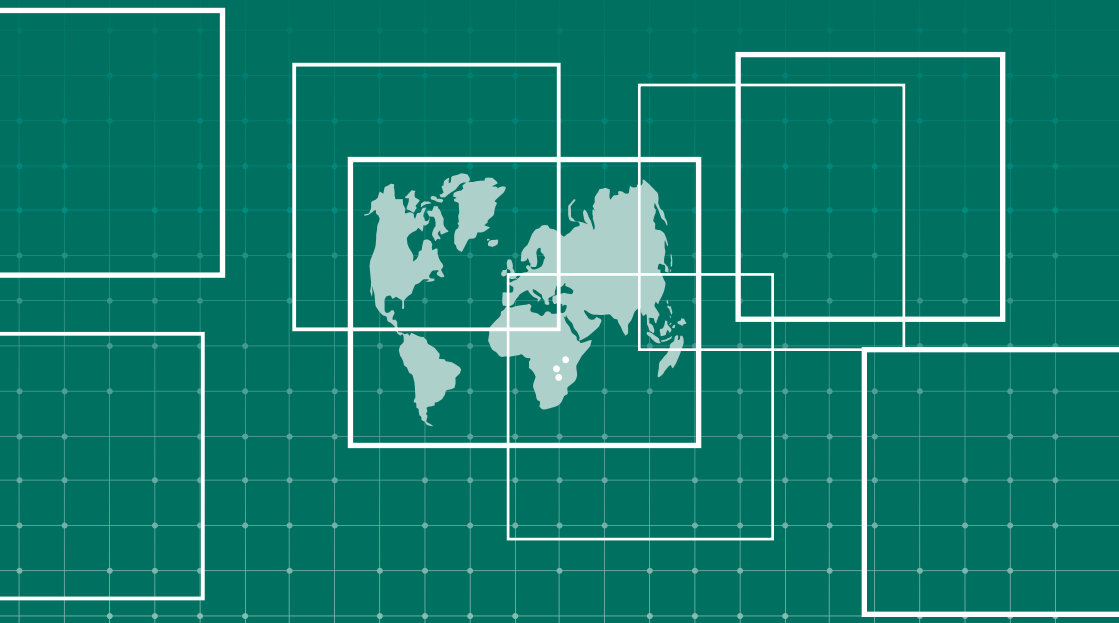
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

زمبابوي

استعراض عام



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
الأونكتاد

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

زمبابوي

استعراض عام

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠١٢

ملاحظة

استعراض النظراء الطوعي الذي يجريه الأونكتاد لقوانين وسياسات المنافسة يندرج في إطار مجموعة المبادئ والقواعد 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 المُعرب عنها 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 لسلطات أي منها أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها، أو بشأن نظمها الاقتصادية أو درجة تنميتها.

UNCTAD/DITC/CLP/2012/1 (OVERVIEW)
زمبابوي

شكر وتقدير

يقوم الأونكتاد، أثناء الاجتماعات السنوية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة أو أثناء مؤتمرات الأمم المتحدة التي تُعقد مرة كل خمس سنوات من أجل استعراض مجموعة المبادئ والقواعد، بإجراء استعراضات نظراء لقوانين وسياسات المنافسة. ويضطلع 'فرع سياسات المنافسة وحماية المستهلك في الأونكتاد' بأعمال الإعداد الفني لهذا الاستعراض تحت إشراف حسن قاقايا، رئيس الفرع.

وقد أعد هذا التقرير للأونكتاد 'ألان ملولا'، مدير 'إدارة البحوث والاندماجات والدعوة' التابعة للجنة المنافسة التزيهة بتترانيا. وتولت السيدة 'إليزابيث غاتشويري' مسؤولية الدعم الفني لإعداد التقرير واستعراضه. وقدم 'أولا شفاغر' تعليقات قيمة على التقرير. ويود الأونكتاد أن ينوّه بالمساعدة القيمة المقدمة من 'أليكس كوبوبا' مدير لجنة المنافسة والتعريفة الجمركية في زمبابوي، وكذلك من زملائه أثناء إعداد هذا التقرير.

المحتويات

الصفحة

تصدير ١

١ - أسس وتاريخ سياسة المنافسة ١

١-١ السياق والتاريخ ١

١-٢ السياق السياسي لقانون المنافسة الزمبابوي ٣

١-٣ سياسة المنافسة في إطار الإصلاحات ٣

١-٤ المسائل الراهنة القائمة في مجال تنفيذ قانون المنافسة الزمبابوي ٤

٢ - الإطار القانوني ٤

٢-١ قانون المنافسة ٤

٢-٢ إساءة استخدام الوضع المهيمن ٦

٢-٣ عمليات الاندماج والاستحواذ ٨

٢-٤ المسائل المتعلقة بحماية المستهلك/المنافسة غير النزيهة ٩

٢-٥ مراقبة الأسعار ١٠

٣ - القضايا المؤسسية: هياكل وممارسات الإنفاذ ١٠

٣-١ مؤسسات سياسة المنافسة ١٠

٣-٢ مصادر الحالات المتعلقة بالمنافسة ١١

٣-٣ صلاحيات التحقيق ١٢

٣-٤ الجزاءات ١٣

٣-٥ دور المحاكم ١٣

٣-٦ موارد اللجنة ومجموع الحالات المعروضة عليها وأولوياتها وإدارتها .. ١٤

٤ - الحدود التي ترد على سياسة المنافسة: الإعفاءات والنظم التنظيمية الخاصة ٢١

٤-١ الإعفاءات وأوجه المعاملة الخاصة على نطاق الاقتصاد ككل ٢١

٤-٢ القواعد والإعفاءات المتعلقة بقطاعات محددة ٢١

٥ - الدعوة إلى المنافسة ٢٢

٦- التفاعل بين سياسة المنافسة والسياسة التجارية ٢٢

٧- العلاقات الدولية والتعاون الإقليمي ٢٣

٨- الاستنتاجات والخيارات الممكنة على مستوى السياسات..... ٢٤

٨-١ التوصيات الموجهة إلى السلطة التشريعية (مقترحات لتعديل قانون المنافسة الحالي)..... ٢٤

٨-٢ توصيات موجهة إلى الحكومة ٣٠

٨-٣ توصيات موجهة إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية..... ٣١

٨-٤ توصيات أخرى..... ٣٢

تصدير

١- يشكل هذا التقرير جزءاً من استعراض النظراء الثلاثي الطوعي لسياسات المنافسة في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي. والغرض من استعراض النظراء الثلاثي هذا هو تقييم الإطار القانوني وخبرات إنفاذه في كل من الدول الثلاث؛ واستقاء الدروس وأفضل الممارسات المستمدة من كل دولة منها؛ وبحث القيمة المضافة التي يجلبها تنسيق قوانين المنافسة وعملية إنفاذها في هذه المنطقة الفرعية، فضلاً عن زيادة التعاون. وتستعرض التقارير الوطنية النظم المتعلقة بسياسة المنافسة في كل بلد من البلدان المذكورة أعلاه، وهي تفيد كأساس لوضع تقرير تقييمي شامل يتناول القضايا ذات الصلة من منظور دون إقليمي.

٢- ويبحث التقرير النظام المتعلق بسياسة المنافسة في زمبابوي. ويستند التقرير إلى إجراء استعراض للنصوص القانونية التي تشكل إطار نظام سياسة المنافسة في زمبابوي، وإلى القرارات الصادرة عن لجنة المنافسة والتعريفة الجمركية؛ وإلى دراسة التقارير الأخرى التي تتناول نظام سياسة المنافسة في زمبابوي؛ وإلى مقابلات أُجريت مع قيادة وموظفي لجنة المنافسة والتعريفة الجمركية ومع مسؤولين من السلطات الحكومية وممثلين لمنظمات غير حكومية.

١- أسس وتاريخ سياسة المنافسة

١-١ السياق والتاريخ

٣- تأكدت حاجة زمبابوي إلى سياسة رسمية بشأن المنافسة باعتمادها في عام ١٩٩٢ لبرنامج للتكيف الهيكلي الاقتصادي برعاية صندوق النقد الدولي، وقد تحقق ذلك بفعل القلق المتزايد لدى أوساط نشاط الأعمال من عدم وجود منافسة محلية ومن أن صناعات البلد ليست لها قدرة تنافسية على الصعيد الدولي. وقد دفع هذا البرنامج إلى إنشاء "لجنة الاحتكارات" من أجل رصد القدرة التنافسية والممارسات التجارية التقييدية القائمة في الاقتصاد (كوبوبا (Kububa)، ٢٠٠٩).

٤- وعقب الحاجة المتفق عليها إلى إنشاء لجنة تُعنى بالاحتكارات، أُجريت في عام ١٩٩٢ دراسة خلصت إلى أنه "في حين أن المزيج المكون من درجة مرتفعة من التركز الصناعي ومن حواجز مرتفعة تعترض الدخول لا يؤدي بصورة تلقائية إلى إساءة استعمال القوة السوقية من جانب أصحاب الاحتكارات وأصحاب احتكارات القلة، توجد فعلاً إمكانية ممارسة القوة

السوقية وتوجد بعض الأدلة والأسباب السليمة التي تدعو إلى الاعتقاد بأن الممارسات التجارية التقييدية واسعة الانتشار في زمبابوي". وقد أدى هذا الاستنتاج إلى القيام في وقت لاحق باعتماد قانون المنافسة في زمبابوي في عام ١٩٩٦.

٥- وبعد اعتماد قانون المنافسة وبدء تنفيذه ببضع سنوات؛ شاركت زمبابوي في الحرب القائمة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٩٩٨-٢٠٠٢). وقوبل برنامج الإصلاح الزراعي الذي اعتمدته الحكومة في عام ١٩٩٩ برد فعل سيئ على نحو ثابت من جانب جهات فاعلة داخل زمبابوي وخارجها مما أسفر عن قيام بعض الشركاء التجاريين الرئيسيين لزمبابوي بفرض جزاءات اقتصادية.

٦- وقد أدى هذان العاملان إلى الإضرار بالاقتصاد إضراراً سيئاً، وخاصة قطاع الزراعة التجارية التي تشكل المصدر التقليدي للصادرات وللنقد الأجنبي وتتيح ٤٠٠ ٠٠٠ فرصة عمل. وأدى هذا الوضع الاقتصادي المتفاقم إلى تحويل زمبابوي إلى مستورد صافٍ للأغذية.

٧- وتواجه زمبابوي صعوبات اقتصادية تشمل ديوناً خارجية كبيرة قُدرت بنسبة ٢٤١,٦ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠. وقُدر الاستثمار الأجنبي المباشر بمبلغ ٣٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٧؛ وكان ذلك يشكل انخفاضاً هائلاً بالمقارنة مع الرقم الخاص بعام ١٩٩٨ والذي قُدر بمبلغ ٤٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وفي عام ٢٠١٠، سجل البلد ناتجاً محلياً إجمالياً يُقدر بمبلغ ٤,٣٩٥ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة أسهم فيها القطاع الزراعي بنسبة ١٩,٥ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي، بينما أسهم قطاعا الصناعة والخدمات بنسبتي ٢٤ في المائة و٥٦,٥ في المائة على التوالي.

