

Distr.: General  
28 April 2021  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة التاسعة عشرة

جنيف، 7-9 تموز/يوليه 2021

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة: ملاوي

## استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة: لمحة عامة<sup>(1)</sup>

(1) النتائج والتفسيرات والاستنتاجات المعزب عنها في هذه الوثيقة تُنسب لمعدّ التقرير ولا تعبر بالضرورة عن آراء أمانة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء. وتتضمن الوثيقة لمحة عامة عن تقرير كامل بشأن استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة في ملاوي.



## المحتويات

## الصفحة

3	..... أسس وتاريخ سياسة المنافسة	أولاً -
3	..... السياق	ألف -
3	..... السياق السياسي	باء -
4	..... إصلاح السياسة العامة للمنافسة: القضايا الراهنة	جيم -
4	..... الإطار القانوني	ثانياً -
4	..... قانون المنافسة والتجارة العادلة	ألف -
4	..... الاتفاقات المخلة بالمنافسة	باء -
5	..... إساءة استعمال الهيمنة	جيم -
6	..... عمليات الاندماج والشراء	دال -
8	..... حماية المستهلك والاتجار غير العادل	هاء -
8	..... المسائل المؤسسية: هياكل الإنفاذ وممارساته	ثالثاً -
8	..... مؤسسات سياسات المنافسة	ألف -
10	..... الفصل بين سلطتي التحري والبيت	باء -
10	..... العقوبات	جيم -
11	..... إنفاذ القانون: دور المحاكم	دال -
12	..... أساليب الإنفاذ الأخرى	هاء -
12	..... أفضل الممارسات الدولية	واو -
12	..... الإدارة والموارد وحجم القضايا والأولويات	زاي -
14	..... حدود سياسة المنافسة	رابعاً -
14	..... الإعفاءات والمعاملة الخاصة على نطاق الاقتصاد	ألف -
14	..... الإعفاءات والقواعد الخاصة بقطاعات معينة	باء -
15	..... الدعوة في مجال قضايا المنافسة	خامساً -
15	..... الدعوة والسياسة التنظيمية	ألف -
15	..... الدعوة والتثقيف العام	باء -
16	..... التوصيات	سادساً -
16	..... توصيات للحكومة	ألف -
16	..... مقترحات لتعديل قانون المنافسة	باء -
16	..... توصيات إلى لجنة المنافسة والتجارة العادلة	جيم -
16	..... احتياجات المساعدة التقنية	دال -
17	..... الخيارات السياساتية ومتابعة الإجراءات	هاء -

## أولاً - أسس وتاريخ سياسة المنافسة

### ألف - السياق

- 1- اعتُمدت سياسة ملاوي للمنافسة في عام 1997، وركز فيها على السلوك الذي يقوض المنافسة أو يحد منها في مجال الأعمال، بما يشمل التسعير التواطئي، والتلاعب في العطاءات، وتقاسم العملاء، والبيع المشروط، أي عوامل السوق التي تؤدي إلى إساءة استخدام القوة السوقية. وحيثما توجد وفورات مرتبطة بالحجم إلا وتتاح إمكانية لجني فوائد اقتصادية من حالة احتكار أو احتكار للقلة.
- 2- وترد السياسة العامة المستند إليها حالياً في هذا الصدد ضمن استراتيجية ملاوي الثالثة للنمو والتنمية للفترة 2017-2022، التي خلفت الاستراتيجية الأولى للفترة 2006-2010 والاستراتيجية الثانية للفترة 2011-2016. فخلال تنفيذ الاستراتيجيتين السابقتين، سجلت ملاوي معدلات نمو جديرة بالثناء، لكن هذه المعدلات لم تكن مستدامة ولا شاملة للجميع. وتنص الاستراتيجية الثالثة على وضع سياسات وتشريعات جديدة في مجال المنافسة، كما رُبطت باستراتيجية ملاوي الوطنية للتصدير للفترة 2013-2018. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاستراتيجية أقرت بأن سياسة المنافسة هي أحد المجالات الأساسية الضرورية التي من شأنها أن تتيح تحقيق الأهداف الممكنة والمبدئية المرتبطة بـ "حزمة الاستعاضة عن الواردات"، وفق ما هو مبين في وثيقة الاستراتيجية. ويستند تقرير استعراض النظراء إلى الاستراتيجية الجديدة.

### باء - السياق السياسي

- 3- قبل الفترة الليبرالية، كانت قوة الشركات المهيمنة والاحتكارات واحتكارات القلة تخضع للرقابة من خلال ضوابط واسعة النطاق على الأسعار وسياسات حكومية أخرى. وبعد تحرير الاقتصاد، سمحت الحكومة للأسواق بأن تحدد الأسعار من أجل تعزيز الكفاءة والقدرة التنافسية. وفي ظل تواصل انتقال الاقتصاد تدريجياً نحو مزيد من التحرر، ظهرت بعض الممارسات غير المرغوبة في مجال الأعمال، وإن كانت أساسية، مستفيدة من سياسة عدم التدخل، وذلك على حساب الكفاءة الاقتصادية ورفاه المستهلك، وكلاهما من أهداف تحرير الاقتصاد. واعتُبر قانون المنافسة أداة جيدة لمعالجة معظم هذه المشاكل.
- 4- وسنت الحكومة قانون المنافسة والتجارة العادلة في عام 1998، وبدأ نفاذ القانون في عام 2000.
- 5- وصدر قانون حماية المستهلك في عام 2003، وأنشئ بموجبه مجلس حماية المستهلك بوصفه هيئة مؤسسية مسؤولة عن تنفيذ القانون.

### الأهداف

- 6- تتمثل أهداف قانون المنافسة والتجارة العادلة فيما يلي: تشجيع المنافسة في الاقتصاد عن طريق حظر الممارسات التجارية المخلة بالمنافسة؛ وإنشاء لجنة المنافسة والتجارة العادلة؛ وضبط ورصد الاحتكارات وتركز القوة الاقتصادية؛ وحماية رفاه المستهلك؛ وتعزيز كفاءة إنتاج وتوزيع السلع والخدمات؛ وتأمين أفضل الظروف الممكنة لحرية التجارة؛ وتسهيل توسع قاعدة ريادة الأعمال؛ ومعالجة الإشكالات المرتبطة بذلك أو التي تُطرح في هذا الصدد. ويركز القانون على المسائل المؤسسية المتصلة بلجنة المنافسة والتجارة العادلة. وينص على إنشاء اللجنة، بما في ذلك أمانتها وعملياتها وتمويلها وإدارتها ومسؤولياتها. ويُفصل القانون الممارسات التجارية المخلة بالمنافسة التي ينبغي أن تعالجها اللجنة بموجب القانون.

## جيم- إصلاح السياسة العامة للمنافسة: القضايا الراهنة

7- في تشرين الأول/أكتوبر 2020، شرعت الحكومة، في إطار عمل وزارة التجارة، في مشروع مدته سنتان بشأن تعزيز تنظيم المنافسة وحماية المستهلك، وهو مشروع من المتوقع أن يؤدي إلى إدخال إصلاحات مؤسسية وتشريعية رئيسية على قوانين المنافسة وحماية المستهلك في ملاوي.

## ثانياً- الإطار القانوني

### ألف- قانون المنافسة والتجارة العادلة

8- سُنَّ القانون من أجل تشجيع المنافسة في الاقتصاد من خلال حظر الممارسات التجارية المُخلة بالمنافسة، أي الاتفاقات الرأسية والأفقية المنافية للمنافسة وإساءة استعمال مركز مهيم، ومن خلال مراقبة عمليات الاندماج. ويتضمن القانون أحكاماً بشأن الممارسات التجارية غير العادلة وحماية المستهلك، إلى جانب الأهداف المذكورة أعلاه. وينطبق القانون على جميع الأنشطة الاقتصادية داخل ملاوي أو التي لها تأثير داخلها ولا يميز بين القطاعات الخاضعة للوائح تنظيمية والقطاعات غير الخاضعة لها. ويتناول قانون المنافسة مسائل موضوعية يُشار إليها في المادة 32 التي تُعَدِّد الممارسات التجارية المُخلة بالمنافسة.

