



استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

تقرير ثلاثي عن
جمهورية تنزانيا المتحدة - زامبيا - زيمبابوي
تقييم مقارن

استعراض عام



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد

استعراض النظراء الطوعي لقوانين وسياسات المنافسة:

تقرير ثلاثي عن جمهورية تنزانيا
المتحدة - زامبيا - زيمبابوي
تقييم مقارن

استعراض عام



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٢

ملاحظة

الآراء الواردة في هذا التقرير هي آراء المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة. وليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا في طريقة عرض مادته ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها أو بشأن نظمها الاقتصادية أو درجة تنميتها.

UNCTAD/DITC/CLP/2012/1 (OVERVIEW)
COMPARATIVE ASSESSMENT

شكر

يجري الأونكتاد استعراضات النظراء الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة في الاجتماعات السنوية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة أو في مؤتمرات الأمم المتحدة التي تعقد كل خمس سنوات لاستعراض مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة. ويضطلع بالأعمال التحضيرية الفنية فرع سياسات المنافسة وحماية المستهلك في الأونكتاد، وذلك بتوجيه من حسن قاقايا، رئيس الفرع.

وأعد هذا التقرير للأونكتاد ألبيرتو هايملر، المدير المركزي للأبحاث والشؤون الدولية في الهيئة الإيطالية المعنية بالمنافسة. وهو يستند إلى تقارير التقييم الوطني الثلاثة التي أعدها لاستعراض النظراء الطوعي الثلاثي لقوانين وسياسات المنافسة في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي ثولاسوني كايرا، أمين اللجنة المعنية بالمنافسة في بوتسوانا ورئيسها التنفيذي، وأليكس كوبوبا، مدير اللجنة المعنية بالمنافسة والتعريفات الجمركية في زمبابوي، وآلان ملولة، مدير اللجنة المعنية بالبحوث والاندماجات والدعوة والمنافسة العادلة في جمهورية تنزانيا المتحدة. وقام بتقديم الدعم الفني ومراجعة التقرير كل من إليزابيث غاشوري، وجوفري ماريكي، المدير العام للجنة المعنية بالمنافسة العادلة في جمهورية تنزانيا المتحدة، وأليكس كوبوبا وشيلوفيا سامبا، المدير التنفيذي للجنة المعنية بالمنافسة وحماية المستهلك في زامبيا، وقدمت أولا شفاغر ملاحظات قيّمة.

المحتويات

الصفحة

١	تمهيد.....
١	أولاً - مقدمة.....
٢	ثانياً - استعراض مقارن.....
٢	١ - أحكام القانون المتعلقة بالمضمون: هل هناك تفسير مشترك ممكن؟.....
٤	٢ - صلاحيات السلطات المعنية بالمنافسة فيما يتعلق بالتحقيق ...
٦	٣ - العقوبات
٧	٤ - المراجعة القضائية
٨	٥ - مراقبة الاندماجات.....
١١	٦ - الموارد العامة المخصصة لإنفاذ قانون مكافحة الاحتكار
١٣	٧ - سجل الإنفاذ.....
١٥	ثالثاً - الاتفاقات الإقليمية
١٨	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات.....
١٨	١ - توصيات يمكن تنفيذها على الصعيد الوطني.....
٢٣	٢ - توصيات يمكن تنفيذها على المستوى الإقليمي.....

تمهيد

١ - يشكل تقرير التقييم المقارن هذا جزءاً من استعراض النظراء الطوعي الثلاثي لسياسات المنافسة في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي. والغرض من استعراض النظراء الثلاثي هذا هو تقييم الإطار القانوني في كل من البلدان الثلاثة وتجارب البلد في مجال إنفاذ السياسات؛ واستخلاص الدروس وأفضل الممارسات من كل من البلدان؛ وبحث القيمة المضافة الناشئة عن مواءمة قوانين المنافسة وإنفاذها في المنطقة الفرعية، فضلاً عن زيادة التعاون. وتستعرض التقارير الوطنية نُظم سياسة المنافسة في كل من البلدان المذكورة أعلاه، وتُستخدم هذه التقارير كأساس لتقرير التقييم المقارن الحالي الذي يتناول القضايا ذات الصلة من منظور دون إقليمي.

أولاً - مقدمة

٢ - وضعت جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي قوانينها الخاصة بالمنافسة في أواسط التسعينات، ودفعتها إلى ذلك عملية الخصخصة والتحرير التي بدأت في أواخر الثمانينات. وبعد أن جربت لسنوات الاقتصاد المخطط مركزياً، رأت أن فتح الأسواق بصورة واسعة يشكل حلاً للكثير من أوجه عدم الكفاءة ولبطء النمو الاقتصادي. وما زالت عملية التحرير غير كاملة والقيود التنظيمية منتشرة على نطاق واسع، وهي قيود ترجع إلى أزمدة الاستعمار والتقليد الاشتراكي^(١).

٣ - وبناءً على ذلك، كان الغرض من قانون المنافسة في البلدان الثلاثة هو التالي:

- مواكبة تطور آليات السوق، والتأكد من أن الشركات المهيمنة القائمة، التي غالباً ما وقَّتها عقود من الحماية، لن تسيء استخدام مركزها بسد الطريق أمام دخول المنافسين أو تأخير هذا الدخول؛
- ضمان عدم قيام تكتلات احتكارية (كارتلات) في الأسواق وأن لا تفضي الاندماجات المنافية للمنافسة إلى تقليل المنافسة إلى حد كبير؛
- الدفاع عن مبادئ المنافسة في إصلاح تنظيمي.

(١) Stiglitz, J. (2000) "Keynote address", First course on competition law and policy, World Bank, Washington D.C.(author recollection)

ثانياً - استعراض مقارن

٤ - حول جوانب القانون المتعلقة بالمضمون، ترد في تقارير فرادى البلدان مقترحات مفيدة جداً بشأن عمليات التكيف. ومن المؤكد أن تقارب البلدان الثلاثة، على الأقل، في الطريقة التي يجب أن تفسر بها الأحكام القانونية سيشكل أحد التحسينات الرئيسية في هذا الصدد ومن شأنه أن يعزز التعاون وأن يتيح المزيد من التعلم المتبادل. وبالتالي، سيركز التقرير على عملية التقارب بين البلدان الثلاثة، ولن يقترح إجراء تغييرات في القانون إلا في حالات الضرورة القصوى.

٥ - وستقارن البلدان الثلاثة موضوع الاستعراض، أساساً، من النواحي التالية:

- الأحكام المتعلقة بالمضمون في قانون المنافسة؛
- الصلاحيات المختلفة التي تتمتع بها السلطات فيما يتعلق بالتحقيق؛
- العقوبات المفروضة في حالة ارتكاب انتهاكات إجرائية وموضوعية؛
- دور السلطة القضائية؛
- فعالية مراقبة الاندماجات؛
- الموارد المخصصة لهذه السلطات فيما يتعلق بالمهام الموكلة إليها؛
- دور سجل إنفاذ سياسة المنافسة على يد السلطات المعنية بالمنافسة؛
- الدور الذي تؤديه الاتفاقات الإقليمية^(٢) في تعزيز فعالية بيئة إنفاذ قوانين منع الاحتكار.

١ - أحكام القانون المتعلقة بالمضمون:

هل هناك تفسير مشترك ممكن؟

٦ - يتناول القانون، في البلدان الثلاثة، الاتفاقات المنافية للمنافسة وإساءة استخدام المركز المهيمن، فضلاً عن مراقبة الاندماجات. وتقع جميع الأنشطة الاقتصادية ضمن نطاق القانون، عدا استثناءات محدودة. وبخلاف القانونين الترانزي والزامبي اللذين يتفقان بصورة شبه كلية مع أفضل الممارسات الدولية، يحتاج قانون المنافسة الزمبابوي إلى تنقيح من الناحية الفنية. والعيب

(٢) جمهورية تنزانيا المتحدة عضو في جماعة شرق أفريقيا (EAC) والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (SADC)، في حين أن زامبيا وزمبابوي عضوان كلاهما في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (COMESA) والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (SADC).

الرئيسي في القانون الزمبابوي هو أنه يتضمن تمييزاً مصطنعاً تماماً بين الممارسات التجارية غير العادلة التي يمكن المعاقبة عليها، والممارسات التجارية غير العادلة التي يمكن الاكتفاء بإعلانها لاغية وباطلة. ولئن كان من الواضح أن هذا الوضع ناجم عن عدم التنسيق في صياغة تنقيح القانون عام ٢٠٠١، فإنه لا يمكن تلافي هذا العيب من خلال التفسير. فالقانون، كما هو قائم الآن، يفتقر إلى وظيفة ردع.

٧- ويحتاج القانون الزمبابوي إلى المزيد من التحسين، علاوة على إعادة صياغة الأحكام المتعلقة بالعقوبات. وللإطلاع على التفاصيل، يمكن الرجوع إلى توصيات تقرير التقييم الوطني المقدمة إلى السلطة التشريعية.

٨- ونتيجة للتغييرات الأخيرة، أصبح قانونا جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا متماشين بالفعل مع أفضل الممارسات الدولية، كما تبين التقارير الفردية ذلك. فهما يتضمنان حظراً عاماً للاتفاقات التقييدية وإساءة استخدام المركز المهيمن. والفارق الرئيسي بين القانونين هو أن قانون المنافسة الزامبي يأخذ بنظام إخطار وإعفاء فردي بشأن الاتفاقات الأفقية والرأسية التي تتجاوز عتبات معينة من الحصة في السوق. أما في جمهورية تنزانيا المتحدة، فلا توجد عتبة بشأن الحصة من السوق ويجوز للأطراف أن تُخطر طوعاً بأي اتفاق تعتقد أنه يستحق الإعفاء. ومعياري الإعفاء متماثل جداً في القانونين ويقتضي أن تُرَّجَح فوائد الفاعلية على الآثار السلبية المقترنة بتقييد المنافسة.

