءات. وعلاوة على ذلك، يتضمن القانون أيضاً بعض الإعفاءات التي تسمح للعملاء الحكوميين بالشراء مباشرة من الموردين وعدم استخدام إجراءات تقديم العطاءات في الحالات التي تكون فيها التكاليف المعلنة للسلع أو الخدمات أقل من السعر الأقصى الذي تحدده الحكومة[١٥].

٥٠- ومن السمات الإيجابية الأخرى التي تميز قانون المشتريات العامة كونه يشجع العملاء على تقسيم السلع والخدمات إلى كميات أصغر ويتيح للموردين فرصة لتقديم عطاءات بشأن كمية واحدة أو أكثر[١٦]. وييسر ذلك مشاركة مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم في العطاءات العامة. وتشجع المادتان ٩ و١٠ من قانون المشتريات العامة في المقام الأول مشاركة الموردين المحليين في تقديم عطاءات في المزادات الحكومية، رغم أن للكيانات الأجنبية أيضا الحق في تقديم عطاءات.

٥١- ولا يتيح قانون المشتريات العامة إمكانية الإعلان عن العطاءات وتقديمها إلكترونياً أو إمكانية المناقصة الإلكترونية لتقديم الطلبيات الحكومية. غير أن القانون لا يستبعد هذه الإمكانية على ما يبدو[١٧]. ويوصَى بتعديل القانون لتشجيع استخدام أسلوب تقديم العطاءات إلكترونياً ولمواقع التجارة الإلكترونية المتعلقة بالمشتريات العامة استخداماً أوسع نطاقاً.

هاء- التعاون الدولي

٥٢- ترحب وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك بالتعاون الدولي في شؤون إنفاذ تدابير مكافحة الاحتكار، بما في ذلك "التعاون وتبادل المعلومات مع المنظمات الأجنبية والدولية"[١٨]. غير أن منغوليا لم تبرم بعد أي اتفاقات تعاون. وفي غياب اتفاقات من قبيل اتفاقات المساعدة القانونية المتبادلة، لا يمكن للوكالة أن تطلب إلى وكالة أجنبية الحصول على أدلة بخصوص الاتفاقات المخلة بالمنافسة أو الممارسات الأخرى التي تؤثر على المنافسة في منغوليا، كما لا يمكنها الحصول على معلومات سرية من السلطات المعنية بالمنافسة التي يُلزمها القانون بالحفاظ على سرية هذه المعلومات. ومع ذلك، يمكن للوكالة أن تستفيد من التعاون.

(١٥) *المواد ٧-٣ و٩-٣ و٨-١-٢ من قانون المشتريات العامة.*

(١٦) *المواد من ٨-٦ إلى ٨-٩ من قانون المشتريات العامة.*

(١٧) *المواد ٩-٣ و٢١ و٢٣ من قانون المشتريات العامة.*

(١٨) *المادة ١٥-١-١٤ من قانون المنافسة.*

ولذا يُوصَى بأن تلتمس الوكالة إمكانية تبادل المعلومات مع السلطات الأجنبية فيما يتعلق بالمعلومات غير السرية، بما في ذلك تقاسم المعارف والمساعدة التقنية. ويوجد أساس جيد لهذا التعاون في مذكرات التفاهم الموقعة مع بعض السلطات المعنية بالمنافسة، بما فيها الإدارة الاتحادية لمكافحة الاحتكارات في روسيا، ووكالة المنافسة التركية، ولجنة المنافسة السويسرية، والعلاقات الوطيدة مع اللجنة الكورية للتجارة المنصفة، واللجنة اليابانية للتجارة المنصفة، فضلاً عن المنظمات الدولية بما فيها الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٤- حدود سياسة المنافسة: الإعفاءات والأطر التنظيمية الخاصة واتساق السياسات

ألف- الإعفاءات والمعاملة الخاصة على نطاق الاقتصاد ككل

٥٣- تنطبق تشريعات المنافسة على الاقتصاد المنغولي برمته، ويوجد عدد محدود من الإعفاءات في مجالات مثل:

(أ) حقوق الملكية الفكرية ونتائج النشاط الفكري البشري التي تحميها تشريعات حقوق المؤلف؛

(ب) المشتريات الحكومية من المنتجات الاستراتيجية للأمن الوطني، وفي حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية وإخفاق السوق، تجارة السلع الأساسية ذات الأهمية الحيوية لمعيشة السكان؛

(ج) زيادات الأسعار التي تقوم بها الاحتكارات الطبيعية بترخيص من الجهات التنظيمية القطاعية ذات الصلة. وتتولى وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك الموافقة على هذه الزيادات.