9- وبموجب المادة 53 من قانون المنافسة والتجارة العادلة، اعتمدت في عام 2006 اللوائح التنظيمية للمنافسة والتجارة العادلة من أجل تفعيل أحكام القانون وإرساء وتيسير إنفاذه.

### باء- الاتفاقات المُخلة بالمنافسة

#### 1- الاتفاقات المحظورة في حد ذاتها

10- ينص قانون المنافسة والتجارة العادلة على حظر الاتفاقات المبرمة بين الشركات التي تضطلع بأنشطة ذات طابع تنافسي أو يمكن أن يكون تنافسياً في السوق (المادة 33(3)). وتتص المادة 44(2) على أن القانون لا يجيز الأفعال أو الاتفاقات أو التفاهات ذات الطبيعة المبرمة في المواد 33(3) و 41(1) و 43(1). وتعكس أحكام القانون، قلباً وقالباً، الأمور المحظورة في حد ذاتها، كما تتضمن قائمة واسعة النطاق وشاملة بالتصرفات المحظورة.

11- ويشكل حظر رفض المنافسين بصورة متواطئة توريد سلع وحظر الحرمان الجماعي من الوصول إلى ترتيب أو الالتحاق برابطة قطاعية (المادة 33(3) و (و) و (ز)) حكماً لا يندرج ضمن الأمور الشائعة المحظورة في حد ذاتها. وتتنطبق على الحظر الأول نظرية الضرر الناجم عن إساءة استخدام مركز مهيم، وهو ما يُعرف باسم رفض التعامل، إما من جانب واحد أو في إطار هيمنة مشتركة كما هو مبين في هذا الفرع. ويكتسي الحظر الثاني نفس النمط من حيث نزوع شركة مهيمنة أو شركات ذات هيمنة مشتركة إلى منع طرف ثالث من الوصول إلى خدمة أساسية؛ ويتسم هذا الوصول بأهمية بالغة من منظور المنافسة في أسواق معينة. غير أن الممارسات المحظورة لا تُعرَّف على نحو يتيح تفاصيل أفضل وأكثر عن أنواع التصرفات المحظورة ويفسح المجال من الناحية التقنية لتحديد الجوانب التي يتعين إثباتها لأغراض الحظر. وعلى الرغم من أن التسعير التواطئي يمكن أن يُفسَّر على أنه محظور في حد ذاته، فقد يسقط الحظر بسبب إدراج التصرف المحظور في حد ذاته في المادة 32 من القانون وإغفاله من قائمة الأمور المحظورة في حد ذاتها الواردة في المادة 44(2). ولا يتضمن القانون إجراء مفصلاً لمعالجة مسألة

الاتفاقات المحظورة في حد ذاتها (الاتفاقات التجارية، وفق ما ينص عليه القانون) من منظور متعلق بأوامر لجنة المنافسة والتجارة العادلة. وهذه أمور تنطوي على خلل جدير بالملاحظة وينبغي للجنة أن تنتظر في تصحيحها.

## 2- الاتفاقات المحظورة بحكم المنطق

12- عادة ما تكون هذه الاتفاقات ترتيبات رأسية، لكنها يمكن أن تضم بعض الاتفاقات الأفقية التي لا تندرج في الفئة المحظورة في حد ذاتها. ويشمل هذا القياس عادة مجموعة واسعة من الاتفاقات التي ينبغي تناولها في إطار النهج المستند إلى حكم المنطق. ويشترط قانون المنافسة والتجارة العادلة الإخطار بالاتفاقات المشمولة بحكم المنطق في المادة (1)44 وفي اللوائح 3-7، وهو ما يقيد التصرف الذي ينطبق عليه مثل هذا الاعتبار. ويفتقر هذا الحكم إلى عتبة من الآثار المحتملة في سوق معينة يُحظر بموجبها تصرف الأطراف المتفقة، الأمر الذي يفسح مجالاً واسعاً للاتفاقات التي يتعين الإخطار بها. وقد تساعد العتبات العددية مثل العتبات الواردة في المادة 28 من قانون المنافسة رقم 4 لعام 2018 في بوتسوانا أو المادة 8 من قانون المنافسة العادلة رقم 8 لعام 2003 في جمهورية تنزانيا المتحدة في تحديد الآثار، مما يسهل الامتثال لهذا الحكم، مقارنة بالأنهج الأخرى الأكثر مرونة التي تتطلب فهماً متعمقاً للمنافسة، وهو ما قد يكون محدوداً في البلدان النامية. ولا ينص قانون المنافسة والتجارة العادلة أيضاً على إعفاء شامل لأنشطة القطاعات الرئيسية، بما في ذلك تحديد أسعار المحاصيل النقدية في الأسواق الزراعية. وهذه أمور تنطوي أيضاً على خلل جدير بالملاحظة وينبغي للجنة أن تنتظر في تصحيحها.

## جيم- إساءة استعمال الهيمنة

13- تتناول المادة 41 من قانون المنافسة والتجارة العادلة إساءة استعمال الهيمنة. ولم تخصص اللوائح حيزاً لتناول هذه المسألة. وتتص المادة (1)41 على حظر عام لإساءة استعمال الهيمنة وتتص المادة (2)41 على أن أي شخص يخالف أحكام المادة (1)41 يرتكب جريمة يعاقب عليها بموجب المادة 51. وتتسق هذه الأحكام مع أفضل الممارسات الدولية. بيد أن تناول مسألة إساءة استعمال الهيمنة يظل غير كاف بوجه عام، لأن القانون لا ينص على تعريف للسوق أو مستوى الحصة السوقية التي يجب أن تحققها الشركة لكي تعتبر مهيمنة. وكبديل عن عتبة الحصة السوقية، يجوز للجنة المنافسة والتجارة العادلة أن تنتظر في إمكانية اعتماد مبادئ توجيهية بشأن كيفية تقييمها للقوة السوقية، أي أنواع العوامل التي ينبغي النظر فيها.

14- وتورد المادة 32 من القانون بعض التصرفات التي توصف عالمياً بأنها إساءة استعمال للهيمنة وتخضع من ثم لمبدأ الترخيص، خلافاً لأوجه الحظر التقليدي التي تُعالج على أساس سماتها القائمة بذاتها على أنها تصرف مسيء وليست بالضرورة اتفاقات. وبالتالي، فإن القانون لا يتطرق إلى ما يشكل مركزاً مهيماً وأنواع التصرفات التي تعتبر إساءة استعمال وبالتالي محظورة. ويوصى بأن ينص القانون بوضوح على تعريف المركز المهيمن، مع الإبقاء على المحظورات القائمة كقاعدة عامة. ويمكن من ثم أن تقتزن هذه القاعدة العامة بقائمة غير شاملة من الأمثلة على التصرفات المسيئة، استناداً إلى أفضل الممارسات، مثل تلك المنصوص عليها في المادة (2)16 من قانون المنافسة وحماية المستهلك رقم 24 لعام 2010 في زامبيا.

## رصد تركيز القوة الاقتصادية

15- تتص المادة 42 من قانون المنافسة والتجارة العادلة على هذه الوظيفة. ولا ينص الحكم على كيفية إجراء الرصد لأن لجنة المنافسة والتجارة العادلة ليست مخولة قانوناً لا بالتوصية بأسعار السوق أو تحديدها. وينفذ هذا الحكم من خلال المراقبة المستمرة للسوق ودراسات السوق. ويمكن معالجة هذه المسائل

بصورة غير مباشرة من خلال التحري والدعوة، استناداً إلى أحكام المنافسة الأساسية الواردة في القانون. ويُستشف مما سبق أن هذه الوظيفة لم تُنفذ تنفيذاً واضحاً منذ إنشاء اللجنة على الرغم من أن القانون ينص عليها. وهذا سبب وجيه لحذفها من القانون، لأنها ليست سمة شائعة في قوانين المنافسة، لا سيما بالنظر إلى الطريقة التي اشترطت بها.