٨- وقد نشأت معظم المشاكل الاقتصادية المعاصرة لزمبابوي عن الجزاءات. ويتميز الاقتصاد دائماً، شأنه في ذلك شأن الاقتصاد في البلدان الأفريقية الأخرى الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، بسمات مثل عمل أغلبية القوى العاملة في الإنتاج الزراعي، ومحدودية العمالة الرسمية، وعْيش أغلبية السكان دون خط الفقر، والمستوى المنخفض لتكوين رأس المال ولأحجام الاستثمار الأجنبي المباشر. بيد أن المبادرة قد تجددت في مجال الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق الشراكة الدولية مع جنوب أفريقيا.

٩- وحتى أوائل عام ٢٠٠٩، حاول المصرف الاحتياطي لزمبابوي تحقيق الاستقرار في الاقتصاد عن طريق اتخاذ إجراءات ائتمانية دون جدوى، مما تسبب في حدوث تضخم جامح

في الاقتصاد. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٩، اعتمدت زمبابوي نظاماً متعدد العملات[١] اتسم بوقف استخدام الدولار الزمبابوي وإزالة الرقابة على الأسعار. وأدت هذه التدابير إلى بعض التحسينات الاقتصادية، بما في ذلك وقف التضخم الجامح؛ ونتيجة لذلك سجل الاقتصاد في عام ٢٠١٠ أول نمو له في عقد من الزمان. ومع توافق الآراء السياسي المتنامي وزيادة تحسّن الوضع السياسي الذي يعتمد عليه النمو الاقتصادي اعتماداً يُعتد به، يُتوقع حدوث قدر أكبر من الانتعاش الاقتصادي والنمو.

١-٢ السياق السياسي لقانون المنافسة الزمبابوي

١٠- يوجد بصورة عامة تأييد سياسي واسع النطاق لسياسة وقانون المنافسة في زمبابوي. ويشهد على ذلك أنه لم يحدث قط أي تدخل سياسي في أعمال لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية حتى في أوقات المشقة الاقتصادية التي مرّت بها زمبابوي في العقد الماضي فيما يتعلق بتنفيذ قانون وسياسة المنافسة.

١١- وتبين الاستنتاجات المستمدة من المقابلات التي أُجريت مع أصحاب المصلحة أنه كانت توجد في أواخر التسعينات من القرن العشرين وثيقة شاملة بشأن سياسة المنافسة ولكن لم تستطع لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية ولا وزارة التجارة تحديد مكانها. وفي مجال التطبيق العملي، لم تُستخدم هذه الوثيقة في توفير توجيهات على النحو المتوقع. وبدلاً من ذلك، اعتمدت لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية على المبادئ التوجيهية السياساتية الواردة في مذكرة لجنة التنمية التابعة لمجلس الوزراء في عام ١٩٩٢ فيما يتعلق بتوجيه عمليات المنافسة التي تقوم بها منذ إنشائها.

١-٣ سياسة المنافسة في إطار الإصلاحات

١٢- بعد اعتماد قانون المنافسة في زمبابوي في عام ١٩٩٦، جرى تعديل هذا القانون في عام ٢٠٠١ لكي ينص على الجمع بين لجنة المنافسة ولجنة التعريفات الجمركية لتشكل معاً لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية. وقد تمثل الأساس المنطقي لدمج اللجنتين معاً في تحقيق وفورات في التكاليف للحكومة عن طريق إدارة لجنة واحدة بدلاً من لجنتين مترابطتين.

---

(١) *يشير ذلك إلى الأخذ في شباط/فبراير ٢٠٠٩ براند جنوب أفريقيا ودولار الولايات المتحدة الأمريكية ليكونا هما عملتي الاقتصاد الزمبابوي.*

١٣- وعزز قانون التعديلات (القانون المعدَّل) أيضاً عملية تناول اللجنة لحالات الاندماج والاستحواذ ووسع قائمة الممارسات التجارية التقييدية وغير العادلة. وأسند القانون كذلك إلى اللجنة مهام إضافية تتعلق بالرقابة على الأسعار وبالرصد.

١-٤ المسائل الراهنة القائمة في مجال تنفيذ قانون المنافسة الزمبابوي

١٤- وفقاً للاستنتاجات المستمدة من المقابلات، ظلت زمبابوي توصف بصورة عامة على أنها مجتمع أقل إثارة للخصومات القضائية. فمعظم مؤسسات الأعمال التي استدعتها في الماضي لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية قد حضرت دون وجود ممثلين قانونيين معها. وقد بدأ هذا الاتجاه في التغير ابتداءً من عام ٢٠٠٩ وعلى نحو متزايد، فقد أخذت الشركات توكل محامي شركات بارزين وهو ما يرجع بصورة رئيسية إلى شدة الجزاءات التي توقَّع الآن بدولارات الولايات المتحدة بالمقارنة مع الفترة التي كانت توقَّع فيها بالدولارات الزمبابوية.

٢- الإطار القانوني

٢-١ قانون المنافسة

١٥- سُنَّ قانون المنافسة في زامبيا للترويج للمنافسة والحفاظ عليها في الاقتصاد، وللنص على منع الممارسات التقييدية ومكافحتها، وتنظيم حالات الاندماج، ومنع حالات الاحتكار ومكافحتها، وحظر الممارسات التجارية غير العادلة، والنص على المسائل المتصلة بما تقدم.

٢-١-١ الاتفاقات المخلة بالمنافسة

١٦- بينما يميز قانون المنافسة في زامبيا بين الأشكال المختلفة للسلوك المذموم، ألا وهو الممارسات التجارية غير العادلة والاتفاقات التقييدية، والممارسات التجارية غير العادلة، فإنه لا يتضمن حكماً يقرر الحظر العام للاتفاقات المخلة بالمنافسة.

١٧- ووفقاً للصيغة الحالية لقانون المنافسة في زامبيا فإن الممارسات التجارية غير العادلة، مثل إغراق السوق بالسلع الأساسية المستوردة، هي التي تشكل مخالفة ويعاقَب عليها بالغرامة أو السجن على النحو المنصوص عليه في المادة ٤٢(٣).

١٨- وفئة الممارسات التجارية غير العادلة، التي تشتمل وفقاً للمادة ٢(١) على الممارسات التقييدية بصورة عامة والممارسات المحددة المدرجة كلاً على حدة في الجدول الأول، هي وحدها

التي يعاقَب عليها بالإبطال على النحو المنصوص عليه في المادة ٤٣(أ) و(ب). ويشكل ذلك قصوراً رئيسياً في قانون المنافسة الزمبابوي، نشأ عن سهو محتمل في الصياغة وقت تعديل هذا القانون بموجب تعديل عام ٢٠٠١. وهكذا، فوفقاً للصيغة الحالية لهذا القانون، فإن لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية ليست مخوَّلة حظر الممارسات التجارية التقييدية على أساس فردي وفقاً للمادة ٣١ إلا إذا اقتنعت بأن الممارسات التقييدية المعنية تتعارض مع المصلحة العامة.

٢-١-١-١ *الممارسات التقييدية في قانون المنافسة الزمبابوي*

١٩- تعرف المادة ٢(١) من قانون المنافسة الزمبابوي الممارسات التقييدية بأنها:

(أ) أي اتفاق أو ترتيب أو تفاهم، سواء كان قابلاً للإنفاذ أم لا، بين شخصين أو أكثر، أو

(ب) أي ممارسة تجارية أو أسلوب من أساليب التجارة؛ أو

(ج) أي فعل أو إغفال متعمد من جانب أي شخص، سواء كان يتصرف بصورة فردية أو بالاتفاق مع أي شخص آخر؛ أو

(د) أي وضع ينشأ عن أنشطة يقوم بها أي شخص أو فئة من الأشخاص؛

يقيد المنافسة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بدرجة ملموسة، بحيث يكون له أو من المحتمل أن يكون له أي أثر واحد أو أكثر من الآثار التالية - [...].

٢٠- ويمكن من الناحية المثالية تفسير المادة ٢ من قانون المنافسة الزمبابوي على نحو يفسح المجال أمام تناول المسائل المشمولة بقاعدة المعقول. ولكن هذا القانون، كما ذُكر من قبل، لا يتضمن هذا الحظر كما أن المادة ٣١ منه تسمح فقط بالحظر على أساس فردي، مما يجعل كامل النص المتعلق بالممارسات التقييدية قليل الردع.

٢١- وتنص المادة ٣٢(٢) من قانون المنافسة الزمبابوي على أن تعتبر اللجنة الممارسة التقييدية متعارضة مع المصلحة العامة إذا كان يباشرها شخص له سيطرة سوقية كبيرة على السلع الأساسية أو الخدمة التي تتعلق الممارسة المعنية بها. وهذا أمر يتعارض مع الوضع المثالي، ووفقاً له فإن الاتفاقات التي تُبحَث في إطار قاعدة المعقول هي اتفاقات توضع لاستهداف المنافسين في السوق المعنية، وهو ما يشكل قصوراً في قانون المنافسة الزمبابوي.

٢٢- وتنص المادة ٣٥(١) و(٢) من قانون المنافسة الزمبابوي على الإخطار بالاتفاقات التي تشملها قاعدة المعقول. بيد أنه لم يُنص على الإطار الزمني الذي يجري استعراض الاتفاق في حدوده. كما يفتقر هذا الحكم إلى عتبة يُفرَض عندها الحظر على أطراف الاتفاق في معاملة معينة مما يوسّع من نطاق الإخطار بالاتفاقات.

٢٣- ويوجد أيضاً خلط في أنواع الحظر المفروضة في إطار الممارسات التقييدية، إذ يشمل الحظر ما يشار إليه فيما يبدو على أنه "تقييد الإنتاج" و"تثبيت الأسعار" وهما مسألتان متناوَلتان في إطار قاعدة "المخالفة في حد ذاتها". كما توجد أيضاً في هذا السياق مسائل متعلقة بالسلوك الاستبعادي والاستغلالي، وهي مسائل متناوَلة في إطار "إساءة استخدام الوضع المهيمن".

٢-١-١-٢ *الممارسات التجارية غير العادلة*

٢٤- تعرّف المادة ٢ من قانون المنافسة الزمبابوي الممارسات التجارية غير العادلة بأنها ممارسة تقييدية أو تصرفات أخرى محددة في الجدول الأول. والممارسات المدرجة في الجدول الأول هي الإعلانات المضللة، والصفقات الوهمية، وتوزيع السلع والخدمات بأسعار أعلى من تلك المذكورة في الإعلانات، والرفض غير المبرَّر لتوزيع السلع أو الخدمات، والتلاعب في العطاءات، والترتيبات التواطئية بين المتنافسين، والتسعير الافتراسي، وفرض أسعار إعادة البيع، والتعامل الحصري. ورغم النص على هذه الممارسات، تجدر الإشارة إلى أن قانون المنافسة الزمبابوي بصيغته الحالية لا يحتوي على حظر للممارسات التجارية غير العادلة.