٩- ولا يعد نظام الإخطار وسيلة فعالة جداً في تعزيز الامتثال لقانون مكافحة الاحتكار، نظراً إلى أن من غير المتوقع على الإطلاق أن يتم الإخطار بأشد القيود المفروضة على المنافسة. وكما تبين التجربة الأوروبية ذلك، (تخلت أوروبا عن نظام الإخطار في عام ٢٠٠٤)، فلإن الشركات، عندما تكون خاضعة لنظام ترخيص، لا تُخطر إلا بالاتفاقات التي تعتقد أنها يمكن أن تعفى. وتبقى الانتهاكات الجسيمة طي الكتمان. ونتيجة لذلك، فإن الإخطارات لا تؤدي إلا إلى إرهاق السلطات المعنية بالمنافسة بالعمل الورقي دون أن تفضي إلى تحسين البيئة التنافسية. وبالتالي، قد يتعين على السلطات في زامبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة، إذا ازداد عدد الإخطارات بشكل كبير، أن تصدر لوائح إعفاء شاملة تحد بدرجة كبيرة من عدد هذه الإخطارات، على غرار ما حدث في الاتحاد الأوروبي قبل عام ٢٠٠٤.

١٠- إن التقريرين القطريين الإفراديين الخاصين بجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا لا يوصيان بتعديل أحكام قانون المنافسة المتعلقة بالمضمون. إلا أن هناك بعض المقترحات التي تدعو إلى

تعديل قضايا إجرائية محددة. وإذا تعذر تحقيق ذلك من خلال التعديلات التشريعية، فإنه يمكن تنفيذ هذه المقترحات من خلال الاسترشاد بالسوابق القضائية واعتماد مبادئ توجيهية.

١١ - ويمكن للتجمعات الإقليمية التي تنتمي إليها البلدان الثلاثة أن تساعد على وضع هذه المبادئ التوجيهية بتوفير الوثائق المرجعية.

١٢ - وعلاوة على ذلك، من الأهمية بمكان أن تكون قرارات السلطات معللة وأن تُنشر في الموقع الشبكي للسلطات بغرض تثقيف رجال الأعمال وإيجاد يقين قانوني. وبينغي، كذلك، أن تُنشر أحكام المحاكم في القضايا المتعلقة بالمنافسة.

٢ - صلاحيات السلطات المعنية بالمنافسة فيما يتعلق بالتحقيق

١٣ - تتمثل إحدى المشكلات الرئيسية في قضايا مكافحة الاحتكار في صعوبة الحصول على الأدلة التي تثبت الانتهاك. ولا جدوى من أن يُطلب من المخالفين المحتملين أن يقدموا أدلة طوعاً. فالشركات لا تقدم المعلومات طوعاً إلا إذا كانت تخدم مصلحتها الخاصة. وبالتالي، فإن السلطات المعنية بالمنافسة تحتاج، خارج مجال مراقبة الاندماجات^(٣)، إلى صلاحيات تحقيق قوية كي تجمع الأدلة اللازمة.

١٤ - وفي البلدان الثلاثة، يجوز للسلطة أن تفتح تحقيقاً من تلقاء نفسها، وأن تبت في الشكاوى، وأن تطلب من الشخص تقديم معلومات أو إبراز وثيقة أو الحضور شخصياً.

١٥ - وعلاوة على ذلك، إذا كانت لدى السلطة أسباب تحمل على الاعتقاد بأن الشخص يملك أية وثائق قد تكون ذات صلة بالتحقيق أو بأنه يتحكم بهذه الوثائق، فإنه يجوز لها، رهن الحصول على موافقة مسبقة من إحدى المحاكم، الدخول إلى مكان هذا الشخص لإجراء تفتيش واستخراج نسخ أو مقتطفات من الوثائق الموجودة فيه. ومن بين البلدان الثلاثة، بدأت زامبيا وحدها تكتسب خبرة في مجال المداهمات، إذ إنها قامت باثنتين من هذه المداهمات في الأعوام الأخيرة. وتحتاج السلطات الثلاث جميعها في هذه البلدان إلى تدريب متخصص للقيام بعمليات تفتيش فعالة.

(٣) فيما يتعلق بمراقبة الاندماجات، تكون للشركات مصلحة في تقديم المعلومات الضرورية كي تسرع السلطة في إصدار قرار.

١٦ - أما في زمبابوي، فلا يمكن للسلطة أن تستخدم كامل صلاحيات التحقيق إلا بعد أن يُنشر في الجريدة الرسمية للحكومة وفي الصحف الوطنية الموزعة في المنطقة المشمولة بالتحقيق إعلان يُذكر فيه طبيعة التحقيق المقترح. وعلى الرغم من أن هذا الإعلان قد يكون ضرورياً لدعوة الأطراف المهتمة بالموضوع إلى تقديم أدلة بشأن القضية، فإنه لا ينبغي أن يكون مطلوباً لاستخدام صلاحيات التحقيق. وفيما يتعلق بوجه خاص بعمليات التفتيش، من المهم للغاية أن تكون هذه العمليات مباحة للشركات المعنية. فتقديم الكثير من المعلومات بصورة مسبقة قد يجعل هذه العمليات عديمة الجدوى، لأن الشركات ستكون قادرة على أن تتلف مسبقاً جميع الأدلة ذات الصلة. ولذلك ينبغي نشر الإعلان في نفس اليوم الذي سيجري فيه التفتيش.

١٧ - أما بشأن إجراءات التحقيق، فإن كل الجهات صاحبة المصلحة في البلدان الثلاثة جميعها يمثلون أمام السلطة عند انتهاء التحقيق. ومن حيث المبدأ، ينبغي إرسال بيان رفض إلى الأطراف مسبقاً، كي تطلع على التهم الموجهة إليها وتدافع عن نفسها الدفاع الصحيح. وعلى الرغم من أن الشفافية في جلسات الاستماع هذه تتصف بالأهمية، فإنها لا ينبغي أن تصل إلى حد السماح للصحافة بحضور هذه الجلسات، كما هو الحال في زمبابوي. وإلا، فإن الشركات قد تحجم عن مناقشة المعلومات السرية وبالتالي، تجعل من الصعب جداً على السلطة أن تفهم القضية تماماً.

١٨ - أما بخصوص عبء الإثبات، فينبغي للسلطة أن تثبت حدوث أي انتهاك للقانون، بينما ينبغي للأطراف أن تقدم الأدلة اللازمة لأي إعفاء يمكن أن تطلب تطبيقه. وإن هيكّل القانون في البلدان الثلاثة يتبع بوجه عام هذا النمط. غير أن الاشتراط التزائي أن يكون انتهاك القانون متعمداً يجعل النظام برمته أضعف بكثير وإنفاذه أكثر صعوبة. فلا ينبغي أن تشكل تقديرات ذاتية من هذا النوع جزءاً من نظام إداري للإنفاذ، وينبغي إلغاؤها. وإذا لم يكن ذلك ممكناً، فينبغي تفسير اشتراط التعمد تفسيراً ضيقاً جداً. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يُفسر على أنه يعني أنه لا يمكن إصدار غرامة إلا إذا كان معلوماً بوجه عام من خلال السوابق القضائية أو إرشادات السلطة أن الممارسات المحددة محظورة بالفعل، أو إذا تم توسيع نطاق القانون ليشمل مجالات جديدة.

١٩ - وأخيراً، حوّلت السلطة، في البلدان الثلاثة، صلاحية اعتماد تدابير مؤقتة لمنع نشوء ضرر جسيم أو ضرر لا يمكن إصلاحه من جراء السلوك الذي يُحتمل أن يكون منافياً للمنافسة.

٣ - العقوبات

٢٠- العقوبات ضرورية للتأكد من التقيد بالأحكام القانونية. وقد حُوِّلت السلطات في البلدان الثلاثة صلاحية فرض عقوبات إجرائية. وفي جمهورية ترازيا المتحدة وزامبيا، يجوز للسلطات أيضاً أن تفرض عقوبات في حال مخالفة الأحكام المتعلقة بمكافحة الاحتكار. أما في زمبابوي، فإن القانون، كما أُشير سابقاً، لا ينص على أية عقوبات بشأن الاتفاقات التجارية المنافية للمنافسة ويقتصر على إعلانها لاغية وباطلة.

٢١- وفيما يتعلق بالمخالفات الإجرائية، لوحظ أن العقوبة المفروضة في جمهورية ترازيا المتحدة في حال عدم تقديم معلومات أو تقديم معلومات غير صحيحة هي عقوبة خفيفة، في حين أن العقوبة المفروضة في زامبيا وزمبابوي عقوبة شديدة (السجن في حالة عرقلة أو تأخير التحقيق الذي تجرّبه السلطة أو تقديم معلومات مزيفة أو مضللة). ومن الواضح أن عقوبة السجن في مثل هذه الحالات عقوبة مفرطة وبالتالي، غير رادعة لأن من الصعب أن يصدر القاضي على أحد الأشخاص حكماً بالسجن لتضليله السلطة. ومع أن من غير المرجح إنفاذ العقوبات الجنائية المتعلقة بالمخالفات الإجرائية، فإنه قد يكون لها أيضاً أثر سلبي على الاستثمار، إذ إنها تخيف المستثمرين الأجانب وتُثبِّتهم خارج البلد. وبالتالي، فإن فرض عقوبات إدارية مناسبة قد يكون أكثر فعالية، كأن تُفرض مثلاً غرامة تصل إلى ١ في المائة من رقم الأعمال الذي حققته الشركة في السنة المالية السابقة.