## دال - عمليات الاندماج والشراء

16- تحدد المادة 2 من قانون المنافسة والتجارة العادلة الاندماج وتتناول نوعيه الأفقي والرأسي. غير أن هذه المادة لا تشمل المشاريع المشتركة التي تسفر عن استثمار في مجالات جديدة، ولا يمكن للحكم العام الذي يُعرّف الاندماج، الوارد في المادة 2(2)، أن يبرر إغفال حكم محدد يغطي عمليات الاندماج هذه. ويتمثل المبدأ الأساسي في أن هذه المشاريع المشتركة والتحالفات الاستراتيجية لها نفس الأثر الذي تحدثه عمليات الاندماج البحت، ولذلك ينبغي تناول موضوعها لتحخيص آثارها المحتملة المخلة بالمنافسة. وينبغي تصحيح هذا القصور من أجل تحسين إنفاذ قوانين المنافسة فيما يتعلق بعمليات الاندماج والشراء في ملاوي.

17- ومنذ بدء العمل بالقانون، أصبح لدى ملاوي نظام للإخطار الطوعي، وهو نظام لا يمنع الأطراف من إبرام صفقة اندماج وتنفيذها قبل التقدم بطلب للحصول على موافقة الاندماج من لجنة المنافسة والتجارة العادلة. وتنص المادة 35(1) من القانون على مراقبة عمليات الاندماج، مستتدة إلى معيار الإخلال الكبير بالمنافسة، الذي لم يُحدد بعد. وبالمثل، تنص المادة 38(2) من القانون على أنه لا يجوز للجنة أن تأذن بالاندماج أو الاستحواذ إلا إذا كانت المزاي في ملاوي تفوق المساوي. ويراعى ذلك في حظر الاندماج. ويتضح أن الاندماج يُحظر في ملاوي إذا كان يخل بقدر كبير بالمنافسة و/أو لم تكن المزاي تفوق المساوي في ملاوي. وهذا قصور ينبغي تصحيحه، ويفضل أن يكون ذلك من خلال متابعة مسألة الإخلال الكبير بمعايير المنافسة من أجل تحسين أعمال المنافسة في عمليات الاندماج والشراء في ملاوي.

18- وتنص المادة 35(2) من القانون على أن أي اندماج أو استحواذ مخالف للمادة 35(1) لا يؤدي إلى أثر قانوني وأن أي حقوق أو التزامات مفروضة على الأطراف المشاركة بموجب أي اتفاق يتعلق بهذا الاندماج أو الاستحواذ لا تكون قابلة للإنفاذ قانوناً.

19- وأفاد أصحاب المصلحة الرئيسيون الذين أجريت معهم مقابلات (انظر المرفق الوارد في تقرير استعراض النظراء) بأن اللجنة واجهت عدداً قليلاً من حالات الاندماج التي اقتضت معالجة لاحقة بعد تحديد الآثار الضارة بالمنافسة. وعلاوة على ذلك، ظل التصحيح الوحيد الذي مارسته اللجنة حتى الآن هو فرض شروط لاحقة على هذه المعاملات في محاولة للحد مما تبين من آثارها الضارة. وبالنظر إلى المادة 35(2) من القانون، يوصى بإدراج حكم بشأن سبل التصحيح ينص على إجراءات التصحيح اللاحقة اللازم اتخاذها في عمليات الاندماج.

20- وتنص المادة 36 من القانون على أنه يجوز لأي شخص أن يتقدم بطلب إلى اللجنة للحصول على أمر يرخص له بإجراء عملية اندماج أو استحواذ. وتنص المادة 39 على أن تصدر اللجنة، في غضون 45 يوماً من تلقي الطلب أو التاريخ الذي يقدم فيه مقدمو الطلب المعلومات اللازمة، أمراً بالموافقة على الطلب أو رفضه أو الموافقة عليه بشروط ونشر القرار في الجريدة الرسمية في موعد لا يتجاوز 14 يوماً بعد صدوره.

21- ويبين تقييم هذه الأحكام أن القانون لا يحدد شروطاً قانونية ملزمة ومواعيد نهائية لتقديم إخطارات مسبقاً إلى الجمهور بشأن طلب ترخيص الاندماج. ومع ذلك، ثمة إلزام بإبلاغ الجمهور بعد البت في الاندماج. وقد يسبب هذا الإغفال صعوبات لا مبرر لها لأفراد الجمهور الذين لولا ذلك لوضعت

في الاعتبار مصالحهم أثناء استعراض طلب بموجب المادة 38 من القانون. ولذلك، لا يبقى أمام هؤلاء سوى خيار واحد للانتصاف، من خلال تقديم طعن بموجب المادة 48 من القانون. ومن الناحية التقنية، يكتسي الطعن طابعاً أكثر تنازلاً ويكون السير فيه أكثر استهلاكاً للموارد العامة، مقارنة بالتماس مسبق يمكن تقديمه إلى اللجنة بطريقة أقل تعقيداً من الناحية القانونية.

22- ويتبين من استعراض النظراء، مقارنة بالمنطقة، أن فترة الـ 45 يوماً المحددة كأجل للبت في تراخيص الاندماج تظل قصيرة نسبياً. ففي جمهورية تنزانيا المتحدة، على سبيل المثال، تنص المادة 11 من قانون المنافسة العادلة على أن الحيز الكامل لفحص عمليات الاندماج تتطلب 134 يوماً، مقسمة إلى 14 يوماً و30 يوماً و90 يوماً، حسب المراحل المختلفة للاستعراض. وقد يضع هذا الحكم للجنة في وضع يؤدي إلى تأخيرات طويلة للأطراف المبلغة عن الاندماج. وللأطراف مصلحة مشروعة في أن يستغرق إجراء مراقبة الاندماج أقصر وقت ممكن. ووفقاً لما ذكره موظفو اللجنة الذين أُجريت معهم مقابلات، فإن فترة الـ 45 يوماً تُفسر عملياً على أنها أيام عمل، وبالتالي يصل طول المدة إلى حوالي 90 يوماً. وهذا التفسير مخالف للحكم الوارد في القانون. وينبغي للجنة أن تنتظر في زيادة عدد الأيام إلى مستوى معقول استناداً إلى تجربتها وتجربة الجهات النظيرة لها، بما في ذلك لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، التي لها باع طويل في مراقبة عمليات الاندماج.

23- ولا ينص القانون على شرط إعفاء تسري على عمليات الاندماج، أي على حكم يسمح بالمضي قدماً في عملية اندماج محظورة لمدة محددة نقل عادة عن سنة واحدة. ويُطبق شرط الإعفاء هذا إذا ثبت أن الفوائد الناجمة عن تنفيذ هذا الاندماج تفوق الأضرار. وهذا إغفال جسيم لحكم ينبغي للجنة أن تنتظر في إدراجه في التعديلات المقبلة.

24- وينبغي تصحيح أوجه القصور هذه لتحسين إنفاذ المنافسة في عمليات الاندماج والشراء في ملاوي.

25- وتقرض المادة 26 من القانون ضريبة تخصص للعمليات العامة للجنة. ويتيح هذا الحكم للجنة تحصيل رسوم عن تقييم عمليات الاندماج وفق ما هو منصوص عليه في اللائحة التنظيمية 11، مقترنة بملحقها الرابع، وكما هو مفصل في المبدأ التوجيهي 6-16 من المبادئ التوجيهية لتقييم عمليات الاندماج، الصادرة في عام 2015. وليس لهذه الأخيرة أثر قانوني ولا تكتسي طابعاً إلزامياً حيال الحالات المقصودة. وبصرف النظر عن هذه الطبيعة غير الملزمة، هناك تعييد يقتضي عدم النظر في عملية الاندماج دون دفع الرسوم. وينبغي أن يضاف هذا التعييد، كحد أدنى، إلى اللوائح التنظيمية للمنافسة والتجارة العادلة. وعلاوة على ذلك، تبلغ رسوم الإخطار بالاندماج حالياً 0,05 في المائة من إجمالي رقم الأعمال السنوي أو إجمالي قيمة أصول الأطراف المندمجة، اللذين لا يقتصران على ما هو موجود في ملاوي. وهذا يعني أن اللجنة قد تنتظر في رقم أعمال عالمي في حالة كيان مندمج له عمليات عالمية. وقد يعرض ذلك اللجنة لاحتمال مواجهة تظلمات من جانب أصحاب المصلحة استناداً إلى الطريقة التي تحسب بها الرسوم، لا سيما فيما يتعلق بالشركات القابضة، التي لها أصول و/أو رقم أعمال لا صلة لهما بالموضوع، وقد يؤدي إدراجهما إلى رسوم باهظة.