٢٥- وفيما عدا التلاعب في العطاءات هو والترتيبات التواطئية فيما بين المتنافسين، فإن الممارسات المدرجة في الجدول الأول إما أنها تتعلق بمسائل حماية المستهلك أو بالمسائل النمطية المتعلقة بإساءة استخدام الوضع المهيمن وهي مسائل تختلف إجراءات البت فيها عن تلك التي ينطوي عليها التعامل مع الاتفاقات المحظورة في حد ذاتها. ومن المنطقي أن إخضاع المسائل لقاعدة "المخالفة في حد ذاتها" يطرح احتمال حدوث بلبلة لمستعملي قانون المنافسة الزمبابوي.

٢-٢ إساءة استخدام الوضع المهيمن

٢٦- لا يحتوي قانون المنافسة الزمبابوي على حظر عام لإساءة استعمال الوضع المهيمن. وتشمل المادة ٢ تعريفاً للوضع الاحتكاري وللسيطرة السوقية الكبيرة. وتسمح المادة ٣١(٢)

للجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بإعلان أن الوضع الاحتكاري مخالف للقانون إذا اقتنعت بأنه يتعارض مع المصلحة العامة على أساس فردي.

٢٧- ويعرّف قانون المنافسة الزمبابوي "الوضع الاحتكاري" بأنه وضع يمارس فيه شخص بمفرده، أو شخصان أو أكثر تربطهم علاقة اقتصادية قوية، سيطرة سوقية كبيرة. وتتحقق "السيطرة السوقية الكبيرة" في الحالات التي يكون فيها لهذا الشخص أو لهؤلاء الأشخاص القوة اللازمة للقيام على نحو مُربح برفع الأسعار فوق المستويات التنافسية أو الحفاظ عليها عند هذه المستويات أو خفضها دونها لفترة زمنية كبيرة داخل زمبابوي أو داخل أي منطقة كبيرة منها، حسبما جاء في المادة ٢(٢).

٢٨- ولا ينص قانون المنافسة الزمبابوي على مستوى من نصيب السوق يجب عنده اعتبار شخص في وضع مهيمن. وبينما يتضمن العديد من قوانين المنافسة عتبة للنصيب من السوق يتقرر عندها وجود وضع مهيمن، فإن ذلك ليس إجبارياً كما أنه ووجه ببعض الانتقاد[٢] لكونه يتسم بالجمود ولا يسمح بالتقييم الاقتصادي المطلوب رغم ما ينطوي عليه هذا النص من قدرة ذاتية على إيجاد يقين قانوني. ويبدو أن استيعاب الشواغل التي تثيرها وجهتا النظر كلتاهما يمكن أن يتحقق عن طريق قرينة غير قاطعة مفادها وجود وضع مهيمن عند بلوغ عتبات معينة من النصيب السوقي.

٢٩- وفي ظل عدم وجود تعريف شامل للوضع المهيمن، يمكن للجنة المنافسة والتعريفات الجمركية أن تنظر في إمكانية اعتماد مبادئ توجيهية بشأن كيف تقوم بتقييم القوة السوقية بالتركيز على نوع العوامل التي تأخذها في الاعتبار بالإضافة إلى الأنصبة من السوق. بيد أنه بالنظر إلى المستوى المنخفض للخبرة الفنية المتعلقة بالمنافسة في العالم النامي، ينبغي النظر، في إطار تطوير قانون المنافسة الزمبابوي في المستقبل، في مسألة عدم وجود عتبة خاصة بالنصيب السوقي تحرّك القرينة غير القاطعة بوجود وضع مهيمن.

٣٠- وكما ذُكر سابقاً، يمكن للجنة المنافسة والتعريفات الجمركية أن تعلن أن الوضع الاحتكاري غير قانوني على أساس فردي إذا اقتنعت بأنه يتعارض مع المصلحة العامة. ومما ينطوي على تناقض أن المادة ٣٢(٥) من قانون المنافسة الزمبابوي تشتمل فيما يبدو على افتراض

(٢) *انظر: القانون النموذجي المتعلق بالمنافسة (٢٠١٠)، الصادر عن الأونكتاد - الفصل الرابع، متاح على الموقع الشبكي: http://www.unctad.org/en/docs/tdrbpconf7L4_en.pdf.*

مؤداه أن جميع الأوضاع الاحتكارية تتعارض مع المصلحة العامة ما لم يجر استيفاء شروط معينة. وهذا أمر يتعارض مع الحظر المثالي الذي يستهدف تصرفات معينة تعتبر تجاوزات.

٣١- ولذلك فإن قانون المنافسة الزمبابوي غامض من حيث تقرير ما إذا كان الوضع المهيمن في حد ذاته فقط إساءة استخدام هذا الوضع هي التي تتعارض مع المصلحة العامة ولذلك يمكن اعتبارها محظورة. ويوصَى بأن ينص هذا القانون بوضوح على حظر إساءة استعمال الوضع المهيمن كقاعدة عامة. ويمكن عندئذ إتْباع هذه القاعدة العامة بقائمة غير حصرية بأمثلة للتصرفات التي تنطوي على إساءة استخدام والتي تحظى باتفاق عالمي يستند إلى أفضل الممارسات.

٣-٢ عمليات الاندماج والاستحواذ

٣٢- كان يوجد لدى زمبابوي في بادئ الأمر نظام للإخطار الطوعي بحالات الاندماج جرى تغييره بفعل قانون التعديلات لعام ٢٠٠١. وتنص المادة ٣٤ من قانون المنافسة الزمبابوي على نظام للإخطار بالاندماج قبل حدوثه يتطلب الإخطار بالاندماجات التي تبلغ قيمتها عتبة مقررة أو تزيد عليها (هي حالياً ١ ٢٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة لرقم الأعمال السنوي أو للأصول في زمبابوي للأطراف المندمجة مجتمعةً).

٣٣- ومصطلح "الاندماج" كما هو معرَّف في قانون المنافسة الزمبابوي يتناول قطعاً الاندماجات الأفقية والرأسية على السواء. بيد أنه لا يشمل الاندماجات التكتلية المحضة والمشاريع المشتركة التي تُسفر عن إنشاء مشاريع "استثمار يبدأ من الصفر"، كما أن الحكم العام المنصوص عليه في المادة ٢(١) لا يمكن أن يبرر إغفال حكم محدَّد لتناول حالات الاندماج هذه. وهذا وجه من أوجه القصور ينبغي تصحيحه.

٣٤- وتحظر المادة ٣٢(١) من قانون المنافسة الزمبابوي حالات الاندماج التي تتعارض مع المصلحة العامة. فالمادة ٣٢(٤) من هذا القانون تعرِّف ضمناً المصلحة العامة بما يشمل كلاً من خَلْق الوضع المهيمن في السوق وتعزيزه. ومع ذلك، فإن أحكام هذا الحظر متناثرة في المواد ٢، و٣٢(١)، و٣٢(٤)، و٣٤ من قانون المنافسة الزمبابوي، مما يجعل من تفسير الحظر مهمة معقدة.

٣٥- وقراءة المادة ٣٤'ألف' من قانون المنافسة الزمبابوي بالاقتران مع الصك القانوني رقم ٢٧٠ لعام ٢٠٠٢، وخاصة المادة ٥ المتعلقة بـ "البت في الإخطار" تُظهر أن هذا القانون

لا ينص على موعد نهائي مُلزم تقوم في غضونه لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بتقييم الاندماج. وهذا هو قصور كبير ينبغي تصحيحه.

٣٦- وفضلاً عن ذلك، لا يحدِّد هذا الحكم بوضوح أي الطرفين المندمجين (الشركة المستحوِذة أو الشركة المستهدَفة) يتحمل مسؤولية إخطار لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بصفقة الاندماج المعتزمة.

٣٧- ويؤدي عدم الإخطار باندماج يجب الإخطار به إلى توقيع عقوبة تصل إلى ١٠ في المائة من رقم الأعمال السنوي الخاص لأي من الطرفين المندمجين في زمبابوي أو لهما معاً، حسب نص المادة ٣٤ ألف (٤). ويُنظَر إلى النص المتعلق بهذه العقوبة على أنه قد صيغ صياغة فضفاضة أكثر مما ينبغي مما يترك المجال واسعاً لممارسة سلطة تقديرية أكبر مما تقتضيه الحكمة.

٣٨- وبينما خُوِّلت لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية السلطة للموافقة على الاندماج موافقة مشروطة بموجب المادة ٣١(٢)(هـ)، لا توجد أحكام تنص على إجراءات معينة لتناول حالة خرق شروط الاندماج.

٢-٤ المسائل المتعلقة بحماية المستهلك/المنافسة غير النزيهة

٣٩- لا يتضمن قانون المنافسة الزمبابوي جزءاً محدداً مكرساً لحماية المستهلك. بيد أنه يتضمن مواد شتى بشأن رفاه المستهلك وحمايته تتناثر في جنباته. وهذه المواد تشمل ما يلي:

'١' الإعلانات المضلِّلة؛

'٢' الصفقات الوهمية؛

'٣' توزيع السلع أو الخدمات بأسعار تزيد عن تلك المذكورة في الإعلانات.

٤٠- والأحكام المتصلة بحماية المستهلك الواردة في أجزاء أخرى من قانون المنافسة الزمبابوي هي جميعها تقريباً أحكام تعريفية وعوامل ينبغي أخذها في الاعتبار عند إصدار الأوامر المتعلقة بتسعير السلع والخدمات.

٤١- وفي مجال الممارسة العملية، كانت الإعلانات المضلِّلة دون غيرها، من بين المسائل الثلاث المتعلقة بالمنافسة غير النزيهة، هي وحدها التي تناولتها لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية. وتوجد عشر حالات جرى البت فيها فيما بين عامي ١٩٩٩ و٢٠١٠.

٤٢- وحالياً، تقوم وزارة التجارة والصناعة بسن قانون لزمبابوي لموضوع حماية المستهلك صيغ على نحو يجعل المسؤول عن إدارته هيئة تُنشئها الوزارة نفسها وليس السلطة المعنية بالمنافسة. ولو سار الأمر على هذا النحو، فلن يكون للنص المتصل بحماية المستهلك مكان في قانون المنافسة الزمبابوي.

٢-٥ مراقبة الأسعار

٤٣- عهد قانون تعديلات قانون المنافسة، لعام ٢٠٠١، بهذه المهمة إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية. وقد جرى نقاش أثناء إدراج هذه المهمة بشأن كيفية ضمان ألا تكون لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية مخوَّلة قانوناً تحديد الأسعار في السوق. وقد جاء النص التوافقي، بالصيغة المنصوص عليها في المادة ٥(ح) من قانون المنافسة الزمبابوي، ليقرر قيام هذه اللجنة بـ "رصد الأسعار والتكاليف والأرباح في أي نشاط صناعي أو نشاط أعمال يصدر بشأنه عن الوزير توجيه إلى اللجنة برصده وبتقديم تقرير عن استنتاجاتها إلى الوزير".

٤٤- وعلى الرغم من النص على هذه المهمة في قانون المنافسة الزمبابوي، فإنها لم تنفذ قط بالنظر إلى عدم صدور أي توجيه وزاري إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بالقيام بهذا النشاط طوال السنوات العشر الماضية؛ وربما يكون ذلك سبباً وجيهاً لإسقاط هذه المهمة من قانون المنافسة الزمبابوي.