٢٢- أما بشأن العقوبات المالية المفروضة في حال انتهاك الأجزاء المتعلقة بمضمون القانون، فإن مستوى الغرامات في زامبيا، الذي يصل إلى ١٠ في المائة من رقم الأعمال السنوي للمؤسسة المخالفة، يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية. وفي المقابل، من الواضح أن سياسة فرض الغرامات في زمبابوي ضعيفة جداً إذ يبلغ الحد الأقصى للغرامة ٥ ٠٠٠ دولار أمريكي، ناهيك عن أن انتهاكات قانون مكافحة الاحتكار لا تخضع لأية غرامة. والأمر الأكثر إشكالية هو أن الغرامات لا تقرررها السلطة المعنية بالمنافسة وإنما تقرررها هيئة مختلفة لا تملك تصوراً دقيقاً لجسامة جرم انتهاك قانون مكافحة الاحتكار. ولعل الحل الأفضل في زامبيا وزمبابوي هو تغيير القانون واستبعاد إمكانية السجن في حالة الانتهاكات البسيطة. وكحل بديل، يمكن للسلطة أن تصدر أيضاً بياناً يحدد الحالات التي تُطبَّق فيها العقوبة الجنائية ويحدّد إلى أقصى قدر من إمكانية السجن. وفي زمبابوي، ينبغي أن تحدّد الغرامات الإدارية على أساس نسبة مئوية من رقم الأعمال الإجمالي للشركات المعنية، كما هو الحال في زامبيا وجمهورية ترازيا المتحدة، مع اعتماد فترة فاصلة من صفر إلى ١٠ في المائة.

٢٣- وعلى أي حال، فإن الأمر المهم جداً ليكون إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار فعالاً هو أن يتم بالفعل دفع الغرامات. ويعني ذلك ضمناً أنه ينبغي ألا تنتظر الشركات حتى صدور حكم الاستئناف لكي تدفع الغرامة. فعندما يخلص القاضي (بناءً على طلب إصدار أوامر مؤقتة) إلى قرار بأن الدعوى غير ظاهرة الوجهة، يجوز له أن يعلق الالتزام بدفع الغرامة بعد الاستماع إلى الطعن. وعلى أية حال، ينبغي أن تكون الإدارة ناجعة في تحصيل الغرامات.

٢٤- ولا ينبغي أن تصبح الغرامات مصدر تمويل للسلطة، كما هو الحال في زامبيا، حيث يسمح القانون للسلطة باقتطاع نسبة مئوية من الغرامات المسددة، وإن كانت السلطة لم تعمل بهذا القانون. وكانت حكيمة جداً في هذا الشأن. فمن الواضح أن هذا النظام يغير الحوافز التي تدفع السلطة إلى تغريم الشركات المخالفة وبالتالي ينبغي إلغاؤه، كما يقترح ذلك التقرير الإفرادي المتعلق بزامبيا، نظراً إلى أن السلطة قد تفتقر إلى الحياء في البت في القضايا.

٤ - المراجعة القضائية

٢٥- ينص القانون على أنه يجوز استئناف قرارات السلطات المعنية بالمنافسة أمام أحد القضاة، وهذا هو بالفعل الحال في البلدان الثلاثة موضوع الاستعراض.

٢٦- وفيما يتعلق بالمراجعة القضائية للدعوى المتعلقة بالمنافسة، هناك أربع قضايا وثيقة الصلة جداً بهذا الشأن: (أ) مسألة معرفة ما إذا كان قرار السلطة المعنية بالمنافسة قابلاً للإنفاذ في انتظار الاستئناف؛ (ب) نطاق المراجعة التي يجريها القاضي (المعيار الذي يبت بموجبه القاضي)؛ (ج) مستوى خبرة القاضي في قضايا المنافسة؛ (د) الإطار الزمني للمراجعة القضائية.

٢٧- وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، تتولى محكمة متخصصة، هي "محكمة المنافسة العادلة"، مراجعة قضايا المنافسة. وعلى الرغم من تخصصها، فإن القرارات/الأحكام النهائية التي تصدرها تستغرق مدة طويلة نظراً إلى نقص الموظفين اللازمين لمساعدة القضاة على تحرير الأحكام بعد اتخاذ القرارات. وهذا القصور خطير جداً لأن سرعة إصدار الأحكام تتسم بأهمية كبيرة في إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار. وعلاوة على ذلك، ينبغي تدريب القضاة في مجال إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار نظراً إلى أن معظم القضاة لم يتلقوا التدريب المناسب بشأن هذه القضايا خلال دراساتهم الجامعية أو خلال استعدادهم للعمل في مجال القضاء. وفيما يتعلق بمعيار المراجعة، ينبغي أن يستند القضاة، في أحكامهم، إلى قرار السلطة وإلى الأدلة التي جمعتها السلطة (التي ينبغي أن تتاح للقاضي) وإلى مظلمة الجهات المتأثرة بالقرار.

٢٨- وفي زامبيا، ينص قانون المنافسة وحماية المستهلك الجديد لعام ٢٠١٠ على إنشاء محكمة متخصصة في شؤون المنافسة وحماية المستهلك. ولا يوضح القانون معيار المراجعة الذي يجب أن تطبقه المحكمة، والأهم من ذلك أنه لا يوضح ما إذا كانت المحكمة ملزمة بالأخذ بالأدلة التي جمعتها السلطة. وينبغي توضيح هذا الجانب في القانون. أما المحكمة، التي أنشئت في عام ٢٠١١ ولكنها لم تعمل بعد، فإنها لا تملك سلطات مراجعة فرض عقوبات جنائية بشأن مخالفة قانون المنافسة في البلد. ويحق للوزير أن يعزل أعضاء المحكمة لأسباب غير محددة. ومن شأن هذا التهديد غير المحدد أن يحد بشدة من استقلال المحكمة. فلا ينبغي عزل القضاة إلا لأسباب محددة تماماً وجسيمة منصوص عليها في القانون، على غرار القواعد القائمة في جمهورية تنزانيا المتحدة.

٢٩- وفي زمبابوي، يوحد اختصاص مزدوج للمراجعة القضائية لقضايا المنافسة، موزع بين المحكمة الإدارية والمحكمة العليا، دون تعريف واضح للعلاقة بين هاتين الهيئتين. وقد يؤدي ذلك إلى تضارب القرارات فضلاً عن أنه لا يتيح للقضاة الذين ينظرون في قضايا المنافسة اكتساب الخبرة ذات الصلة في هذا المجال. وبالتالي، من الضروري إسناد اختصاص حصري لواحدة من هاتين المحكمةين للنظر في قضايا المنافسة. ولغرض بناء القدرات، ينبغي للمحكمة المختارة، عندئذ، أن تضمن أن يتولى نفس القضاة النظر في قضايا المنافسة. ولعل من الأفضل اتباع ترتيب من هذا القبيل (تركيز القضايا في قسم من محكمة أكبر) في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا أيضاً (حيث أنشئت محاكم متخصصة) نظراً إلى أنه لا تتوفر للقضاة في هذين البلدين قضايا كثيرة يكتسبون بواسطتها خبرتهم، في حين أنهم سيظلون يعملون كقضاة إذا ما تم دمجهم في محكمة أكبر.

٣٠- وأخيراً، يتعين أن يكون للمراجعة القضائية لقضايا المنافسة إطار زمني معقول كي لا تصبح هذه المراجعة عديمة الجدوى أو حتى مضرّة بالأنشطة الاقتصادية.

٥- مراقبة الاندماجات

٣١- أنشأت البلدان الثلاثة موضوع الاستعراض، جميعها، نظام إخطار إلزامي لمراقبة الاندماجات، وهو نظام مفيد جداً.

٣٢- ولضمان حسن سير عمل هذا النظام، يلزم وضع تعريف واضح ولا جدال فيه للمعاملات الخاضعة للمراقبة. ونماشياً مع أفضل الممارسات الدولية، يشكل اكتساب السيطرة

على إحدى الشركات المستقلة، في البلدان الثلاثة موضوع الاستعراض، الحدث الذي يُطلق مراقبة الاندماجات.

٣٣- وبالنظر إلى أن الاندماجات المنافية على وجه الاحتمال للمنافسة هي وحدها التي ينبغي أن تخضع للمراقبة، فإن وجود نظام إخطار يقوم على عتبات رقم الأعمال يساعد على تحديد نوع الاندماجات الواجبة مراجعتها. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، تحدد السلطة نفسها العتبات الفعلية لرقم الأعمال، الأمر الذي يتيح تحسين النظام.

٣٤- على أن هناك نقطة ضعف في نظام مراقبة الاندماجات في تنزانيا وهي منح حصانة للشخص الذي يخالف بشكل غير متعمد الأحكام المتعلقة بالإخطار بعملية الاندماج. وهذا الاختيار يصعب تطبيقه ويُحتمل أن يؤدي إلى عدم الإخطار بالكثير من الاندماجات. ولذا، ينبغي إما إلغاؤه من القانون أو تفسيره تفسيراً ضيقاً إلى درجة تجعله صعب التطبيق.