باء- القواعد والإعفاءات المتعلقة بقطاعات محددة

٥٤- رغم أن وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك مسؤولة عن إنفاذ تشريعات المنافسة في كامل قطاعات الاقتصاد، فإن تنفيذ مبادئ المنافسة في قطاعات اقتصادية مهمة كثيرة يبقى، في الواقع العملي، هو مهمة الجهات التنظيمية القطاعية ذات الصلة. والوكالة مخولة قانوناً، بصفة عامة، سلطات رصد مدى تقيد الجهات التنظيمية القطاعية بمبادئ المنافسة. غير أن دور الوكالة في بعض القطاعات قد يكون محدوداً شيئاً ما بسبب نقص الخبرة في قطاعات معينة وتأثير الجهات التنظيمية القطاعية في الحكومة.

جيم- اتساق السياسات

٥٥- تُعرض السياسة الصناعية للحكومة المنغولية في خطتها الوطنية للتصنيع. وإلى جانب السياسات الداعمة للمنافسة أو السياسات المحايدة من حيث المنافسة، مثل إنشاء وإدارة صندوق دعم مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم أو برنامج التنمية المجتمعية، تنص الخطة على أن تدعم الحكومة مشاريع التصنيع. ويُفترض أن تُنفَّذ مشاريع التصنيع بواسطة الامتيازات وكذلك بعض المشاريع الإنمائية الإقليمية بما فيها مشروع تنمية جنوب غوبي. ولا يتعين على الحكومة أن تدعم سوى شركات قليلة في هذه المجالات، وهو ما يتعارض مع مبادئ المنافسة. لذلك يوصَى بأن تشارك الوكالة في وضع قواعد الترخيص، ومعايير منح الامتيازات، واختيار الشركات التي يُقدَّم إليها الدعم الحكومي، حرصاً على ضمان التقيد قدر الإمكان بمبادئ المنافسة وتحقيق آثار على الرفاه من السوق شبه التنافسية، ومنح شروط متساوية للوصول إلى المرافق والإمدادات الأساسية.

٥- دراسات السوق وسياسة المنافسة

٥٦- قامت وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك، بمساعدة من وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، بمحاولة إجراء دراستين سوقيتين رئيسيتين في قطاعي الإمداد بالوقود وتجارة اللحوم اللذين يؤديان دوراً مهماً جداً في التنمية الاقتصادية الوطنية وفي رفاه أغلبية سكان البلد. وبالاستناد إلى المعيار الأخير، بدا اختيار أهداف هذه البحوث السوقية مناسباً. وفي عام ٢٠١٠، كانت الأُسر المعيشية تستهلك قرابة نصف المنتجات النفطية، في حين وُجّه ٣٠ في المائة من تلك المنتجات إلى قطاع التعدين، وهو القطاع الأهم من حيث تحقيق التنمية الاقتصادية بما يوفره من دخل ناتج عن التصدير. وتوزّع ما تبقى من الاستهلاك على السكك الحديدية (٨ في المائة)، والزراعة (٧ في المائة)، والنقل العام (٤ في المائة)، والنقل بالطيران المدني (٣ في المائة)[١٩].

٥٧- وبالمثل، بدا اختيار سوق اللحوم كهدف بحثي أمراً معقولاً بالنظر إلى ما تؤديه سوق اللحوم من دور حاسم في رفاه أغلبية سكان منغوليا. وتشكّل منتجات اللحوم،

(١٩) *Agency for Fair Competition and Consumer Protection. Market Study on fuel distribution: gasoline, diesel and jet fuel. First report: relevant markets and areas of concern for the competition, June 2011, Ulaanbaatar, Mongolia, p. 8 (وكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك. دراسة سوقية بشأن توزيع الوقود: الغازولين والديزل ووقود المحركات النفاثة. التقرير الأول: الأسواق ذات الصلة ومجالات القلق ذات الصلة بخصوص المنافسة).*