٣- القضايا المؤسسية: هياكل وممارسات الإنفاذ

٣-١ مؤسسات سياسة المنافسة

٣-١-١ لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية

٤٥- أُنشئت لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بموجب المادة ٤ من قانون المنافسة الزمبابوي وهي تتألف من عدد لا يقل عن خمسة أعضاء ولا يزيد عن عشرة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية (المادة ٦) لفترة لا تتجاوز ثلاث (٣) سنوات (المادة ٨). والمادة ١١ مثيرة للخلاف من حيث إنه يجوز للوزير تعيين عضو ليشكِّل النصاب المطلوب في حالة وفاة عضو من أعضائها أو خلو منصبه، إذا كان من شأن هذا الحدث أن يؤثر على النصاب. ومما يثير جدل أكبر هو تخويل الوزير سلطة وقف عضوية أي عضو أو اقتضاء إخلاءه لمنصبه (المادة ٩)؛ أي أن

تكون للوزير أساساً السلطات التي تسمح بفصل العضو في حين أنه ليس هو سلطة التعـــيين. وهذا وضع غير سوي ينبغي بحثه على سبيل الأولوية.

٤٦- وفيما يتعلق بالاستقلالية، تنص المادة ٥(٣) على ألا تخضع اللجنة للتوجيه من جانب أي سلطة أخرى، ولكن هذه الاستقلالية تسحبها بطريقة مستترة المادة ١٨ التي تُجيز للوزير أن يصدر إلى اللجنة توجيهات عامة من أجل حماية المصلحة الوطنية، وهي توجيهـــات غـــير محددة في قانون المنافسة الزمبابوي.

٣-١-٢ *هيئة إدارة لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية*

٤٧- تورد الخريطة التنظيمية للجنة المنافسة والتعريفات الجمركية مجلس المفوضين باعتباره الجهاز الرقابي الذي يشرف على هيئة الإدارة التي يقودها مدير ومديرون مساعدون. ويعتـــبر الهيكل الداخلي لهيئة الإدارة مثالياً بالنظر إلى الأوضاع السائدة ومؤداها أن اللجنة تتعامل أيضاً مع التعريفات الجمركية ومن ثم فإن لديها شعبة تتبعها لهذا الغرض.

٣-٢ مصادر الحالات المتعلقة بالمنافسة

٤٨- من الناحية القانونية، تتمثل المصادر الرئيسية لحالات المنافسة التي تُعرض على اللجنة فيما يلي: '١' الشكاوى الواردة من مجتمع نشاط الأعمال ومن عامة الجمهور و'٢' أوجـــه القلق المستمدة من وسائط الإعلام؛ و'٣' المسائل التي تُكتشف من الدراســـات القطاعيـــة؛ و'٤' التعليمات الوزارية الصادرة عن الحكومة؛ و'٥' الإحالات الواردة من جهات تنظيمية قطاعية.

٣-٢-١ *تناول الشكاوى المتعلقة بالمنافسة في لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية*

٤٩- تُجري هيئة إدارة اللجنة تحقيقاً أولياً في الادعاء بغية تحديد وتقييم طبيعـــة المـــسألة المتعلقة بالمنافسة من أجل تكوين حالة ظاهرة الوجاهة تبرر إجراء تحقيق كامل فيها. وتقـــوم لجنة عمليات هيئة الإدارة بمناقشة مشاريع التقارير المتعلقة بالتحقيقات الأولية المضطلع بهـــا، وذلك قبل تقديم هذه التقارير إلى اللجنة المختصة التابعة للجنة المنافسة وتقـــديمها في خاتمـــة المطاف إلى اللجنة الأخيرة بكامل هيئتها من أجل البت فيها.

٥٠- وتجتمع أساساً اللجان التابعة للجنة المنافسة بغية مناقشة وصياغة التوصيات المقدمة من لجنة العمليات التابعة لهيئة الإدارة بروح ترمي إلى تحسين ممارسة مهمة لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية على النحو المنصوص عليه في المادة ١٤(١).

٥١- وعادةً ما يأتي التحقيق الكامل كمتابعة لإثبات وجود حالة ظاهرة الوجاهة من جانب المحققين على النحو المنصوص عليه في المادة ٤٦ من قانون المنافسة الزمبابوي. وكقاعدة عامة تصل إلى مرحلة التحقيق الكامل الحالات التي تنطوي على ممارسات تجارية غير عادلة مُدرجة في الجدول الأول، والحالات التي تنطوي على أوجه خطيرة أخرى لإساءة استخدام الوضع الاحتكاري.

٥٢- وتُغلق بعض القضايا بموجب المادة ٣٠ من قانون المنافسة الزمبابوي عَقِبَ إجراء مفاوضات بشأن الكف عن الممارسات المكتشَفة المُخلَّة بالمنافسة أو وقفها. ويجري أيضاً إسقاط عدد من الحالات في مرحلة التحقيقات الأولية لأسباب شتى، مثل عدم وجود أدلة تدعم الادعاءات المقدَّمة، أو لكَون الادعاءات لا أساس لها، أو لتبيُّن أن الممارسات المدعاة لا تشكل خرقاً لقانون المنافسة الزمبابوي باستخدام قاعدة الحد الأدنى.

٥٣- ولا تصل إلى مرحلة التحقيق الكامل في الوقت الحاضر إلا بضع حالات تتطلب إصدار إشعارات عامة وعقد جلسات عامة أو جلسات لأصحاب المصلحة بسبب التأثير الشديد لهذه الحالات على المنافسة في زمبابوي.

٣-٢-٢ *تناول حالات الاندماج*

٥٤- يتسم فحص حالات الاندماج والاستحواذ بأنه أكثر تفصيلاً. إذ يتعين قيام الأطراف المندمجة بملء نماذج طلبات بشأن الاندماج. ويُطلب في هذه النماذج معلومات عن جميع جوانب صفقة الاندماج. ويجب الحصول على معلومات إضافية من المستندات المقدَّمة ومن المقابلات التي تُجرى مع أصحاب المصلحة المعنيين.

٣-٣ صلاحيات التحقيق

٥٥- تُخوِّل المادة ٢٨ من قانون المنافسة الزمبابوي لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية إجراء تحقيق في أي اندماج أو ممارسة تقييدية أو اتفاق أو تفاهم أو أسلوب اتجار يكون لدى اللجنة أسباب تدعوها إلى الاعتقاد بأنه موجود أو باحتمال أن يظهر إلى حيز الوجود وذلك للتحقّق مما إذا كان مُخلاً بالمنافسة أم لا.

٥٦- ويجوز للجنة، أثناء التحقيق، أن تُجري تحقيقاً أولياً دون إصدار إشعار وفقاً للمادة ٤٧. وفي الحالات التي ترى فيها اللجنة ضرورة لإجراء تحقيق كامل، يتطلب القانون نشر إشعار بذلك في الجريدة الحكومية وفي الصحف الوطنية المتداولة في المناطق المعنية، تدعو فيه الأطراف المهتمة إلى تقديم آرائها خطياً في غضون أسبوعين عقب صدور الإشعار والنشر.

٥٧- وتكفل اللجنة قانوناً التقيد على النحو الواجب بقواعد العدالة الطبيعية؛ كما تُسند إلى اللجنة أيضاً الصلاحيات الممنوحة لمفوض من المفوضين بموجب قانون لجان التحقيق، فيما عدا صلاحية إصدار أمر بحبس الشخص.

٥٨- وتمنح المادة ٤٧ من قانون المنافسة الزمبابوي لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية صلاحيات دخول الأماكن وتفتيشها وهو ما يمكن تفسيره على نحو يشمل صلاحية إجراء عمليات تفتيش مباغتة فعالة، حتى وإن كانت هذه الصلاحيات لم تُستخدَم حتى الآن.

٥٩- ولا ينص قانون المنافسة الزمبابوي على برنامج تساهل يمكن وفقاً له لأصحاب الكارتلات القيام طواعيةً بتقديم معلومات إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بشأن التصرفات التواطئية/المتفاهَم عليها والتصرفات الأخرى المخلة بالمنافسة في الأسواق. ويمكن أن تكون أوجه القصور هذه سبباً محتملاً للتقليل من قدرة لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية على التحقيق في التصرفات المعقدة المخلة بالمنافسة والتي يلزم تصحيحها.

٣-٤ الجزاءات

٦٠- الأسلوب الذي وفقاً له يُنصُّ على المخالفات وتُفرض الجزاءات في النص نفسه هو أسلوب جيد. بيد أن النصوص المتعلقة بالجزاءات هي نصوص قانون تديره سلطة مختلفة لا تقع ضمن ولاية لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية. والوضع المثالي هو العمل على أن ينص قانون المنافسة الزمبابوي على الجزاءات بشكل مستقل بما يكفل المعاقبة على المخالفات بعقوبات تتناسب معها.

٣-٥ دور المحاكم

٦١- تنص المادة ٣٣ على قيام المحكمة العالية أو المحاكم الجزئية بإنفاذ أوامر اللجنة.

٦٢- ويسلِّم أيضاً قانون المنافسة الزمبابوي بسلطات المحكمة العالية في المراجعة القضائية والمنصوص عليها في المادة ٣٣(٣)(أ). كما أن المحكمة الإدارية التي تُرفع إليها طلبات استئناف قرارات لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية تشكل أيضاً جزءاً من المحاكم.

٦٣- ولم تحدث نزاعات خطيرة بشأن هذا التشكيل حتى الآن ولكن إمكانية تقديم طلبات استئناف موازية إلى المحكمة العالية والمحكمة الإدارية تفتح الباب أمام حدوث نزاعات في مجال التطبيق.

٦٤- ويكون الوضع المثالي هو إنشاء محكمة متخصصة لتناول المسائل المتعلقة بالمنافسة وما يتصل بها من مسائل كما هو الحال في تنزانيا وكما أُخذ به مؤخراً في زامبيا. وينبغي أيضاً إيجاد إمكانية استئناف المسائل الناشئة عن قرارات سلطات القطاعات الخاضعة لجهات تنظيمية قطاعية أمام المحكمة بغية تزويدها بما يكفي من طلبات الاستئناف. ويوجد حل بديل يتمثل في قصر الاستئناف على محكمة واحدة، إما أن تكون هي المحكمة العالية أو المحكمة الإدارية، وإنشاء دائرة متخصصة في المنافسة داخل المحكمة التي يقع عليها التفضيل.

٦-٣ موارد اللجنة ومجموع الحالات المعروضة عليها وأولوياتها وإدارتها

٦-٣-١ موارد اللجنة

٦٥- توجد لدى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية قاعدة موارد بشرية قوامها ٢٩ موظفاً من بينهم ١٦ موظفاً فنياً و١٣ موظف دعم. ويوجد بها أيضاً مدير اللجنة، وأمينها، وموظفان قانونيان/محاميان. أما دائرة المنافسة فيقودها المدير المساعد لشؤون المنافسة ومعه خمسة اقتصاديين وموظف قانوني، أي يوجد ما مجموعه سبعة موظفين تُكرَّس جهودهم للمنافسة. وأما شعبة التعريفات الجمركية فيقودها المدير المساعد لشؤون التعريفات الجمركية ومعه أربعة اقتصاديين؛ أي يوجد ما مجموعه خمسة موظفين تُكرَّس جهودهم لشؤون التعريفات الجمركية.