٣٥- وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، يمكن إجازة الاندماجات التقييدية إذا كانت تخدم مصلحة عامة عليا. وتدخل المصالح العامة التي يحددها القانون ضمن الاعتبارات الطبيعية الخاصة بالمنافسة في معظم النظم القانونية، مثل الدفاع عن ضرورة المحافظة على فاعلية الشركة ومنع انهيار الشركة الضعيفة. ولا تظهر سوى حماية البيئة كبنء يمثل مصلحة عامة صرفة. ويبدو، بالتالي، أن أهداف المصلحة العامة الواجب النظر فيها في جمهورية تنزانيا المتحدة لا تستتبع سوى تقييم نوع المنافسة.

٣٦- وفي زامبيا وزمبابوي أيضاً، يتعين الإخطار بالاندماجات إذا كانت تتجاوز عتبة معينة. وتبع العتبات في كلا البلدين نفس الهيكل ولا تستند إلا إلى رقم أعمال أو أصول الشركات المندمجتين داخل السوق المحلية. وهذا الأمر محف بحق الشركات الأكبر التي تستوفي فردياً عتبة الإخطار ويتعين عليها، بالتالي، أن تُخطر حتى بأصغر الصفقات والاحتيازات في حالات قد يكون فيها تأثير مثل هذه الصفقات على الاقتصاد المحلي غير ذي شأن.

٣٧- ولمعالجة هذا الوضع، ينبغي أن يقوم نظام الإخطارات على عاملي إطلاق مجتمعين هما: (أ) مجموع رقم أعمال أو أصول الأطراف المندمجة التي تتجاوز مستوى محدد؛ و(ب) أن يكون لطرفين على الأقل، فردياً، رقم أعمال أو أصول تزيد عن الحد الأدنى لرقم الأعمال أو الأصول المحدد في النظام القانوني. وذلك هو الاتجاه الذي ينبغي أن تسير فيه البلدان الثلاثة جميعها.

٣٨- وتختلف زامبيا وزمبابوي فيما يتعلق بالإطار الزمني الذي يجب أن تتم فيه مراقبة عملية الاندماج. فيحدد القانون الزامي إطاراً زمنياً قدره ٩٠ يوماً، قابلاً للتمديد لمدة ٣٠ يوماً إضافية. إلا أنه ينبغي إجازة المعاملات البسيطة بشكل أسرع. وإذا لم يتم تغيير القانون على نحو ما اقترح في التقرير القطري (إجراء ذو مرحلتين) يمكن أن تقرر السلطة إجازة المعاملات البسيطة بشكل أسرع بناءً على مبادرة منها.

٣٩- وفي زمبابوي، لا ينص القانون على إطار زمني ملزم لتقييم الاندماج، الأمر الذي قد يتسبب في تأخير صدور القرار تأخيراً كبيراً. وعلى الرغم أن من الأفضل بشكل واضح إدخال تغييرات على القانون لمعالجة هذه المسألة، فإنه يمكن للسلطة أن تعلن أنها ستقيد بإطار زمني معقول يتراوح بين ثلاثة وأربعة أشهر بناءً على مبادرة منها.

٤٠- وفيما يتعلق بمقياس مراقبة الاندماج، تعتمد زامبيا وزمبابوي أيضاً اختبار المصلحة العامة. ففي زمبابوي، متى خلصت السلطة إلى أن الاندماج يحد بشكل كبير من المنافسة، فإنها تحدد ما إذا كانت هناك أية فعالية تكنولوجية أو مكاسب تنافسية أخرى يمكن أن تعوض عن التقليل من المنافسة. وكما هو الحال في جمهورية تنزانيا المتحدة، فإن اختبار المصلحة العامة في زمبابوي يعد بصورة أساسية دفاعاً عن الفاعلية، ومن الواضح أنه يدخل ضمن أفضل الممارسات في مراقبة الاندماج.

٤١- أما في زامبيا، فإن تعريف المصلحة العامة أوسع بكثير: فعلاوة على أن القانون يراعي، بحق، الدفاع عن ضرورة المحافظة على الفاعلية ومنع انهيار الشركة الضعيفة، فإنه يسمح بالاندماج لعدد من الأسباب العامة جداً، ومن هذه الأسباب: "عوامل اجتماعية اقتصادية حسب الاقتضاء؛ وأي عامل آخر تكون له صلة بالمصلحة العامة".

٤٢- على أن مثل هذه الاعتبارات المستندة إلى التعريف الواسع للمصلحة العامة تُضعف إلى حد كبير النهج التقني الذي تتبعه السلطة في تقييم الاندماجات. فإذا كانت السلطات مؤهلة تماماً لتقييم أثر الاندماج على المنافسة في الأسواق المتأثرة، فإن معيار المصلحة العامة التي يأخذ بنهج متعدد الأبعاد يتطلب إجراء موازنة بين مختلف أهداف السياسات، وهو أمر ليست السلطة المعنية بالمنافسة مؤهلة للقيام به. وقد يكمن النهج الأفضل في قصر اختبار المصلحة العامة في زامبيا على الدفاع عن ضرورة المحافظة على الفاعلية ومنع انهيار الشركة الضعيفة، على غرار ما هو منصوص عليه في القانون التنزاني والقانون الزمبابوي.

٤٣ - وإذا لم يتم تغيير القانون، فإنه ينبغي للسلطة الزامبية أن تفسر أحكام المصلحة العامة هذه بالمعنى الضيق جداً للكلمة وألا تسمح بالاندماج الماني للمنافسة إلا إذا كانت هناك أدلة قاطعة ولا جدال فيها على أن هذا الاندماج مفيد.

٦ - الموارد العامة المخصصة لإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار

٤٤ - إن السلطة المعنية بمكافحة الاحتكار في البلدان الثلاثة صغيرة نسبياً، وهي تتولى، علاوة على إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار، شؤون حماية المستهلك، أو التجارة العادلة، أو البضائع المزورة (جمهورية تنزانيا المتحدة)، أو تغيير مواقع المنشآت والمعدات (زامبيا) أو قضايا التعريفات (زمبابوي). وهذا الأمر يقلل من مقدار الموارد المخصصة لإنفاذ قانون وسياسة المنافسة.

٤٥ - وفي زمبابوي، يتألف ملاك السلطة من ٢٩ موظفاً: ١٦ منهم فنيون و١٣ موظفو دعم. والرئيس هو مدير اللجنة وأمينها، والشخص الأكثر خبرة في قضايا المنافسة، وهو عضو في اللجنة منذ عام ١٩٩٩. ولم يخضع أي من الموظفين التنفيذيين لتدريب في مجال المنافسة في الجامعة، كما أن تدريب الموظفين الداخلي الشامل لم يكن كافياً^(٤). وفي هذا المجال، ينبغي أن تنظر السلطة في حشد الموارد وأن تنظم تدريباً مكيفاً حسب الحاجة يهدف إلى تلافي الثغرات القائمة في مجال المعارف والمهارات لدى كل من الموظفين الفنيين وموظفي الدعم في اللجنة.

٤٦ - ويتقاضى موظفو السلطة مرتبات من نوع مرتبات موظفي الخدمة المدنية؛ وهي أدنى بمقدار سبعة أمثال من مرتبات موظفي الهيئة المسؤولة عن تنظيم القطاع أو موظفي المصرف المركزي^(٥). ونتيجة لذلك، فإن السلطة لا تجذب أشخاصاً مدربين تدريباً جيداً وإن هذا المرتب لا يوفر الحافز الصحيح لموظف مدرب تدريباً جيداً لإنفاذ قانون مكافحة الاحتكار. ويتعين زيادة الموارد المخصصة للمنافسة زيادة كبيرة بما يتيح تحسين المرتبات وزيادة عدد الموظفين وتحسين نوعية المنظمة برمتها. وإلا، فإن من غير المحتمل أن يستفيد الاقتصاد الزمبابوي كل الاستفادة من البيئة التنافسية.

(٤) انظر *Voluntary peer Review of Competition Policy: Zimbabwe, Part 3.8 Agency*

Resources, Caseload, Priorities and Management.

(٥) المرجع نفسه.

٤٧- أما السلطة المعنية بالمنافسة في جمهورية ترازيا المتحدة، فإنها ممولة تمويلاً أفضل. ويبلغ عدد موظفيها ٥٨ موظفاً، منهم ٢٤ مسؤولون حصرياً عن إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار والنهوض بالمنافسة. وبخلاف الحال في زمبابوي، فإن المرتب الذي يتقاضاه الموظفون أعلى بكثير من متوسط مرتبات موظفي الخدمة المدنية، وينافس المرتبات في القطاع الخاص.

٤٨- وفي زامبيا، يبلغ مجموع عدد موظفي السلطة ٢٩ موظفاً، منهم ١٧ يعنون مباشرة بقضايا المنافسة وحماية المستهلك، ولا يعنى سوى نصف هؤلاء بإنفاذ قانون مكافحة الاحتكار. ومرتبات الموظفين جيدة جداً وتشبه تماماً المرتبات المتقاضاة على المستوى الوطني والمستوى الإقليمي. غير أن العدد الحالي لموظفي الهيئة غير كافٍ على الإطلاق وأن الموظفين يعانون من الإجهاد في معالجة القضايا المتزايدة العدد. وقد قامت السلطة مؤخراً بتعيين ١٠ مفتشين بدوام جزئي، ومن المزمع تعيين ٦٠ مفتشاً في الأقاليم التسعة جميعها. ويحتاج المفتشون إلى تدريب متخصص.

٤٩- والعائق الرئيسي أمام السلطة الزامبية هو التمويل. ويتعين زيادة التمويل الحكومي زيادة كبيرة عن مستواه الراهن (بحوالي ٣٦ في المائة من المجموع). وتشكل الرسوم والغرامات النظامية المصدر الرئيسي لدخل اللجنة، وتمثل رسوم الإخطار بالاندماجات الجزء الأكبر من هذه الرسوم. وستفرض قريباً رسوم جديدة بشأن إعفاء الاتفاقات المنافية للمنافسة، ويؤمل أن تزيد هذه الرسوم بصورة كبيرة المجموع (قد لا يحصل ذلك لأن الرسوم قد تحد بشكل كبير من الحافز على الإخطار).