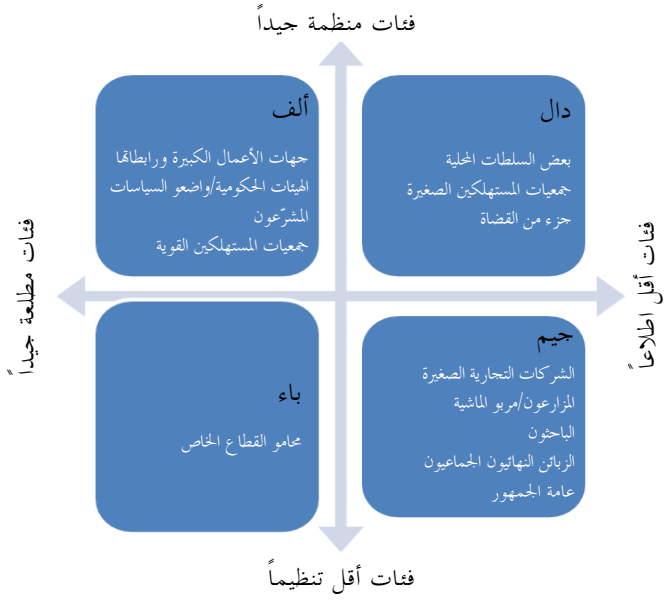
تقليدياً، جزءاً كبيراً جداً من مجموع الاستهلاك الغذائي للأسرة المعيشية، في جانب الطلب، في حين تؤدي إيرادات مبيعات اللحوم دوراً حيوياً في استمرار حياة جزء كبير من سكان البلد، في جانب الطلب.

٥٨- وقد توخت الدراستان السوقيتان غايات متعددة تتصل بإنفاذ قانون المنافسة والدعوة إلى المنافسة وإعداد السياسات بصورة فعالة. وتطلب بلوغ هذه الغايات فهماً أفضل لطريقة عمل السوق ذات الصلة، وهو ما اعتبرته الوكالة أهم إسهام قدمته الدراستان.

٦- الترويج للمنافسة

٥٩- يضم المجتمع المنغولي حالياً فئات اجتماعية عديدة يمكن اعتبارها جهات صاحبة مصلحة أو يمكن أن تكون صاحبة مصلحة في إنفاذ قانون المنافسة وإعداد السياسة المتعلقة بالمنافسة. ورسالة تشجيع المنافسة التي تروجها وكالة المنافسة التربية وحماية المستهلك تعتمد في نوعها بقدر كبير على خصائص الجهات صاحبة المصلحة المصنفة أدناه من حيث فهمها لقضايا سياسة المنافسة وقدرتها على دعم أو معارضة مبادرات محددة تتصل بالمنافسة.

الرسم البياني: تصنيف الجهات صاحبة المصلحة في إنفاذ قانون المنافسة وإعداد سياسة المنافسة في منغوليا



٦٠- وتمثل الجهات صاحبة المصلحة الممثّلة في المربّع ألف من الرسم البياني الوارد أعلاه أهم الفئات المستهدفة بنشاط الدعوة إلى المنافسة. ويتعين على أنصار سياسة المنافسة في منغوليا أن يأخذوا في الاعتبار الطابع المزدوج لموقف جهات الأعمال من المنافسة، إذ تدعمها عندما تكون مستهلكة وسيطة للسلع المنتجة أو عندما تتأثر بالممارسات التقييدية، بينما تنزع إلى الحد منها إذا ما حازت مركزاً مهيمناً فردياً و/أو جماعياً في السوق.

٦١- ومقارنة بالجهات صاحبة المصلحة المدرجة في المربع ألف، يؤثر المحامون العاملون في القطاع الخاص والمدرجون في المربّع باء تأثيراً أقل بكثير على عملية إنفاذ قانون المنافسة وإعداد تشريعاتها وسياساتها بعكس زملائهم في النظم القانونية المتطورة المكافِحة للاحتكارات.

٦٢- ويعكس المربّع جيم بصفة عامة حالة ثقافة المنافسة في البلد. ويكون الضحايا الممكنون لانتهاكات منع الاحتكارات، مثل المستهلكين وأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والمزارعين، مشتتين وغير منظمين بصفة عامة ولا يدركون فيما يبدو إمكانية استخدام تشريعات منع الاحتكارات وتقديم طلب إلى الحكومة للحصول على الحماية القانونية عندما يواجهون ممارسات مُخلة بالمنافسة تؤثر عليهم. ويُضاف إلى هؤلاء باحثون ومدرسون متخصصون في مكافحة الاحتكارات، وهم يشكلون عدداً قليلاً جداً.