26- ويبدو أن المادة 36 من القانون تتطوي على حكم فضفاض لأنها لا تحدد بوضوح أي طرف من الأطراف المندمجة - الشركة المستحوذة أو الشركة المستهدفة - يتحمل مسؤولية إخطار اللجنة بالاندماج المزمع. ويؤدي هذا النظام الطوعي إلى أن عدم الإخطار باندماج يفترض الإبلاغ عنه لا يُعد مخالفة. وما ينقص بصورة خاصة هو أحكام للتراجع عن عملية اندماج أو إلغائها. وللجنة تجربة في فرض شروط لاحقة بشأن الاندماج في حالة المعاملات التي يتبين انتهاكها للقانون، ومع ذلك لا تتضمن المادة 39(2) أحكاماً تبيّن الإجراء اللازم اتخاذه لمعالجة انتهاك شروط الاندماج. ولا يوجد حكم يقضي بمعاينة هذا الخرق. وتتضمن المادة 40 من القانون ما يمكن اعتباره محاولة لتدارك الأمر بالسماح بتسجيل أوامر

بموجب القانون لأغراض الإنفاذ وبفرض عقوبة في حالة عدم الامتثال لهذه الأوامر. وتتص المادة 51 من القانون على عقوبات مرتبطة بخرق أحكام الاندماج، وتحديدًا في حالة تنفيذ عملية اندماج محظورة، و/أو تنفيذ عملية اندماج قبل الترخيص بها، و/أو عدم احترام الشروط المفروضة على الاندماج. وقد يكون مقدار العقوبات منخفضة بمقدار يقوّض آثارها الرادعة. وينبغي النظر في رفع مستوى العقوبات، لا سيما بالنظر إلى خطورة الجريمة، وذلك بربط العقوبة بنسبة تصل إلى 10 في المائة من رقم الأعمال السنوي في ملاوي لأي من الطرفين المندمجين أو كليهما. وينبغي أن يكون الحد الأدنى أعلى من الصفر بدرجة معقولة لتجنب تحويل اللجنة هامشاً أكبر مما قد يتطلبه مبدأ التحوط. وهذه حالات تطوي على خلل تجدر ملاحظته وينبغي للجنة أن تنظر في تصحيحها.

## هاء - حماية المستهلك والاتجار غير العادل

27- تشير ديباجة قانون المنافسة والتجارة العادلة إلى حماية المستهلك، وهي تتسجم مع المفهوم العام للهدف النهائي المتوخى من قانون المنافسة وسياساتها، أي تعزيز وحماية رفاة المستهلك من خلال مراقبة الممارسات المخلة بالمنافسة. ومع ذلك، لا يتضمن القانون فرعاً مخصصاً لحماية المستهلك، على الرغم من أن المادة 43 المتعلقة بالاتجار غير العادل لها صلة بمسألة رفاة المستهلك وحمايته. وإلى جانب قانون حماية المستهلك، ثمة أيضاً مشروع قانون يقترح إدخال تعديلات في هذا الصدد لكنه لم يُعتمد بعد في صيغة قانون.

## ثالثاً - المسائل المؤسسية: هياكل الإنفاذ وممارساته

### ألف - مؤسسات سياسات المنافسة

28- تتص المادة 4 من قانون المنافسة والتجارة العادلة على إنشاء لجنة المنافسة والتجارة العادلة باعتبارها مؤسسة مستقلة. وتتص المادة 5 على أن تتكون اللجنة من 10 أعضاء يرشحهم الوزير ويعينهم الرئيس، كما تتص على إخطار خطي بتعيين ممثل لعضو بحكم المنصب. ويجوز أن يُعيّن رئيساً للجنة أي عضو من غير أعضائها الثلاثة المعيّنين بحكم المنصب. وتحدد المادة 6 من القانون مدة خدمة الأعضاء غير الأعضاء الثلاثة المعيّنين بحكم المنصب في ثلاث سنوات وتجيز إعادة تعيينهم لمدة ثلاث سنوات أخرى. ولا ينص القانون على الاختيار التنافسي لأعضاء اللجنة ولا يُبيّن العملية التي تسبق تسمية وتعيين الأعضاء السبعة غير الأعضاء الثلاثة المعيّنين بحكم المنصب. ولا يحدد القانون الجهة التي تملك سلطة عزل عضو ولا العملية ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، تُعتبر مدة التعيين البالغة ثلاث سنوات عموماً أقصر من أن تتيح لعضو غير متفرغ أن يحيط بالموضوع ويلمّ به على نحو يمكّنه من الاضطلاع بمهامه وفق ما هو متوقع. ولا يتطرق القانون إلى موضوع تخالف فترات عضوية أعضاء اللجنة، بالنظر إلى هذه المدة القصيرة. ولا يُلزم الأعضاء الثلاثة بحكم مناصبهم بفترة الثلاث سنوات، ويمكن تغييرهم وفق طريقة لا تتص عليها آلية التعيين الخاضعة لسلطة الوزير والرئيس. ونظراً إلى الطابع شبه القضائي لعمل اللجنة فيما يتعلق بالمنافسة ومراعاة الإجراءات القانونية الواجبة، فمن شأن تغيير الأعضاء المعيّنين أن يعيق كفالة حق الأطراف في أن يُستمع إليها في سياق قضايا المنافسة، لا سيما في حالة تغيير العضو في منتصف إجراء استماع إلى طرفي قضية مطولة.

29- وتعيّن اللجنة رئيسها وفق عملية أو إجراء قابلين للتغيير بالنظر إلى عدم تحديدهما في القانون. ويشير التفسير الحرفي للمادة 5 من القانون إلى أن الأعضاء هم الذين يعيّنون رئيس اللجنة، علماً أن الأعضاء العشرة جميعهم يعيّنون من رئيس الدولة بعد تسميتهم من الوزير. ومن الناحية المثالية، ينبغي



أن يتمتع رئيس اللجنة بسلطات أكبر مقارنة بالأعضاء، وينبغي أن ينص القانون على نهج مختلف في حالته. ويتمثل الوضع المثالي، دون إخلال بما هو قائم، في أن يستعين الوزير بعملية تنافسية مستقلة لوضع قائمة المرشحين المؤهلين التي يختار منها الأشخاص المعيّنين. ويمكن لرئيس الدولة أن يعين رئيس اللجنة بناء على عملية تنافسية مستقلة تنتج قائمة بالمرشحين المؤهلين. ومن ناحية أخرى، ينبغي أن تسند سلطة عزل الأعضاء إلى رئيس الدولة وحده. وبدون التقليل من سلطة الوزير في إجراء التعيينات، يمكن للتغييرات المقترحة أن تضمن قدرأ أكبر من الشفافية وتوظيف الأشخاص المناسبين في اللجنة، مقارنة بالنظام الحالي. ويمكن تمديد مدة الولاية إلى خمس أو سبع سنوات، على أن تكون فترات عضوية الأعضاء متخالفة على نحو يضمن الحفاظ على الذاكرة المؤسسية في اللجنة وإتاحة انتقالها بين أعضاء اللجنة المتعاقبين. وينبغي أيضاً أن ينص القانون على سلطة عزل الأعضاء وأن يُستعرض الأمر بانتظام، من أجل توفير قدر أكبر من التنوع في صنع القرار من جانب اللجنة.

30- وتتص المادة 14 من القانون على إنشاء لجان فرعية. وينص الحكم على إتاحة الوسائل اللازمة لكفالة اضطلاع اللجنة بمهامها بالسهولة والسلاسة المطلوبتين. بيد أن القانون يفتر إلى حكم بشأن مسألة التفويض لتحديد مهام مثل تلك المتعلقة بالبيت في مسائل المنافسة، بما يشمل الاتفاقات المخلة بالمنافسة، وإساءة استخدام القوة السوقية، وتنظيم عمليات الاندماج، على غرار ما تنص عليه المادة 74 من قانون المنافسة العادلة لجمهورية تنزانيا المتحدة. ويُذكر في هذا الصدد أنه يجوز للجنة في ملاوي، بموجب المادة 14، أن تفوض مهامها دون قيود، بما في ذلك مسؤولية اتخاذ القرارات بشأن مسائل المنافسة، ويمكن أن يشمل ذلك حتى الأشخاص غير الأعضاء في اللجنة. وهذه حالة تتطلب تصحيحاً عاجلاً.