٥٠- ومن غير المستصوب أن تموّل المؤسسات الحكومية من خلال فرض رسوم على الأنشطة النظامية. وتكمن المشكلة الرئيسية في أنه متى فرضت رسوم، فإن اعتبارات التمويل قد تعطى أسبقية عندما تتخذ السلطة قرارات هامة. وبعبارة أخرى، فإن تمويل السلطة قد يصبح سبباً لتجنب القيام بإصلاحات ذات شأن (مثلاً، إلغاء الإجراء المتعلق بالإعفاء أو تغيير العتبات بشأن الإخطارات الخاصة بالاندماجات إذا كانت تحد من تدفق الأموال إلى السلطة).

٥١- وينبغي تجنب تمويل السلطة مباشرة عن طريق الغرامات. فالغرامات المفروضة على خرق قانون المنافسة ينبغي أن تُدفع إلى الخزينة، وذلك لتفادي إمكانية أن تسوي السلطة القضايا استناداً إلى احتياجات ميزانيتها. فهذا الأمر يؤثر على استقلال السلطة.

٥٢- وإذا كانت هناك حاجة إلى تمويل خارجي، فإن رسوم الإخطار بعملية الاندماج أقل إشكالية، نظراً إلى أنه يمكن تصميم هيكلها تبعاً لدرجة تعقّد التحليل. وبعبارة أخرى، يمكن

زيادة الرسم بالتناسب مع رقم أعمال الشركة التي يتم احتيازها، وليس فقط مع رقم أعمال الطرف المخاطر.

٥٣- ورسوم الإخطار بعمليات الاندماج منصوص عليها في البلدان الثلاثة جميعها، وتتوقف في جميع الحالات على رقم أعمال الشركة المخاطرة. وينبغي إزالة هذا التحيز. وتوجد في زامبيا مشكلة إضافية تتمثل في أن الرسوم عالية جداً وقد تصل إلى ٣ مليارات كواشا (أو قرابة ٦٠٠.٠٠٠ دولار أمريكي). وكما يشير إلى ذلك، بحق، تقرير زامبيا، فإن "رسوم الإخطار بالاندماج العالية جداً تزيد تكاليف المعاملات الخاصة بصفقات الاندماج وتضع عبئاً مالياً ثقیلاً على الأطراف المندجة التي تعقد في معظم الحالات صفقات الاندماج لأسباب اقتصادية أو لأسباب تتعلق بالقدرة على البقاء. ومن ناحية ثانية، ليس من الحكمة أن تعتمد اللجنة اعتماداً مفرطاً على رسوم الإخطار بعملية الاندماج لتمويل عملياتها نظراً إلى أن هذه الرسوم لا تعتبر مصدراً مستقراً للدخل".

٥٤- وخير وسيلة لتمويل السلطات المعنية بالمنافسة هو أن تموّل بأموال حكومية، شريطة المحافظة على استقلاليتها. فأي تمويل يُقدم بخصوص إجراء تقوم به السلطة قد يؤثر في نتائج هذا الإجراء. وللتمويل الحكومي ميزة أخرى هي أن السلطة ستكون خاضعة للمحاسبة عن استخدام الموارد، وملزمة بتقديم تقرير عن استخدام الأموال إلى البرلمان. ويمكن الاستشهاد بأمثلة من الولايات المتحدة أو المملكة المتحدة حيث تقوم الحكومة، دورياً، بتقييم أداء سلطات مكافحة الاحتكار وتطلب منها تبرير الغاية من استخدام الأموال التي قدّمت لها.

٥٥- وللتمويل الحكومي بعض المساوئ نظراً إلى أنه قد يجعل استقلال السلطة موضع شك ويدفعها إلى مراعاة مصالح خاصة في قراراتها. وفي مثل هذه الظروف، قد يكون من المناسب توفير تمويل مباشر للسلطة من خلال فرض نوع من الضريبة على مؤسسات الأعمال، كما حصل مثلاً في تركيا (حيث تموّل السلطة عن طريق ضريبة تفرض على زيادة رأس مال جميع الشركات المساهمة أو المحدودة) ومنذ فترة أقرب، في إيطاليا (حيث تموّل السلطة عن طريق ضريبة تُفرض على رقم الأعمال).

٧- سجل الإنفاذ

٥٦- تشير التقارير الفردية المتعلقة بالبلدان الثلاثة إلى ما أنجزته السلطات من حيث عدد قضايا المنافسة التي نظرت فيها خلال السنوات الماضية: فترة تتراوح بين ١٠ سنوات و ١١ سنة في حالة زامبيا وزمبابوي، و ٣ سنوات في حالة جمهورية تنزانيا المتحدة.

٥٧- فخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩٨ إلى عام ٢٠١٠ عالجت السلطة الزامبية ٣٨٦ قضية تتعلق بممارسات تجارية تقييدية و ٣٣١ إخطاراً يتعلق بعمليات اندماج واحتياز. وخلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ حصرأً، عولجت ١٠٣ قضايا، أسفرت ١٣ قضية منها عن "أوامر بالتوقف والكف"، وأقل ملف ٥٥ قضية أخرى. ويعني ذلك ضمناً أن هناك قضايا كثيرة لا تزال مفتوحة. وقد أدى الأخذ بنظام إخطار بموجب قانون عام ٢٠١٠ إلى زيادة كبيرة في الحالات الجديدة. ومن المحتمل أن يستهلك نظام الإخطار موارد كبيرة من الأجدى أن تُستخدم في كشف انتهاكات جسيمة مثل تشكيل الكارتلات وملاحقة المسؤولين عنها. وتمت خلال الفترة نفسها مراجعة ٩٣ إخطار اندماج، منها ٤٩ إخطاراً حددتها اللجنة.

٥٨- وخلال الفترة ١٩٩٩-٢٠١٠، عالجت السلطة الزمبابوية ٢٢٠ قضية تتعلق بممارسات تقييدية و ٢٢٢ إخطاراً يتعلق بعمليات اندماج. وتشير بيانات أكثر تفصيلاً إلى أن السلطة المعنية بالمنافسة في زمبابوي تتخذ سنوياً، في المتوسط، زهاء ٨ قرارات بشأن الممارسات التجارية التقييدية، ١٨ في المائة منها قرارات تتعلق بإجراء تحقيق كامل، و ٧ في المائة منها قرارات بإحالة القضية إلى مكتب النائب العام. وفي حالة عدم فرض عقوبات بشأن الانتهاك، يمكن افتراض أن القرار الأفضل سيكون إعلان البطلان. وفي مجال مراقبة الاندماجات، تتخذ السلطة الزمبابوية المعنية بالمنافسة، في المتوسط، ١٠ قرارات في السنة. وقد حظرت ١ في المائة من الاندماجات التي عالجتها بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠١١، بينما وافقت بصورة مشروطة على ٢٠ في المائة منها. و ٧٩ في المائة من القضايا إما أنها أقرت بدون شروط أو لم يُعترض عليها.

٥٩- وخلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٨/٢٠٠٩ إلى ٢٠١٠/٢٠١١، عالجت السلطة الترانزية ٤ قضايا تتعلق باتفاقات تقييدية و ٨ عمليات اندماج لم يُخطر بها، و ٣٢ عملية اندماج أُخطر بها وروجعت. وهناك عدد من القضايا التي ما زالت معلقة لدى السلطة. وتتوخى الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ التركيز على الإنفاذ في التحقيقات المتعلقة بتشكيل الكارتلات.

٦٠- إن هذا الاستعراض العام لسجل الإنفاذ يستدعي بعض الاستنتاجات. فعدا زمبابوي، قام كل من السلطتين الآخرين، بصورة منهجية، بالبت في عدد أكبر من القضايا المتعلقة بمجالات غير مجال المنافسة. وإن انتهاكات القانون المقترنة بهذه المهام الأخرى أسهل إلى حد ما وتتطلب قدراً أقل من الموارد. فما خلا الجزاءات الإجرائية، مع بعض الاستثناءات الملحوظة، لم يُسجل سوى عدد قليل جداً من القرارات المتعلقة بالحظر. وإن الاستثناءات الملحوظة، كما في قطاع صنع الجعة (مصانع جعة سيرنجيتي ضد مصانع الجعة الترانزية،

أو القضية المتعلقة بمصانع الجعة الزامبية) تدل على النطاق الذي يمكن بلوغه عند تشديد الإنفاذ. ويمكن معالجة الحمل الزائد للإخطارات الخاصة بالاندماجات من خلال تحديد عتبات مناسبة لهذه الإخطارات والأخذ بقرارات مبسطة.