٦٣- ويتضمن المربّع دال تشكيلة متنوعة من الجهات صاحبة المصلحة المنظمة تنظيماً جيداً نسبياً بحكم انتماءاتها المهنية أو التنظيمية. ورغم أن هذه الفئة من الجهات صاحبة المصلحة يمكن أن تمارس شيئاً من الضغط السياسي أثناء نظر البرلمان أو الحكومة في سياسات المنافسة، فمن غير المحتمل أن يكون لديها ما يكفي من المهارات لكي تستطيع اقتراح سياسة منافسة متسقة إما لقطاع معين أو على المستوى الإقليمي أو الوطني. بيد أن هذه الجهات يمكن أن تُعتبر حليفة محتملة للوكالة في جهود هذه الجهات الرامية إلى الترويج للمنافسة وإدراج مبادئ المنافسة في السياسات العامة الأخرى. وضمن فئة الجهات صاحبة المصلحة المذكورة في المربّع دال، يشكّل القضاة جزءاً ذا أهمية خاصة بالنظر إلى مشاركتهم في عملية إنفاذ قانون المنافسة.

٦٤- ولضمان الترويج للمنافسة بصورة فعالة تشمل جميع فئات الجهات صاحبة المصلحة المذكورة أعلاه، من المهم وضع سياسة علاقات عامة في الوكالة وتعيين موظف مسؤول عن تنفيذها. وتتطلب العلاقات مع وسائط الإعلام توافر مهارات محددة وفهماً مهنياً لسياسات الوكالة، وللعناصر الجوهرية لتحليل قضايا مكافحة الاحتكارات، والقدرة على شرح الصلة القائمة بين المنافسة ورفاه المستهلك. وينبغي أن يتحلى الموظفون بما يكفي من المهارات للتحدث إلى وسائط الإعلام والتقيد بما ستضعه الوكالة من سياسات تنظم العلاقات بين الوكالة ووسائط الإعلام والإفصاح عن المعلومات.

٧- الاستنتاجات والتوصيات السياساتية

ألف- الاستنتاجات

٦٥- إن توفير التدريب لأعضاء المجلس التنظيمي لوكالة المنافسة النزيهة وحماية المستهلك وتحسين كفاءتهم في شؤون مكافحة الاحتكارات أمر في غاية الأهمية نظراً إلى ما يؤديه المجلس من دور محوري في تنفيذ قانون المنافسة وسياساتها. وينبغي أن يحظى هذا المجال بالأولوية.

٦٦- وثانياً، يلزم تحسين وتنمية مهارات موظفي الوكالة وقدراتها المؤسسية بخصوص تناول الحالات الأكثر تعقيداً في مجال المنافسة.

٦٧- ويلزم تحسين تشريعات المنافسة في منغوليا، وذلك خاصة عن طريق وضع مبادئ توجيهية تنفيذية ولوائح لتنفيذ هذه التشريعات. ومع زيادة مهارات موظفي الوكالة ومهارات أصحاب المصلحة الآخرين في تناول حالات منع الاحتكارات، قد يتعين إدخال تعديلات على قانون منع الاحتكارات على نحو يمكّن من توسيع استخدام النهج القائم على الآثار بشأن الانتهاكات التي تقع من جانب واحد.

٦٨- ويتعين تحسين مهارات الوكالة وقدراتها في مجال تصميم ودعم السياسات الرامية إلى تنمية الأسواق وتيسير المنافسة.

٦٩- ويلزم تحسين ثقافة المنافسة في البلد، عن طريق زيادة عدد المحامين القادرين على تناول قضايا منع الاحتكارات وعن طريق وضع إطار قانوني مناسب لتعويض الأطراف الخاصة عن الأضرار الناجمة عن انتهاك قوانين منع الاحتكارات ولتمكين ضحايا هذه الانتهاكات المشتتين من رفع دعاوى جماعية. ومن اللازم أيضاً توعية شتى فئات الجهات صاحبة المصلحة بإمكانية طلب الحماية القانونية لمصالحها عندما تواجه ممارسات احتكارية.

٧٠- وتحتاج الوكالة إلى إيجاد آليات أفضل لتحديد أولويات عملها في مجال إنفاذ قانون المنافسة ووضع سياسة المنافسة.

٧١- وتحتاج الوكالة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة في إنفاذ قانون منع الاحتكارات ووضع السياسات ذات الصلة إلى تدريب قانوني واقتصادي أساسي في ميدان مكافحة الاحتكارات.

٧٢- ومن المهم تحسين صورة الوكالة ومدى بروزها عن طريق تنفيذ سياسة علاقات عامة فعالة وإقامة علاقات مع وسائط الإعلام. ويتعين تنمية قدرات الوكالة في مجال العلاقات العامة.

٧٣- ويبدو أن تحسين تنظيم المعونة المقدمة من الدولة والتوعية بالمبادئ المتعلقة بتقديم هذه المعونة لدى الوكالات الحكومية الأخرى يمكن أن يكون عاملاً مفيداً جداً لبلوغ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

٧٤- ويتعين تحسين قواعد وإجراءات تدبير المشتريات العامة، بما في ذلك استخدام العطاءات الإلكترونية، بهدف زيادة القدرة التنافسية.