#### صلاحيات اللجنة وقراراتها

31- تتص المادة 4 من قانون المنافسة والتجارة العادلة على إنشاء لجنة المنافسة والتجارة العادلة كمؤسسة مستقلة تُعامل على أنها ليست جزءاً من الوزارة ويمكن أن تكون طرفاً شرعياً في الإجراءات المدنية الناشئة عن وظائفها الإدارية أو عن صفتها كصاحب عمل. وبالنظر إلى المهام شبه القضائية للجنة، ليس من الواضح ما إذا كان يمكن مقاضاتها بوصفها هيئة اعتبارية أثناء البت في قضايا المنافسة. ويحدد القانون إجراء الطعن (المادة 48). ولا ينص على مركز اللجنة في سياق الطعن، لكن هذا المركز لا يقل عن وضع الطرف اللزم في قضية طعن. ويتطلب القانون توضيح مركز اللجنة في مستوى الطعن. ولا يوجد في القانون حكم صريح يحدد الحالات، باستثناء المادة 39 المتعلقة بعمليات الاندماج، التي تنص على اتخاذ قرارات عن طريق الأوامر، وكذلك المادة 8(2)(ج) التي يمكن بموجبها للجنة أن تتخذ ما تعتبره ضرورياً أو مناسباً لمنع أو تصحيح عملية اندماج أو إساءة استخدام مركز مهيم من جانب مؤسسة ما. وتظل قرارات اللجنة على نحو صريح عرضة للطعون الواردة في المادة 48. وثمة حاجة إلى أحكام تنص بوضوح على جميع المسائل المتعلقة بالمنافسة، بما في ذلك الاتفاقات المغفلة حالياً. ويمكن تفسير المادة 4 على أنها تنص على أن اللجنة لا تخضع، في ممارستها المشروعة لمهامها، لتوجيه أو رقابة أي شخص أو سلطة أخرى، وأن هذا الحكم يمنحها الاستقلال القانوني، لا سيما في صنع القرار، ومع ذلك يُسحب هذا الاستقلال بصورة مستترة بموجب المادة 12(1) المتعلقة بالتوجيهات الوزارية. والنتيجة الطبيعية لذلك هي أنه يجوز للوزير أن يصدر توجيهات عامة للجنة، لا تتعلق بالضرورة بالسياسة العامة، بشأن كيفية اضطلاعها بواجباتها بموجب هذا الشق من القانون. وفي ذلك أوجه خلل تتطلب أن يُتحقق منها على سبيل الأولوية.

## باء - الفصل بين سلطتي التحري والبت

32- في ملاوي، كما هو الحال في بوتسوانا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزمبابوي، شكّل الفصل بين سلطتي التحري والبت موضوعاً لا يخلو من إشكال. وبما أن هذا الفصل بين السلطتين أمر شائع، لا سيما في سياق الولايات القضائية لبلدان الكومنولث أو تلك التي تطبق نظم المغارمة، كان من الأهمية بمكان أن يتناول تقرير استعراض النظراء السياق في ملاوي. ومكمن الجدل هو أن المادة 8 من قانون المنافسة والتجارة العادلة تخول لجنة المنافسة والتجارة العادلة صلاحيات التحقيق في المسائل التي تقع ضمن اختصاصها والاضطلاع بإزاءها بدور الملاحقة القانونية والبت. ويقتضي نظام العدالة في ملاوي، استناداً إلى الممارسات المتبعة في الولايات القضائية في بلدان الكومنولث، فصل هذه الوظائف لتتوافق مع مبادئ العدالة الطبيعية. غير أن ثمة خلافاً في مقارنة مؤسسة مثل اللجنة محكمة قانونية، وهو ما يؤدي إلى الجدل. ومنذ إنشاء اللجنة قبل أكثر من 10 سنوات، لم يُقدّم طعن قانوني أو شكوى بشأن أداء اللجنة لمهامها. ولم يُثر أي من أصحاب المصلحة الذين أُجريت معهم مقابلات هذه المسألة، لكن موظفي اللجنة أعربوا عن انشغالهم من أن ذلك لا يعني أن أي طعن لن يُقدم في المستقبل أمام محكمة قانونية.

33- وتستدعي معالجة مسألة الفصل بين السلطات مقارنة نظامين، هما نظام المغارمة ونظام التمحيص، من أجل الإحاطة بالسبل والوسائل المختلفة لإقامة العدل على النحو المطبق في مختلف الولايات القضائية. وللجنة سلطة إقامة الشكاوى وإنفاذ الامتثال للقانون، كما يجوز لها التحقيق في العواقب التي تعترض المنافسة، وهي وظيفة لا تؤديها محكمة قانونية في ملاوي. ولذلك، ينبغي ألا تُقارن اللجنة بمحكمة قانونية: فعلى عكس المحكمة، عندما تجري اللجنة تحرياً أو تعقد جلسة استماع بشأن شكوى ينتج عنها اتخاذ قرار، فهي تفعل ذلك بصفتها هيئة تنظيمية ووفقاً لمهامها في إدارة القانون وإنفاذ الامتثال للقانون. وترمي أوامر اللجنة المنصوص عليها في المادة 40 من القانون إلى تحقيق غرض الإنفاذ فقط ولا ينبغي أن يفهم منها أن اللجنة تعادل محكمة عليا. وبالنظر إلى أن اللجنة لديها شعبة للمنافسة تتمتع بسلطة التحقيق في الشكاوى، وأن اللجنة تمنح المخالف، أثناء النظر في الشكوى، فرصة للدفاع عن قضيته، فإن الممارسة المتبعة في اللجنة تميل أكثر إلى نظام التمحيص. وتشكل جلسات الاستماع جزءاً من إجراءات التحقيق التي تعقب تحرياً أولياً؛ وعلى عكس ما يحدث أثناء المحاكمة، تواصل اللجنة تحقيقاتها حتى مرحلة الاستماع. والنتيجة الطبيعية لذلك هي أن جلسة الاستماع ليست سوى جزء من إجراءات التحقيق. وعند إنشاء الهيئات الإدارية، يقر البرلمان تشريعاً تأسيسياً يتناول الغرض من الهيئة واسمها ومهامها وسلطاتها (ترد، في هذه الحالة، في الدباجة والمواد 1 و8 و10 من القانون)، ويحدد إجراءات معالجة المسائل المعروضة على الهيئة (المواد 36 و37 و38 واللوائح)، ويبين المراجعة القضائية لقراراتها (المادة 48). ويصف التشريع التأسيسي، أي القانون في هذا السياق، سلطة الهيئة في وضع القواعد (المادة 53). وعموماً، تفقر اللجنة إلى سلطة التصرف خارج نطاق تشريعها التأسيسي (مبدأ تجاوز السلطة). ومن غير المرجح أن يؤدي القانون إلى أي مسائل تخل بالعدالة الطبيعية من حيث الفصل بين السلطات. وهو بذلك ينسجم مع مبدأ هذه العدالة الطبيعية، كما ذكر أعلاه. ولإبعاد كل تكهن، يمكن تضمين القانون نهجاً تمحيصياً إزاء إجراءات معالجة القضايا، للتمييز بينه وبين الممارسة المعروفة عموماً بالمغارمة.