٦١- ولكي يعود تنفيذ قانون المنافسة بفوائد على الاقتصاد والمستهلكين، فإن المدخل إلى ذلك هو تحقيق سجل إنفاذ جدير بالثقة من خلال اتخاذ قرارات تحظر الممارسات المنافسة للمنافسة. وهذا الأمر يُضفي أيضاً على السلطة المصادقية والاحترام. وقد أخذت معظم السلطات بمزيج من برامج التدريب وبناء القدرات في مجال اكتشاف الكارتلات، وأساليب التحقيق، وتقييم الاندماجات لفائدة الموظفين التنفيذيين والتدريب على إدارة القضايا وأساليب التقييم لفائدة كبار المسؤولين. وفيما يتعلق بالنظم القانونية الثلاثة موضوع الاستعراض، من الأهمية بمكان توفير تدريب بشأن الجوانب العملية لإجراء التحقيقات (كيفية القيام بالمداهمات، ونوع المعلومات الواجب السؤال عنه خلال التحقيقات، وكيفية معالجة الطلبات المتعلقة بالاطلاع على الملف، وكيفية تحديد العقوبات، وكيفية اختبار الكارتلات، ونوع السلوك الواجب اعتباره إساءة، وكيفية وضع خطة عمل استراتيجية، وما إلى ذلك). ويمكن أن يتعزز مركز السلطات في النظم القانونية الثلاثة إذا ما أصبحت هذه السلطات أكثر فعالية في التحقيق في القضايا ذات الصلة. فينبغي التحقيق في القضايا الأولى (ذات الصلة) وإصدار أوامر بالحظر. ونتيجة لذلك، ستتعزيز مصادقية السلطات مثلما سيتعزز مركزها بوصفها مؤسسات حكومية من الدرجة الأولى.

ثالثاً - الاتفاقات الإقليمية

٦٢- تشارك البلدان الثلاثة جميعها في بعض الاتفاقات الإقليمية. فجمهورية تنزانيا المتحدة عضوٌ في جماعة شرق أفريقيا (EAC) والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (SADC)، وزامبيا وزمبابوي عضوان كلاهما في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (COMESA) والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وهذه المنظمة الأخيرة هي المنظمة الإقليمية التي تنتمي إليها البلدان الثلاثة جميعها.

٦٣- وعلى الرغم من وجود حاجة شديدة إلى أن تتعاون السلطات المعنية بالمنافسة على المستويين الدولي والإقليمي في اقتصاد العولمة بغية معالجة قضايا المنافسة التي تتجاوز الحدود الوطنية، فإن نقطة الضعف الرئيسية في هذه الاتفاقات هي تعقّد المهام الموكلة إليها وعدم كفاية الأموال المتاحة للقيام بهذه المهام.

٦٤- وتسعى السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي إلى أن تصبح اتحاداً جمركياً. وتتناول أحكام معاهدة السوق المشتركة، بالدرجة الأولى، إزالة الحواجز التجارية، وإنفاذ القواعد المتعلقة بمكافحة الإغراق، وإنشاء منطقة تجارة حرة. وقد حدثت في الآونة الأخيرة تطورات تشكل جزءاً من مجهود متدرج نحو إنشاء سوق مشتركة. ويعد إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار واحداً من هذه الجهود.

٦٥- وفي عام ٢٠٠٦، أنشئت لجنة كاملة العضوية المعنية بالمنافسة تتألف من تسع من الدول الأعضاء في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وقد بدأت اللجنة تعمل منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. واللجنة المعنية بالمنافسة التابعة للسوق المشتركة مسؤولة عن إنفاذ القواعد المتعلقة بمكافحة إساءة استخدام المركز المهيمن والسلوك الاحتكاري، ولديها أيضاً بعض السلطات فيما يتعلق بمراقبة الاندماجات.

٦٦- إن الهيكل المؤسسي للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، ولا سيما وجود محكمة عدل تابعة لها، يمكن أن يفضي بسرعة إلى نظام ناجع لإنفاذ قانون مكافحة الاحتكار. ولكن، نظراً إلى أن العديد من الدول الأعضاء في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي هي أيضاً أعضاء في تجمعات إقليمية أخرى ذات عضويات متداخلة، فإنه توجد قضايا كثيرة تتعلق بالاختصاص، بما في ذلك عبء المقاضاة. وفيما يتعلق بالنظم القانونية الثلاثة موضوع الاستعراض، سيتعين على اللجنة المعنية بالمنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي القيام بمهمة أولية تتمثل في اتباع الشكل المتبع في جماعة شرق أفريقيا لدى البت في أية قضية من القضايا.

٦٧- وتشير التجربة الأوروبية إلى أن اعتماد مبدأ "الأثر المفيد" قد يكون أحد السبل التي تساعد على التخفيف من حدة مسألة الاختصاص التي تواجهها تجمعات إقليمية مثل السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. فوفقاً لهذا المبدأ، إن ما يهم، لتحديد الاختصاص، هو مضمون القرار. ويمكن للقضاة أو لسلطات مكافحة الاحتكار المحلية تطبيق قوانين مكافحة الاحتكار الخاصة بالسوق المشتركة أو المحلية، لكن القرارات التي يتم التوصل إليها ينبغي أن تتوافق مع السوابق القضائية للسوق المشتركة ومع اجتهاداتها. ونتيجة لهذا المبدأ، أصبحت القوانين المحلية الخاصة بالمنافسة مدججة كلياً في قانون السوق المشتركة، وليس مكملتها فقط.

٦٨- وقد واجهت اللجنة المعنية بالمنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، في الماضي، مشكلة تتمثل في عدم كفاية التمويل اللازم لعمل اللجنة وتعيين الموظفين. ويعد توفير أموال كافية سمة أساسية لأي منظمة من المنظمات. وقد شرعت السوق

المشتركة، مؤخراً، في تعيين موظفين جدد، وهذا الأمر يُشير بازدياد فعالية المنظمة. ولكن، نظراً إلى أن جمهورية تنزانيا المتحدة ليست عضواً، فإن السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي لا تمثل الحل الكامل للنظم القانونية الثلاثة موضوع الاستعراض. على أنه يمكن لزامبيا وزمبابوي أن تتقاسما خبرتيهما في مجال الإنفاذ عبر الحدود مع جمهورية تنزانيا المتحدة وأن تتبادلا أيضاً أفضل الممارسات. ويمكنهما كذلك أن تعملوا كقوة تدعو إلى اتساق وتنفيذ السياسات داخل المنطقتين.

٦٩- وتهدف الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، التي تنتمي إليها البلدان الثلاثة، إلى تعزيز التعاون الاجتماعي - الاقتصادي والتكامل بين أعضائها الـ ١٥. وقد أنشأت الجماعة الإنمائية إطار تعاون وليس هيكلاً مؤسسياً يغطي الإطار القومي مثل السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. و"الإعلان المتعلق بالتعاون الإقليمي في سياسات المنافسة وحماية المستهلك" يحكم سياسة المنافسة الخاصة بالجماعة الإنمائية، وهي سياسة تهدف إلى تسهيل التحقيقات بشأن الممارسات المنافية للمنافسة التي لها آثار عابرة للحدود. ويدعو الإعلان إلى التعاون بين الدول الأعضاء في الجماعة الإنمائية، وينشئ مبادئ مجاملة فيما بينها، كما ينشئ هيكلاً مؤسسياً هو "اللجنة المعنية بالمنافسة وسياسات وقوانين حماية المستهلك". وقد أنشئت هذه الأخيرة في عام ٢٠٠٨ كمحفل تجتمع فيه السلطات المعنية بالمنافسة لدى الدول الأعضاء مرة كل سنة لتبادل المعلومات وتقاسم الخبرات في مجال الإنفاذ.

٧٠- ولا يتضمن هيكل الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي سلطات إنفاذ. وإضافة إلى تعزيز التعاون في مجال إنفاذ قانون المنافسة، يمكن أن تصبح هذه الجماعة الإنمائية أيضاً مركزاً لتشجيع أفضل الممارسات بشأن المضمون والإجراءات والهيكل المؤسسي. ويمكن تعزيز ذلك من خلال توفير التدريب المناسب للموظفين داخل الأمانة والدول الأعضاء فيها.

٧١- وينبغي للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، كي تعزز ولايتها الممتثلة في تيسير التعاون، أن تُعدّ تقريراً مقارناً لأداء السلطات المعنية بالمنافسة في مجال إنفاذ القانون في الدول الأعضاء، بدءاً بالبلدان الثلاثة موضوع الاستعراض. وقد يكون هذا الأمر بالغ الفائدة لتبادل الممارسات المتعلقة بالإنفاذ، واعتماد أفضل الإجراءات، وتعزيز المؤسسات المحلية.

٧٢- وتُبدل جهود إقليمية لإنشاء منطقة تجارة حرة ثلاثية تهدف إلى التقليل إلى الحد الأدنى من آثار التداخل في عضوية السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وجماعة شرق أفريقيا. وقد رُئي أن من الحصة أن تتعاون التجمعات الإقليمية الثلاثة وأن تحقق الانسجام بين سياساتها التجارية وهياكلها الأساسية

وبراجمها المتعلقة بالتكامل الإقليمي، بما في ذلك سياسات وقوانين المنافسة. وفيما يتعلق بالمنافسة، يُفترض أن تتعاون التجمعات الإقليمية الثلاثة وأن تتبادل المعلومات في صياغة و/أو تنفيذ سياسات وقوانين المنافسة. ومن شأن ذلك أن يشكل خطوة جيدة نحو الحد من أوجه التداخل في مجال الإنفاذ وتعزيز تنفيذ توصيات هذا الاستعراض في البلدان الثلاثة، فردياً وجمعياً.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٣- لدى جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي الكثير من الأمور المشتركة في ميدان مكافحة الاحتكار. فقد وُضعت قوانينها في نفس الوقت تقريباً في أواسط التسعينات، وأُسند إلى سلطاتها المعنية بالمنافسة عدد من الولايات المختلفة، إلى جانب مكافحة الاحتكار. وتعاين زامبيا من مشكلة تغيير مواقع المنشآت، وجمهورية تنزانيا المتحدة من عمليات التزوير، وزمبابوي من التعريفات الجمركية. وهذا الأمر يؤثر على مقدار الموارد المخصصة لإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار. وتحتاج السلطات، لزيادة فعاليتها، إلى المزيد من الموارد وإلى تحسين التمويل. ومن غير السهل إقناع الحكومات بتخصيص الموارد. وخير وسيلة لإقناع الحكومات بتوفير المزيد من الموارد لإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار هي أن تعالج بضع القضايا ذات التأثير الكبير، على غرار قضايا مصانع الجعة في جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا. فمن شأن هذه القضايا أن تعزز أهمية قوانين وسياسات المنافسة في نظر الجمهور والحكومة. وعلى الرغم من أن تحسين موارد السلطات الوطنية المعنية بالمنافسة وتمويلها يشكل التوصية الرئيسية للتقييم المقارن، فإنه يتعين معالجة قضايا أخرى بغية تحسين إنفاذ قوانين وسياسات المنافسة في البلدان الثلاثة على الصعيد الوطني وكذا الصعيد الإقليمي.