٧٥- وتوجد أوجه تداخل كبيرة بين الوكالة والجهات التنظيمية القطاعية، وهو ما يستلزم إيجاد قدر أكبر من الفصل بين المسؤوليات ومن التنسيق، ولا سيما في قطاعات مثل المشتريات العامة، والاحتكارات الطبيعية، والشركات المهيمنة.

٧٦- ويمكن تلبية هذه المتطلبات كلاً على حدة أو من خلال البرنامج الوطني لتنمية المنافسة.

باء- التوصيات

١- الترتيبات المؤسسية

٧٧- يوصى توصيةً قويةً بأن يبدأ المجلس التنظيمي لوكالة المنافسة التزيهة وحماية المستهلك عملياته بكامل طاقته، بما أن ما تتخذه الوكالة من إجراءات للإنفاذ وما تقدمه من اقتراحات بشأن سياسة المنافسة لا يكون لها الوزن القانوني الكافي إلا إذا قام المجلس التنظيمي بذلك.

٧٨- ويلزم ضمان استقلال الوكالة الفعلي عن باقي الحكومة بقدر أكبر فما يتصل بتحديد أولويات إجراءاتها المتعلقة بالإنفاذ وإعداد المبادرات المتعلقة بقانون وسياسة المنافسة.

٧٩- ويلزم تيسير إعداد محامين متخصصين في مسائل مكافحة الاحتكارات، وذلك مثلاً بإنشاء الرابطات المهنية ذات الصلة. ومن شأن إيجاد إمكانية القيام قانوناً بتقديم مطالبات خاصة إلى المحاكم بالتعويض عن الأضرار أن يسهل ظهور محامين متخصصين في مسائل مكافحة الاحتكارات.

٨٠- ويلزم إعداد ما يكفي من الدورات التدريبية في قانون واقتصاديات مكافحة الاحتكارات من أجل العاملين في هذا المجال.

٢- تحسين تشريعات وسياسات المنافسة

٨١- ينبغي النظر في تحسين الترجمة الإنكليزية لمصطلح "قانون المنافسة" لجعله أكثر وضوحاً وأيسر فهماً على المستثمرين الأجانب وغيرهم من أصحاب المصلحة والخبراء الأجانب والمنظمات الدولية.

تقييم الهيمنة

٨٢- يوصَى بالنظر في إمكانية أن تُستخدم، إلى جانب العتبات المستندة إلى النصيب من السوق، معايير نوعية لتقييم الهيمنة، مثل إمكانية الدخول إلى السوق/التوسّع، وحالة السوق، ومدى احتمال دوام الهيمنة تجنباً للإفراط في الإنفاذ وحفاظاً على الموارد المحدودة للوكالة. كما يوصَى بإعداد مبادئ توجيهية بشأن تعريف السوق وتقييم الهيمنة.

الكارتلات والاتفاقات المخلة بالمنافسة

٨٣- ينبغي النظر في إمكانية تعديل قانون المنافسة الحالي للتمييز على نحو أوضح بين الاتفاقات الأفقية (الكارتلات) والاتفاقات الرأسية المُخلة بالمنافسة. ويوصَى بأن يُؤكَّد في القانون على عدم مشروعية اتفاقات الكارتلات باعتبارها مخالفة في حد ذاتها وتجنب الصيغ التي يمكن أن توحي بإمكانية معاملة الكارتلات على أساس آثارها. وينبغي تبيان أن برنامج التساهل مع الشركات المنصوص عليه في القانون لا ينطبق إلا على حالات الكارتلات، وتوضيح شروط هذا التساهل بحسب معرفة الوكالة بالانتهاك الذي ينطوي عليه الكارتل، ومرحلة التحقيق فيه، ومشاركة الجهة التي تطلب التساهل في اتفاق الكارتل، ونوع الأدلة المقدمة من طالبي التساهل.

سوء استخدام المركز المهيمن من جانب واحد

٨٤- يتعين توضيح المقصود بمصطلح "مراقبة" الكيانات المهيمنة المنصوص عليه في المادة ١٥-١-٦ من قانون المنافسة، وبيان كيف ينبغي تنفيذ هذه المراقبة في القانون أو في المبادئ التوجيهية للوكالة.