٦٦- ومعظم الخبراء الحاليين المعنيين بالمنافسة هم أفراد جديدون على اللجنة. والخبير المتمرس الوحيد هو مدير اللجنة الذي عُين في عام ١٩٩٩. ولا يوجد بين الخبراء أحد اجتاز تدريباً أو تعليماً بشأن المنافسة في الجامعة، كما لم يوجد داخل اللجنة حتى الآن أي تدريب داخلي شامل للموظفين. وغاية ما حصل عليه الموظفون والمفوضون هو حضورهم دورات تدريبية قصيرة لمدة يومين - ثلاثة أيام في الخارج.

٦٧- ووفقاً لما ذكره مدير اللجنة، ظل يوجد معدَّل عال لدوران الموظفين في اللجنة، وهو ما يُعزى إلى الاضطراب الاقتصادي الذي مر به البلد منذ أوائل القرن الحادي والعشرين، مضيفاً أن اللجنة قد فقدت في عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ كامل شعبة المنافسة.

٦٨- وتُدفع للموظفين في اللجنة مرتبات مربوطة بجدول مرتبات العاملين في الخدمة المدنية وهو ما يعني، وفقاً لمصادر لم يستطع الخبير الاستشاري التحقق منها، أن الفارق المتوسط بين

جدول مرتبات اللجنة وجدول مرتبات الجهات التنظيمية القطاعية يقدَّر بنسبة ٧٠٠ في المائة. ويُلاحَظ أيضاً وجود اختلاف يُعتدُّ به عند مقارنة مرتبات اللجنة بمرتبات السلطات الأخرى المعنية بالمنافسة داخل مثلث الدول الثلاث. ويمكن لهذا السيناريو أن يحرّك معدل دوران الموظفين، ضمن مشاكل أخرى تتعلق بالموارد البشرية.

٦٩- ويوجد استخدام محدود لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وللتوثيق الإلكتروني لمداولات اللجنة ومحفوظاتها مما قد يؤدي إلى حدوث تأخيرات كان يمكن تجنبها في مجال تنفيذ أنشطة اللجنة. ولا يوجد موقع شبكي للجنة التي لم تتمكن إلا مؤخراً من إنشاء نطاقها الخاص بها لغرض البريد الإلكتروني.

٧٠- وبخصوص الموارد المالية، لا يوجد لدى اللجنة سوى قدر محدود من الأموال اللازمة للاضطلاع بولايتها. ويُبيّن الجدول ١ أدناه رسوم الإخطار بحالات الاندماج التي تشكل المصدر الرئيسي لدخل اللجنة يليها ضريبة تنمية التجارة[٣].

الجدول ١: دخل لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية موزعاً بحسب المصدر

المصدر	٢٠١٠ (فعلي) (بدولارات الولايات المتحدة)	٢٠١١ (فعلي) (بدولارات الولايات المتحدة)	٢٠١٢ (تقديري) (بدولارات الولايات المتحدة)
المِنح الحكومية	١١٤ ١٥٤	٢١٠ ٤٠٥	٣١٩ ٠٠٠
رسوم الإبلاغ بالاندماجات	١٥٤ ٩٨٦	٢٦٧ ٤٠٢	٣٦٨ ٤٥٠
ضريبة تنمية التجارة	٦٥٧ ٦٢٠	٢٠٥ ٩٨٦	٢٠٠ ٠٠٠
الدخل المتحقق من الاستثمار	صفر	٤٢ ٦٨٣	٥٠ ٠٠٠
مصادر دخل متنوعة	١ ٢١١	٥ ٤٩٢	-
المجموع	**٩٢٧ ٩٧١**	**٧٣١ ٩٦٩**	**٩٣٧ ٤٥٠**

المصدر: لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية.

(٣) *ضريبة تنمية التجارة هي ضريبة إضافية تُفرض على واردات وصادرات محددة من أجل تمويل الترويج لتجارة صادرات زمبابوي. وحتى الآن، فإن هيئة تنمية التجارة الزمبابوية (ZimTrade) ولجنة المنافسة والتعريفات الجمركية هما الجهتان الوحيدتان اللتان تستفيدان من ضريبة تنمية التجارة لغرض ما تقومان به من أعمال تتعلق بتنمية التجارة والترويج لها.*

٧١- وحسبما جاء في المادة ٢٣ من قانون المنافسة الزمبابوي، تتلقى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية أموالاً من البرلمان، ورسوماً وأي نقود أخرى قد يُعهد بها إلى اللجنة أو تؤول إليها، سواءً بمقتضى أحكام قانون المنافسة الزمبابوي أو أحكام أخرى. ويمكن تفسير ذلك تفسيراً واسعاً فضفاضاً ليشمل مصادر لا تتفق مع روح وأهداف قانون المنافسة الزمبابوي ومن ثم يلزم تصحيح ذلك.

٧٢- وتوجد أدلة على أن السلطات التنظيمية لديها أموال فائضة تُستمد من مهامها التنظيمية. كما أن دولاً أخرى (تنزانيا وتركيا) قد نصت قانونياً في قوانين المنافسة لديها على أن تتلقى هيئات المنافسة بها أموالاً من سلطات القطاعات الخاضعة للوائح تنظيمية.

٣-٦-٢ مجموع الحالات المُتناوَلة

٧٣- تُقدم لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية تقارير عن الحالات التي جرى تناولها بما يشمل جميع الحالات التي بُدئ فيها بصرف النظر عن إغلاق ملفاتها. ويتضمن الجدول ٢ الوارد أدناه عرضاً موجزاً للأرقام المتعلقة بحالات المنافسة التي جرى تناولها على مر السنين[٤]

الجدول ٢: عدد حالات المنافسة التي جرى تناولها خلال الفترة ١٩٩٩-٢٠١٠

فئة الحالات	١٩٩٩-٢٠٠١	٢٠٠٢-٢٠٠٤	٢٠٠٥-٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	المجموع
الممارسات التقييدية	٥٨	٦١	٥٤	١٤	١٥	١٨	**٢٢٠**
حالات الاندماج والاستحواذ	٢٤	٧٨	٨١	١٦	٩	١٤	**٢٢٢**
دراسات المنافسة	٩	١٢	١٣	٢	١	١	**٣٨**
المجموع	**٩١**	**١٥١**	**١٤٨**	**٣٢**	**٢٥**	**٣٣**	**٤٨٠**

(التقرير السنوي للجنة المنافسة والتعريفات الجمركية، ٢٠١٠) (CTC Annual Report, 2010).

(٤) *يُلاحظ أن الأرقام المعروضة في الجدول ٢ تشمل جميع الحالات التي جرى تناولها في الفترات المعنية. ولهذا السبب، فإنها أعلى من الأرقام المعروضة في الجدولين ٣ و٤ اللذين يشيران إلى الحالات التي جرى البت فيها فعلاً وإغلاق ملفاتها أثناء الفترات المعنية.*

٣-٦-٢-١ الممارسات التجارية التقييدية

٧٤- منذ بدء عمليات اللجنة فعلاً في عام ١٩٩٩، أصدرت اللجنة قرارات بشأن ما مجموعه ١٠٠ حالة من حالات المنافسة تنطوي على ممارسات تجارية تقييدية وغير نزيهة (إبرام اتفاقات مُخلة بالمنافسة، وإساءة استخدام الوضع المهيمن)، على النحو الموجز في الجدول ٣ أدناه.

الجدول ٣: عرض موجز لقرارات اللجنة بشأن الممارسات التجارية التقييدية خلال الفترة ١٩٩٩-٢٠١١

قرار اللجنة	عدد حالات الممارسات التجارية التقييدية التي تم البت فيها			المجموع	النسبة المئوية
	١٩٩٩-٢٠٠٥	٢٠٠٦-٢٠٠٩	٢٠١٠-٢٠١١		
أُغلق ملف الحالة بسبب عدم وجود شواغل بشأن المنافسة	١٤	٣	٣	**٢٠**	٪٢٠
أُغلق ملف الحالة بسبب عدم وجود شواغل جدية بشأن المنافسة	٨	٥	صفر	**١٣**	٪١٣
أُغلق ملف الحالة بسبب عدم وجود أدلة تدعم الادعاءات	٨	٦	٢	**١٦**	٪١٦
أُغلق ملف الحالة بسبب عدم الاختصاص	صفر	١	١	**٣**	٪٣
انتقلت الحالة إلى مرحلة التحقيق الكامل	١٢	٢	٤	**١٨**	٪١٨
أُغلق ملف الحالة بسبب إبرام اتفاقات تراضٍ والتوقيع على تعهدات	١٠	٤	١	**١٥**	٪١٥
أُغلق ملف الحالة بالنظر إلى وقف الممارسات التقييدية المُدعاة	٤	١	صفر	**٥**	٪٥
أُحيلت الحالة إلى مكتب النائب العام من أجل المقاضاة بشأنها	١	٥	١	**٧**	٪٧
أُحيلت الحالة إلى سلطات مختصة أخرى	صفر	١	صفر	**١**	٪١
حُفظت الحالة في انتظار رفع الضوابط السعرية الحكومية المفروضة على المنتجات ذات الصلة	٢	١	صفر	**٣**	٪٣
المجموع	**٥٩**	**٢٩**	**١٢**	**١٠٠**	٪١٠٠

٧٥- ويبيّن الجدول الوارد أعلاه أن ١٦ في المائة من الحالات قد أُغلقت لعدم وجود أدلة تدعم الادعاءات المقدمة، مما يُسلط الأضواء على الحاجة إلى تدريب موظفي اللجنة على أساليب التحقيق. والحالات التي لم تبتّ فيها اللجنة بصورة نهائية هي الحالات التي أُغلقت بسبب عدم الاختصاص (٣ في المائة)، أو أُغلقت بسبب وقف الممارسات التقييدية المُدعاة (٥ في المائة)، أو أُحيلت إلى سلطات مختصة أخرى (١ في المائة)، أو حفظت في انتظار رفع الضوابط السعرية الحكومية على المنتجات ذات الصلة (٣ في المائة). أما باقي الحالات (٧٢ في المائة)، فقد نظرت فيها اللجنة بناءً على أسسها الموضوعية وبتّت فيها على نحو وافٍ تبعاً لذلك.