١ - توصيات يمكن تنفيذها على الصعيد الوطني

ألف - توصيات موجهة إلى السلطة التشريعية

٧٤- فيما يتعلق بالإصلاحات التشريعية، يلزم تنقيح قانون المنافسة الزمبابوي، على نحو ما أوضح في تقرير التقييم الوطني، بغية ضمان فرض غرامات في حال ارتكاب انتهاكات لقانون مكافحة الاحتكار. فإذا ظل القانون كما هو، فإنه لا يمكن تحقيق الردع. ولا تحتاج زامبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة إلى تغيير أجزاء كبيرة من قوانينها. إلا أن هناك حاجة إلى تنقيح عدة أحكام محددة ترد في هذه القوانين وإعادة تفسيرها لجعلها متوافقة مع أفضل الممارسات.

العقوبات

٧٥- يُعدُّ فرض عقوبات مناسبة في حالة ارتكاب خروق إجرائية وموضوعية لقانون المنافسة مجالاً رئيسياً للتنقيح/إعادة التفسير في النُظم القانونية الثلاثة جميعها:

٧٦- وينبغي للسلطات الزامبية والزمبابوية أن تضمن عدم فرض عقوبات جنائية على مرتكبي الانتهاكات البسيطة. فينبغي أن يعاقب على عدم الإخطار بعملية اندماج، أو على تقديم معلومات مضللة للسلطة بغرامة مالية. ولا يوصى بعقوبة السجن في مثل هذه الحالات، فإن هذه العقوبات القاسية التي لا ضرورة لها قد تُضعف تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلد وقد تكون لها عواقب سيئة على التنمية الاقتصادية. ومن الناحية العملية، من غير المرجح أن يُصدر القاضي حكماً على شخص بالسجن لارتكابه مثل هذه الانتهاكات البسيطة. غير أن وجود عقوبات من هذا القبيل في القانون تمثل مع ذلك تهديداً للغرباء. وفي الحالات التي لا يكون فيها من السهل تعديل القانون، ينبغي للسلطة أن تضع مبادئ توجيهية من خلال إصدار تشريع فرعي ينص على الظروف الاستثنائية جداً التي يجوز فيها تطبيق الأحكام الجنائية. ويمكن أن يقتصر ذلك على الحالات التي يتكرر فيها الانتهاك ويشكل فيها، بوضوح، جزءاً من مخطط معقد يرمي إلى عرقلة سير العدالة.

٧٧- والأحكام المتعلقة بالعقوبات في زامبيا تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية، وإن كانت تجرّم الانتهاكات البسيطة. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، هناك حاجة إلى إجراء تغيير طفيف في القانون، نظراً إلى أن الغرامة المنصوص عليها في القانون (من ٥ إلى ١٠ في المائة من رقم الأعمال السنوي) لا تسمح بتعويض الشركات إذا قررت التعاون مع السلطة. وفي هذا الصدد، يُقترح أن يبدأ نطاق العقوبات من الصفر. غير أنه قد لا يكون من الضروري القيام بمثل هذه الإصلاحات على سبيل الاستعجال. ويصبح وضع برنامج مرونة أمراً ضرورياً وفعالاً مع تعزيز السلطات لمصادقتها فيما يتعلق بالإنفاذ. وهناك مجال لأن تواصل السلطة التنزانية التطور مع وجود التشريع القائم. ومن الضروري إجراء بعض التحسينات الرئيسية في زمبابوي وأن يُنص على غرامات بشأن انتهاك قانون مكافحة الاحتكار وأن يُعالج هيكل الغرامات الحالي، غير الناجع والذي لا يصلح لأن يكون بمثابة رادع للانتهاكات. وينبغي أيضاً أن تُحدد الغرامات في زمبابوي كنسبة مئوية من رقم الأعمال (صفر - ١٠ في المائة).

مراقبة الاندماجات

٧٨- في البلدان الثلاثة جميعها، يتعين الإخطار بالاندماجات التي تتجاوز عتبة معينة. إلا أنه يجوز للسلطة المعنية بالمنافسة، في جمهورية تنزانيا المتحدة، أن تغير العتبات. ومن الأهمية بمكان

النظر في تحسين النظام القائم في زامبيا وزمبابوي، المححف بحق الشركات الكبيرة. فتقتضي القوانين من الشركات الكبيرة أن تُحطّر حتى بالصفقات التي يكون فيها للشركة التي يتم احتيازها رقم أعمال محلي صغير للغاية. وهذا القانون يحتاج إلى تنقيح لإتاحة بعض المرونة للسلطة كي تحدد أنسب عتبة لرقم الأعمال. وفيما يتعلق بزمبابوي، يمكن أن يتم تقييم الاندماجات، ريثما ينقح القانون، بأمر إداري تصدره السلطة لمراجعة جميع الاندماجات البسيطة في غضون شهر والاندماجات الأكثر تعقيداً في غضون أربعة أشهر.

٧٩- وتتبع النظم القانونية الثلاثة جميعها مبدأ حماية المصلحة العامة في عمليات الاندماج، وإلا اعتُبرت هذه العمليات منافية للمنافسة. وفي حين أن الاختيار مناسب تماماً في جمهورية تزانيا المتحدة وزمبابوي لكونه لا يشير عملياً إلا إلى حجة المحافظة على الفاعلية وحجة منع انهيار الشركة الضعيفة، فإن اختبار المصلحة العامة المعمول به في زامبيا واسع جداً. ففي زامبيا، علاوة على هاتين الحجتين، يتضمن القانون مسائل ترويج الصادرات، والقدرة التنافسية، وعوامل اجتماعية - اقتصادية، بوصفها مسائل يجب النظر فيها كجزء من المصلحة العامة. وما لم يتم تنقيح القانون، ينبغي للسلطة أن تفسر هذه الأحكام تفسيراً ضيقاً للغاية وألا تمنح استثناءً يتعلق بالمصلحة العامة إلا عندما تكون هناك فائدة واضحة للمستهلكين (أي أن تفسر هذه الاستثناءات كدفاعات موسعة عن الفاعلية).

المراجعة القضائية

٨٠- في جمهورية تزانيا المتحدة وزامبيا، أوكلت المراجعة القضائية إلى محاكم منشأة خصيصاً معنية بالمنافسة تضمن مستوى عالياً من الخبرة اللازمة للقضاة المكلفين بالمراجعة القضائية لقضايا المنافسة.

٨١- بيد أنه قد لا يكون من الضروري، بوجه عام، إنشاء محكمة مخصصة لهذا الشأن، وإنما يكفي أن يُضمن على الدوام أن تتم المراجعة القضائية للقرارات الصادرة عن السلطة المعنية بالمنافسة على يد نفس القضاة العاملين في إحدى المحاكم الأعم بحيث يتسنى لهؤلاء القضاة اكتساب الخبرة اللازمة لمراجعة قضايا المنافسة. ويتعين معالجة الاختصاص المزدوج للمحكمة الإدارية والمحكمة العليا في زمبابوي. وعلى الرغم من أن تنقيح القانون لإسناد اختصاص إلى هيئة وحيدة لإجراء المراجعة القضائية لقضايا المنافسة يعتبر الخيار المفضل، فإنه قد تكون هناك حلول عملية أخرى، كأن تُعقد مثلاً مذكرة تفاهم بين المحكمتين بشأن توزيع المهام.

باء- توصيات موجهة إلى الحكومة

٨٢- إن السلطة المعنية بمكافحة الاحتكار، في النظم القانونية الثلاثة جميعها، مؤسسة صغيرة نسبياً ومسؤولة عن عدد من الوظائف (حماية المستهلكين، والتجارة العادلة، والبضائع المزورة، وتغيير مواقع المنشآت والمعدات، والتعريفات). ونتيجة لذلك، فإن مقدار الموارد المخصصة لإنفاذ قوانين وسياسات المنافسة محدود. ومرتبات الموظفين في زامبيا جيدة. وشروط الخدمة في جمهورية تنزانيا المتحدة أفضل بكثير من شروط الخدمة المدنية، وهي تنافس الشروط القائمة لدى القطاع الخاص. وي طرح تدني المرتبات في زمبابوي تحدياً كبيراً في مجال الاحتفاظ بالموظفين.

٨٣- إن إنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار نشاط مهني، ونوعية موظفي السلطة ميزة يمكن أن تعوّل عليها كل حكومة لإيجاد بيئة تنظيمية أكثر توجهاً نحو السوق. وإذا أُريد للسلطات المعنية بالمنافسة أن تكون سعة ماثلة لسمعة المصارف المركزية، فينبغي أن تكون مرتبات موظفيها عالية إلى درجة كافية لجذب الموظفين المدربين تدريباً جيداً. وإذا لم يكن الموظفون مدربين تدريباً جيداً، فإنه لا يمكن ضمان نوعية الإنفاذ لتمكين هذه السلطات من تحقيق فارق في اختصاصاتها.