٨٥- ويوصَى بالأخذ بالنهج القائم على الآثار وبزيادة استخدامه تدريجياً لدى النظر في المعوقات الرأسية التي تعوق المنافسة، وذلك بحسب مدى تطور المهارات وتحسن الإطار المؤسسي لنظام إنفاذ قانون المنافسة. وقد يبدو من المناسب النظر في هذه العوامل من حيث

ترابطها عند تطوير "البرنامج الوطني لدعم المنافسة في السوق". ويتيح تطوير هـذا البرنـامج إمكانات واسعة لتنسيق الجهود التي تبذلها المنظمات المانحة الدولية في سبيل تـوفير التـدريب وبناء القدرات لدى الجهات صاحبة المصلحة بالنظر في سوء استغلال الهيمنة من جانب واحد في منغوليا.

استعراض حالات الاندماج

٨٦- ينبغي اعتماد أحكام بخصوص التدابير العلاجية المتصلة بحالات الاندماج، بما في ذلك تدابير علاجية هيكلية في قانون المنافسة ووضع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالاندماج المنصوص عليها في القانون. وينبغي أن تتضمن المبادئ التوجيهية تعليمات بـشأن اسـتخدام التـدابير العلاجية لمعالجة ما قد ينجم عن الاندماج من آثار مخلة بالمنافسة. ويوصَـى أيـضاً بتـوفير التدريب لموظفي الوكالة على استعراض حالات الاندماج ثم إتاحة الموارد التدريبية والمرجعية اللازمة باللغة المنغولية.

الجزاءات

٨٧- ينبغي النظر في تطبيق جزاءات أشد في حالات عرقلة عمليات التفتيش.

٨٨- وينبغي اعتماد أحكام قانونية أكثر فعالية لتحصيل الغرامات وإشراك السلطات المالية في هذه العملية بالقدر اللازم.

التعويض عن الأضرار

٨٩- ينبغي النظر في إيجاد إمكانية قانونية لدفع تعويضات إلى الأطـراف المتـضررة عـن الأضرار التي تلحقها جراء الاحتكارات، إلى جانب وضع إطار قانوني للـدعاوى الجماعيـة لصالح الجهات المتعددة والمشتتة وغير المنظمة من ضحايا انتهاكات قانون منع الاحتكـارات. وينبغي التوعية بإمكانية تعويض مؤسسات الأعمال والمستهلكين والمنظمات غير الحكوميـة المعنية بحماية المستهلكين عن الأضرار الناجمة عن الاحتكارات.

إجراءات التحقيق

٩٠- يوصَى بوضع مبادئ توجيهية بشأن إجراءات تحقيق الوكالة في انتهاكات قانون منع الاحتكارات.

مراقبة المعونة المقدمة من الدولة

٩١- ينبغي النظر في إمكانية زيادة تطوير أحكام تشريعات المنافسة المتصلة بمراقبة المعونة المقدمة من الدولة. وفي الوقت الحاضر، تقتصر إمكانية الحصول على معونة من الدولة على التدابير المتخذة استجابةً لطائفة متنوعة من حالات الأزمات، بما في ذلك التخزين في الاحتياطي الاستراتيجي لسلع أساسية معينة. وإذ تؤخذ في الاعتبار البرامج الطموحة التي تطبقها الحكومة المنغولية في مجالي التنمية والتصنيع، يكون من المهم وضع أحكام قانونية لضمان الشفافية والتنافسية فيما تقدمه الدولة من معونة لأغراض التصنيع والتنمية الإقليمية.

المشتريات العامة

٩٢- يقتصر حالياً تطبيق الإجراء المتعلق بالعطاءات المفتوحة على المشتريات التي تزيد أسعارها على السعر المتداول في السوق المفتوحة. ويوصَى بإدخال تغييرات على قانون المشتريات العامة للنص على تحديد عادل لسقف سعر افتتاح العطاءات دون تقييد إمكانية قيام مقدمي العروض بعرض أسعار أدنى شريطة الوفاء بالمواصفات التقنية للسلع والخدمات المشتراة واستيفاء معايير الأهلية الخاصة بمقدمي العطاءات.

٩٣- ومن المرغوب أيضاً تحسين التنسيق بين الوكالات ووكالة المنافسة لأغراض تلبية احتياجات تلك الوكالات من المشتريات وضمان التقيد بمبادئ المنافسة.

٩٤- ويوصَى أيضاً بأن ينص القانون على إمكانية استخدام العطاءات الإلكترونية لتلبية الطلبات الحكومية، كما يوصَى بوضع نص نموذجي وإجراء اختبار إصدار تجريبي لموقع شبكي إلكتروني للمشتريات العامة وتدريب المستعمِلين المحتملين.