## جيم - العقوبات

34- ينص القانون على أن عدم الامتثال جريمةً بطبيعتها. وتتص المواد 24 و33 و34 و35 و41 و43 و47 و50 و51 من قانون المنافسة والتجارة العادلة على أن أي شخص غير ممثل يكون في حكم المذنب بارتكاب مخالفة ويعرض نفسه للغرامة أو السجن لفترة معينة. وبالتالي تكتسي انتهاكات المنافسة طابعاً جنائياً بطبيعتها؛ والفرق الوحيد مقارنة بالعقوبات الجنائية هو أن المتهم في قضية منافسة غالباً ما يكون شخصاً

اعتبارياً، أي مؤسسة، وليس شخصاً طبيعياً. وعلاوة على ذلك، لا ينص القانون على الإجراء المتبع في حالة الحكم على شخص بالسجن. وتتيح مطابقة المخالفات والعقوبات المفروضة بموجب نفس الحكم تقليص صعوبة تحديد إطار المخالفة وتطبيق عقوبة عليها. غير أن المادة 51 تنص على عقوبات (غرامات و/أو سجن) في حالة بعض الأحكام، مثل تلك الواردة في المواد 33 و35 و41؛ وينبغي تصحيح ذلك توكيلاً للاتساق والملاءمة على حد سواء.

35- وثمة إمكانية لعدم وجود تطابق من حيث الخطورة بين المخالفات المتصلة بالمنافسة وغيرها من المخالفات، مما قد يجعل أحكام القانون أقل ردة مما هو مفترض. ويعادل الحد الأدنى للغرامة 640 دولاراً، وهو مبلغ يعتبر منخفضاً جداً بالنسبة لمخالفات تتعلق مثلاً بالتكتلات الاحتكارية. ويمكن أن تصل العقوبة إلى حد أقصى يعادل مبلغ المكاسب المالية المستمدة من المخالفة وإلى السجن لمدة خمس سنوات. ويمكن أن يكون تحديد المبلغ الذي تدره المخالفة مهمة صعبة، ناهيك عن إثباته قانونياً في ظل ظروف المنازعة. وعلى غرار ذلك، يبقى من الصعب تفعيل عقوبة السجن لمدة خمس سنوات، إذ لم يرد نص بشأن الإجراء المتبع فيها. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يربط القانون بين المعاقبة على المخالفات ورقم أعمال الجهة المذنبة لضمان فرض عقوبات متناسبة مع المخالفات المرتكبة.

#### دال- إنفاذ القانون: دور المحاكم

36- تنص المادة 40 من قانون المنافسة والتجارة العادلة على أن تتولى المحكمة السامية إنفاذ الأوامر الصادرة بموجب القانون، وتحدد الإجراء الخاص بكيفية إحالة الأوامر إلى المحاكم المعنية لإنفاذها. وعلى صعيد يتجاوز مسألة تسجيل الأوامر في المحكمة السامية، تبين تجربة النظراء في المنطقة أن القضاة أعربوا عن ترددهم إزاء تنفيذ الأوامر الصادرة في القضايا معتبرين أنه من غير المناسب قانوناً التعامل مع أمر لم يصدر عن محكمة أو قاض. ولم تواجه ملاوي بعد مثل هذا التحدي، لكن ينبغي لها أن تضع في اعتبارها تجربة الآخرين. والمحكمة السامية في ملاوي هي أيضاً هيئة للطعن في قرارات لجنة المنافسة والتجارة العادلة. ولا يشير القانون صراحة إلى سلطات المراجعة القضائية الضمنية المُوخلة للمحكمة السامية، التي يمكن أن تكون لها آثار مماثلة للطعون، مما يزيد من إمكانية حدوث احتكام متواز إلى الطعون والمراجعة القضائية أمام المحكمة السامية، وبالتالي إلى أوجه تضارب في الممارسة العملية. وفيما يتعلق بالطعون المقدمة إلى المحكمة السامية، رحبت اللجنة، من الناحية العملية، ووفقاً لتقاريرها السنوية للأعوام 2016 و2017 و2018، أربع قضايا وأبرمت تسوية في ثلاث قضايا، في حين كانت أربع قضايا لا تزال جارية. ولجنة مسار جيد فيما يتعلق بالأداء، إذ يتبين من السجلات أنها لم تخسر أي قضية. وطُعن في قضيتين (طعن من الدرجة الثانية) أمام المحكمة السامية. وهذا يدل على أن آلية الإنفاذ الكاملة للمنافسة قد وُضعت على المحك، بما يشمل اللجنة والمحكمة السامية والمحكمة العليا. وفيما يتعلق بالمراجعة القضائية، أُحيلت قضيتان إلى المحكمة السامية.

37- وبالنظر إلى ثقافة المنافسة الناشئة، والافتقار إلى التدريب الرسمي المتعلق بموضوع المنافسة في المناهج الدراسية، ومحدودية فقه المنافسة في ملاوي، قد يكون من الصعب ضمان وجود تراكم كافٍ من المهارات والحصافة على صعيد صنع القرار فيما يتعلق بقضايا المنافسة، لا سيما بالنظر إلى أن مستوى التدريب في مجال المنافسة منخفض نسبياً في صفوف القضاة والموظفين التقنيين في الجهاز القضائي. وتمثلت أحدث جهود التدريب في مجال القضاء التي تناولت موضوع قانون المنافسة في مبادرة اللجنة ولجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، أتاحت اضطلاع قاضيين بعقد ندوتين في عامي 2014 و2017. ومن الناحية المثالية، ينبغي إنشاء محكمة متخصصة لمعالجة قضايا المنافسة والقضايا ذات الصلة، وفق ما هو منصوص عليه في سياسة ملاوي المتعلقة بالمنافسة

لعام 1997، كما هو الحال في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا على سبيل المثال<sup>(2)</sup>. ولكي يتسنى للمحكمة النظر في عدد كاف من الطعون، ينبغي أيضاً أن تكون المسائل المنبثقة عن قرارات سلطات القطاعات الخاضعة للتنظيم قابلة لأن يُطعن فيها أمام المحكمة. وقد يساعد ذلك في حشد الدعم السياسي الكافي لمحكمة مستقلة خاصة بقضايا المنافسة من خلال إظهار أن لها ما يبررها في ضوء وجود عدد أكبر من الطعون التي يتعين معالجتها.

## هاء - أساليب الإنفاذ الأخرى

38- يسهر على إنفاذ ضوابط المنافسة في ملاوي كل من لجنة المنافسة والتجارة العادلة، وهي مؤسسة وطنية، ولجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، وهي مؤسسة تتجاوز الاختصاص الوطني. ولا يخلو هذا الإشراف المزدوج من أهمية كبيرة، علماً أن لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي تعالج نحو 67 في المائة من حالات الاندماج في ملاوي. وتخضع مسائل المنافسة المدرجة في إطار الهيئات التنظيمية القطاعية في ملاوي لولاية المؤسسة الثانية، في حين أن الطريقة الوحيدة التي يمكنها بها الاتصال بتلك الجهات التنظيمية تمر عبر لجنة المنافسة والتجارة العادلة بموجب قانون المنافسة والتجارة العادلة. غير أن هذا القانون لا يعترف بالجهات التنظيمية القطاعية ولم يحدد سبلاً لتعاون المؤسساتين.

## واو - أفضل الممارسات الدولية

39- لا ينسجم قانون المنافسة والتجارة العادلة تماماً إلا مع توصية واحدة من التوصيات الـ 13 المتعلقة بالعناصر الموضوعية الممكنة في قانون للمنافسة، التي وردت في شروح التشريعات القائمة والنهج البديلة ضمن قانون الأونكتاد النموذجي بشأن المنافسة. وعلاوة على ذلك، ثمة صلة بين 24 من أوجه القصور وهذه التوصيات، ويتضمن تقرير استعراض النظراء 28 توصية في هذا الصدد.

## زاي - الإدارة والموارد وحجم القضايا والأولويات

### 1- الإدارة

40- يرأس لجنة المنافسة والتجارة العادلة مدير تنفيذي يشرف على الأمانة، وتضم اللجنة أربع مديريات تُعنى بالمنافسة، وشؤون المستهلك، والخدمات القانونية، وخدمات الشركات، وتتألف من 11 قسماً ووحدة. وتتشكل الإدارة التنفيذية من المدير التنفيذي والمديرين الآخرين. ومن منظور مثالي، ينبغي للإدارة التنفيذية ورؤساء الأقسام أن يشكلوا إطاراً إدارياً موسع يتيح قاعدة لإجراء مشاورات تقنية وتشغيلية أوسع وأعمق داخل الهيئة.