٧٦- وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى وجود عدد من قصص النجاح في تناول اللجنة للحالات المتعلقة بالمنافسة، كما يلي:

- القيود الأفقية الناشئة عن التصرفات التواطئية والتصرفات الشبيهة بالكارتلات قد أُلغيت في صناعات معينة، مثل صناعتي الأسمنت والفحم وقطاع خدمات التنظيف الجاف والغسيل؛
- بيد أن القيود الرأسية التي تنطوي على فوائد كبيرة من الناحية الاقتصادية ومن ناحية الكفاءة قد سُمح بها، ولكن في ظل المراقبة، في صناعات أخرى مثل صناعة وقود قطران الفحم؛
- جرى إنهاء الممارسات التواطئية التي تباشرها الشركات المهيمنة في مجال صناعات المنتجات الاستهلاكية مثل صناعة المشروبات الكحولية وصناعة السجائر، وكذلك في قطاعات المرافق مثل الكهرباء والاتصالات التي تؤثر على المستهلك تأثيراً مباشراً؛
- أُزيلت حواجز الدخول القائمة في صناعات مثل صناعة الأسمنت وصناعة الفحم وصناعة السكر وصناعة الأسمدة، مما أسفر عن دخول جهات فاعلة اقتصادية جديدة.

٧٧- وفي عهد أقرب، فإن تدخّل اللجنة في قطاع خدمات التأمين الصحي، عن طريق ما أجرته من تحقيق كامل فيما قامت به جمعية سيماس للمساعدة الطبية من ممارسات تنطوي على إساءة استخدام لوضعها ضد المرضى الذين تُجرى لهم عمليات غسيل كبد، قد أسفر عن إصدار أوامر تصحيحية عززت المنافسة في هذا القطاع وكان لها آثار هائلة على حماية المستهلك. كما حظي تحقيق كامل آخر أُجري بشأن إساءة استخدام مرفق الكهرباء لوضعه الاحتكاري بالاستحسان من الحكومة ومجتمع نشاط الأعمال وعامة الجمهور.

٧٨- وعلى الرغم من قصص النجاح هذه، فبالنظر إلى بنية القانون بخصوص المسائل التي تُعتبر ممارسات تقييدية في قانون المنافسة الزمبابوي وطبيعة أنواع الحظر المرتبطة بالممارسات التقييدية المُخلة بالمنافسة، مع عدم الإخلال بسيادة قرارات لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية، يكون من المنطقي الخلوص إلى استنتاج مفاده وجود حاجة إلى قانون جديد للنص بشكل سليم على الممارسات التقييدية وتحديد وإبراز المخالفات المرتبطة بهذه الممارسات وحظرها على نحو متناسب.

٣-٦-٢-٢ مراقبة عمليات الاندماج

٧٩- أصدرت اللجنة قرارات فيما مجموعه ١٣٧ حالة اندماج واستحواذ منذ أن بدأت عملياتها فعلياً في عام ١٩٩٩ على النحو المبيّن في الجدول ٤ أدناه:

الجدول ٤: عرض موجز لقرارات اللجنة بشأن حالات الاندماج منذ عام ١٩٩٩

	عدد حالات الاندماج					
قرار اللجنة	١٩٩٩-٢٠٠٥	٢٠٠٦-٢٠٠٩	٢٠١٠-٢٠١١	٢٠١٢ (حتى الآن)	المجموع	النسبة المئوية
موافقة غير مشروطة	٥٢	٣٣	١١	١	**٩٧**	٧١٪
موافقة مشروطة	١١	١١	٥	صفر	**٢٧**	٢٠٪
عدم الطعن	٦	٥	صفر	صفر	**١١**	٨٪
الرفض/الحظر	٢	صفر	صفر	صفر	**٢**	١٪
المجموع	**٧١**	**٤٩**	**١٦**	**١**	**١٣٧**	**١٠٠٪**

٨٠- وفي أول دراسة تُجرى في عام ٢٠٠٦ بشأن تأثير تنفيذ سياسة وقانون المنافسة في زمبابوي[٥]، تبيّن أن أوجه الكفاءة الاقتصادية المُحددة التي نشأت مباشرة عن حالات الاندماج التي وافقت عليها اللجنة موافقة مشروطة قد شملت ما يلي:

(٥) *Report on Study on Socio-Economic Impact of Implementation of Competition Policy and Law in Zimbabwe: Part I, November 2006 (unpublished)* (*تقرير عن دراسة بشأن التأثير الاجتماعي - الاقتصادي لتنفيذ سياسة وقانون المنافسة في زمبابوي: الجزء الأول، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦: غير منشورة*).

- زيادة الكفاءة في الإنتاج واستخدام الآلات *(الاندماج بين روثمانز أوف بول مول وشركة التبغ البريطانية الأمريكية، والاندماج بين شركة بي بي (BP) زمبابوي وشركة كاسترول زمبابوي، والاندماج بين شركة منتجات زيمبورد وشركة بي جي بيزون موريشيوس)*؛
- استعادة إنتاجية وحدات التصنيع *(الاندماج بين شركة بورتلاند القابضة وشركة أسمنت بورتلاند بريتوريا، والاندماج بين شركة منتجات زيمبورد وشركة بي جي بيزون موريشيوس)*؛
- تحقيق أوجه كفاءة في المشتريات بسبب توحيد الاحتياجات واستغلال المزايا *(الاندماج بين شركة روثمانز أوف بول مول وشركة التبغ البريطانية الأمريكية، والاندماج بين شركة شاشي للمستشفيات الخاصة وشركة PSMI)*؛
- تحقيق أوجه كفاءة إضافية في سلسلة الإمداد من حيث توزيع المنتجات *(الاندماج بين شركة روثمانز أوف بول مول وشركة التبغ البريطانية الأمريكية)*؛
- زيادة الكفاءة والحفاظ على النصيب السوقي عن طريق الدعم التقني والتجاري *(الاندماج بين شركة بورتلاند "هولدنغز" (القابضة) وشركة أسمنت بورتلاند بريتوريا)*؛
- تطبيق مبدأ الاعتماد على الذات فيما يتعلق بالاحتياجات من عوامل الإنتاج *(الاندماج بين شركة دلتا للمشروبات وشركة مستر جويسي)*؛
- تحسين جودة المنتجات *(الاندماج بين شركة زيمبورد للمنتجات وشركة PG بيزون موريشيوس)*؛
- التحول الفعال عن تكبد خسائر تشغيل إلى تحقيق أرباح تشغيل *(الاندماج بين شركة زيمبورد للمنتجات وشركة PG بيزون موريشيوس)*.

٨١- وأدت أيضاً حالات الاندماج التي ووفق عليها فيما بعد موافقة مشروطة إلى تحقيق فوائد اقتصادية مماثلة تقريباً.

٣-٦-٣ الأولويات والإدارة

٨٢- ينصب حالياً التركيز بصورة رئيسية على حالات الاندماج وتجري إدارته داخل السياق المحدود الذي تعمل في حدوده لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية. وتوجد حاجة الآن إلى فتح الآفاق واقتحام مجال الكارتلات وإساءة استخدام الوضع المهيمن.

٤ - الحدود التي ترد على سياسة المنافسة: الإعفاءات والنظم التنظيمية الخاصة

٤ - ١ الإعفاءات وأوجه المعاملة الخاصة على نطاق الاقتصاد ككل

٨٣- تنص المادة ٣(١) من قانون المنافسة الزمبابوي على أنه ينطبق على جميع الأنشطة الاقتصادية المُضطلع بها داخل جمهورية زمبابوي أو التي يكون لها أثر داخل الجمهورية ولكن لا يجوز تأويله على أنه يحد من بعض حقوق الملكية الفكرية.

٤ - ٢ القواعد والإعفاءات المتعلقة بقطاعات محددة

٨٤- لا ينص قانون المنافسة الزمبابوي على إعفاءات تتعلق بقطاعات محددة غير الإعفاءات المنصوص عليها في المادة ٣(١). واستناداً إلى هذا النص، يُنظر إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية على أن لها ولاية على جميع القطاعات الخاضعة لجهات تنظيمية قطاعية رغم حقيقة أن هذه الجهات التنظيمية القطاعية مخولة أيضاً بموجب القوانين الخاصة بها لتناول المسائل المتعلقة بالمنافسة.

٨٥- وقد أغفل قانون المنافسة الزمبابوي أيضاً الظاهرة الموجودة على نحو شائع والمعروفة باسم الإعفاء الفئوي الذي يُعفي من قانون المنافسة (بعد التقييم) بعض الأنشطة المحددة في القطاعات الرئيسية. وهذه الأنشطة تشمل تحديد الأسعار للمحاصيل النقدية في الأسواق الزراعية.

٤ - ٢ - ١ قطاع البريد والاتصالات

٨٦- تنص المادة ٤(١)(و) من قانون البريد والاتصالات على أن تكون أحد مهام الهيئة التنظيمية للبريد والاتصالات في زمبابوي هي الحفاظ على المنافسة الفعالة والترويج لهذه المنافسة داخل هذا القطاع.

٨٧- وتنص المادة ٤(١)(ز) من قانون الهيئة التنظيمية للطاقة، لعام ٢٠١١، على أن تكون أحد مهام الهيئة التنظيمية للطاقة في زمبابوي هي الحفاظ على المنافسة الفعالة والترويج لها داخل هذا القطاع.

٨٨- ولا ينص أي من هذين القانونين على الكيفية التي يجري بها تناول هذه المهام كما لا ينصان على آلية للتفاعل مع لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بخصوص المسائل المتعلقة

بالمنافسة. وتبيّن الاستنتاجات المستمدة من المقابلات وجود تعايش يتسم بالانسجام بين هاتين المؤسستين ولجنة المنافسة والتعريفات الجمركية ولكن القوانين بنصوصها الحالية تتضمن بذور الصدامات.

٤-٢-٢ *قطاع الطاقة*

٨٩- تتألف تشريعات قطاع الطاقة من قانون الكهرباء لعام ٢٠٠٢، وقانون النفط لعام ٢٠٠٦، مقروءين بالاقتران مع قانون هيئة تنظيم الطاقة لعام ٢٠١١. وينص قانون النفط على مسائل تتعلق بالمنافسة في المادة ٥٢ منه. أما قانون الكهرباء لعام ٢٠٠٢ فقد كرّس كامل الجزء العاشر منه لمسائل المنافسة والقوة السوقية.

٩٠- وفضلاً عن ذلك، تنص المادة ٥٩(٨)(و) من قانون الكهرباء لعام ٢٠٠٢ على آلية إحالة تُحال بواسطتها المسائل المتعلقة بالمنافسة إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية. وهذا نموذج جيد ينبغي أن تحتذيه تشريعات جميع الجهات التنظيمية القطاعية الأخرى.

٥- الدعوة إلى المنافسة

٩١- ينص قانون المنافسة الزمبابوي بصورة غير مباشرة على نشاط الدعوة باعتباره أحد مهام لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية وذلك في المادة ٥(١)(هـ) منه لكي تُسدي المشورة إلى الوزير بخصوص جميع جوانب المنافسة الاقتصادية وبخصوص السياسة الحكومية فيما يتعلق بهذه المنافسة.

٩٢- وقد اضطُلع بعدد قليل من أنشطة الدعوة في هذا الصدد مع وسائط الإعلام في الماضي ولكن توقفت هذه الأنشطة لأسباب غير مشروحة. وتوجد إمكانات مرتفعة لممارسة نشاط الدعوة مع الأوساط الأكاديمية ونقابة المحامين ومنظمات نشاط الأعمال وهي إمكانات ما زال يتعين استغلالها بالكامل تعزيزاً لثقافة المنافسة في زمبابوي.