٣- الإنفاذ

٩٥- ينبغي النظر في إمكانية إدخال تعديلات على قانون المنافسة تمكّن من تمديد الفترات الزمنية المخصصة لقضايا منع الاحتكارات.

٤- التنظيم القطاعي

٩٦- من المهم تحسين التنسيق بين وكالة المنافسة والجهات التنظيمية القطاعية، والفصل قانونياً بين مسؤوليات وكالة المنافسة والجهات التنظيمية القطاعية في القطاعات التي تعمل فيها هذه الجهات (مثل الاتصالات والكهرباء والنقل الجوي) عن طريق إدخال التعديلات اللازمة

على تشريعات المنافسة واللوائح القطاعية. ووكالة المنافسة التزيهة وحماية المستهلك، وهي تضع في اعتبارها ما تتسم به الجهات التنظيمية القطاعية من خبرة فنية أكبر في الشؤون التقنية، ينبغي أن تركّز على التقيّد بمبادئ المنافسة عندما تتولى الجهات التنظيمية القطاعية منح التراخيص للمشاركين في السوق، بما يشمل مراقبة تساوي فرص الدخول إلى الأسواق والمرافق الأساسية والتقيّد بالمقاييس المرجعية للتكلفة كي لا يفرض المشاركون في السوق أسعاراً مجحفة على المستهلكين. بيد أن تنظيم الأسعار في حد ذاته ينبغي ألا يكون من الشواغل المباشرة لوكالة المنافسة. وتُشجَّع وكالة المنافسة التزيهة وحماية المستهلك أيضاً على الترويج لمبادئ المنافسة والأخذ بطرائق مشجعة للمنافسة في معرض تعاملها مع الجهات التنظيمية القطاعية في سياق تحرير وخصخصة الكيانات الخاضعة لسيطرة الدولة.

٩٧- وينبغي أن تُحدّد بوضوح القطاعات المنظَّمة وغير المنظَّمة وأن تُدرج في قائمة. وينبغي ألا تكون للرابطات الصناعية القطاعية صلاحيات تنسيق سياسات المورِّدين المتعلقة بالأسعار/الإنتاج/توزيع الأسواق. وينبغي ألا تُجيز الحكومة المنغولية أو حتى تبحث اقتراحات الرابطات الصناعية بشأن تحديد الأسعار. وينبغي النظر في وضع سياسات قطاعية بشأن المنافسة، بما يشمل تدابير حكومية ترمي إلى تهيئة الهياكل الأساسية والمرافق الضرورية اللازمة لتعزيز المنافسة.

٥- المنافسة في قطاعات محددة

قطاع المنتجات النفطية

٩٨- ينبغي استبعاد إمكانية اتفاق التجّار (عن طريق رابطاتهم) والحكومة على تحديد مشترك لأسعار المنتجات النفطية التي يبيعها هؤلاء. وتوصَى الحكومة بالاختيار بين الأخذ بتنظيم حكومي للأسعار والمبيعات والمعايير التقنية وما إلى ذلك في قطاع المنتجات النفطية، أو تطبيق تشريع المنافسة على هذا القطاع إلى أقصى حد، بما في ذلك الفصل الهيكلي للشركات التي تواصل انتهاك قانون المنافسة. ومن شأن إنشاء بورصة للسلع الأساسية، بما في ذلك مرفق للتجارة الإلكترونية وتجارة العقود الآجلة، أن ييسّر التجارة التنافسية في هذا القطاع. ويوصَى أيضاً بالنظر في فصل تجارة الجملة عن تجارة التجزئة في المنتجات النفطية.

٩٩- وفي قطاع المنتجات النفطية، يكون من المرغوب فيه إلى أقصى حد أن تضع الحكومة برنامجاً لتيسير أنشطة الشركات الوطنية لتكرير النفط في منغوليا وذلك بغية تعزيز المنافسة في تجارة الوقود.

١٠٠- ويوصَى أيضاً بأن تبحث وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك إمكانيات إجراء بحث مفصّل في أسباب التكلفة المرتفعة لكيروسين الطائرات في منغوليا بغية النظر في اتخاذ إجراء لاحق لإنفاذ قانون المنافسة في سوق كيروسين الطائرات. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تنظر الوكالة في تصميم وإعداد برنامج للترويج للمنافسة يرمي إلى إقناع الجهات الحكومية صاحبة المصلحة ببناء مرفق وطني لتكرير النفط من أجل إنتاج كيروسين الطائرات وبيعه في السوق المحلية بالاعتماد على المخزونات النفطية الوطنية في منغوليا.