### 2- الموارد

#### (أ) الموارد البشرية

41- تضم هيئة المنافسة والتجارة العادلة قاعدة من الموارد البشرية تضم 49 موظفاً، يرأسهم المدير التنفيذي، ويساعده في مهامه مديرو المديريات الأربع. وتبين سجلات اللجنة أن أيّاً من الموظفين لم ينل

(2) الأونكتاد، 2012، استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة: تقرير ثلاثي عن جمهورية تنزانيا المتحدة - زامبيا - زيمبابوي (منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف).

تدريباً جامعياً متصلًا بالمنافسة، باستثناء عدد قليل ممن تلقوا مثل هذا التدريب كجزء من مناهج دراسية تضم مواد متعلقة بالاقتصاد الصناعي. وعلى الصعيد الداخلي، لم يُقدّم تدريب شامل للموظفين الداخليين. وهناك معدل دوران مرتفع في صفوف الموظفين، لا سيما في الرتب العليا، بسبب عدم تجديد عقود العمل، التي تُحدد مدتها في ثلاث سنوات. ويبقى معدل الدوران منخفضاً في صفوف الموظفين الدائمين. وتُحدد المرتبات وفق جداول مرتبات الخدمة المدنية بدلاً من جداول المرتبات المعمول بها في الجهات التنظيمية القطاعية؛ ويقدر متوسط الفرق بين جداول المرتبات في اللجنة وفي الجهات التنظيمية القطاعية بنسبة 200 في المائة.

### (ب) موارد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

42- لدى اللجنة قسم مختص بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات تضم موظفاً واحداً. ولا تفي البنية التحتية الأساسية بمتطلبات مؤسسة تتولى معالجة قضايا مثل تلك المعروضة على اللجنة. وقد يُعزى هذا الوضع جزئياً إلى القيود المالية الناجمة عن الاعتماد على التمويل الحكومي المحدود. وتنفذ اللجنة، بمساعدة من الاتحاد الأوروبي، مشروعاً لمعالجة مسألة عدم كفاية ما هو متاح لها من نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدماتها وهيكلها الأساسية، وذلك من خلال تنفيذ نظام فعال لإدارة المعلومات.

### (ج) الموارد المالية

43- تُتاح للجنة أموال محدودة للاضطلاع بولايتها الواسعة. ويمثل التمويل الحكومي المصدر الرئيسي لما تتلقاه من دخل، ويمكن اعتبار أن الاعتماد المفرط على الخزينة الوطنية والسلطات المخولة إلى الوزير المسؤول عن اللجنة، الذي يتولى تقديم التوجيه والإرشاد، يشكلان تهديداً لاستقلال قرارات اللجنة. ويمكن للجنة أن تنتظر في مراجعة المادة 27 من قانون المنافسة والتجارة العادلة، التي تتناول كيفية حصول اللجنة على الأموال من القطاعات الخاضعة للتنظيم. وتتص قوانين المنافسة ضمن ولايات إقليمية مثل تركيا وجمهورية تنزانيا المتحدة على تلقي الأموال من السلطات القطاعية الخاضعة للتنظيم.

### 3- حجم القضايا

#### (أ) الممارسات التقييدية في مجال الأعمال

44- تُبيّن سجلات لجنة المنافسة والتجارة العادلة أنه يجري سنوياً، في المتوسط، معالجة 44 قضية تتعلق بالممارسات التقييدية. وتتعلق معظم القضايا التي استُكمل النظر فيها بالأوامر الصادرة لوضع حد لحالة انتهاك، وتتولى اللجنة متابعة ذلك فيما يتعلق بالامتثال. ودون المساس بسيادة قرارات اللجنة، يمكن اعتبار هذا النهج، رغم طابعه المتقدم، غير متناسب مع بخطورة المخالفات (إساءة استخدام القوة السوقية والاتفاقات المخلة بالمنافسة) والضرر الذي يلحق بالأسواق. وثمة مسألة أخرى مثيرة للقلق تتمثل في الحالات العديدة التي سُرع فيها ثم تُركت بعد إجراء استعراض أولي. وأثارَ معظم هذه القضايا المرفوضة فاعلون صغار في السوق تعرضت مصالحهم للتهديد من جانب فاعلين أكبر في نفس مجال العمل، لكن القضايا لم يكن لها صلة مباشرة بأي حظر في القانون. ولم تسجّل اللجنة منذ عام 2013 تقدماً كبيراً في معالجة مسألة إساءة استخدام القوة السوقية أو القضايا المتصلة بالاتفاقات التجارية، ويرجع ذلك جزئياً إلى قصور في القانون، فضلاً عن الافتقار إلى المعرفة والمهارات المطلوبة في مجال المنافسة. ويلاحظ، بالنظر إلى تسلسل الأحكام وترتيبها، أن ثمة حاجة إلى تحسين في هذا الصدد من أجل كفالة إنفاذ القانون بفعالية.

## (ب) عمليات الاندماج

45- تعالج اللجنة فئتين من عمليات الاندماج، هما عمليات الاندماج المحلية التي يُقدّم بشأنها إخطار بموجب القانون، وعمليات الاندماج العابرة للحدود التي يُقدّم بشأنها إخطار من خلال لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. ومن الناحية العملية، يتناول نفس الموظفين المكلفين بالقضايا المعروضة حالات تتعلق بالممارسات التقييدية، والممارسات التجارية غير العادلة وعمليات الاندماج. ويتبين من سجلات اللجنة أن هذه الأخيرة تناولت في الفترة 2012-2020 ما عدده 136 حالة اندماج. ويبلغ المتوسط السنوي 17 حالة اندماج، تعالج اللجنة ثلاث حالات منها، وتعالج لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي 14 حالة (66,7 في المائة). وتطلب هذه الأخيرة إلى اللجنة أن تساعد في جمع المعلومات والآراء بشأن عمليات الاندماج مستعينة بأصحاب المصلحة في السوق في ملاوي. وتُقيّم اللجنة عملية الاندماج ثم توصي لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي إما بالترخيص للعملية في ملاوي أو برفضها. وتبت لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي في قضية الاندماج وتُبلّغ اللجنة بذلك. ويُوافق على معظم عمليات الاندماج دون قيد أو شرط ويرخص لبعضها بشروط، لكن أياً منها لم يُحظر حتى الآن.

## -4 الأولويات

46- تتضمن الخطة الاستراتيجية للفترة 2015-2020 أولويات لجنة المنافسة والتجارة العادلة فيما يتصل بالتخطيط وبتنفيذ خططها السنوية، وفقاً لأهداف قانون المنافسة والتجارة العادلة. وتُقاس الأهداف الاستراتيجية من خلال نواتج مثل تلك المفصلة في التقارير السنوية للأعوام 2016 و2017 و2018. ويُحرص على اتساق الأهداف لضمان سلاسة تنفيذ ولاية اللجنة. وتجري اللجنة أيضاً دراسات بشأن السوق تسترشد باستنتاجاتها في سياق الرصد والتقييم.

## رابعاً - حدود سياسة المنافسة

## ألف - الإعفاءات والمعاملة الخاصة على نطاق الاقتصاد

47- تنص المادة 3(1) من قانون المنافسة والتجارة العادلة على عدم تطبيق القانون أو على إعفاءات في جميع الأنشطة الاقتصادية المبيّنة التي يُضطلع بها أو لها تأثير في ملاوي.

## باء - الإعفاءات والقواعد الخاصة بقطاعات معينة

48- لا ينص قانون المنافسة والتجارة العادلة على إعفاءات خاصة بقطاع معين غير تلك الواردة في المادة 3. وتنص المادة 54 على أن القانون ينطبق على الحكومة ويلزمها. ومن ثم تُلزم جميع القطاعات بالقانون، دون أي إعفاءات. وينبغي فهم ذلك على أنه خيار اتخذته ملاوي تلافياً لوجود اختصاص منافس بديل بين سلطة المنافسة والجهات التنظيمية القطاعية. ومن شأن وضع سلطة المنافسة والسلطات التنظيمية تحت إشراف وزارة مركزية واحدة أن يساعد على تيسير عملية صنع القرار في مجال السياسات والتفاعل بين الجهات التنظيمية.