٨٤- ويلزم تحسين تمويل السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان الثلاثة. وينبغي، إما تمويل السلطات مباشرة من قِبل الحكومة أو تمويلها بضريبة تُفرض على الشركات التي تتجاوز عتبات معينة، على غرار الممارسات الماثلة في نظم قانونية مثل تلك الموجودة في إيطاليا وتركيا. وينبغي تغيير قاعدة فرض رسوم إخطار (الموجودة في البلدان الثلاثة جميعها) أو قاعدة تزويد السلطة بنسبة مئوية من الغرامات (كما ينص على ذلك القانون الزامبي) لأن هذه القاعدة لا يمكن التعويل عليها وقد تؤثر على نتائج القرارات التي تصدرها السلطة بشأن القضايا.

جيم- توصيات موجهة إلى السلطات المعنية بالمنافسة

ممارسة الإنفاذ

٨٥- التوصية الأولى الموجهة إلى السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان الثلاثة هي إنفاذ القانون على نحو أكثر فعالية، ابتداء ببعض القضايا البارزة، من خلال القيام بمداهمات، وانتهاءً بإصدار عقوبات هامة. ومن شأن ذلك أن يزيد إلى حد كبير من سمعة السلطات وأن يجعل أي تعزيز للمنظمة (بما في ذلك الزيادة الضرورية في التمويل) أيسر من الناحية السياسية.

٨٦- والمداهمات هي الأسلوب الأكثر شيوعاً المستخدم لكشف ما إذا كانت الشركة قد انتهكت بالفعل أحكام مكافحة الاحتكار، ولا سيما الانتهاكات من نوع تشكيل الكارتلات وإساءة استخدام المركز المهيمن. وينبغي أن تكون المداهمات مباحة للشركة، وإلا، فإنه قد يتم إتلاف الأدلة. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا، من الواضح أن إمكانية القيام بعمليات تفتيش أمر في متناول السلطة، وقد أجريت في زامبيا مداهمات في السنوات الأخيرة. وينبغي أن تكتسب السلطات في البلدان الثلاثة الخبرة العملية كي تصبح أكثر فعالية في القيام بعمليات التفتيش. وسيكون من المفيد توفير تدريب محدد لهذه السلطات.

٨٧- أما بشأن زمبابوي، حيث يوجد حكم يُلزم بنشر أسباب كل تحقيق، فينبغي تنظيم عمليات التفتيش في نفس اليوم الذي يتم فيه النشر.

٨٨- ويتعين على جمهورية تنزانيا المتحدة أن تضمن تفسير الحكم الذي ينص على تعمّد انتهاك قانون المنافسة تفسيراً ضيقاً جداً. وبهذا المعنى، عندما يتم توسيع نطاق القانون بفعل السوابق القضائية ليشمل مجالات جديدة أو ممارسات جديدة، ينبغي عدم الحكم بدفع غرامة إلا عندما يتم التأكد تماماً من أن ممارسات كهذه محظورة بالفعل. وإلا، فإنه يُخشى من أن تؤدي التقديرات الذاتية للتعمّد إلى تفويض فعالية تطبيق قانون المنافسة في البلد.

٨٩- ولتحقيق الردع، يتعين تسديد الغرامات بالفعل. ولا ينبغي أن تقوم السلطة بتحصيل الغرامات، بل على السلطة في البلدان الثلاثة تكليف الحكومة بضمان تحصيل غرامات مكافحة الاحتكار.

٩٠- وعلاوة على ذلك، ينبغي للسلطتين التنزانية والزامبية أن توليا عناية كبيرة للطريقة التي ستعالجان بها تدفق الإخطارات المتعلقة بالممارسات التقييدية وهو تدفق أصبح ممكناً مع صدور القانون الجديد. ومن غير المرجح أن تكشف هذه الإخطارات أشد انتهاكات قانون المنافسة جسامة، كما تدل على ذلك تماماً تجربة الاتحاد الأوروبي. ولهذا السبب بالذات، ألغى الاتحاد الأوروبي نظام الإخطار في عام ٢٠٠٣. وقد أخطرت المفوضية الأوروبية بأكثر من ١ ٠٠٠ اتفاق خلال أكثر من ٤٠ سنة ولم تحظر سوى حفنة منها.

تنمية قدرات الموظفين

٩١- إن تعزيز سمعة المؤسسات المعنية بالمنافسة يتطلب توفير تدريب مكثّف لموظفيها وللقضاة المسؤولين عن المراجعة القضائية. وينبغي تدريب السلطات المعنية بالمنافسة على

الجوانب الموضوعية وكذا الجوانب الإجرائية لإنفاذ القانون: كيفية القيام بالمداهمات، والأمور الواجب وضعها في ملف القضية، وكيفية معالجة طلبات الاطلاع على الملف، وكيفية كتابة بيانات الاعتراضات والقرارات النهائية، وكيفية تحديد الغرامة، ونوع سبل الانتصاف الواجب تحديدها، ومتى يجب اعتماد إجراء مبسط بشأن الاندماجات، وما إلى ذلك.

٩٢- والتدريب ضروري أيضاً لصوغ مبادئ توجيهية وتعاميم حول كيفية تفسير الأحكام المتعلقة بمضمون القوانين. وينبغي توفير هذا النوع من التدريب مباشرة للبلدان الثلاثة وللتنجيم الإقليمي الذي ينتمي إليه كل منها. ومشاكل الإنفاذ في البلدان الثلاثة متماثلة ويمكن صياغة ورقات قضايا مشتركة بمساعدة السلطات الفردية المتعاونة على المستوى الإقليمي، برعاية منظمات دولية يمكن أن توفر خبرة محدّدة.

٢- توصيات يمكن تنفيذها على المستوى الإقليمي

٩٣- تواجه البلدان الثلاثة، في جهودها الهادفة إلى تأمين حسن سير عمل اقتصادها القائم على السوق، قيوداً متماثلة إلى حد ما مفروضة على المنافسة، علاوة على أن الممارسات المنافية للمنافسة والعابرة للحدود موجودة في المنطقة كما في أي مكان من العالم. وفي الآونة الأخيرة، تم القيام بمبادرات إقليمية يمكن أن تتيح معالجة هذه القضايا، وهذه المبادرات هي أطر المنافسة التي وضعتها الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، وجماعة شرق أفريقيا. وينبغي للبلدان الثلاثة موضوع الاستعراض أن تستفيد أفضل استفادة من المبادرات الإقليمية لتعزيز جهودها في مجال الإنفاذ من خلال التقارب في تفسير القوانين، وتبادل الخبرات، والتعاون على معالجة القضايا.

٩٤- والبلدان الثلاثة أعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، التي تعتبر استثناء فيما بين المنظمات الإقليمية ذات الصلة (جماعة شرق أفريقيا، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي)، نظراً إلى أنها لا توفر سوى إطار للتعاون وتبادل الخبرة، ولكنها لا تُنشئ نظاماً للمنافسة يتجاوز الحدود القومية ويتعين على سلطة إقليمية معنية بالمنافسة إنفاذه.

٩٥- ونتيجة لذلك، فإن الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي يمكن أن تكون بمثابة محفل للبلدان الثلاثة موضوع الاستعراض من أجل العمل على التلاقي وتطبيق أفضل الممارسات، من قبيل إيجاد حلول للمشكلات الموضوعية والإجرائية التي تحظى باهتمام مشترك.

٩٦- وأمام البلدين موضوع الاستعراض، العضوين في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (زامبيا وزمبابوي) فرصة للاستفادة من إجراءات الإنفاذ بموجب لوائحهما التنظيمية الخاصة بالمنافسة وتقاسم أفضل الممارسات الناشئة عن حل القضايا العابرة للحدود. ويوصى بأن تتقاسما الخبرة المكتسبة داخل السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي مع جمهورية تنزانيا المتحدة، البلد الثالث موضوع الاستعراض. وفي الوقت نفسه، لما كانت زامبيا وزمبابوي عضوين في السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، فإنهما في وضع خاص يمكنهما من الدعوة إلى تفادي التضارب بين نظامي المنافسة الإقليميين.

٩٧- وفي هذا الصدد، من المحتمل أن يكون الجهود الهادفة إلى إنشاء منطقة تجارة حرة ثلاثية للتقليل إلى الحد الأدنى من آثار التداعيل في عضوية السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي وجماعة شرق أفريقيا مجهداً مجدياً. وقد رئي أن من الحصاد أن تتعاون التجمعات الإقليمية الثلاثة وأن توائم تجارتها وهياكلها الأساسية وبرامجها الخاصة بالتكامل الإقليمي، بما في ذلك قوانين وسياسات المنافسة. وفيما يتعلق بهذه الأخيرة، يُفترض بالتجمعات الإقليمية الثلاثة أن تتعاون وتتبادل المعلومات في صياغة و/أو تنفيذ سياسات وقوانين المنافسة.

٩٨- وإضافة إلى التعاون الرسمي داخل تجمعات المنافسة الإقليمية، ينبغي للسلطات الثلاث المعنية بالمنافسة موضوع الاستعراض، أن تواصل تعزيز الصلات بينها بصورة غير رسمية. بما يمكنها من تبادل الخبرات وربما التعاون على مستوى الإنفاذ. وينبغي أن تهدف أنشطة التدريب المشتركة إلى زيادة الخبرة فيما يتعلق بقوانين المنافسة، وفي الوقت ذاته، تعزيز التواصل الشبكي وإقامة العلاقات المهنية.