٦- التفاعل بين سياسة المنافسة والسياسة التجارية

٩٣- يبرهن وجود شعبة التعريفات الجمركية حالياً في لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية على التفاعل بين هاتين السياستين. فهذه اللجنة مخولة سلطة التحقيق في أي رسوم تعريفية أو أي مسألة تتصل بذلك تهدد الصناعة المحلية أو تُلحق الضرر بها. ولذلك فإن هدف سياسة

التعريفات الجمركية، كما تُديرها لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية، موجّه نحو الحمائية التي يمكن عملياً تحويلها إلى حواجز تعترض الدخول.

٩٤- وعلى العكس من ذلك، يتمثل الهدف من سياسة وقانون المنافسة في الترويج للمنافسة الفعالة في الأسواق، وهو ما يترتب عليه عند تقييم مستوى المنافسة في السوق أن تؤخذ في الاعتبار عوامل مثل الحواجز التي تعترض الدخول، أي مدى سهولة دخول السوق، بما في ذلك التعريفات الجمركية.

٩٥- وبينما يجري النقاش بشأن ما إذا كانت التدابير التعريفية مفيدة للبلد أم لا، فإن وجودها الملازم للمنافسة تحت إدارة لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية يطرح احتمالاً جدياً بوجود هدف متضارب من أهداف السياسة العامة يمكن أن يحبط ذات الغرض المتوخى من سن تشريع بشأن المنافسة في الاقتصاد. وتجدر أيضاً ملاحظة أن حالة زمبابوي فريدة فيما يتعلق بالتعايش القانوني بين المنافسة والتعريفات الجمركية ولا توجد أي ولاية قضائية أخرى معروف عنها هذه الممارسة.

٩٦- ووفقاً للاستنتاجات المستمدة من المقابلات التي أُجريت مع موظفي لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية، لم يحدث أي صدام علني على مستوى السياسات حتى الآن على الرغم من وجود احتمال حدوث أوجه تضارب من هذا القبيل. ومع تعاظم الإصلاح الاقتصادي في زمبابوي، يُتوقع نمو حجم المعاملات وزيادة احتمال نشوء المسائل المثيرة للخلاف (بقدر ما يتعلق الأمر بالتعايش بين سياسة التعريفات الجمركية وسياسة المنافسة) التي تُعرض على اللجنة.

٩٧- والممارسة القياسية الموصَى بها هي وجود منافسة قائمة بذاتها وهي أمر تقترب زمبابوي من تحقيقه بالنظر إلى أن الجزء المشترك المتعلق بحماية المستهلك من المتوقع أن تكون له مؤسسة مستقلة تُعنى به.

٧- العلاقات الدولية والتعاون الإقليمي

٩٨- على المستوى الثنائي، تعاونت لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية مع السلطات الأخرى المعنية بالمنافسة في المنطقة، ولا سيما السلطات القائمة منها في كينيا وناميبيا وجنوب أفريقيا وزامبيا، في مجال تبادل المعلومات. أما التعاون مع السلطة المعنية بالمنافسة في زامبيا فقد امتد ليشمل تناول الحالات المتعلقة بالمنافسة والتحقيق فيها.

٩٩- وعلى الصعيد الإقليمي، فإن زمبابوي هي عضو في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي وفي السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (كوميسا). وقدمت اللجنة أحد خبراء المنافسة على الصعيد الإقليمي قام بصياغة سياسة وقانون المنافسة لمنطقة الكوميسا وهو يشترك في عضوية مجلس إدارة مفوضي لجنة المنافسة التابعة للكوميسا. أما في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، فإن اللجنة عضو نشط في لجنة سياسة وقانون المنافسة وحماية المستهلك. كذلك فإنه عضو في كل من محفل المنافسة الأفريقي ومحفل المنافسة للجنوب الأفريقي وشرق أفريقيا.

١٠٠- وفضلاً عن ذلك، تعاونت لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية مع عدد من السلطات والمنظمات الدولية الأخرى المعنية بالمنافسة، بوصف اللجنة على السواء جهة متلقية وجهة مقدمة للمساعدة التقنية.

٨- الاستنتاجات والخيارات الممكنة على مستوى السياسات

٨-١ التوصيات الموجهة إلى السلطة التشريعية (مقترحات لتعديل قانون المنافسة الحالي)

١٠١- نظراً إلى الثغرات المحددة في قانون المنافسة الزمبابوي في سياق المثلث المعني، أي زامبيا وتترانيا مع زمبابوي، فإن معظم الأسباب التي جعلت زامبيا في عام ٢٠١٠ وتترانيا في عام ٢٠٠٣ تلغيان قانوني المنافسة لديهما هي أسباب قائمة في إطار المنافسة والإطار التنظيمي في زمبابوي. وبالنظر إلى حجم المسائل التي قد تتطلب إدراجها أو تعديلها في قانون المنافسة الزمبابوي الحالي وتشابهها مع الثغرات التي حُددت في أماكن أخرى في المثلث المعني كما ذُكر أعلاه، فإنه يوصَى بإلغاء قانون المنافسة الزمبابوي والاستعاضة عنه بقانون جديد يتناول الثغرات المعنية والمسائل الأخرى على النحو المقترح في هذا التقرير.

١٠٢- وتيسيراً للأغراض المرجعية، يقدم الجدول ٨ أدناه عرضاً موجزاً لتقييم التقرير للأحكام القانونية المختلفة الواردة في قانون المنافسة الزمبابوي وما يتعلق بها من توصيات. ويلاحظ أن القانون النموذجي بشأن المنافسة، الذي وضعه الأونكتاد، قد أفاد في تحديد هيكل هذا الاستعراض العام.

الجدول ٨: موجز لتقييم العناصر الرئيسية لقانون المنافسة الزمبابوي

الحكم الوارد في قانون الأونكتاد النموذجي	*الحكم الوارد في قانون المنافسة الزمبابوي*	*أوجه القصور*	*التوصيات*
عنوان القانون	الفرع ١	-	-
أهداف القانون أو أغراضه	الديباجة	لا يوجد فرع قائم بذاته لتناول هذا الجانب الهام من القانون.	إدراج فرع يتناول أهداف القانون أو أغراضه.
التعاريف	المادة ٢	اللغة المستخدمة في صياغة معظم التعاريف لا تتفق مع "لغة المنافسة" المستخدمة على نحو شائع، وتُستخدم هذه التعاريف على نحو تبادلي أكثر مما ينبغي وهي تثير البلبلة.	• التعاريف التي تشكل بصورة عامة جزءاً من مادة موضوعية من مواد القانون، تتعلق مثلاً بحظر الممارسات التقييدية، ينبغي نقلها من المادة ٢ إلى ذلك الجزء من قانون المنافسة الزمبابوي الذي يتضمن الحكم الموضوعي المعني. • ينبغي وضع تعاريف أوضح واستخدام لغة المنافسة الشائعة الهامة فيما يتعلق بالمصطلحات، بغية تجنب الخلط الذي يمكن أن يفتح الباب لخلافات لا ضرورة لها. • ينبغي أن تعتمد لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية مبادئ توجيهية لشرح المفاهيم الأساسية لقانون المنافسة، مثل تعريف السوق ذات الصلة.
نطاق التطبيق	المادة ٣	هو الاقتصاد بأكمله دون إيراد قيود تنص على ممارسة الاختصاص في آن واحد مع الجهات التنظيمية القطاعية.	ينبغي أن يتضمن القانون الفصل الواضح في الاختصاص بشأن المسائل المتعلقة بالمنافسة فيما يخص القطاعات الخاضعة لجهات تنظيمية في هذا الصدد.

الجدول ٨: موجز لتقييم العناصر الرئيسية لقانون المنافسة الزمبابوي

الحكم الوارد في قانون الأونكتاد النموذجي	*الحكم الوارد في قانون المنافسة الزمبابوي*	*أوجه القصور*	*التوصيات*
الاتفاقات المخلة بالمنافسة	المادة ٢	• عدم وجود حد فاصل واضح بين الاتفاقات المنافية للمنافسة، وإساءة استخدام القوة السوقية، والأفعال المتعلقة بالمنافسة غير النزيهة. • عدم وجود حظر عام للاتفاقات المخلة بالمنافسة وإساءة استخدام الوضع المهيمن. • المسائل المتعلقة بإساءة استخدام الوضع المهيمن منصوص عليها في قاعدة حظر المخالفة في حد ذاتها وفي المادة ٢، المتعلقة بالممارسات التقييدية.	• الأخذ بحظر عام للاتفاقات المُخلة بالمنافسة والممارسات المتفاهم عليها، على أن يعقب ذلك إيراد قائمة غير حصرية بالأمثلة. • التمييز بوضوح بين الاتفاقات التي هي محظورة في حد ذاتها والاتفاقات التي تندرج ضمن قاعدة المعقول. • عدم الخلط بين أنواع محددة من الاتفاقات المخلة بالمنافسة والأفعال التي تتسم بالمنافسة غير النزيهة.
	الأجزاء ٨ و٩ و١٠ من الجدول الأول		
الأفعال أو التصرفات التي تشكل إساءة لاستخدام وضع قوة سوقية مهيمن	المادة ٢	• تناول القانون بصورة غير مباشرة قاعدة المعقول التي تشير إلى الممارسات التقييدية المتصلة بالاتفاقات كما هي معرفة في المادة ٢ من قانون المنافسة الزمبابوي. أما الممارسات المنصوص عليها في الجدول الأول فيطلق عليها "الممارسات التجارية غير العادلة" وهي محظورة كمخالفة في حد ذاتها.	• ينبغي نقل التصرفات المدرجة في الجدول الأول إلى تلك الأجزاء من قانون المنافسة الزمبابوي التي تتبعها فعلاً هذه التصرفات (أي الاتفاقات المخلة بالمنافسة أو الأفعال التي تتسم بمنافسة غير نزيهة). • الأخذ بحظر عام على إساءة استخدام الوضع المهيمن، على أن يعقبه إيراد قائمة غير حصرية بالأمثلة.

الجدول ٨: موجز لتقييم العناصر الرئيسية لقانون المنافسة الزمبابوي

الحكم الوارد في قانون الأونكتاد النموذجي	*الحكم الوارد في قانون المنافسة الزمبابوي*	*أوجه القصور*	*التوصيات*
			• ينبغي أن تكون اللغة المستخدمة في تعريف الوضع المهيمن متسقة مع لغة المنافسة الشائعة التي يفهمها المستعملون ببساطة. • تناقش مسألة ما إذا كان ينبغي الأخذ بقرينة غير قاطعة لإثبات وجود عتبة محددة للنصيب من السوق.
الإخطار بالاندماجات والتحقيق فيها ومراقبتها	المادة ٣٤ و٣٤ألف	• إجراءات التحقيقات، وخاصة الأُطر الزمنية، غير محددة. • المشاريع المشتركة والاندماجات التكتلية المحضة غير مشمولة بتعريف الاندماج. • الاختبار الموضوعي المتعلق بمراقبة عمليات الاندماج موزع بين عدة أحكام.	• إدراج إطار زمني ملزم لاستعراض الاندماجات. • إدراج عملية إنشاء مشروع مشترك يعمل بكامل مهامه والاندماجات التكتلية المحضة ضمن تعريف الاندماجات. • النص في حكم واحد على اختبار موضوعي لمراقبة عمليات الاندماج.
الترخيص أو الإعفاء	المواد ٣٥، و٣٦، و٣٧، و٣٨، و٣٩	• إجراءات التحقيقات، وخاصة الأُطر الزمنية، غير محددة.	• إدراج إطار زمني ملزم لاستعراض الاتفاقات.