تجارة المنتجات التقليدية

١٠١- بغية الحد من السلوك الاستغلالي من جانب الوسطاء التجاريين، ينبغي فتح بورصات إلكترونية للسلع الأساسية على الإنترنت يُتاجَر فيها بالمنتجات المنغولية التقليدية لقطاعي الزراعة وتربية الماشية، كما ينبغي تدريب المستعملين المحتملين.

٦- المنافسة ومؤسسات الأعمال الخاضعة لسيطرة الدولة

١٠٢- يوصَى بأن تعمل وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك جنباً إلى جنب مع مفوضية ممتلكات الدولة فيما يتعلق بمشاريع المضي في خصخصة وتحرير الكيانات الخاضعة لسيطرة الدولة. وفيما يلي الجوانب الرئيسية التي يتعين التركيز عليها:

(أ) تجنّب الاستعاضة عن احتكارات الدولة باحتكارات خاصة؛

(ب) ضمان الفصل المعقول بين الشركات المملوكة للدولة بغية إتاحة المنافسة؛

(ج) ضمان الوصول على قدم المساواة إلى الإمدادات والمرافق الأساسية؛

(د) الاختيار على نحو سليم، إن لزم الأمر، بين إنفاذ قانون منع الاحتكارات وتحكم الدولة في الأسعار والإنتاج.

٧- اتساق السياسات

١٠٣- بالنظر إلى البرامج الإنمائية الطموحة التي تنفذها الحكومة المنغولية، من المهم إقامة توازن مناسب بين سياسات التنمية الصناعية والإقليمية وحماية المنافسة في السوق. ويوصَى بأن تشارك وكالة المنافسة التريهة وحماية المستهلك في وضع قواعد الترخيص، ومعايير منح الامتيازات، واختيار الشركات المنتفعة بالدعم الحكومي.

٨- التعاون الدولي

١٠٤- ينبغي تحسين وعي الوكالة بإمكانيات الحصول على معلومات من السلطات الأجنبية المعنية بالمنافسة والمنظمات الدولية المعنية بالتعاون لأغراض إنفاذ قانون منع الاحتكارات في منغوليا.

١٠٥- ويوصَى بأن تشارك الوكالة في المنتديات الدولية التي تناقَش فيها المسائل المتعلقة بالمنافسة، مثل الشبكة الدولية للمنافسة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والأونكتاد، وأن تغتنم هذه الفرصة لتبادل الأفكار والاستفادة من تجارب النظم القانونية الأخرى في مجال إنفاذ قانون المنافسة.

١٠٦- وينبغي العمل على توقيع اتفاقات دولية للمساعدة القانونية تخول السلطات الأجنبية صلاحيات أن تنوب عن الوكالة في اقتضاء الحصول على أدلة تتعلق بانتهاكات مرتكبة في منغوليا. وينبغي القيام كخطوة أولى بإعداد أحكام قانونية بشأن سرية المعلومات الواردة من سلطات أجنبية.

٩- الترويج للمنافسة

١٠٧- ينبغي العمل على تحسين صورة وكالة المنافسة وسمعتها لدى الفئات المختلفة لأصحاب المصلحة المشاركين في عملية إنفاذ قانون المنافسة وتطوير سياساتها. وينبغي وضع سياسة علاقات مع وسائط الإعلام وتدريب الموظفين لهذا الغرض. وينبغي اتخاذ ترتيبات لإصدار نشرات محدَّثة دورية بشأن إنفاذ قانون المنافسة وتطوير سياسة المنافسة، وإعداد موقع شبكي للوكالة يتضمن الأسس القانونية ومبادئ توجيهية بشأن مسائل محددة تتعلق بإنفاذ قانون منع الاحتكارات ومعلومات مُحدثة عن القضايا قيد النظر والجزاءات المطبقة ومناقشة الوثائق المتعلقة بقضايا سياسة المنافسة.

١٠- بناء القدرات

١٠٨- يوصَى بأن تنمّي الوكالة قدراتها في مجال العلاقات الإنسانية وإدارة المعارف وتبادل الخبرات.

١٠٩- وينبغي تهيئة الأوضاع الملائمة لتحسين التنسيق بين الوكالة والشرطة في الحصول على الأدلة، ولا سيما الأدلة المتعلقة باتفاقات الكارتلات، وفي القيام بعمليات التفتيش المباغتة.

١١٠- ولا بد من تحسين التنسيق بين وكالة المنافسة وغيرها من الوكالات الحكومية.