## خامساً- الدعوة في مجال قضايا المنافسة

49- تنص المادة 8(2) من قانون المنافسة والتجارة العادلة بصورة غير مباشرة على الدعوة باعتبارها إحدى وظائف لجنة المنافسة والتجارة العادلة.

### ألف- الدعوة والسياسة التنظيمية

50- استناداً إلى المادة 3 من قانون المنافسة والتجارة العادلة المتعلقة بالمجالات التي لا ينطبق فيها القانون، تتمتع لجنة المنافسة والتجارة العادلة باختصاص في جميع القطاعات الخاضعة للتنظيم (المرافق الشبكية) مثل الطاقة (بما في ذلك الكهرباء والنفط والمياه والغاز) والاتصالات والنقل السطحي والبحري والطيران المدني. ولا يمنع القانون اللجنة من ممارسة اختصاصها في القطاعات الخاضعة للتنظيم، على الرغم من أن الجهات التنظيمية القطاعية مكلفة أيضاً بموجب قوانينها الخاصة بتناول قضايا المنافسة.

### 1- الاتصالات السلكية واللاسلكية

51- تنص المادتان 6(2)(هـ) و55 من قانون الاتصالات رقم 34 لعام 2016 على أن تتولى هيئة تنظيم الاتصالات تعزيز كفاءة الكيانات العاملة في مجال توفير خدمات الاتصالات أو في توريد معدات الاتصالات وتشجيع المنافسة فيما بينها، وذلك بالتنسيق مع لجنة المنافسة والتجارة العادلة.

### 2- الطاقة

52- تنص المادة 9(2) من قانون تنظيم الطاقة رقم 2004 على أن تتولى هيئة تنظيم الطاقة في ملاوي بالتعاون مع الوكالات الأخرى ذات الصلة رصد مستويات وهياكل المنافسة داخل قطاع الطاقة من أجل تعزيز المنافسة في قطاع الطاقة في ملاوي وإمكانية الوصول إليه.

53- بيد أن قانون الاتصالات وقانون تنظيم الطاقة لا ينصان على كيفية الاضطلاع بالمهام المذكورة ولا على كيفية التفاعل مع لجنة المنافسة والتجارة العادلة في قضايا المنافسة، بما في ذلك في إطار اللوائح القائمة.

### باء- الدعوة والتثقيف العام

54- تتسَّق لجنة المنافسة والتجارة العادلة المشاركات الإعلامية وإنتاج البرامج الإذاعية والتلفزيونية، وتنظم اجتماعات لتوعية أصحاب المصلحة وأنشطة ذات صلة، وتتسق الاحتفال باليوم العالمي للمنافسة واليوم العالمي لحقوق المستهلك. وقد كان للجنة تعاون مع الأوساط الأكاديمية، إذ قدمت محاضرات عامة في الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي، وكذلك في المدارس الثانوية. وتشمل التحديات الرئيسية في هذا الصدد الافتقار إلى المعرفة التقنية بالمنافسة لتيسير التحليل والإبلاغ المتوازنين، والافتقار إلى الموارد المالية الكافية لتوفير التدريب والحوافز لوسائل الإعلام من أجل معالجة مسألة الاهتمام غير الكافي بأنشطة اللجنة. وهناك حاجة إلى تفعيل قسمي السياسات والبحوث لتحسين القدرة على إجراء دراسات بشأن السوق والاضطلاع بالدعوة ذات الصلة في الأجل القصير. وينبغي للجنة أن تعين موظفين منفصلين في مجالي التحقيق والدعوة المتعلقة بالمنافسة، وذلك لإعطاء مجال الدعوة الأهمية التي يستحقها.

## سادساً - التوصيات

## ألف - توصيات للحكومة

- 55- ينبغي زيادة ميزانية لجنة المنافسة والتجارة العادلة إلى المستويات المثلّى مقارنة بالجهات التنظيمية القطاعية، لأن كلاً منهما يخدم نفس المستهلك، ولأن ولاية اللجنة تتقاطع مع جميع القطاعات. وينبغي استحداث نظام قانوني ينص على آلية يمكن بموجبها للجنة أن تتلقى أموالاً من القطاعات الخاضعة للتنظيم.
- 56- وينبغي زيادة مرتبات موظفي اللجنة بمقدار كبير، من أجل تحفيزهم واستبقائهم وإتاحة الإنفاذ الفعال للقانون، وهو ما من شأنه أن يساعد اللجنة بوصفها مؤسسة صاحبة عمل.
- 57- وينبغي أن تخضع مؤسسات المنافسة والتنظيم الاقتصادي لوزارة مركزية واحدة، لتسهيل تنسيق السياسات بين نظامي المنافسة والتنظيم الاقتصادي.

## باء - مقترحات لتعديل قانون المنافسة

- 58- بالنظر إلى الثغرات المحددة التي ينطوي عليها قانون المنافسة والتجارة العادلة، وبالنظر إلى تجارب النظراء في المنطقة، كما هو الحال في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا، اللتين ألغتا قانونيهما الخاصين بالمنافسة في عامي 2003 و2010، على التوالي، فإن معظم الأسباب التي دعت إلى ذلك الإلغاء تتجلى أيضاً في الإطار القانوني والمؤسسي في ملاوي. وبالنظر إلى حجم المسائل التي قد تتطلب تعديل القانون الحالي، يوصى بإلغاء القانون والاستعاضة عنه بقانون جديد يعالج الثغرات وغيرها من المسائل المشار إليها في تقرير استعراض النظراء. وينبغي أن تسبق صياغة القانون الجديد دراسة شاملة تتناول الجوانب الاقتصادية والقانونية لنظام المنافسة استناداً إلى متطلبات السياقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المعاصرة في ملاوي. وينبغي أن تشكل هذه الدراسة الأساس لوضع سياسة جديدة أكثر شمولاً في مجال المنافسة لتحل محل سياسة عام 1997 ولوضع قانون جديد يحل محل القانون الحالي.

## جيم - توصيات إلى لجنة المنافسة والتجارة العادلة

- 59- ينبغي للجنة أن تنظر في اعتماد نهج تمحيصي في ممارساتها في مجال الإنفاذ، بما في ذلك في سياق مهامها المتعلقة بالبث في القضايا.
- 60- وينبغي أن يكون تركيز اللجنة على الدعوة في قضايا المنافسة منفصلاً عن جهودها في مجال حماية المستهلك.
- 61- وينبغي للجنة أن تتنم الفرص التي يمكن أن تُتاح لها بصورة ميسرة مثل التعاون مع الحكومة وأوساط الأعمال ونقابات المحامين والأوساط الأكاديمية.

## دال - احتياجات المساعدة التقنية

- 62- تعزيز قسم المعلومات والاتصالات التابع للجنة المنافسة والتجارة العادلة، الذي ينبغي أن يسهر على حسن اشتغال الموقع الشبكي وإتاحة الوثائق الإلكترونية والمحفوظات والمكتبة.
- 63- إنشاء دورة دراسية في مجال قانون وسياسات المنافسة في جامعة ملاوي لضمان إتاحة التدريب الأساسي المتصل بالمنافسة.



64- إتاحة تدريب مصمّم خصيصاً لقضايا المنافسة وتدريب لمدرّبي الموظفين وأعضاء اللجنة وهيئات الطعن والأكاديميين والمحامين الممارسين وموظفي القطاعات الخاضعة للوائح تنظيمية، وذلك في إطار خطة ذات تنفيذ منتظم يمتد لفترة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات.

#### هاء - الخيارات السياسية ومتابعة الإجراءات

65- من شأن وضع سلطات المنافسة والسلطات التنظيمية تحت إدارة إحدى الوزارات المركزية أن يساعد على تجنب وضع أهداف سياسية متنافسة ومتضاربة، فضلاً عن الفصل بين المنافسة والتنظيم الاقتصادي، من جهة، والتنظيم الاقتصادي في لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي من جهة أخرى. ومن العوامل المساعدة أيضاً تخفيف عبء التنفيذ الذي تتحمله سلطة المنافسة والسلطات التنظيمية بوصفهما كيانات اقتصادية تخدم نفس المستهلك في اقتصاد ملاوي وتسهيل تقاسم المعلومات والموارد المالية وغيرها من الموارد.