الجدول ٨: موجز لتقييم العناصر الرئيسية لقانون المنافسة الزمبابوي

الحكم الوارد في قانون الأونكتاد النموذجي	*الحكم الوارد في قانون المنافسة الزمبابوي*	*أوجه القصور*	*التوصيات*
بعض الجوانب الممكنة لحماية المستهلك	الجزء ٨ من الجدول الأول	لا يوجد فصل واضح بين الأحكام التي تتناول المنافسة والأحكام التي تتناول حماية المستهلك، فكلاهما مصنفتان ضمن الجدول الأول	بالاستناد إلى النتيجة القائلة بأن مشروع قانون حماية المستهلك ستديره هيئة مختلفة، يمكن إسقاط الجوانب المتعلقة بحماية المستهلك من قانون المنافسة. وينبغي عدم القيام بذلك إلا بعد صدور قانون حماية المستهلك بغية عدم إيجاد ثغرة تعرّض المستهلكين فيها للمستغلّين. وبدلاً عن ذلك، يمكن الأخذ بعلاج يتمثل في وضع حد فاصل بين الأمرين.
إجراءات التحقيقات	المادة ٣٤جيم	عدم وجود نص صريح بشأن برنامج تنازل يتاح لأعضاء الكارتلات.	الأخذ بنص صريح يتعلق ببرنامج تنازل يتاح لأعضاء الكارتلات
العلاقة بين السلطات المعنية بالمنافسة والجهات التنظيمية القطاعية	المادة ٣(أ) و(ب)	هذه العلاقة غير منصوص عليها بشكل محدد، على الرغم من أن إحدى الهيئات التنظيمية لديها نص محدد بشأن كيف ينبغي إحالة المسائل المتعلقة بالمنافسة إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية.	ينبغي التسليم في قانون المنافسة بتعايش الجهات التنظيمية القطاعية وينبغي تحديد نطاق هذا القانون تبعاً لذلك. ينبغي تعزيز المادة ٥٩ من قانون الكهرباء واستخدامها كنموذج لأوجه التفاعل بين الجهات التنظيمية القطاعية ولجنة المنافسة والتعريفات الجمركية

الجدول ٨: موجز لتقييم العناصر الرئيسية لقانون المنافسة الزمبابوي

الحكم الوارد في قانون الأونكتاد النموذجي	*الحكم الوارد في قانون المنافسة الزمبابوي*	*أوجه القصور*	*التوصيات*
إنشاء السلطة القائمة بالإدارة ومهامها وصلاحياتها	المواد ٤ و٥ و٦ والجدول الثاني	• توجد سلطات مفرطة مسندة إلى الوزير المسؤول عن لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية ووزير المالية؛ وهو ما يشكل تهديداً لاستقلالية اللجنة. • المادة ٦ من قانون المنافسة الزمبابوي غير واضحة من حيث من يمتلك سلطة تعيين المفوضين. • مدة عمل المفوض لفترة ثلاث سنوات قصيرة جداً بما لا يسمح للمفوض باكتساب الخبرة الفنية المطلوبة في قانون المنافسة وبناء ذاكرة مؤسسية.	• ينبغي تجريد الوزير (الوزراء) من بعض السلطات لضمان إيجاد أمن وظيفي أفضل للأعضاء يسمح لهم بالعمل بكفاءة أكبر. • الأخذ بسياسة عامة لوضع المؤسسات المعنية بالمنافسة ومؤسسات التنظيم الاقتصادي تحت وزارة واحدة بغية تيسير اتخاذ القرارات على مستوى السياسات وتحديد نماذج التفاعل بين الجانب المتعلق بالمنافسة والجانب التنظيمي. • توضيح أن الوزير يعيّن المفوضين، بالتشاور مع رئيس الجمهورية. • تمديد فترة ولاية المفوضين من خمس إلى سبع سنوات.
الصلاحيات المتعلقة بالإنفاذ	المواد ٣٠، و٣١، و٣٢	الإنفاذ الفعلي لأوامر اللجنة يتم عن طريق المحاكم. وقد يؤدي ذلك إلى تعددية الإجراءات وقد يتسبب في حدوث تأخيرات لا ضرورة لها في تحقيق العدالة.	يمكن أن تضطلع لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية ببعض صلاحيات الإنفاذ الفعلي، وينبغي النص على الصلاحيات التي ينبغي أن تتناولها المحاكم ولا سيما الجزاءات الجنائية وخاصة السجن.

الجدول ٨: موجز لتقييم العناصر الرئيسية لقانون المنافسة الزمبابوي			
الحكم الوارد في قانون الأونكتاد النموذجي	*الحكم الوارد في قانون المنافسة الزمبابوي*	*أوجه القصور*	*التوصيات*
الجزاءات وسبل الانتصاف (دعاوى التعويض عن الأضرار)	المواد ٣١، و٤٤، و٤٥	منصوص عليها باستخدام معيار عام وفضفاض، ونتيجة لذلك لا يوجد رادع كاف للمخالفين. كما يوجد إغفال لبعض المخالفات مثل خرق أحد شروط الاندماج عقب الموافقة المشروطة على هذا الاندماج.	النص في قانون المنافسة زمبابوي على جزاءات محددة بغية توفير الردع ضد المخالفين. النص في قانون المنافسة الزمبابوي على المخالفة المغفلة المحددة.
الطعون	المادة ٤٠	يمكن للمحكمة العالية والمحكمة الإدارية أن تمارسا المراجعة القضائية.	• لا يمكن إلا لمحكمة واحدة أن تمارس الاختصاص بشأن قضايا المنافسة. وينبغي أن ينظر في قضايا المنافسة قضاة متخصصون.

٨-٢ توصيات موجهة إلى الحكومة

- ينبغي أن يسبق عملية صياغة قانون جديد إجراء دراسة شاملة ينبغي أن تشمل تفاصيل تضيء الطريق بخصوص اقتصاديات نظام المنافسة وجوانبه القانونية بالاستناد إلى الاحتياجات المرتبطة بالسياقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الزمبابوية المعاصرة. وينبغي أن تشكل الدراسة الأساس الذي يقوم عليه إعداد سياسة شاملة بشأن المنافسة وفي خاتمة المطاف إعداد القانون الجديد. وفضلاً عن ذلك ومع مراعاة أوجه التضارب السياساتية المحتملة بين ولاية اللجنة بشأن المنافسة وولايتها بشأن التعريفات الجمركية فضلاً عن مراعاة أن الجمع بين هاتين الولايتين في مؤسسة واحدة هو أمر غير معتاد بدرجة كبيرة، ينبغي أن تتناول الدراسة ما إذا كان ينبغي أم لا الإبقاء على الولايتين الراهنتين للجنة المنافسة والتعريفات الجمركية. وفي الواقع، يوصَى بالنظر في الفصل بين هاتين الولايتين وتكليف لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بالولاية المتعلقة بالمنافسة وحدها.

- يوصَى بأن تزيد الحكومة ميزانية هذه اللجنة إلى المستويات المثلى بالاستناد إلى الخبرة المتعلقة بالتنفيذ التي امتدت عقداً من الزمن في ظل الميزانية المحدودة القائمة. وينبغي أن تُجرى المقارنات مع الجهات التنظيمية القطاعية، لكونها تخدم الكيانات نفسها في الاقتصاد الزمبابوي ولا سيما أن ولاية لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية أوسع نطاقاً من مثيلتها لدى الجهات التنظيمية القطاعية المحددة. ومن بين مصادر الزيادة التي يتعين النظر فيها. المِنَح الحكومية والأخذ بنظام قانوني يتيح آلية تتلقى عن طريقها اللجنة الأموال من القطاعات المشمولة بجهات تنظيمية قطاعية.
- ينبغي أيضاً زيادة مرتبات موظفي اللجنة زيادة كبيرة لأسباب واضحة تتعلق بتوفير الحافز لديهم وبالحفاظ على بقاء الموظفين لدى اللجنة باعتبارها رب عمل.
- وضع السلطات المعنية بالمنافسة والسلطات التنظيمية تحت لواء وزارة مركزية واحدة بغية تجنب وجود تنافس وتضارب بين أهداف السياسة العامة فضلاً عن تحقيق الفصل بين المنافسة والعملية التنظيمية في زمبابوي. وسيؤدي ذلك إلى تيسير تنفيذ التعايش بين السلطات المعنية بالمنافسة والسلطات التنظيمية باعتبارها كيانات اقتصادية تخدم المستهلك نفسه في الاقتصاد الزمبابوي ومن ثم تنشأ الحاجة إلى تقاسم المعلومات والموارد المالية والموارد الأخرى تحقيقاً لصالح المستهلك والاقتصاد.

٨-٣ توصيات موجهة إلى لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية

- إنشاء إدارة سليمة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في اللجنة تُعنى بالموقع الشبكي والتوثيق الإلكتروني للمداولات والمحفوظات كما تُعنى بمكتبتها.
- تقديم تدريب مصمَّم حسب الاحتياجات بشأن المنافسة لموظفي اللجنة ومفوضيها وهيئات الطعون وموظفي الجامعات والمحامين الممارسين وموظفي القطاعات المشمولة بجهات تنظيمية قطاعية، ليكون هذا التدريب ممارسة معتادة تمتد بين ثلاث وخمس سنوات بغية توفير المعارف والمهارات المتعلقة بالمنافسة فيما يتصل بإطار المنافسة والإطار التنظيمي في زمبابوي.
- ينبغي قيام مجلس إدارة لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية بتنقيح العنصر المتعلق بالدعوة الترويجية بشأن المسائل المتعلقة بالمنافسة. وينبغي التوقف حالاً عن الأنشطة المتاحة بيسر مثل التفاعل مع نقابة المحامين والأوساط الأكاديمية وأوساط التجارة

والتبادل لأنه يمكن أن يضطلع بها قسم مكمل معني بالموارد متاح حالياً في لجنة المنافسة والتعريفات الجمركية.

- ينبغي قيام هذه اللجنة بإعادة توجيه ممارسات الإنفاذ لديها عن طريق أداء مهمة البت في الحالات باتباع نهج استجوابي يعفيها من المسؤولية المرتبطة بالامتثال لمتطلبات الفصل بين الصلاحيات التي تشكل حالياً هاجساً لأدائها لمهامها على النحو المشروح من قبل في هذا التقرير.

٨-٤ توصيات أخرى

- إنشاء برنامج دراسي في الجامعة بشأن قانون وسياسة المنافسة بغية إتاحة التدريب الأساسي بشأن المنافسة في زمبابوي.

Printed at United Nations, Geneva – GE.12-50744 – June 2012 – 113 – UNCTAD/DITC/CLP/2012/1 (Overwiew – Zimbabwe)